



Comité de Donantes

Para consideración

MIF/GN-78-3
13 de noviembre de 2002
Original: español

Al: Comité de Donantes
Del: Secretario
Asunto: Evaluación de los proyectos del FOMIN: Microfinanzas

Consultas a: Señor Bernardo Guillamon (extensión 1583)

Observaciones: Este documento pertenece a uno de los primeros “Grupos” de informes de proyectos del FOMIN que han sido evaluados—Métodos alternativos de resolución de disputas comerciales (documento MIF/GN-78-2), Microfinanzas (documento MIF/GN-78-3), Reforma financiera y mercados de capital (documento MIF/GN-78-4). El informe de progreso y resultados preliminares (documento MIF/GN-78-1) contiene una síntesis de los hallazgos iniciales de cada una de las evaluaciones y busca derivar lecciones y conclusiones generales. En total, la labor realizada este año en material de evaluación constituye aproximadamente un tercio del universo de proyectos del FOMIN que evaluará OVE en el curso de 2002 y 2003.

Si bien se envían por separado, estos documentos (MIF/GN-78-2, MIF/GN-78-3, MIF/GN-78-4) han de leerse como un trabajo en conjunto, ofreciendo el informe de progreso (MIF/GN-78-1) una perspectiva integral de los tres informes detallados de evaluación de los “Grupos” de proyectos.

La traducción en inglés de este documento se distribuirá próximamente.

Referencia: MIF/GN-78(2/02), MIF/GN-78-1(11/02), MIF/GN-78-2 (11/02), MIF/GN-78-3 (11/02), MIF/GN-78-4(11/02)

Otra distribución: Posibles donantes, Directorio Ejecutivo del BID, Directorio Ejecutivo de la CII, Gerentes del BID, Gerente General de la CII, Representantes del BID



MIF/GN-78-3

***Evaluación de los Proyectos
FOMIN:
Microfinanzas***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C.
Noviembre, 2002

TABLA DE CONTENIDOS

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO SECTORIAL DEL GRUPO DE PROYECTOS	1
A.	Reformas al Sector Financiero	1
B.	Fallas de Mercado	2
C.	El Sector de la Microempresa	3
D.	Características Estructurales del Sector de las Microfinanzas	5
1.	Antecedentes	5
2.	El Microcrédito y las Instituciones Microfinancieras	6
3.	Análisis de la Evolución de las Instituciones Microfinancieras	8
4.	Regulación y Supervisión	9
II.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN	11
A.	Políticas y Estrategias Sectoriales Banco	11
B.	Objetivos Estratégicos Originales del FOMIN y Evolución	13
C.	Análisis de Intencionalidad Estratégica enunciada en los Proyectos	15
D.	Evolución de Modalidades de Intervención	16
III.	EVALUACIÓN DE PROYECTOS	19
A.	Análisis de Cartera del Grupo e Indicadores de Ejecución	20
B.	Análisis de los Proyectos a través de las Dimensiones de la Matriz de Evaluación	21
1.	Relevancia	22
2.	Efectividad	25
3.	Eficiencia	30
4.	Innovación	35
5.	Sostenibilidad	38
6.	Adicionalidad	40
7.	Evaluación	43
8.	Evaluaciones a nivel de las Microempresas	47
C.	Recopilación de Enseñanzas	48
IV.	CONCLUSIONES	51
A.	Síntesis Evaluativa del Grupo de Proyectos	51
B.	Áreas de Oportunidad	54

LISTADO DE ANEXOS

Intranet: <http://ove/> (About OVE / Docs. Sent to Board)

ANEXO I:	CONTEXTO SECTORIAL DEL GRUPO DE PROYECTOS DE MICROFINANZAS
ANEXO II:	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN EN MICROFINANZAS
ANEXO III:	EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE MICROFINANZAS
ANEXO IV:	RESUMEN DE EVALUACIONES A NIVEL DE MICROEMPRESAS
ANEXO V:	LISTADO DE PROYECTOS
ANEXO VI:	BIBLIOGRAFÍA
ANEXO VII:	PERSONAS ENTREVISTADAS

LISTADO DE APÉNDICES

Intranet: <http://ove/> (About OVE / Docs. Sent to Board)

APÉNDICE 1:	EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS: ESTUDIO DE CASO
APÉNDICE 2:	EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS: FICHA DE EVALUACIÓN

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ADEL	Agencia para el Desarrollo Local
BANGENTE	Banco de la Gente Emprendedora (Venezuela)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CENITEC	Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicos
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
COAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito
FFP	Fondo Financiero Privado
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FUAMPES	Fundación de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Salvadoreña
FUCAC	Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IFC	Corporación Financiera Internacional
IMF	Instituciones Micro-Financieras
IPC	Interdisciplinary Project Consulting
LACIF	Latin American and Caribbean Investment Fund
MEDA	Mennonite Economic Development Agency
MPPMR	Project Performance Monitoring Report (FOMIN)
NAFIN	Nacional Financiera (Mexico)
ONG	Organización No-Gubernamental
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PPMR	Project Performance Monitoring Report
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SDS	Departamento de Desarrollo Sostenible
USAID	United States Agency for International Development
WGR	Working Group Report
WOCCU	World Council of Credit Unions
WWB	Womens World Banking

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento es el resultado del proceso de evaluación de los proyectos del FOMIN en microfinanzas enmarcado dentro de la evaluación general de las actividades del FOMIN encomendada a OVE. En el proceso de elaboración de este trabajo se han estudiado en profundidad 24 proyectos y se han realizado 26 fichas de evaluación, de un total de 65 proyectos de microfinanzas por US\$86,2 millones aprobados entre 1993 y 2001. Estos proyectos incluyen cooperación técnica, financiación y aportes de capital de riesgo, ya sea directamente o a través de fondos creados para tal fin.

En el primer capítulo, se hace una referencia general al contexto macroeconómico en el que se desarrollaron los proyectos de promoción de las microfinanzas de la región, lo mismo que al proceso de reformas al sector financiero que se dio en los noventa, que enmarcó el surgimiento y consolidación de las microfinanzas en la región. Se analizan las necesidades, evolución y segmentación del mercado, para finalmente hacer una identificación y cuantificación de los principales indicadores de desempeño de la industria de las microfinanzas como principal instrumento desarrollado para permitir el acceso de los microempresarios a los servicios financieros.

En ese capítulo se destaca que a finales de los setenta se empezó a reconocer la importancia creciente del sector informal de la economía en los países en desarrollo, en vista de que es una alternativa económica importante frente al desempleo. El reconocimiento de una capacidad empresarial en los pequeños negocios informales desarrollados por las personas de bajos ingresos, cuyo desarrollo requería financiación para sostenerse o para ampliarse al igual que las empresas de mayor tamaño, justificó la adopción de acciones para contrarrestar la falta de acceso a los mercados financieros formales. En efecto, la informalidad característica del sector microempresarial y la carencia de los requisitos mínimos de acceso a los mercados financieros de las personas de bajos ingresos es una de las principales causas de la falta de acceso a los servicios financieros formales en las economías de la región.

La falta de acceso al crédito no estaba siendo resuelta por los sistemas financieros (ni siquiera después de las reformas de principios de los noventa), al tiempo que la financiación se consideraba cada vez más importante como elemento dinamizador y aún para efectos de garantizar la subsistencia de estas unidades productivas. Esta falta de acceso explica el énfasis puesto en el desarrollo de sistemas alternativos de financiación para este segmento de la población desde la década de los ochenta en América Latina y el Caribe. La falta de servicios financieros condujo a la generación de mecanismos espontáneos que permitieran el suministro de crédito para amortiguar los excesos y faltantes en el flujo de caja de las personas. Así surgieron grupos informales de prestamistas y deudores, los costosos prestamistas particulares, o se crearon cooperativas y ONG (organizaciones no gubernamentales) que prestaban los servicios financieros. Ante la falta de mecanismos de información transparente y de garantías tradicionales, se desarrollaron tecnologías basadas en el uso de información privada y seguimiento directo como características propias de los mercados financieros informales.

El desarrollo de la tecnología crediticia que comienza a darse en la primera mitad de los noventa permitió el crecimiento de las entidades microcrediticias (ONG) y la expansión de los servicios de crédito, pero rápidamente las fuentes de recursos fueron insuficientes para atender toda la demanda potencial del mercado del microcrédito. Adicionalmente, la realización de operaciones de crédito a mayor escala reveló los problemas de gobernabilidad existentes en las entidades sin ánimo de lucro como consecuencia de su estructura de propiedad y administrativa. Estas circunstancias contribuyeron a crear conciencia de la importancia de la conversión de estas entidades en intermediarios financieros formales (formalización o “Upscaling”).

Las primeras acciones dirigidas a promover la formalización de las principales ONG microcrediticias de la región, que contaron con un apoyo comprometido del Grupo Banco, se concretaron en la creación de Bancosol seguido, por la constitución de la Caja Los Andes en Bolivia, y la Financiera Calpiá en El Salvador, mediante el apoyo del FOMIN que aportó capital y asistencia técnica para su entrada al sistema financiero regulado. Los esfuerzos dirigidos a promover este fenómeno predominaron en la década de los noventa. Este modelo se propagó por toda la región y explica el proceso de transformación y consolidación de la industria de las microfinanzas en América Latina y el Caribe. Al final de la década de los noventa, a través de acciones pioneras en las cuales el Banco y el FOMIN fueron actores claves, se logró demostrar que las microfinancieras eran entidades rentables, autosostenibles y que la canalización de recursos del sector financiero al sector microempresarial era no solo posible sino que el riesgo podía ser fácilmente diluido y controlado.

En el segundo capítulo se delinea la estrategia subyacente tanto del BID como del FOMIN que condujo a la generación del grupo de proyectos apoyados en el tema de microfinanzas, y el papel desempeñado por el FOMIN dentro de ella. Adicionalmente, se analiza la evolución de los distintos tipos de intervenciones realizadas por el FOMIN dirigidas a atender las necesidades del mercado. En la estrategia del grupo BID, iniciada en los noventa y materializada en 1996, definió su visión en relación con el sector microempresarial basada fundamentalmente en la utilización de las herramientas a disposición del FOMIN junto con el otorgamiento de préstamos globales ofrecidos a los países. También se determinó la necesidad de apoyar y promover la revisión y adecuación de los marcos regulatorios y de supervisión del sector financiero en los países de la región, al tiempo que se han desarrollado y se desarrollarán actividades de divulgación de las mejores prácticas para promover el efecto demostración en todos los países.

A lo largo de su historia, el FOMIN ha intervenido en siete áreas en microfinanzas: (i) “Upscaling”, conversión de ONG en intermediarios financieros formales ó creación de nuevos intermediarios financieros especializados en microfinanzas; (ii) Apoyo a instituciones microfinancieras formalizadas; (iii) “Downscaling”: apoyo a instituciones financieras formales; (iv) Reforma del marco de regulación y supervisión en microfinanzas; (v) Fortalecimiento de cooperativas de ahorro y crédito; (vi) Línea de Emergencia para sobrellevar efectos de desastres naturales; y (vii) Otras intervenciones más recientes, tales como apoyo a movilización de ahorro, innovación de productos y vinculación de remesas con microfinancieras.

El capítulo tercero recoge los resultados obtenidos del análisis y evaluación del grupo de proyectos. Esto se hace siguiendo el marco de evaluación y la metodología desarrollada por OVE especialmente para la evaluación del FOMIN, considerando las dimensiones de relevancia, efectividad, eficiencia, innovación, sostenibilidad, adicionalidad y evaluabilidad, y a partir de ellas se derivan las lecciones y áreas de oportunidad para el trabajo en el futuro.

En la mayoría de los casos, los proyectos abordaron temas de alta relevancia. Esto se explica no solo por la importancia de la microempresa en la mayoría de los países de la región sino por su falta de acceso al crédito. Los proyectos “hechos a la medida”, especialmente utilizando la financiación y el aporte de capital directo ó indirecto, han sido especialmente relevantes pues han intervenido en una etapa clave del desarrollo de muchas instituciones y han permitido aplicar el aprendizaje a otras instituciones y países. Finalmente, los niveles de tasas de interés que cobran estas instituciones superiores a la oferta comercial bancaria pero inferiores a los cobrados por los agiotistas, junto con los bajos niveles de mora en la cartera de las entidades microfinancieras, demuestran que los servicios financieros ofrecidos son altamente apreciados por los clientes.

Para el grupo de proyectos analizados, se concluye que la efectividad fue alta, y que habría podido ser mayor si se hubiesen anticipado algunos riesgos en mejor forma. Dada la naturaleza financiera de estos proyectos, los riesgos identificados normalmente tienen relación con riesgos de la misma índole, como por ejemplo la posibilidad de un deterioro de los indicadores de la cartera ó la falta de obtención de la rentabilidad buscada. Sin embargo su probabilidad de ocurrencia, ó el impacto sobre los resultados tiende a subestimarse, aun cuando este análisis y su verdadero impacto sobre los proyectos mejora a través del tiempo. Se encontró que la efectividad de los proyectos ha sido especialmente alta en el caso de los proyectos promovidos o apoyados a través de la Facilidad III-B (aporte patrimonial y préstamos), en donde además se encuentran los proyectos más innovadores, tanto por el objetivo que se ha impulsado como por los instrumentos que se han desarrollado para hacerlo. Frente a eventos externos que influyen sobre el desarrollo de los proyectos, se verificó que un marco legal inadecuado, que impida la libre determinación de tasas de interés, así como actuaciones que propicien condiciones de competencia desigual, son las principales causas del fracaso de algunos de los proyectos.

En materia de eficiencia, son claros los avances y las modificaciones introducidas para mejorar la eficiencia en los tiempos de procesamiento de las operaciones. Asimismo se observaron avances en contrataciones y adquisiciones. Sin embargo allí queda mucho por hacer, existiendo elementos novedosos como los que se encuentran en la Línea de Innovación, los cuales se esperaría permitan asegurar además procesos más concurrecidos y “transparentes” de selección de ejecutores, propiciando la competencia entre entidades de diferentes países, pero además economías de escala que pueden aprovecharse en proyectos con muchos aspectos en común como los de la Línea de Actividad¹.

¹ La Línea de Actividad fue creada con el propósito de apoyar el fortalecimiento de las entidades microfinancieras, mediante la mejora en su capacidad operativa y de gestión. Dentro de esta línea, la contribución máxima del FOMIN por proyecto es de US\$300.000 con una contrapartida de las instituciones microfinancieras de hasta el 50% del monto aportado por el FOMIN. Las operaciones son tramitadas y

En cuanto a innovación se constató que el FOMIN ha contribuido al desarrollo de proyectos altamente innovadores en el campo de las microfinanzas, encontrándose que más de un 60% de los proyectos evaluados reportaron un efecto alto en esa dimensión. Estos representaron innovaciones en la mayoría de los países por la introducción de “tecnologías microcrediticias” y por el apoyo al establecimiento por primera vez de nuevos tipos de instituciones reguladas que ofrecen servicios financieros al sector microempresarial. Se destaca que la labor de difusión desarrollada en asociación con el Banco, ha permitido que las experiencias exitosas hayan sido ampliamente difundidas.

Tal vez el aspecto más importante de los proyectos analizados es que todos ellos en conjunto han contribuido a cambiar el paradigma de las microfinanzas en el continente. Después de casi diez años de trabajo, ya nadie duda de la posibilidad de construir instituciones microfinancieras sólidas y rentables, y se ha comprobado que sí es factible ofrecer servicios financieros a los microempresarios y en general a la población más pobre de la región. La mayoría de estos proyectos no se habría llevado a cabo sin la ayuda del FOMIN, en parte por el aporte de recursos, pero también por el voto de confianza que implica la selección de una institución como beneficiaria de estos recursos, lo cual destaca la adicionalidad de las intervenciones.

En cuanto a sostenibilidad, el compromiso frente al tema se origina desde la misma evaluación ex-ante de la entidad ejecutora, en dónde la capacidad financiera e institucional son los criterios fundamentales que se utilizaron para calificar a los potenciales ejecutores. El hecho que además hubiese muchos ejecutores apoyados en etapas previas de su desarrollo por el Banco también explica parte del éxito en la selección de ejecutores. En el diseño de las operaciones relacionadas con fondos de capital de riesgo ó con aportes de capital, éstas se diseñan cada vez más contemplando tanto los incentivos adecuados para asegurar el cumplimiento de los objetivos como la rentabilidad de la operación. La mayor amenaza que ha afectado a la sostenibilidad de las instituciones microfinancieras proviene de entornos regulatorios inapropiados, lo cual debe ser tenido más en cuenta también al diseñar las operaciones.

En materia de evaluación cabe destacar que los diseños de los proyectos han desarrollado indicadores financieros apropiados, particularmente en la Línea de Actividad, incorporando indicadores, “benchmarks”, metas claras y proyecciones de cada entidad que son muy útiles sobretodo para evaluar la sostenibilidad financiera de las entidades. En cuanto a los proyectos que ofrecen financiación, ó donde se ha aportado patrimonio, la evaluación y monitoreo durante la ejecución han mejorado sustancialmente a través del seguimiento directo que efectúa la Unidad de Inversiones del FOMIN. Finalmente, en ninguno de los proyectos evaluados se contaba con información sobre características y beneficios a nivel de los clientes finales, para lo cual en esta evaluación se buscó conocer más sobre ello en tres países. Los resultados de las encuestas a nivel de clientes finales efectuadas destacan un muy alto nivel de satisfacción de los microempresarios con los servicios financieros recibidos (superior al 90%).

aprobadas por el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID en su División de Microempresa. Se preveía la aplicación de mecanismos competitivos de selección de proyectos.

Finalmente, el cuarto capítulo recoge las principales conclusiones del documento en términos del proceso de evolución de las intervenciones del FOMIN en microfinanzas desde 1993 al 2001, y se señalan los lineamientos futuros y las principales áreas de oportunidad, destacando la contribución del FOMIN al desarrollo y consolidación de las microfinanzas en América Latina y el Caribe. La experiencia desarrollada por el FOMIN en el campo de las microfinanzas corrobora la importancia de trabajar los temas bajo un esquema de “cluster”, recomendación hecha en su momento por el Working Group Report. Elemento fundamental de esta exitosa estrategia fue la alianza lograda con el Banco, la cual permitió no sólo aprovechar su experiencia histórica en el campo de las microfinanzas, sino también su infraestructura y presencia en la región para lograr difundir las experiencias exitosas.

Los instrumentos de intervención utilizados hasta ahora por el FOMIN le han permitido hacer una contribución muy importante al desarrollo de una industria de las microfinanzas en la región. La Facilidad III-B (préstamos y aportes de capital) es uno de los instrumentos más valiosos, con aportes especialmente relevantes e innovadores en donde las instituciones apoyadas han constituido ejemplos exitosos de las mejores prácticas, siendo replicadas o imitadas en los mismos países o en otros.

La Línea de Actividad, ha generado el mayor volumen de operaciones sin comprometer más del 10% de los recursos asignados a proyectos relacionados con microfinanzas, ha constituido una herramienta más expedita, a través de la cual se ha apoyado una segunda generación de ONG contribuyendo a consolidar un semillero de posibles candidatos a formalizarse. Pero los requisitos y restricciones impuestas, precisamente para agilizar el trámite de los proyectos, ha reducido la capacidad de innovación de estos proyectos. Sin perjuicio de que ONG que deseen formalizarse o instituciones financieras exitosas que deseen incursionar en este mercado puedan seguir recibiendo recursos no reembolsables, en todo caso resulta más eficiente y eficaz seguir escogiendo las entidades beneficiarias a través de un proceso competitivo, que utilice criterios objetivos y que permita escoger ejecutores entre los distintos países, tal como estaba previsto originalmente.

Dentro de las lecciones extraídas de la evaluación de los distintos proyectos se incluyen:

- Una gran parte del éxito de los proyectos estuvo relacionado con la calidad de los asesores en tecnología crediticia con que contaban las entidades. El Banco y el FOMIN deben explorar mecanismos a través de los cuales se pueda facilitar a los ejecutores un listado de las entidades más idóneas para asesorar en las áreas que típicamente abordan estos proyectos y concebir esquemas de contratación que posibiliten economías de escala que permitan que las entidades ejecutoras contraten firmas que individualmente resultan muy costosas.
- Los proyectos más exitosos tuvieron lugar en países en donde los marcos legales y regulatorios son propicios para desarrollar el negocio del microcrédito. Por ende, para aumentar la efectividad de sus intervenciones, el FOMIN no solo debe evaluar a las entidades ejecutoras, o sus socios en el caso de aportes de patrimonio, sino debe tener en consideración el entorno para definir si la manera más efectiva de apoyar el desarrollo de esta industria en un país específico es a

través del apoyo a una institución en particular o a través de la promoción de reformas que permitan contar con las bases legales mínimas para estos emprendimientos.

- Se impone una reflexión sobre la responsabilidad del FOMIN como accionista de instituciones financieras que movilizan ahorro del público y que pueden estar sujetas a factores desestabilizadores que requieran aportes adicionales rápidos de capital que deben ser provistos con suficiente agilidad cuando las circunstancias lo ameriten. Es importante considerar si la mejor manera de aportar capital es directamente, o si debe efectuarlo a través de un fondo de capital de riesgo, que le permite tener una participación más independiente y más activa en el Directorio, así como disponer de recursos en casos de emergencia.

El proceso de evolución y consolidación de las microfinanzas conduce a que las instituciones microfinancieras realicen operaciones financieras cada vez más complejas incluyendo la captación de ahorro del público. Dado esto, el FOMIN debe liderar una discusión sobre los indicadores más relevantes para hacerle el seguimiento al negocio, incorporando aquellos que reflejen los riesgos del negocio financiero, profundizando sobre los mecanismos más idóneos para hacer un manejo adecuado de los nuevos riesgos que enfrentan.

Una vez generado este efecto demostración y habiendo confirmado que a pesar de los éxitos, la cartera de estas instituciones no ha generado aún una cobertura significativa del mercado microempresarial, es necesario dar un paso más allá y enfocar todos los esfuerzos hacia la búsqueda de estrategias que logren motivar a los bancos comerciales y a grupos financieros de la región a atender a ese segmento. Si bien muchos de los proyectos desarrollados por el FOMIN en microfinanzas se consideran exitosos, desde el punto de vista de su impacto en el aumento de la cobertura de los servicios financieros a las poblaciones de bajos ingresos su contribución es todavía marginal. Al respecto, es necesario señalar que para obtener un impacto considerable desde este punto de vista es indispensable lograr la canalización masiva de grandes volúmenes de recursos hacia el sector microempresarial, objetivo que se logra a través de la vinculación de entidades financieras formales.

Parece haberse agotado una etapa en el proceso, en la medida en que se ha logrado romper un paradigma, demostrando que sí es factible otorgar créditos a los más pobres en forma rentable y segura. Ahora el reto es desarrollar una estrategia que permita masificar los servicios financieros para poder atender la demanda potencial del mercado microempresarial. Este nuevo reto debe llevar a pensar sobre las características de las instituciones financieras y entidades que el FOMIN debe escoger en esta nueva etapa, siendo conscientes que el objetivo final en términos de impacto es lograr una verdadera profundización financiera hacia los estratos más pobres de la población.

I. CONTEXTO SECTORIAL DEL GRUPO DE PROYECTOS

- 1.1 El objetivo de este capítulo es analizar la relevancia del sector microempresarial dentro de la actividad económica de América Latina y el Caribe y determinar las características estructurales y las fallas de mercado que afectan su acceso a los servicios financieros. El análisis detallado del contexto se encuentra en el Anexo I, el cual incluye una breve revisión del entorno macroeconómico que caracterizó la región en la década.

A. Reformas al Sector Financiero

- 1.2 En la primera mitad de la década, los países de la región iniciaron un proceso de reformas macroeconómicas en los aspectos tributarios, fiscales, y los mercados laborales y de seguridad social. Este proceso se dio acompañado de reformas al marco legal del sistema financiero que tenían como objetivo lograr una mayor profundización financiera, y una mayor eficiencia del sistema, que además debería conducir a una reducción de las tasas de interés reales. Se tenía implícito el objetivo de que a través de estas reformas se iba a producir efectivamente un mayor acceso al crédito de poblaciones hasta ese momento marginadas, precisamente como era el sector de la microempresa.
- 1.3 En general, aunque en algunos países los cambios estructurales se dieron antes y en otros después, en la mayoría se llevaron a cabo reformas que condujeron a la liberalización y desregulación del sector financiero para permitir el desarrollo de una competencia más activa, reducir las tasas de interés y facilitar la integración a los flujos de capitales internacionales. Así se redujo la participación estatal, se amplió la competencia con la entrada de inversión extranjera y la ampliación del ámbito de operaciones de las instituciones bancarias. Se redujo la intervención estatal en términos de control de las tasas de interés, de la imposición de elevados niveles de encajes, y la asignación administrativa del crédito. El apoyo del Estado a sectores específicos se concentró en los instrumentos propios de las instituciones de segundo piso.
- 1.4 El atraso en el ajuste requerido en la regulación y supervisión permitió un incremento considerable de la fragilidad de las entidades financieras, derivando posteriormente en crisis en los distintos países. Estas crisis se agravaron con la reducción del crecimiento económico en la región, el aumento del desempleo, la consecuente contracción del crédito bancario, el aumento de la inflación en algunos casos, la devaluación de las monedas, y el retiro de los flujos externos de capitales. Los sistemas financieros de muchos de los países entraron en crisis alrededor de la segunda mitad de la década, obligando a las autoridades a adoptar medidas de salvamento y a extremar las medidas de regulación prudencial tratando de proteger el ahorro del público.
- 1.5 En parte como resultado del surgimiento de las crisis muy rápidamente después de las reformas, ó porque en algunos casos las reformas no fueron suficientes, la

profundización entendida como el acceso de la mayor parte de la población a los servicios financieros no se produjo como se esperaba. Si bien la relación M2² a PIB aumentó en América Latina y el Caribe en relación con los niveles de las décadas del sesenta y setenta (21% y 29%) frente a 38% entre 1993 y 1996, los niveles registrados para la segunda mitad de la década de los noventa estaban por debajo de los logrados por los países del Este asiático, y por los países industrializados.

- 1.6 Esto condujo a que la situación de falta de acceso a los servicios financieros presente a principios de la década en los países de América Latina y el Caribe, continuara sin grandes cambios cuantitativos en valores agregados al finalizar la década. No obstante, se dio un cambio cualitativo en el acceso a servicios financieros en vista de que los esfuerzos realizados por algunas entidades formales o informales denominadas “instituciones microfinancieras” (IMF), las cooperativas de ahorro y crédito (COAC), algunas financieras y bancos, permitieron el acceso a grupos de menores ingresos dentro de los que se destacan los microempresarios.

B. Fallas de Mercado

- 1.7 Diversos estudios demuestran que la represión financiera característica de la mayoría de los países de la región antes de la década de los noventa junto con la falta de un entorno regulatorio adecuado que promoviese la competencia, explican en forma importante la falta de profundización financiera. Sin embargo, a pesar de las reformas financieras introducidas en muchos de los países de la región, no se logró facilitar el acceso al crédito de la mayor parte de la población.
- 1.8 La existencia de fallas estructurales en los mercados financieros, impide que la captación e intermediación de recursos se produzca de manera espontánea hacia todas las actividades productivas necesarias para el crecimiento económico y hacia todas aquellas en donde la rentabilidad social es superior a la rentabilidad privada. Los recursos intermediados por el sector financiero se dirigen en función de la rentabilidad privada, sin tener en cuenta la rentabilidad social de las actividades que requieren financiación. Esto se explica no solo por el objetivo de maximizar las ganancias que mueve al sector financiero que intermedia el ahorro del público, sino también por la necesidad y obligación de proteger los recursos del público.
- 1.9 En general, las principales fallas de los mercados financieros tienen que ver con asimetrías en la información; externalidades positivas o negativas; competencia imperfecta; y con la misma inexistencia de ciertos mercados. La existencia de las fallas de mercado como obstáculos al acceso a servicios financieros aún después de adoptadas las reformas estructurales, ha justificado intervenciones para compensar en parte estas fallas como las realizadas por el BID/FOMIN a través de diversos mecanismos. De hecho, el surgimiento de las tecnologías crediticias

² Entendido como efectivo, depósitos en cuenta corriente y cuasidineros.

propias del suministro de recursos al sector microempresarial, es una respuesta a las restricciones impuestas por las fallas de mercado relacionadas con la asimetría y la falta de información y por la misma informalidad del mercado al que están dirigidas.

- 1.10 La utilización de instrumentos de segundo piso junto con la adopción de otro tipo de medidas como la introducción de cambios puntuales en la regulación y supervisión del sistema financiero, de las COAC y de las instituciones microfinancieras, la creación de centrales de riesgo que facilitan el manejo del historial crediticio de las personas, al igual que la reforma del marco legal aplicable a las garantías en cada país, pueden contribuir a compensar algunas de las restricciones al acceso a los servicios financieros por parte de grupos de población desatendidos.

C. El Sector de la Microempresa

- 1.11 A finales de los setenta se empezó a reconocer la importancia creciente del sector informal de la economía en los países en desarrollo, por ser una alternativa económica efectiva frente al desempleo. El sector microempresarial está conformado por unidades empresariales pequeñas no sólo en términos de generación de empleo sino también como creadores de riqueza, la mayoría de ellas unipersonales, llamadas “microempresas”. Es un sector esencialmente heterogéneo en términos de tamaño y composición en los distintos países de América Latina y el Caribe. Se encuentran unidades empresariales cuya actividad económica es apenas de subsistencia en algunos casos y en otros puede haber acumulación, sin una separación clara entre las finanzas de la empresa frente a las de la familia. También el sector incluye unidades empresariales con 10 o menos empleados cuyo sistema de producción es más elaborado con utilización de tecnología, y vínculos comerciales con empresas de mayor tamaño y más formales.
- 1.12 De acuerdo con el BID ³ para 1996 había más de 50 millones de microempresas en la región, empleaban a más de 120 millones de personas, y generaban entre el 10% y el 50% del PIB del grupo de países. Para mediados de los noventa más del 80% de las unidades empresariales de América Latina y el Caribe tenían menos de 10 empleados de los cuales el 80% estaba concentrado en unidades con menos de 5 empleados. Según los resultados obtenidos de encuestas preparadas por el BID en 14 países de la región, ⁴ para 1998 el 63% de los empleados del sector microempresarial eran los mismos microempresarios. En el caso de Bolivia, Honduras y Perú esta proporción era mayor, mientras que en México era de 24%
- 1.13 En el agregado, se calcula que durante la primera mitad de la década de los noventa, las microempresas generaron la mitad de los empleos de la región⁵. La

³ BID, Estrategia para el Desarrollo de la Microempresa, Washington D.C., febrero de 1997.

⁴ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela

⁵ Op cit

participación promedio en el empleo del sector microempresarial fue de 57% durante los ochenta con diferencias considerables entre los distintos países: en Argentina y Venezuela la participación de la microempresa en el empleo creció en la última década, mientras que en Bolivia y Uruguay se redujo⁶.

- 1.14 Al final de la década de los noventa, la mayor parte de las microempresas de la región se ubicaban en el Brasil (32,3%) y en México (17,5%). Colombia y Perú, concentraban algo más del 11% del total de las microempresas de la región, respectivamente. Los demás países muestran proporciones bastante reducidas, salvo Venezuela que registraba el 5,5% del total.
- 1.15 Una de las características propias de las pequeñas unidades empresariales es su marginación de los marcos jurídicos y legales de los países, la realización simultánea de actividades de producción y consumo en vista de la integración completa de las actividades empresariales con las familiares, y su falta de acceso a los servicios financieros de los sectores formales de la economía.
- 1.16 La falta de acceso a los servicios financieros se consideró como un aspecto crítico, en vista de que impide la ampliación de los negocios susceptibles de crecer y de la gran incidencia de las microempresas en el empleo. Por ello, la necesidad de concentrar las políticas en la promoción del acceso a los servicios financieros mediante el acercamiento a las fuentes de financiación, como elemento determinante de la sostenibilidad y capacidad de crecimiento de las microempresas. Otro supuesto implícito detrás de la búsqueda de la sostenibilidad y el crecimiento era la posibilidad de que este sector se integrara a la formalidad y al resto de la economía una vez se hubiese logrado un nivel de desarrollo suficiente. Dada la importancia del sector de la microempresa en los países de la región, su crecimiento y sostenibilidad se constituyen en factores claves del desarrollo empresarial de los países de la región.
- 1.17 A pesar del esfuerzo de las autoridades de muchos países y de las entidades multilaterales, una proporción muy reducida de microempresarios tenía acceso a los servicios financieros formales, en vista de las restricciones propias de la información de las unidades del sector microempresarial. Para el final de la década de los noventa, solo el 2,6% de las microempresas de los 18 países de la región tenían acceso al crédito de instituciones microfinancieras. Si bien esta cifra es baja, representa un logro importante si se tiene en cuenta que representa el acceso efectivo al crédito de 1,5 millones de microempresas que a principios de la década no accedían ni siquiera al crédito de consumo como personas naturales.
- 1.18 Es de anotar que estas cifras no incluyen los créditos de ONG pequeñas, ni tampoco aquellos canalizados a través de las cooperativas de ahorro y crédito. De acuerdo con información del World Council of Credit Unions (WOCCU), para 1999 se calculaba que las cooperativas de América Latina y el Caribe afiliadas

⁶ Orlando María B., Pollack, Molly, Microenterprise and Poverty: Evidence from Latin America, BID, 2000.

habían canalizado créditos hacia la microempresa por valor de US\$1.654 millones, cifra que para el 2001 llegaba a US\$3.446 millones. De acuerdo con las estimaciones incluidas en el estudio del BID⁷, el crédito total canalizado a las microempresas de la región en 1999 a través de todos los canales (sector financiero formal, ONG, COAC) ascendería a US\$2.532 millones, equivalente al 0,5% del total de crédito canalizado por los bancos comerciales de 26 países miembros del BID en 1999.

D. Características Estructurales del Sector de las Microfinanzas

- 1.19 A continuación, se presenta la evolución que ha tenido el tema de las microfinanzas y el crédito popular en América Latina y el Caribe para entender su desarrollo a nivel del mercado informal del crédito constituido por ONG, por las COAC, y más recientemente por algunas entidades financieras formales.

1. Antecedentes

- 1.20 La falta de servicios financieros que históricamente ha afectado a las poblaciones de bajos recursos y/o alejadas de las grandes zonas urbanas en los países de América Latina y el Caribe, condujo a la generación espontánea de mecanismos que permitieran el suministro de crédito para amortiguar los excesos y faltantes en el flujo de caja de las personas. Así, surgieron grupos informales de prestamistas y deudores, los costosos prestamistas particulares, o se crearon cooperativas y ONG que prestaran los servicios financieros.
- 1.21 Ante la falta de mecanismos de información transparente y de garantías tradicionales, se desarrollaron tecnologías basadas en el uso de información privada y seguimiento directo. Estas son características propias de los mercados financieros informales dirigidos a poblaciones sin acceso al mercado financiero formal, justamente por la existencia de fallas de mercado relacionadas con la falta de canales de información adecuados y de garantías suficientes para respaldar el crédito⁸.
- 1.22 Inicialmente, en la década de los setenta, los instrumentos de apoyo en términos financieros hacia el sector microempresarial se enmarcaron dentro de un enfoque paternalista que consideraba que lo importante era hacer llegar el crédito en condiciones financieras favorables con el fin de “aliviar la pobreza”. En los ochenta, se dio el reconocimiento del sector de la microempresa como un sector con potencial de crecer como semillero de pequeñas y medianas empresas (PYME), al tiempo que eran vistas como mecanismos de canalización del apoyo social.

⁷ Op cit

⁸ González Vega, Claudio, “Dificultades de las Transacciones de Microfinanzas”, El Reto de las Microfinanzas en América Latina: la visión actual, CAF, 2002.

Galindo A, Millar M., Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions, Santiago de Chile, 2001.

- 1.23 El Banco lideró este proceso a través del Programa de Pequeños Proyectos iniciado en 1978, destinando recursos hacia fondos rotatorios de crédito manejados por organizaciones de base y dedicados a este propósito. A pesar de los esfuerzos realizados, este esquema se debilitó como resultado de la baja recuperación de los créditos, los altos costos de los programas y las tasas de interés subsidiadas que no permitían mantener el valor real de los recursos.
- 1.24 A partir de la década de los ochenta, en algunos países de la región se consideró vital la capacitación (voluntaria o como prerrequisito del crédito) de los microempresarios bajo el supuesto de que ésta permitiría no sólo mejorar sus ingresos sino convertirlos en clientes aceptables para el sector financiero formal. Si bien las tasas de interés eran superiores y positivas en términos reales, continuaba existiendo un subsidio en vista de que todavía no permitían cubrir los costos de intermediación relacionados con el costo de los recursos en el mercado financiero. La concepción del esquema era de alguna manera desarrollista, en vista de que se financiaban “proyectos” a plazos de más de un año. El resultado final fue una alta morosidad de los programas, sin que se lograra ampliar la red de instituciones dispuestas a financiar a este tipo de empresarios.
- 1.25 Al mismo tiempo surgieron las organizaciones no gubernamentales (ONG) crediticias especializadas que a través de la adaptación de procedimientos, metodologías de análisis y sistemas de control de calidad de la cartera especialmente diseñados para realizar eficientemente operaciones de muy baja cuantía, lograron demostrar la posibilidad de financiar a las poblaciones de bajos ingresos con esquemas financieros rentables y autosostenibles. Fue así como se desarrollaron las bases de tecnologías especializadas en el manejo del crédito microempresarial, las cuales con su desarrollo posterior permitieron más adelante demostrar la viabilidad del negocio dentro de parámetros de sostenibilidad, rentabilidad y control del riesgo crediticio (Cuadro 1.2).⁹

Cuadro 1.1: Microcrédito

Crédito de bajo monto y corto plazo dirigido a financiar actividades productivas realizadas por personas de bajos ingresos, típicamente microempresarios

2. El Microcrédito y las Instituciones Microfinancieras

- 1.26 A principios de los 90, el Programa de Pequeños Proyectos del BID apoyó varios programas de microcrédito en la región. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente que las instituciones microfinancieras no contaban con fuentes de fondos suficientes para lograr el ritmo de crecimiento necesario para atender la demanda insatisfecha. De allí surgió la inquietud de la conversión de las instituciones microfinancieras en entidades financieras formales sujetas a la supervisión especializada del Estado (formalización) como mecanismo para acceder a la canalización de grandes volúmenes de recursos de ahorro del público hacia el crédito microempresarial. Este proceso se inició con Prodem quien promovió la

⁹ Una descripción detallada de las características de estas tecnologías microcrediticias se puede encontrar en Ledgerwood, J. (1998).

creación de Bancosol en Bolivia, seguida por la conversión de Procrédito en la Caja Los Andes en ese mismo país, y replicada con la Fundación Calpiá y su transformación en Financiera Calpiá en El Salvador. A ellas se han unido varias entidades durante la década a través del continente.¹⁰ A este proceso es al cual se le ha denominado “upscaling”.

Cuadro 1.2: La Tecnología de Crédito Microempresarial

Por tecnología crediticia se entienden las actividades ejecutadas por una entidad financiera dirigidas al otorgamiento del crédito, que incluyen criterios de elegibilidad de los prestatarios, la determinación de los préstamos a conceder, el monto, el plazo del crédito, las exigencias de garantía, así como el monitoreo y recuperación del mismo. En el caso del crédito microempresarial las más utilizadas han sido las de crédito solidario y crédito individual, que se diferencian en que en el primero el crédito se otorga a un grupo personas (3 a 5) que es responsable por el crédito siendo los miembros del grupo los encargados de evaluar y asegurar la calidad crediticia de cada individuo. En el crédito individual, el crédito se otorga a una persona que es la responsable del crédito y la entidad crediticia debe encargarse de recoger la información y hacer el seguimiento de la calidad crediticia del deudor. Otros rasgos característicos de las tecnologías microcrediticias son:

Recopilación y evaluación de la información de crédito: La información se recoge directamente del microempresario para evaluar su capacidad de pago y la viabilidad del negocio y diligenciar directamente los formularios. Esta evaluación se realiza estimando los ingresos actuales disponibles del microempresario, con base en los flujos de fondos del negocio y de la familia y se complementa con los registros de las centrales de riesgo además de verificar referencias con sus vecinos. El trámite de una solicitud de un cliente nuevo demora normalmente tres días, mientras que la aprobación de un segundo crédito normalmente se tramita en uno

Préstamos escalonados: los microempresarios reciben créditos cada vez de mayor monto y plazo, en la medida en que demuestren su capacidad y voluntad de repago. Esto permite medir la verdadera capacidad de pago del cliente a través de sucesivas operaciones donde la primera normalmente se sitúa por debajo de la capacidad teórica de pago del cliente. La disciplina en el pago se estimula con la promesa de un acceso permanente y continuo al crédito. El primer crédito tiende a situarse en montos inferiores a US\$500 dólares y el plazo es inferior a los seis meses, ampliándose a medida que el microempresario demuestra su voluntad y capacidad de pago. Los clientes Triple AAA pueden llegar a obtener crédito por US\$5.000 a tres años solo después de cinco o seis operaciones.

Control de la mora: Requiere de un sistema de seguimiento permanente que garantice una reacción muy rápida (al día siguiente) ante el atraso del pago de una cuota (la frecuencia de pago es alta: menor de un mes). También se aplican esquemas de remuneración variable a los analistas en función tanto de los desembolsos como de las recuperaciones para estimular la eficiencia en la fuerza de ventas tanto en colocación de nuevos clientes como en recuperación de los recursos prestados.

Garantías: En general son nulas ó poco convencionales en vista de que prima la capacidad de pago del deudor. En el crédito individual, las garantías son simbólicas y constituidas en su mayoría por prendas sobre bienes de alto valor para el microempresario (bienes de producción, de consumo duradero o joyas). Lo importante es que el microempresario que tenga la capacidad de pago perciba claramente que en caso de entrar en mora, él perderá el bien dado en garantía. En el crédito solidario, la garantía es la firma solidaria del grupo y cada miembro responde solidariamente por el préstamo de los demás de tal forma que si un integrante no paga los demás deben responder por esa deuda.

- 1.27 Por otra parte en el transcurso de la década del 90, ante el éxito de entidades microfinancieras que habían tomado la decisión de formalizarse, con el impulso del Banco a través de los Programas Globales de Crédito a la Microempresa, algunos bancos iniciaron la exploración del mercado de la microempresa. Esto se

¹⁰ En estos casos se contó con el apoyo del BID y el FOMIN en distintas etapas a través del Programa de Pequeños Proyectos, recursos de los Programas Globales de Crédito, lo mismo que con aportes de capital directos o a través de Profund.

dio en algunos casos, por ejemplo en Paraguay, como respuesta a una situación de competencia, y en otros como reconocimiento de un nicho de mercado accesible dada la cobertura de su red y de su portafolio de productos. El acercamiento de instituciones financieras formales hacia el segmento microempresarial se ha denominado el “downscaling”.

- 1.28 Al final de la década se ha hecho consciencia que el crédito no es el único servicio financiero que demandan las personas y por ende el reto hoy en día es el de ofrecer acceso a servicios tan básicos como el de transferencia de fondos a menor costo y bajo condiciones adecuadas de seguridad, tanto para los flujos de recursos dentro de un país (típicamente entre las zonas rurales y las urbanas), como la transferencia entre países

Cuadro 1.3: Microfinanzas

Prestación de servicios financieros integrales a las poblaciones de bajos ingresos. Dentro de estos servicios financieros se incluyen el ahorro, el crédito, las transferencias y también otros servicios no bancarios como los seguros.

3. Análisis de la Evolución de las Instituciones Microfinancieras

- 1.29 De acuerdo con el inventario de las microfinanzas mundiales realizado por el Banco Mundial, se estimó que en 1996 existían más de 1.000 instituciones en cerca de 100 países, cada una de las cuales con más de 3 años de existencia y atendía a más de 1.000 microempresarios. Se calcula que para el final de los noventa las ONG atendían más de 1,5 millones de microempresarios, los cuales llegaban a 3 millones si se incluyen las cooperativas.¹¹ De estas se estima que a finales de la década sólo había 30 IMF reguladas sin incluir cooperativas de ahorro y crédito.
- 1.30 En el Anexo I se recoge la información financiera básica de 49 instituciones microfinancieras formales y sin formalizar de la región de América Latina y el Caribe, para diciembre del 2001. Estas entidades en conjunto tienen un volumen de activos de US\$1.116 millones y una cartera de US\$843 millones distribuida en más de 900.000 clientes. Es de anotar que estas cifras no incluyen importantes entidades bancarias formales que dentro de sus operaciones otorgan también crédito microempresarial como son el Banco Caja Social de Colombia que concentra el 26% de los activos de las instituciones microfinancieras de la muestra y el Multicredit Bank de Panamá que aporta casi el 18%. En estos dos casos, es importante aclarar que la cartera dirigida al segmento microempresarial es solo una parte de la cartera total.
- 1.31 Por otra parte, las COAC conforman un grupo de intermediarios financieros que, si bien no están especializados en las poblaciones de bajos ingresos, canalizan servicios financieros (ahorro y crédito) a estas poblaciones al punto que constituyen una fuente importante de crédito para las microempresas en América

¹¹ Jansson, Tor. Microfinance: From Village to Wall Street, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., Noviembre 2001

Latina y el Caribe. En general, las COAC tienen características específicas que le permiten atender estos sectores de la población, dentro de las que se destacan la diversificación de su base de clientes, la disponibilidad de información proveniente de su arraigo en la comunidad, y su capacidad para proporcionar servicios financieros de captación de recursos. Las COAC han evolucionado como una forma de llegar a las zonas rurales y semi-urbanas con servicios financieros. La información publicada por WOCCU solo incluye las cooperativas afiliadas ¹² en América Latina y el Caribe que representan una muestra de 2.022 entidades que concentran 4,8 millones de asociados. Este grupo de entidades maneja ahorros por un valor de US\$2,7 mil millones y cartera de US\$2,3 mil millones.

4. Regulación y Supervisión

- 1.32 La década de los noventa fue de grandes cambios en materia de regulación y supervisión, aunque no todos se dieron al mismo tiempo y en las mismas materias en todos los países. Dentro de los principales cambios que se introdujeron en la década, se incluyen los mecanismos de entrada y salida de entidades, el aumento de los requerimientos en materia de la información que debían solicitar las instituciones al momento de evaluar un crédito, y el incremento de los reportes sobre la calidad de la cartera de las entidades. También se fortaleció el marco de las operaciones autorizadas a las entidades financieras de cada país, se establecieron normas más precisas y aplicables sobre márgenes de solvencia en relación con los activos ponderados por su nivel de riesgo y se expidieron, entre otras, normas sobre calificación de riesgos de mercado y liquidez. Se expidieron normas sobre publicación y transparencia de la información, se introdujeron sistemas de normas contables uniformes, y se desarrollaron mecanismos e instrumentos de apoyo a la evaluación del riesgo de crédito como las “centrales de riesgo” en las superintendencias o administradas por el sector privado.
- 1.33 Al tiempo que se desarrollaban reformas en materia de regulación y supervisión, en el campo de las microfinanzas se promovía la formalización de las entidades microfinancieras. Las pioneras en cada país tuvieron que enfrentar entonces normas típicamente diseñadas para controlar el riesgo del sector financiero formal del país, o requerimientos de capital mínimo adecuados más para bancos múltiples que desarrollan todo tipo de operaciones financieras. Dentro de este entorno se da la discusión acerca de las características y el marco regulatorio más adecuado para estimular el desarrollo del acceso del sector microempresarial a la banca formal, siendo un elemento de fundamental importancia para explicar también el éxito o el fracaso de algunas iniciativas de formalización. Temas como la desregulación de las tasas de interés activas y pasivas, así como el de asegurar alternativas que propicien un fondeo creciente de estas instituciones bajo condiciones de seguridad y confianza, en especial a las que se especializan en este segmento de la población, justifican la atención dada por el FOMIN en varios

¹² Muchas de estas cooperativas también prestan servicios financieros a sectores de la población de mayores ingresos.

proyectos y explica la insistencia en continuar trabajando en el marco de regulación y supervisión de ese tipo de entidades.

- 1.34 Si bien en algunos países¹³ se está promoviendo con apoyo del FOMIN el ajuste del marco de regulación y supervisión para facilitar la formalización de entidades microcrediticias y la realización de estas actividades por parte de la banca comercial, en otros países los ajustes son todavía incipientes. De manera muy general, en estos casos hay elementos de regulación y supervisión que es conveniente revisar para efectos de facilitar la formalización de entidades microfinancieras, sin perjuicio del reconocimiento de la importancia de mantener un marco regulatorio que asegure el control de los riesgos y el desarrollo de la industria en condiciones de seguridad y confianza. Dentro de estos elementos se incluyen la definición misma del microcrédito, el establecimiento de entidades especializadas en este segmento, las operaciones autorizadas, y las prácticas mismas de supervisión bancaria¹⁴.

¹³ Por ejemplo en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia el FOMIN está apoyando a los organismos reguladores financieros gubernamentales con cuatro proyectos por un total de US\$4,32 millones.

¹⁴ Varios autores han tratado el tema del microcrédito. Se pueden destacar Christen y Rosenberg (2000), Trigo (2000), Churchill (1997), Jansson (1997).

II. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN

- 2.1 El objetivo de este capítulo es recoger la estrategia subyacente que ha determinado las actuaciones e intervenciones del Banco y del FOMIN en el desarrollo y apoyo de proyectos en el campo de las microfinanzas. Esto incluye la identificación de los factores claves del desarrollo desde el punto de vista del Banco, del FOMIN y del sector privado, y el análisis de la evolución de las intervenciones del FOMIN dirigidas a atender las necesidades del mercado. Todos estos temas se tratan más en detalle en el Anexo II.

A. Políticas y Estrategias Sectoriales Banco

- 2.2 La estrategia del BID ha evolucionado de forma considerable en los últimos diez a quince años, de acuerdo con los cambios en la visión del desarrollo de la microempresa que se han dado tanto en los medios académicos como en las agencias donantes, los mismos gobiernos y los organismos multilaterales.
- 2.3 Hasta finales de los 70 cuando el sector se percibía como una distorsión improductiva de las economías latinoamericanas y el apoyo hacia el mismo se caracterizaba por un criterio asistencialista, el instrumento típico que utilizó el BID para atender las necesidades de este segmento fue el Programa de Pequeños Proyectos. A través de este programa se financiaron con recursos subsidiados y de cuasi donación (préstamos con tasas de interés muy bajas, con plazos largos y periodos de gracia), tanto Fondos Rotatorios de Crédito como proyectos para fortalecer instituciones que le prestaban servicios financieros y no financieros a los microempresarios.
- 2.4 En 1989 la Séptima Reposición de Capital del BID, definió como prioritaria el área de la microempresa, dando lugar a la creación de la División de Microempresas. En 1992 la División de Microempresas confirmó a través de un cuidadoso estudio la debilidad y falta de sostenibilidad de las instituciones apoyadas, y sugirió una metodología de evaluación para instituciones microfinancieras¹⁵, que se convirtió en un insumo muy importante para definir la estrategia del BID a partir de ese momento en el segmento de las microfinanzas.
- 2.5 Además de los esfuerzos de apoyo a proyectos individuales en los noventa, el BID contribuyó al proceso de “Downscaling” de las entidades financieras formales mediante el otorgamiento a los gobiernos de Préstamos Globales de Crédito (Microglobales), canalizados al sector microempresarial a través del mecanismo de redescuento. Esta estrategia también se apoyó en el otorgamiento de recursos de cooperación técnica a los intermediarios financieros para la introducción de

¹⁵ Esta metodología se publicó también en 1994 bajo el título “Guía Técnica para el Análisis de Instituciones Financieras Microempresariales”, elaborado por funcionarios de la División de Microempresas del BID con profesionales de la firma IPC, constituyendo en una base para una mayor estandarización regional en la forma de reporte y análisis de la información financiera de estas entidades.

tecnologías crediticias apropiadas al crédito microempresarial. En 1994 la Octava Reposición de capital del Banco ratificó nuevamente la microempresa como área prioritaria.

- 2.6 La estrategia del BID se fue transformando en los 90 hacia una visión más integral, en dónde la eficiencia y sostenibilidad de las instituciones que brindan los servicios a los microempresarios se convierte en la mejor solución de largo plazo a la falta de acceso al crédito de los microempresarios. Uno de los temas más polémicos en ese momento fue el reconocimiento que subsidiar las tasas de interés no había permitido ampliar la oferta de recursos. Se destacó la necesidad de que las tasas de interés fueran positivas en términos reales y que permitieran la sostenibilidad de las instituciones. Esta estrategia hizo evidente la integración del BID al concepto cada vez más generalizado que señalaba la importancia de la “comercialización” de las instituciones dedicadas al microcrédito.
- 2.7 El objetivo general de la estrategia era la promoción de las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo del sector microempresarial en la región, a través del logro de objetivos específicos como: (i) Política y régimen regulatorio favorables; (ii) Instituciones sólidas y sostenibles que ofrezcan servicios financieros y no financieros para atender la demanda de las microempresas; (iii) Mayor acceso de los microempresarios desaventajados y de bajos ingresos (incluidos mujeres y poblaciones indígenas) a los servicios financieros y comerciales, y; (iv) Mayores, continuos y permanentes flujos de recursos para invertir en microempresas.
- 2.8 Esta estrategia se concentró en la reforma de políticas y el desarrollo institucional, siempre teniendo un enfoque por país, con base en tres instrumentos: el diálogo de políticas, los préstamos y las cooperaciones técnicas. La estrategia destaca la posibilidad de utilizar al FOMIN para realizar inversiones en IMF así como la de ofrecer potencialmente garantías “para promover vínculos entre intermediarios privados que ofrecen servicios financieros a microempresas.” La meta sería lograr canalizar recursos por un total de US\$500 millones en el período 1996-2001 para la promoción de las microempresas de la región.
- 2.9 En ese momento era clara la necesidad de ampliar la gama y el volumen de recursos disponibles para financiar el crédito de las entidades microcrediticias a través de la formalización. Sin embargo, no se destacaba la importancia de acceder a todo el espectro de servicios financieros en general por parte del sector microempresarial, incluyendo depósitos de ahorro, sistemas de transferencia ágiles y a bajo costo, y seguros entre otros, algo que solo aparecería más tarde en la década como consecuencia entre otras de la necesidad de las IMF de enfrentar un entorno competitivo cada vez más fuerte.
- 2.10 En la estrategia del Banco hacia la microempresa se destacó explícitamente lo que para el BID debía ser la función principal del FOMIN en microfinanzas. Además, de realizar aportes de capital y otorgar financiación a las IMF, el FOMIN debía darle prioridad a “...el fortalecimiento y diversificación de instrumentos e

instituciones microfinancieras...; la mejora de servicios no financieros para pequeñas empresas y microempresas en áreas tales como información de mercado, control de calidad, innovación y transferencia de tecnología.”.

- 2.11 A lo largo de la década de los noventa, el BID utilizó instrumentos como el Programa de Pequeños Proyectos, los Programas Globales de Crédito a la Microempresa, el Programa de Empresariado Social y el FOMIN, a través de los cuales ha canalizado US\$822 millones para apoyar a las microempresas mediante el suministro de servicios financieros y no financieros. Finalmente, es importante destacar el papel que ha desempeñado el BID como difusor de las “mejores prácticas” en la prestación de servicios financieros y no financieros a microempresas, para lo cual cuenta ya con varias publicaciones y la realización de seminarios y foros como el Foro de la Microempresa.

B. Objetivos Estratégicos Originales del FOMIN y Evolución

- 2.12 Desde la constitución del FOMIN en 1993, el sector de micro y pequeña empresa es el único, dentro del sector privado, considerado explícitamente como un objetivo específico de intervención. Esto se manifiesta con la dedicación de una de las líneas (Facilidad de la Pequeña Empresa - III) exclusivamente a la promoción de la pequeña y micro empresa. La Facilidad III es la única línea del FOMIN que puede financiar, aportar capital o donar recursos, por lo que desde el principio se dotó de la flexibilidad necesaria para apoyar el desarrollo de la industria.
- 2.13 El desarrollo de las actividades del FOMIN se dió dentro del contexto de las políticas del BID, su estrategia global para este segmento, y los programas complementarios mencionados. Las actividades del FOMIN estaban integradas dentro de las operaciones del grupo del BID como otro de sus instrumentos de intervención. Esto permitía iniciar la intervención con el apoyo a las ONG financieras emergentes a través del Programa de Pequeños Proyectos, que se complementaba con el apoyo del FOMIN a los intermediarios más exitosos, luego con los Préstamos Globales para financiar, instituciones reguladas.
- 2.14 La evolución estratégica específica del FOMIN como tal se abordó en el Informe Perry y en el Working Group Report (WGR)¹⁶, en 1996 y en el 2000. Adicionalmente en 1999 se elaboró un documento específico sobre el programa de microempresas que buscaba atender tres áreas: la creación de capacidad para el desarrollo de microempresas referida principalmente al marco regulatorio y el perfeccionamiento de la supervisión especializada en microfinanciamiento; el desarrollo de servicios empresariales y de capacitación y por último la promoción del microfinanciamiento en la región¹⁷. Fue sólo hasta el 2000 cuando el FOMIN preparó un documento independiente que contenía su visión de los temas

¹⁶ MIF-GN 56, “Report of the Working Group on MIF strategy”, julio 2000

¹⁷ MIF-GN50 Programa de desarrollo de microempresas del FOMIN 1999-2002, febrero 1999.

estratégicos en ese campo, pero con un concepto bastante restringido sobre lo que constituye un primer cluster en microfinanzas.

- 2.15 El Informe Perry¹⁸ de septiembre de 1996 ratificó la importancia como sector del grupo de proyectos de microfinanzas, al tiempo que destacó la necesidad de agilizar los procesos operativos, propiciar una actitud más activa del FOMIN frente a las propuestas que pudieran presentar las instituciones, y de trabajar más con el componente de fondos no reembolsables para el fortalecimiento de instituciones que estuviesen en proceso de formalización. Cabe recordar los principios consagrados en el Convenio Constitutivo del FOMIN en el sentido de que sus recursos debían “complementar y suplementar” las actividades del BID sin sustituirlas.
- 2.16 Frente a las prioridades generales que debían enfatizarse para el Informe Perry, propuso que la Facilidad III-A se concentrara en: (i) asistencia técnica a intermediarios financieros regulados y no regulados para mejorar la calidad de los servicios, desarrollo de nuevos productos y el desarrollo de sus sistemas de información y control; y (ii) asistencia técnica para la prestación de servicios no financieros, dentro de los cuales destacan la información de mercados, estándares de calidad y gerencia. Frente a la Facilidad III-B o Fondo de Inversión, el informe sugirió profundizar su estrategia moviéndose hacia: (i) constituir mecanismos parciales de garantía para mejorar la capacidad de endeudamiento de las IMF ante los mercados financieros; (ii) invertir en el capital de IMF que estuviesen surgiendo; (iii) invertir en intermediarios financieros formales que quisieran atender a micros y pequeñas empresas; (iv) invertir en fondos de capital de riesgo que invirtieran directamente en PYME.
- 2.17 Por su parte, la gran conclusión del WGR en el 2000 consistió en recomendar una mayor concentración de las actividades del FOMIN con un enfoque estratégico, y dejó de enfatizar la necesidad de que las actividades del FOMIN fueran consistentes con los programas y las políticas del Banco, asegurándose sin embargo, que los recursos nunca sustituyeran componentes de una operación del BID. Se sugirió la reorganización de la intervención del FOMIN alrededor de “clusters”, de manera muy similar a la desarrollada de facto por el Banco en microfinanzas. El WGR hizo énfasis en la necesidad de concentrar las actividades en el área de microempresas en la promoción de tres actividades básicas: innovación, marco regulatorio y fortalecimiento institucional. Estos temas ya habían sido abordados por el FOMIN hasta ese momento, y el Banco venía desarrollando actividades en relación con el marco de regulación y supervisión en conjunto con funcionarios de las superintendencias de diferentes países¹⁹ como resultado del mandato dado al BID en la Cumbre de las Américas en Miami en 1995. En el WGR es en donde por primera vez se nota la clara intención de definir una estrategia independiente para el FOMIN, destacando la importancia de contar

¹⁸ MIF-GN 41Rev., MIF-Task Force Report, Septiembre, 1996.

¹⁹ Los autores de esta evaluación tuvieron la fortuna de trabajar en el año 2000 con el proyecto ATN/SF-6428-RG, titulado “Proyecto Reforma de Políticas y del Marco Regulatorio para las Microfinanzas”, contratado por SDS y dirigido por Ramón Rosales.

con funcionarios propios para que actúen como coordinadores de los “clusters”, sin perjuicio de su consistencia con la política del Banco y la importancia de mantener la comunicación y discusión abierta con el personal del Banco.

- 2.18 En resumen, es importante destacar que el enfoque estratégico de la actividad del FOMIN en microfinanzas ha estado determinado desde el Banco, habiéndose logrado una excelente complementariedad de los diferentes Programas del Grupo Banco. Este es el resultado de la realización de un trabajo coordinado de más de una década consecuencia del compromiso de largo plazo con una visión estratégica.

C. Análisis de Intencionalidad Estratégica enunciada en los Proyectos

- 2.19 Desde un principio, en los proyectos apoyados por el FOMIN se definió como prioritaria el área de conversión de ONG en intermediarios financieros regulados (formalización), como principal instrumento para lograr un mejor acceso de los microempresarios al crédito. En este sentido, se trabajó sobre la base de entidades apoyadas previamente por el Banco a través del Programa de Pequeños Proyectos, que mostraban un excelente desempeño y perspectivas de expansión. De allí la importancia de los aportes de capital provenientes de la Facilidad III-B, para facilitar el cumplimiento de los requisitos mínimos de capital exigidos por las normas de cada país, que se canalizaron en varias oportunidades en forma directa y, en otras, a través de la participación del FOMIN en fondos de capital de riesgo.
- 2.20 Una vez se formalizaron las entidades más avanzadas y de mayor tamaño en una primera tanda de proyectos al inicio del FOMIN, la labor se concentró en apoyar a las ONG a través de cooperación técnica en su fortalecimiento para luego formalizarse. En cuanto a los problemas enfrentados por las entidades formalizadas para acceder a más recursos, el FOMIN se ajustó a los requerimientos ofreciendo líneas de crédito, cuando existían limitaciones fuertes en el mercado local para acceso a financiamiento. Al mismo tiempo se comenzaron a explorar instrumentos dentro del FOMIN que permitieran respaldar a las IMF en la obtención de recursos a través de instrumentos como garantías, líneas para apoyar la entrada a los mercados de capitales o de financiación proporcionando las garantías del caso.
- 2.21 Las dificultades impuestas por las normas de regulación y supervisión del sector financiero formal para las entidades ya formalizadas como las que estaban en proceso, llevaron al BID-FOMIN a complementar el apoyo directo con el trabajo con las autoridades de regulación y supervisión del sistema financiero, a tal punto que se convirtió en el primer cluster dentro del tema de microfinanzas propuesto para el FOMIN.
- 2.22 Ante las crisis financieras enfrentadas en diversos países y los diferentes grados de competencia que comenzaron a caracterizar ciertos mercados, varios proyectos se orientaron a mejorar la eficiencia en los procesos con el fin de disminuir los costos operativos y al desarrollo de nuevos productos que permitieran mejorar y

retener a los clientes. Es allí en donde se integra el concepto de las “microfinanzas” entendido como el acercar “servicios financieros” integrales a los microempresarios y sus familias. El viraje de la intencionalidad estratégica del BID/FOMIN no es tan evidente en los documentos escritos al respecto. Sin embargo, si se estudian los proyectos mismos en función de su fecha de iniciación y la realidad de cada país, la evolución se confirma y permite destacar el grado de flexibilidad del FOMIN que le permite adecuarse a la realidad cambiante de este negocio.

- 2.23 En forma resumida, la intencionalidad estratégica del FOMIN se puede agrupar de la siguiente forma, sin incluir las cifras de los relacionados con regulación:

Tabla 2.1: Resumen de Intencionalidad Estratégica de la Intervención del FOMIN en Microfinanzas

Áreas de Intervención	Objetivos	Instrumentos	Número y Valor de Proyectos *
“UPSCALING” - ONG’s en proceso de formalización - Fortalecimiento ONG’s	Crear una red de instituciones eficientes y autosostenibles para asegurar el acceso de las microempresas al crédito y servicios financieros.	Cooperación Técnica: fortalecimiento institucional de la gestión y los sistemas de control, efectuar estudios de factibilidad y de mercado. Aportes de capital: requisito de capital mínimo. Financiación: apalancar su crecimiento	6 proyectos US\$9,4 millones 14 proyectos US\$8,8 millones
APOYO A IMF FORMALIZADAS	Ampliación de la cartera microfinanciera y mejora de la eficiencia. Desarrollo de productos activos y pasivos y apoyo en consecución de recursos.	Cooperación Técnica: asistencia técnica. Credit enhancement: garantías. Financiación: adquisición parcial ó total de emisiones de bonos, y líneas de crédito.	20 proyectos US\$18,8 millones
“DOWNSCALING”	Acercamiento de instituciones financieras a tecnologías microcrediticias.	Cooperación Técnica: asistencia técnica para tecnología microcrediticia. Financiación.	13 proyectos US\$10,4 millones
REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	Logro de marco legal adecuado para controlar riesgos y contingencias de microfinanzas.	Cooperación Técnica a gobiernos: reformas al marco regulatorio y prácticas de supervisión.	**
LÍNEA DE EMERGENCIA	Apoyo a IMF con deterioro de cartera por el impacto de desastres naturales sobre su clientela microempresarial.	Financiación.	4 proyectos US\$23,3 millones
FORTALECIMIENTO DE COAC	Apoyo a sector cooperativo para brindar servicios financieros integrales a microempresas.	Cooperación Técnica: fortalecimiento institucional y definición de esquema de supervisión. Apoyo a autorregulación.	6 proyectos US\$8,2 millones

* No se incluyen 2 operaciones por valor de \$7,3 millones que corresponden a otros temas.

** Estos proyectos fueron evaluados bajo el Grupo de Proyectos de Reforma Financiera (son 4 proyectos con los organismos reguladores financieros en Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia por US\$4,32 millones)

D. Evolución de Modalidades de Intervención

- 2.24 Desde el momento de la constitución del FOMIN, se estableció una diferencia clara en términos de los instrumentos de apoyo a la microempresa y las PYME a

través de la Facilidad III. Se definió la Facilidad III-A, de apoyo con recursos para cooperación técnica no reembolsables, y la Facilidad III-B ó Fondo de Inversiones para la Pequeña Empresa, que ofrece créditos, inversión de capital ó cuasi capital. En un principio, las operaciones relacionadas con microfinanzas fueron proyectos “hechos a la medida”, que dependían en buena parte del compromiso de los funcionarios específicos del BID, y cuyo trámite era más dispendioso y demandaba mucho más tiempo en su elaboración. La eliminación en 1994 de la División de Microempresa a raíz de la reestructuración del BID, causó muchos traumatismos que redujeron el flujo de solicitudes y aprobaciones en 1995, 1996 y 1997. Luego, se tomó la decisión de homogenizar el proceso de solicitud para ajustarlo a la poca infraestructura operativa del FOMIN. Con la creación en 1998 de la Línea de Actividad, la Unidad de Microempresa del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/MIC) adquirió la responsabilidad de tramitar las solicitudes. Este proceso se complementó con una difusión más activa, disparando el número de solicitudes tramitadas.

- 2.25 La Línea de Actividad, por un monto de US\$10 millones, fue creada con el propósito de apoyar el fortalecimiento de las entidades microfinancieras²⁰, mediante el otorgamiento de recursos no reembolsables para mejorar capacidad operativa y de gestión de las entidades. Se dispuso que los recursos se asignaran por un “método de selección competitivo, manteniendo una amplia cobertura regional... donde las IFM’s presentaran sus solicitudes a las oficinas de país para determinar su elegibilidad...” debiendo ser seleccionadas aquellas entidades “que presentan las mejores propuestas”²¹. Dentro de esta línea, la contribución máxima del FOMIN por proyecto es de US\$300.000 con una contrapartida de las instituciones microfinancieras de hasta el 50% del monto aportado por el FOMIN. Las operaciones son tramitadas y aprobadas por el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID en su División de Microempresa²².
- 2.26 En cuanto al tiempo promedio transcurrido entre el registro y la aprobación de las solicitudes, hasta 1996 superaba los 12 meses. La demora en el procesamiento de los proyectos entre el registro inicial y la aprobación final se debió principalmente al represamiento de solicitudes y al modelo organizacional establecido por el Banco. Posteriormente, como resultado de los esfuerzos por mejorar los tiempos de aprobación, y luego con la creación de la Línea de Actividad, las operaciones tendieron a requerir menor tiempo de procesamiento.
- 2.27 Finalmente en 2001, se aprobó la creación de la Línea de Innovación como una invitación abierta a presentar proyectos de contenido “innovador”. Según lo verificado en esta evaluación, lo más innovador de este proceso no fueron los proyectos en sí mismos, sino el acercamiento del FOMIN a un esquema de subsidios a la demanda en donde son las necesidades de las entidades microfinancieras las que determinan el uso de los recursos. Con base en el

²⁰ “Downscaling” y “Upscaling”.

²¹ MIF/GN-47, junio 1998, “Línea de Actividad para el Fortalecimiento de Instituciones Financieras para la Microempresa”

²² Bajo una No-objeción del FOMIN.

análisis realizado y con el propósito de facilitar la comprensión de los proyectos relacionados con microfinanzas, éstos se agrupan en siete subcategorías en función de los instrumentos de intervención, así:

1. **Financiación:** líneas de crédito ó de apoyo para la emisión de bonos para IMF.
2. **Fondos:** fondos de capital de riesgo que otorgan financiación y capital de riesgo a IMF.
3. **Equity:** operaciones en donde el FOMIN ha efectuado aportes directos de capital a IMF.
4. **Cooperativas (COAC):** proyectos relacionados con cooperativas de ahorro y crédito.
5. **Línea de Actividad:** proyectos de asistencia técnica a IMF financiados a través de esta línea.
6. **Emergencia :** Líneas de financiación creadas para apoyar a las entidades microfinancieras afectadas como consecuencia de desastres naturales
7. **Otros:** incluye las demás operaciones.

2.28 Desde el principio de la década y hasta 1998, los principales instrumentos para apoyar proyectos relacionados con microfinanzas eran la financiación, los fondos y el aporte de capital directo. También en esos años fue cuando se financiaron la mayoría de proyectos de cooperativas atendidos por FOMIN hasta la fecha. La creación de la Línea de Actividad aumentó sustancialmente el número de operaciones, aunque en términos de valor, las operaciones se concentraron en aquellas de Financiación, especialmente las que buscaban acercar a las IMF al mercado de capitales, y en las de Emergencia relacionadas con el apoyo a las IMF afectadas por los desastres naturales.

2.29 Desde 1993 hasta diciembre de 2001 el FOMIN ha realizado 65 operaciones relacionadas con microfinanzas por un valor total de US\$86,2 millones, que se distribuyó en las distintas categorías de intervención. La Línea de Actividad le permitió atender un número importante de instituciones, por lo cual las operaciones a través de ésta representan el 48% del total. Sin embargo, su valor promedio es precisamente el más bajo al punto que representa tan solo un 10% del total de los recursos comprometidos. En términos de volumen de recursos se destacan los proyectos relacionados con Financiación y con aportes directos de capital, y finalmente lo aportado a Fondos de Capital de Riesgo.

2.30 En cuanto a la distribución por países de los recursos destinados a microfinanzas, se destaca obviamente el caso de Bolivia en dónde se ha comprometido una importante cantidad de recursos por país y es justamente en donde se evidencian los ejemplos de desarrollo de las microfinanzas más exitosos. También llama la atención el bajo monto dedicado a Chile y la ausencia de proyectos en Brasil y Argentina, relacionado con un desarrollo menor de las microfinanzas.

III. EVALUACIÓN DE PROYECTOS

- 3.1 En este capítulo se presenta el resumen de los resultados obtenidos de la evaluación realizada a los proyectos aprobados por el FOMIN en el área de microfinanzas entre 1993 y 2001. Su versión completa se puede consultar en el Anexo III. La metodología de evaluación fue desarrollada por OVE con este propósito específico, e involucra la calificación de los proyectos bajo siete grandes áreas: relevancia, efectividad, eficiencia, innovación, sostenibilidad, adicionalidad y evaluación. Estas áreas fueron analizadas en las diferentes etapas del desarrollo de los proyectos, es decir al momento de su diseño (ex ante), durante la ejecución, y una vez finalizados ó cerca a la finalización (ex post). Dentro de cada tema se analizaron diferentes aspectos, los cuales aparecen descritos en la Tabla a continuación.

DIMENSIONES EVALUATIVAS	ETAPAS DE PROYECTO		
	A. EX-ANTE	B. EJECUCION	C. EX-POST
1. RELEVANCIA	1.A Diagnóstico de Necesidades	1.B Demanda de Servicios	1.C Generación de Mercado
2. EFECTIVIDAD	2.A Prevención de Riesgos	2.B Manejo de Contingencias	2.C Resultados del Proyecto
3. EFICIENCIA	3.A Asignación de Recursos	3.B Gestión Administrativa	3.C Productividad
4. INNOVACION	4.A Innovación de Producto	4.B Innovación de Proceso	4.C Efecto Demostración
5. SOSTENIBILIDAD	5.A Analisis de Socios	5.B Monitoreo de Socios	5.C Institucionalización
6. ADICIONALIDAD	6.A Valor Agregado FOMIN	6.B Sinergia entre Proyectos	6.C Efecto Catalítico
7. EVALUACION	7.A Evaluabilidad	7.B Monitoreo	7.C Evaluación de Impacto

- 3.2 Con esta metodología, se evaluaron 50 de los 65 proyectos que el FOMIN aprobó en este período, los cuales acumulan recursos por valor de US\$79 millones equivalente a un 92% del total aprobado en el período. Para los 24 proyectos más avanzados en su ejecución o ya ejecutados, buscando una representatividad de los distintos tipos de intervenciones, se prepararon “Estudios de Caso”. Para esta preparación se utilizó la información disponible en el Banco, se efectuaron visitas a los países y se efectuó una Encuesta de Ejecutores (EE). Para los otros 26 proyectos se prepararon “Fichas de Proyecto”, incluyendo en varios de ellos visitas, pero mayormente se utilizó la información disponible en el Banco (PPMR, Informes de Progreso, Evaluaciones, etc.), así como entrevistas con expertos y funcionarios del Banco y del FOMIN. Los Apéndices 1 y 2 contienen, respectivamente, ejemplos de un “Estudio de Caso” y de una “Ficha de Evaluación”. Los 15 proyectos restantes corresponden principalmente a operaciones que aún estaban en estado muy incipiente.

- 3.3 Los Estudios de Caso se escogieron a partir de los proyectos que llevaban más de dos años de aprobación ó que contaban con desembolsos superiores a un 50% de los recursos y que representaban suficiente diversidad frente a las áreas estratégicas apoyadas por el FOMIN, así como de los instrumentos utilizados (cooperación técnica, financiación, fondos y equity), buscando además tener una adecuada representación por países que permitiera tener en consideración el entorno en el cual se habían desarrollado los mismos.
- 3.4 Este capítulo también recoge los resultados de estudios efectuados por OVE a nivel de las microempresas clientes de tres IMF en Bolivia, Colombia y Uruguay. Finalmente, se hace un recuento de las principales lecciones aprendidas identificadas en la evaluación de cada uno de los proyectos.

A. Análisis de Cartera del Grupo e Indicadores de Ejecución

- 3.5 El comportamiento diferencial tanto en términos de objetivos de los proyectos como de los procedimientos por Tipo de Proyectos también afecta los Indicadores de Ejecución típicos con que trabaja el FOMIN para monitorear el desarrollo de los desembolsos, los cuales se presentan calculados para los proyectos relacionados con microfinanzas en la **Tabla 3.1**.
- 3.6 En el agregado el problema fundamental de los proyectos se enfrenta al iniciar los desembolsos una vez aprobados, pues ésta demora en promedio 12 meses plazo, a lo cual se le debe adicionar un promedio de seis meses previos que se estima dura el trámite antes de la aprobación. Este plazo tan amplio claramente corrobora la preocupación manifestada en tantos de los estudios y documentos previos que señalan los trámites operativos como una de las grandes limitaciones con que se enfrentan las entidades ejecutoras al acudir al FOMIN como alternativas de financiación de sus iniciativas. Esta situación se agrava si se consideran las demoras adicionales que enfrentan las entidades después del primer desembolso, cuando se deben surtir los trámites para justificar los desembolsos relacionados con contrataciones o compras de equipos, como se analizará más adelante.
- 3.7 Al clasificar los proyectos por Tipo, según la clasificación efectuada en el capítulo anterior, se encuentra que los proyectos relacionados con COAC tuvieron un periodo muy largo de elaboración (10 meses), y otra etapa larga para cumplir con las condiciones previas (13 meses). Esto seguramente está relacionado con el hecho de que varios de ellos dependían de reformas al marco regulatorio de los respectivos países, las cuales se demoraron en ser expedidas. Por su parte los de Fondos de Capital de Riesgo presentan una demora de 37 meses entre la aprobación y la firma del contrato, lo cual está distorsionado por el caso del Fondo Gateway que quedó supeditado al logro de una importante contrapartida de inversionistas privados, que no se materializó y obligó a su replanteamiento. En los demás casos de fondos de capital de riesgo la realidad es que al momento de la aprobación de los fondos se había adelantado una gran parte del trabajo jurídico indispensable en estos casos. No fue así en el caso de los aportes de capital directos a las microfinancieras, sobretudo de los primeros, en los cuales la

definición sobre los Convenios de Accionistas retrasaron en forma importante dichas operaciones, experiencia que sin embargo fue aprovechada en los siguientes. En estos casos, donde el FOMIN está asumiendo responsabilidades adicionales es explicable y entendible no solo el tiempo utilizado en la evaluación de las operaciones sino en su estructuración jurídica.

Tabla 3.1: Tiempos Promedio de Trámite de las Operaciones

Por tipo de Proyecto	Registro - Aprobacion (proxy)	Aprobacion - Firma	Firma - Elegibilidad	Elegibilidad- Primer Desembolso	Aprobacion - Primer Desembolso	Extension (% Período Original de Ejecucion)	Firma a Primer Desembolso (% del Período Original de Ejecucion)
Financiamiento	5	6	5	2	11	3%	20%
Capital	7	5	1	8	14	67%	59%
Línea de Actividad	6	2	5	1	7	12%	18%
Fondo	4	37	4	0	41	0%	32%
Cooperativas	10	4	3	13	19	33%	36%
Emergencia	3	0	3	3	5	13%	24%
Otros	11	2	6	2	11	23%	22%
Total Proyectos	6	5	4	3	12	16%	25%
Desembolsados 100%	5	4	2	4	10	18%	29%

3.8 Finalmente, la Línea de Actividad en términos de procedimientos demuestra sus beneficios pues los proyectos apoyados por este instrumento son los que muestran mayor rapidez tanto en su elaboración como posteriormente en el inicio de los desembolsos, y son los que han requerido un menor aumento de plazo para finalizar desembolsos.

B. Análisis de los Proyectos a través de las Dimensiones de la Matriz de Evaluación

3.9 A continuación se presenta el análisis de todos los proyectos evaluados a través de las siete dimensiones de la evaluación: relevancia, efectividad, eficiencia, innovación, sostenibilidad, adicionalidad y evaluación. En base a ese trabajo se le consignaron calificaciones para cada dimensión a los 50 proyectos evaluados en detalle con una escala de Bajo (1), Medio Bajo (2), Medio Alto (3) y Alto (4). Asimismo, en cada dimensión se tabuló información recogida en los “Estudios de Caso” que permite conocer con mayor profundidad algunos aspectos claves. Por último, cabe destacar el aporte a esta evaluación de la Encuesta de Ejecutores, que enriquece la revisión con una perspectiva desde los ejecutores del proyecto.

1. Relevancia

- 3.10 En el tema de relevancia, la evaluación buscaba determinar si los proyectos apuntaron a un tema de alta importancia en el desarrollo del sector de la microempresa del país. Además se analizó la oportunidad de las intervenciones, el conocimiento demostrado sobre el mercado y el entorno, así como la escogencia de la entidad ejecutora con el fin de determinar si estaban dadas las condiciones que permitieran augurar algún éxito a través de la intervención específica.
- 3.11 La conclusión es que en la mayoría de los casos los proyectos se abordaron temas de alta relevancia. Ello no solo está explicado por la realidad de que en la mayor parte de los países de la región el sector de la microempresa tiene una elevada participación, y además es objeto de la misma insuficiencia de acceso a servicio de crédito, sino porque además respondían a una estrategia estructurada de intervenciones que aprovechaban el conocimiento desarrollado por otras entidades de la región, por el BID mismo y por el FOMIN a medida que este fue ganando experiencia. Los proyectos “hechos a la medida”, especialmente utilizando la financiación y el aporte de capital directo ó indirecto, han sido particularmente relevantes pues han intervenido en una etapa clave de la institución que buscaba apoyar, y además han permitido trascender sus aprendizajes a otras instituciones y países, por los éxitos logrados.
- 3.12 Finalmente, los niveles de tasas de interés que cobran estas instituciones, que son muy superiores a la oferta comercial bancaria, pero inferior a la de agiotistas, demuestran que los servicios financieros ofrecidos por las entidades, y fortalecidos normalmente a través de los proyectos FOMIN, son altamente apreciados por los clientes. Los bajos niveles de mora que se presentan en las entidades microfinancieras, son otra prueba de ello. Asimismo, como parte de esta evaluación se pudo constatar la alta satisfacción de los clientes con los servicios de las IMF en tres países de la región (ver sección 8).
- 3.13 Esto se corrobora en la calificación general de esta dimensión para todos los proyectos evaluados, donde más de un 80% de los proyectos reportan alta relevancia en la etapa ex ante y ex post, disminuyendo a un 60% durante la ejecución fundamentalmente por la poca cultura de consultar al mercado encontrada en la mayoría de los proyectos. Dentro del grupo de proyectos se encontraron ejemplos de alta relevancia debido a que lograron la formalización de las ONG, ó por lo menos contribuyeron a sentar las bases para la misma. En otros se logró además la participación de inversionistas privados y algunos lograron estimular a otras entidades financieras a incursionar en este sector.
- 3.14 Especial atención merecen los proyectos promovidos a través de la Facilidad III-B, es decir aquellos en los cuales el FOMIN ha utilizado sus instrumentos de crédito ó los aportes de capital, ya sea directamente ó a través de fondos de capital de riesgo. Estas operaciones han sido analizadas en detalle y a profundidad, y es de allí de donde han surgido las experiencias más exitosas de promoción de las microfinanzas de la región.

- 3.15 Para la Línea de Actividad, se trata en su mayoría de proyectos que buscan el fortalecimiento en general de ONG microfinancieras, algunas de las cuales han podido dar el paso a la formalización. pero en otros se quedan cortos y no es claro su futuro. En otros casos no es claro el aporte a las microfinanzas de ciertos países, sobretodo en un caso como el de Bolivia ó Perú donde las microfinancieras ya formalizadas han demostrado su viabilidad y sostenibilidad y se cuenta con un número suficiente de ellas.. Muchos casos los proyectos apoyados a través de la Línea de Actividad surgen de la labor de difusión del BID-FOMIN, y son objeto de un análisis menos profundo pues precisamente la Línea se creo para agilizar los trámites. Ese objetivo se logró, a juzgar por los resultados de los indicadores de tiempo de procesamiento, pero parecería que sacrificando otros elementos como el de relevancia. En el campo del desarrollo de COAC, se impulsaron proyectos igualmente relevantes en el sentido de que la participación de estas entidades en los países respectivos ya constituía una oferta de servicios financieros a los estratos más pobres y rurales. Sin embargo, la mayoría quedaron condicionados a la adopción de reformas en el marco regulatorio que nunca sucedieron, que se demoraron y/o que fueron insuficientes, afectando la relevancia de los proyectos en su ejecución y efecto final.
- 3.16 A lo largo del período 1993-2001, la relevancia medida en términos del promedio de las calificaciones de los proyectos firmados en cada año, ha estado en general entre Alta y Media Alta (salvo en el primer año) aunque se observó un reducción considerable (Medio Bajo) en 1997 como consecuencia de un solo proyecto de baja relevancia (Multicredit Bank). Esta situación se recuperó en 1998, para luego reducirse ligeramente lo que coincide con el inicio de la Línea de Actividad a partir de 1998 y la realización de un número considerable de operaciones a través de este mecanismo.
- 3.17 Ahora bien, la labor coordinada entre el BID y el FOMIN le ha permitido a este último aprovechar la experiencia previa desarrollada por el BID a través de los Pequeños Proyectos, de los Préstamos Microglobales, del diálogo con los países y del conocimiento de esos mercados. Con ello, el desarrollo de los proyectos ya contaba con el conocimiento directo proveniente de experiencias previas, y con el desarrollo de una metodología de análisis que permitió escoger en la mayoría de los casos las instituciones, ya sea formales ó informales, más prestantes y dinámicas en cada país. Esto redundó en que las entidades escogidas resultaron ser sostenibles y por ende aseguraron la permanencia de los beneficios obtenidos en los diferentes proyectos. Esto puede explicar el hecho de que, como se observa en la información empírica incluida en el Anexo III, una gran proporción de los proyectos no contara con estudios de mercado, a lo cual se adiciona la dificultad conocida para obtener cifras sobre el sector microempresarial en la mayoría de estos países, sobretodo en la primera parte de la década²³.

²³En la mayoría de los países ni siquiera se cuenta con la información sobre el microcrédito canalizado a través de entidades financieras formales, pues hasta el momento muy pocas Superintendencias Bancarias obligan a diferenciar el microcrédito dentro del desagregado de la cartera de los establecimientos de crédito. Esta desagregación no solo es importante para efectos estadísticos sino para mejorar la supervisión

- 3.18 En materia de efecto sobre el mercado, dado que han predominado operaciones de “Upscaling”, es decir las de fortalecimiento a ONG, donde además solo algunas se han formalizado, el impacto sobre el mercado en términos cuantitativos ha sido marginal, excepto en Bolivia, en donde se presentan los casos más exitosos. Es indudable sin embargo, que el grupo de proyectos apoyados por el FOMIN, que además involucran a todas las principales instituciones microfinancieras de la región, claramente ha demostrado que ofrecer crédito a las microempresas es posible y rentable, con lo cual han cambiado el paradigma que existía a principios de la década.
- 3.19 Al analizar las formas de comunicación con la clientela, se comprueba que ni en los proyectos ni en las instituciones se han incorporado mecanismos para conocer las necesidades cambiantes de la clientela, ni se utilizan mecanismos de feedback del mercado. Esta es una de las grandes debilidades de instituciones que, como la mayoría de las ONG, se han desarrollado dentro de un mercado de características cuasi monopolísticas. La falta de esta cultura también explica por qué no fue posible recoger información fidedigna sobre la percepción que tienen los clientes de los servicios recibidos a través de estas instituciones. Sin embargo como se verá más adelante, en los Estudios de Impacto adelantados específicamente para esta evaluación, se destaca la excelente percepción que tienen los clientes sobre la atención recibida por parte de las instituciones de las cuales son clientes, y se ratifica la poca importancia dada al tema del costo de dinero frente a la relevancia de la agilidad con la cual les aprueban sus solicitudes.
- 3.20 La voluntad de pago de los clientes ha sido ampliamente demostrada en el caso de las microfinanzas, en donde aún en crisis como la boliviana se han mantenido bajo control los índices de mora frente al resto del sistema financiero en un mercado con las tasas de interés más altas. Como se mencionaba en el Capítulo I, a través de los resultados arrojados por indicadores financieros como las tasas de interés que cobran estas instituciones, y los niveles de cartera en mora que presentan, se ha podido evidenciar claramente que los microempresarios sí están interesados en sus servicios y que están dispuestos a pagar por ellos, a pesar de los altos costos que ello representa frente a las tasas promedio del sector financiero en cualquiera de estos países. Esta misma claridad permitió que en el diligenciamiento de las encuestas el 75% de los casos reportaran tener una demostración de esta voluntad de pago por parte de sus clientes.

de las entidades financieras, pues en términos de riesgo, el microcrédito debe evaluarse y supervisarse en forma diferente al crédito de consumo ó al crédito comercial, como lo han demostrado los casos de Perú y de Bolivia, países con la legislación más avanzada en esta materia. Recientemente la categoría también se estableció en Colombia.

Cuadro 3.1: PROFUND – Capital de Riesgo en el Momento Preciso: Un Caso Muy Relevante

En 1994 ya se había hecho evidente la necesidad de estimular la conversión de IMF en intermediaries formales, como un mecanismo apropiado para promover su crecimiento y el suministro de un mayor volumen de recursos al sector microempresarial. Para ello se diseñó ProFund como un Fondo de Capital de Riesgo para contribuir con parte del capital inicial de estas instituciones. Esta figura permitiría apalancar recursos de otros inversionistas, generar un esquema de incentivos al administrador para garantizar la maximización de la rentabilidad de la inversión, y asegurar la existencia de mecanismos de salida en bloque dentro de un plazo predefinido. En este plazo la receptora de la inversión debería alcanzar una rentabilidad definida, para promover la vinculación de inversionistas privados en la venta. La maximización de la rentabilidad como objetivo cumpliría también la función de promover un esquema de gobernabilidad privada que le permitiera a las directivas de las ONG administrar la nueva entidad bajo esquemas empresariales. La CII fue la primera institución del Grupo BID en ser contactada, pero por tratarse de microfinancieras, se decidió que fuese el FOMIN quien evaluara la operación y, en caso afirmativo, aportara los recursos. Los principales promotores fueron Acción Internacional, Calmeadow Foundation, FUNDES, SIDI, y a nivel individual, Fernando Romero.

Consolidar las operaciones para efectuar las inversiones ha requerido gran esfuerzo. De hecho, a través de la década y en diferentes circunstancias por país, las IMF en donde ha invertido Profund han requerido tanto apoyos de liquidez como también asesoría para el diseño del mejor esquema para su conversión. La flexibilidad del fondo y sus Directivos, ha permitido adecuarse a las circunstancias para facilitar recursos de emergencia en momentos tan difíciles como los de la crisis financiera de Ecuador. El desempeño de Profund ha sido sobresaliente, terminando su proceso de inversión en el 2001 con un portafolio de inversiones en las 11 IMF más importantes de la región, que atendían 352.000 clientes y consolidaban una cartera de US\$351 millones. A esto hay que agregar que Profund ha logrado transmitir el conocimiento adquirido en este período, a las instituciones y potenciales inversionistas y su participación con criterio de rentabilidad ha permitido mejorar la gobernabilidad de las instituciones y ha aportado a su proceso evolutivo hacia intermediaries financieros que ofrecen una gama amplia de servicios financieros.

2. Efectividad

- 3.21 En la dimensión de efectividad se busca analizar cuán efectivos fueron los proyectos en el logro de sus metas. Dada la naturaleza cambiante del negocio financiero, una de las claves para mejorar las probabilidades de éxito de un proyecto es efectuar un adecuado análisis sobre los riesgos a los que se enfrentará y contemplar las medidas de mitigación y planes de contingencia que servirán para manejarlos. La efectividad también se evalúa desde el punto de vista de poder suspender a tiempo las operaciones cuando las circunstancias así lo ameritan ó de readaptar los proyectos cuando los cambios en el entorno así lo recomiendan.
- 3.22 Para el grupo de proyectos analizados, se concluye que la efectividad ha sido alta, pero que habría podido ser mejor si se hubiesen anticipado riesgos en mejor forma. Dada la naturaleza financiera de estos proyectos, los riesgos identificados normalmente tienen relación con riesgos de la misma índole, como por ejemplo la posibilidad de un deterioro de los indicadores de la cartera, la no obtención de la rentabilidad buscada, etc. Sin embargo su probabilidad de ocurrencia, ó el impacto sobre los resultados tiende a subestimarse, aun cuando este análisis y su verdadero impacto sobre los proyectos se mejora a través de la década. La mayor debilidad en la identificación de riesgos se presenta en el caso de los proyectos de COAC. En los pocos casos donde era evidente que era poco probable el logro de los objetivos ó el mismo desarrollo de los proyectos, se evidencia una resistencia a “cortarlos” o reformularlos, en especial cuando esta decisión depende de las

Representaciones. Esto también ha cambiado recientemente a raíz de la implementación de normas que buscan automatizar las actuaciones administrativas frente a proyectos que demuestran serios retrasos en su implementación ó en el cumplimiento de sus objetivos. Frente a eventos externos que influyen sobre el desarrollo de los proyectos, se concluye que un marco legal inadecuado, que impida la libre determinación de tasas de interés, así como actuaciones que propicien condiciones de competencia desleal son las principales causas detrás de los casos de microfinancieras apoyadas que no han resultado exitosos.

- 3.23 En términos de la calificación, nuevamente en promedio los proyectos reciben una calificación de Media Alta, con el Grupo de proyectos financiados a través de la Facilidad III-B recibiendo una calificación levemente superior que los de la Línea de Actividad, y claramente por encima de los proyectos de COAC que resultan con una calificación de Media Baja.
- 3.24 A lo largo de todo el período 1993 – 2001, la calificación promedio anual de la efectividad de los proyectos parece mejorar al pasar de estar entre Bajo y Medio Bajo en 1993 a Medio Alto en el 2001. Sin embargo, el nivel Bajo de 1993 corresponde a un solo proyecto de muy baja calificación, por lo que si se tiene en cuenta la evolución desde 1994 se observa una reducción de la efectividad hacia el final de la década. Los proyectos realizados hasta 1995 registraron una efectividad entre Media Alta y Alta como resultado de la realización de proyectos de alta efectividad (Profund, Caja Los Andes, Calpiá, WWB de Colombia entre otros), para luego descender en 1996 y 1997 a un nivel Medio Bajo. Entre 1998 y el 2001 esta calificación se recupera pero no alcanza los niveles de los primeros años.
- 3.25 Finalmente, la efectividad en términos del objetivo último de lograr consolidar una oferta de crédito hacia el sector microempresarial es inobjetable, y las cifras consolidadas de 38 de las entidades apoyadas por el FOMIN directa ó indirectamente a través de dos de los fondos que financian IMF (Lacif y Profund) así lo confirman. La cartera microempresarial de las mismas alcanzaba un valor de US\$633 millones, atendiendo un total de 754.000 clientes. A estas entidades y casi en el mismo período, el FOMIN ha facilitado recursos por un total de US\$19,3 millones (reembolsables y no reembolsables) y si se le agrega lo financiado con aportes y crédito de Profund y Lacif, los recursos ofrecidos a estas entidades ascenderían a US\$33,2 millones, lo que da una idea del excelente multiplicador logrado en las intervenciones del FOMIN.
- 3.26 Estas cifras de volumen de cartera todavía no han logrado impactar los agregados de crédito en estos países, ni resolver la falta de acceso de las grandes mayorías que conforman el segmento de la microempresa, a excepción de Bolivia. Sin embargo, la “Industria de las Microfinanzas” constituida principalmente por las entidades apoyadas por el FOMIN, y otros Donantes Internacionales actuando en forma coordinada, han logrado demostrar que el microcrédito es una operación rentable, y que su nivel de morosidad es bajo, si se aplican las metodologías de

- evaluación de riesgo adecuadas. Con ello se ha logrado el cometido de ofrecer un modelo sostenible a las entidades financieras formales, algunas de las cuales en la última etapa del FOMIN también han acudido en su ayuda para iniciar la implementación de estas “tecnologías” de crédito.²⁴
- 3.27 Entrando a mirar en detalle los resultados de la evaluación de los Estudios de Caso, el hecho de que la mayoría de estos proyectos estén relacionados con entidades financieras o con productos financieros facilita la identificación de los riesgos básicos de esta actividad, en especial si corresponden a los financiados a través de la Facilidad III-B, es decir aquellos en donde el FOMIN presta recursos o realiza aportes de capital. En los proyectos de la Línea de Actividad hay una identificación de riesgos muy limitada la cual es aún más evidente en aquellos relacionados con COAC, quedando varios de estos supeditados a reformas al marco regulatorio y sin planes de contingencia en caso de que estas reformas o no se dieran o se demoraran, como efectivamente sucedió. Esto también sucedió en algunos de los casos de apoyo a procesos de formalización que dependían de la aprobación de un nuevo marco para la conversión de ONG en entidades formales.
- 3.28 Se evidencia una tendencia a subestimar los riesgos y su importancia, lo cual hace que las acciones de mitigación no sean consideradas. Se percibe un cambio claro frente a esta problemática a través del tiempo. Según lo que pudimos establecer en las entrevistas, se ha producido un cambio en la percepción del Comité de Donantes hacia estos proyectos, entendiendo que los mismos implican riesgos, y que es más productivo reconocerlos para contemplar acciones que permitan mitigarlos, lo que ha permitido a la administración del Banco y del FOMIN explicitarlos en mejor forma en los documentos respectivos.
- 3.29 De manera general, es importante destacar que se observa que la identificación de los riesgos propios de las actividades financieras más complejas es muy débil, sin que hayamos encontrado un proyecto que identifique riesgos por ejemplo relacionados con las brechas de liquidez, de tasas de interés, ó de tasa de cambio.
- 3.30 La capacidad de adaptación de los proyectos frente a cambios de entorno resultó mejor cuando estos se originaban en necesidades de los clientes o beneficiarios, lo cual es explicable dadas las características de este tipo de entidades. La baja calificación frente a la adaptación en caso de defectos de diseño refleja la consideración de que los errores de diseño fueron pocos. Ahora bien, en varios casos en donde los eventos externos perjudicaron en forma grave el desarrollo del proyecto o afectaron seriamente la posibilidad de obtener los resultados, esto no fue utilizado para replantear el proyecto, ó para suspender los desembolsos y aún cancelarlos. Nuevamente, en este aspecto se evidencian grandes diferencias entre proyectos aprobados a través de la Facilidad III-B que son supervisados por el FOMIN en Washington, frente a los de la Línea de Actividad que son supervisados y administrados por las Representaciones en cada país. Un ejemplo contenido en el Cuadro 3.2 ilustra esta situación.

²⁴ Este es el caso de Financiera Trisan en Costa Rica, Bancaf en Guatemala, así como y Bahncaf y Bancomer en Honduras

- 3.31 Con relación a los efectos adversos provenientes de eventos externos sobre el desarrollo de los proyectos, la mayoría de las instituciones identificó de manera muy clara el desempeño de las economías de la región durante la década de los noventa. En algunos casos, estos eventos produjeron el cambio en las prioridades de las IMF (caso palpable el de los proyectos en Bolivia y Uruguay), y en otros, los objetivos de los proyectos no se pudieron lograr por el deterioro producido en los indicadores de calidad de cartera.

Cuadro 3.2: ECOFUTURO – Efectos de la Subestimación de los Riesgos: Poca Efectividad

El proyecto de apoyo al Fondo Financiero Privado (FFP) Ecofuturo se gestó en Bolivia entre 1998 y 1999, con el propósito de fortalecer su capacidad de gestión financiera y operativa durante la etapa de arranque y consolidación. La importancia de este proyecto radicaba en la oportunidad de construir un ejemplo exitoso de la creación de una entidad financiera regulada por medio de la unión de importantes ONG microfinancieras.

La disminución en la actividad económica de Bolivia y el consecuente deterioro de la cartera de las entidades financieras, fueron eventos externos que afectaron el proyecto. Pero lo que más lo afectó fue la falta de planificación en el proceso de creación del FFP que lo llevó a iniciar operaciones con una gran debilidad institucional y financiera que amenaza el logro de algún resultado en términos de impacto. A pesar de la adopción de algunos mecanismos de manejo de los riesgos detectados en el diseño, se presentaron inconvenientes relacionados con la gobernabilidad de la institución. Este era precisamente uno de los grandes riesgos relacionados con la compatibilización de intereses de distintas ONG que continuaban desarrollando actividades de microcrédito en el mismo mercado del recién creado FFP.

La debilidad de la entidad creada, que fue atendida marginalmente en el proyecto FOMIN, pone en peligro el objetivo del proyecto, lo que pone de manifiesto la importancia de hacer una evaluación de la salud financiera de la entidad y revisar con detalle los procedimientos y mecanismos mediante los cuales se realiza la integración de los negocios de entidades que son distintas.

- 3.32 Por el contrario, la Línea de Crédito para la compra de bonos aprobada a Prodem por la misma fecha, incorporaba indicadores financieros que permitían hacer un seguimiento adecuado de la entidad y de cuyo cumplimiento dependía la disponibilidad de la línea. A pesar de haberse demorado en tomar la decisión, en forma comprensible dadas las implicaciones de la cancelación, en marzo de 2002 la operación fue suspendida ante el reconocimiento de que los riesgos eran muy elevados tanto para el FOMIN como para los potenciales compradores de bonos de buena fe (Cuadro 3.3).
- 3.33 A nivel de la percepción de la forma como el BID-FOMIN han respondido a las necesidades de adaptación de los proyectos, la evaluación resulta similar a lo que responden los ejecutores en el sentido de que encontramos compromiso con los resultados pero medidos en términos de los desembolsos. Adicionalmente, coincidimos con que la mayor debilidad reside en la velocidad de respuesta del BID-FOMIN ante los cambios que puedan presentarse en el desarrollo e implementación de un proyecto. Ahora bien, aquí también se presentan diferencias entre los proyectos que son administrados y desembolsados en la Sede en comparación con los que se manejan en las Representaciones, en donde éstos muestran un menor grado de flexibilidad en la adaptación.

Cuadro 3.3: PRODEM – Un Retiro a Tiempo: Una Decisión Difícil

Este proyecto se gestó en la Bolivia de 1998 y 1999 para explorar una nueva fuente de recursos para la industria de microfinanzas a través del apoyo a Prodem en su colocación de bonos en la Bolsa de Valores Boliviana, experiencia piloto que se creía podría ser extrapolable a otros países. En el momento del diseño, Prodem estaba en proceso de formalización a través de su conversión en Fondo Financiero Privado (FFP). Se diseñó sobre la base de dos componentes: recursos de cooperación técnica para el proceso de emisión de Bonos complementado con una Línea de Operaciones Bursátiles por US\$2 millones que podría ser utilizada para comprar hasta el 33% de cada una de las emisiones que se lanzarían en el transcurso de 3 años. En todo caso en la primera se pensaba utilizar sólo \$500,000 para una emisión de US\$3 millones (16.7%).

Se evaluaron los riesgos básicos dentro de una operación relacionada con el mercado de valores como son el riesgo país, el sistema financiero, los riesgos de mercado, lo relacionado con la administración de la institución y los riesgos legales. A pesar de que se consideraron suficientemente estos riesgos, debido a que la operación fue diseñada entre 1998 y 1999 no se previó la magnitud y el impacto de la crisis que se avecinaba en el campo del microcrédito. La crisis elevó los indicadores de riesgo de la entidad, por encima del nivel de riesgo tolerable por lo que el BID / FOMIN tomaron la decisión de no ejecutar el proyecto.

La decisión no fue fácil. Se podría argumentar que si el proyecto tenía como objetivo apoyar a una entidad microfinanciera en su incursión al mercado de valores, no sería lógico retirarse precisamente cuando la situación se empeoraba teniendo herramientas para ajustar los parámetros del proyecto como por ejemplo ajustar la prima de riesgo. Pero, es indudable que el apoyo del BID/FOMIN en la compra de esta emisión se justificaba como una garantía ante el mercado de sostenibilidad de la institución aunque no existiera formalmente una garantía, lo cual en condiciones difíciles para la institución y el sistema financiero boliviano, podrían representar un riesgo no asumible por el FOMIN/BID, dado que el fin era atraer inversionistas del mercado de capitales. Por ende, en nuestra opinión fue acertada la decisión adoptada y permite reflexionar sobre la responsabilidad que le compete al FOMIN frente a ahorradores o inversionistas de buena fe que puedan tomar el respaldo mismo del FOMIN a una institución, como respaldo de sus ahorros!

- 3.34 Es indudable, como ya se mencionaba atrás, que la mayor prueba de la efectividad de los proyectos la constituye la consolidación de una oferta real y sostenible en el tiempo, a través de las entidades, que en su mayoría ya hoy en día se han convertido en intermediarios financieros formales. De allí se derivan las elevadas calificaciones asignadas en términos de resultados ex post a proyectos tan exitosos como la creación de Caja Los Andes en Bolivia, la de Financiera Calpiá en El Salvador, Banco Solidario en Ecuador y el proyecto de los WWB en Colombia. Las cifras comparativas de su desempeño, acompañadas por las de otras apoyadas indirectamente por el FOMIN a través de Profund se presentan en el Cuadro 3.4.
- 3.35 Finalmente, la efectividad en términos del objetivo último de lograr consolidar una oferta de crédito hacia el sector microempresarial es inobjetable, y las cifras consolidadas de 38 de las entidades apoyadas por el Fomin directa ó indirectamente a través de Lacif y Profund así lo confirman. La cartera microempresarial a finales del 2001 de las mismas alcanzaba un valor de \$633 millones, atendiendo un total de 754.000 clientes (Tabla 3 Anexo 3)

Cuadro 3.4 : Consolidación de las Microfinancieras: Muchos Casos de Elevada Efectividad

Muchos de los proyectos realizados por el FOMIN en microfinanzas brillan por el éxito en el logro de los objetivos y la obtención de resultados sobresalientes. Estos esfuerzos han contribuido a poner varias entidades microcrediticias de América Latina en la lista de las más sobresalientes a nivel mundial.

Dentro de ellas se destacan especialmente los casos de Caja Los Andes y Calpiá que surgieron de la formalización de ONG microcrediticias e inauguraron los instrumentos de apoyo con aportes de capital utilizados por el FOMIN. El grupo de entidades más sobresalientes que han recibido apoyo directa ó indirectamente a través del FOMIN tiene hoy una base de clientes que supera los 280.000, con una cartera bruta de US\$333 millones, habiendo partido sólo 5 años atrás de un volumen apenas superior a los \$80 millones, y sin que ninguna de ellas estuviese formalizada a principios de la década..

TAMAÑO DE LOS CASOS MÁS EXITOSOS APOYADOS POR EL FOMIN

DICIEMBRE 1996 - 2001

Miles de dólares

	CLIENTES		CARTERA	
	1.996	2001	1996	2.001
Banco Solidario	1.151	25.232	1.619	71.221
Bancosol	67.276	55.727	36.982	81.149
Caja Los Andes	16.431	39.027	12.236	52.634
Calpia	18.051	36.318	11.859	31.216
Mibanco	26.225	77.942	10.311	59.923
WWB's Colombia	22.847	45.276	11.692	35.215
Total	153.977	281.523	86.696	333.359
Crecimiento		83%		285%

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de Microrate, Omtrix y cifras de las entidades.

3. Eficiencia

3.36 La eficiencia de los proyectos pretende medir el uso dado a los recursos financieros y de tiempo involucrados. Para ello se parte de identificar la calidad de la planificación de actividades y recursos y luego se analiza el manejo de los tiempos, tomando en consideración los mecanismos utilizados para mejorar la eficiencia de ejecución y los principales obstáculos encontrados.

3.37 Como resultado general, se encuentra que la eficiencia de los proyectos aumenta en la medida en que no dependen de procesos de contratación, como sucede en el caso de la financiación o los aportes de capital efectuados a través de fondos de capital de riesgo. En el caso de proyectos que incorporan diferentes componentes como capacitación, asistencia técnica y adquisición de equipos, no contienen en su diseño una planificación de las actividades sino una descripción de los componentes que están involucrados, a los cuales se les asigna un presupuesto. Esto se explica en gran parte por la agilidad impuesta a los proyectos financieros por la Línea de Actividad, la cual efectivamente mejora los tiempos entre el registro y el primer desembolso, pero igualmente cubre por ejemplo a los proyectos más complejos que buscaban ofrecer un marco de regulación y supervisión a las COAC. La mayor agilidad que ello pueda implicar en un principio, se pierde en la ejecución, y los ejecutores se quejan de dificultades causadas por los procedimientos engorrosos y difíciles de cumplir, los cuales

- según pudimos observar no han impedido en todo caso las “malas” contrataciones. Ahora bien, se evidencia un divorcio entre quienes diseñan las operaciones y quienes autorizan desembolsos, lo cual causa traumatismos en el desarrollo de proyectos. Finalmente, se encontraron muchos proyectos, especialmente los relacionados con la Línea de Actividad, que podrían mejorar las condiciones y la calidad de los servicios contratados, si se exploraran esquemas de contratación conjunta.
- 3.38 Nuevamente, en esta dimensión la calificación promedio de los proyectos incluyendo tanto Estudios de Caso como Fichas de Evaluación arrojó un resultado de Medio Alto para el total de los proyectos. Por su parte, los proyectos apoyados a través de la Línea de Actividad también tienen un promedio de calificación Medio Alto aunque inferior, y los de COAC tienen en promedio una calificación Medio Baja, mientras que los de financiación y aportes de capital tiene una calificación Medio Alta. Esto refleja que la eficiencia lograda en la etapa previa para los casos de la Línea de Actividad, se pierde en parte durante la ejecución como se verá más adelante, al enfrentarse las entidades con los procesos administrativos del banco para efectuar desembolsos.
- 3.39 En esta dimensión, la calificación promedio anual calculada para el grupo de proyectos mostró una reducción considerable hasta 1996 al pasar de Alta en 1994 a Media Baja, para luego mejorar y alcanzar un Medio Alto. Particularmente se destaca que esta recuperación se dio durante el período de la realización de la mayor cantidad de proyectos apoyados a través de la Línea de Actividad.
- 3.40 Al nivel detallado de los Estudios de Casos, se encontró que la planeación de los proyectos se realiza a través de la descripción general de los componentes y no se definen normalmente los recursos que será necesario utilizar ni se especifican adecuadamente los tiempos de ejecución, aunque como es lógico por el tipo de proyectos involucrados, el instrumento de planeación más utilizado son las proyecciones financieras.
- 3.41 En el caso de las operaciones de crédito y aportes de capital, la planeación se circunscribe a un buen análisis de riesgo previo a la aprobación, la definición de medidas de mitigación, y la estructuración jurídica de la operación, procediendo luego al desembolso. Para el caso de la Línea de Actividad se realiza una descripción de las actividades que se van a realizar dentro de cada uno de los componentes autorizados dentro de la Línea, (asistencia técnica, capacitación ó sistemas) y para el caso de los proyectos de COAC y de los catalogados como “Otros” sí se encuentra una identificación detallada de actividades propias de cada proyecto.
- 3.42 Los recursos que se necesitan para estas actividades están referidos ya sea a la cuantificación de los aportes o del crédito que se va a otorgar, o en el caso de la Línea de Actividad y de los demás proyectos, a un estimativo de los costos que se dedican a cada uno de los componentes que se financian. Por lo general no se definen los tiempos ni un cronograma para realizar las actividades, los cuales se convierten normalmente en una de las condiciones previas para iniciar

- desembolsos. Tampoco se cuenta con Términos de Referencia para consultores ó la realización detallada de presupuestos por producto y lo que predomina es la asignación de un presupuesto estimado por componente. Indudablemente el tiempo de arranque de los proyectos y el desarrollo de los mismos se podría agilizar enormemente si este esfuerzo se realizara antes de la aprobación, pues no solo serviría de guía para las entidades ejecutoras, sino que permitiría que las Representaciones posean una mejor idea del objetivo de los contratos principales, evitando así conflictos con los ejecutores.
- 3.43 En la ejecución de los proyectos se evidencian retrasos motivados en la mayoría de los casos por los procesos para la contratación de consultores ó la adquisición de equipos o software de sistemas. Encontramos algunos casos además donde las personas que procesan y autorizan los desembolsos no entendían el objetivo del proyecto y ponían trabas por problemas menores. Esto puede originarse en el hecho de que las Representaciones no fueron consultadas ni involucradas en el diseño de los proyectos, sobretodo en los más antiguos, con lo cual al momento de la implementación puede existir divergencia de criterios que dificultan el desarrollo del proyecto. En este aspecto se evidencia una mejoría a través del tiempo, pero es importante señalar la necesidad de realizar un mayor esfuerzo de capacitación al nivel de las Representaciones ó del establecimiento de un esquema de seguimiento y evaluación, coordinado por la Sede centralmente, ya sea directamente ó subcontratado con expertos externos, como se ha implementado recientemente en el FOMIN para el “cluster de calidad”.
- 3.44 Al profundizar en las causas de los retrasos a partir de las respuestas de los Ejecutores a las encuestas se encuentra que de las 42 encuestas recibidas, en 14 (33%) no se contestó la pregunta, en 2 (4,8%) se reportó que no había habido ninguna demora y en las restantes respuestas se destacan los casos que declaran haber tenido retrasos derivados de los procesos de contratación de consultores (54%), así como de la consecución de equipos y sistemas (38%), frente a aquellos que han tenido demoras derivadas de la implementación de componentes específicos por dificultades no relacionadas con los procesos BID-FOMIN (42%).
- 3.45 Ahora bien, de los Estudios de Caso, en menos de un 50% encontramos dificultades serias ya fuere en el proceso de adquisición, de contratación ó de desembolsos debido a que alrededor de un 20% de ellos estaba en una etapa inicial de ejecución, por lo cual la pregunta no correspondía, ó no se logró obtener la información correspondiente. El mayor porcentaje reportó problemas para efectuar los “desembolsos”, pues debe recordarse que un 48% de estos casos eran de aporte de capital o de crédito.
- 3.46 El mismo hecho de que uno de los mecanismos utilizados por el FOMIN sean créditos, facilita el proceso de desembolsos. Un ejemplo de ello lo constituye la segunda operación aprobada al Banco Solidario en Ecuador, en la cual se “empaquetó” también una cooperación técnica no reembolsable para apoyarlo en el desarrollo de un proyecto de remesas con las Cajas de Ahorro de España (Ver Cuadro 3.5.).

Cuadro 3.5 : BANCO SOLIDARIO: Eficiencia en la Intervención

El apoyo del FOMIN al Banco Solidario de Ecuador en el 2001 se realizó a través de dos mecanismos: una línea de crédito para ampliar la cartera de crédito a los microempresarios, y un componente de recursos no reembolsables para establecer un proyecto piloto para transferir, distribuir y manejar remesas enviadas por emigrantes ecuatorianos en España. El primer componente financiaría las operaciones normales del banco con recursos de mediano plazo y el segundo permitiría ofrecer a los emigrantes ecuatorianos en España mecanismos para aumentar sus ahorros y reducir los costos de la transacción, con base en una alianza con algunas Cajas de Ahorro de España.

La elevada eficiencia de esta operación se basó en la posibilidad de desembolsar la Línea de Crédito en dos tramos, a lo cual también contribuyó la amplia experiencia del Banco Solidario en el manejo del crédito a microempresarios, aunque no tenía experiencia en negocios de remesas. Los dos componentes fueron puestos en funcionamiento rápidamente. En el caso de la línea de crédito, el proceso previo permitió evaluar el riesgo que asumía el FOMIN con la entidad. En cuanto al proyecto de remesas, ya se encuentra funcionando con la Caja de Murcia con 200 clientes, esperando poder iniciar con la Caja de Madrid. Hasta ahora, el software diseñado para remesas ha constituido un aporte también para las Cajas de Ahorro de España. lo cual es un beneficio no esperado del proyecto.

- 3.47 En el caso de los proyectos encaminados al fortalecimiento institucional a través de la Línea de Actividad, resulta preocupante que una de las razones de retrasos sea la imposibilidad de conseguir un consultor o un número mínimo de consultores con experiencia en microfinanzas. Este inconveniente es especialmente serio pues después de realizar la revisión de estos casos, un elemento que surge claramente como conclusión, es que el éxito de las microfinancieras hoy en día consolidadas en la región, ha estado fuertemente ligado al tipo y calidad del asistente técnico que las respalda.
- 3.48 Por lo anterior resulta particularmente interesante el esfuerzo realizado por el FOMIN al implementar la Línea de Innovación en el 2001 con la introducción del sistema de concurso en la convocatoria, por la forma como posteriormente se entregaron los recursos, bajo un único contrato de asesoría con el FOMIN que beneficia a más de cinco instituciones en cada uno.
- 3.49 Ahora bien, el hecho de que un porcentaje importante de entidades no haya reportado problemas con relación a los procesos del FOMIN-BID, en gran parte está determinado por el hecho de que en un 57% de los casos evaluados se trata de entidades con experiencia previa con el BID, principalmente a través de Pequeños Proyectos y en un 25% con otras entidades multilaterales o bilaterales (en especial GTZ o USAID). Este resultado demuestra la importancia de haber actuado con una estrategia coherente de largo plazo a la cual han confluído otras entidades internacionales y han contribuido indudablemente al éxito alcanzado en materia de microcrédito en la región
- 3.50 El caso más grave de falta de eficiencia en los procedimientos del BID-FOMIN se presentó justamente con la operación de emergencia diseñada para apoyar a las microfinancieras ubicadas en los países afectados por el paso del Huracán Mitch en 1998 donde por demoras administrativas, las entidades recibieron efectivamente con bastante retraso los recursos que se habían destinado para apoyarlos en la “emergencia”. (Ver Cuadro 3.6).

**Cuadro 3.6: HURACÁN MITCH - Baja Eficiencia:
La Agilidad Requerida no Cabía en la Rigidez de la Estructura**

El objetivo de este proyecto fue el de contribuir a la recuperación de las microempresas en zonas rurales y urbanas afectadas por el Huracán Mitch ocurrido entre el 29 de octubre y el 5 de noviembre de 1998 en los países de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras, y fortalecer a las instituciones de microfinanzas que operan en la zona afectada. El proyecto fue aprobado el 7 de diciembre de 1998 en forma extraordinariamente rápida en vista de la premura con que se requería la atención de las necesidades de los microempresarios y las microfinancieras con problemas. Se diseñó una línea de crédito por US\$10 millones con plazo de 10 años, para darle liquidez a las entidades microfinancieras que atendían a las microempresas de las zonas afectadas. Además, se aprobaron US\$2 millones como recursos no reembolsables para cooperación técnica y US\$900.000 para la administración y asistencia técnica en cada país.

Luego de aprobado, el proyecto sería administrado por la Representación del BID en cada país. Las Oficinas de Representación llevaron adecuadamente su tarea: seleccionaron las entidades y controlaron los desembolsos para 33 entidades de las cuales 11 están en Honduras, 13 en Nicaragua, 4 en Guatemala y 5 en El Salvador. En total se atendieron aproximadamente a 22.000 clientes que en su mayoría eran del sector rural con créditos promedio de US\$379 y de los cuales un poco más del 50% eran mujeres.

Sin embargo, la lentitud en el desembolso del crédito impidió que tuviera un efecto inmediato en la liquidez de las entidades: se dio entre 6 y 12 meses después del huracán, por lo cual las entidades en realidad tuvieron que resolver las reestructuraciones urgentes a los microempresarios afectados con sus propios recursos, con lo cual, cuando finalmente recibieron los recursos el efecto final fue el de una mejora de su solvencia patrimonial dada la disminución de los costos financieros derivados del crédito en condiciones preferenciales. La falta de oportunidad en los desembolsos surgió como consecuencia de los requisitos impuestos a las entidades no formalizadas que en su mayoría no contaban con los esquemas administrativos y financieros adecuados, así como por la definición sobre los instrumentos jurídicos que fueran satisfactorios tanto a la luz del ordenamiento jurídico de cada país como para el Departamento Legal del Banco.

Los resultados obtenidos permiten reflexionar además si para el caso de una emergencia natural el instrumento más idóneo y efectivo era el de un crédito, y más aun si este debe ofrecerse en condiciones de mercado, como finalmente quedó establecido en la Línea de Desastres Naturales que se creo con la recuperación de recursos procedente de esta primera operación como instrumento permanente..

- 3.51 Los Ejecutores resaltaron mayores requerimientos especialmente en lo relacionado con la adquisición de equipos y sistemas y la contratación de consultores. Esto se confirmó con la información recogida en las entrevistas directas sobretudo en relación con los proyectos de la Línea de Actividad, en cuanto a que el “encajonamiento” impuesto por la Línea en muchos casos restringía la posibilidad de adquirir el equipo requerido y aún de contratar los asistentes técnicos adecuados. Una revisión de estos aspectos sería útil, sobretudo si se enlaza con la posibilidad de revisar los esquemas de contratación para lograr mayores economías de escala y una mejora de la calidad de los consultores.
- 3.52 Aunque los procesos para el trámite de una solicitud están establecidos en las guías y apéndices que el FOMIN ha diseñado, no todos los proyectos surten los pasos como se espera, en lo cual influye la capacidad de una organización de acceder directamente a la Sede, ya sea a través del BID o del FOMIN. Por otra parte, no fue fácil conseguir información sistematizada sobre los proyectos negados en cualquier parte del proceso, ya fuera en las Representaciones o en la Sede, por cuanto no existe en el proceso la forma como estos se deben tratar y qué niveles de la organización pueden negar. Como están las cosas hoy en día, tal parece que cualquier funcionario de cualquier nivel puede negar o devolver un proyecto sin que esté establecido un protocolo para hacerlo, o las personas que lo pueden hacer, lo cual claramente le resta transparencia al trámite.

4. Innovación

- 3.53 Un elemento clave en los proyectos del FOMIN debe ser su capacidad de innovar. En tal sentido en esta dimensión se busca determinar si los proyectos permitieron la introducción de elementos innovadores que finalmente funcionaron en forma efectiva y están siendo utilizados e imitados. También se busca entender si el efecto demostración e innovación se trasladó hacia otros proyectos FOMIN o si fueron implementados en operaciones de mayor monto y alcance del Banco.
- 3.54 Se concluye que el FOMIN ha contribuido al desarrollo de proyectos altamente innovativos en el campo de las microfinanzas, encontrándose que más de un 60% de los proyectos evaluados reportaron un efecto alto en términos de Innovación. Estos representaron innovaciones en la mayoría de los países por la introducción de “tecnologías microcrediticias” ó por la formalización de ONG con el fin de ampliar la oferta de crédito a este segmento de población. Se destaca que la labor de difusión desarrollada en asocio con el BID, ha permitido que las experiencias exitosas hayan sido ampliamente difundidas y replicadas.
- 3.55 Indudablemente la mayor innovación la logran los proyectos ejecutados a través de equity ó financiación. Mientras el conjunto de proyectos recibe una calificación Media Alta, los apoyados a través de la Facilidad III-B recibieron una calificación mayor, siendo ésta la dimensión donde los proyectos aprobados a través de la Línea de Actividad reciben su más bajo puntaje: Medio Bajo. Frente a este resultado, la Línea de Innovación aprobada en el 2001 constituye un esquema interesante que conjuga la eficiencia en el proceso de selección y de contratación, con la posibilidad de promover mayor innovación.
- 3.56 Esta situación se refleja en la evolución de las calificaciones promedio de cada año del grupo de proyectos. Según estos cálculos, la innovación de los proyectos se redujo sustancialmente a partir de 1996 cuando fue Alta, recogiendo el efecto de un número considerable de proyectos desarrollados a través de la Línea de Actividad con baja calificación en innovación. Para el 2001 la calificación promedio se recupera de Medio Bajo y se acerca al Medio Alto.
- 3.57 En los Estudios de Caso donde fue detectada una innovación, ésta tenía que ver con la introducción al país respectivo de una nueva tecnología crediticia que le permitía a una institución microfinanciera atender a los microempresarios, pero sobretudo, el establecimiento por primera vez de instituciones formales que ofrecerían servicios financieros a este sector.
- 3.58 Es importante destacar adicionalmente que el FOMIN ha sido innovador en el mismo diseño de los instrumentos con los cuales apoya a las instituciones, y nuevamente en la Facilidad III-B es en donde se evidencian el mayor número de estos casos. Las primeras operaciones de aporte de capital fueron novedosas y arriesgadas, incorporando elementos que buscaban que el apoyo del FOMIN no se quedara en realizar un aporte de capital, sino que incluía elementos para estimular la participación de inversionistas privados a través del tiempo. De allí la opción

“put”²⁵ que se introdujo desde la operación de Calpiá y Caja Los Andes y que posteriormente fue mejorada con la creación y experiencia de Profund. En estas dos instituciones, la innovación no se limitaba a la formalización sino a la implementación a escala de una tecnología crediticia que hasta el momento había sido utilizada en las Cajas Municipales Peruanas, en un entorno institucional y de país diferente. Es por ello que el caso de Caja de Los Andes surge como uno de los ejemplos de proyectos innovadores destacables dentro del grupo (Ver Cuadro 3.7.).

Cuadro 3.7: CAJA LOS ANDES - Un caso destacado de Innovación en Microfinanzas

Esta operación se gestó en Bolivia entre 1993 y 1994 junto con la operación de Calpiá en El Salvador. La institución se había creado en 1991 como la ONG Procrédito, y con la asesoría de la IPC y con el apoyo de la GTZ y un Pequeño Proyecto del BID había logrado consolidarse a tal punto que era posible pensar en su formalización. Precisamente el proyecto del FOMIN tenía el propósito de ayudar en la conversión de la ONG en una institución microfinanciera formal, a través del aporte de una parte del capital mínimo requerido. El proyecto inicialmente combinaba un aporte de capital de US\$400.000 con un crédito de US\$1,6 millones, el cual finalmente se transformó en uno de US\$1,4 millones y una cooperación técnica de US\$200.000. Con el aporte de capital, el FOMIN, la CAF y la Cooperación Suiza (STC) quedaron con el 43,7% de la propiedad y Procrédito (ONG), con dos accionistas individuales bolivianos que mantuvieron la mayoría con un 56%.

En ese momento, el apoyo a través de un aporte de capital era una innovación, más aún teniendo en cuenta que la tecnología crediticia utilizada era en sí misma novedosa. Para el BID, fue una de las primeras operaciones con aporte de capital, lo cual obligó a establecer los términos de contrato de accionistas y empezar a pensar en los instrumentos que permitirían la salida de la institución. El instrumento de capital de riesgo se planteó en una forma muy simple, y la estrategia de salida sólo se contempló con una mención a un PUT con un precio de 1.3 veces el valor de libros. Al cabo de los tres años, al dificultarse la consecución de nuevos inversionistas a la institución, el FOMIN vendió su participación a este precio a la firma IMI, empresa creada por IPC para invertir directamente en las instituciones donde ha prestado asistencia técnica. El FOMIN en el proceso logro la rentabilidad inicialmente esperada del 18% anual sobre el aporte de capital, y recuperó su préstamo puntualmente.

A nivel internacional, Caja Los Andes es uno de los ejemplos de mejores prácticas en microfinanzas. Es un éxito como conversión de una ONG en una entidad formal y la tecnología crediticia individual implementada en Caja Los Andes ha sido imitada en Bolivia y transferida a otras entidades en América Latina, e inclusive a otras entidades microfinancieras en los países del Este de Europa.

El riesgo asumido por el FOMIN al capitalizar una ONG en su transformación a FFP demostró el compromiso de la entidad con las microfinanzas y el nuevo concepto, novedoso en ese momento, de que era viable adelantar un negocio rentable a partir del suministro de servicios financieros a los microempresarios más pobres. El apoyo a Caja Los Andes y el resultado en términos de viabilidad institucional, sostenibilidad y rentabilidad, confirma que lo importante en microfinanzas no es la buena voluntad de los socios, sino el conocimiento y la apropiación de la tecnología crediticia adecuada.

- 3.59 Las innovaciones en procesos se han dado específicamente alrededor de los proyectos de Línea de Actividad, pues en su mayoría tienen como finalidad modificar procesos para permitir la transformación de una entidad no formal en una institución financiera regulada. En algunos casos no se presenta innovación sino un apoyo a una institución por la labor desarrollada. Un ejemplo de ello lo constituye la segunda operación aprobada a los cinco ONG denominadas Women's World Banking (WWB) en Colombia a través de la Línea de Actividad.

²⁵ Una opción “put” otorga a quien la obtiene el derecho de “salir” de una inversión, es decir que se la compren, a un precio preestablecido. En los casos del FOMIN el precio de la opción “put” se definió en términos de un número de veces del valor en libros de las acciones al momento de la salida, la cual además se fijaba en el tiempo.

Mientras el crédito otorgado en 1994 se incluye dentro de los proyectos más innovadores, la segunda operación representa un apoyo dirigido a su fortalecimiento institucional con consultorías en diferentes aspectos operativos, en momentos en que las cinco entidades ya han demostrado su sostenibilidad y rentabilidad (Ver Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8: Women's World Banking de Colombia- Segunda Parte. Sin Innovaciones: Más de lo Mismo...

Las 5 ONG WWB de Colombia son unas de las principales entidades microcrediticias de la región, en términos de viabilidad financiera y mejores prácticas. A lo largo de la década de los noventa han recibido recursos del BID/FOMIN en tres ocasiones, para fortalecer su capacidad institucional, perfeccionar su tecnología crediticia y su capacidad operativa.

La última de las operaciones se dio en junio del 2000, con el propósito nuevamente de apoyar a las cinco entidades afiliadas a la Asociación de WWB de Colombia para mejorar su eficiencia administrativa y operativa, con miras a la formalización. Considerando que estas entidades han recibido en el pasado asistencia técnica y apoyo para el fortalecimiento institucional hasta ubicarlas dentro las principales entidades microfinancieras de América Latina, no parece que este proyecto pudiera hacer aportes verdaderamente innovadores para estas entidades. Más aún si se tiene en cuenta que van a adelantar un proyecto verdaderamente innovador a través del apoyo recibido por la Sede de la Red de las WWB en New York, dentro de la Línea de Innovación del FOMIN. En este último proyecto, aprobado en el 2001, implementarán programas de evaluación de riesgo crediticio sobre palm pilots, tarjetas inteligentes para el desembolso más ágil de los recursos y sistemas de credit scoring en estas cinco afiliadas y en otras dos de la región.

- 3.60 Tal vez el aspecto más importante de los proyectos analizados es que todos ellos en conjunto han contribuido a cambiar el paradigma de las microfinanzas en el continente. Después de casi diez años de trabajo, ya nadie duda de la posibilidad de construir instituciones microfinancieras sólidas y rentables, y se ha comprobado que sí es factible ofrecer servicios financieros a los microempresarios y en general a la población más pobre de la región. Sin lugar a dudas, a ello ha contribuido la historia previa de estas instituciones con el BID a través del Programa de Pequeños Proyectos, pero también el hecho de que antes de que el Working Group recomendara la intervención del FOMIN alrededor de “clusters”, los proyectos relacionados con microfinanzas ya lo estaban haciendo. Las lecciones aprendidas, las mejoras prácticas, así como los errores, han sido ampliamente difundidos aprovechando la vinculación natural entre instituciones, la existencia de redes que las aglutinan, pero también a través de un esfuerzo inmenso realizado por el BID en la publicación de estudios, realización de seminarios, y en los últimos años con la celebración del Foro de la Microempresa. Indudablemente esto ha facilitado el efecto demostración no solo al nivel de cada país sino también en la región. Ha llegado incluso a influir sobre donantes internacionales e inversionistas sociales que, mientras a principios de los noventa miraban con un criterio totalmente asistencialista su labor en el campo de la microempresa, hoy en día desarrollan también instrumentos de mercado conscientes de que lo importante es apoyar instituciones sólidas y sostenibles que logren efectivamente ampliar el acceso a servicios financieros.
- 3.61 El efecto logrado en asociación con el BID ha permitido incluso influir en el diseño de políticas gubernamentales. El caso más palpable es el relacionado con el marco regulatorio y de supervisión de instituciones financieras de varios países de la región, en donde los éxitos logrados por varias de las instituciones han

determinado la necesidad de introducir reformas. En este campo Bolivia es el país líder, aunque el efecto se ha extendido a otros donde ya se están ajustando las normas.

5. Sostenibilidad

- 3.62 Para lograr un verdadero impacto los proyectos deben redundar en iniciativas autosostenibles que se mantengan y crezcan una vez concluidas las actividades propias del proyecto. Para ello no solo es necesario realizar una buena selección inicial de los ejecutores, sino introducir incentivos adecuados para su ejecución.
- 3.63 Las entidades ejecutoras de los proyectos evaluados han demostrado ser rentables y sostenibles. Ello se explica en gran medida porque desde un principio, el FOMIN exigió la demostración de una mínima viabilidad financiera como un prerequisite para apoyar a estas instituciones, lo cual era lógico si el objetivo último era consolidar una oferta sostenible de crédito a microempresas en la región, preferiblemente a través de instituciones formales de crédito. En el caso de los fondos de capital de riesgo lo que se busca es el compromiso de los demás socios con este principio, y se introducen los incentivos adecuados a los administradores para lograrlo, incentivos que también son aplicables en el caso de créditos, los cuales siempre se otorgan en condiciones de mercado. La mayor amenaza a la sostenibilidad de las instituciones microfinancieras proviene de entornos regulatorios inapropiados, y estos deben ser tenidos en cuenta también al diseñar una operación.
- 3.64 Por lo anterior, al consolidar la calificación de los Estudios de Caso y las Fichas de Evaluación, los proyectos recibieron en esta dimensión la mayor calificación al igual que en relevancia, Media Alta. Pero más importante aún es destacar que en esta categoría tanto la Línea de Actividad como los demás proyectos recibieron una calificación similar. La sostenibilidad es menos clara en el caso de los proyectos de COAC y por ello la calificación dada resulta ser inferior.
- 3.65 Esto se confirma al observar la evolución de la calificación promedio de los proyectos en cada año: la mayor parte del tiempo la sostenibilidad ha estado entre Medio Alta y Alta reduciéndose por debajo de este nivel sólo en 1997 y en el primer año con un solo proyecto que registraba baja sostenibilidad.
- 3.66 El compromiso frente a la sostenibilidad se origina desde la misma evaluación de la entidad ejecutora, en dónde la capacidad financiera e institucional son los criterios fundamentales para calificar al ejecutor. El hecho de que además hubiesen sido apoyados en etapas previas de su desarrollo por el BID también explica parte del éxito en la selección de ejecutores. En el diseño de las operaciones relacionadas con fondos de capital de riesgo ó con aportes de capital, éstas se diseñan cada vez más contemplando tanto los incentivos adecuados para asegurar el cumplimiento de los objetivos como la rentabilidad de la operación. El nivel de compromiso observado durante la ejecución en la mayoría de los ejecutores es alto, lo cual se explica por el hecho de que las entidades como un

todo comparten el objetivo de profundizar los servicios financieros en forma sostenible, algo que deben demostrar como condición de acceso al FOMIN.

Cuadro 3.9: BANGENTE – Difícil Sostener: De Cómo una Buena Idea Sucumbe Ante un Contexto Difícil

Entre 1996 y 1998 se inició este proyecto, con base en la unión del esfuerzo financiero y administrativo de varios accionistas para la creación de un banco comercial que proporcionara servicios financieros a la pequeña y microempresa de Venezuela. Para crear el nuevo banco se unieron el Banco del Caribe, el Grupo Social, la Fundación Eugenio Mendoza, la Fundación para la Vivienda Popular, la CAF, Profund, Acción y FOMIN aportando un capital inicial de US\$2,3 millones de los cuales US\$343.200 eran de este último. Este aporte se diseñó de tal forma que se aprobaron US\$800.000 para capital y US\$200.000 para una cooperación técnica no reembolsable. El aporte de capital se realizó en dos etapas: la primera por US\$343.200 (15%) y el resto por US\$456.800 que podía ser aportado adicionalmente en caso de que las autoridades decidieran aumentar el capital mínimo autorizado para un banco comercial o la Junta de Directores del Banco determinara una necesidad adicional para apoyar el crecimiento de la institución. Por su parte la cooperación técnica, compartida con la CAF quien también colocó US\$200.000, estaba dirigida al diseño de la estructura operativa de la administración de los servicios por parte de un tercero y para el sistema de información del banco.

Cuando se diseñó el proyecto la sostenibilidad se evaluó desde el punto de vista de la calidad de los otros accionistas del banco, resultando muy interesante la vinculación de un banco comercial de prestigio y resultados financieros sólidos, así como la participación de ONG que aportarían su cartera y su know how, y finalmente los otros inversionistas internacionales como la CAF y Profund. Por supuesto en este momento la sostenibilidad del proyecto se consideró muy alta. Posteriormente, el desempeño de Bangente se ha visto amenazado por circunstancias externas que incluyen el deterioro de la economía venezolana y la competencia establecida por el mismo Estado al crear instituciones financieras que atienden el mismo nicho en condiciones subsidiadas.

En la actualidad, Bangente tiene activos por US\$8,8 millones, pasivos por US\$6,4 millones y US\$2,3 de patrimonio. Su rentabilidad es baja: equivalente al 1,9% de los activos durante el segundo semestre del 2001. Su cartera está representada en 5.221 clientes, con un nivel de cartera vencida del 4,93%. Este nivel se ha venido incrementando debido al deterioro de la economía venezolana. Si bien todos los servicios establecidos en el proyecto se están prestando, no se está haciendo en los niveles esperados. La situación de dependencia de liquidez y administrativa del Banco del Caribe hace que Bangente tenga poco margen de maniobra, y su estructura de costos la hace inviable excepto que logre reducir sustancialmente sus costos y/o demuestre un crecimiento acelerado de su cartera, lo cual en la situación actual del país es peligroso. Ante esta situación se presentaron aumentos en los requisitos de capitales mínimos para los bancos en Venezuela, lo cual junto con un margen de solvencia suficiente (2,6 veces), explica que el FOMIN y Profund hayan propuesto como alternativa convertir al banco en una filial de servicios financieros, que coloque los créditos a microempresarios del Banco del Caribe.

- 3.67 Las circunstancias adversas, un marco regulatorio poco propicio, y la intervención del Estado en la creación de bancos públicos subvencionados, han sido algunos de los elementos que impiden siquiera llegar a superar el punto de equilibrio. Un ejemplo de ello es Bangente de Venezuela, una institución financiera apoyada con un aporte de capital del FOMIN, que tenía los elementos para resultar exitosa. (Ver Cuadro 3.9)
- 3.68 Este caso pone de manifiesto la importancia de un marco regulatorio propicio y un entorno macroeconómico adecuado, para explicar en parte los éxitos obtenidos en varias de las entidades hoy más conocidas en este campo. Es incuestionable que el éxito de entidades como Caja Los Andes, Bancosol, Prodem y FIE en Bolivia se explica por el compromiso del Gobierno Nacional y de la Superintendencia de Bancos en apoyar en forma efectiva su desarrollo. Este elemento debe ser tenido en cuenta por el FOMIN al definir si vale la pena impulsar proyectos específicos en un país dado, ó si mejor concentra sus esfuerzos en buscar reformas al marco regulatorio. Otro ejemplo exitoso que ha demostrado ampliamente su

sostenibilidad es Financiera Calpiá en El Salvador, un caso en donde la alianza entre la Fundación Calpiá, IPC como asesor técnico, e inversionistas internacionales como FOMIN y CAF permitieron el surgimiento de una entidad financiera hoy en día consolidada y ad portas de solicitar su conversión a banco comercial. (Ver Cuadro 3.10).

Cuadro 3.10: CALPIA – Alta Sostenibilidad: Calpiá para rato...

Este proyecto se desarrolló a partir de febrero de 1994, con el propósito de apoyar a la ONG Fundación Calpiá, (que había heredado el programa de crédito de AMPES, Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios Salvadoreños) en su transformación en una entidad financiera regulada llamada Financiera Calpiá S.A. El FOMIN decidió participar en el capital de la Financiera Calpiá aportando US\$800.000 incluyendo US\$500.000 de capital básico inicial y hasta US\$300.000 adicionales en caso de que se necesitara un incremento por solicitud de los inversionistas privados. El capital inicial de la financiera fue aportado por la Fundación de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Salvadoreña (FUAMPES), el Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), la Agencia para el Desarrollo Local (ADEL), el Banco Centroamericano (CABEI) y el FOMIN. Para el 2000, cuando habían transcurrido cinco años del desarrollo del proyecto, se pusieron en venta las acciones del FOMIN a través de un proceso internacional de venta a la IPC y a IMI, de tal forma que en la actualidad la Fundación Calpiá posee el 40,02%, la IPC el 9,52%, IMI el 28,5%, FUNDASAL el 21,68% y otros el 0,26% del capital de la entidad. La venta de las acciones se realizó por un valor de US\$2,7 millones lo que representó una rentabilidad para el FOMIN del 26,7%.

A partir de la creación de Calpiá ha existido un compromiso claro y decidido de lograr que la institución se consolidara, lo cual se vislumbra al constatar la forma como se llevó a cabo el proceso de aprendizaje en el área crediticia, la extensión de su presencia geográfica en la mayoría de las provincias del país, y su esfuerzo por aumentar las captaciones. Durante la ejecución se consolidó Calpiá como una entidad regulada que ha logrado mantener su objetivo de otorgar crédito a la mayor cantidad de clientes, gracias a su red de oficinas localizadas en prácticamente todas las provincias del país.

A diciembre de 2001, Calpiá tenía activos por US\$41,5 millones, pasivos por US\$33,3 millones y un patrimonio de US\$8,3 millones. A pesar de los efectos del terremoto, Calpiá tiene una rentabilidad positiva equivalente al 6% del patrimonio y al 1,03% de los activos totales. La cartera vencida de la institución ha disminuido en los últimos 4 años y se encuentra en el 3,12% de la cartera bruta total. Calpiá tiene un margen de solvencia del 24,4%. Adicionalmente la madurez de su liquidez, o “GAP de liquidez” a diciembre del 2001 fue negativa y representa el 19,5% de los activos totales o al 130% de los activos de corto plazo, sin que signifique un riesgo para la entidad. Por último Calpiá cuenta con 245 empleados de los cuales 117 son oficiales de crédito, que manejan en promedio 355 créditos cada uno, con lo que atienden un total a 34.530 clientes en la actualidad con un promedio de crédito por cliente de US\$980.

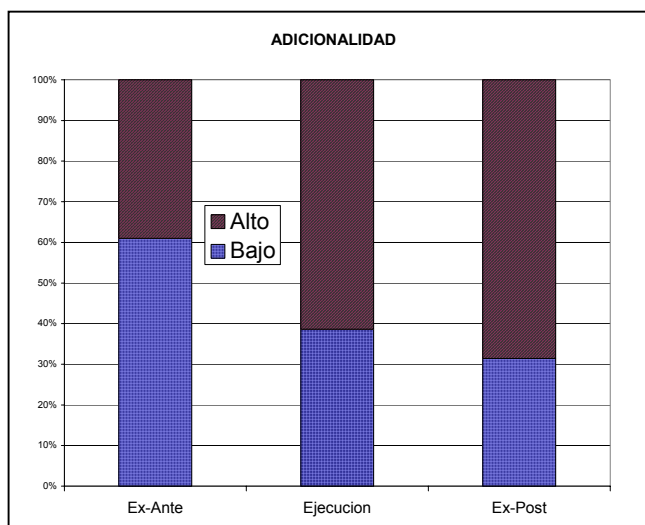
6. Adicionalidad

- 3.69 El tema central en esta dimensión es analizar en qué medida el FOMIN contribuyó, ya fuese cualitativa ó cuantitativamente al desarrollo del proyecto. Frente al primero se busca analizar en qué medida la intervención del FOMIN permitió incorporar al proyecto elementos conceptuales distintos a la idea original, como también evaluar el valor agregado por el Banco en la ejecución de los proyectos así como la complementariedad y suplementariedad con otras intervenciones y determinar si hubo procesos, reformas, cambios, que se catalizaron con estas intervenciones.
- 3.70 Finalizada la evaluación de estos proyectos, y analizados estos en conjunto, se concluye que la adicionalidad del FOMIN está representada no solo en los recursos sino en el sello de calidad que su apoyo representa. Es importante mencionar sin embargo que la adicionalidad en muchos casos se pierde por la demora en los procesos, pues en varios casos los Ejecutores comentaron que

cuando los recursos se recibieron algunas oportunidades se habían perdido. Dado el papel jugado por el FOMIN en el impulso de esta industria, se podría afirmar que la industria de microfinanzas de la región no estaría en donde está hoy de no ser por el apoyo del FOMIN.

3.71 Ahora bien, la calificación asignada a esta dimensión no parecería corroborar esta última afirmación. En efecto para el conjunto de proyectos evaluados, la calificación resulta en el nivel más bajo, superior en algo para los proyectos de aportes de patrimonio y financiación, siendo un poco más bajo en el caso de los de Línea de Actividad y en los de COAC . Esto se explica por algo que se aprecia en la Gráfico 3.1, que resulta de la calificación de las

Gráfico 3.1: Calificación General Adicionalidad



diferentes etapas del proceso de los proyectos. Es en la Etapa ex ante donde ésta dimensión recibe la más baja calificación, con más de un 60% de los proyectos reportando un aporte bajo, explicado en gran parte porque en varios proyectos no existe ya ni la información ni la memoria institucional que permita responder a la pregunta “Qué elementos de la idea original fueron modificados en el diseño al aprobarse el proyecto?”. Sin embargo para la Etapa de Ejecución, en más de un 60% de los casos se reporta un aporte significativo del FOMIN, donde influye la posibilidad de obtener sinergías entre proyectos tanto del FOMIN como del BID, y es aún más evidente en su efecto expost, donde en un 70% de los proyectos encontramos que como resultado final no solo se había podido llevar a cabo el proyecto específico, sino que además en muchos casos se pudo comprobar un efecto catalítico a través de la promoción de otras experiencias similares, precisamente por los buenos resultados alcanzados en la ejecución. Todo ello es lo que ha contribuido a consolidar el sello de calidad del FOMIN en el área de microfinanzas.

3.72 La calificación promedio anual en adicionalidad del grupo de proyectos se redujo de forma considerable hasta 1997 cuando fue Medio Baja después de haber sido Medio Alta en 1994. En los últimos años de la década se observa una recuperación pero sin llegar a los niveles iniciales logrados con los primeros proyectos.

3.73 El aporte del FOMIN se ha materializado en el caso de los proyectos de microfinanzas fundamentalmente a través de la importancia del volumen de los recursos aportados. Sin embargo, esto tiene dos dimensiones. En algunos casos, la disponibilidad de los recursos es lo principal, como en la mayoría de los proyectos

de la Línea de Actividad. En otros casos de los aportes de capital ó los fondos de capital de riesgo, el apoyo del FOMIN adquiere no solo un significado monetario sino que simboliza el respaldo de una institución con conocimiento del negocio, con contactos y con acceso al conocimiento de las mejores prácticas y actúa de “ancla” para atraer otros recursos.

Cuadro 3.11: LACIF – Instrumentos Financieros Creativos: Elevada Adicionalidad

Mediante la creación de un fondo como LACIF se pretendía ofrecer a las instituciones microfinancieras reguladas y no reguladas, instrumentos de "credit enhancement" como garantías, créditos directos y otros instrumentos que les permitieran obtener recursos para incrementar su cartera hacia los microempresarios de la región. El proyecto se originó en las dificultades encontradas en la segunda mitad de la década de los noventa por instituciones microfinancieras de la región, que aunque ya adelantaban el negocio del microcrédito con bases comerciales no tenían acceso a fuentes de donantes pues ya eran muy grandes o su elevada rentabilidad los alejaba. El acceso al crédito bancario no era fácil por cuanto los bancos comerciales no sabían evaluar o asumir el riesgo de una microfinanciera exigiendo normalmente garantías reales que las instituciones no tenían. Esta situación representaba serias limitaciones para su crecimiento, pues incluso a pesar de su conversión en instituciones vigiladas, la movilización de ahorro en el mercado de capitales se hacía a un ritmo más lento que lo que demandaba el crecimiento de su cartera.

El instrumento escogido fue el de un Fondo con aportes de capital y deuda subordinada, administrado por una entidad independiente, que debía poder liquidar sus créditos y terminar el Fondo en un plazo de 10 años. El FOMIN aportó US\$600.000 como capital, US\$3 millones como deuda subordinada y una partida de US\$155.000 para contratar asistencia técnica en diversos aspectos.

LACIF se ha convertido en un excelente complemento de Profund, financiando a instituciones capitalizadas por éste, pero que no lograron acceder a fuentes de financiación que permita el incremento de su cartera. Con los préstamos globales del BID, LACIF ha sentido por el contrario una fuerte competencia, pero la mayoría de las instituciones clientes hoy en día en algún momento recibieron préstamos de las líneas globales. El apoyo de FOMIN en su momento fue determinante para luego lograr el apoyo de otros financiadores internacionales. Es más, es el Fondo en donde FOMIN tiene la mayor exposición de riesgo no sólo por el monto de recursos comprometidos (US\$3,6 millones) sino por la participación dentro del total del activo que es del 48%, resultando el mayor aporte relativo. En la etapa que se inició una vez colocados los primeros recursos obtenidos, la meta es duplicar el valor del Fondo, y si es posible vender parte de la participación del FOMIN, lo cual permitiría un verdadero apalancamiento del aporte del FOMIN.

- 3.74 En las operaciones de alguna complejidad financiera, como los fondos de capital de riesgo el FOMIN, apoyado tanto por personal de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) como por el Banco, ha ofrecido su “know-how” para mejorar la evaluación financiera y de riesgos de estas operaciones, ha contribuido a perfeccionar la estructura de incentivos de los administradores y los esquemas de administración así como la explicitación de las incompatibilidades cuando a ello puede haber lugar. Es el caso del Fondo de Garantías y de Crédito, Lacif, en el cual el aporte del FOMIN no solo estuvo en su estructuración, sino también cuando fue necesario darle un vuelco radical, permitiendo que hoy en día represente un vehículo de financiación en condiciones comerciales (Cuadro 3.11).
- 3.75 Con relación a los proyectos de fortalecimiento a las cooperativas es indudable que el conocimiento del BID en aspectos de cooperativas y del marco de regulación y supervisión de la actividad financiera, contribuyó a su definición. En algunos casos sin embargo, los proyectos se impulsaron antes de que las condiciones legales estuvieran dadas, como ya se mencionaba atrás.
- 3.76 Según se pudo indagar a raíz de entrevistas con técnicos del Banco y del FOMIN, es indudable que uno de los aportes del Grupo BID a la industria de microfinanzas es *no* apoyar todas las instituciones que se les presentan a solicitar recursos, con lo cual el conjunto de instituciones que sí son apoyadas se constituyen en ejemplos

de las mejores prácticas. Uno de los pocos ejemplos en donde esto no sucedió lo constituye el caso de Fundación Sartawi.(Cuadro 3.12.).

Cuadro 3.12: SARTAWI – Un Caso de Mínima Adicionalidad

En 1999 se inició el proyecto de fortalecimiento institucional de la Fundación Sartawi en Bolivia con el propósito de apoyarla en el proceso de transformación de su sección de crédito (Servicios Financieros Rurales - SFR) en Fondo Financiero Privado (FFP), aprovechando su experiencia de 9 años en crédito rural. El proyecto buscaba ofrecer los recursos de cooperación técnica a través de la Línea de Actividad para adecuar la institución por medio de un fortalecimiento institucional, para luego lograr su consolidación como FFP.

Según los ejecutores, el único aporte del FOMIN al diseño del proyecto fue el ajuste y dimensionamiento del presupuesto. El proyecto no ha tenido ninguna interacción con otros proyectos y, de hecho, el efecto catalítico fue mínimo por cuanto Bolivia ya había avanzado en su proceso de generar un marco regulatorio propicio para las microfinanzas. Por otra parte, para 1999 era obvio que en Bolivia había un problema de desaceleración económica pero sobretodo de competencia aguda en el sector del microcrédito que debería haber llevado a revisar el objetivo último de este proyecto. Tan fue así que a finales de 1999 la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras decidió endurecer los requisitos para la creación de nuevos FFP ante las debilidades de las entidades formalizadas, lo cual impedía el logro del objetivo final del proyecto que era la formalización de Sartawi. A pesar de ello el proyecto no fue replanteado y menos aun cancelado oportunamente.

- 3.77 Es también incuestionable que la labor demostrada por el FOMIN no la habría podido desarrollar sin el apoyo del BID, institución que tenía la historia y el conocimiento de las entidades y de las mejores prácticas en microcrédito, con lo cual desde un principio las acciones del FOMIN estuvieron bien encaminadas. La vinculación existente entre las instituciones y sus asesores técnicos, la existencia de instrumentos financieros apoyados por el FOMIN, así como la labor del BID en el campo de la regulación y supervisión han contribuido indudablemente a que exista una alta interacción entre instituciones y proyectos. El gran reto hacia el futuro lo constituye la interconexión de esta industria con los respectivos sistemas financieros de cada país.

7. Evaluación

- 3.78 La última dimensión utilizada cubre lo concerniente a la evaluación de los proyectos en sus tres etapas. Este análisis comienza con la evaluabilidad de los proyectos (en qué medida se diseñan proyectos evaluables), si se cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación durante la ejecución y si prevén medir o se han medido los resultados una vez ejecutado el proyecto.
- 3.79 De manera general, a lo largo del período 1993 – 2001 se observa una mejora en la calificación promedio anual de los proyectos en evaluación reflejando el proceso de aprendizaje general en términos de diseñar mecanismos de evaluación de cada proyecto. El punto más bajo se observó en 1997 cuando la calificación fue Medio Baja, a partir de lo cual se ha recuperado hasta llegar en el 2001 a Medio Alto reflejando nuevamente algunos de los avances en el diseño de proyectos en términos de mecanismos de evaluación.
- 3.80 Por tratarse en su mayoría de instituciones que desarrollan operaciones financieras, la evaluabilidad de los proyectos se facilita. Específicamente para los proyectos financiados a través de la Línea de Actividad se han desarrollado

indicadores, con “benchmarks” de la industria, indicadores meta y proyecciones de cada entidad que son muy útiles sobretodo para evaluar la sostenibilidad financiera de las entidades. Es por ello que en esta dimensión los proyectos de Línea de Actividad resultan con una calificación igual al promedio (Media Alta) y solo para el grupo de proyectos de COAC el nivel es inferior.

- 3.81 En cuanto a los proyectos que ofrecen financiación, ó donde se ha aportado capital, la evaluación y monitoreo han mejorado sustancialmente a través de la subcontratación de una firma especializada, la cual es complementada por el seguimiento directo que efectúa el FOMIN en Washington a estas operaciones, así como a sus aportes en fondos de capital de riesgo.
- 3.82 En los demas casos se cuenta hoy en día con las evaluaciones realizadas a través de los PPMR, los cuales indudablemente constituyen un avance en términos de monitoreo de los proyectos del FOMIN. Al comparar los resultados de la evaluación de la dimensión de efectividad y eficiencia con lo reportado por los PPMR de 2002, se concluye que los mismos tienden a ser más optimistas. Al respecto es necesario tener en consideración que muchas de las diferencias en los resultados de las dos evaluaciones obedecen a distintas visiones de las dos herramientas de evaluación. En efecto, en el caso de la eficiencia, las divergencias se concentran en una visión de más largo plazo en el tema de la eficiencia que tiene la evaluación de OVE frente a la que busca el MPPMR. En el caso de la efectividad, la evaluación de OVE incluyó criterios adicionales al del logro de las metas específicas del proyecto permitiendo la apreciación del desempeño de la entidad como un logro en términos de efectividad (ver siguiente tabla).

Tabla 3.2: Comparación entre Evaluaciones OVE y MPPMR

IP/Eficiencia			DO/Efectividad		
	#	%		#	%
Proyectos con diferencias	14	48%	Proyectos con diferencias	17	59%
PPMR>OVE	11	38%	PPMR>OVE	10	34%
PPMR<OVE	3	10%	PPMR<OVE	6	21%
Diferencia criterios Bajo/Alto	9	31%	Diferencia criterios Bajo/Alto	6	21%
PPMR>OVE	9	31%	PPMR>OVE	4	14%
PPMR<OVE	0	0%	PPMR<OVE	2	7%
Diferencias de mas de 2 puntos	0	0%	Diferencias de mas de 2 puntos	3	10%
PPMR>OVE	0	0%	PPMR>OVE	1	3%
PPMR<OVE	0	0%	PPMR<OVE	2	7%

- 3.83 Finalmente, en ninguno de los proyectos evaluados se cuenta con estudios de impacto. Para responder algunas de las inquietudes de quienes consideran importante determinar el impacto que tiene sobre los microempresarios el acceso al crédito, en la siguiente sección se presentan el resumen de lo encontrado en tres evaluaciones de impacto realizadas específicamente para este estudio.
- 3.84 Tanto los proyectos del FOMIN como la industria en general se han beneficiado de un llamado a la transparencia y comparabilidad de la información contable que inició el BID desde principios de la década de los noventa cuando elaboró la “Guía técnica para el análisis de instituciones financieras microempresariales”, a

partir de la cual se han desarrollado indicadores de seguimiento específicos para entidades microfinancieras. Al nivel de los subgrupos, el esfuerzo más sistemático para mejorar la evaluabilidad de los proyectos se evidencia en los de la Línea de Actividad. En ellos, se ha homogenizado tanto la información de base con la cual se analizan las instituciones como los indicadores con los cuales se miden su evolución y sus resultados²⁶. Estos son además los únicos casos en los cuales se cuenta con “benchmarks”.

- 3.85 En términos de seguimiento de los proyectos, los más utilizados son los Informes Semestrales que se le exigen a las entidades en las operaciones de recursos no reembolsables. Estos solo están disponibles en la Representación, son elaborados con metodologías individuales y se concentran en la reseña descriptiva de las actividades realizadas y los desembolsos efectuados. Para que estos fueran más útiles, se debería diseñar una Guía de elaboración de Informes de Progreso, y se debería exigir que los mismos estuvieran disponibles en línea, siguiendo un formato de contenido adecuado al tipo de proyecto, lo cual facilitaría enormemente el seguimiento de los proyectos y sus logros.
- 3.86 En el caso de este grupo de proyectos, los MPPMR se elaboran solo para los casos no relacionados con la Facilidad III-B, pues las operaciones en donde el FOMIN ha prestado recursos ó ha invertido capital se monitorean directamente desde el FOMIN en Washington, para lo cual antes del 2000 realizaban visitas directamente. A partir de 2000, han subcontratado la labor de seguimiento y monitoreo con la firma Omatrix, administradora de Profund, la cual realiza visitas trimestrales a las entidades ejecutoras, y envía informes muy completos con los cuales los responsables en el FOMIN a su vez informan a las Directivas, y al Comité de Donantes, sobre la evolución de estas instituciones.
- 3.87 En la medición de impacto se evidencia una debilidad en la mayoría, sino en todos los proyectos. Esto es comprensible para el caso de la Línea de Actividad, por su reducido monto y además porque la Línea en su conjunto tiene una Evaluación Intermedia y una Final. En la Evaluación Intermedia no se realizó una medición de impacto en términos de la población beneficiaria, aun cuando sí se efectuó en términos de profundización de las actividades financieras desempeñadas por estas instituciones.²⁷ La falta de evaluaciones de impacto puede tener además una raíz más profunda en discusiones que llevan varios años al nivel de la industria de microfinanzas. Allí las posiciones se enfrentan entre quienes argumentan que las razones financieras de las entidades microfinancieras, sus índices de crecimiento de cartera y de cobertura son elementos suficientes para sustentar el impacto benéfico del microcrédito en los clientes. Por el contrario, la otra línea de

²⁶ Los indicadores principales hacen referencia al monto de la cartera, el número de los clientes (para determinar si tienen una escala mínima para ser sostenibles), el nivel de mora y la cobertura de la provisiones sobre la cartera afectada por mora (que miden el control del riesgo crediticio) y la productividad de la tecnología microcrediticia utilizada, medida a través del valor promedio del crédito, así como por el número de préstamos por analista de crédito con que cuenta la entidad.

²⁷ Mid Term Evaluation for LOA for Strengthening Financial Institutions for Microenterprise. MEDA, 1999.

argumentación sostiene que solo hasta cuando se demuestre que el acceso al crédito mejora las condiciones de vida de los estratos más pobres podrá determinarse el impacto.

- 3.88 Una mención especial merecen los proyectos atípicos dentro de este grupo que se basan en ejecutores públicos, como son el caso del proyecto para movilizar ahorro en Bolivia con Fondesif a la cabeza (ver más adelante Cuadro 3.13.) y el de NAFIN en México, que busca promover una inversión productiva de las remesas enviadas por los mexicanos residentes en Estados Unidos. El primer caso se trata de un proyecto muy bien estructurado en donde el papel desempeñado por la entidad pública es el de facilitar y coordinar los procesos. En este proyecto se incorporaron mecanismos de seguimiento y evaluación final muy interesantes. No sucede así en el caso del proyecto diseñado NAFIN, que aunque no ha iniciado en realidad su ejecución, no cuenta con mecanismos ni de seguimiento ni de evaluación (Ver Cuadro 3.14.).

**Cuadro 3.13: FONDESIF – Promoción de una Cultura de Ahorro:
Lección Aprendida en Evaluabilidad**

El proyecto que se inició en 2001 tiene como propósito general mejorar y expandir la oferta de servicios de ahorro en entidades microfinancieras en Bolivia, mediante la creación de un solo programa que recoja el aporte del sector privado, el Estado, las agencias de cooperación internacional y otras entidades promotoras de las microfinanzas. Así, el proyecto busca generar sinergias entre los promotores bajo un sólo programa para fortalecer la intermediación de ahorro eficiente, eficaz y sostenible, promover la ampliación y consolidación de la oferta y demanda de servicios de captación, y apoyar los cambios en el marco regulatorio que este esfuerzo requiera. El proyecto se diseñó sobre la base de 3 componentes: incremento en la oferta de servicios de ahorro de alta calidad; incremento en la demanda por esos servicios; y mejora del ambiente regulatorio para las instituciones microfinancieras que captan ahorros.

Este proyecto se destaca por muchas razones, pero particularmente es sobresaliente porque en su diseño se incluyeron instrumentos apropiados para medir la evolución del proyecto en términos de la realización de evaluaciones de impacto independientes, lo mismo que el monitoreo del impacto de las campañas educativas y de concientización sobre las ventajas del ahorro formal. Finalmente se determinó la realización de un estudio de impacto que permita determinar los resultados del proyecto con encuestas a la población objetivo y grupos meta.

**Cuadro 3.14: NAFIN – Promoción de las Remesas para Usos Productivos:
Sin Aplicar el Aprendizaje en Evaluabilidad**

México tiene una gran cantidad de emigrantes que envían al país aproximadamente entre US\$6.000 y US\$8.000 millones al año, los cuales, en parte, pueden ser canalizados como flujos de inversión más que como remesas familiares. Estas remesas colectivas que se aglutinan en EEUU en las asociaciones llamadas "Hometown Associations" (HTA) son una fuente de ahorro y por tanto de inversión para sus provincias nativas en México.

Este proyecto inició su ejecución a través de la Nacional Financiera (NAFIN) al final del 2001, con el propósito de utilizar el ahorro de los emigrantes de México en la creación de pequeñas empresas en tres estados mexicanos, para generar inversiones, infraestructura, empleo y frenar la migración. Se espera unir grupos de emigrantes mexicanos con inversionistas locales y el apoyo gubernamental en los Estados de Hidalgo, Zacatecas y Puebla.

A pesar del enorme potencial de esta iniciativa, el diseño del proyecto en términos de evaluabilidad es débil. Los resultados de este proyecto se pretenden medir con la realización misma de las actividades y la esperanza de generar 20 proyectos por cada Estado en que se desarrolle el proyecto. No hay indicadores objetivos que permitan determinar el grado y la calidad de la ejecución del proyecto como por ejemplo, número de clubes contactados o afiliados al programa, o número de posibles inversionistas en cada Estado, o número de inmigrantes que vayan a invertir, o número de proyectos realizados. Tampoco se estableció ningún plan especial para conocer los logros que está obteniendo el proyecto, aparte de las evaluaciones intermedias y finales. Esta baja evaluabilidad probablemente sea una limitante para poder aprender más de esta interesante experiencia piloto.

8. Evaluaciones a nivel de las Microempresas

- 3.89 Dentro del compromiso adquirido por OVE con el Comité de Donantes, en desarrollo de esta evaluación se adelantaron tres evaluaciones para conocer más lo que sucede a nivel de los clientes de los programas de microfinanzas. Se hicieron estudios en Bolivia, Colombia y Uruguay que intentan conocer más sobre los clientes de las IMF e identificar algunos efectos del acceso al crédito sobre la población beneficiaria²⁸. A continuación se presenta un resumen de los resultados obtenidos los cuales confirman las características típicas de los clientes de este tipo de instituciones, destacan la buena percepción que tienen los microempresarios sobre las instituciones microfinancieras de las cuales han obtenido el crédito, indican algunos beneficios a nivel del hogar en términos de salud y educación, así como en mayor sostenibilidad de los negocios
- 3.90 Los estudios se realizaron en tres entidades apoyadas por el FOMIN como son la Caja los Andes en Bolivia; la Corporación Mundial de la Mujer de Bogotá, Colombia, y la Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito (COFAC) en Uruguay, y sus resultados más destacados se presentan a continuación. El resumen más completo de los tres estudios a nivel de microempresas se encuentra en el Anexo IV.
- 3.91 A pesar de algunas diferencias entre la clientela de los programas en los diferentes países, se encontraron similitudes entre los tres casos estudiados. En efecto, en la mayoría de las familias que tienen microempresa trabajan dos o más personas. Normalmente los negocios son de un único dueño y las microempresas en un porcentaje importante trabajan en el sector comercio. Adicionalmente, la determinación de iniciar el negocio estuvo marcada por la necesidad de continuar con el negocio familiar o incrementar el nivel de ingresos, más que como una salida al desempleo. Normalmente los microempresarios trabajan exclusivamente en su negocio, y de la familia por lo menos dos personas en promedio trabajan en la microempresa. Por otra parte, en un porcentaje bastante alto, del 70% aproximadamente, las microempresas mantienen separados los recursos del negocio de los de la familia, lo cual parece que no tiene relación con la vinculación a estas entidades microfinancieras ya que los resultados de la encuesta demuestran que era un comportamiento ya adquirido antes de tener relación con ellas.
- 3.92 En términos generales se encuentra que el manejo que los microempresarios le dan a su negocio es muy similar. En efecto, en los tres se encontró que el uso más común que le dan al crédito es la compra de materias primas, es decir para capital de trabajo. Adicionalmente, las microempresas normalmente hacen uso de otros intermediarios para financiarse y por ende no hay tanta exclusividad como la esperada, lo que se explicaría por el incipiente proceso de desarrollo de las microfinanzas. Esto se evidenció tanto en los clientes que han tenido una

²⁸ Se utilizó la metodología desarrollada por USAID para medir el impacto de las microfinanzas (Assesing the Impact of Microenterprise Services, AIMS, 2001).

tradición con las entidades que sirvieron como marco de la encuesta, como también por parte de quienes fueron utilizados como grupo control y accedían por primera vez a crédito en estas entidades.

- 3.93 Por otra parte, en los tres casos estudiados los clientes microempresarios dijeron estar muy satisfechos con la atención y trato de parte de las entidades. En efecto, tanto los clientes antiguos como los nuevos están satisfechos en su gran mayoría (más del 90%) con la atención, los requisitos, los montos otorgados, la agilidad en el trámite, el costo, las cuotas y la forma de pago.
- 3.94 Finalmente, las encuestas realizadas permitieron cuantificar un impacto positivo del acceso al microcrédito en lo referente a mayor gasto en educación, mejoras en vivienda, y mayor seguridad en el empleo, con menores fluctuaciones en la operación de los negocios. Sin embargo, no se reportan diferencias estadísticamente significativas en otros aspectos del funcionamiento de la empresa, lo que se explica por la difícil situación macroeconómica de Bolivia y Uruguay. La situación recesiva influyó fuertemente los resultados de las preguntas que indagaban sobre el desempeño del negocio, prevaleciendo una visión muy pesimista sobre la situación tanto del grupo de clientes antiguos como de los nuevos. Por el contrario, el caso colombiano sorprende pues las respuestas a esas preguntas fueron muy positivas en los dos grupos, algo que seguramente está explicado por el desarrollo muy positivo de la ciudad de Bogotá en los últimos años en medio de un país con un conflicto armado muy complejo. Se evidencia la necesidad de complementar este análisis inicial con una evaluación a través del tiempo, para poder comparar adecuadamente la información en el tiempo.

C. Recopilación de Enseñanzas

- 3.95 La experiencia desarrollada por el FOMIN en el campo de las microfinanzas corrobora la importancia de trabajar los temas bajo un esquema de “cluster”, ya que la actuación del FOMIN en este campo viene implementando las recomendaciones que en esta materia hizo en su oportunidad el WGR. El elemento fundamental de esta exitosa estrategia fue la alianza lograda con el BID, la cual permitió no sólo nutrirse de la experiencia histórica de éste en el campo de las microfinanzas, sino que aprovechó su infraestructura y presencia en la región para lograr difundir las experiencias exitosas.
- 3.96 El trabajo realizado permite concluir que la contribución del FOMIN al desarrollo de una industria de microcrédito en la región es incuestionable. Para ello los instrumentos más valiosos fueron los de la Facilidad III-B, constituidos por crédito, aporte de capital y aportes a fondos de capital de riesgo. Estos han sido especialmente relevantes e innovadores y las instituciones apoyadas han constituido ejemplos exitosos de las mejores prácticas, siendo replicadas ó imitadas en los mismos países o en otros.

- 3.97 La Línea de Actividad, la cual ha generado el mayor volumen de operaciones sin comprometer más del 10% de los recursos asignados a proyectos relacionados con microfinanzas, ha constituido una herramienta más expedita, a través de la cual se han apoyado una segunda generación de ONG que siguen los pasos de aquellas que ya se convirtieron en intermediarios formales, con lo cual contribuyó a consolidar un semillero de posibles candaditos a formalizarse. La capacidad de innovación de estos proyectos se ve mermada por los requisitos y los límites impuestos precisamente para agilizar el trámite de los proyectos. De igual forma, el logro de estos proyectos en términos de adicionalidad y relevancia disminuye a lo largo del tiempo. Asimismo no se aplicaron mecanismos competitivos, previstos en la propuesta de la Línea, para la identificación de proyectos que pudieron haber beneficiado en mejorar el desempeño en esas dimensiones.
- 3.98 En materia de proyectos con COAC, es claro que los proyectos que adelante el BID/FOMIN deben ser estructurados sobre bases legales vigentes y estables en cada país, y no pueden depender de cambios normativos para su realización. La dependencia que en algunos casos se creó entre los proyectos y la espera de algunos cambios legales derivó en el fracaso del logro de los objetivos de los proyectos.
- 3.99 Teniendo en consideración los casos estudiados se constató que una gran parte del éxito de los proyectos estuvo relacionado con la calidad de los asesores en tecnología crediticia con que contaban las entidades. Sin embargo, en varias oportunidades las entidades tuvieron que acudir a consultores locales sin experiencia en microfinanzas (por desconocimiento ó por limitaciones presupuestales), lo cual redundó en una utilización ineficiente de los recursos. El BID y el FOMIN deben explorar mecanismos a través de los cuales se pueda facilitar a los ejecutores un listado de las entidades más idóneas para asesorar en las áreas que típicamente abordan estos proyectos y concebir esquemas de contratación que posibiliten economías de escala que permitan que las entidades ejecutoras contraten firmas que individualmente resultan muy costosas.
- 3.100 Igualmente se comprobó que los proyectos más exitosos tuvieron lugar en países donde los marcos legales y regulatorios son propicios para desarrollar el negocio del microcrédito. Por ende, para aumentar la efectividad de sus intervenciones, el FOMIN no solo debe evaluar a las entidades ejecutoras, ó sus socios en el caso de aportes de patrimonio, sino debe tener en consideración el entorno para definir si la manera más efectiva de apoyar el desarrollo de esta industria en un país específico es a través del apoyo a una institución en particular o a través de la promoción de reformas que permitan contar con las bases legales mínimas para estos emprendimientos.
- 3.101 Ante el entorno competitivo presente en varios países, constituido tanto por las nuevas microfinancieras como por bancos comerciales que están incursionando en este segmento del mercado, surge la inquietud de si una entidad que no se formalice podrá sobrevivir, y por ende debe discutirse en qué casos el FOMIN

debe fomentar los procesos de formalización y en cuáles debe promover la fusión entre entidades microfinancieras, como por ejemplo en Bolivia, Perú o República Dominicana.

- 3.102 Hacia el futuro es importante que el FOMIN reflexione sobre sus responsabilidades como accionista en instituciones que como intermediarios financieros movilizan recursos del ahorro del público y que pueden estar sujetas a factores desestabilizadores que requieran aportes adicionales de capital que deben ser provistos con suficiente agilidad cuando las circunstancias lo ameriten. Asumir el rol de dueño de un intermediario financiero se dificulta a veces por la distancia y por sus características institucionales. Esto debe llevar a considerar si la mejor manera de aportar capital es directamente, o si debe efectuarlo a través de un fondo de capital de riesgo, que le permite tener una participación más independiente y más activa en el Directorio, así como disponer de recursos en casos de emergencia en forma más ágil.
- 3.103 A medida que las instituciones microfinancieras incursionan en operaciones tanto activas como pasivas más diversificadas y más complejas, y que profundizan la movilización del ahorro del público, el FOMIN debe liderar una discusión sobre los indicadores más relevantes para hacerle el seguimiento a su negocio, ampliando la gama de los mismos e incorporando aquellos que reflejan los riesgos del negocio financiero y profundizando sobre los mecanismos más idóneos para hacer un manejo adecuado de los nuevos riesgos que enfrentan.
- 3.104 Parece haberse agotado una etapa en el proceso, en la medida que se ha logrado romper un paradigma demostrando que sí es factible otorgar créditos a los más pobres en forma rentable y segura. El FOMIN, acompañado por el BID, ha apoyado una industria que debe enfrentar el nuevo reto de lograr masificar los servicios hasta ahora ofrecidos por las IMF pioneras. Este nuevo reto debe llevar a pensar sobre las características de los socios estratégicos que el FOMIN debe escoger en esta nueva etapa, siendo conscientes que el objetivo final en términos de impacto es lograr una verdadera profundización financiera hacia los estratos más pobres de la población.

IV. CONCLUSIONES

A. Síntesis Evaluativa del Grupo de Proyectos

- 4.1 A finales de los setenta se empezó a reconocer la importancia creciente del sector informal de la economía en los países en desarrollo, en vista de que se constituyó en una alternativa económica importante frente al desempleo. El reconocimiento de una capacidad empresarial en los pequeños negocios informales desarrollados por las personas de bajos ingresos, cuyo desarrollo requería financiación para sostenerse o para ampliarse al igual que las empresas de mayor tamaño, justificó la adopción de acciones para contrarrestar la falta de acceso a los mercados financieros formales. En efecto, la informalidad característica del sector microempresarial y la carencia de los requisitos mínimos de acceso a los mercados financieros de las personas de bajos ingresos es una de las principales causas de la falta de acceso a los servicios financieros formales en las economías de la región.
- 4.2 La falta de acceso al crédito no estaba siendo resuelta por los sistemas financieros, al tiempo que la financiación se consideraba cada vez más importante como elemento dinamizador y aún para efectos de garantizar la subsistencia de estas unidades productivas. Esta falta de acceso explica el énfasis puesto en el desarrollo de sistemas alternativos de financiación para este segmento de la población desde la década de los ochenta en la región.
- 4.3 La falta de servicios financieros condujo a la generación de mecanismos espontáneos que permitieran el suministro de crédito para amortiguar los excesos y faltantes en el flujo de caja de las personas. Así surgieron grupos informales de prestamistas y deudores, los costosos prestamistas particulares, o se crearon cooperativas y ONG que prestaran los servicios financieros. Ante la falta de mecanismos de información transparente y de garantías tradicionales, se desarrollaron tecnologías basadas en el uso de información privada y seguimiento directo. Estas son características propias de los mercados financieros informales dirigidos a poblaciones sin acceso al mercado financiero formal. Estas tecnologías fueron desarrolladas, perfeccionadas y consolidadas en las ONG que han venido trabajando para brindar servicios financieros sostenibles y con posibilidad de expansión como única forma de llegar a ese mercado masivo.
- 4.4 De este modo se desarrollaron a principios de la década de los noventa las “tecnologías de microcrédito”, con el liderazgo de Acción Internacional en la introducción del crédito solidario y luego seguida por los sistemas de crédito individual impulsados por IPC. El desarrollo de la tecnología crediticia permitió el crecimiento de las entidades y la expansión de los servicios de crédito, pero rápidamente se encontraron con que las fuentes de recursos para el microcrédito eran insuficientes para atender toda la demanda potencial de este mercado. Adicionalmente, la realización de operaciones de crédito a mayor escala reveló los problemas de gobernabilidad existentes en las entidades sin ánimo de lucro como consecuencia de su estructura de propiedad y administrativa. Estas

- circunstancias contribuyeron a crear conciencia de la importancia de la formalización de estas entidades en términos de su ingreso al sector financiero formal.
- 4.5 Las primeras acciones dirigidas a promover la formalización de las principales ONG microcrediticias de la región, se concretaron en la creación de Bancosol seguido, por la constitución de la Caja Los Andes en Bolivia, y la Financiera Calpiá en El Salvador. Los esfuerzos dirigidos a promover este fenómeno denominado “upscaling” predominaron en la década de los noventa, algunos con buenos resultados y otros sin resultados.
 - 4.6 Este modelo se propagó por toda la región y explica el proceso de transformación y consolidación de la industria de las microfinanzas en América Latina. Al final de la década de los noventa ya se había demostrado que las microfinancieras eran entidades muy rentables, autosostenibles y que la canalización de recursos del sector financiero al sector microempresarial era no solo posible sino que el riesgo podía ser fácilmente diluido y reducido. El éxito de muchas de las instituciones microfinancieras en América Latina y el Caribe, ha demostrado que las microfinanzas son un negocio muy rentable, al punto de que su sostenibilidad financiera es mayor que la de instituciones de la misma naturaleza en otras partes del mundo.²⁹
 - 4.7 A pesar de esta evidencia, el acercamiento de los bancos comerciales y en general de las entidades financieras formales, al sector microempresarial ha sido mucho más lento de lo esperado y no se ha producido a través de la compra de la participación de inversionistas internacionales por parte de particulares una vez se ha cumplido el ciclo de su vinculación inicial. No obstante, la profundización de los bancos denominada “downscaling”, se ha acelerado algo al final de los noventa y principios del nuevo siglo, siendo más evidente en aquellas instituciones que se habían acercado a la banca masiva a través del crédito de consumo. Aquí falta camino por recorrer.
 - 4.8 Este proceso de desarrollo y consolidación de las microfinanzas en la región fue apoyado desde la década de los 80 por el BID a través de su programa de Pequeños Proyectos por medio del cual se aportaron los recursos iniciales de donde surgieron las que hoy en día son las principales microfinancieras de la región. Esta labor fue asumida directamente por el FOMIN desde su misma creación, para lo cual además se crearon dos instrumentos distintos pero complementarios: la Facilidad III-A de recursos no reembolsables y la Facilidad III-B de inversiones, por medio de la cual el FOMIN puede dar crédito y hacer aportes de capital.
 - 4.9 A lo largo de su historia, el FOMIN ha intervenido principalmente en 6 grandes áreas: (i) “Upscaling”, conversión de ONG en intermediarios financieros formales ó creación de nuevos intermediarios financieros especializados en microfinanzas;

²⁹ MicroBanking Bulletin, Septiembre del 2000.

- (ii) Apoyo a instituciones microfinancieras formalizadas; (iii) “Downscaling”: apoyo a instituciones financieras formales; (iv) Reforma del marco de regulación y supervisión en microfinanzas; (v) Fortalecimiento de cooperativas de ahorro y crédito; y (vi) Línea de Emergencia
- 4.10 De hecho son éstas las áreas que han delineado el desarrollo y evolución de la industria de las microfinanzas a lo largo de la década de los noventa, en donde el FOMIN ha tenido un papel muy activo a través de su participación en su discusión y desarrollo. El FOMIN a través de sus intervenciones fue ayudando a implementar lo que se consideraban las mejores prácticas en microfinanzas.
- 4.11 De manera general, las operaciones realizadas se han dirigido principalmente al apoyo de ONG microcrediticias que buscan formalizarse. En los últimos dos años han comenzado a surgir proyectos de apoyo a bancos comerciales que buscan iniciar operaciones de atención al mercado microempresarial. En la mayoría de los casos resultaron ser proyectos relevantes dentro del país y en el contexto de la industria de microfinanzas, sin que se haya logrado promover en forma importante la vinculación del capital privado a la industria, excepto en las operaciones más recientes.
- 4.12 Los resultados logrados, algunos a nivel individual, pero claramente en su conjunto, han cambiado totalmente la industria de las microfinanzas permitiendo confirmar que los créditos a los microempresarios se pueden hacer en forma rentable, con bajo riesgo y con un potencial de expansión sorprendente. La efectividad de los proyectos ha sido especialmente alta en el caso de los proyectos promovidos o apoyados a través de la Facilidad III-B, en donde además se encuentran los proyectos más innovadores, tanto por el objetivo que se ha impulsado como por los instrumentos que se han desarrollado para hacerlo.
- 4.13 En materia de eficiencia, son claros los avances y las modificaciones introducidas para mejorar la eficiencia en la contratación, adquisición y suministros. Sin embargo allí queda mucho por hacer, existiendo elementos novedosos como los que se encuentran en la Línea de Innovación con contrataciones centralizadas desde el FOMIN, los cuales se esperaba permitirán asegurar economías de escala que pueden aprovecharse en proyectos con tantas similitudes como los de la Línea de Actividad.
- 4.14 La mayoría de estos proyectos no se habrían llevado a cabo sin la ayuda del FOMIN, en parte por el aporte de recursos, pero también por el voto de confianza que implica la selección de una institución como beneficiaria de estos recursos. Esto ha sido especialmente marcado en aquellas que han recibido aportes de capital o crédito, pero también ha ayudado a aquellas que hasta ahora han recibido una Línea de Actividad pero que acceden a otras fuentes de financiación por haber recibido el apoyo del FOMIN.
- 4.15 Las instituciones apoyadas hasta el momento no solo son sostenibles sino rentables y ofrecen muy buenas perspectivas financieras. En aquellas en donde

esto no se cumple, circunstancias relacionadas con el marco regulatorio ó con competencias subvencionadas promovidas desde los gobiernos están generando entornos en donde es difícil desarrollar el negocio de las microfinanzas.

- 4.16 Aún proyectos desarrollados para mejorar el marco de regulación y de supervisión de las cooperativas, cuando han contado con el marco legal apropiado, han resultado sostenibles y están ofreciendo un sistema de supervisión adecuado para supervisar instituciones que en su mayoría manejan los ahorros de los estratos más pobres de la población.
- 4.17 Se cumplió una etapa. Se ha generado el efecto necesario de demostración a nivel de la mayoría de los países y en la región como un todo, para que continúen surgiendo nuevas entidades microfinancieras. En esta nueva etapa seguramente será necesario efectuar aportes de capital en aquellas que no logren asegurar la inversión privada. Para ello está el Fondo Gateway de Acción y el Fondo en administración que tiene también Acción con recursos y ya han surgido otros instrumentos como las compañías de inversión de la IPC, la CAF, BCIE y la IFC también se están moviendo en esa línea. De todas las ONG apoyadas por la Línea de Actividad se tiene un buen semillero.
- 4.18 Pero una vez generado este efecto demostración y habiendo confirmado que a pesar de los éxitos, la cartera de estas instituciones no ha generado una cobertura significativa del mercado microempresarial, es necesario dar un paso más allá y enfocar todos los esfuerzos a buscar estrategias que logren motivar a los bancos comerciales de la región a atender a ese segmento. Si bien muchos de los proyectos desarrollados por el FOMIN en microfinanzas se consideran exitosos, desde el punto de vista de su impacto en el aumento de la cobertura de los servicios financieros a las poblaciones de bajos ingresos su contribución es todavía marginal. Al respecto, es necesario señalar que para que se de un impacto considerable desde este punto de vista es indispensable lograr la canalización masiva de grandes volúmenes de recursos hacia el sector microempresarial, objetivo que se logra a través de la vinculación de entidades financieras formales.

B. Áreas de Oportunidad

- 4.19 El paradigma de las “Microfinanzas” hoy en día ya no solo hace referencia a facilitar acceso a crédito a microempresarios sino que ha trascendido al de ofrecer acceso a servicios financieros en general a las familias de menores recursos en los países de la región. Esto implica ofrecer acceso a servicios tan básicos como el de transferencia de fondos a menor costo y bajo condiciones adecuadas de seguridad, tanto para los flujos de recursos dentro de un país (típicamente entre las zonas rurales y las urbanas), como la transferencia entre países³⁰, el apoyo a proyectos innovadores como tarjetas inteligentes, acceso a través del internet sin necesidad

³⁰ Dentro de este último se ubica el tema de las Remesas Internacionales, ya identificado por el FOMIN como uno de sus Clusters.

de contar con red de oficinas, y otros procesos innovativos en materia de tecnología

- 4.20 Indudablemente el vacío dejado por la liquidación de la mayoría de los bancos públicos agrícolas no ha sido llenado por la banca comercial. En gran medida la falta de desarrollo de las microfinanzas rurales ha estado afectada por la caída en la rentabilidad de la producción agrícola, golpeada fuertemente por limitaciones de acceso a mercados y subsidios en los países desarrollados. No obstante, es necesario identificar las razones específicas que han impedido o desincentivado en cada país la profundización en estas áreas y explorar alternativas. Un servicio esencial en las zonas rurales, además de las transferencias, es el acceso a productos de ahorro que le permita a este segmento de la población ahorrar de forma líquida y segura.
- 4.21 Los mercados competitivos como el boliviano, y en menor medida, el peruano, han demostrado que las necesidades financieras de las familias de los microempresarios, y en general de las personas de menores recursos, aun si su fuente de ingreso es un salario, son bastante variadas. El acceso a créditos de consumo, de vivienda ó de educación adquiere una importancia indudable, debiéndose buscar su provisión por el sistema financiero, si es que efectivamente se desea profundizar servicios financieros hacia las personas más pobres. También los mercados donde se logró niveles de competencia entre entidades microfinancieras, se vieron beneficiadas las microempresas con menores costos de acceso (ej. Bolivia).
- 4.22 Y finalmente los beneficios de la seguridad social deberán extenderse también, a través del acceso a seguros en toda su gama como también a sistemas de previsión social, como por ejemplo acceso a esquemas de ahorro voluntario a personas que se dedican a actividades independientes para que puedan asegurar una pensión de vejez.
- 4.23 Es indudable que el FOMIN ya cuenta con varias instituciones microfinancieras formales que seguramente están dispuestas e interesadas en incursionar en algunas de estas actividades. Una visión más integral del negocio financiero puede además permitir involucrar a instituciones financieras formales, en especial bancos comerciales “universales”, que pueden ser más reacias a iniciar su acercamiento a este segmento a través del crédito, como se ha propuesto hasta ahora, pero sí pueden estar dispuestas a ofrecer otro tipo de servicios financieros como los enumerados atrás. La prestación de estos servicios permitiría además aprovechar una red indudablemente más amplia de oficinas de la que disponen las microfinancieras de la región, con su consecuente respaldo de sistemas y de fondeo.
- 4.24 Para incursionar en estas nuevas áreas seguramente es necesario replantear los instrumentos y los esquemas, así como el tipo de ejecutores que se desea privilegiar. Las alianzas a celebrar seguramente involucrarán a otros organismos

- multilaterales, a “inversionistas sociales” y a los bancos internacionales con presencia en la región, así como a los principales bancos comerciales de la región.
- 4.25 En términos operativos y con el fin de promover aún más la innovación en forma más eficiente se considera necesario aprovechar el conocimiento adquirido y la homogeneidad evidente de muchas de estas operaciones para desarrollar esquemas de contratación y ejecución que permitan aprovechar muchas economías de escala en la operación y en el conocimiento. Para ello se deben evaluar las ventajas de contratar tanto asesores técnicos como asesores de proceso en forma centralizada, permitiéndole tanto a la Sede como a las Representaciones apoyarse en ellos según sus necesidades, y asegurándole a los Ejecutores servicios de mejor calidad. Esto es especialmente importante para subconjuntos de proyectos, por ejemplo los de fortalecimiento institucional con miras a una formalización, que permiten especializar de mejor forma el equipo del Banco o facilitar la consecución de apoyo externo para el desarrollo de los proyectos.
- 4.26 La oportunidad de conocer diferentes proyectos adelantados en países distintos ha permitido tener una idea sobre la influencia que tiene la organización del BID/FOMIN y el proceso que cumplen, desde su gestación hasta su puesta en marcha y evaluación final, sobre estos. En efecto, es conveniente estudiar la forma como la organización de la administración del FOMIN influye en la creación de proyectos, y es importante pensar en las implicaciones que tiene el proceso que debe cumplir un proyecto sobre su propio desarrollo. Es decir, sería conveniente considerar si los proyectos seleccionados están siendo determinados por la forma como opera la organización que los atiende y por el proceso que deben seguir para ser seleccionados.
- 4.27 En varios proyectos estudiados fue claro que la organización establecida en el Banco primaba sobre la conveniencia o el proceso establecido para los proyectos, de tal forma que existen proyectos que nacen en diferentes instancias de la organización. Algunos nacen en el nivel central, otros en las Regiones y algunos en las Representaciones, sin que sigan el proceso estandarizado que se presenta en las guías diseñadas para este fin. Aunque en éstas se establece que la opinión de las oficinas de Representación es importante, en varios proyectos no fue clara su participación e incluso en algunos se evidenció que no habían tenido participación en la selección de los proyectos, lo que indica que una oportunidad que se presenta hacia el futuro es establecer con claridad el grado de participación que pueden o deben tener los diferentes niveles de la organización en la determinación de los proyectos.
- 4.28 Por las características que tienen los proyectos FOMIN de ser “piloto” y de ser propicios para ensayar nuevos conceptos o métodos, para desempeñar un papel catalizador de mejora en el entorno, es necesario que tanto el nivel central como el regional participen activamente teniendo en cuenta que las consideraciones locales de cada país son muy importantes, y por esta razón la participación de las Representaciones debe ser repensada para darle un espacio de mayor decisión, responsabilidad y control. Esta posibilidad deberá ser estudiada bajo el entendido

de que las Representaciones son capaces técnicamente de enfrentar el reto, o de que existe un mecanismo alternativo externo al Banco que apoye el diseño, la realización y el control de los proyectos.

- 4.29 Por otra parte, fue evidente en los diferentes proyectos estudiados que el proceso operativo que cumplen para ser seleccionados influye finalmente en sus características, y por esto es interesante pensar en cuáles tareas están afectando la selección o negación de los proyectos. Incluso hay que repensar cuáles son los mecanismos de promoción que existen para que el BID/FOMIN reciba la mayor cantidad de proyectos, los mecanismos competitivos, y pueda seleccionar los mejores desde el punto de vista de las características deseables que deben cumplir, tales como innovación, sostenibilidad, efecto demostración, adicionalidad y evaluabilidad.
- 4.30 Por lo anterior, es oportuno determinar una forma estandarizada de promoción de la facilidad con el objeto de que la mayor cantidad de proyectos se puedan presentar y por lo tanto se seleccionen los mejores. Esto se puede hacer por medio de un trabajo más amplio por parte de las Representaciones o contando con apoyos externos que se especialicen en identificar proyectos que cumplan con lo esperado por el FOMIN, ya sea por regiones o por países. La Línea de Actividad estipula el uso de mecanismos competitivos para la selección de proyectos que no se han materializado. En este sentido los avances realizados con la Línea de Innovación deben ser profundizados y ampliados
- 4.31 Por otra parte, en la revisión de los proyectos de este grupo se trató de estudiar el grado de rechazo de proyectos, con el objeto de conocer la proporción que se aprobaba, pero no fue posible por falta de información sistematizada al respecto. Por esta razón es importante hacia el futuro contar con ella y para lograrlo se podría establecer en el proceso operativo un mecanismo que determine los proyectos negados, que permita conocer la etapa en la que se niega y las razones para ello, incluso en las etapas iniciales, lo cual además brindaría mucha transparencia al proceso.
- 4.32 Con el fin de recuperar el nivel de innovación en aquellos proyectos relacionados con el fortalecimiento institucional que hoy en día se canaliza principametine a través de la Línea de Actividad, se considera oportuno que hacia el futuro éstos se concentren en apoyar ONG que deseen formalizarse en países donde no existe oferta alternativa de crédito microempresarial, ó en fortalecer el microcrédito en instituciones financieras exitosas que deseen incursionar en este mercado. En todo caso resulta más eficiente y eficaz continuar escogiendo las entidades beneficiarias a través de un proceso competitivo que abarque las entidades de distintos países. En este caso no solo se logran los beneficios de un proceso claramente competitivo que utilice criterios objetivos para la selección, sino que además se pueden aprovechar esquemas de contratación, asesoramiento y supervisión que mejoren el aporte del FOMIN a los proyectos, en forma similar también a lo estructurado para algunos nuevos “clusters”.