

Los pormayores de las microfinanzas: Experiencias de programas de segundo piso en América Latina

Marguerite Berger
Alison Beck Yonas
María Lucía Lloreda

Informe de Trabajo

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. El informe no ha sido sometido a un proceso independiente de revisión ni ha sido estudiado por el Grupo gerencial del Departamento de Desarrollo Sostenible. Por lo tanto no representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Diciembre 2005
Washington, D.C.

Marguerite Berger es Asesor Senior en la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MSM) del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Alison Beck Yonas es consultora en MSM. Cuando esta publicación fue escrita, la Sra. María Lucía Lloreda era también consultora en MSM.

Las opiniones expresadas son del autor y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo

Diciembre 2005

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Parada B-0800
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/mipyme@iadb.org
Fax: 202-623-2307
Página web: <http://www.iadb.org/sds/msm>

Prólogo

Las microfinanzas son una historia de éxito en el campo del desarrollo. En América Latina, el BID ha apoyado las microfinanzas desde los primeros experimentos con microcrédito en organizaciones no gubernamentales. Su contribución más importante, sin embargo, ha sido promover el desarrollo de instituciones microfinancieras privadas que son reguladas y supervisadas por las autoridades pertinentes de sus países. Gracias a este apoyo, cientos de miles de microempresas han recibido servicios financieros, tanto de ahorro como de crédito, necesarios para su consolidación y crecimiento.

Como se señala en esta publicación, la primera historia que se contó sobre las microfinanzas trataba sobre la creación de instituciones financieras de primer piso que atienden a la microempresa. Es mucho lo que se ha escrito acerca de estas instituciones microfinancieras y algunas de ellas son ya legendarias en los círculos del desarrollo. Pero hay una segunda historia (a de las instituciones más conocidas) y es la historia de las microfinanzas mayoristas. En los últimos 15 años, el BID ha invertido en 17 programas de microfinanzas mayoristas que buscan desarrollar las microfinanzas canalizando recursos mediante instituciones financieras mayoristas, principales o de segundo piso, a intermediarios financieros individuales que trabajan con microempresas.

Este documento es de interés para los encargados de formular políticas, el personal de los organismos de desarrollo que trabajan con microfinanzas y los bancos, sociedades financieras, cooperativas de crédito y organizaciones sin fines de lucro que prestan servicios a la microempresa y promocionan la industria microfinanciera, puesto que examina la rica experiencia de los préstamos del BID de los últimos 15 años, concentrándose en: Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú, países que representan ocho de los 17 préstamos globales para la microempresa y presentan una gama interesante de resultados y tendencias en el tiempo.

Inspirándose en documentos de proyectos, evaluaciones, encuestas y entrevistas con intermediarios financieros e instituciones de segundo piso participantes, esta publicación cuenta la historia del Programa de Crédito Global para la Microempresa del BID. Su propósito es recoger lecciones de esta experiencia y aprovecharlas en las futuras iniciativas encaminadas a promover las microfinanzas, especialmente aquellas relacionadas con un mecanismo de préstamos a intermediarios.

El documento estudia la manera en que las condiciones de mercado y los elementos de diseño y ejecución han determinado el éxito del Programa Global del BID en cumplir su objetivo doble: ampliar el acceso de la microempresa a los servicios financieros y fortalecer la capacidad de las instituciones financieras para atender al sector microempresarial. Asimismo identifica los factores clave que pueden significar el éxito o el fracaso de los programas microfinancieros mayoristas.

Álvaro R. Ramírez

Jefe

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Índice

Resumen Ejecutivo	i
Los pormayores de las microfinanzas	1
¿Qué constituye éxito?	6
Cómo termina la historia: los resultados de los Programas Globales	8
Los pormenores del éxito: factores que contribuyen a los resultados	14
La moraleja de la historia: conclusiones y lecciones para el futuro	31
Anexo A: Estudio de Caso: Colombia	38
Anexo B: Estudio de Caso: El Salvador	54
Anexo C: Estudio de Caso: Paraguay	64
Anexo D: Estudio de Caso: Perú	76
Bibliografía	89

Resumen Ejecutivo

El Programa Global de Crédito para la Microempresa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un capítulo importante en la historia del desarrollo de las microfinanzas en América Latina. El Programa provee financiamiento a los bancos comerciales y otros intermediarios financieros formales para facilitar su ingreso al mercado microempresarial. Se trata del programa microfinanciero mayorista más grande de América Latina.

El BID ha diseñado y ejecutado 17 programas globales en 12 países de América Latina. De 1990 a 2001, el BID aprobó \$US 534 millones en financiamiento para estos programas y desembolsó más de \$US 356 millones a través de instituciones de segundo piso. A su vez, estas instituciones concedieron préstamos a más de 100 intermediarios financieros de primer piso y a casi medio millón de microempresas. Un mecanismo de préstamos a intermediarios de este tipo en teoría puede canalizar eficazmente más recursos al sector microempresarial que las operaciones independientes más pequeñas y es, por lo tanto, un modelo muy atractivo para los organismos de desarrollo interesados en producir un gran impacto y al mismo tiempo simplificar sus propias operaciones.

Propósito del informe

El propósito de este estudio es recoger lecciones de los programas globales del BID aplicables a futuros programas destinados a expandir las microfinanzas, especialmente a los que dependen de mecanismos de préstamos a intermediarios. Aunque aprovecha la experiencia de los 17 programas globales financiados por el BID, el informe analiza a fondo el Programa Global en cuatro países de la región: Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú. Estos cuatro países representan ocho de los 17 programas globales y un tercio del total de recursos invertidos por el BID. Los casos estudiados ofrecen una interesante gama de experiencias que, al cubrir todo el período del programa, permiten considerar las distintas tendencias en los países y en el tiempo.

Definiendo el éxito

Este estudio evalúa el éxito de los programas globales considerando tres dimensiones: (i) la expansión del acceso a los servicios financieros, de parte de empresas independientes de escala progresivamente menor y, específicamente, de microempresas que son operadas por personas de bajos ingresos y a otras poblaciones subatendidas; (ii) el desarrollo institucional, es decir, el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras de prestar servicios a esta clientela, incluidas la entrada en el mercado de intermediarios financieros que anteriormente no atendían al sector microempresarial y la expansión de las operaciones microfinancieras de instituciones que ya atendían a la microempresa; y (iii) promoción de las reformas reglamentarias para fomentar el mercado microfinanciero.

Factores detrás de los resultados

Los factores que contribuyen al éxito o fracaso de los programas globales y sus componentes son varias. Los principales factores que afectan el resultado de estos programas microfinancieros mayoristas (Programas Globales) se dividen en dos categorías principales: las condiciones de mercado (o el entorno de las microfinanzas en el país) y el diseño y ejecución de los mismos programas.

Con respecto a las condiciones de mercado, el documento analiza el efecto de: (i) el tamaño y la concentración del sector microempresarial, es decir, el mercado potencial para los servicios microfinancieros; (ii) las políticas públicas y el marco legal y reglamentario que gobiernan a las instituciones financieras y sus operaciones, incluida la función de los gobiernos locales y extranjeros en financiar a las instituciones financieras intermediarias que conceden préstamos a las microempresas; y (iii) la etapa de desarrollo de la industria microfinanciera, incluida la existencia de líderes de la industria o modelos para las microfinanzas.

El segundo conjunto de factores analizados, los que se relacionan con el diseño y ejecución del proyecto, está más directamente dentro del control de quienes formulan políticas y programas específicos. Estos factores son; (i) los objetivos que definen al programa; (ii) la elección del organismo de ejecución y sus capacidades, así como la complejidad de las normas y mecanismos de crédito utilizados para la ejecución del programa; (iii) los criterios de elegibilidad utilizados para seleccionar a las IFI que desean participar en el programa y los niveles de desempeño requeridos para el acceso continuo a fondos del programa; (iv) el costo de los recursos del programa; (v) los costos de transacción y las restricciones impuestas sobre el uso de los recursos, especialmente los relacionados con la focalización de las microempresas; y (vi) la disponibilidad de asistencia técnica para ayudar a las instituciones financieras interesadas en desarrollar servicios microfinancieros viables.

Resultados de los programas globales

Este examen de los programas globales del BID muestra que cuando se cumplen determinadas condiciones es posible utilizar con éxito un mecanismo mayorista o de segundo piso para llegar a un gran número de microempresas con servicios financieros sin perjudicar el rendimiento de las IFI's.

El objetivo de los programas globales que aquí se analizan es incrementar el flujo sostenible de recursos al sector microempresarial mediante instituciones financieras formales. Y, aunque el desempeño no fue el mismo en los cuatro países estudiados y evolucionó en el tiempo, a los programas globales se les puede atribuir, en conjunto, muchos resultados positivos. Llegan a empresas más pequeñas y a más mujeres prestatarias que otras operaciones de crédito del país. Traen a nuevos prestatarios al sistema financiero formal y a nuevas IFI al mercado microfinanciero. Los programas globales tienen más éxito en desarrollar instituciones microfinancieras especializadas y sociedades financieras que anteriormente se dedicaban al crédito de consumo, y tienen menos éxito en atraer a los bancos comerciales a bajar la escala de sus operaciones al nivel micro o en ayudar a las ONG microfinancieras no reguladas a someter sus operaciones a las exigencias de la regulación. Los programas han contribuido a cambiar la percepción del sector microempresarial, acercándolo a los mercados financieros formales. También ayudan a adelantar reformas en la reglamentación y las normas de supervisión para crear un entorno favorable para las microfinanzas.

Los pormayores de las microfinanzas

Las microempresas con menos de 10 empleados constituyen una de las principales fuentes de empleo en América Latina y el Caribe y representan más de 90 por ciento del total de empresas de la región. Sin embargo, su falta de acceso al financiamiento sigue siendo un enorme obstáculo para mejorar la productividad, las ganancias y la calidad de los empleos que generan estas empresas. Para atender a este problema, los organismos internacionales de desarrollo y los gobiernos han contribuido, en los últimos veinte años, una buena cantidad de recursos para el desarrollo de las microfinanzas: servicios financieros adaptados específicamente a la microempresa.

La historia comienza con la creación de instituciones financieras individuales que ofrecen servicios a la microempresa al por menor. A juzgar por la notoriedad de algunas de estas instituciones especializadas, su actuación a la microempresa y su divulgación en el sector microempresarial, la historia tiene un final feliz. La segunda historia, la que cuenta este documento, trata del uso de mecanismos de préstamos a intermediarios o instituciones de segundo piso para canalizar recursos a una serie de instituciones financieras de primer piso ya existentes. Esta historia es menos conocida que la primera y su éxito aún no se ha determinado.

El Programa Global de Crédito para la Microempresa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un capítulo importante de la historia del uso del mecanismo de segundo piso para avanzar las microfinanzas. Bajo el programa, los bancos comerciales y otros intermediarios financieros formales reciben financiamiento para facilitar su ingreso al mercado microempresarial. Se trata del programa microfinanciero mayorista (o de segundo piso) más grande de América Latina. A diferencia de las instituciones microfinancieras especializadas que recibían fondos reservados específicamente para ellas, las instituciones financieras intermediarias que participan en el Programa Global de Crédito para la Microempresa no se eligen por adelantado. Ellas se escogen (siempre que su desempeño financiero general sea bueno), al decidir explotar los fondos del Programa Global a través de una institución mayorista, principal o de segundo piso local (un banco de desarrollo o un fondo nacional).

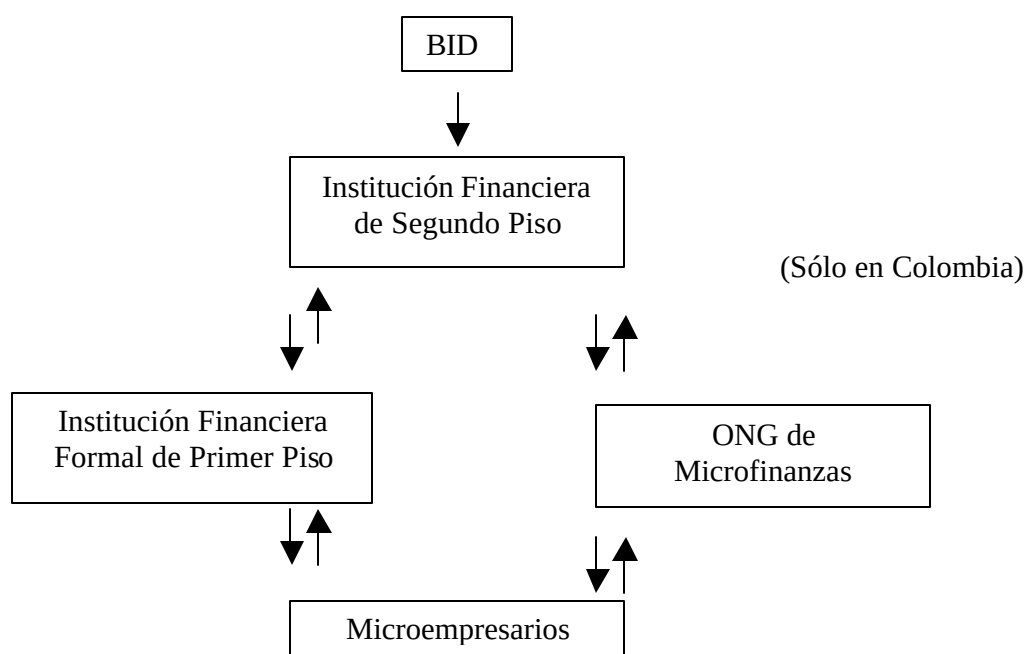
En los últimos 15 años, el BID, pionero del apoyo a las microfinanzas en América Latina y el Caribe, ha invertido en 17 mecanismos de financiamiento mayorista o de segundo nivel para fomentar las microfinanzas. El apoyo del BID a las microfinanzas comenzó a fines de los años 70 con préstamos blandos y donaciones para ONG y cooperativas de crédito individuales que prestaban a la microempresa. Mediante su Programa de Pequeños Proyectos, el BID ha financiado a más de 300 de estas instituciones en América Latina y el Caribe. Para fines de los años 80, varias de las instituciones que habían recibido el apoyo del BID (entre los más importantes: PRODEM, Procrédito y FIE en Bolivia; Acción Comunitaria y las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en Perú; Corposol/Finansol y Women's World Banking en Colombia; y AMPES en El Salvador) habían crecido hasta alcanzar el tamaño de un pequeño banco. Muchas de estas organizaciones crearon sus propias instituciones financieras reguladas: PRODEM creó el Banco Sol; Procrédito la Caja los Andes; Acción Comunitaria, MiBanco, y AMPES, Financiera Calpiá. Con esto mejoraban las perspectivas de proveer servicios microfinancieros sobre una base sostenible, e incluso comercial, en toda América Latina.

Durante los años 60 y 70, el BID prestó apoyo a varios programas crediticios focalizados para la agricultura y la pequeña empresa, que operaron con fondos subsidiados y límites sobre las tasas de interés y minaron la movilización de depósitos y la solidez general de las instituciones financieras participantes. A pesar de esta historia de fracaso, el BID buscó una nueva clase de programa

crediticio focalizado para impulsar el sector de las microfinanzas. El objetivo era adelantarse al lento desarrollo de las IMF individuales, que en su mayoría seguían operando al margen de los mercados financieros formales, y ayudar a crear una industria microfinanciera que contara con una gama completa de proveedores de servicios.

Los Programas Globales del BID se crearon para este fin. En lugar de invertir en crear nuevos intermediarios financieros especializados, los programas escogieron otro camino para ampliar el acceso de la microempresa a los servicios financieros: ayudar a las instituciones financieras existentes a encontrar maneras de prestar servicios a clientes que hasta ese momento habían pasado por alto. Contrariamente a los programas crediticios focalizados del pasado, los programas globales concedían financiamiento a intermediarios financieros de primer piso calificados, a intereses cercanos al costo marginal de los fondos en el mercado, y los intermediarios financieros podían fijar libremente las tasas de interés que cobraban a sus prestatarios microempresariales.

**Figura 1. Modelo Microfinanciero Mayorista para
Los Programas Globales del BID**

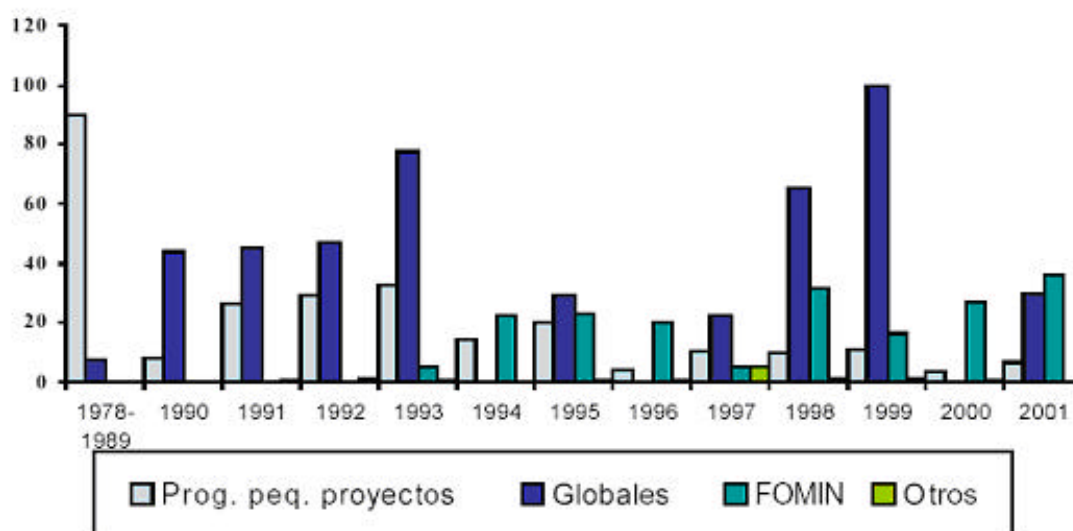


Como se observa en la Figura 1, los programas globales utilizan una estructura mayorista para acelerar la expansión de los servicios microfinancieros hacia el sector microempresarial. Una institución de segundo piso canaliza los recursos a través de IFI de primer piso, que a su vez prestan directamente a las microempresas. Un mecanismo de préstamos a intermediarios de este tipo en teoría puede canalizar eficazmente más recursos al sector microempresarial que las operaciones independientes más pequeñas y es, por lo tanto, un modelo muy atractivo para los organismos de desarrollo interesados en producir un gran impacto y al mismo tiempo simplificar sus propias operaciones. Los recursos financieros también pueden estar acompañados de asistencia técnica destinados a apoyar los esfuerzos de las instituciones de primer piso a mejorar sus servicios y rendimiento financiero.

De 1990 a 2001, estos programas desembolsaron más de US\$356 millones a través de instituciones de segundo piso. A su vez, estas instituciones concedieron préstamos a más de 100 intermediarios financieros de primer nivel. Como se observa en la Figura 2, en los años 90, los programas globales se convirtieron en el instrumento principal del BID para el desarrollo de las microfinanzas en América Latina y el Caribe.

Si bien aprovecha la experiencia de los 17 programas globales financiados por el BID, esta historia cuenta los pormenores de los programas globales de cuatro países: Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú. Estos cuatro países representan ocho de los 17 programas globales y un tercio del total de recursos invertidos por el BID. Estos países presentan una variedad interesante de experiencias y cubren todo el periodo del programa, lo que permite considerar las tendencias en el transcurso del tiempo.

**Figura 2. BID Fondos de proyectos Microempresariales 1978-2001
(en millones de dólares)**



El año 2001 no incluye US\$900 millones del programa de Brasil.

El estudio de estos programas está basado en el examen de la documentación de proyectos existente, incluidas las evaluaciones de los programas globales y entrevistas a jefes de proyecto del BID y a otros miembros del personal que participaron en el diseño de los programas globales, además de encuestas a intermediarios financieros e instituciones de segundo piso participantes. Se examinaron todos los documentos de proyecto de los 17 programas globales y se reunió información suplementaria de las fuentes enumeradas en la bibliografía.

La pregunta central que plantea el informe es saber si los programas globales contribuyeron a la profundización financiera en los países en los que fueron ejecutados. El aspecto particular de la profundización financiera que nos interesa aquí es la extensión de los servicios financieros hasta llegar a los clientes de niveles socioeconómicos más bajos que los clientes tradicionales de los

bancos y, en especial, a las microempresas que anteriormente no tenían acceso a estos servicios. Esto incluye la expansión o ampliación de los servicios y productos financieros para el sector microempresarial, aumentando el número de microempresas que reciben servicios y extendiendo el alcance de los servicios a los grupos o regiones marginados del país. Este tipo de profundización financiera no debe considerarse como un fenómeno transitorio. En el sentido en que es utilizado aquí, el concepto presupone que la provisión de nuevos servicios a nuevos clientes es sustentable en el tiempo y produce un efecto positivo en el mercado para los servicios financieros y los intermediarios participantes.

El Desarrollo del Programa de Crédito Global para la Microempresa del BID

Los programas de Crédito Global para la Microempresa son préstamos a gobiernos nacionales, con recursos canalizados a través de su banco central a las instituciones de primer nivel participantes. El organismo de ejecución es, en la mayoría de los casos, una dependencia del mismo Banco Central o un banco de desarrollo estatal, que funciona como el banco principal, mayorista o de segundo piso. Los fondos se prestan mediante una variedad de mecanismos, tales como, el redescuento, el remate o la línea de crédito. Las instituciones financieras de primer nivel participantes, en su mayoría de propiedad privada, prestan directamente a las microempresas e incluyen a bancos comerciales, sociedades financieras, cajas municipales de ahorro, cooperativas de crédito y organizaciones no gubernamentales (un caso solamente).

Desde que en 1986 se aprobara el primer programa global del BID, el principal objetivo de cada programa ha sido ampliar el crédito para las pequeñas y microempresas, incluidas las pertenecientes a mujeres, pobres y otros grupos que no tienen acceso a los productos crediticios tradicionales que ofrece la banca formal.

Los programas están diseñados para promover: (i) la profundización (*downscaling*), o una mayor participación de los intermediarios financieros formales en las microfinanzas; (ii) la formalización (*upgrading*), a través del desarrollo, fortalecimiento institucional y consolidación de instituciones financieras formales dedicadas a las microfinanzas recientemente creadas; y (iii) las reformas de política complementarias destinadas a reforzar los objetivos (i) y (ii). Por consiguiente, los programas globales apoyan el desarrollo y fortalecimiento del sector microempresarial, no simplemente canalizando crédito al sector, sino creando servicios e instituciones sostenibles para lograr la inserción de las microempresas en los mercados financieros formales.

A medida que las organizaciones microfinancieras exitosas empezaron a demostrar que podían conceder préstamos a este mercado en forma sostenible y, en algunos casos, obtener ganancias, muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a interesarse en fomentar este tipo de desarrollo en sus países. Incluyeron las microfinanzas en su estrategia nacional y buscaron el apoyo del BID para su desarrollo. Aunque las organizaciones no gubernamentales (ONG) fueron las pioneras de las microfinanzas, el BID y los países prestatarios buscaron ir más allá de los programas subsidiados y ayudar a las microempresas a acceder a los mercados financieros formales. Los programas globales fueron diseñados para tener un efecto más grande en el sector, trabajando a través de intermediarios financieros formales. Los beneficios de involucrar a instituciones reguladas más formales fueron varios: mayor transparencia en la presentación de informes, normas de desempeño más estrictas y la capacidad de conseguir otros tipos de financiamiento y captar depósitos, así como ofrecer ahorros y otros productos al sector microempresarial.

Como el programa estaba centrado en atraer a los bancos comerciales y a otras IFI formales al mercado microempresarial y buscaba proveer crédito focalizado sin sacrificar la sostenibilidad ni la rentabilidad de la institución, los límites del tamaño del préstamo sobrepasaban bastante la

definición convencional del microcrédito. En la mayoría de los casos, el tamaño máximo de los préstamos era entre \$US 7.500 y \$US 10.000. Para desalentar el agrupamiento de préstamos en torno al límite superior, cada programa determinaba no sólo un tamaño máximo de préstamo, sino un tamaño promedio máximo de préstamo, al cual debían adherirse las IFI participantes. Por lo general, el tamaño promedio máximo era igual a la mitad del límite superior o menos. Para mantener su tamaño promedio máximo de préstamo dentro de los límites fijados, las IFI que concedían préstamos grandes estaban obligadas a hacer muchos préstamos pequeños también.

Cuando se diseñó el primer programa global, sólo unos cuantos bancos comerciales concedían préstamos a la microempresa. La idea era que con los incentivos correctos, más bancos se interesarían por el sector como un mercado atractivo y comenzarían a invertir sus propios recursos. La hipótesis era que la reticencia de los bancos a “descender” y llegar a los clientes comerciales más pequeños se debía al costo inicial de la tecnología microfinanciera – formar personal y establecer sistemas para administrar un abultado número de pequeños préstamos con garantías mínimas – y al riesgo de conceder ese tipo de préstamos sin la tecnología microfinanciera apropiada. Para alentar a las IFI participantes a invertir en microfinanzas, en algunos programas se incluyó un componente de cooperación técnica que sufragaba parte del costo que debían cubrir los bancos para emprender o desarrollar sus operaciones microfinancieras. El proveer a las instituciones financieras comerciales donaciones para su arranque, aunque fuera con el objetivo de ayudar a los pobres, no fue una idea que se aceptara fácilmente al interior del BID y fue una innovación importante del Programa de Crédito Global para la Microempresa.

¿Qué constituye éxito?

El éxito de los programas globales se evalúa considerando tres dimensiones: (i) expansión del acceso de la microempresa a los servicios financieros; (ii) desarrollo institucional: fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras para servir a esta clientela; y (iii) promoción o refuerzo de la reforma reglamentaria para fomentar el mercado microfinanciero. Los resultados se resumen a continuación, centrándose principalmente en los programas de los cuatro países analizados en profundidad.

Un programa global exitoso, para los fines de este estudio, es aquel que contribuye al desarrollo de una industria microfinanciera a través de: (i) la entrada a este mercado de IFI que anteriormente no prestaban servicios a la microempresa o la expansión de las operaciones microfinancieras de los que ya sirven a la microempresa; y (ii) una ampliación y profundización del alcance de los servicios financieros a empresas independientes de escala progresivamente más pequeña y, específicamente, a microempresas que pertenecen y son operadas por personas de bajos ingresos, mujeres y otras poblaciones subatendidas.

El otro aspecto importante de un programa exitoso tiene que ver con la actuación financiera e institucional de las IFI participantes. La finalidad de los recursos del programa era extender los servicios financieros a nuevos clientes, manteniendo al mismo tiempo los niveles de desempeño de los intermediarios participantes (*v.gr.* calidad de la cartera, eficiencia operativa y rendimiento financiero) e incluso mejorándolos. Si bien resulta difícil aislar los efectos de los recursos de los programas globales sobre la actuación institucional de los efectos de los cambios de política, factores económicos externos o cambios internos que se hubieran producido sin el programa, todos los programas globales incluyen explícitamente el objetivo de crear IFI sólidas que sigan apoyando el desarrollo de la microempresa aun después de terminarse los recursos del programa global.

La reforma política quizás no deba incluirse dentro de la definición de éxito, pues no es una finalidad en sí, sino un medio para desarrollar la industria microfinanciera y ampliar el acceso a los servicios financieros que las microempresas necesitan para crecer. Sin embargo, la experiencia del BID de los últimos 25 años en materia de microfinanzas, ha demostrado que las reformas políticas y normativas son fundamentales para asegurar microfinanzas sostenibles. Algunos de los programas globales examinados incluyen la reforma política y normativa dentro de sus objetivos y otros han servido indirectamente de estímulo para la reforma.

Para medir el éxito o el fracaso en estas tres dimensiones, este informe plantea preguntas como: ¿Ampliaron las IFI su cobertura prestando servicios a nuevos clientes y a aquellos que tradicionalmente han tenido menos acceso al crédito, tales como, las microempresas dirigidas por mujeres y las microempresas rurales? ¿Profundizaron las IFI su mercado concediendo créditos a empresas más pequeñas y clientes más pobres? ¿Entraron nuevas IFI al mercado microfinanciero? ¿Las IFI especializadas existentes crecieron y crearon nuevos servicios? ¿Desarrollaron las IFI participantes una capacidad institucional permanente para conceder préstamos a la microempresa de manera sostenible o rentable? ¿El mercado creció volviéndose más competitivo con intereses más bajos y nuevos productos? ¿Se formularon políticas favorables al desarrollo equilibrado de las microfinanzas con el apoyo de los programas? Las respuestas de los 17 programas globales financiados por el BID a estas preguntas varían considerablemente, como lo muestra el Cuadro 1, que presenta un panorama general de estos programas y sus resultados principales.

**Cuadro 1. Panorama general de los resultados del Programa de Crédito Global
para la Microempresa - Diciembre, 2001**

País	Fecha de aprobación	Fecha de terminación	Financiamiento Total (000 \$US)*	Financiamiento BID (000 \$US)	Financiamiento AT Total (000 \$US)*	Número de IFI participantes	Número de ONG	Número de créditos	Préstamo promedio \$US	Ingreso p.c. 1995
Colombia	1/12/86	1/08/91	10.000	7.000	n.a.	6	19	3.750	3.100	1.705
Uruguay	1/11/90	1/12/93	13.130	9.200	3.130	7	0	1.021	8.500	3.142
Colombia	1/12/90	1/02/93	22.000	15.000	2.000	8	34	26.900	740	1.705
Ecuador	1/12/90	1/03/95	21.700	19.500	3.700	16	0	10.400	1.700	1.371
Argentina	1/10/91	1/03/97	65.000	49.000	5.000	32	0	9.510	9.412	5.896
Chile	1/03/92	1/09/93	20.000	15.000	3.000	1	0	2.024	939	3.542
Guatemala	1/05/92	En curso	12.500	10.000	3.300	4	0	5.317	1.825	974
Costa Rica	1/11/92	1/12/98	17.600	13.000	3.300	5	0	6.531	1.114	1.003
Paraguay	1/11/92	1/07/96	14.700	12.500	2.700	8	0	11.295	1.300	1.513
Colombia	1/11/93	1/11/97	50.810	30.600	810	19	39	108.421**	581	1.705
Nicaragua	1/11/93	1/11/00	29.500	23.600	4.500	7	0	10.716	766	466
El Salvador	1/11/93	1/07/97	30.000	24.000	0	15	0	45.503	660	1.275
Perú	1/09/95	1/05/98	39.650	27.750	3.950	16	0	31.038	1.017	2.084
Perú	1/09/98	1/10/01	42.860	30.000	0	15	0	71.336	750	2.084
Paraguay	1/01/99	En curso	25.000	22.200	3.000	14	0	44.584	688	1.513
Argentina	1/07/99	En curso	200.000	100.000	4.000	10	0	1.824	11.513	5.896
Bolivia	1/10/98	En curso	43.750	35.000	25.150	3	0	9.100	754	911
TOTAL	-	-	658.200	443.350	67.540	-	-	399.270	-	-
PROMEDIO	-	-	38.718	26.079	4.221	12,65	-	23.486	1.176	-

*incluye tanto el financiamiento del BID como de contrapartida

**incluye reflujos

Cómo termina la historia: Los resultados de los Programas Globales

La historia del BID y las microfinanzas mayoristas, si bien continuará, ha tenido, hasta ahora, un final *relativamente* feliz. En líneas generales, los programas de Crédito Global para la Microempresa examinados en este informe sí consiguieron ampliar los servicios financieros al sector microempresarial y ayudar a consolidar instituciones sostenibles para que continúen esos servicios en el futuro. En la mayor parte de los casos, lo hicieron sin perjudicar el desempeño financiero general de las IFI participantes. De los cuatro países estudiados, el éxito general del programa global se puede calificar como alto en Perú y Paraguay, moderado en El Salvador y bajo en Colombia.

Ampliar el acceso de la microempresa a los servicios financieros

Los programas que aquí se examinan cumplieron sus objetivos en cuanto a mejorar el acceso de las microempresas al crédito otorgado por instituciones financieras reguladas, aunque en Colombia sólo ligeramente. Por otro lado, los programas sirvieron para expandir las operaciones de las instituciones microfinancieras ya existentes y, hasta cierto punto, ayudaron a aumentar el número de IFI dedicadas a las microfinanzas. Asimismo incrementaron el número de microempresarios con crédito del sector formal y extendieron el alcance de los servicios financieros a las empresas más pequeñas, prestatarios de bajos ingresos, mujeres y, en cierto grado, poblaciones rurales.

Los programas globales llegaron a más microempresas y más rápidamente que las operaciones microfinancieras independientes apoyadas por los pequeños proyectos del BID y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Como se observa en el Cuadro 1, el número de préstamos a micro y pequeñas empresas osciló entre 1.021 en Uruguay, a más de 70.000 en Colombia y Perú. Los cuatro países bajo estudio representan los casos de mayor alcance (medido en función del número de préstamos y número de prestatarios) dentro del Programa Global en su conjunto.

El tamaño promedio de préstamo tan reducido que se observa en la mayor parte de los programas apoya la conclusión de que los recursos de programa llegaron a las microempresas anteriormente subatendidas por las IFI. El tamaño promedio de préstamo (que puede ser un sustituto del tamaño de la empresa del prestatario) osciló entre un mínimo de \$US 581 y un máximo de \$US 11.513. Se situó por debajo del ingreso per cápita en 7 de los 8 programas globales estudiados, siendo la excepción el primer programa de Colombia. En Perú y El Salvador, el tamaño promedio de préstamo fue la mitad o menos del nivel de ingreso per cápita en el momento en que se ejecutaron los programas y en los programas más recientes de Colombia y Paraguay, fue sólo un tercio. Además, según las evaluaciones de los proyectos, en la mayoría de los casos, los recursos de los programas globales llegaron a nuevos clientes y no únicamente a prestatarios ya existentes de las instituciones participantes, y los nuevos clientes operaban empresas más pequeñas y tenían ingresos más bajos que los otros prestatarios de las IFI.

Los programas globales tuvieron mucho éxito en ampliar el acceso de la mujer al crédito, especialmente en comparación con otros programas crediticios del BID. Las mujeres recibieron más de 40 por ciento de los préstamos en los cuatro países estudiados. Según una evaluación reciente, el programa global de El Salvador presentó los mejores resultados en favor de los pobres de todos los programas globales para los que existen datos disponibles, con 50 por ciento de sus prestatarios por debajo de la línea de pobreza. Esto refleja la composición de la cartera de Financiera Calpiá, puesto que esta IFI representó casi 80 por ciento de los préstamos concedidos en virtud del programa. El

reducido tamaño promedio de préstamo del programa de El Salvador, \$US 660, se debió a la participación de Calpiá; el préstamo promedio de las otras IFI participantes fue de \$US 4.000.

No todos los programas globales llegaron con el mismo éxito a las pequeñas empresas y personas de bajos ingresos. En tres casos que no forman parte de este estudio (Argentina, Uruguay y Costa Rica), la evidencia señala un alcance limitado a los pequeños prestatarios. En Argentina, por ejemplo, el préstamo promedio fue de \$US 9.400 en el primer programa global y llegó a \$US 11.500 en el segundo programa antes de la reciente crisis. Las empresas del sector informal no tuvieron acceso a subpréstamos y, según la evaluación del primer programa global, los préstamos se concedían principalmente a clientes existentes de las IFI participantes. Estos resultados demuestran que la existencia de un mecanismo de préstamos a intermediarios no es suficiente para estimular el desarrollo de las microfinanzas.

Los programas globales no tuvieron un impacto tan fuerte en lo que respecta a la ampliación del acceso de la microempresa a los servicios financieros, a escala nacional. En el Cuadro 2 se presentan datos microfinancieros provenientes de la fuente más completa de esa información, el *Microbanking Bulletin*, comparados con el número estimado de microempresas en cada país. Los datos son incompletos, pues están basados principalmente en informes de instituciones microfinancieras especializadas y toman en consideración a todas las microempresas, incluidas aquellas que quizás no sean consideradas solventes, ni siquiera por las IMF especializadas. Sin embargo, estos datos sí permiten una aproximación del acceso de la microempresa al crédito en América Latina.

Cuadro 2
Proporción de microempresas en América Latina con créditos del FOMIN

País	Fecha de la encuesta de hogares	Número de empresas unipersonales	Número de empresas con 1-5 empleados	Número total de microempresas	Número de microempresas con crédito de IMF	Proporción de microempresas con crédito de IMF
Bolivia	1999	1.300.313	62.008	1.362.321	379.117	27,83%
Nicaragua	1998	377.148	40.422	417.570	84.285	20,18%
El Salvador	1998	606.569	60.617	667.186	93.808	14,06%
Honduras	1999	832.941	58.239	891.180	107.054	12,01%
Chile	1998	1.069.139	138.045	1.207.184	82.825	6,86%
Guatemala	1998	1.328.476	93.238	1.421.714	71.187	5,01%
Costa Rica	1998	232.328	78.891	311.219	12.794	4,11%
Ecuador	1998	1.396.139	298.524	1.694.663	65.719	3,88%
República Dominicana	1998	1.315.016	77.172	1.392.188	49.437	3,55%
Colombia	1999	5.726.653	775.152	6.501.805	219.240	3,37%
Paraguay	1998	319.13	668.213	987.326	30.203	3,06%
Perú	1997	4.102.561	2.763.632	6.866.193	185.431	2,70%
Panamá	1999	267.854	21.150	289.004	6.390	2,21%
México	1998	8.503.552	1.770.393	10.273.945	67.249	0,65%
Uruguay	1998	314.891	27.018	341.909	1.600	0,47%
Brasil	1999	16.567.943	2.421.810	18.989.753	62.485	0,33%
Argentina	1998	1.807.615	103.555	1.911.170	4.940	0,26%
Venezuela	1999	2.906.975	340.296	3.247.271	2.364	0,07%
América Latina – Total empresas		48.975.225	9.798.375	58.773.600	1.526.128	
América Latina – Proporción promedio ponderada^a						2,60%
América Latina – Proporción promedio no ponderada^b						6,15%

Fuente: Westley (2001); Encuestas de hogares tabuladas por el BID, Departamento de Investigación; Christen (2001). Los datos de Christen se refieren a la segunda mitad de 1999 y abarcan la mayoría de las instituciones financieras y ONG especializadas más grandes que prestan a las microempresas, pero no incluyen a la mayoría de cooperativas de crédito, sociedades financieras ni bancos que no se especializan en microfinanzas. Los datos del número de microempresas con créditos del FOMIN para Panamá fueron obtenidos por Westley de los expedientes de crédito del BID.

^a Calculada como el número total de microempresas con créditos del FOMIN multiplicado por el número total de microempresas.

^b Calculada como el promedio no ponderado de los 18 porcentajes individuales de los países que figuran en la última columna.

En El Salvador, por ejemplo, el sector microempresarial no es grande en cifras totales, pero aun después del crecimiento impresionante de Calpiá y la entrada de otros intermediarios financieros al mercado, todavía hay cabida para la expansión. En Perú, el acceso es menor a 5 por ciento, pero el sector es considerable. Paraguay es un país mucho más pequeño; sin embargo, el acceso a los servicios microfinancieros también es menor a 5 por ciento. Hasta duplicando estos porcentajes para tener en cuenta los errores en las cifras declaradas respecto de las actividades microfinancieras, siguen siendo menos de 10 por ciento las microempresas que tienen acceso a crédito en los cuatro países.

En Bolivia, un país que ha adoptado reformas reglamentarias para favorecer a las microfinanzas y cuyas instituciones microfinancieras han recibido aportes internacionales importantes, más de un cuarto del total de microempresas tiene acceso al crédito formal, sin que haya habido ningún programa microfinanciero significativo de segundo nivel hasta hace muy poco.

Desarrollo de las instituciones microfinancieras

El impacto de mediano a largo plazo de los programas globales sobre las IFI dedicadas a las microfinanzas fue fuerte en los casos de Paraguay, Perú y El Salvador y limitado en el caso de Colombia. Los recursos de estos programas ayudaron claramente a las IMF a expandir de manera espectacular sus operaciones microfinancieras, especialmente en El Salvador y Perú.

Actuación de las IFI. En Perú, el programa global ayudó a consolidar las actividades microfinancieras de las Cajas Municipales e incentivó a las sociedades financieras afiliadas a grupos bancarios a entrar al mercado. En Paraguay, las sociedades financieras recién reguladas explotaron el nicho de mercado microempresarial subatendido y rápidamente expandieron sus operaciones, mejorando simultáneamente su desempeño financiero.

Aunque no es el único factor del éxito de una institución, se puede decir que el acceso a recursos ayudó a Financiera Calpiá a instalarse como líder del mercado en El Salvador, al transformarse de una ONG en una sociedad financiera formal.

Colombia fue la excepción a la regla. En este caso, fue gracias a los recursos del programa global que las ONG microfinancieras (no reguladas) expandieron sus operaciones de manera espectacular y que las afiliadas del Women's World Banking participantes, alcanzaron un buen desempeño financiero. Sin embargo, estos recursos también sirvieron para limitar el interés de las ONG participantes por establecer subsidiarias reguladas. Una institución que sí decidió hacerlo, tuvo problemas financieros graves, que no fueron detectados por el examen de la institución de segundo piso de las IFI participantes, ni por las autoridades de supervisión, hasta que se volvieron críticos. Finalmente, impulsadas por el legado de los dos primeros programas globales, algunas instituciones de Colombia adoptaron un modelo microfinanciero de crédito y capacitación combinados, que agravó la situación de la IFI participante que se acercó a la quiebra.

Para las IFI que participaron en los programas globales durante todo el periodo de ejecución, se mantuvieron los niveles de actuación con respecto a los indicadores clave de pagos atrasados, eficiencia y rentabilidad. Para otras IFI que abandonaron, la falta de interés en el programa fue un factor explicativo de la misma importancia que el deterioro de los resultados. Sin embargo, no sería del todo correcto atribuir los resultados positivos del desempeño financiero sólo a los programas, puesto que la participación de instituciones financieras no rentables estuvo prohibida desde el comienzo. Los problemas muy visibles de una institución microfinanciera durante el programa de Colombia – Finansol – no se pueden atribuir al programa global, aunque éste hubiera podido disfrazar los problemas de la institución o incluso agravarlos.

Concentración de recursos. Si bien los programas globales de los cuatro países estudiados tuvieron muy buena acogida – de ocho IFI participantes en Paraguay hasta 19 en Colombia (más 39 ONG en Colombia) – los recursos tendieron a concentrarse en un pequeño número de IFI, como lo muestra la Figura 3. En El Salvador, 91% de los recursos los utilizaron las tres IFI participantes principales y 79% una institución microfinanciera especializada, la Financiera Calpiá. En Colombia, las tres instituciones participantes principales (una sociedad financiera y dos ONG) utilizaron 69% de los recursos del Programa Global III. El primer programa global de Perú es el que presentó la menor concentración en este sentido, con 54% de los recursos utilizados por las tres instituciones principales (dos bancos comerciales y una Caja Municipal). Sin embargo, en el segundo programa global, 75% de los recursos se concentraron en las tres IFI principales (dos cajas municipales y un banco comercial). En Paraguay, 82% de los recursos se concentraron en las tres primeras instituciones en el Programa Global I, pero esa cifra ya bajó a 75% en lo que va del Programa Global II.

Estos resultados pueden, sin embargo, llevar a malentendidos. Con la excepción de Perú, la concentración de los recursos del programa en las tres primeras instituciones participantes, e incluso sólo en la primera, tendió a disminuir con el tiempo (ver Figura 3). Y en todos los casos, salvo en El Salvador, la institución principal cambió con el tiempo. Parecería, por lo tanto, que las IMF ya existentes son las primeras en captar los recursos, pero que las demás se van interesando con el tiempo.

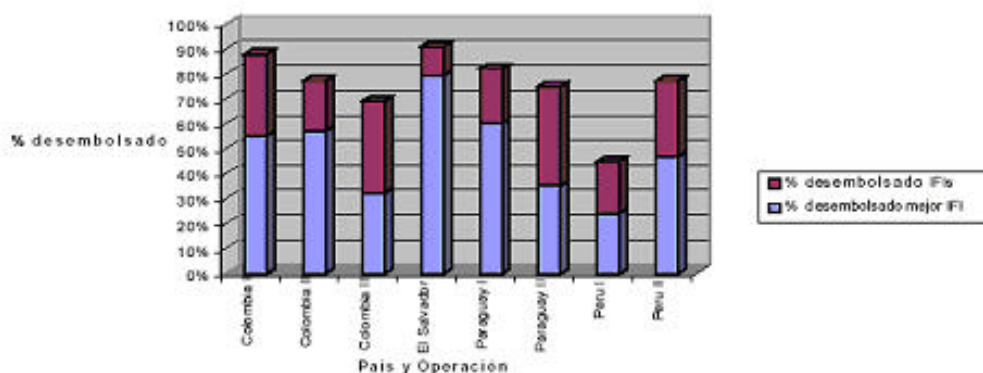
Para alcanzar el objetivo general de los programas globales (extender el alcance de los servicios financieros a más microempresas y a microempresas más pequeñas), no es sólo la cantidad de las IFI participantes lo que importa, sino también su calidad. En el primer programa global de Argentina (el de menor éxito en cuanto a alcance a las microempresas), participaron 32 IFI. En Colombia, donde hubo poca sostenibilidad microfinanciera, 19 IFI y 39 ONG participaron en el tercer programa global. Por otro lado, sólo 8 IFI participaron en el exitoso Programa Global I de Paraguay. De las 15 IFI que participaron en el programa de El Salvador, una desembolsó casi 80 por ciento de los fondos y tuvo mucho éxito en cuanto a divulgación y rendimiento.

Sin embargo, el mecanismo de préstamos a intermediarios está diseñado para inducir a una cantidad significativa de instituciones a participar y la mayoría de los programas globales procuraron aumentar el número de IFI, especialmente en el sector de la banca comercial. La competencia entre los proveedores de microfinanzas también es importante para aumentar la eficiencia y disminuir los intereses que pagan los prestatarios microempresariales. También hay que considerar el costo de establecer y mantener un mecanismo mayorista de dos pisos. Teniendo en cuenta estos factores, se puede decir que los programas tuvieron resultados mixtos con respecto al desarrollo de una industria microfinanciera.

Participación de la banca comercial. Aunque la mayoría de los programas globales se diseñaron para alentar al sector bancario a entrar al mercado microfinanciero, no tuvieron mucho éxito en este sentido. Los programas globales sí lograron expandir el microcrédito en instituciones financieras reguladas, pero las IFI participantes más importantes fueron sobre todo sociedades financieras, incluyendo instituciones microfinancieras especializadas y cajas municipales de ahorro. Únicamente en tres de los ocho programas globales estudiados hubieron bancos comerciales entre las tres IFI participantes principales. Perú fue la excepción a esta regla: los bancos comerciales concedieron 50 por ciento de los microcréditos del primer y segundo programa global. Los bancos que más éxito tuvieron en el campo de las microfinanzas (Banco Orión y Banco del Trabajo) se apoyaron en su experiencia de crédito al consumo para asalariados de bajos ingresos. Las experiencias recientes fuera del alcance del presente informe, como las de Banco del Desarrollo en Chile y BanGente en Venezuela, señalan que probablemente la participación de bancos comerciales en actividades

microfinancieras sea más frecuente a través de filiales o, como en el caso de Banco Sol, mediante el progreso competitivo de antiguas ONG y otras IMF especializadas.

Figura 3. Concentración de recursos de Programas Globales



Asistencia técnica. De los programas globales objeto de este estudio, la asistencia técnica a instituciones financieras prestada como parte del programa mayorista tuvo éxito únicamente en el caso de Paraguay, según las evaluaciones y entrevistas a IFI participantes. Sin embargo, en dos otros casos, la asistencia técnica prestada a las IMF más importantes *antes* del programa global, contribuyó en gran medida al éxito de las instituciones principales del programa. El programa global de El Salvador no tuvo un componente de asistencia técnica para la creación de capacidades en las IMF, aunque la IFI principal recibió mucha asistencia técnica (antes y durante el programa) de otras fuentes, incluyendo otros programas financiados por el grupo BID. En el Programa Global I de Perú, la ejecución del componente de asistencia técnica se atrasó y hubo falta de interés de parte de los bancos comerciales y las cajas municipales de ahorro, las principales instituciones participantes en el programa. En Colombia, la asistencia técnica se orientó hacia la capacitación de ONG en el Programa Global I, se centró en la producción microempresarial en el Programa Global II y fue utilizada principalmente por las ONG en el Programa Global III. Los componentes de asistencia técnica tuvieron resultados mixtos en los otros programas globales que no fueron incluidos en el presente estudio.

Facilitar la reforma reglamentaria y la política pública complementaria

La reforma reglamentaria fue tanto un componente como un determinante del éxito de los programas globales del BID. Aunque sólo se incluyó como objetivo específico en el Programa Global III de Colombia y en el Programa Global II de Paraguay, el mejoramiento del entorno reglamentario y de supervisión de las microfinanzas también fue objeto de un componente de asistencia técnica en los dos programas de Perú.

Existe evidencia de que los programas globales brindaron apalancamiento o ímpetu a los procesos de reforma que mejoraron el entorno de las microfinanzas en los países en que se llevaron a cabo. En dos de los países estudiados, los programas globales incluyeron explícitamente un componente de reforma de políticas y reglamentaria, en virtud del cual se proporcionó financiamiento de

asistencia técnica para mejorar las capacidades del gobierno para regular y supervisar las actividades microfinancieras. En el caso del primer programa global de Perú, el apoyo se centró en la supervisión de las cajas municipales y rurales de ahorro y crédito (CMAC y CRAC) y en el segundo programa de Paraguay, en las cooperativas de crédito. Estas dos operaciones también financiaron el fortalecimiento institucional que mejoró el entorno de las microfinanzas, mejorando la información sobre los prestatarios y permitiendo, de este modo, que las IFI controlarán mejor los riesgos. Un ejemplo que hace al caso es la expansión de la notificación y el fortalecimiento de las centrales de riesgos en los dos países. Para las operaciones subsiguientes, se incluyeron medidas similares en los préstamos para la reforma del sector financiero y en los proyectos del FOMIN que se aprobaron al mismo tiempo que los programas globales.

Los programas globales tuvieron efectos indirectos sobre la regulación en otros países, provenientes del crecimiento de su sector microfinanciero. El crecimiento de las IMF en los últimos diez años ha incitado a las autoridades gubernamentales en toda América Latina a promulgar nuevas leyes o crear nuevos reglamentos para las microfinanzas y a adaptar sus prácticas de supervisión a las características singulares de las microfinanzas. En Colombia, las ONG y sociedades financieras dedicadas a las microfinanzas, apoyadas por el tercer programa global, hicieron presión sobre el gobierno para que modificara las leyes de usura, que obstaculizaban la concesión de préstamos a las microempresas por parte de las IFI formales. En El Salvador, el rápido crecimiento de Financiera Calpiá (apoyada por el programa global, una inversión del FOMIN y otros donantes), aumentó la atención prestada a las microfinanzas y a las entidades financieras no bancarias en la elaboración de la nueva ley bancaria del país.

Los pormenores del éxito: Factores que contribuyen a los resultados

¿Por qué esta historia de las microfinanzas al por mayor resultó así? En esta sección, se estudian los factores que contribuyeron al éxito o falta de éxito de los programas globales y sus componentes. Las lecciones que dejan las experiencias de los préstamos globales pueden ayudar a guiar al BID y a otros donantes que utilizan mecanismos de segundo piso, como éstos, para estimular todavía más la extensión y profundización de las microfinanzas, sin perjudicar a las IFI ni a los mercados financieros.

A lo largo de los quince años que ha durado la experiencia con Programas de Crédito Global para la micro-empresa en el BID, se han producido cambios profundos en las instituciones y mercados financieros de América Latina y el Caribe, afectando el resultado de los préstamos globales. Así también, el diseño y los mecanismos de ejecución de los proyectos tuvieron sus propios efectos.

Los principales factores que afectaron el resultado de los programas microfinancieros mayoristas se pueden dividir en dos categorías generales: condiciones del mercado – o el entorno de las microfinanzas en el país – y el diseño y ejecución de los mismos programas.

Entre las condiciones del mercado se encuentran las siguientes: (i) tamaño y concentración del sector microempresarial, es decir, el mercado potencial para los servicios microfinancieros; (ii) las políticas públicas y el marco legal y normativo que rige a las instituciones financieras y sus operaciones, incluido el papel de los gobiernos locales y extranjeros en el financiamiento de las IFI que prestan a las microempresas; y (iii) la etapa de desarrollo de la industria microfinanciera, incluyendo la existencia de líderes de la industria o modelos para las microfinanzas.

El segundo conjunto de factores que hay que analizar, aquellos relacionados con el diseño y la ejecución de los proyectos, está más directamente dentro del control de los encargados de formular políticas y los equipos de proyecto. Estos factores son: (i) los objetivos que definen al programa; (ii) la elección del organismo ejecutor y sus capacidades, así como la complejidad de la reglamentación crediticia y los mecanismos utilizados para la ejecución del programa; (iii) los criterios de elegibilidad utilizados para seleccionar a las IFI que desean participar en el programa y los niveles de desempeño exigidos para tener acceso continuo a los fondos del programa; (iv) el costo de los recursos del programa; (v) los costos de transacción y las restricciones impuestas sobre el uso de los recursos del programa, especialmente las relacionadas con elegir a las microempresas como objetivo; y (vi) la disponibilidad de asistencia técnica para ayudar a las instituciones financieras interesadas a desarrollar servicios microfinancieros viables. A continuación se analiza la influencia de cada uno de estos “factores de éxito” sobre el resultado de los programas de préstamos globales.

Condiciones del mercado

En el Cuadro 3 se resumen las condiciones reinantes en los cuatro países objeto de este estudio. En el entorno normativo es donde más varían las condiciones, siendo las más difíciles las de Colombia y las más propicias las de Perú. Con respecto a la competencia subsidiada financiada por los donantes y gobiernos, las condiciones menos favorables para el surgimiento de microfinanzas comerciales son, una vez más, las de Colombia y las más favorables las de Perú y Paraguay. El sector microempresarial era relativamente grande en los cuatro países y el desarrollo de la industria microfinanciera de bajo a mediano.

Cuadro 3. Condiciones del mercado microfinanciero

	Colombia	El Salvador	Paraguay	Perú
Sector microempresarial	Med/Grande	Med/Grande	Grande	Grande
Entorno normativo	Desfavorable	Med/Bueno	Mediano	Bueno
Subsidios donantes/gobierno	Altos	Altos	Bajos	Medianos
Desarrollo del sector microfinanciero	Mediano	Bajo	Bajo/Mediano	Mediano

Tamaño del sector microempresarial. Los programas globales analizados en este informe operaban en países cuyo sector microempresarial era importante y presentaba una demanda continua de financiamiento de costo relativamente alto y estos programas globales tuvieron éxito en alcanzar sus objetivos de divulgación. Aunque el primer programa global de Colombia no tuvo mucho éxito en llegar a las microempresas, el tercer programa obtuvo muy buenos resultados en este sentido. Sin embargo, parece que las deficiencias del primer programa de Colombia no se debieron a la falta de una demanda latente suficiente de parte de las microempresas, sino más bien a otros factores.

Los otros programas globales que no se examinaron a fondo en este informe por lo general tuvieron éxito en llegar a clientes con demanda de pequeños préstamos, con la excepción de Argentina, Uruguay y Costa Rica. En estos países, la proporción de microempresas en la economía es bastante menor que el promedio regional.

En el Cuadro 4, los datos de las encuestas de hogares de finales de los 90, muestran que hubo más de 55 millones de microempresas en América Latina, cifra que incluye las empresas unipersonales independientes y las empresas de hasta cinco empleados.¹ Un tercio del total de personas empleadas en la región eran microempresarios y el sector microempresarial en su conjunto (dueños más trabajadores) generaba la mitad del empleo total.

Sin embargo, la importancia del sector microempresarial varía mucho en la región. Los mercados microempresariales clásicos (países pequeños donde existe una concentración de microempresarios mayor que el promedio regional, donde la proporción de empleo en microempresas es mayor que el promedio regional y donde las microempresas emplean más trabajadores que las empresas grandes) son Bolivia, Ecuador, Guatemala y Paraguay. De éstos, sólo Paraguay fue incluido en el estudio. Sin embargo, dos otros países, Perú y Colombia, tienen grandes cantidades de microempresas y la proporción de empleados de microempresas es mayor que el promedio regional. El Salvador presenta un caso próximo al promedio en concentración de microempresarios y niveles por encima del promedio de empleo en microempresas. A juzgar por estas medidas poco sofisticadas, parecería que los cuatro países son mercados atractivos para las microfinanzas, hecho que contribuyó al éxito de los préstamos globales.

Política pública y el entorno normativo. Las políticas públicas y el entorno normativo de un país afectan directamente al sector microempresarial y al éxito de los programas microfinancieros mayoristas. Algunos regímenes de regulación crean un ambiente favorable para las microfinanzas. Las condiciones que permiten la competencia entre intermediarios financieros comerciales y

¹ El BID utiliza otra definición de microempresa, que es la de empresas con 10 empleados o menos. América Latina se caracteriza por una distribución muy asimétrica de empresas por tamaño y sólo un pequeño porcentaje de las empresas de la región se sitúan en el intervalo 5-10 empleados.

promueven, al mismo tiempo, la seguridad y solidez del sector bancario, son propicias para establecer una industria microfinanciera fuerte.

Cuadro 4. Tamaño del sector microempresarial en América Latina

País	Población empleada total	Empleados en microempresas	Microempresarios (autónomos o empleadores)	% de microempresarios en la población empleada	% empleo total en microempresas
Argentina	8.472.326	2.576.668	1.993.756	23,5	53,9
Bolivia	3.496.094	1.049.269	1.315.492	37,6	67,6
Chile	5.342.491	1.163.468	1.104.358	20,7	42,4
Costa Rica	1.300.005	293.678	290.838	22,4	45,0
Ecuador	5.397.961	1.939.434	1.624.392	30,1	66,0
El Salvador	2.261.034	625.250	649.969	28,7	56,4
Guatemala	4.128.172	1.401.622	1.336.957	32,4	66,3
Honduras	2.299.005	597.756	878.642	38,2	64,2
México	37.819.704	15.931.247	9.349.290	24,7	66,8
Nicaragua	1.368.422	483.499	414.130	30,3	65,6
Panamá	968.607	170.335	279.660	28,9	46,5
Paraguay	2.150.605	604.041	961.485	44,7	72,8
Perú	11.490.104	1.475.868	6.655.038	57,9	70,8
Uruguay	1.103.725	198.145	228.733	20,7	38,7
Venezuela	8.836.952	1.527.905	3.100.012	35,1	52,4
Brasil	68.860.744	n.a.	17.727.954	25,7	n.a
Colombia	15.244.004	n.a.	6.061.120	39,8	n.a
Rep. Dominicana	2.841.226	n.a.	1.281.275	45,1	n.a
Todos los países informantes	183.381.180	n.a.	55.253.099	30,1	62,4

Fuente: Encuestas de hogares, 1999-2000, tabuladas por el Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

La supresión o liberalización de los controles de tasas de interés, la suspensión de los programas públicos de crédito subsidiado, la restricción de los préstamos relacionados, las normas de suficiencia de capital más exigentes y el mejoramiento de la contabilidad y presentación de informes de las instituciones financieras son medidas que ayudan a alcanzar los dos conjuntos de objetivos. Sin embargo, existen ámbitos en los que éstos parecerían estar reñidos, como ser, la capitalización mínima (si es muy alta, se restringen las microfinanzas, y si es demasiado baja, se pone en peligro la seguridad y solidez de las IFI) y la clasificación del riesgo crediticio y plan de reservas conexas (si se basan únicamente en el tipo de garantía proporcionada, se restringen las microfinanzas, pero las autoridades podrían pensar que recurrir a la supervisión basada en el riesgo, que puede favorecer a las carteras microfinancieras donde normalmente la mora es baja, es demasiado peligroso).

Además, las IFI del sector público que utilizan crédito subsidiado podrían ser una competencia injusta para las microfinanzas privadas y hacer que los recursos con tasas próximas al mercado de los programas globales, sean comparativamente poco atractivos. Las leyes de propiedad y los requisitos de registro de las empresas también son factores normativos claves que afectan al sector microempresarial y a su capacidad de obtención de financiamiento formal.

Bolivia, el país latinoamericano que ha tenido mayor éxito en extender el alcance de las microfinanzas a un amplio segmento de microempresas, se caracteriza por poseer un régimen de regulación y supervisión financiera que favorece a las microfinanzas, pero al mismo tiempo impone normas relativamente estrictas sobre las instituciones financieras. El modelo boliviano de expansión de las microfinanzas se ha basado más que nada en instituciones microfinancieras especializadas, en lugar de extender los productos microfinancieros a los bancos comerciales ya existentes. Sin embargo, su reglamentación y prácticas de supervisión también permitieron que los bancos se

dedicaran al microcrédito, siendo la institución microfinanciera especializada más grande del país un banco.

En cada uno de los cuatro países analizados reinaban condiciones diferentes. En Perú y Paraguay, el entorno normativo era propicio para el crecimiento de las instituciones microfinancieras especializadas, mientras que en El Salvador no era tan favorable y en Colombia era decididamente desfavorable.

En Perú, la reglamentación financiera permitía que los bancos comerciales y las Cajas Municipales de Ahorro se dedicaran al microcrédito. Y la aprobación del primer préstamo global coincidió con la creación de la EDPYME, un nuevo tipo de intermediario financiero regulado que se especializaba en préstamos a pequeñas y microempresas.

Las reformas financieras que precedieron la aprobación del primer programa de préstamos global del BID en Paraguay reforzaron la regulación y supervisión de los intermediarios financieros, poniendo presión a las IFI semiformales existentes, conocidos como “cajas de crédito”, para que se transformaran en sociedades financieras reguladas. La presión de la competencia hizo que estas instituciones no tradicionales buscarán nuevos mercados fuera de su base tradicional de financiamiento de consumidores.

Durante el programa de préstamos globales, el sector financiero de El Salvador estaba en pleno crecimiento, habiéndose creado una gran cantidad de bancos y sociedades financieras como consecuencia de la privatización. Aunque posteriormente se lo elevaría, el nivel de capitalización inicial exigido para las IFI reguladas era lo suficientemente bajo como para permitir que la organización sin fines de lucro, AMPES, creara una sociedad financiera lucrativa, que absorbió su cartera de microcrédito.

Colombia presentaba un entorno normativo muy difícil para las microfinanzas durante los tres programas globales ejecutados en ese país. El obstáculo más importante era la existencia de topes de tasas de interés obligatorios muy bajos, que tendían a empujar a los bancos hacia los préstamos más grandes y alejarlos de los más pequeños. Los programas de crédito y las garantías subsidiados por el Estado también limitaban las perspectivas de desarrollo de una industria microfinanciera. Y los altos niveles de capital mínimo, incluso para las sociedades financieras restringidas a depósitos a plazo, dificultaban el establecimiento de entidades reguladas por las grandes ONG microfinancieras.

Los cuatro países estudiados presentaron diversos grados de participación de los donantes en las microfinanzas. El Salvador fue el país de mayor participación de los donantes, con recursos concesionarios de Estados Unidos, Alemania, la Comisión Europea y el BID, así como de otros donantes más pequeños. Perú recibió un apoyo moderado de fundaciones europeas, Estados Unidos, Alemania y el BID, sin que existiera ningún programa sistemático financiado por los donantes a nivel nacional. En el caso de Paraguay y Colombia, el apoyo de los donantes a las microfinanzas fue más bien bajo y se concentró principalmente en instituciones individuales financiadas mediante pequeñas donaciones. Sin embargo, en Colombia, el gobierno invirtió grandes sumas en las microfinanzas, en comparación con los otros países, mediante el uso de fondos de garantía, los préstamos subsidiados a las IFI y ONG y la participación de bancos estatales. En Colombia y El Salvador la competencia proveniente de las fuentes subsidiadas tendió a limitar el potencial de las microfinanzas comerciales y a hacer que la mayoría de las ONG (con la excepción de AMPES/Calpiá y Corposol/Finansol) no quisieran abandonar su situación de receptoras de subsidios para arriesgarse a crear IMF reguladas.

Desarrollo de la industria microfinanciera. Es necesario examinar el nivel de desarrollo de la industria de las microfinanzas para determinar su papel en el diseño y ejecución de los programas. Los tipos y la cantidad de instituciones, la composición de las carteras de crédito y la cobertura de clientes de las instituciones, así como su desempeño financiero, harán variar el programa que será ejecutado. La industria podría estar en una etapa incipiente y carecer de instituciones microfinancieras experimentadas, o las instituciones microfinancieras predominantes podrían ser organizaciones no gubernamentales no reguladas. Los intermediarios financieros formales (bancos comerciales o IFI especializadas) podrían tener o no tener experiencia en el sector.

La existencia de instituciones con experiencia en microfinanzas contribuyó al éxito de los programas globales estudiados. En algunos casos, las instituciones microfinancieras experimentadas predominantes eran organizaciones no gubernamentales con objetivos de sostenibilidad financiera y rendimiento del capital. Incluso cuando no podían participar en el programa, estas instituciones ofrecían ejemplos de éxito y normas de competencia. En otros casos, los intermediarios financieros formales ya tenían experiencia y el programa sirvió para reforzarla. En El Salvador, la existencia de tan solo un líder de la industria sirvió para motivar la competencia, aunque ésta comenzó a surgir después de concluido el programa global. En la mayoría de los casos, el éxito requirió un cierto grado de madurez de la industria.

La industria microfinanciera de Perú ya era la más desarrollada de todas. La colaboración de varias ONG con la banca había despertado el interés de los bancos comerciales por el mercado microfinanciero. Las cajas municipales de ahorro y crédito de varias ciudades secundarias del país (fuera de Lima) se habían especializado en pequeñas transacciones, adaptándose rápidamente a las microfinanzas con la ayuda de la asistencia técnica alemana. Finalmente, la creación del modelo EDPYME empujó a las antiguas ONG microfinancieras a formalizarse, aunque casi todas siguieron siendo muy pequeñas y un tanto precarias.

En Colombia, una base sólida de ONG microfinancieras relativamente grandes fue evolucionando durante los tres préstamos globales, en parte gracias a los recursos de esos préstamos. También hubo un banco comercial muy importante, propiedad de una fundación con una misión social, que prestaba servicios de ahorro a pequeña escala y, en menor medida, crédito a los microempresarios. A pesar de las dificultades de índole normativa, se crearon dos sociedades financieras durante el segundo programa global. Sin embargo, una de ellas casi quebró y, junto con la segunda, tendió a especializarse en préstamos a pequeñas empresas después de su recuperación.

La industria microfinanciera de El Salvador se caracterizaba por contar con un número relativamente elevado de pequeñas ONG microfinancieras mantenidas por los donantes. Cuando comenzó el programa global del BID, una de las ONG había creado hacía poco una sociedad financiera, que fue la que dominó la industria microfinanciera en el país durante el programa.

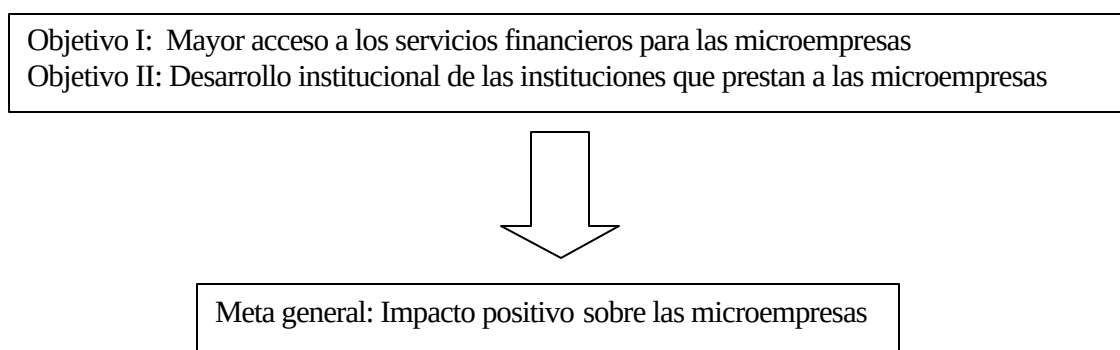
En Paraguay, la base institucional era la más débil, pero los programas globales coincidieron con la transformación de varios intermediarios financieros informales en sociedades financieras reguladas, que esperaban explotar los nuevos nichos de mercado.

Diseño y ejecución de los programas

Incluso cuando la historia comienza con las mejores intenciones, como lo expresan sus objetivos declarados, los detalles del diseño y de la ejecución introducen nuevos giros a la trama que afectan el resultado de un programa microfinanciero mayorista o de segundo piso. Los programas globales no fueron una excepción. Y el estudio de ocho programas globales del BID, muestra que seis factores son especialmente importantes para su resultado: (i) los objetivos del programa; (ii) la

elección del organismo de ejecución y sus capacidades, así como la complejidad de la reglamentación crediticia y los mecanismos utilizados para la ejecución del programa; (iii) los criterios de elegibilidad y los indicadores de resultados utilizados para preseleccionar a las IFI que desean participar; (iv) el costo de los recursos del programa; (v) los costos de transacción y las restricciones impuestas sobre el uso de los recursos del programa; y (vi) la disponibilidad de asistencia técnica para ayudar a las instituciones financieras interesadas a desarrollar servicios microfinancieros viables.

Figura 4. Meta y objetivos de los programas globales de crédito para la microempresa



Objetivos. Los objetivos de los programas globales son notablemente similares, con la excepción de los dos primeros programas de Colombia, que estaban específicamente centrados en pequeñas empresas y no incluyeron explícitamente entre sus objetivos la sostenibilidad institucional de las IFI participantes. Para los países estudiados, la mayoría de los ocho programas compartían los objetivos de: (i) aumentar el acceso al crédito para las microempresas (o pequeñas y microempresas en Colombia); y (ii) mejorar el desarrollo institucional de las instituciones que prestan a las microempresas. La Figura 4 ilustra los principales objetivos de la mayoría de los programas globales.

Algunos programas incluyeron objetivos adicionales. Una de las metas del programa de El Salvador era contribuir a la transformación de ONG en intermediarios financieros formales, complementando los esfuerzos de movilización de ahorros. Los dos programas de Perú incluyeron la observancia de requisitos ambientales como parte del objetivo específico. El segundo programa de Paraguay tuvo como objetivo mejorar el entorno normativo para el acceso al crédito formal y ampliar la participación de otras instituciones financieras, específicamente las cooperativas de crédito. El último programa de Colombia también incluyó cambios en la regulación como un objetivo específico.

Organismo de ejecución y segundo piso. Existen diversas opciones para la colocación del organismo de ejecución de un programa microfinanciero de segundo piso. Los cuatro programas globales analizados adoptaron tres modelos diferentes, colocando la unidad de ejecución del proyecto dentro de un banco de desarrollo estatal, dentro del banco central o dentro de un ministerio; ninguno utilizó una institución de segundo piso privada aunque dos tuvieron participación privada minoritaria. Si bien estos tres modelos tienen aspectos positivos y negativos, la opción más común fue utilizar una institución financiera de segundo piso estatal ya existente. En varios casos, como en Guatemala, Costa Rica, Argentina y en el primer programa global de

Colombia, el programa global creó una unidad temporal de ejecución del proyecto dentro de uno de los ministerios para que ejecutara las operaciones cotidianas, aunque la ejecución financiera estaba a cargo del banco central.

Los cuatro países estudiados aquí presentan ejemplos de los tres modelos de segundo piso. En Perú, el organismo de ejecución se ubicó en un banco de desarrollo de segundo piso. Si bien los programas globales de Colombia y El Salvador comenzaron sus operaciones con arreglos institucionales más complicados (creando una unidad de ejecución de proyecto en el Ministerio de Planeación Nacional y en el Ministerio de Finanzas, respectivamente), para el final del periodo de ejecución, ambos se habían ajustado al modelo de banco de desarrollo. En Paraguay, ante la ausencia de una institución financiera de segundo piso apropiada, el programa estuvo a cargo de una unidad especial de ejecución del proyecto, ubicada dentro del banco central.

Las entrevistas sostenidas con las IFI que participaron en los programas globales revelaron que, independientemente del modelo de organismo de ejecución utilizado, la eficiencia de ese organismo fue un factor determinante del éxito del programa microfinanciero mayorista. Se necesita un compromiso general del gobierno, así como el compromiso del mismo organismo de ejecución. Cuando el compromiso con el programa por parte del ministerio de finanzas, de la institución financiera de segundo piso o de cualquier otro organismo involucrado es limitado, el programa no recibirá la atención, la autoridad ni los recursos de contrapartida necesarios para operar profesional y eficientemente. De los cuatro países analizados, el compromiso y la eficiencia del organismo de ejecución fueron excepcionales en Perú y Paraguay. Los cambios que se produjeron en el organismo de ejecución complicaron los programas en El Salvador y Colombia, aunque quizás no tanto en el caso del programa de El Salvador, porque la gran mayoría de los fondos del programa global fueron a una sola IFI.

La selección de una institución de segundo piso u organismo de ejecución no es fácil. Colocar la administración del programa con el banco central tiene la ventaja de proveer acceso directo al mecanismo de descuento y garantizar el reembolso a través de las cuentas de las IFI en el banco central. Sin embargo, los bancos centrales cumplen una función monetaria que no debería debilitarse por causa de responsabilidades operativas. Tanto los ministerios como los bancos de desarrollo estatales pueden ser susceptibles a las presiones políticas y estar plagados de ineficiencia. Muchos bancos estatales han sufrido dificultades financieras y la misma reforma del sector financiero que ayuda a los programas globales incluye la reducción de la participación del estado en el sistema bancario. Dependiendo del contexto del país, quizás no sea posible encontrar una institución privada: los bancos no suelen estar interesados y la mayoría de las ONG que fueron utilizadas como mayoristas por los organismos de desarrollo, se han transformado en microfinanciadores de primer piso.

A pesar del éxito de la unidad de ejecución de proyecto de Paraguay, no es un modelo viable para otros programas globales. Incluso en Paraguay, a medida que las reformas separen todavía más las funciones monetarias, de supervisión y de financiamiento del desarrollo, la responsabilidad del programa global tendrá que pasar a otra entidad. En los otros tres países estudiados, el organismo de ejecución fue un banco de desarrollo del sector público, si no al comienzo del programa, para el momento en que terminó (como fue el caso de Colombia). En Colombia, surgieron incompatibilidades entre dos funciones diferentes del banco de segundo piso, que también era propietario parcial de una de las IFI participantes en el programa global. La institución de segundo piso estaba comenzando sus operaciones en El Salvador y necesitaba bastante asistencia técnica, prestada por un proyecto independiente, para poder administrar el programa global y otros programas. En Perú, la institución financiera de segundo piso fue el de mayor éxito de los estudiados. Se trata de una institución grande, bien manejada y financieramente sólida, que goza de

apoyo suficiente como para administrar eficaz y eficientemente un programa microfinanciero de segundo piso. En Paraguay, como en muchos otros países de la región, tales instituciones ya no existen o exhiben un desempeño financiero deficiente que las haría inelegibles para ejecutar un programa crediticio financiado por el BID.

Atraer y seleccionar a las instituciones participantes

Otro elemento crítico del diseño de programas es elegir el grupo objetivo de las instituciones financieras y luego proporcionar incentivos para atraer a ese grupo a participar resueltamente en el programa, manteniendo, al mismo tiempo, un buen desempeño financiero. Este elemento tiene cinco dimensiones principales: elegibilidad institucional, que se refiere al tipo de institucionalidad legal que se permite para los intermediarios financieros de primer nivel; normas de desempeño que se deben cumplir para que las IFI sean admitidas en el programa y sigan participando en él; el costo de los fondos (es decir, las condiciones de los préstamos ofrecidos a las IFI participantes); los costos de transacción que las IFI deben cubrir y los requisitos de focalización para el uso de los recursos del programa; y la disponibilidad de asistencia técnica para crear capacidad en microfinanzas en las IFI.

Elegibilidad institucional. La selección de las instituciones que participarán en el programa tendrá un efecto sobre el tipo de cliente alcanzado y la zona geográfica atendida. Es importante decidir si trabajar sólo con instituciones financieras supervisadas o permitir la participación de instituciones financieras no formales, como las ONG. Los programas globales generalmente se limitaron a instituciones reguladas como intermediarios financieros y supervisadas por la superintendencia de bancos. La excepción fue Colombia, donde las cooperativas de crédito, que eran supervisadas por la Superintendencia de Economía Solidaria, eran elegibles por derecho propio (en el tercer programa), así como también las ONG microfinancieras. Estas restricciones obedecían en gran parte al deseo de integrar las microfinanzas en el sector financiero, especialmente en las instituciones captadoras de depósitos que podían proveer servicios no sólo de crédito, sino de ahorro también. Otra preocupación de los gobiernos prestatarios y de los expertos técnicos del BID era que el desempeño financiero de las instituciones participantes fuera transparente, comparable y fácilmente verificable, lo cual es más probable en las instituciones financieras supervisadas que en las ONG.

Como se observa en el Cuadro 5, los tipos de instituciones que participaron en los programas globales de los cuatro países fueron similares, con la excepción de Colombia. Hubo una variación importante en el caso de las cooperativas de crédito, elegibles en aquellos países en donde eran supervisadas por la superintendencia de bancos o un órgano similar. Cabe destacar que en Colombia, después del periodo de ejecución del tercer programa global, se generalizaron los problemas financieros en el sistema de cooperativas de crédito.

Aunque es posible que la elegibilidad institucional restringida haya impedido la participación de instituciones competentes entre las ONG y las cooperativas de crédito, limitando así la divulgación de los programas globales en algunas áreas necesitadas, ciertamente aumentó la capacidad de los programas para preseleccionar instituciones financieras viables, con mejores posibilidades de sostenibilidad. Sin embargo, dada la falta de ampliación de los servicios de los bancos comerciales hacia la microempresa, los futuros programas en países con una industria microfinanciera menos desarrollada, pudieran considerar un diseño que facilite la entrada, en condiciones claramente definidas, de una variedad más amplia de instituciones financieras. La experimentación con este enfoque en los países estudiados no fue suficiente como para analizar su eficacia.

Normas de desempeño. Los programas globales definieron un conjunto relativamente uniforme de indicadores de desempeño financiero que se utilizarían para seleccionar las IFI participantes, siendo

los más importantes la cartera en riesgo y la rentabilidad (generalmente el rendimiento del patrimonio). Las IFI debían alcanzar un nivel determinado para cada una de estas medidas y mantener su desempeño en ese nivel, como mínimo, para continuar en el programa. Como se observa en el Cuadro 6, a pesar de que se utilizaron indicadores de desempeño financiero similares, los límites específicos establecidos para estos indicadores variaron en los cuatro países estudiados. El programa global de El Salvador tuvo los criterios más estrictos, y Perú y Colombia los más flexibles. Sin embargo, en El Salvador algunas normas se suavizaron durante la ejecución, ajustándose a las de los otros programas globales.

Cuadro 5. Criterios de elegibilidad de las IFI

Programa global	Institución						Requisitos de supervisión
	Banco comercial	Sociedad financiera	Cooperativa de crédito	Caja municipal de ahorro	IMF especializada	ONG	
Colombia II	✓	✓				✓	Supervisados por la superintendencia de bancos (SBS) o por la autoridad cooperativa.
Paraguay I	✓	✓					- Supervisados por la SBS. - Elegibles para redescantar líneas de crédito externas en BC.
Colombia III	✓	✓	✓			✓	- Supervisados por la superintendencia de bancos o por la autoridad cooperativa. - No bajo penalización, supervisión ni plan de rehabilitación de la SBS.
El Salvador	✓	✓					- Supervisados por la SBS. - Elegibles para redescantar líneas de crédito externas en BC.
Perú I	✓	✓		✓	✓		- Supervisados por la SBS. - No bajo penalización, supervisión ni plan de rehabilitación de la SBS.
Perú II	✓	✓		✓	✓		- Supervisados por la SBS. - No bajo penalización, supervisión ni plan de rehabilitación de la SBS.
Paraguay II	✓	✓	✓				- Supervisados por la SBS. - Cumplen con requisitos del BC para el tipo de institución.

Cuadro 6. Normas de desempeño de las IFI*

País	Suficiencia del capital	Ahorros/Depósitos	Adeudo a segundo piso	Mora/CER (cartera en riesgo por más de x días)	Rentabilidad	Otros
Colombia II				CER dentro de límites de superintendencia de bancos.		
Colombia III				CER 180 días no más de 10%.		ONG y cooperativas de crédito clasificadas según criterios específicos
El Salvador	Capital por encima de mínimo legal	Monto del préstamo global no debe superar 25% de los depósitos de ahorros		CER 45 días no más de 3%.		
Paraguay I	No menos de 8% de los activos ponderados por riesgo			CER 30 días no más de 10%. CER 90 días no más de 3%.	ROE real positivo	Cartera clasificada como C, D o E por superintendencia no mayor a 10%
Paraguay II	No menos de 10% de los activos ponderados por riesgo			CER 60 no más de 10%. CER 90 no más de 3%.	ROE real positivo	
Perú I		Para CMAC y cooperativas de crédito: los préstamos de segundo piso de todos los programas no deben superar el total de depósitos.	Para bancos y sociedades financieras: los préstamos de segundo piso de todos los programas no deben superar 33% del pasivo. Para CRAC y EDPYME: préstamos de segundo piso de todos los programas no deben superar el triple del capital.	Para toda IFI, la razón cartera en mora-total préstamos brutos sin amortizar no debe superar 12,5%, o 30% más que el valor medio para la banca, eliminando los valores máximo y mínimo.	Utilidades reales positivas	
Perú II		Para CMAC y cooperativas de crédito: los préstamos de segundo piso de todos los programas no deben superar el total de depósitos.	Para bancos y sociedades financieras: los préstamos de segundo piso de todos los programas no deben superar 33% del pasivo. Para CRAC y EDPYME: los préstamos de segundo piso de todos los programas no deben superar el triple del capital.	Para toda IFI, la razón cartera en mora- total préstamos brutos sin amortizar no debe superar 10%, o 30% más que el valor medio para la banca, eliminando los valores máximo y mínimo.	Utilidades reales positivas	

* Estas normas de desempeño se aplicaron además de las normas mínimas establecidas por la superintendencia de bancos del país.

La selección y el seguimiento rigurosos de los participantes ayudaron al rendimiento de los programas globales, definiendo reglas del juego para las IFI participantes y concentrando su atención en el desempeño, así como en el alcance a las microempresas. Con excepción del caso de El Salvador mencionado anteriormente, toda institución que no mantuviera su desempeño financiero en el nivel exigido era automáticamente excluida del programa global. El hecho de establecer normas y consecuencias claras ayudó a evitar los problemas que sufrieron los anteriores programas crediticios focalizados con el deterioro de las IFI participantes y redujo la posibilidad de injerencia política.

En algunos casos, los objetivos de desempeño se sacaron del reglamento crediticio normal del BID para programas de préstamo multisectoriales grandes, que no tuvieron en cuenta las características especiales de las instituciones microfinancieras, ni siquiera de las más exitosas, y terminaron por inhabilitar a algunas IFI rentables. Por ejemplo, la IFI predominante del programa de El Salvador,

la Financiera Calpiá, sobrepasó los límites establecidos por el proyecto para la obtención de préstamos de la institución de segundo piso. En Costa Rica, los pagos atrasados del banco más comprometido superaban por poco los límites del programa, aunque su mora microfinanciera era muy baja y los pagos atrasados en su conjunto eran término medio para el sector financiero del país. La flexibilidad podía, sin embargo, ser introducida durante la ejecución del programa. En El Salvador, a la Financiera Calpiá se le dio más tiempo para cumplir con normas que la hubieran excluido del programa. En Colombia, se revisaron las reglas del tercer préstamo global para permitir la participación de las ONG, hasta entonces excluidas del programa. Las normas claves para las microfinanzas, tales como, los límites de morosidad, no se suavizaron. Estos ejemplos apuntan a la necesidad de establecer normas de desempeño que estén de acuerdo con las microfinanzas por sí mismas.

Condiciones de los préstamos. La fijación de la tasa de interés de los préstamos también es un determinante importante de la voluntad de las instituciones para participar y de los incentivos que tienen para mantener la calidad de sus prácticas y rendimiento como intermediarios financieros. Los programas crediticios focalizados del pasado se equivocaron al ofrecer a las IFI participantes tasas de interés subsidiadas, que les ahorran la molestia de movilizar recursos de otros lados, debilitándolas al volverlas dependientes de esos fondos concesionarios.

Los programas globales demostraron, sin embargo, que las microfinanzas mayoristas pueden acarrear costos de transacción importantes, como los relacionados con cumplir los requisitos de selección, desembolso, presentación de informes, vigilancia y protección del medio ambiente. El truco es fijar el precio de los fondos a un nivel que tome en cuenta estos costos de transacción, pero sin desplazar la movilización del ahorro ni distorsionar el mercado con fondos subsidiados.

En el Cuadro 7 se presentan, para los cuatro países estudiados, los precios de los recursos de los programas globales para las IFI participantes y las microempresas prestatarias finales. Con la excepción de los dos primeros préstamos de Colombia, que financiaron a las IFI con tasas de interés subsidiadas e impusieron un límite a los intereses que se podían cobrar a los prestatarios finales, el modelo de asignación de intereses tiende a ser bastante uniforme en todos los países. Este modelo se basa en una tasa de interés para depósitos a plazo fijo (generalmente 180 días), más una reserva para el efecto del encaje legal aplicable a esos depósitos. Las IFI participantes, por su lado, determinan libremente el interés que cobrarán a sus clientes microempresariales, con lo que se les permite cubrir sus costos y utilidades.

Resulta difícil resumir rápidamente la variedad de condiciones reinantes en los ocho programas globales estudiados. En el Cuadro 7 se enumeran los métodos utilizados para establecer el precio de los recursos globales para las IFI y de las IFI para las microempresas y se dan tasas de interés nominales ilustrativas para los préstamos concedidos por ciertas instituciones (las tres IFI principales teniendo en cuenta el desembolso de créditos bajo el programa) en determinados momentos. Como puede observarse en el cuadro, al tratarse de microfinanzas, las tasas de interés son altas, lo cual refleja el elevado costo unitario de conceder préstamos muy pequeños.

Cuadro 7. Métodos de fijación de precios y tasas de interés

Programa Global	Costo para la IFI (método)	Costo para la IFI (tasa)	Tasa de interés cobrada a la microempresa (método)	Tasa de interés cobrada a las microempresas (tasa)*	Tasa de interés media nacional anual para todo tipo de préstamos**
Colombia I (promedio, 1986-1991)	Tasa Fija	17%	Fija	24%	41,9%
Colombia II (promedio, 1990-1993)	Tasa de depósitos a plazo fijo menos 3%	30%	Depósitos a plazo fijo más 3%	36%	43,2%
Paraguay I (30/6/97)	Tasa de depósitos de 180 días, ajustado por encaje legal	18%	Determinada por la IFI	Tasa mensual 3 IFI principales: Familia, 4,0% Visión, 4,7% Bco. Nacional del Trabajo, 3,3%	28,1%
Colombia III (promedio, 1993-1997)	Depósitos a plazo fijo más 1%	29,6%	Determinada por la IFI	Tasa anual 3 IFI principales: WWB, 53%, Actuar Antioquia, 33%, Fund. Santo. Domingo, 17%	39,0%
El Salvador (promedio en 1997)	Depósitos a 180 días ajustado por encaje legal	12,5%	Determinada por la IFI	Tasa anual de Calpiá : 36%	16,1%
Perú I (31/3/98)	Depósitos de 360 días ajustado por encaje legal	Promedio 7,7% (moneda extranjera)	Determinada por la IFI	Tasa anual 3 IFI principales en moneda extranjera: CMAC Arequipa, 34,5%, Bco. Orión, 59%, Bco. Weise, 20%	15,6%***
Perú II (31/3/00)	Idem Perú I	Nacional: 18,8%, Extranjera: 8,5%	Determinada por la IFI	Tasa anual 3 IFI principales: Bco. del Trabajo, 152%, CMAC Piura, 90%.	28,1%
Paraguay II (31/12/01)	Depósitos de 180 días ajustado por encaje legal	20,1%	Determinada por la IFI	4,7 % mensual para todas las IFI	28,3%

* Las tasas de interés citadas son tasas nominales en moneda nacional, salvo que se indique otra cosa.

** Estadísticas Financieras Internacionales del FMI. La tasa de Colombia es la tasa promedio ponderada del sistema bancario. La tasa de El Salvador es la tasa de los bancos comerciales para préstamos de hasta un año. La tasa de Perú es la tasa promedio de los bancos comerciales para préstamos de hasta 360 días. La tasa de Paraguay es la tasa promedio de los bancos comerciales.

*** TAMEX, tasa promedio para préstamos en moneda extranjera al 31/03/98.

En los programas globales estudiados, las tasas cobradas a las IFI participantes por la institución financiera de segundo piso eran atractivas, pero no está claro si eran lo suficientemente bajas como para constituir un desincentivo para la captación de depósitos. Los programas también ofrecían financiamiento a plazos más largos de los que podían obtener las IFI participantes en el mercado y esto les permitía experimentar con nuevos productos microfinancieros, sin tener que afrontar las exigencias inmediatas del financiamiento a corto plazo.

Los márgenes eran altos para las IFI que participaron en cinco de los ocho programas globales estudiados, pero los costos de operación también eran altos, debido en gran medida al tamaño tan pequeño de los préstamos a las microempresas.

A las IFI participantes se les permitía fijar libremente el interés sobre los préstamos concedidos a las microempresas, salvo en el caso de los dos primeros programas globales de Colombia. Incluso en ese país, sin embargo, algunas instituciones eludieron este problema imponiendo cobros adicionales. En el primer programa global, el interés máximo para préstamos a pequeñas y microempresas era bastante más bajo que la tasa bancaria. Esto creaba una demanda excesiva de los fondos y los desviaba de su grupo objetivo, o sea, de las empresas pequeñas. Como en términos reales las tasas eran negativas, también causaban una descapitalización rápida de los recursos del programa. Según una evaluación de la experiencia colombiana, el margen restringido de 6 a 7 % era un desincentivo importante para la participación de bancos en el programa. Un margen restringido también limitó el éxito del programa global en Ecuador. En Colombia, el interés máximo impuesto por el gobierno para los préstamos comerciales agravó el problema del margen para las instituciones reguladas y desalentó su participación en el tercer programa global, a pesar de que se suprimiera el límite máximo sobre los márgenes.

Costos de transacción y restricciones sobre la concesión de préstamos. A pesar de las tasas y condiciones de préstamo atractivas, algunas IFI decidieron no participar en los programas microfinancieros mayoristas por los costos de transacción relacionados con el papeleo, el desembolso y la investigación de prestatarios para que cumplan los objetivos del programa en cuanto a tamaño, impacto ambiental, etc. Estos costos no están incluidos en la tasa de interés que pagan las IFI participantes, pero sí pueden disminuir la eficiencia e incrementar los gastos de operación de las IFI.

Los altos costos de transacción incurridos por las IFI que deseaban participar en los programas globales desalentaron la entrada y aceleraron la salida de algunas de ellas, de acuerdo con las entrevistas con IFI. En general, los requisitos de adquisición de subpréstamos y clasificación ambiental utilizados por los programas globales son similares a los utilizados para préstamos más grandes del BID, orientados a empresas grandes con financiamiento para capital fijo. Estos requisitos parecen ser demasiado costosos para el gran número de diminutos préstamos para capital de trabajo financiados por los programas globales, colocando una carga onerosa sobre las IFI.

En Colombia, por ejemplo, las IFI que participaron en los programas globales ya tenían algún interés en conceder préstamos a las microempresas, ya sea por sus estatutos, propiedad o misión. Los bancos comerciales tradicionales no estaban dispuestos a pagar los altos costos de transacción necesarios para acceder a los fondos, incluido el extenso papeleo y tramitación y la imagen negativa de un programa gubernamental que posiblemente acarrearía problemas de reembolso. Una de las cargas más onerosas citadas por estos bancos era el requisito de evaluación ambiental para cada subpréstamo. Las IFI debían clasificar a las microempresas en función de los riesgos ambientales, remitirlas para una capacitación especial y, para aquellos que tenían posibles impactos negativos, confirmar que recibían una certificación por las medidas de mejoramiento adoptadas antes de concederles otro préstamo. El tercer programa global de Colombia se modificó durante la ejecución

para atender este problema, pidiéndole a los clientes microfinancieros que asumieran la responsabilidad de cumplir las normas nacionales y dejando la orientación y aplicación de las normas a instituciones especializadas. Esta solución pudiera ser un modelo para futuras operaciones.

Cuadro 8. Criterios de elegibilidad de las microempresas

Programa global	Número de empleados	Activos totales (\$US)	Tenencia de tierras	Ventas (\$US)
Colombia I	10 o menos	Menos de \$20.000	-	Ventas mensuales hasta \$5.500
Colombia II	10 o menos	Menos de \$20.000	-	-
Paraguay I	10 o menos	Menos de \$10.000	-	Ventas anuales hasta \$45.000
Colombia III	10 o menos	Activos fijos menos de \$15.000; \$30.000 para coops/asoc.	-	-
El Salvador	10 o menos	Menos de \$15.000	-	-
Perú I	10 o menos	Menos de \$20.000	10 ha. cultivables o menos	-
Perú II	10 o menos	Menos de \$20.000	-	-
Paraguay II	10 o menos	Menos de \$20.000	-	Ventas anuales hasta \$100.000

En Paraguay y Perú, la presentación de informes electrónicos simplificó la participación de las IFI en el programa. En Perú, el uso de una línea de crédito del banco de desarrollo, en comparación con un mecanismo de redescuento, tuvo un efecto similar. También en Perú, el componente ambiental del proyecto hizo hincapié en la educación y asistencia ambientales por ONG entendidas en la materia, aliviando de esta manera la preocupación de las IFI, obligadas a actuar como agentes ecológicos en otros programas globales.

Un factor que influye sobre el resultado de los programas de segundo piso como los programas globales del BID, es la evidente focalización de los recursos hacia ciertos tipos de prestatarios. A pesar de que esos programas parten de una premisa de focalización, como lo demuestra su mismo nombre, existe desacuerdo sobre cuán estrechamente definir a los prestatarios escogidos como objetivo. De los 17 programas globales del BID, 10 fueron diseñados para permitir explícitamente que las pequeñas empresas (más grandes que las microempresas) reciban préstamos de las IFI participantes. Las principales herramientas de focalización utilizadas estaban relacionadas con el tamaño de los préstamos, aunque las directrices proporcionadas definían la microempresa en función del empleo, los activos y las ventas.

El Cuadro 8 enumera los criterios utilizados para limitar la elegibilidad de las empresas para obtener préstamos del programa global, mientras que el Cuadro 9 muestra los límites del tamaño de préstamo utilizados. El propósito, al establecer estos criterios, era abarcar una amplia gama de microempresas y tamaños de préstamos, extendiéndose más allá de los límites típicamente citados en la literatura para la microempresa y el microcrédito. Esta elegibilidad ampliada permitía a las IFI participantes combinar préstamos pequeños con préstamos más grandes y administrar mejor sus riesgos y costos. Y, como se observa en el Cuadro 9, los niveles resultantes del tamaño promedio de préstamo tendieron a ajustarse a una definición más convencional de microcrédito.

En el Cuadro 9 se resumen los objetivos utilizados en los ocho préstamos analizados en este informe. El tamaño de préstamo máximo permitido varió de US\$ 7.000 en el primer programa

global de Paraguay, hasta un máximo de US\$ 15.000 en El Salvador. Cinco de los ocho préstamos globales incluyeron un tope para el tamaño de préstamo promedio, desde US\$ 2.500 en el primer programa global de Paraguay, hasta US\$ 7.500 en El Salvador.

Cuadro 9. Restricciones de la concesión de préstamos por tipo de empresa y tamaño de préstamo, comparado con el tamaño de préstamo promedio real

País	Micro o pequeña	Tamaño de préstamo máximo (\$US)	Tamaño de préstamo promedio máximo (\$US)	Tamaño de préstamo promedio real (\$US)
Colombia I	Pequeña	7.500	n.a.	3.100
Colombia II	Pequeña	10.000	n.a.	740
Paraguay I	Micro	7.000	2.500	1.300
Colombia III	Pequeña	7.500 (15.000 para cooperativas)	n.a.	581
El Salvador	Micro	15.000	7.500	660
Perú I	Micro	10.000	5.000	1.014
Perú II	Micro	10.000	5.000	747
Paraguay II	Micro	12.000	3.000	709

Si bien el tamaño de los préstamos de las IFI a las pequeñas y microempresas se mantuvo en un nivel relativamente bajo en los ocho programas globales, el tamaño de préstamo promedio era bastante menor, salvo en el caso del primer programa global de Colombia. Aunque algunas IFI entrevistadas para este estudio citaron los requisitos de focalización y los límites del tamaño del préstamo como factores que les desalentaron de participar en los programas, especialmente en Colombia, sorprendentemente, éste no fue un problema generalizado. Probablemente esto confirme la conclusión de que las IFI que participaron activamente en los programas fueron aquellas que ya tenían un interés en las microfinanzas y, por lo tanto, los límites máximos establecidos para los préstamos no eran un impedimento para ellas.

Asistencia técnica (AT). Para atender las necesidades multifacéticas de sus participantes, casi todos los programas globales incluyeron un componente de cooperación técnica, siendo la excepción más notable el programa de El Salvador. Como se observa en el Cuadro 10, estos fondos no reembolsables sirvieron para prestar asistencia técnica a los organismos de ejecución, a las IFI y hasta a los microempresarios. Los organismos de ejecución pueden necesitar ayuda para administrar el programa y pueden producir un efecto importante de apalancamiento al transferir competencia técnica a las IFI de primer piso participantes.

El uso más común de los fondos fue para asistencia a las IFI. Los recursos a las IFI fueron utilizados para proveer transferencia de nueva tecnología crediticia, software para los sistemas de información gerencial y subsidios para la puesta en marcha de nuevas sucursales. Todos los programas globales que incluyeron un componente de asistencia técnica emplearon un modelo centralizado, orientado por la oferta y con un solo proveedor de asistencia técnica.

Asistencia técnica a las IFI. En América Latina, la asistencia técnica ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo de las instituciones microfinancieras y de la industria de las microfinanzas en su conjunto. Los programas globales estudiados optaron por una variedad de modelos de provisión de asistencia técnica. Cuando la industria microfinanciera ya había alcanzado un buen nivel de desarrollo gracias a la asistencia técnica prestada, los préstamos globales concedidos posteriormente a las IFI ayudaron a acelerar su crecimiento (como fue el caso de El Salvador y

Perú). En Paraguay, en cambio, el programa global prestó la asistencia técnica necesaria para ayudar al desarrollo inicial de la industria microfinanciera y los préstamos globales que siguieron ayudaron a mantener el impulso.

Cuadro 10. Asistencia Técnica (AT)

País	AT a encargados de políticas	AT a institución financiera de segundo piso	AT a instituciones de microfinanzas	AT a microempresas
Colombia I	Ninguna	Ninguna	Asistencia en materiales de capacitación	Ninguna
Colombia II	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Establecimiento de cinco centros de desarrollo productivo para transferencia tecnológica y capacitación, difusión de investigación e información
Colombia III	Talleres para modificar el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa	Instalación y capacitación en software SIG	Elaborar material de capacitación empresarial y en protección del medio ambiente, capacitación en SIG y tecnología crediticia	Ninguna
El Salvador	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Paraguay I	Ninguna	Instalación de mecanismo de redescuento automático y sistemas y procedimientos para seguimiento de préstamos e y presentación de informes sobre IFI	Subsidios para instalación de nuevas sucursales, asistencia para la gestión y desarrollo de productos, capacitación del personal, instalación y capacitación para SIG, talleres de concientización ecológica e intensificación de la participación de la mujer.	Capacitación mediante vales
Paraguay II	Análisis de la capacidad de las cooperativas de crédito y diseño requisitos de supervisión para ellas, estudio para mejorar el marco normativo para las microempresas	Creación de una central de crédito. Creación de capacidad de gestión de las IFI, capacitación ambiental para el personal e investigación y mercadeo para aumentar la participación de las mujeres.	Subsidios para instalación de nuevas sucursales, asistencia para la gestión y el desarrollo de productos, capacitación del personal, instalación y capacitación para SIG.	Ninguna

Dependiendo del grupo de IFI que se espera atender, el diseño del programa de asistencia técnica incluirá diferentes componentes. La focalización de IFI que se convierten en instituciones financieras formales, tales como, las ONG que se transforman en sociedades financieras o las EDPYME en Perú, tendrá que considerar las cuestiones que esas instituciones enfrentan: nuevos requisitos de propiedad, nueva cultura de sostenibilidad y nuevos productos, incluida la movilización de depósitos, etc. Los programas orientados a los bancos para que presten servicios a las microempresas, podrían considerar la adopción de una nueva tecnología crediticia, ajustes al sistema de información gerencial, diferentes requisitos de seguimiento y sistemas de incentivo para los oficiales de crédito. Todavía no se ha probado un enfoque impulsado por la demanda para las IFI, que quizás resulte siendo más eficaz para atender estas necesidades con diferentes proveedores y servicios de AT, sobre todo en vista de la escasa participación de los bancos.

En el primer programa global de Paraguay, las IFI participantes recibieron subsidios directos a través del componente de AT, además de capacitación y asesoramiento subsidiados de la empresa alemana, IPC. Estos subsidios y la asistencia técnica de alta calidad contribuyeron a atraer a las IFI cuando comenzó el programa, puesto que ayudaron a sufragar parte del costo de abrir nuevas sucursales cerca de las microempresas y la adopción de nuevas soluciones de informática, necesarias para administrar una plétora de cuentas pequeñas.

El primer programa de asistencia técnica para IFI de Paraguay fue el mejor de todos los programas estudiados. La combinación de un equipo de alta calidad y una buena sincronización produjo un resultado muy exitoso. En Colombia, en cambio, la asistencia técnica la utilizaron únicamente las ONG, no las instituciones financieras formales. En el primer programa de Perú, el componente de asistencia técnica se implementó demasiado tarde con relación al desembolso de los fondos del préstamo. En el caso de El Salvador, el programa global no incluyó ningún componente de asistencia técnica para las IFI, aunque la institución principal del programa recibió financiación para asistencia técnica de otras fuentes antes del programa global y durante su ejecución. Es así que la oportunidad de la asistencia técnica puede ser tan importante como el tipo de asistencia ofrecida.

Asistencia técnica a los prestatarios. Los prestatarios de los programas globales recibieron asistencia técnica sólo en dos de los ocho programas estudiados, en el segundo programa de Colombia y en el primero de Paraguay. En el caso colombiano, para tener acceso al crédito, los propietarios de micro y pequeñas empresas debían seguir cursos de capacitación. Además, las ONG y organismos públicos que daban la capacitación y asistencia técnica a los propietarios participaban en la selección y seguimiento de los prestatarios. Este entrelazamiento de responsabilidades tuvo consecuencias negativas tanto para el reembolso como para los costos de transacción pagados por los prestatarios. El bajo nivel de reembolso de los gastos de capacitación también tendió a concentrar la capacitación en las principales instituciones públicas de formación del país.

En el caso de Paraguay, la capacitación se impartió independientemente del crédito. A los futuros aprendices se les entregaban vales que cubrían parte de los costos de la capacitación impartida por instituciones de formación y proveedores individuales autorizados. Los proveedores de capacitación podían fijar libremente sus precios de manera que el costo de los cursos variaba bastante, así como también la variedad ofrecida. Los cursos eran evaluados por los participantes y valiéndose de los resultados de esta evaluación, los microempresarios interesados podían escoger el más conveniente. La demanda de capacitación era alta, a pesar de que los cursos no eran un requisito para la obtención de préstamos. Esta experiencia señala que un mecanismo impulsado por la demanda apoya mejor la capacitación y asistencia técnica a nivel de microempresa. El programa global de Bolivia se basó en esta experiencia para probar otros modelos de capacitación y asistencia técnica descentralizada para micro y pequeñas empresas.

La moraleja de la historia: Conclusiones y lecciones para el futuro

Este análisis de los programas globales del BID muestra que es posible utilizar con éxito un mecanismo de préstamos al por mayor o de segundo piso, para llegar a un gran número de microempresas con servicios financieros, cuando se cumplen ciertas condiciones. La moraleja de la historia es que el modelo mayorista funciona, a veces.

El objetivo de los programas globales que aquí se analizan era incrementar el flujo sostenible de recursos al sector microempresarial mediante instituciones comprometidas de alta calidad. No todos los países estudiados tuvieron los mismos resultados y el rendimiento de los programas globales fue evolucionando con el tiempo en cada uno de ellos. Sin embargo, en su conjunto, a los programas globales se les puede atribuir muchos resultados positivos. Llegaron a empresas más pequeñas y a más mujeres prestatarias que otras operaciones de crédito realizadas en el mismo país. Trajeron a nuevos prestatarios al sistema financiero formal y a nuevas IFI al mercado microfinanciero. Los programas globales tuvieron más éxito en desarrollar instituciones microfinancieras especializadas o sociedades financieras que anteriormente se dedicaban al crédito de consumo, y menos éxito en atraer a los bancos comerciales existentes al nivel micro o en ayudar a las ONG microfinancieras no reguladas a someterse a las exigencias de la regulación. Los programas ayudaron a cambiar la percepción del sector microempresarial y acercó el sector a los mercados financieros formales. También ayudaron a adelantar el programa de reformas de la reglamentación y las normas de supervisión para crear un entorno favorable para las microfinanzas.

La historia de los programas microfinancieros mayoristas o de segundo piso que deja la experiencia del BID nos cuenta que los factores más importantes de los programas exitosos son:

un gran sector microempresarial concentrado, donde las microempresas representan una parte importante del empleo y de la actividad económica;

una industria microfinanciera incipiente, con al menos una institución modelo y tres instituciones financieras que han demostrado su compromiso para emprender o expandir operaciones microfinancieras;

un entorno normativo facilitador donde es posible desarrollar las microfinanzas como servicios financieros regulados y supervisados, mediante instituciones financieras especializadas y/o normas y prácticas de supervisión apropiadas para todas las IFI;

un organismo de ejecución eficaz con autoridad, transparencia y recursos para dirigir el programa; procedimientos eficaces para la selección de las IFI, el seguimiento, el desembolso y el reembolso de fondos, con miras a mantener costos de transacción bajos para las IFI participantes;

criterios de selección rigurosos, transparentes y pertinentes, y objetivos de seguimiento de los resultados de las IFI participantes que tomen en cuenta las características singulares de las microfinanzas, especialmente con respecto a los costos de operación y el control de pagos atrasados; fijación apropiada del precio de los recursos de las IFI participantes, vinculando las tasas de interés cobradas a las IFI con tasas de depósito determinadas por el mercado para evitar los desincentivos a la movilización de ahorros, pero que sigan siendo atractivas para las instituciones que entran en el mercado microfinanciero;

flexibilidad para las IFI a la hora de determinar las tasas de interés que cobrarán a las microempresas prestatarias, permitiéndoles cubrir el elevado costo unitario de las microfinanzas y evitando los desincentivos a la participación en el programa; y

asistencia técnica focalizada de alta calidad para ayudar a las IFI participantes a adoptar y adaptar la tecnología microfinanciera y mejorar su actuación en el ámbito administrativo y financiero.

Estos factores representan bastante bien las condiciones necesarias para el éxito. Pero incluso si no se reúnen todas estas condiciones, se puede llevar a cabo un programa mayorista exitoso, siempre que el diseño se adapte a las circunstancias. Por ejemplo, la falta de una institución microfinanciera modelo en Paraguay la compensaron los factores de empuje y atracción de los cambios del entorno regulador (que obligaron a las IFI intermediarios financieros no formales más importantes a formalizarse) y la asistencia técnica excepcional (que prestó un apoyo muy necesitado al desarrollo de los servicios microfinancieros). En El Salvador, la falta de asistencia técnica del programa se compensó con asistencia técnica paralela de otras fuentes, aunque dicha asistencia se concentró en una sola institución, que fue la principal institución del programa.

Algunos de estos factores – el sector microempresarial, la base institucional, el entorno macroeconómico y normativo – escapan al control de un programa microfinanciero mayorista. Sin embargo, deben tomarse en cuenta para decidir si emprender o no el programa y para diseñarlo. Un segundo grupo de factores está explícitamente relacionado con el diseño y ejecución de un programa microfinanciero mayorista: la selección del organismo de ejecución, el precio de los fondos, el mecanismo utilizado para las transacciones, la asistencia técnica, los criterios de elegibilidad de las IFI y los puntos de referencia para el desempeño. Es en estos ámbitos que la historia del programa microfinanciero mayorista del BID puede brindar las lecciones más provechosas para futuros programas.

Existe un último conjunto de factores para el cual no ha sido posible brindar orientación para futuras operaciones microfinancieras mayoristas en base al análisis de los ocho programas globales estudiados. Quedan por definir parámetros importantes, tales como: la amplitud y profundidad que debe tener el acceso a las microfinanzas para considerar a la industria lo suficientemente madura como para justificar una “graduación” de esos modelos mayoristas; y la estrechez o amplitud que debe tener la focalización de los recursos para indicar a las IFI participantes que expandan sus servicios a los pequeños prestatarios, sin imponer costos de transacción y oportunidad excesivos. Si bien no es el tema del presente estudio, otro parámetro sin definir es el que se relaciona con las medidas de impacto que podrían emplearse para evaluar la eficacia en materia de desarrollo de los programas, más allá de su impacto inmediato sobre el desarrollo del sector financiero.

No obstante, la historia de la experiencia del BID con programas microfinancieros mayoristas deja varias lecciones importantes para los futuros programas de este tipo.

Entorno de política y reglamentario

Los programas microfinancieros de segundo piso son más eficaces cuando sean ejecutados conjuntamente con reformas de política para mejorar el entorno de las microfinanzas o en países que han emprendido recientemente ese tipo de reformas, como se vio en Perú y Paraguay. En Colombia, el efecto de las tasas de interés máximas y los subsidios del gobierno para las microfinanzas fue impedir que los intermediarios financieros formales llegaran a las empresas más pequeñas y disuadir a las ONG de microcrédito de transformarse en IFI reguladas.

Los programas microfinancieros mayoristas deben prestar apoyo a aquellos procesos de reforma del sector financiero que mejoran la competencia entre instituciones financieras, pues son las presiones competitivas las que probablemente empujen a las instituciones financieras formales a entrar decididamente en este mercado. También la modernización de las normas que rigen la actividad de las instituciones financieras y de las prácticas de supervisión debe recibir el apoyo de los programas, de manera a mantener la viabilidad financiera de las carteras de microcrédito (compuestas por muchos préstamos muy pequeños con muy poca mora, pero con garantías reales

limitadas). Este apoyo puede venir de un componente del programa mayorista mismo o mediante financiamiento paralelo.

En cuanto a la pregunta de si la existencia de una institución microfinanciera especializada, supervisada por las autoridades bancarias, es una condición necesaria para el éxito de los programas mayoristas de microfinanzas, la respuesta es no. De los cuatro países estudiados, sólo Perú tenía una institución microfinanciera regulada especializada, la EDPYME. Sin embargo, las EDPYME que participaron en el segundo programa global no representaron ni siquiera el 10 por ciento de las operaciones. En Paraguay, El Salvador y Colombia, las instituciones microfinancieras especializadas se formaron como sociedades financieras bajo la reglamentación vigente. Las IMF reguladas de Colombia no tuvieron el mismo éxito en llegar hasta las microempresas porque tropezaron con otras barreras legales y de regulación mencionadas anteriormente. El caso colombiano sí demuestra que una manera de hacer frente a un entorno regulador desfavorable es permitir que las ONG de microcrédito no reguladas participen en el programa mayorista, aunque al hacerlo habrán menos incentivos y presión para mejorar su regulación y formalización.

Aunque los fondos de garantía no formaron parte de este estudio, la experiencia colombiana confirma que no son un buen sustituto para la falta de garantías reales de las microempresas prestatarias. Utilizados conjuntamente con los dos primeros programas globales de Colombia, los fondos de garantía incrementaron la cantidad de riesgos que asumieron las IFI, contribuyeron a elevar los niveles de morosidad y, por lo tanto, debilitaron los programas mayoristas. Los productos y tecnologías microfinancieros especializados parecen ofrecer una mejor garantía de reembolso, a juzgar por la experiencia de las IFI exitosas de los programas globales. Mejorar la información sobre los prestatarios microempresariales, a través de centrales de crédito y otros medios, es una buena manera de ayudar a las IFI a administrar los riesgos que entraña el microcrédito, siendo por lo tanto un buen objetivo hacia donde dirigir el apoyo regulador y de política de las operaciones microfinancieras mayoristas.

Instituciones participantes

Instituciones de diferentes tipos pueden proveer servicios financieros a las microempresas de manera sostenible. La experiencia de los programas globales demostró que los intermediarios financieros regulados pueden tener éxito en proveer acceso a las microfinanzas. En concreto, las sociedades financieras y las cajas de ahorro tienden a encontrar atractivo el mercado microempresarial. Algunas ONG también son capaces de proveer servicios microfinancieros sostenibles, como en el caso de algunas colombianas. Sin embargo, el hecho de no poder captar depósitos y la falta de vínculos con los mercados financieros, dificulta su expansión sin un acceso continuo a fondos del gobierno y los donantes internacionales.

Si la experiencia del BID es una guía, el liderazgo en las microfinanzas no vendrá principalmente de los bancos comerciales, sino de las sociedades financieras más pequeñas, las cajas de ahorro y las IMF creadas específicamente para atender al sector microempresarial. Este último tipo de institución ha contado generalmente con el apoyo de los donantes para su desarrollo y para empezar a funcionar como organizaciones sin fines de lucro. En el pasado, los donantes y/o gobiernos han tenido que subsidiar las operaciones de estas instituciones, algo que no está contemplado en un programa de préstamos mayorista. El modelo mayorista funciona mejor con IMF más maduras.

La experiencia de los préstamos globales para la microempresa demuestra que es poco probable que mediante el mecanismo de dos pisos se proporcionen recursos de una IFI regulada a una ONG, que a su vez volverá a prestar los fondos a las microempresas, creando en realidad, un tercer piso. En Colombia, este problema sirvió de justificativo para permitir que las ONG accedieran directamente

al segundo nivel. Sin embargo, no se pudo asegurar una declaración de datos transparente de parte de las ONG, que además no contaban con un medio bien establecido de formalización. El caso colombiano también demostró que la provisión indefinida de recursos de segundo piso puede ser un desincentivo para la formalización. La lección, en este caso, es que si se permite que las IMF no reguladas obtengan préstamos directamente del intermediario de segundo piso, su participación en el programa mayorista debe utilizarse como una herramienta para llevarlas hacia la regulación, diseñando el programa para ello.

Organismo ejecutor

Un organismo de ejecución comprometido y operaciones enjutas y eficaces de la unidad encargada de administrar el programa microfinanciero mayorista son importantes para garantizar su éxito y reducir los costos de transacción para las IFI participantes. La elección de la institución de segundo piso o del organismo ejecutor es sin embargo una elección difícil, que quizás en algunos países tropiece con el problema de la falta de instituciones apropiadas para la creación de un programa microfinanciero mayorista.

No hay un tipo de institución de segundo piso que sea indiscutiblemente ideal para los programas microfinancieros mayoristas, aunque como en el caso de los programas globales del BID, las consideraciones prácticas probablemente indiquen una preferencia por los bancos de desarrollo estatales. La elección deberá analizarse dentro del contexto de las instituciones disponibles en el país y el compromiso de esas instituciones con los objetivos del programa.

Dos modelos institucionales distintos – un banco de desarrollo como institución de segundo piso en Perú y el Banco Central de Paraguay – tuvieron el compromiso, la autoridad y los recursos para ejecutar el programa de manera eficaz y eficiente. Estos resultados indican que dichos factores son más importantes para el éxito que el tipo de institución.

Puntos de referencia del desempeño

Como quedó demostrado en el caso de El Salvador, los programas microfinancieros mayoristas deben estar diseñados con los puntos de referencia normales de las microfinanzas y no con los que se utilizan para los préstamos comerciales tradicionales. Si bien estos dos grupos utilizan los mismos indicadores de desempeño, necesitan algunos puntos de referencia diferentes para los indicadores. Sin embargo, la mayoría de los puntos de referencia serían los mismos. Las diferencias más importantes se encuentran en los costos de operación (son más altos para las microfinanzas) y los pagos atrasados (tienen que ser más bajos en las microfinanzas) y estas diferencias en particular deben estar reflejadas en la selección y el seguimiento de las IFI participantes.

Fijación del precio de los recursos mayoristas

Las condiciones de los préstamos de segundo piso deben ser atractivas, sin crear desincentivos para la captación de depósitos por parte de las IFI participantes, sobre todo porque la mayoría de ellas probablemente no tenga mucha experiencia con depósitos. Se deben ligar a la tasa pasiva que prevalece en el mercado. A las IFI debe permitírseles establecer libremente las tasas de interés que cobrarán a sus prestatarios de manera a recuperar el elevado costo de la concesión de microcrédito. Con el tiempo, la competencia entre las IFI participantes refrenará la tasa de interés.

Costos de transacción

Los costos de transacción que acarrearán los empréstitos de una institución de segundo piso pueden ser considerables, especialmente cuando los requisitos de focalización, declaración de datos,

protección del medio ambiente y de otro tipo están reñidos con la estructura orgánica y las capacidades de las IFI participantes y con las características de los productos microfinancieros. Se debe tomar gran cuidado en asegurar que estos aspectos del programa estén diseñados para funcionar de la mejor manera posible y sean compatibles con las operaciones de las IFI participantes. Una manera que ha probado ser eficaz para reducir los costos de transacción es utilizar una línea de crédito de la institución de segundo piso, en lugar de un mecanismo de redescuento. Los sistemas computarizados de declaración de datos y el uso de información y capacitación ambientales, en vez de la clasificación ambiental por las IFI, también son herramientas útiles.

Focalización

Las metas de clientes y los topes de tamaño de préstamo parecen ser señales eficaces para atraer a las IFI que están realmente interesadas en las microfinanzas, sin crear desincentivos innecesarios para la participación en programas de segundo piso, siempre que las IFI de primer piso gocen de flexibilidad para fijar los intereses cobrados a los prestatarios finales. Por otro lado, no hay ninguna prueba de que los topes (\$10.000 a \$15.000) se hayan fijado en un nivel tan alto como para inducir a las IFI a desatender a las microempresas. Tampoco se estudió la posibilidad de una focalización más estrecha y no existe suficiente información sobre la distribución de los prestatarios por tamaño y situación socioeconómica, como para investigar a fondo esta conclusión. El uso de metas para el tamaño de los préstamos, en virtud de las cuales se establecía un préstamo promedio máximo y un mínimo, fue una innovación del programa global del BID, que parece haber permitido que las instituciones participantes hicieran préstamos grandes más rentables, al tiempo de incluir un volumen importante de préstamos mucho más pequeños.

Asistencia técnica

La asistencia técnica para las IFI que entran en el mercado microfinanciero o que consolidan y expanden sus operaciones, es una de las claves del éxito de un programa microfinanciero. La asistencia técnica es un componente especialmente útil de los programas mayoristas cuando la industria microfinanciera no está muy desarrollada, como en el caso de Paraguay, donde fue absolutamente esencial para el éxito del programa. Como lo demuestra la experiencia general del BID, la calidad de la asistencia técnica es más importante que la posibilidad de obtenerla a un costo muy bajo, y la asistencia técnica es más útil cuando se la adapta a las características y capacidades de las diferentes instituciones. Sin embargo, como se vio en el caso del préstamo global de Perú, es difícil que los programas de asistencia técnica impulsados por la oferta y ejecutados por un solo proveedor cumplan estos objetivos. Por lo tanto, los subsidios para la asistencia técnica deben proporcionarse de manera a permitir que los beneficiarios seleccionen el tipo de conocimientos que necesitan para fortalecer sus operaciones y contribuyan con parte de los costos. No es necesario que la asistencia técnica forme parte del programa mayorista en sí, pero debe estar coordinada en el tiempo y estar a disposición inmediata de las IFI interesadas en participar en el programa.

Cuando el programa microfinanciero mayorista incluye un componente de apoyo a la capacitación y asistencia técnica para microempresas, debe separar las actividades de capacitación y asistencia técnica de las operaciones financieras. El programa de Paraguay tuvo mucho éxito en este sentido, utilizando un sistema de vales de capacitación para las microempresas que no tenían que ser obligatoriamente prestatarias de las IFI participantes. Asimismo, la capacitación no era un requisito para recibir préstamos en virtud del programa. El hecho de separar la capacitación y asistencia técnica del financiamiento brinda mayor flexibilidad al programa mayorista para satisfacer las diferentes necesidades en servicios financieros y no financieros de las microempresas.

¿Es necesario el segundo piso?

Si bien los programas globales del BID demostraron que los programas microfinancieros mayoristas pueden efectivamente expandir y profundizar el alcance de los servicios financieros para la microempresa, las operaciones de segundo piso no son necesariamente la mejor manera de desarrollar la industria microfinanciera. En vista de que 70 a 90 por ciento de los recursos globales fueron utilizados por sólo una a tres instituciones principales, que tendieron a ser las mismas instituciones que ya habían demostrado interés en el mercado microfinanciero, el financiamiento para cada una de ellas hubiera podido provenir de operaciones individuales del Grupo BID del sector privado. Por otro lado, no siempre se puede pronosticar cuáles serán las instituciones principales y aunque se pudiera, un modelo de dos pisos brinda protección política al hacer que el financiamiento esté potencialmente abierto a todas las IFI del país, aun cuando muy pocas utilicen los recursos. Esta estructura también permite que otras IFI, que se mantienen aparte, ingresen al mercado con relativa rapidez y prueben productos y clientes nuevos que anteriormente tal vez hayan considerado demasiado peligrosos.

Para alcanzar el objetivo de ampliar y profundizar el alcance de los servicios financieros a las microempresas, la calidad de las instituciones involucradas es tan importante como la cantidad. Una vez que el desarrollo de las microfinanzas ha superado la situación de monopolio característica de sus primeras etapas, un modelo mayorista puede acelerar la competencia, mejorando así las condiciones de crédito para las microempresas. Sin embargo, la participación de una gran cantidad de IFI no siempre es una garantía de éxito del programa. Los países en los que los programas globales tuvieron más éxito, Perú y Paraguay, tenían tres a cuatro instituciones fuertes participando en el programa. Bolivia, la estrella de las microfinanzas en América Latina, está dominada por cuatro IMF especializadas, una de las cuales es una excisión de la IMF más grande. Sin embargo, la concentración de recursos que presentan los casos estudiados en este informe es una preocupación desde el punto de vista de un programa microfinanciero mayorista. Establecer un mecanismo mayorista de préstamos a intermediarios al por menor puede ser una manera costosa de prestar apoyo a un reducido número de instituciones y, por lo tanto, la decisión de utilizar un programa microfinanciero mayorista hay que sopesarla cuidadosamente junto con las demás posibilidades.

Desarrollo de la industria microfinanciera

El modelo mayorista funciona mejor en un mercado donde existe al menos una IFI visible que concede préstamos a las microempresas y tiene éxito al hacerlo. Las instituciones líderes sirven de ejemplo para las otras IFI que podrían considerar entrar en el mercado.

Incluso cuando son las líderes de la industria, las instituciones microfinancieras nuevas necesitan financiamiento por un periodo sostenido para consolidarse (v.gr., Calpiá en El Salvador y las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en Perú). Toma bastante tiempo acumular depósitos y obtener acceso a inversiones institucionales que dependen de las condiciones del mercado local. El “capital” y la asistencia técnica de los donantes llegan en la etapa inicial, pero el interés suele decaer después de uno o dos ciclos de proyecto. Es en ese momento que los recursos prestados por un programa especializado ofrecen un respiro para que se consoliden las IFI especializadas, como ocurrió en El Salvador y Perú. Las microfinanzas mayoristas pueden ser una buena herramienta de perfeccionamiento de segunda generación para fortalecer las IFI especializadas, pero hay que evitar que estas IMF se vuelvan indefinidamente dependientes de esta ayuda.

Cuando los programas microfinancieros mayoristas funcionan bien, sigue siendo importante considerar la estrategia de salida para esta forma de asistencia al desarrollo. A los organismos de desarrollo les gusta apostar a los ganadores, pero los programas mayoristas que continúan

indefinidamente podrían verse acosados por los mismos problemas que las instituciones financieras de primer piso estatales.

Lo difícil, sin embargo, es determinar el punto de salida: cuándo la industria es lo suficientemente madura como para que toda inversión suplementaria de recursos de desarrollo produzca muy poco valor agregado. Basándose en la experiencia de las microfinanzas en América Latina, sobre todo en el caso boliviano, se alcanza madurez cuando:

- existe información transparente sobre el desempeño de las IMF y se la puede comparar fácilmente entre instituciones;
- las instituciones financieras tienen a su disposición información precisa sobre el endeudamiento y el comportamiento de los prestatarios;
- las IMF están vinculadas a los mercados financieros formales;
- las microempresas tienen acceso a productos de crédito y de depósito;
- existe una masa crítica de microempresas en el sistema financiero; y
- la competencia entre las IFI genera incentivos para mantener los costos bajos y opciones para los prestatarios.

Esta definición de “madurez” no se ocupa del problema más espinoso que afrontan los organismos de desarrollo para prestar apoyo a los programas mayoristas: la profundidad que deben alcanzar los servicios financieros en una industria microfinanciera madura. Extender la frontera de los servicios financieros para llegar a las empresas más pequeñas y a los clientes de menores ingresos y no solamente a una mayor cantidad de microempresas, es una de las motivaciones de la asistencia al desarrollo para las microfinanzas. Una manera de responder a esta preocupación podría ser exigir una mejor focalización de parte de las IFI participantes en operaciones mayoristas sucesivas, volviéndolo parte de la estrategia de salida. Sin embargo, toda exigencia de este tipo debería pesarse contra los posibles impactos negativos sobre el desempeño financiero de las IFI participantes y el aumento de los costos de transacción y oportunidad, que podrían incentivar a las IFI a ascender en lugar de descender en el mercado. Aunque no existía suficiente información para abordar esta cuestión en el examen de los programas globales del BID, es interesante observar que el tamaño de préstamo promedio disminuyó en los tres países con programas globales sucesivos, a pesar de que los techos de préstamo promedio y préstamo máximo disminuyeron solamente en un país, se mantuvieron en dos y subieron en otro.

Como ocurre con casi todos los aspectos de la asistencia para el desarrollo, idear una estrategia de salida es una tarea complicada. A pesar de que probablemente no se puedan especificar los parámetros exactos que provocarían una salida, es posible concluir con dos principios decisivos. Primero, los programas microfinancieros mayoristas son intervenciones de transición, encaminadas a promover el desarrollo de una industria microfinanciera privada. Las operaciones mayoristas repetidas no garantizan este desarrollo e incluso lo pueden impedir. En segundo lugar, la estrategia de salida para estos programas debería implicar una incorporación cuidadosa de medidas para mover a la industria microfinanciera hacia la madurez.

Anexo A. Estudio de un caso práctico: Colombia

El caso colombiano es el único ejemplo de programa global financiado por el BID en el que se permitió la participación de instituciones crediticias no reguladas, como las ONG. La evolución de los programas globales de Colombia reflejó cambios en la tecnología microcrediticia aceptada y sirvió de guía para este tipo de programas en otros países (ver el Cuadro A.1 para una síntesis de los resultados de los tres programas de Colombia). Los programas consistieron en fondos de crédito para instituciones financieras intermediarias que satisfacían los requisitos e incorporaron diversos grados de servicios de capacitación para las microempresas, así como un componente de asistencia técnica para la ejecución del programa y el fortalecimiento institucional de las IFI participantes. Estos programas fueron de las primeras tentativas de vincular las microempresas con los mercados financieros formales mediante un préstamo a gran escala. El primer programa de crédito global para la microempresa comenzó en Colombia en 1986, con un préstamo de \$7 millones más \$3 millones de contrapartida local. El segundo programa global fue aprobado en 1991 por un monto total de \$20 millones (\$14 millones en financiamiento del BID) y el tercer programa global se aprobó en 1993, por \$50 millones (\$30 millones financiados por el BID).

Cuadro A.1. Resultados de los programas globales en Colombia

Indicadores	Programa Global I (a 8/91)	Programa Global II (a 2/93)	Programa Global III (a 10/01)
Monto del programa	\$7 millones BID \$3 millones contrapartida	\$14 millones BID \$6 millones contrapartida	\$30 millones BID \$20 millones contrapartida
Fechas inicio/fin	Dic. 86 / Ago. 91	Dic. 90 / Feb. 93	Nov. 93 / Nov. 97
# total de subpréstamos	3.750	26.900	108.421
Préstamo promedio	\$3.100	\$740	\$581
Préstamo máximo	\$7.500	\$10.000	\$7.500 individual, o \$15.000 para cooperativas
Cobertura del sector	65% industria, 30% servicios, 5% minoristas	88% industria, <1% servicios, 11% minoristas	55% minoristas, 25% industria, 20% servicios
Organismo de ejecución	Banco Central	Banco Central	Instituto de Fomento Industrial
Elegibilidad institucional	Bancos, sociedades financieras e, indirectamente, ONG de capacitación	Bancos, sociedades financieras e, indirectamente, ONG crediticias	Bancos, sociedades financieras, ONG crediticias y cooperativas de crédito
# instituciones participantes	6 IFI, 19 ONG de capacitación	8 IFI, 34 ONG crediticias	58 IFI (19 bancos y sociedades financieras, 39 ONG y cooperativas de crédito)
% participación de IFI principales (\$ desembolsados)	55% (Financiacoop)	57% (CFD)	32% (Finamérica)
Cartera en riesgo por más de 30 días de IFI principales	31% (al 30/6/91)	15% (al 31/3/93)	9,9% (al 31/12/98)
Asistencia técnica	Microempresas	IFI y microempresas	Organismo de ejecución, IFI y microempresas
Objetivo general	Apoyar el desarrollo del sector de pequeñas empresas mediante una mayor cobertura del crédito y asistencia técnica.		Mejorar el acceso del sector de pequeñas y microempresas a los servicios financieros, permanentemente.
Objetivo específico	n.a.		Promover cambios significativos en la política y estrategias de ejecución públicas que limitan la integración de microempresas en los mercados financieros formales.

*Rendimiento para PG III incluye \$13 millones en reflujos.

Los fracasos y aciertos de estos tres programas globales ayudaron a realzar la labor de intermediación financiera exitosa de unas cuantas instituciones microfinancieras especializadas en Colombia. El primer programa reflejó el contexto de una industria de servicios microempresariales tradicionalmente impulsada por la capacitación, con préstamos subsidiados. En el diseño del segundo y tercer programa, se utilizaron las lecciones aprendidas para mejorar el desempeño. Es así que los programas dos y tres se perfeccionaron con respecto al grupo microempresarial objetivo, tasas de interés, capacitación, instituciones participantes y uso de fondos de garantía. El Cuadro A.2 muestra la evolución de los programas globales en Colombia, en función de estas variables. Se observa un desplazamiento gradual de los programas hacia el uso de tasas de interés del mercado, desvinculación de la capacitación y el crédito, participación de instituciones financieras no reguladas y reducción de los fondos de garantía del sector público.

Programa Global I

El primer programa global, que ascendió a \$10 millones, fue considerado un éxito por la rapidez con que se desembolsaron los fondos, sin embargo, no cumplió del todo el objetivo de proveer acceso a los grupos marginados. Los recursos del programa podían utilizarse únicamente para empresas manufactureras y de servicios ubicadas en zonas urbanas y para el comercio minorista en el caso de financiamiento de activos fijos. Esto efectivamente limitó el financiamiento de microempresas basadas en la venta al detalle, para las cuales el capital de trabajo es lo más importante, que muchas veces tienen a una mujer como propietaria. Como consecuencia, 73 por ciento de los recursos se utilizaron para activos fijos y sólo 5 por ciento para empresas comerciales minoristas.

La estructura del programa exigía que todos los clientes de crédito siguieran cursos de capacitación y recibieran asistencia técnica de ONG consideradas elegibles por el Departamento de Planeación Nacional (DPN) del Banco Central. Este requisito inclinaba a los usuarios finales hacia aquellos que se beneficiarían de la capacitación elegible, generalmente las microempresas más grandes. La vinculación entre capacitación y crédito también limitó el programa a una sola metodología microcrediticia y predispuso el programa hacia las ONG impulsadas por la capacitación, provocando una concentración de participantes. Como se observa en el Cuadro A.3, el Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo de Colombia (Financiacoop) fue la IFI principal, desembolsando 55 por ciento de los recursos del programa. Financiacoop, junto con la entidad pública, Corporación Financiera Popular (CFP), desembolsaron 77 por ciento del total de fondos del programa.

Cuadro A.2. Evolución de los programas globales en Colombia

	Programa Global I	Programa Global II	Programa Global III
Beneficiarios	Manufactura, servicios y comercio limitado	Manufactura, servicios y comercio	Multisectorial, incluyendo agricultura
Tipo de subpréstamos	Capital de trabajo e inversión. Sólo activos fijos para sector comercial.	Capital de trabajo o inversión	Capital de trabajo o inversión
Tasas de interés	Negativas en términos reales	Positivas, pero menos que mercado	Mercado
Participación ONG	Basadas en la capacitación	Préstamos IFI para ONG que daban sobre todo préstamos solidarios	Acceso directo para ONG crediticias y cooperativas de crédito
Fondos de garantía públicos y privados	Poco uso de fondos de garantía	Mucho uso de garantías de préstamo y análisis mínimo	Garantías de cartera. Se minimiza el uso de fondos públicos
Vinculación de capacitación y crédito	Capacitación exigida para crédito	Capacitación no exigida, pero subsidiada	Ninguna capacitación en el programa

Cuadro A.3. Participación de las IFI en el Programa Global I (a 8/91)*

IFI	Porcentaje desembolso
Financiacoop	55
C.F.P.	22
Coopdesarrollo	11
Bancoquia	8
Uconal	3
Banco Colpatria	1
Total	100

Fuente: IPC 1993, pág. 11

**Los porcentajes se refieren únicamente a la parte del programa de \$7 millones financiada por el BID.*

Cuadro A.4. Participación de las IFI en el Programa Global II (al 31/3/1993)

IFI	% Participación de desembolsos	% Cartera en riesgo (más de 30 días)
C.F.D.	57	15
Banco Unión	10	0
Banco Cooperativo	10	11,3
Caja Social	8	n.a.
COOPCENTRAL	7	14,6
Banco Colombia	7	0
COOPDESARROLLO	1	23,8
Banco Uconal	<1	0

Fuente: Informe de Terminación del Proyecto, BID y Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1993.

El primer programa global también contó con la participación de seis bancos, 18 ONG y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Muchos de los bancos dependían de ONG basadas en la capacitación para administrar el reembolso de los créditos, pero sin pedirles que asumieran ninguna parte del riesgo crediticio. También dependían de garantías públicas de instituciones sin ninguna experiencia en microcrédito. Como consecuencia, la cartera en mora era importante. Por ejemplo, la consultora externa, IPC, encontró que al 30 de junio de 1991, la mora de Financiacoop para este programa era de 31 por ciento y para Coopdesarrollo de 60 por ciento (IPC, 1993, pág. 13, utilizando la definición de mora de la superintendencia).

Programa Global II

El segundo programa, aprobado en 1991, duplicó los recursos de crédito a \$20 millones. Esta operación estimuló la competencia al permitir una participación más amplia de instituciones con diversas metodologías de crédito. Las IFI podían prestar los recursos del programa a ONG de crédito para ser representados directamente al grupo objetivo. No es de extrañar que las ONG tuvieran dificultades en acceder a los fondos de las IFI, debido a su condición de no reguladas. Las IFI exigían cartas de crédito de las ONG por la totalidad de los préstamos institucionales, con el fin de minimizar su riesgo de incumplimiento (IPC, 1993, pág. 25). La mayoría de las ONG que sí participaron utilizaban el método de los préstamos solidarios y expandieron el alcance de los fondos a los segmentos microempresariales de bajos ingresos. El programa no exigía que los clientes recibieran capacitación, sin embargo, las ONG recibían subsidios de acuerdo al número de clientes capacitados.

El PG II desembolsó 26.900 créditos por valor de \$19,9 millones en 18 meses, en vez de cuatro años como estaba programado. En total, participaron ocho instituciones financieras, tres de ellas con 77 por ciento de los recursos, mientras que la CFD² desembolsó 57 por ciento de los recursos (BID y DNP, Informe de Terminación del Proyecto). Ver el Cuadro A.4 para los detalles.

Las IFI canalizaron los recursos del programa a través de un total de 34 ONG. Seis de estas ONG, que concedían préstamos solidarios, otorgaron 88 por ciento del número total de créditos y 36 por ciento de los recursos. Éstas fueron: Corposol, Fundación Santo Domingo y los Actuales de Antioquia, Tolima, Quindío y Caldas. Hubo 28 ONG tradicionales (basadas en la capacitación) que desembolsaron 12 por ciento de los créditos, con 64 por ciento de los recursos. El tamaño de préstamo promedio para las ONG de préstamos solidarios fue de \$305, con 96 por ciento para capital de trabajo, mientras que el tamaño de préstamo promedio para las ONG tradicionales fue de \$3.980, con 30 por ciento para capital de trabajo. (ver el Cuadro A.5 para los detalles).

El PG II logró incorporar a las ONG basadas en el crédito, lo que incrementó significativamente el número de créditos y clientes en el grupo objetivo, con niveles de morosidad más bajos. Sin embargo, el programa no aumentó la participación de IFI reguladas ni la transparencia del crédito; no disminuyó los costos de transacción, ni liberó las tasas de interés para las IFI y aumentó la utilización de garantías públicas.

² CFP cambió su nombre a Corporación Financiera para el Desarrollo.

Cuadro A.5. Participación de ONG en el PG II al 31/3/1993

ONG	# de créditos	Préstamo promedio (US\$)
Corposol	14.616	251
Fundación Santo Domingo	6.176	430
Actuar Quindío	1.067	139
Actuar Antioquia	679	499
Actuar Caldas	757	180
Actuar Tolima	428	659
Subtotal	23.723	305
Porcentaje	88	
ONG de capacitación (28)	3.177	3.980
Porcentaje	12	
Total	26.900	739

Fuente: Informe de Terminación del Proyecto, BID y DNP, 1993.

El acceso rural no mejoró y 47 por ciento de los recursos se desembolsaron en Bogotá. No hubo ninguna estrategia ni recursos para fortalecer las instituciones financieras no tradicionales, a pesar de que era uno de los objetivos del programa. Si bien los datos que miden la cartera en riesgo son contradictorios, una evaluación del IPC estimó que en julio de 1992, la cartera en riesgo por más de 30 días era de 26,7 por ciento para el programa en su conjunto (IPC 1993, pág. 30). Al 31 de marzo de 1993, la cartera en riesgo por más de 30 días era de 0 por ciento en el Banco de Colombia, Banco Unión y Banco Uconal (que prestaba a ONG de préstamos solidarios) hasta 14,6 por ciento en Coopcentral, 15 por ciento en CFD y 23,8 por ciento en Coopdesarrollo, como se observa en el Cuadro A.4. Corposol, una ONG de préstamos solidarios, tenía una cartera en riesgo de 1,8 por ciento. El fuerte contraste entre los resultados por institución cambió las percepciones de la manera más adecuada de hacer micropréstamos y de cómo estructurar los programas globales.

Programa Global III

El tercer programa global aprovechó las experiencias de los programas globales parcialmente ejecutados de Ecuador, Chile, Argentina, Uruguay, Guatemala, Costa Rica y Paraguay, así como de los dos primeros programas de Colombia. El programa suspendió los subsidios operativos directos para la capacitación, restringió el uso de garantías públicas subsidiadas y liberalizó la estructura de la tasa de interés, todo en una tentativa de fortalecer el desarrollo de un enfoque basado en el mercado para la provisión de servicios financieros a la microempresa.

Los recursos de crédito del programa alcanzaron los \$50 millones, canalizados a través de instituciones financieras reguladas y no reguladas, como las ONG y las cooperativas de crédito. Esta fue la primera vez que a las IFI no reguladas se les permitió acceder directamente a los recursos de los créditos globales y que las cooperativas de crédito (que no eran reguladas por la superintendencia de bancos en Colombia) podían participar en el programa. La participación de IFI reguladas fue mucho mayor y ligeramente menos concentrada que en los dos programas globales anteriores. Participaron 19 instituciones reguladas y 39 no reguladas. Como se observa en el Cuadro A.6, las IFI principales, Finansol/Finamérica, desembolsaron 32 por ciento de los fondos y las tres IFI principales 68,4 por ciento de los fondos. El programa se terminó en 1997 y al 31 de octubre de 2001 había desembolsado un total de \$63 millones, incluyendo reflujos, en 108.421 créditos, con un préstamo promedio de \$581 (Instituto, 2001)³.

³ No hay información disponible sobre los plazos promedio para el programa, sin embargo, en 1998, el plazo de crédito promedio del participante más activo, Finamérica, era 11 meses (Microrate, 2001).

**Cuadro A.6. Participación de las diez IFI principales en PG III
(Desembolsos acumulados - 31/10/01)**

IFI	Desembolsos (MMS)	% Participación	# total préstamos desembolsados	Préstamo promedio (US\$)
Instituciones reguladas				
Finansol/Finamérica	20,24	32	32,231	628
Financiera Compartir	3,5	5,6	856	4,093
Subtotal reguladas	23,7	37,6	33.087	717
Otras reguladas	2,3	3,6	3,409	673
Total reguladas	26,0	41	36,496	714
Instituciones no reguladas				
Fundación Mario Santo Domingo	11,8	19	21.093	557
Fundación WWB Cali	11,1	18	26.562	417
Fundación WWB Popayán	2,1	3,3	3.783	547
Fundación WWB Manga	1,9	3,0	4.948	375
Corporación Acción por Antioquia	1,3	2,1	2.208	592
Corporación Acción por el Tolima Actuar	1,2	1,9	2.115	563
Corporación Mundial de la Mujer Medellín	1,15	1,8	3.413	337
Microempresas de Antioquia	1,1	1,7	778	1.400
Subtotal 8 no reguladas principales	31,5	50,8	64.900	485
Otras no reguladas	5,4	8,4	7.025	774
Total no reguladas	36,9	59 por ciento	71.925	514
TOTAL IFI	63	100 por ciento	108.421	581

En agosto de 1996, la IFI más importante del PG III era la compañía de financiamiento comercial Finansol (actualmente Finamérica), con desembolsos de aproximadamente \$10,6 millones y un saldo pendiente con el organismo de ejecución, el Instituto de Fomento Industrial, en PG III de \$3,4 millones (Ayuda Memoria del BID, octubre 1996). Finansol fue una creación de Corposol, la ONG participante predominante de PG II. Corposol utilizaba la metodología de préstamos solidarios de la red ACCION International y tuvo mucho éxito. En 1992, la cartera de Corposol era de aproximadamente \$4 millones, atendiendo a 25.000 clientes, con una cartera en riesgo por más de 30 días de un máximo de 2 por ciento (IPC 1996). Fue en ese momento que la institución creció rápidamente y diversificó sus actividades en el campo de la construcción, seguros, asesoría, empresas rurales y comercialización. En 1993, para aprovechar las ventajas de la mediación financiera formal, Corposol compró la compañía de financiamiento comercial (CFC)⁴ FÉNIX, a la larga conocida como Finansol. Corposol mantuvo 70 por ciento de la propiedad y ejerció una influencia importante sobre la compañía, impidiendo su desarrollo autónomo en un intermediario microfinanciero especializado. Corposol también daba capacitación obligatoria a los clientes de Finansol por un costo, lo cual creó incentivos para que Finansol expandiera rápidamente su clientela.

⁴ La CFC es un tipo de intermediario financiero regulado cuyo requisito de capital mínimo es menor que el de un banco.

En 1995 aparecieron los primeros problemas de estafa y supervisión de la dirección. Un alza repentina de los costos de financiamiento (de 19,2 por ciento en 1994 a 40 por ciento en 1995), el endeudamiento excesivo y una cartera deteriorada agravaron la situación y, para fines de 1995, la cartera en riesgo era de 24 por ciento (IPC, 1996). Durante los primeros ocho meses de 1996, Finansol perdió aproximadamente \$7 millones. Debido a las prácticas de contabilidad de Corposol, que asumió algunos de los costos de Finansol en sus libros, Finansol no fue intervenida por la Superintendencia Bancaria. Se disolvió Corposol y un nuevo grupo de inversionistas externos resucitó a Finansol con el nombre de Finamérica. El 31 de diciembre de 1998, la cartera en riesgo por más de 30 días de Finamérica era de 9,9 por ciento.

No todas las cooperativas de crédito que participaron en el PG III tuvieron los mismos resultados. En mayo de 1996, la cartera en riesgo de Credifenalco era de 1,4 por ciento, mientras que la de Solidarios era de 40,7 por ciento (IPC, 1996). En 1998, fue el primer caso de falta de pago de una cooperativa de crédito al Instituto, cuya cartera en riesgo dentro de la cartera de cooperativas de crédito llegó a 5 por ciento (IPC; 1998). Las cooperativas entraron en crisis después de un caso de desviación de fondos no detectado por el órgano regulador encargado de su supervisión, DANCOOP, causando una pérdida de confianza en el sector. En junio de 1998, la Superintendencia Bancaria comenzó a supervisar a las 57 cooperativas de crédito más importantes, mientras que las demás se encuentran bajo la responsabilidad de la recientemente creada Superintendencia de Cooperativas.

Resultados de programa comparados

Los programas globales de Colombia progresaron hacia una cobertura más amplia del sector microempresarial, pero no necesariamente a la creación de instituciones sostenibles. El diseño del primer programa lo predisponía hacia los activos fijos, tamaño de préstamo promedio alto y costos de transacción elevados, con el resultado de que los beneficiarios finales pertenecían a los estratos más altos de la micro y pequeña empresa. Con la apertura gradual de los programas a más sectores, tales como, el comercio y la agricultura, y a la concesión de préstamos para capital de trabajo, así como a la incorporación de ONG de crédito, los programas globales llegaron finalmente a las microempresas más pequeñas. El tamaño de préstamo promedio fue disminuyendo con cada programa global, de \$3.100 a \$740 a \$581. Además, los cambios en el diseño de los programas ayudaron a reducir ligeramente la cartera en riesgo.

Aunque el número de nuevos clientes alcanzados es difícil de determinar, según una evaluación externa del PG I, probablemente era mayor la sustitución de clientes que los clientes nuevos, puesto que el participante más grande, Financiacoop, ya tenía una gran cantidad de clientes en el grupo objetivo. Además, las tasas de interés sumamente bajas atraían a clientes que ya eran “bancables” (IPC, 1993, pág. 16). Asimismo, una evaluación externa realizada en 1996 concluyó que los bancos comerciales probablemente estaban utilizando los recursos del PG III para atender a clientes existentes y que las cooperativas de crédito eran las que llegaban a nuevos clientes, con préstamos de montos más elevados y plazos más largos. Las ONG estaban llegando a una mayor cantidad de clientes de bajos ingresos (IPC, 1996).

Probablemente el éxito más notable de los programas globales de Colombia fue el progreso de la industria microfinanciera. Si bien las instituciones microfinancieras (IMF) más exitosas han sido, históricamente, ONG, que recibieron asistencia y crecieron antes del programa de crédito global, las lecciones aprendidas del primer programa ayudaron a separar la capacitación del crédito y a promover los éxitos de las ONG proveedoras de microcrédito. La red colombiana de Women’s World Banking (WWB) es un ejemplo de microfinanzas exitosas, con un rendimiento de 5,6 por

ciento en su cartera promedio y una cartera de \$15,1 millones y 33.000 clientes en mayo de 1998 (IPC, 1998).

La sostenibilidad de las ONG participantes en el PG III fue puesta en duda en una evaluación de expertos de 1998 (IPC, 1998), debido a la dependencia de las ONG de los subsidios, salvo el grupo de afiliadas de WWB. Los márgenes financieros de los fondos del programa global no eran suficientes para cubrir los costos de intermediación de estas ONG, excepto en el caso de WWB. El margen de Fundación Santo Domingo era negativo (-12 por ciento), mientras que el margen de Actuar Antioquia era 3,6 por ciento, el de Microempresas de Antioquia 0,6 por ciento y el de las afiliadas de WWB 24 por ciento. Dado que en 1997 la relación costos administrativos a activos totales de los bancos comerciales más importantes de Colombia era superior a 13 por ciento, y para las organizaciones microfinancieras más eficientes era 20 por ciento, los márgenes de estas ONG (excepto WWB) no son suficientes para cubrir los costos y mantener a la institución. En general, las grandes ONG subsidiadas, que no tenían ningún aliciente para mejorar su eficiencia, pusieron en peligro el desarrollo de la industria microfinanciera en Colombia. Los topes obligatorios de la tasa de interés no hicieron otra cosa que agravar la situación, además de disminuir la transparencia.

Sector microempresarial

Según el gobierno colombiano, en el año 2001 había aproximadamente 916.000 microempresas, consistentes en no más de 10 empleados, con activos de hasta \$59.000, que empleaban a 1.8 millones de trabajadores. Si a esta cifra se le agrega el número de empresas unipersonales (los trabajadores autónomos) y otras empresas informales, el total se eleva a más de 6 millones. Las pequeñas y medianas empresas (con 10 a 199 empleados) comprendían 50.000 unidades productivas con 1,35 millones de empleados.

El primer programa global definió a las microempresas como empresas con menos de 10 empleados, activos totales inferiores a \$20.000 y ventas mensuales de hasta \$5.500. Sin embargo, el reglamento de crédito del programa limitaba el acceso de las microempresas informales y de ingresos más bajos. Las solicitudes de crédito debían estar acompañadas de un estado de resultados y balance general, un plan de inversión y proyecciones del flujo de fondos, certificado de participación en un curso de capacitación admisible, un garante para créditos de más de \$1.500 y dos garantes para préstamos de más de \$3.000. La reglamentación bancaria exigía referencias comerciales y bancarias, una certificación de la Cámara de Comercio que la empresa tenía por lo menos tres meses de operación y garantías (IPC, 1993).

Para ser consideradas elegibles para el PG II, las microempresas (llamadas pequeñas empresas en el programa) debían tener 10 empleados o menos, activos totales de hasta \$20.000, un lugar de trabajo identificable y un grado razonable de eficiencia. El programa III modificó esta definición exigiendo activos fijos (excluyendo bienes inmuebles) inferiores a \$15.000 (las asociaciones o cooperativas debían tener activos fijos de menos de \$30.000 y estar legalmente constituidas).

Entorno macroeconómico y sector financiero

El desarrollo de la microempresa en Colombia ha tenido lugar, en gran parte, dentro de un contexto caracterizado por el crédito subsidiado, una fuerte participación del gobierno en el sector financiero y un gran número de instituciones especializadas. Después de una grave crisis financiera en 1982, 70 por ciento del sector financiero fue nacionalizado. Los controles de la tasa de interés, las inversiones obligatorias y el encaje legal relativamente alto contribuyeron a elevar las tasas de

interés para el cliente de crédito final debido a las comisiones, que aumentaban las tasas efectivas.⁵ En los años 90, los bancos se privatizaron y se supervisaron bajo normas rigurosas, mientras la economía se abría a la competencia internacional y se reducían los subsidios en el sector financiero.

Cuadro A.7. Instituciones participantes y composición de la cartera del Instituto de Fomento Industrial al 31 de mayo de 1998

Tipo de institución	# de clientes	Cartera vigente (MM\$)	Porcentaje
Reguladas (bancos)	29	16,3	24
Cooperativas	55	24,9	36
ONG	21	27,2	40
Total	105	68,4	100

Fuente: IPC, 1998, Cuadro 2.

A partir de la década de los 90, el sector financiero colombiano, tradicionalmente no competitivo, se ha ido consolidando y volviéndose cada vez más competitivo – la inversión externa, las fusiones y adquisiciones de bancos nacionales, las modificaciones del marco normativo como el encaje legal más bajo, las propuestas para aumentar los requisitos de capital mínimo y las nuevas presiones competitivas han conducido a una búsqueda de nuevos segmentos de mercado y productos (IPC, 1998). La consecuencia de esto ha sido una disminución de los márgenes financieros y un desplazamiento hacia menos especialización y segmentación.

Sector microfinanciero consolidado

En el sector microfinanciero, el país tiene una tradición de ONG basadas en la capacitación, debido al éxito y la influencia de la Fundación Carvajal, una de las primeras ONG en promover con éxito el modelo que exige capacitación y asistencia técnica para la aprobación del crédito. Como consecuencia, muchos programas estuvieron orientados hacia este modelo de concesión de préstamos y prestaban apoyo a este tipo de ONG. Con el tiempo, las ONG de crédito comenzaron a tener éxito otorgando préstamos a las microempresas, utilizando un método de pequeños préstamos iniciales que iban aumentando gradualmente en función de la prontitud del reembolso. Al final de 2000, el sector microfinanciero de Colombia atendía a 140.000 clientes con una cartera de \$65 millones. El sector microfinanciero está compuesto por: (i) aproximadamente 50 ONG dominadas por la red Emprender, las cinco afiliadas de Women's World Banking y la Fundación Mario Santo Domingo, que juntas representan 63 por ciento de la cartera nacional de microfinanzas y 86 por ciento de los clientes; y (ii) dos CFC, Finamérica y Financiera Compartir, que representan 37 por ciento de la cartera y 14 por ciento de los clientes. Finamérica y Financiera Compartir son las únicas instituciones microfinancieras especializadas que son reguladas y supervisadas por la Superintendencia Bancaria. Sin embargo, dos bancos comerciales, Banco Caja Social y Megabanco, también atienden a clientes de bajos ingresos. El Banco Caja Social, que tiene una larga tradición de captación de ahorros individuales, estima que atiende a más de 60.000 microempresas. Megabanco, creado en 1998 de la fusión de varias cooperativas y bancos cooperativos, ha manifestado interés en profundizar su participación en el sector.

⁵ En 1992, el interés máximo era 35 por ciento anual para préstamos de corto plazo – de hasta 18 meses, pero con el ahorro forzoso, los costos eran realmente de 40-45 por ciento anual (IPC, 1993, pág. 46).

Política pública y entorno normativo

El caso de Colombia es relativamente poco común en el sentido que el gobierno ha trabajado de cerca con las ONG y el sector privado en la formulación de una política y la ejecución de programas para el sector. En 1984, el gobierno inició un Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM), con los objetivos de mejorar el acceso a los servicios financieros, mejorar los servicios de capacitación, así como promover servicios de comercialización y aumentar la productividad de las microempresas. Sin embargo, no hubo la misma penetración del mercado microempresarial que en otros países. Esto se debe en parte a las estructuras reglamentarias negativas, tales como una clasificación de riesgos muy rigurosa y los límites máximos impuestos sobre la tasa de interés. Además, la existencia de créditos subsidiados para clientes de bajos ingresos e informales ha impedido el desarrollo de un sector de microcrédito floreciente.

Organismo de ejecución

El organismo de ejecución para los programas globales I y II fue el Banco Central. Dentro del Banco Central, el Departamento de Crédito Industrial (DCI) debía administrar los componentes y determinar la elegibilidad de las IFI participantes. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) fue el organismo coordinador, encargado de coordinar con otros programas, mantener un sistema de información gerencial y administrar los componentes de cooperación técnica. La exigencia de los requisitos de información y la rapidez de los desembolsos fueron demasiado para los sistemas de información del DNP, que por otro lado no tenía autoridad legal para exigir a las instituciones participantes que presentaran información sobre su cartera.

El PG III fue diseñado originalmente de la misma manera, pero en 1995, el Instituto de Fomento Industrial fue designado como el organismo de ejecución. Esta transferencia de responsabilidades del Banco Central al Instituto atrasó la ejecución del programa. El Instituto, un banco estatal de desarrollo tradicional, se creó en 1940 para apoyar el sector industrial. Con el correr del tiempo, se fueron incorporando otros sectores y finalmente se decidió que el Instituto evolucionaría gradualmente para funcionar como un banco de segundo piso. Como parte del Plan Nacional para la Microempresa, 1994-1998, el gobierno de Samper asignó al Instituto la responsabilidad de administrar el Programa PROPYME para la financiación de la pequeña y mediana empresa y el Programa FINURBANO para la financiación de microempresas urbanas, con el objetivo de desembolsar \$700 millones de cada programa. Junto con los fondos del PG III, en 1996, los reflujos de los PG I y II fueron transferidos al Instituto como parte de FINURBANO. El Instituto tuvo resultados financieros positivos y una administración empresarial superior a la de muchos bancos estatales, pero sus múltiples funciones, incluida la inversión en el capital social de IMF que también recibían préstamos del Instituto, han dado lugar a algunas complicaciones. Sin embargo, las IFI participantes convinieron en que el liderazgo del organismo de ejecución contribuyó al éxito del programa global III.

Complejidad de la ejecución del programa y de la participación

Para participar en el PG II, las IFI debían estar establecidas según la ley colombiana y sujetas a la supervisión de la Supervisión Bancaria y DANCOOP, suministrar todo crédito suplementario necesario para llevar a cabo el programa, mantener una cartera en riesgo dentro de los límites aceptados por la Superintendencia Bancaria (más de 180 días hasta 10 por ciento) y contar con un sistema de información para el programa. Las ONG tenían que estar inscritas en el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa, estar autorizadas por el DNP y el Banco Central para tomar parte en el programa, tener activos de por lo menos \$50.000 (las organizaciones comercializadoras podían

tener \$30.000) y suministrar toda la información necesaria al Banco Central, DNP o BID. A las ONG también se les exigía celebrar acuerdos de participación individuales con las IFI.

El programa global III fue diseñado originalmente para seguir los mismos mecanismos de desembolso y participación que el programa global II, pero con la participación de las cooperativas de crédito, a quienes se les permitía, por primera vez, contraer préstamos de las IFI y represtar a las microempresas. Sin embargo, con la ejecución del programa nacional FINURBANO, el Instituto estaba obligado por ley, a través del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa, a desembolsar crédito a las microempresas de acuerdo a objetivos preestablecidos. A causa de esta presión, en el PG III, a las ONG y cooperativas de crédito se les permitió acceder a los recursos del programa directamente del Instituto. Esta medida resultó siendo contraproducente para alentar a las ONG a transformarse en intermediarias financieras formales, puesto que ahora tenían acceso a líneas de crédito que anteriormente estaban reservadas únicamente para las instituciones formales. Como se observa en el Cuadro A.7, un gran porcentaje – más de 75 por ciento en 1998 – de los clientes del Instituto son instituciones no reguladas. Esto expuso al Instituto a un riesgo mayor que el normal, por la falta de información transparente disponible sobre las instituciones no reguladas.

Con el tiempo, el diseño de los programas globales mejoró con respecto a la comunicación y división de responsabilidades entre las partes. En los dos primeros programas, las IFI no crearon sistemas de información ni capacidad de análisis para el microcrédito, subcontratando a ONG para esta tarea. Las ONG no tenían los incentivos adecuados para ejecutar contratos y el programa en su conjunto tenía un sistema de supervisión de la información inadecuado, que impedía el buen manejo de la cartera. No es de extrañar entonces que las IFI experimentaran un nivel elevado de cartera en riesgo, pues no estaban analizando ni controlando los préstamos adecuadamente y tampoco conocían bien a sus clientes. En el PG III, las instituciones responsables del seguimiento y cobranza también estaban tomando el riesgo crediticio apropiado.

Incentivos y desincentivos para participar

Costos de transacción excesivos

Todas las IFI que participaron tenían algún interés en prestar a este segmento del mercado, ya sea por sus estatutos, propiedad o misión. Los bancos comerciales tradicionales no estaban dispuestos a pagar los altos costos de transacción necesarios para acceder a los fondos, incluido el papeleo adicional, el tiempo de tramitación relativamente más largo y la imagen negativa de un programa gubernamental que posiblemente acarrearía problemas de reembolso. Una de las cargas más pesadas para estos bancos era el requisito de evaluación ambiental para cada subpréstamo. Las IFI debían utilizar un sistema de clasificación para identificar a las microempresas de alto riesgo y remitirlas a un programa de capacitación ambiental. Terminar el programa de capacitación y certificar que se estaban adoptando medidas de mejoramiento eran requisitos para los préstamos subsiguientes.⁶ En la legislación nacional de medio ambiente aprobada en 1993-94, se designaron pautas para la protección ambiental y el cumplimiento (IPC, 1996). El programa global III fue modificado para exigir que los clientes microfinancieros cumplieran las nuevas disposiciones.

La reglamentación crediticia del programa FINURBANO era menos restrictiva, con préstamos máximos de \$40.000. el Instituto de Fomento Industrial utilizó los reflujos de los programas globales para conceder préstamos bajo estas pautas más permisivas y los bancos prefirieron los

⁶ La certificación era necesaria para las microempresas clasificadas como de mayor riesgo, con un saldo superior a \$3.500 en el momento de recibir el segundo préstamo (PD III, pág. 25).

empréstitos de FINURBANO, a pesar de que las tasas de interés que cobraba eran ligeramente superiores a las de los préstamos globales. (IPC, 1996).

Desplazamiento hacia precios de mercado

El programa global I fue un programa caro por la asistencia técnica requerida y la delegación de la gestión de créditos (identificación, solicitud, evaluación, supervisión y cobranza) a las ONG. Sin embargo, la tasa de interés para el cliente final se estableció en 24 por ciento, siendo negativa en términos reales⁷ y provocando una descapitalización de los recursos del programa.⁸ La tasa de interés de 24 por ciento se repartía de la siguiente manera: 7 por ciento para la IFI, 12 por ciento para la ONG de capacitación, 0,5 por ciento para el organismo de ejecución, 2 por ciento para reembolsar al BID y 2,5 por ciento para el mantenimiento del valor. Las condiciones del préstamo del BID eran: interés de 2 por ciento y periodo de amortización de 30 años. Durante 1989-91, la tasa de interés bancaria nominal era 20 por ciento superior a la tasa del programa (Ibid, pág. 17), lo que generó una demanda de estos fondos de parte de clientes bancables, no del grupo objetivo del programa. El margen de 7 por ciento no era suficiente para atraer la participación de la banca comercial privada (Ibid, 44).

Por otro lado, los fondos de contrapartida de la CFP, sólo tenían un margen de 4 por ciento para las instituciones de capacitación. La única institución de capacitación dispuesta a trabajar con este tipo de margen era el SENA, que no cobraba margen. Como se observa en el Cuadro A.8, la estructura de la tasa de interés de los programas globales fue cambiando con el tiempo.

La tasa de interés para las IFI en el PG II era igual a la tasa de interés para certificados de depósitos a término fijo de 90 días (DTF) y era positiva en términos reales, pero seguía siendo más baja que la tasa del mercado.⁹ Se disminuyó el margen de las IFI a un máximo de 6 por ciento para cumplir con los límites de margen para las líneas de crédito del Banco Central al sistema bancario. Esto no impidió que los bancos cobraran comisiones poco transparentes y utilizaran otros métodos para incrementar sus ingresos por préstamos. Incluyendo estas comisiones, el margen bancario promedio durante el periodo del programa fue 9,8 por ciento. Sólo ocho de las 56 IFI reguladas elegibles participaron a causa del estrecho margen diferencial.

⁷ La inflación era de 26 por ciento en 1989, 32 por ciento en 1990 y 27 por ciento en 1991 (IPC, febrero 1993).

⁸ Se estima que los \$7 millones de recursos del programa financiados por el BID se descapitalizaron hasta llegar a \$5,5 millones, probablemente desde el inicio del programa hasta la fecha del informe (IPC, 1993, págs. 9, 21).

⁹ La tasa del Banco Central a las IFI era DTF-3 puntos (DTF es la tasa de depósito a término fijo de 90 días) para IFI que concedían préstamos directamente al cliente final y DTF-5 puntos para IFI que prestaban a una ONG. La tasa de las IFI a los clientes finales era la tasa variable DTF-3 más un máximo de 6 puntos. La tasa de las IFI a las ONG era la tasa variable DTF-5 más un máximo de 8 puntos, que se repartía como un máximo de 2 puntos para la IFI y un máximo de 6 puntos para la ONG, para la gestión de créditos. En ambos casos, la tasa al cliente final era DTF+3 puntos, que en 1990 era una tasa efectiva de 41 por ciento. Esto seguía siendo bajo; por ejemplo, la ONG Actuar cobraba comisiones y ahorro forzoso y así tenía una tasa anual efectiva de 66 a 160 por ciento (IPC, 1993, pág. 33).

Cuadro A.8. Comparación de tasas de interés de los Programas Globales de Colombia, 1986-1997

PG	Margen IFI	Margen ONG	Tasa de interés para microempresas	DTF (90 días promedio)	Tasa de interés de mercado* (promedio)	Margen bancario de mercado (promedio)	Inflación (promedio)
I (Promedio 1986-1991)	7 % fijo	12 % fijo	24 % fija	32,4 %	41,9 %	9,6 %	24 %
II (Promedio 1990-1993)	Máximo 6%	Máximo 6%	DTF+3	33,4 %	43,2 %	9,8 %	29 %
III (Promedio 1993-1997)	Cobrado DTF+1,8	Cobrado DTF+3,3	Mercado (WWB 53%, Actuar Antioquia 32,6%, Fund. Sto. Domingo 17%)	28,6 %	39 %	10,5 %	21,3 %

El diseño del tercer programa global incorporó elementos para ayudar a las IFI a cubrir los costos y recibir un margen adecuado, sin tener que fijar el precio de los fondos por debajo del costo de movilizar ahorros. El préstamo del BID era de tasa variable y amortizable en 20 años. La tasa de interés para las IFI reguladas era igual la DTF más 1,8 por ciento y para las IFI no reguladas DTF más 3,3 por ciento. Las tasas se ajustaban trimestralmente y se negociaban libremente con el cliente final. Si bien las IFI no reguladas pagaban una prima en comparación con las IFI reguladas, los préstamos globales representaban una fuente adicional de capital y eran menos caros que otros fondos a los que tenían acceso.

Utilización de fondos de garantía del sector público

El uso excesivo de fondos de garantía distorsionó la toma de riesgos y contribuyó al alto grado de morosidad de los programas I y II. Según una evaluación del programa I, 30 a 40 por ciento de los subpréstamos globales estaban garantizados. El Fondo Nacional de Garantía (FNG) y FOMENTAR, un fondo de propiedad del sector cooperativo, garantizaron muchos de los préstamos. El tercer fondo de garantía, FUNDESCOL, afiliado a la fundación suiza FUNDES, tenía una exposición bastante menor comparada con los otros dos. El gobierno amplió la función del FNG en la ejecución del PG II. Antes del programa global II, la cartera microempresarial del FNG era inferior a 5 por ciento, pero aumentó a aproximadamente 30 por ciento durante el programa. El FNG aprobaba garantías de 70 a 80 por ciento del monto del préstamo, basándose únicamente en el análisis emprendido por las IFI, pero las IFI seguían dependiendo sobre todo del conocimiento que tenían las ONG de los clientes y no eran completamente responsables de la gestión de los créditos.

Las garantías bancarias también se utilizaron en el programa global III para permitir que las ONG tuvieran acceso a los préstamos de las IFI y costaban alrededor de 4 por ciento por año. Aproximadamente 60 por ciento del volumen de préstamos del Banco Cooperativo estaba garantizado; 80 por ciento de las garantías eran de Fomentar y 20 por ciento del FNG. La CFP es dueña de un tercio del FNG¹⁰ y lo estaba utilizando casi exclusivamente para sus garantías de préstamos. En 1989, 23 por ciento de los préstamos de la CFP estaban garantizados por el FNG, en

¹⁰ Los otros dos tercios pertenecen al Ministerio de Desarrollo Económico a través del Banco de Comercio Exterior, que es uno de los fondos de desarrollo económico del Banco Central (IPC, 1993, pág. 31).

1990, 57 por ciento, y en 1991, 74 por ciento. En 1992, la CFP empezó a utilizar algunas garantías de Fomentar y Fundescol.

El PG III apoyó la transformación de garantías individuales en garantías institucionales y estimuló la reforma del programa de garantías del sector público. El diseño del programa global III permitió que el FNG participara en el programa, pero su participación dependía de ciertas reformas y de un examen a mediados de periodo. Por entonces, los fondos de garantía privados estaban garantizando carteras más que préstamos individuales.

Separación de las actividades de capacitación y de crédito

En el programa global I, la capacitación era un requisito para la obtención de préstamos. El segundo programa trató de desvincular un poco el crédito y la capacitación. Si bien las microempresas ya no estaban obligadas a seguir cursos de capacitación, lo ideal era que ya estuvieran capacitadas y reciban asistencia continua. Las ONG recibían un honorario fijo de \$330 por cada microempresa capacitada, lo cual no ayudó a mejorar la transparencia de los costos al señalar el costo efectivo de la capacitación y tampoco ayudó a las ONG a volverse más competitivas o a mejorar sus servicios. Las ONG eran penalizadas a posteriori si no habían capacitado a un determinado número de microempresas y si sus clientes exhibían un índice de morosidad alto. Sin embargo, los sistemas de información no eran lo suficientemente avanzados como para penalizar adecuadamente a las ONG por un rendimiento deficiente después del hecho. La omisión de actividades de capacitación en el programa global III centró el programa directamente en las actividades de crédito.

Cooperación técnica

Para el organismo de ejecución

Para ayudar con los cambios importantes del programa global III, el programa incluyó un componente de cooperación técnica para ayudar al organismo de ejecución a administrar el programa. El componente de \$810.000, de los cuales \$600.000 fueron financiados a través del BID, financió talleres para introducir los cambios del PG III en el PNDM y fortalecer la capacidad del DNP para administrar la información proveniente de los participantes del programa. Esta asistencia técnica se aplicó posteriormente al Instituto de Fomento Industrial cuando fue designado como organismo de ejecución. El Consorcio Chemonics-Econometría ejecutó la asistencia técnica para el Instituto mediante la creación de un software de gestión de información y una guía de evaluación de riesgos para que el Instituto evaluara a las IFI no formales. Sin embargo, la asistencia técnica no se prestó directamente al personal que administraba los fondos, sino más bien a un grupo de trabajo temporal, lo que parecería disminuir el impacto de la transferencia de tecnología. No obstante, la asistencia técnica prestada a través de los programas globales hizo hincapié en las IFI.

Para las instituciones financieras intermediarias y ONG

El programa global I incluyó un componente de asistencia técnica que ayudó a diseñar sistemas de control de la protección ambiental para ONG microfinancieras. Aun con esta asistencia, las IFI no contaban con los mecanismos apropiados para cumplir con los mejoramientos del impacto ambiental. El programa global III prestó asistencia a intermediarios microfinancieros no bancarios en tecnología crediticia, apoyo para sistemas de información gerencial y contabilidad de costos. El Consorcio Chemonics-Econometría ejecutó la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de las IFI, elaborando un manual que les sirviera para evaluar a los receptores de crédito. Las ONG que participaron en el programa informaron que la asistencia técnica fue un atractivo mayor del programa y que fue provechosa, especialmente los mejoramientos de la transferencia de tecnología

crediticia y de los sistemas de información gerencial. El programa global III también incluyó asistencia para preparar materiales de desarrollo empresarial y protección ambiental para las microempresas.

Para las microempresas

El componente de cooperación técnica del PG II fue diseñado para fortalecer la capacidad productiva de la microempresa. El programa de \$1 millón para el Departamento Nacional de Planeación creó cinco centros de desarrollo productivo especializados en confección, productos de madera y metal mecánica y prestó un servicio de orientación tecnológica para la recopilación de información para microempresas.

Lecciones aprendidas

Los programas globales de Colombia incorporaron lecciones aprendidas para pasar del crédito para inversión fija orientada a la manufactura al crédito multisectorial, de tasas de interés negativas a tasas de mercado, de capacitación obligatoria a la desvinculación de la capacitación del crédito, de sólo intermediarios bancarios regulados a permitir la inclusión de ONG y cooperativas de crédito, de la utilización de fondos de garantía públicos para créditos individuales a garantías de cartera privadas.

Los problemas encontrados durante la ejecución de los programas globales en Colombia ofrecen información importante para los futuros programas de este tipo.

El vínculo directo entre la concesión de préstamos y el mayor costo de la capacitación y posiblemente la mora para las instituciones participantes, puede haber conducido a una expansión demasiado rápida de su base de clientes (v.gr. Finansol).

La falta de vigilancia y de límites de refinanciamiento permitió el endeudamiento excesivo (v.gr. Finansol).

Los límites de las tasas de interés y márgenes, así como los elevados costos de transacción restringieron la participación de los bancos.

Posiblemente los objetivos políticos de las microfinanzas tuvieron un efecto negativo sobre los programas mayoristas al sacrificar la cobertura de microempresas de ingresos más bajos por un mayor volumen de préstamos.

Los programas carecían de incentivos para que los bancos llevaran a cabo una buena evaluación y gestión de riesgos a causa del uso obligatorio de ONG y la utilización excesiva de fondos de garantía.

La vinculación de las actividades de capacitación con el crédito permitió que se distorsionara la gestión de riesgos y la recuperación de préstamos.

Sin embargo, estas lecciones fueron instructivas para el diseño de los programas globales más recientes y para el desarrollo del sector microfinanciero de Colombia. Generaron un estímulo para efectuar cambios legales y contribuyeron al fortalecimiento de dos IMF reguladas. Los programas globales de Colombia fueron innovadores al permitir que las ONG dedicadas a la concesión de créditos participen y establezcan una norma para otras instituciones. Aprovecharon los éxitos de

Pequeños Proyectos anteriores del BID con estas ONG, que permitieron el apoyo sucesivo del BID, como el Programa de Empresariado Social y la Línea de Actividad del FOMIN y otros programas.

Anexo B. Estudio de un caso práctico: El Salvador

El Programa de Crédito Global para la Microempresa de El Salvador totalizó \$30 millones en recursos de crédito (\$24 millones del BID y \$6 millones de contrapartida). Contrario a la estructura típica de los programas globales, este programa de crédito no tuvo un componente de asistencia técnica para ayudar a las instituciones financieras a entrar en el mercado microfinanciero. Aunque los cambios en el organismo de ejecución atrasaron la ejecución del programa, los recursos se desembolsaron en dos años y medio en lugar de cuatro años, como originalmente previsto. La característica más notable del programa global de El Salvador es que Financiera Calpiá desembolsó cerca de 80 por ciento de los fondos. El programa contribuyó a la profundización financiera del país en el sentido de que permitió que algunas microempresas accedieran por primera vez a recursos financieros formales y ciertamente ayudó al surgimiento de un líder de la industria, promotor de las microfinanzas comerciales en el país. El Cuadro B.1 presenta una síntesis de los resultados del programa.

Cuadro B.1. Resultados del programa global en El Salvador

Indicadores	Programa Global de El Salvador
Monto del programa	BID - \$24 millones, contraparte – 46 millones
Condiciones del préstamo BID	Dos préstamos: 1) \$16 millones a interés variable, 25 años plazo, 4 años periodo de gracia; y 2) \$8 millones a 1% por 10 años y 2% de ahí en adelante, 40 años plazo, 4 años de gracia.
Fechas inicio/fin	Noviembre 93 / julio 97
# total de subpréstamos	45.503
Préstamo promedio	\$660
Tipo de préstamo	90% capital de trabajo, 10% activos fijos
Elegibilidad institucional	Bancos, sociedades financieras
# de instituciones participantes	15 IFI
% rural	36%
% mujeres	76% en la muestra de evaluación del programa
% participación de IFI principales	78,8% Calpiá
Préstamo máximo	\$15.000, promedio \$7.500
Asistencia técnica	Ninguna
Objetivos	Incrementar el flujo de crédito del sector financiero formal a las microempresas. Completar la conversión de ONG en instituciones financieras formales.

Cobertura del programa

De 1994 a 1997, el programa global financió un total de 45.503 préstamos por valor de \$29,9 millones. Se estima que con estos préstamos se beneficiaron por lo menos 16.000 clientes. El tamaño de préstamo promedio fue de \$660, 90 por ciento de los fondos fueron para capital de trabajo y 64 por ciento de los créditos se concedieron en la zona central del país, incluida la ciudad capital, San Salvador.

Según una evaluación del programa, de una muestra de beneficiarios, el crédito global era el primer acceso al mercado financiero formal para 30,4 por ciento de los clientes y 76 por ciento de estos

clientes eran mujeres (BID/Ayala, WP-7/98, pág. 32). La misma evaluación encontró que 49 por ciento del número de préstamos y 76 por ciento de los recursos fueron otorgados a personas no pobres (de ingreso mediano y alto), sin embargo, “el programa global era la única fuente de crédito formal para los muy pobres y los pobres de subsistencia. El impacto del programa global sobre la pobreza es real, aditivo y substancial comparado con un grupo de control, pero la proporción de los recursos financieros otorgados a los pobres es pequeña” (BID, EVO 1999, pág. 5).

Participación de las IFI

De las 21 instituciones financieras elegibles para financiamiento en virtud del programa, 15 efectivamente desembolsaron créditos y 7 estaban participando para el final del periodo de préstamo. Financiera Calpiá desembolsó 78 por ciento de los recursos durante el periodo del programa y entre las tres IFI principales desembolsaron 90,5 por ciento de los fondos. El Cuadro B.2 muestra los desembolsos de las IFI y los préstamos promedio durante el programa. Cabe entender, viendo los tamaños de los préstamos, que el mayor acceso para los pobres se debió a Financiera Calpiá, con un préstamo promedio de \$546, comparado con el siguiente promedio más bajo de \$2.180.

Cuadro B.2. Participación de las IFI en el programa global de El Salvador (1994-1997)

IFI	% Desembolso total	Tamaño de préstamo promedio (\$)
Financiera Calpiá	78,85	546
Banco Agrícola Comercial	7,11	2.180
Banco Salvadoreño	4,54	3.517
Banco de Crédito Inmobiliario	3,23	3.328
Banco Cuscatlán	2,59	3.767
Banco de Comercio	2,18	2.589
Banco de Construcción y Ahorro	0,56	3.427
Banco Hipotecario	0,28	4.183
Unibanco	0,21	7.009
Banco Desarrollo	0,14	2.908
Financiera Inespro	0,10	10.086
Banco Promeria	0,09	3.192
Banco Corporativo Corfinsa	0,05	2.724
Banco Ahorromet	0,03	2.571
Financiera Industrial y Comercial	0,01	2.971

Fuente: BMI, 200

Surgimiento de un líder de la industria

El programa global no tuvo inmediatamente el impacto deseado sobre el mercado del sector microfinanciero. Al centrar el programa en las instituciones financieras formales existentes, se impidió la participación de algunos de los proveedores de microcrédito más serios, como las ONG y las cooperativas de crédito. En lugar de inducir a los bancos a incrementar sus micropréstamos o ampliar el mercado financiero formal facilitando la transformación de ONG en sociedades financieras, el aporte del programa global se limitó en gran parte a una sola institución. La disponibilidad de los recursos del programa ayudó, en parte, al surgimiento de la Financiera Calpiá como líder de la industria, hecho que con el tiempo tuvo un efecto positivo sobre el mercado microfinanciero en El Salvador.

Financiera Calpiá fue creada por AMPES, una ONG que comenzó su programa de crédito en 1988, con la asistencia técnica de la agencia alemana GTZ y Internationale Projekt Consult (IPC). El BID

también fue uno de los principales financiadores de AMPES, mediante su Programa de Pequeños Proyectos. En 1995, AMPES transfirió su cartera a una sociedad financiera que creó, Financiera Calpiá. Si bien la nueva compañía tenía varios inversionistas comprometidos, incluido el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el programa global se convirtió en su fuente principal de fondos: casi 75 por ciento de la cartera vigente de Calpiá al 30 de junio de 1996 (Maciel, 1996, Anexo 1, pág. 3). Gracias a la asistencia técnica, se crearon sistemas de gestión modernos y se estableció la estructura de un equipo de gestión tripartito. La utilización de tecnología crediticia apropiada, que no tenían las otras IFI participantes, le permitió a Calpiá reducir el costo y el riesgo de miles de pequeños préstamos (Maciel, 1996, Anexo 1, pág. 2).

Para el programa global, Calpiá era una fuente importante de demanda. Después del programa, Calpiá disminuyó su dependencia de los fondos del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), aumentando la movilización de depósitos (ver el Cuadro B.3). Mientras que en 1996, el primer año en que Calpiá pudo captar depósitos, éstos representaban 3,8 por ciento del pasivo total y los fondos de BMI 51 por ciento, para el año 2000, los depósitos constituían 56,5 por ciento del pasivo total y los fondos de BMI sólo 12 por ciento.

Cuadro B.3. Composición del pasivo de Financiera Calpiá (al 31 de dic.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Depósitos/Total pasivo (porcentaje)	0	3,8	8,8	15,2	33,6	56,5
Deuda BMI/Total pasivo (porcentaje)	47,4	51,2	46,9	37,6	33,6	12,3
Otra deuda/Total pasivo (porcentaje)	49,3	39,7	40,1	44,4	29,9	28,1
Deuda BMI/Total patrimonio (porcentaje)	131	122	154	125	118	43

Fuente: Memorias anuales de Calpiá.

Durante el programa global, el crecimiento de Calpiá fue continuo y rentable, con operaciones eficientes y una cartera en riesgo baja, como se observa en el Cuadro B.4. El desempeño y el servicio al cliente de Financiera Calpiá eran excelentes, convirtiéndose en un punto de referencia para las otras IMF de El Salvador. La capacidad de Financiera Calpiá para conceder préstamos al sector microempresarial de manera rentable, ha estimulado más competencia que los incentivos del programa global.

Calpiá sufrió algunas pérdidas a raíz del terremoto de enero de 2001 y las reservas que hubo que constituir para esas pérdidas. En vista de que muchas organizaciones microfinancieras de El Salvador tuvieron el mismo problema, las pérdidas no afectaron la participación de Financiera Calpiá en el mercado. En el último año se produjeron cambios importantes en la dirección y administración de la institución que ahora tiene nuevo presidente, personal directivo y directorio. Financiera Calpiá está planeando convertirse en un banco en fecha próxima.

Cuadro B.4. Indicadores de desempeño de Calpiá durante el programa global

	1995	1996	1997
Préstamos pendientes	12.060	18.051	24.629
Rendimiento del patrimonio	10%	30%	25%
Rendimiento del activo	2,7%	8,5%	6,4%
Costo operativo / Cartera bruta promedio	22%	20%	15,8%
Cartera en riesgo por más de 30 días	1,8%	2,6%	2,7%

Fuente: Microrate

Sector microempresarial grande

La densidad del sector microempresarial de El Salvador dio lugar a una importante demanda de servicios microfinancieros, absorbiendo fácilmente los fondos del programa global. El prolongado conflicto de los años 80 aumentó los niveles de pobreza que superaron los registrados a finales de los 70. El programa de ajuste económico posterior también agravó la situación, aumentando el desempleo y el tamaño del sector informal y microempresarial. Según estimaciones del Ministerio de Planeación, en 1990, 51 por ciento de la población económicamente activa de las zonas urbanas, o 423.400 trabajadores, pertenecían al sector informal (BID, PR-1946, pág. 4). Las encuestas de hogares de finales de los 90 señalan la existencia de 650.000 microempresas con más de 1,2 millones de empleados en todo el país. Las mujeres representan 44 por ciento de la población empleada en el sector informal, siendo la participación de la mujer en la fuerza de trabajo salvadoreña una de las más altas de América Latina y el Caribe. Como las mujeres también tienen menos instrucción, permanecen en el sector informal por más tiempo. Para financiar sus actividades, la mayoría de las microempresas recurrían a los intermediarios financieros del sector financiero informal o al crédito de proveedores.

Entorno macroeconómico favorable

El entorno económico relativamente estable del que goza El Salvador desde el proceso de paz de 1989, ha favorecido el crecimiento sostenido de las microempresas y organizaciones microfinancieras, inmediatamente antes, durante y después del programa global. Los programas de ajuste de los años 90 apoyaron la liberalización y privatización del sector financiero, y el BID apoyó estas reformas mediante su Programa Sectorial de Inversiones (PSI). En 1991, se aprobaron nuevas leyes para fortalecer el sistema financiero, incluidas la Ley Orgánica Banco Central de Reserva de El Salvador, la Ley Orgánica Superintendencia Sistema Financiero y las Reformas a la Ley de Bancos y Financieras, y se liberalizaron las tasas de interés y tipos de cambio. En 1993, el mercado financiero se abrió a nuevas instituciones financieras. Como parte de estos cambios, uno de los objetivos del programa global fue ayudar a este proceso de desarrollo del mercado financiero formal, agregando liquidez a las instituciones y aliviando de ese modo la restricción crediticia de las microempresas.

Estas reformas han tenido resultados favorables, con la reanudación del crecimiento económico y la disminución del déficit fiscal y la inflación. Para el periodo 1991-2000, el crecimiento promedio del PIB fue de alrededor de 4 por ciento, comparado con el promedio negativo de 0,4 por ciento durante los años 80. La inflación disminuyó de 24 por ciento en 1990 a 0,5 por ciento en 1999 y 4,3 por ciento en 2000. En 2001, el dólar estadounidense se convirtió en la moneda oficial. Gracias al riesgo país bajo y a una clasificación de grado de inversión, El Salvador se ha beneficiado de condiciones de crédito favorables y acceso al crédito internacional. Sin embargo, sus indicadores socioeconómicos siguen siendo de los peores de América Latina. A principios de 2001, dos

terremotos, a un mes de distancia el uno del otro, devastaron al país, afectando negativamente a los sectores microempresarial y financiero, entre otros.

Base institucional microfinanciera variada

El Salvador, a diferencia de la mayoría de los países de la región, ya tenía varios bancos comerciales tradicionales con un departamento de microfinanzas antes del programa global del BID. Estos departamentos comenzaron a funcionar en los años 80, cuando se nacionalizaron los bancos. El Banco Cuscatlán, el Banco Agrícola Comercial, el Banco Salvadoreño, el Banco de Comercio y el Banco de Desarrollo e Inversión tenían todos un departamento de pequeñas y microempresas. De 1990 a 1993, estos bancos comerciales aumentaron sus préstamos al sector en 37 por ciento. Sin embargo, la concesión de préstamos a pequeñas empresas había desplazado a los préstamos a microempresas, en parte porque los bancos seguían utilizando un análisis crediticio basado en garantías reales en lugar de tecnología de microcrédito y no diferenciaban las tasas de interés en función del riesgo o tamaño del préstamo. Por consiguiente, los préstamos para la microempresa eran relativamente más peligrosos y poco rentables. Para fines de 1992, la cartera de pequeñas y microempresas de los bancos mencionados estaba compuesta por 10.545 préstamos por valor de \$71,7 millones, con un préstamo promedio de \$6.796, casi el doble del nivel de 1990 (BID, PR-1946, págs. 13-14).

Tras la privatización en 1992, el crecimiento de sus actividades tradicionales se convirtió en la prioridad de los bancos comerciales. La liquidez general no era un problema para ellos, de manera que no había ninguna presión para dedicarse al microcrédito o participar en el programa global. Los bancos no contaban con los sistemas necesarios para hacer miles de pequeños préstamos y el programa global no prestaba asistencia técnica para cubrir los costos iniciales de la puesta en funcionamiento. Desde que se ejecutara el programa global, la banca ha pasado por un periodo de consolidación – muchos de los participantes ya sea estuvieron involucrados en fusiones, o cerraron. Actualmente, la situación del sector financiero es relativamente buena, el rendimiento medio del patrimonio es 9,9 por ciento y la cartera en riesgo por más de 90 días 4,9 por ciento (Banco Central de Reserva de El Salvador).

La banca de desarrollo consistía en el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE), el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos (FEDECREDITO). En 1992, la cartera de pequeñas y microempresas de estas instituciones llegaba a 25.500 préstamos por valor de \$15 millones y un préstamo promedio de \$590.¹¹ Sin embargo, la cartera era de mala calidad y las instituciones estaban teniendo dificultades financieras.

En 1992, el sistema financiero no regulada, que incluía cooperativas de ahorro y crédito y ONG, tenía más éxito con el microcrédito. Sin embargo, el hecho de que estas instituciones no estuvieran sujetas a la supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero presentaba un riesgo más grande.

Cincuenta de las cooperativas de ahorro y crédito pertenecían a la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDECACES), con un activo total de \$24 millones. Los créditos a pequeñas y microempresas representaban 60-65 por ciento de la cartera, con un tamaño de préstamo promedio de \$576. Las cooperativas de ahorro y crédito captaban depósitos de los miembros por valor de \$10,2 millones (BID, PR-1946, pág. 11).

¹¹ Excluyendo préstamos a asalariados y crédito agrícola.

Las ONG comenzaron a dar microcrédito en El Salvador en los años 80, debido en gran parte a la desorganización que se vivía en esa época y lo difícil que era para las microempresas acceder al crédito. Las tres ONG de microcrédito de mayor éxito fueron: el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), el Programa de Promoción a la Pequeña y Microempresa (PROPEMI) de FUSADES y la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES). AMPES era la más exitosa, con 1.700 préstamos pendientes, un préstamo promedio de \$446 y la capacidad de cubrir sus costos (BID, PR-1946, pág. 39). Sin embargo, al no estar autorizada a movilizar ahorros, AMPES dependía de los donantes y préstamos blandos. En la época del programa global, la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) estaba disminuyendo su apoyo a la pequeña y microempresa dentro de su estrategia general para el país.

AMPES, CAM y PROPEMI/FUSADES eran ejemplos de instituciones que empleaban tecnología especializada de microcrédito para mantener una cartera en riesgo baja, incluso sin garantías. A pesar de que las ONG cobraban más que los bancos para préstamos más pequeños, alcanzando tasas de 30 a 50 por ciento anual, comparadas con 19 por ciento que cobraban los bancos en 1993 y la tasa de 24 por ciento de FEDECACES, reconocían a las ventas al detalle y actividades de servicio, incluso las informales, como negocios productivos y legítimos que necesitaban crédito y podían pagarlo (BID, PR-1946). Las tres ONG mencionadas planeaban convertirse en sociedades financieras.

Hoy en día, El Salvador tiene un sector microfinanciero muy competitivo en el que las ONG, cooperativas e incluso algunos bancos compiten por los clientes. Sin embargo, el sector todavía no es competitivo en cuanto a tasas de interés, que siguen siendo altas, que cubran los elevados costos de operación. Si bien los bancos comerciales tienen buenos ejemplos de microfinanzas rentables y consideran la actividad como un medio para diversificar la cartera, la inversión y el compromiso que exigen las microfinanzas para tener éxito han impedido que, con excepción de unos cuantos, los bancos tradicionales se dediquen al microcrédito. El Banco Agrícola y el Banco Salvadoreño, que parecen estar comprometidos con el desarrollo de actividades microfinancieras, son la excepción. Actualmente, tanto el BID como USAID tienen programas para dar asistencia técnica y capacitación a estos bancos y a otros que estén dispuestos a comprometer sus propios fondos.

Diseño favorable

El programa global incluyó ciertos elementos de diseño para orientarse únicamente a las microempresas, no a las pequeñas empresas, y para facilitar el acceso de las mujeres a los recursos del programa. Para los efectos del programa, microempresas eran las empresas con 10 empleados o menos y un activo total equivalente a menos de \$15.000, excluyendo las de los sectores profesionales, como consultorios médicos y bufetes. Los préstamos eran de un máximo de \$15.000 y el préstamo promedio de cada IFI no podía superar \$7.500. En 1998, al terminarse el proyecto del BID, la definición de microempresa se modificó por ventas anuales totales de \$65.000 o menos, en lugar de activo total (BID PCR, pág. 9). Posteriormente se aumentó el límite máximo del tamaño de préstamo promedio a \$9.000 (BMI, 2002).

El programa fue diseñado para incrementar la participación de las mujeres permitiendo que se concedieran préstamos para el sector comercial y de servicios, donde predominan las microempresarias. Al financiar capital de trabajo, los recursos probablemente se orientarían a estos mismos sectores. Finalmente, el programa permitió la participación de dueños/operadores de microempresas a tiempo parcial, muchos de los cuales son mujeres.

Organismo de ejecución

El Banco Central fue el primer organismo de ejecución del programa, pero con los cambios que introdujo la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, el BMI, un banco de desarrollo del sector público, se convirtió en el organismo ejecutor. El programa utilizaba un mecanismo de redescuento, con evaluaciones a posteriori de muestras representativas de los subpréstamos. Las IFI asumían todo el riesgo de reembolso de los préstamos al BMI. En tanto que organismo de ejecución, el BMI era responsable de verificar la elegibilidad y capacidad de endeudamiento de cada IFI y el cumplimiento de la IFI con las normas y reglamento de crédito del programa. El BMI debía presentar informes del avance del proyecto cada semestre.

Por ser una entidad nueva, el BMI necesitaba fortalecimiento institucional y carecía de experiencia en administrar este tipo de línea de crédito. Para facilitar la transición de la ejecución del programa del Banco Central al BMI, el BID financió un programa de asistencia técnica a través de fondos de donantes diferentes,¹² pero no relacionado con préstamos a microempresas ni tecnología.

Selección y supervisión de las IFI participantes

Las IFI que participaban en el programa global debían estar bajo la supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero, requisito que impedía la participación de ONG y cooperativas de crédito, instituciones que predominaban en las zonas rurales. Por otro lado, los criterios de selección relacionados con el rendimiento financiero excluían del programa a las instituciones financieras públicas más débiles. Cada IFI tenía acceso a una participación máxima en los recursos del programa equivalente a 25 por ciento de sus ahorros y depósitos a plazo fijo; por lo tanto, las instituciones nuevas que no tenían depósitos suficientes debían demostrar que su infraestructura era apropiada para captar depósitos. La cartera en riesgo no podía pasar de 3 por ciento de la cartera total (en mora por más de 45 días), y la base del patrimonio de las IFI debía ser superior al mínimo exigido por ley.

Dado que el programa global utilizaba la reglamentación crediticia normal del BID, diseñada para operaciones tradicionales de concesión de crédito, no se adaptaba bien a algunas de las características de las organizaciones microfinancieras. Financiera Calpiá tenía que adaptarse a la reglamentación crediticia antes del 31 de diciembre de 1996, pero como recién había comenzado a aceptar depósitos del público, su base de depósitos era insuficiente. Para que pudiera seguir participando en el programa, la fecha límite de adaptación se postergó hasta el 31 de diciembre de 1997.

Algunos bancos participantes concedían préstamos de hasta \$15.000 (el límite del programa) a las cajas de crédito, que volvían a prestar los fondos a las microempresas. Las cajas utilizaban su cartera "A" como garantía. Sin embargo, esto no era una práctica generalizada, en vista de la debilidad de muchas de las cajas (Maciel, 1996, pág. 3).

Condiciones favorables

La tasa de interés que se cobraba a las IFI era una tasa variable, vinculada al mercado. Era la tasa promedio de los depósitos a 180 días, ajustada en función del encaje legal. La tasa efectiva cobrada por el BMI oscilaba entre 11,5 por ciento y 14,5 por ciento, superior a la inflación. A pesar de que la tasa estaba vinculada al mercado, 60 por ciento de las IFI participantes dijeron que éstos eran los fondos más baratos a los que tenían acceso (BID, EVO WP-7/98, pág. 18).

¹² El Fondo Fiduciario Japonés financió esta asistencia técnica, ATN-JF-5125-ES.

Cuadro B.5. Tasas de interés de mercado en El Salvador

	1995	1996	1997
Tasa de depósito de mercado %	14,37	13,98	11,77
Tasa de préstamo de mercado %	19,08	18,57	16,05
Margen de mercado promedio %	4,71	4,59	4,28
Inflación %	10,07	9,8	4,46
Tasa BMI para IFI %	14,5	14,5	12,5
* Tasa PG Calpiá para clientes	36-48%	36-48%	36%

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI y BMI.

*Maciel 1996 y BID (WP-7/98)

Para que las IFI pudieran cubrir sus costos, se les permitía fijar libremente la tasa de interés que cobraban al cliente final. Como ejemplo de las tasas cobradas por los bancos comerciales, al 30 de junio de 1997, cuando la tasa del BMI para las IFI era 12,5 por ciento, la tasa de interés promedio para préstamos a microempresas con recursos del programa global del Banco Agrícola era 19,8 por ciento, el promedio de Bancorp era 22 por ciento, el promedio de Bancasa era 16,6 por ciento y el del Banco Salvadoreño era 17,5 por ciento (Informe de Avance del BMI). Al mismo tiempo, el interés más bajo para créditos individuales era 14 por ciento del Banco Agrícola, mientras que Calpiá cobraba 36 por ciento (BID, EVO WP-7/98, pág. 10).¹³ Los subpréstamos eran en moneda nacional y no podían exceder de un plazo de 48 meses.

Costos de transacción excesivos

Los elevados costos de transacción, en términos de redescuento y requisitos de protección ambiental, impidieron una mayor participación de los bancos en el programa. Como el BMI no tenía un sistema de información gerencial capaz de procesar la información de las IFI, toda la información sobre créditos necesaria para redescantar y supervisar era registrada y transferida manualmente, un consumo de recursos para las IFI y el BMI, que a menudo solicitaban información sometida anteriormente. La excepción fue Calpiá, que había desarrollado su propio software para supervisar los préstamos y presentar informes, permitiendo que el BMI analizara fácilmente los datos, y, por último, un redescuento más rápido.

Otro factor que refrenaba la participación de las IFI eran los requisitos de protección ambiental. Los recursos del programa sólo podían financiar actividades permitidas por las normas nacionales de protección ambiental. Toda solicitud de subpréstamo incluía una clasificación ambiental y si el subpréstamo presentaba un riesgo ambiental alto, el subprestatario debía adoptar medidas para impedir o mitigar los efectos ecológicos de la actividad. Durante la ejecución del programa, el BMI presentaba informes sobre los efectos ambientales de los proyectos financiados al BID, basándose en muestras de las IFI participantes. Se trataba del mismo requisito exigido para préstamos más grandes del BID, pero dentro del contexto de miles de préstamos mucho más pequeños, para las IFI era un requisito difícil de satisfacer.

¹³ Según una evaluación de julio de 1996, la concesión de préstamos de Calpiá y la de los otros participantes eran visiblemente diferentes. Calpiá otorgaba préstamos a una tasa efectiva de 36 a 48 por ciento anual, con un préstamo promedio de \$578, a 7 y 12 meses plazo, sin garantías y utilizando tecnología crediticia IPC. Los bancos comerciales cobraban intereses efectivos de 17,5 a 25 por ciento anual, con un préstamo promedio de \$2.250, a 12 a 48 meses plazo, utilizando viviendas y carteras de clase A en el caso de préstamos a cajas de crédito, o análisis de créditos tradicional, excluyendo de este modo a la mayoría de los prestatarios del sector informal (Maciel, 1996).

Falta de asistencia técnica para las IFI

En el programa global de El Salvador no se incluyó un componente de asistencia técnica que facilitara la transferencia de tecnología a las IFI. Durante la etapa de diseño, un examen de los programas de asistencia técnica y capacitación para IMF y microempresas concluyó que, habiendo 8 instituciones públicas y 30 instituciones privadas que proporcionaban servicios de desarrollo empresarial en el país, ya existía una sobreabundancia de programas destinados a fortalecer la capacidad administrativa de las microempresas (BID, PR-1946, pág. 24). Además, las IFI existentes parecían contar con la tecnología necesaria para conceder microcrédito, y no se incluyó asistencia técnica para ayudar a las ONG microfinancieras a especializarse. Los bancos comerciales seguían utilizando el análisis crediticio tradicional, concentrándose en las pequeñas empresas en lugar de las microempresas. Como para ellos, las operaciones que llevaban a cabo eran efectivamente operaciones microfinancieras, no veían la necesidad de cambiar sus procedimientos para obtener fondos del préstamo global y no aprovecharon la asistencia técnica existente.

Los años de intensa asistencia técnica que Calpiá recibió de GTZ, BID y FOMIN, así como del proveedor IPC, tuvieron un efecto sobre la institución y, a la larga, sobre el programa global, puesto que Calpiá fue la única institución que realmente funcionó como se había previsto en el diseño del programa global. Dos consultores de IPC trabajaban a tiempo completo en la institución, proporcionando retroalimentación y motivación continuas. Sin embargo, esta asistencia fue financiada fuera del programa global.

Lecciones aprendidas

Hace falta más investigación en la etapa de análisis de la preparación del programa para determinar la forma de atraer a los bancos comerciales a las microfinanzas. Si se determina, en cambio, que los bancos no participarán al nivel deseado, el diseño del programa debería concentrarse en otros participantes.

En el caso de El Salvador, con una línea de crédito para Calpiá, la industria se hubiera desarrollado de manera similar y con menos costos administrativos. Sin embargo, el financiamiento a disposición inmediata es la clave para ampliar las operaciones de las nuevas IMF formales.

El programa global de El Salvador sufrió de falta de asistencia técnica. Si bien la inclusión de este componente no hubiera garantizado el proceso de profundización de los bancos, hubiera podido incrementar su participación en el programa. El programa global se benefició de la asistencia técnica que otros prestaron a Calpiá antes y durante la ejecución. Esta asistencia técnica, junto con los recursos del crédito global, produjeron un impacto importante en las microfinanzas de El Salvador.

No son los fondos de crédito únicamente los que crean instituciones microfinancieras competentes. El financiamiento de préstamos debe ponerse a disposición de instituciones capaces de llegar a las microempresas, o estar coordinado con un programa de asistencia técnica para transferir tecnología microfinanciera a las IFI formales existentes.

Un entorno de política favorable es fundamental para la expansión de las microfinanzas. Esto incluye la capacidad de fijar libremente las tasas de interés de manera a cubrir los costos operativos y financieros. Los costos de transacción deben mantenerse en un nivel mínimo. Por ejemplo, para inducir a las IFI a participar, los programas deberían automatizar la declaración de datos, simplificar los desembolsos y ubicar los componentes ambientales en instituciones que tengan la capacidad de ejecutarlos, no en las IFI.

Los criterios de selección y actuación de las IFI deberían ser compatibles con las microfinanzas. La IFI más importante del programa tropezó con problemas para satisfacer los criterios, a pesar de que sus resultados operativos la ubicaban dentro de la categoría de instituciones microfinancieras eficientes.

Anexo C. Estudio de un caso práctico: Paraguay

Paraguay tuvo dos programas globales exitosos: el primero fue aprobado en 1992 y el segundo en 1997 (ver el Cuadro C.1 para una visión general de los programas). Ambos programas se concentraron en mejorar el acceso de las microempresas al sector financiero formal, con un componente de crédito canalizado a través de un mecanismo de redescuento automático a instituciones financieras intermediarias (IFI) seleccionadas y un componente de asistencia técnica para prestar apoyo a las IFI y microempresas participantes.

Los bancos comerciales y sociedades financieras que participaron en el programa se convirtieron en proveedores de crédito a los microempresarios y cambiaron la percepción de la banca tradicional respecto de los préstamos a microempresas. El éxito de las IFI que participaron en la primera etapa del programa sirvió de ejemplo para las otras, que posteriormente empezaron a desarrollar operaciones a menor escala para atender a este mercado tradicionalmente subatendido.

Los programas globales también facilitaron la introducción de las IFI a la tecnología microcrediticia, permitiendo que se redujeran el riesgo de crédito y los costos administrativos. Del mismo modo, el novedoso programa de capacitación mediante vales destinado a los microempresarios relacionados con los programas en Paraguay, ayudó a crear un mercado de servicios de capacitación para microempresarios y ha tenido un efecto de demostración para otros países.

El programa global I

El componente de crédito del primer programa global totalizó \$12 millones (\$10 millones del BID y \$2 millones de contrapartida), con un componente no reembolsable de asistencia técnica de \$2,7 millones (\$2,5 millones del BID y \$0,2 millones de contrapartida, ver el Cuadro C.2). El programa, aprobado en noviembre de 1992, comenzó los desembolsos a mediados de 1994 y los terminó en julio de 1996.

El objetivo general del primer programa global fue aumentar el flujo de crédito a las microempresas a tasas de interés de mercado, mediante instituciones financieras intermediarias reguladas. Sus objetivos específicos fueron: crear una vía creciente y autónoma de préstamos al sector microempresarial mediante IFI reguladas; promover un entorno normativo favorable al microcrédito; y desarrollar marcos institucionales que garantizaran el acceso continuo de las microempresas al crédito y a la asistencia técnica. El programa global estuvo dirigido específicamente a las microempresas con menos de \$20.000 en activos.

El programa alcanzó el objetivo de incrementar el flujo de fondos a las microempresas a través de 8 IFI reguladas, principalmente en la capital, Asunción. En julio de 1996, las IFI participantes habían otorgado 11.295 subpréstamos, con un tamaño promedio de \$1.328 y un plazo promedio de 15 meses. El valor promedio del activo de las microempresas beneficiarias era \$4.400, lo que demuestra que el programa llegó al mercado objetivo. Según una encuesta del Banco Central de Paraguay (BCP), 91 por ciento de los subpréstamos del PG I financiaron actividades comerciales y de servicios y sólo 9 por ciento financiaron actividades manufactureras y agrícolas. En el Cuadro C.2 se presentan las IFI participantes, sus carteras de préstamos vigentes, las tasas de interés y la cartera en riesgo a junio de 1997. Para ese entonces, había más de 15.000 préstamos pendientes, la

tasa de interés promedio en moneda nacional era 4,3 por ciento y la cartera en riesgo de más de 30 días promediaba 6,6 por ciento para todo el programa.

Cuadro C.1. Resultados de los programas globales en Paraguay

Indicadores	PG I (al 31/12/96)	PG II (al 31/12/01)
Monto del programa	Fondos de crédito: \$10 millones BID, \$2 millones contrapartida. Asistencia técnica: \$2,5 millones BID, \$0,2 millones contrapartida	Fondos de crédito: \$20 millones BID, \$2 millones contrapartida. Asistencia técnica: \$2,2 millones BID, \$0,8 millones contrapartida.
Condiciones del préstamo BID	Capital ordinario, tasa variable, amortizable en 5 años	Capital orginario, tasa variable, amortizable en 20 años
Fechas inicio/fin	Noviembre 1992 a julio 1996	Enero 1999, en ejecución
# total subpréstamos	11.295	44.584 vigentes
Plazo promedio	15 meses	13 meses
Tamaño máximo	\$7.000	\$12.000
Tamaño promedio	\$1.328	\$688
Cobertura del sector	91% comercio y servicios, 9% manufactura y agricultura	90% comercio y servicios, 10% manufactura y agricultura
Tipo de préstamo	Activos fijos, capital de trabajo	Activos fijos, capital de trabajo
Instituciones participantes	8 IFI reguladas	14 IFI reguladas
Elegibilidad institucional	Bancos y sociedades financieras	Bancos y sociedades financieras
% participación IFI principales	60% Financiera Familiar (dic. 94)	44% Visión de Finanzas
Cartera en riesgo > 30 días IFI princip.	8,3% (al 30/6/97)	2,7% (al 31/12/01)
Asistencia técnica	Para UTEP, IFI y microempresas	Para UTEP, IFI y microempresas
Objetivo general	Incrementar el flujo de crédito a precio razonable mediante instituciones financieras reguladas y con arreglo a mecanismos de mercado.	Apoyar el desarrollo de la capacidad productiva y empresarial de las microempresas.
Objetivos específicos	Crear acceso al crédito para las microempresas a través de instituciones reguladas; promover el conocimiento de los requisitos especiales del microcrédito; y desarrollar un nuevo marco institucional para garantizar el acceso de las microempresas al crédito y AT continuos.	Facilitar el acceso de las microempresas al crédito a través de instituciones reguladas y con arreglo a mecanismos de mercado, consolidar una vía de crédito a las microempresas y mejorar el entorno normativo para acceder al sistema financiero formal; apoyar el cambio en bancos comerciales para mejorar la provisión de microcrédito; y ampliar la participación de otras instituciones financieras, incluidas las cooperativas de crédito.

El programa global I probó ser un éxito al desembolsar los créditos rápida y eficazmente en poco tiempo (dos años), obtener una reacción favorable de los microempresarios e IFI participantes, ofrecer recursos a tasas de mercado y tener un organismo de ejecución eficiente: la Unidad Técnica Ejecutora del Programa (UTEP) dentro del Banco Central.

El componente de asistencia técnica, cuyos resultados fueron excelentes, estuvo a cargo de la consultora alemana IPC, que trajo al Paraguay la experiencia adquirida trabajando con las cajas municipales de Perú.

Los resultados del PG I no fueron tan buenos en otros aspectos. Para la Financiera Familiar, la principal IFI del programa (con 60 por ciento de los recursos), los préstamos a microempresas representaron 23 por ciento de su cartera total. En el caso de Financopar, la segunda IFI en importancia, el microcrédito ocupaba 10 por ciento de su cartera total. Sin embargo, para el resto de las IFI participantes, la cartera microempresarial era menos de 5,5 por ciento de su cartera neta total, prueba de la limitada institucionalización de las microfinanzas. Segundo, las elevadas tasas de interés fijadas por las IFI eran una prueba de los altos costos operativos. Tercero, todas las IFI participantes más importantes estaban en Asunción y dirigían sus operaciones al mercado urbano, limitando así la cobertura rural.

El programa global II

El PG II incluyó un componente de crédito de \$22 millones (\$20 millones en fondos del BID y \$2 millones en fondos de contrapartida de las IFI) y un componente de asistencia técnica de \$3 millones (\$2,2 millones en fondos del BID y \$0,8 millones en fondos de contrapartida). Los desembolsos comenzaron en enero de 1999 y para diciembre de 2001 la mayoría de los fondos habían sido desembolsados a través de 14 IFI participantes. Si bien el programa de asistencia técnica que formó parte del PG I y estuvo dirigido por IPC, terminó en marzo de 2001, la UTEP, que continuó como organismo de ejecución para el segundo programa global, administró la asistencia técnica sin consultores externos.

Los objetivos específicos del PG II eran: facilitar el acceso de las microempresas al crédito, a través de instituciones financieras reguladas, con arreglo a mecanismos de mercado; consolidar una vía autónoma y continua de crédito a las microempresas y reducir los obstáculos de regulación que restringen el acceso a los mercados financieros formales; apoyar cambios en las prácticas de los bancos comerciales para incrementar la provisión de crédito a los microempresarios; y ampliar la participación de otras instituciones financieras, incluidas las cooperativas de crédito, una vez que su estructura institucional y reglamentaria les permita participar en el programa.

Para diciembre de 2001, se había concedido un total acumulado de 115.000 préstamos, a una tasa mensual promedio de 4,6 por ciento y un plazo promedio de 13 meses. El número total de préstamos pendientes era 44.585, con un tamaño de préstamo promedio de \$688 (ver el Cuadro C.3). El hecho de que el préstamo promedio sea de un monto bastante pequeño, prueba que el programa global II está llegando al grupo objetivo. A septiembre de 2001, el total de la cartera microempresarial vigente de las instituciones participantes alcanzó \$32 millones mientras que sólo \$10 millones habían sido redescontados del Banco Central. Esto prueba que las IFI ya estaban utilizando sus propias fuentes de financiamiento (70 por ciento) y que el microcrédito se había convertido en un producto sostenible. Como ocurrió en el primer programa, los préstamos del PG II fueron principalmente para el sector comercial minorista (69 por ciento), aunque aumentaron en otros sectores, como el sector de servicios (21 por ciento), el sector manufacturero (10 por ciento) y el sector rural (1 por ciento). La mayoría de las microempresas eran empresas de uno a dos empleados. Según los datos de un informe de evaluación de abril de 1999, 61,4 por ciento de las microempresas receptoras de crédito tenían un empleado y 21,2 por ciento tenían dos empleados.

Cuadro C.2. Programa global I: Principales IFI participantes al 30/6/1997

IFI	Tiempo de participación en el PG	Evolución cartera de préstamos pendientes			Tasa mensual efectiva (moneda nacional)	Cartera en riesgo más de 30 días
		Meses	# préstamos vigentes	Volumen (miles de \$US)		
Familiar	30 meses	Dic. 94 Junio 97	339 7.999	412 8.332	4,0%	8,3%
Visión	18 meses	Dic. 94 Junio 97	51 3.018	62 4.297	4,7%	2,1%
Fincrea	30 meses	Dic. 94 Junio 97	228 1.378	127 1.393	4,8%	7,5%
Banco Nac. del Trabajo	30 meses	Dic. 94 Junio 97	323 1.151	547 1.468	3,3%	9,0%
Interfisa	12 meses	Dic. 94 Junio 97	96 1.028	84 868	5,8%	2,7%
Otras	24 meses	Dic. 95 Junio 97	305 703	367 808	4,5%	12,0%
Total	30 meses	Junio 97	15.277	17.166	4,3%	6,6%

Fuente: UTEP, BCP.

En general, las tres IFI dominantes muestran que el producto de microcrédito da buenos resultados. Al 31 de diciembre de 2001, más de seis años desde el comienzo del primer programa global, la cartera microempresarial representaba un porcentaje importante de la cartera total de estas IFI, como se observa en el Cuadro C.4. La cartera en riesgo por más de 30 días no pasaba del 7,7 por ciento (para Visión) y la cartera en riesgo por más de 90 días llegaba hasta 3 por ciento (para Familiar). En comparación con las IFI tradicionales de Paraguay, éstas eran tasas más baja de morosidad. Además, comparado con los bancos comerciales tradicionales, el ingreso neto promedio era apenas más bajo: 10,2 por ciento para los intermediarios microfinancieros y 10,5 por ciento para los intermediarios financieros formales tradicionales¹⁴.

Antes de la ejecución del programa global, la mayoría de los intermediarios financieros se dedicaban a otros segmentos del mercado. Tal es el caso de las tres IFI dominantes: Visión de Finanzas, Interfisa Financiera y Financiera Familiar, que, para el último desembolso del programa global I, contaban con oficiales de préstamos especializados en microfinanzas dentro de una estructura orgánica más tradicional. El motivo principal por el que estas instituciones participaron en el programa global era la diversificación de su base de clientes y la posibilidad de proveer servicios a un nuevo segmento del mercado. Estas IFI constituyen un ejemplo de sociedades financieras que bajan la escala de sus operaciones. Entre los demás intermediarios financieros comerciales que entraron al mercado microempresarial a raíz de los programas globales, cabe mencionar a Finansud & General S.A., El Comercio Financiera y el Banco Regional.

¹⁴ Ponencia de la UTEP, “¿Funcionan los modelos de segundo piso para el desarrollo de las microfinanzas?”, en el IV Foro de la Microempresa, Innovaciones para el Desarrollo de la Microempresa, noviembre de 2001.

Cuadro C.3. Programa global II: IFI participantes al 31/12/2001

IFI	Créditos en cartera	Saldo promedio (\$)
Visión de Finanzas	15.202	701
Financiera Familiar	8.854	550
Interfisa	7.674	681
El Comercio	5.023	413
FIGESA	2.571	864
Banco Regional	2.254	838
Multibanco FINCRESA	1.687	523
Financiera Itacuí	1.319	1.062
Total	44.584	688

Fuente: UTEP, BCP.

**Cuadro C.4. Participación del microcrédito en la cartera total de las IFI
31 de diciembre de 2001**

IFI	Proporción de la cartera total (%)	Cartera en riesgo (> 30 días)	Cartera en riesgo (> 90 días)
Visión de Finanzas	32	7,7	2,7
Financiera Familiar	19	6,2	3,0
Grupo Interfisa	15	4,4	2,8

Fuente: UTEP, BCP.

Los dos programas globales estuvieron dirigidos principalmente a los microempresarios urbanos, específicamente a los de la capital, Asunción. El segundo programa global quiso ampliar los servicios a las microempresas rurales, pero sólo tuvo un éxito limitado. Desembolsó 40 por ciento de los recursos del programa en ciudades fuera de Asunción y a un número muy limitado de microempresarios rurales (menos de 1 por ciento de la cartera microempresarial fue para microempresas rurales). Algunas IFI participantes siguen expandiendo sus operaciones de microfinanzas en las zonas rurales mediante la Línea de Actividad financiada por BID/FOMIN para IFI individuales.

El microcrédito crece durante la recesión

El primer programa global de Paraguay se desarrolló en el contexto de una recesión económica a la que precedió un periodo de gran crecimiento en los años 80. En 1989, el nuevo gobierno adoptó un conjunto de medidas de reforma estructural para estabilizar la economía, reducir el déficit fiscal, liberalizar las tasas de interés e introducir operaciones de mercado abierto. Las tasas de inflación disminuyeron de 44 por ciento en 1990 a 11 por ciento en 1992. El crecimiento promedio del PIB aumentó durante 1989-1991 a 3,7 por ciento, pero disminuyó de 1990-1995 a 3,1 por ciento. El desempleo subió y la producción disminuyó en el sector agropecuario, así como en otros sectores productivos. Las IFI tradicionales empezaron a explorar nuevos mercados, ofreciendo crédito a un creciente sector microempresarial informal. El programa global I sirvió de catalizador para que las IFI interesadas abrieran nuevos mercados canalizando fondos nuevos a las microempresas.

El segundo programa global tuvo lugar en un entorno macroeconómico frágil debido a las dificultades que atravesaba el sector financiero y a un crecimiento lento. El sector agropecuario experimentó una disminución de la productividad y del comercio regional; la inversión del sector

público también decayó. Los problemas del sector financiero produjeron una restricción del crédito, la cual causó un alza de las tasas de interés y una contracción de la demanda de las empresas privadas. Sin embargo, el PG II suministró fondos nuevos y asistencia técnica continua a las IFI participantes seleccionadas.

Sector financiero

En los años 90, Paraguay tenía un sector financiero incipiente, una regulación de los movimientos financieros inadecuada y mercados de capital subdesarrollados. A raíz de la rápida afluencia de dinero asociado con el narcotráfico, aparecieron muchos bancos y sociedades financieras. Para 1995, el mercado financiero de Paraguay consistía en 13 bancos extranjeros, 20 bancos nacionales, 68 sociedades financieras, 40 compañías de seguros y 183 cooperativas financieras, una sobreabundancia de intermediarios financieros para una economía tan pequeña.

Desde 1995, Paraguay ha estado inmerso en una crisis financiera, situación que ha provocado el cierre de 9 bancos y más de 30 financieras. Para 2001, el sector financiero estaba compuesto por 10 bancos extranjeros, 9 bancos nacionales y 22 sociedades financieras.

Se llevaron a cabo varios tipos de reformas del sector financiero, incluida la liberalización de las tasas de interés y depósitos de seguro, la suspensión de las tasas de interés subsidiadas y la aplicación de normas de disciplina y control para la banca (incluyendo auditorías externas independientes y capitalización basada en el riesgo de cartera), declaración de datos financieros y clasificación de las instituciones financieras. Además, se aprobó la nueva Ley del Banco Central y la Ley de Bancos y Entidades Financieras, que establecieron requisitos estrictos de capitalización mínima y de constitución de reservas financieras. El proceso de consolidación del sector financiero continuó con fusiones y la liquidación de algunas instituciones.

Las políticas de estabilización del gobierno paraguayo tuvieron un impacto positivo en el sector financiero. La captación de depósitos de ahorro aumentó de manera importante al reestablecerse la confianza de los consumidores y se registró un incremento del crédito a empresas privadas. Sin embargo, las reformas financieras fueron muy lentas. A pesar de que las tasas de interés habían disminuido, seguían siendo muy altas y la estructura de los plazos cortos para depósitos bancarios constituía un obstáculo para el mercado de depósitos a largo plazo y, por lo tanto, un obstáculo para el crecimiento económico.

En este entorno financiero inestable apareció el microcrédito. La disminución del crecimiento del sector agropecuario, los cambios en la reglamentación bancaria que liberalizaron el sistema financiero y suspendieron los topes de las tasas de interés, las presiones de la competencia y una demanda creciente de las microempresas han creado un incentivo para que las IFI exploren otros segmentos del mercado en busca de nuevos clientes.

Sector microempresarial grande

El sector microempresarial representa una gran parte de la actividad económica en Paraguay. En 1990, las microempresas empleaban a 64 por ciento de la población económicamente activa del país. Según una encuesta de hogares de 1998, había aproximadamente 987.326 microempresas funcionando en el país, la mayoría informales. La mayor parte de estos empresarios son pequeños comerciantes, agricultores y trabajadores independientes. Recurren al empleo por cuenta propia como una manera de sobrevivir frente al gran desempleo. Aparte de la familia, los amigos y los intermediarios financieros informales, estas microempresas carecían de acceso al financiamiento

para expandir sus negocios y, por lo tanto, constituían una fácil venta para los servicios microfinancieros.

Una base institucional incipiente

Antes del programa global, varias instituciones no reguladas tenían experiencia en atender al sector microempresarial con préstamos a corto plazo e intereses muy altos. Este marco institucional existente incluía a los proveedores privados de crédito (intermediarios financieros, miembros de la familia y parientes), cajas de crédito que ofrecían muchos préstamos de consumo a los asalariados de las zonas urbanas y a las pequeñas empresas, y bancos del sector público, como el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Banco Nacional del Trabajo. Estos bancos recibían grandes transferencias de capital (subsidios) del estado para compensar sus pérdidas y sufrían problemas estructurales graves, incluyendo poca productividad y costos administrativos elevados. La Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo (FUPACODE), afiliada a ACCIÓN International, era la única ONG financiera que proporcionaba crédito y asistencia técnica a las microempresas en Paraguay. A diferencia de otros países donde el BID aprobó préstamos globales, el ímpetu de las microfinanzas en Paraguay vino de las cajas de crédito y de las compañías locales de crédito al consumo que deseaban expandir su mercado.

Unidad de ejecución eficiente

La Unidad Técnica Ejecutora del Programa (UTEP) del Banco Central de Paraguay (BCP), se creó como una unidad ejecutora especial para administrar los fondos de los programas globales y sus componentes de asistencia técnica. Con la asistencia de Internationale Projekt Consult (IPC), una consultora alemana, UTEP ejecutó los dos programas con mucha eficiencia. Los cinco miembros del personal de UTEP administraban y supervisaban la actuación de las IFI participantes. La eficiencia y el liderazgo de la UTEP en el programa contribuyeron de manera importante a su éxito. La ubicación de la UTEP dentro del Banco Central y la experiencia de su personal facilitaron el desembolso de los fondos de préstamo, reduciendo de este modo los costos de transacción para las IFI participantes. La utilización de formatos almacenados en disquetes también facilitó la presentación de informes por las IFI.

Criterios de selección, supervisión y seguimiento

Aun en medio de una crisis financiera, el organismo de ejecución del programa, con el apoyo de la Superintendencia de Bancos (SB), aplicó criterios de selección estrictos para las IFI participantes y llevó a cabo un control y seguimiento rigurosos de la actuación durante el PG I, como ser: (i) las IFI debían ser instituciones financieras reguladas, sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos; (ii) las IFI debían mantener un coeficiente de suficiencia de capital de por lo menos 8 por ciento de los activos ponderados por riesgo; (iii) las IFI debían mantener una cartera en riesgo por más de 30 días de un máximo de 10 por ciento; (iv) las IFI debían mantener una cartera en riesgo por más de 90 días de un máximo de 3 por ciento; (v) las utilidades no podían ser negativas; y (vi) la cartera clasificada en las categorías C, D y E no podía pasar de 10 por ciento.

El PG II exigía que las IFI: (i) estuvieran reguladas por la SB; (ii) presenten pruebas de su capacidad de evaluar y conceder microcréditos; (iii) mantengan un coeficiente de suficiencia de capital de por lo menos 10 por ciento; (iv) mantengan una cartera en riesgo de más de 60 días no mayor a 10 por ciento; (v) mantengan una cartera en riesgo de más de 90 días no mayor a 3 por ciento; y (vi) registren ganancias mayores o iguales a cero.

La aplicación estricta de los criterios de selección contribuyó significativamente al éxito del programa, pero impidió la participación de muchas instituciones. Seis sociedades financieras y dos bancos comerciales fueron seleccionados y participaron en el primer programa global y 14 IFI fueron seleccionadas para el segundo programa global. Después de dos fusiones y la compra de algunas carteras, la suspensión de algunas IFI del programa y la adición de una sociedad financiera nueva, el número de IFI participantes se ha reducido a nueve: Financiera Familiar, Multibanco, Visión de Finanzas, Interfisa, Figesa, El Comercio, Financiera Itacuí, Regional y Financiera Financentro.

Las cajas de crédito, cooperativas de crédito y FUPACODE no pudieron participar en los programas globales por no ser instituciones reguladas. Sin embargo, varias de las cajas de crédito más importantes se transformaron en financieras, convirtiéndose luego en los participantes principales de los programas globales. Se esperaba que en el PG II, se pudiera llegar a las microempresas rurales a través de las cooperativas de crédito. Las cooperativas de crédito han desempeñado tradicionalmente un papel activo como instituciones financieras que atienden a clientes de bajos ingresos. Estas instituciones todavía necesitaban bastante fortalecimiento institucional y estaban en el proceso de ser reguladas por la SB. La Superintendencia de Bancos recibió cooperación técnica del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para ayudar a las cooperativas de crédito a aumentar la eficiencia de sus operaciones. Ocho cooperativas de crédito, cinco de la capital y tres de otras ciudades, están siendo auditadas y fortalecidas gracias a esta iniciativa para que finalmente puedan participar en el programa global. La participación futura de las cooperativas de crédito sería una ayuda importante para el programa global en lo que respecta a su alcance a las microempresas rurales.

IFI microfinancieras pequeñas y flexibles se desarrollan en busca de nuevos nichos de mercado

Las IFI que participaron en ambas etapas del programa global eran intermediarios financieros pequeños y flexibles, interesados en ampliar sus servicios financieros. Después de la segunda etapa del programa global, se reconoció a tres IFI como líderes del mercado microfinanciero paraguayo. Éstas son: Financiera Familiar, Visión Financiera e Interfisa Financiera, que representan un caso de desarrollo de operaciones a menor escala o *downscaling* de una sociedad financiera.

La IFI dominante durante el primer programa global, Financiera Familiar, era una caja de crédito que había aprovechado las políticas de liberalización, transformándose en una financiera. Al 30 de septiembre de 1986, Financiera Familiar tenía 6.476 clientes microempresariales y una cartera de préstamos de \$6,3 millones, que representaba 23 por ciento de su cartera de préstamos total. En la actualidad, con 70.000 clientes, Financiera Familiar es la institución de crédito al consumo más importante de Paraguay y su objetivo es ampliar sus operaciones a través de nichos de mercado, incluyendo 8.500 microempresas. En la primera etapa del programa, Financiera Familiar representó más de 50 por ciento de la cartera. Como seguía utilizando una tecnología de crédito al consumo, Financiera Familiar tuvo una experiencia negativa con el sector microempresarial. Sus costos operativos eran altos y lo mismo ocurrió con la morosidad. Sin embargo, en la segunda etapa del programa global, Familiar adoptó la tecnología microcrediticia, eliminando su departamento de facturación y aplicando la modalidad de sueldo variable (plan de incentivos) para oficiales de préstamo. Los resultados fueron muy positivos y Financiera Familiar pasó a ocupar el segundo lugar entre las IFI del PG II.

En el PG II, Financiera Visión fue la IFI más activa. Visión comenzó el programa en diciembre de 1996 y actualmente es la institución líder del mercado microempresarial con una cartera de \$14 millones y 15.000 clientes. Visión ha extendido su alcance estableciendo agencias en todo el país.

Actualmente tiene 19 agencias en las ciudades y pueblos más importantes. Al principio, Visión utilizaba tecnología de crédito al consumo, pero en 1997, víctima de una morosidad creciente, cambió radicalmente y adoptó tecnología de microcrédito.

Interfisa Financiera, con 22 años de experiencia en el sector financiero, empezó a dar crédito al sector microempresarial en 1996, a través del programa global. Interfisa se dedicaba a la banca corporativa, pero la competencia la estaba desplazando. Con apoyo del programa global, se atrajo a la institución al mercado microfinanciero donde comenzó ofreciendo un número limitado de microcréditos a través de una unidad centralizada y especializada, dirigida por su gerente general. Después de un programa piloto, Interfisa probó una tecnología microcrediticia nueva y obtuvo buenos resultados, suficientes como para convencer a la dirección y a los accionistas de las capacidades de administración de riesgos y la rentabilidad inherentes al nuevo producto de microcrédito. Interfisa ha bajado la escala de sus operaciones con 15 por ciento de su cartera de préstamos dirigida al mercado microempresarial.

Cuadro C.5. Préstamos vigentes y tasas de interés de los programas globales, 1994-2001

	Dic. 94	Dic. 96	Dic. 97	Dic. 00	Dic. 01
Número de préstamos vigentes	567	7.667	19.779	37.183	44.584
Tasa de interés mensual promedio	7,8%	5,5%	4,5%	5,7%	4,7%
Tasa de interés anual para préstamos de bancos comerciales	35,5%	31,9%	27,8%	26,8%	28,3%
Tasa de interés anual de BCP a IFI			18%*		20,1%

*Fuente: UTEP, BCP. *Al 30 de junio de 1997.*

Industria competitiva

Ambos programas globales hicieron hincapié en la importancia de permitir a las IFI que fijen libremente sus tasas de interés para cubrir costos y percibir ganancias. La tasa de interés que cobraba el Banco Central a las IFI era 18 por ciento al 30 de julio de 1997 (PG I) y 20 por ciento al 31 de diciembre de 2001 (PG II). La tasa de interés comercial era 28,1 por ciento al 30 de junio de 1997 y 28,3 por ciento al 31 de diciembre de 2001. Debido a los elevados costos de operación, la tasa de interés de los subpréstamos era generalmente alta. La tasa de interés mensual promedio osciló entre 7,8 por ciento en diciembre de 1994 a 4,6 por ciento en junio de 2001, en moneda nacional. La tasa de interés de los subpréstamos disminuyó bastante gracias a las economías de escala logradas por las IFI a raíz del aumento de la cartera microempresarial y la competencia entre IFI. El Cuadro C.5 muestra el crecimiento de los subpréstamos y la reducción gradual de las tasas de interés.

Asistencia técnica

El programa global ayudó a cubrir los costos iniciales de la inversión en sistemas informáticos y capacitación y proporcionó asistencia técnica a las IFI para establecer tecnología apropiada para el microcrédito. Los objetivos específicos del componente de asistencia técnica del PG I fueron: (i) prestar apoyo al organismo de ejecución; (ii) transferir tecnología de microcrédito a las IFI participantes; (iii) traer asistencia técnica a los microempresarios; (iv) concientizar a los microempresarios y a las IFI en materia de protección ambiental e incrementar la participación de

las mujeres; y (v) ayudar al Banco Central y a la SB con la reforma reglamentaria de la supervisión del microcrédito.

El componente de asistencia técnica fue diseñado para: (i) transferir tecnología de microcrédito a las IFI participantes; (ii) determinar y reducir los impedimentos reglamentarios e institucionales al acceso de las microempresas al crédito; (iii) fortalecer las cooperativas elegibles para el programa de crédito; (iv) ayudar con el examen de impacto ambiental de las microempresas; y (v) estimular la participación de las mujeres en el programa.

La consultora alemana IPC proporcionó asistencia técnica a la UTEP en los campos de finanzas y sistemas de información gerencial con muy buenos resultados. La UTEP recibió apoyo para crear un sistema de redescuento rápido y ágil, elaborar un manual de contabilidad y un registro de operaciones crediticias, diseñar y aplicar normas de estadísticas y presentación de informes, diseñar un mecanismo de evaluación y coordinar los servicios de consultoría del programa.

IPC apoyó la transferencia de tecnología a las IFI participantes capacitando a los oficiales de préstamos y proporcionando asesoría técnica para la instalación y utilización de los sistemas de información para la administración de los micro préstamos. Como parte de la capacitación, consultores externos acompañaban a los oficiales de préstamos en sus visitas a los clientes con pagos atrasados. Se impartió capacitación a 167 oficiales de préstamos nuevos, creando una nueva práctica en el país. Para junio de 2001, habían más de 500 oficiales de préstamos capacitados. La capacitación impartida incluyó la transferencia de conocimientos en el uso de software para la administración de la cartera de préstamos. Según una encuesta del BID, las IFI reconocieron que el componente de fortalecimiento institucional del programa apoyaba al componente de crédito, lo cual era muy útil para ayudar a establecer nuevas sucursales, capacitar a los oficiales de préstamo, proporcionar asistencia técnica a nivel gerencial e instalar sistemas computarizados.

Sistema de vales de capacitación para las microempresas

A diferencia de otros programas de cooperación técnica de los préstamos globales, los programas de Paraguay incluyeron un subcomponente que financió parcialmente los cursos de capacitación para un máximo de 8.000 microempresas, usando un sistema de subsidios directos al grupo objetivo en la forma de vales de capacitación. El resto del costo de la capacitación lo absorbía el microempresario. Se distribuyeron 15.125 vales para cursos de desarrollo técnico, productivo y empresarial, focalizando a más de 85 por ciento de los beneficiarios, que consideraron que el programa de vales era útil para la provisión de cursos.

Con este innovador sistema de capacitación, impulsado por la demanda, los microempresarios podían escoger los cursos y los proveedores. Un total de 41 instituciones de capacitación impartieron 1.303 cursos de un promedio de 17 horas cada uno. El Centro de Apoyo a las Empresas y las oficinas regionales del Ministerio de Industria y Comercio eran los encargados de distribuir los vales, de un valor de aproximadamente \$20 cada uno. En general, este monto llegaba a cubrir hasta 60 por ciento del costo total de cada curso.

Participación de las microempresarias

Más de 50 por ciento de las microempresas unipersonales y 45 por ciento del total de microempresas de Paraguay están dirigidas por mujeres. El primer programa global tuvo éxito en prestar servicios y asistencia técnica a las microempresarias, haciendo hincapié en la capacitación de oficiales de préstamos para atender a esta clientela. En efecto, 50 por ciento del total de créditos

fueron concedidos a mujeres empresarias. Del mismo modo, 40 por ciento de los créditos concedidos en virtud del PG II fueron para mujeres.

El componente de cooperación técnica introdujo los cursos de capacitación dirigidos a mujeres microempresarias, a través de la Secretaría de la Mujer. Un total de 14.000 mujeres empresarias recibieron vales de capacitación.

Impacto sobre el medio ambiente

La cooperación técnica incluyó una evaluación del impacto ambiental de las actividades de los clientes microempresariales. Según el informe de un caso de estudio sobre 100 microempresarios que recibieron fondos del programa, éstos no produjeron un impacto negativo sobre el medio ambiente.

Lecciones aprendidas

Para las IFI participantes, la mayor contribución de los programas globales fue prestar apoyo a su entrada al nuevo segmento de mercado y/o la creación de una nueva base de clientes. Los programas globales cambiaron la percepción que tenían los intermediarios financieros de los clientes microempresariales y les permitieron desarrollar una nueva tecnología microfinanciera en sus operaciones de préstamo. Las IFI participantes desarrollaron confianza en un nuevo sector y aprendieron que atomizar el riesgo es buen negocio.

Según una encuesta del BID, las principales razones por las que las IFI participaron en los programas globales fueron:

- Acceso a nuevas fuentes de financiamiento a largo plazo a tasas de mercado, y
- Asistencia técnica para desarrollar nuevos productos y servicios para el mercado microempresarial.

Otras razones citadas por las IFI, que estaban fuera del control de los programas globales mismos, fueron:

- Disminución de la productividad y de las utilidades en empresas más grandes, haciendo que el creciente sector microempresarial se volviera más atractivo.
- Competencia entre bancos comerciales y sociedades financieras por los segmentos de mercado tradicionales.

Si bien los programas globales ayudaron a abordar los obstáculos más importantes que las IFI tradicionales enfrentaban para dedicarse al microcrédito, para algunas IFI que participaron en ellos, estos obstáculos siguieron limitando la expansión de los servicios crediticios a los microempresarios. Los obstáculos más citados fueron:

- Percepción de las microempresas como actividades de alto riesgo.
- Costos de operación elevados asociados con la concesión de préstamos a las microempresas.
- Ausencia de una central de riesgos para pequeños préstamos en el país (a pesar de que éste era uno de los objetivos del PG II, no fue ejecutado).

- Un marco legal y normativo que impedía a las cooperativas de crédito entrar al mercado microfinanciero (si bien fue incluido en el PG II, este componente no se pudo ejecutar).

A pesar de las reservas de unas cuantas IFI, los anteriores comentarios formulados por las IFI participantes y las estadísticas presentadas al principio de este estudio de caso prueban que los programas globales de Paraguay tuvieron éxito en aumentar el número de microempresas con acceso a fuentes formales de crédito, evitando al mismo tiempo los impactos negativos sobre las instituciones financieras participantes. Se pueden aprender varias lecciones importantes de los factores que contribuyeron al éxito de los programas globales de Paraguay:

- La disponibilidad de financiamiento a más largo plazo fue un buen incentivo para la participación de las IFI, a pesar de que las tasas de interés que debían pagar eran tasas de mercado.
- Las IFI participantes en los programas globales pudieron fijar libremente las tasas de interés de los préstamos que concedían a las microempresas de modo a cubrir sus costos y generar ganancias.
- La competencia entre IFI en mercados tradicionales las llevó a explorar nuevos segmentos de mercado.
- Las reformas financieras fueron un incentivo para que ciertas IFI semiformales, las cajas de crédito, se transformaran en financieras reguladas y participaran en los programas globales.
- La asistencia técnica de alta calidad de la consultora IPC y los incentivos financieros para sufragar parte de los costos iniciales ayudaron a las IFI interesadas a superar las barreras a la entrada en el mercado microfinanciero.
- El liderazgo del organismo de ejecución – la oficina de la UTEP en el Banco Central – y la eficiencia de sus operaciones facilitaron la participación activa de las IFI interesadas.
- Los criterios de elegibilidad y las normas de desempeño para las IFI participantes aseguraron que su rendimiento no fuera afectado negativamente por su participación en los programas globales.

Anexo D. Estudio de un caso práctico: Perú

El primer programa global de crédito para la microempresa de Perú fue de 1995 a 1998 por \$35,7 millones (\$25 millones del BID y \$10,7 millones en fondos de contrapartida). Sobre la base de esta experiencia exitosa se diseñó el segundo programa global, que tuvo lugar de 1998 a 2001 por \$42,86 millones (\$30 millones de fondos del BID y \$12,86 en fondos de contrapartida). En vista del éxito de los dos programas y la demanda continua de fondos, el Gobierno de Perú solicitó un tercer préstamo global. En lugar de ejecutar un programa separado para atender esta solicitud, se incorporó un componente de crédito microempresarial en el Programa de Crédito Multisectorial.

Los programas globales contribuyeron a la expansión del crédito al sector microempresarial y a la sostenibilidad de las instituciones financieras intermediarias (IFI) en Perú. Los programas también tuvieron un efecto de gran alcance al ampliar el sistema de información sobre riesgo crediticio para incluir créditos menores a \$4.500, ayudando de esta manera a reducir el riesgo del microcrédito.

Los recursos de crédito de los programas globales estuvieron orientados hacia los grupos tradicionalmente subatendidos. Como se observa en el Cuadro D.1, el tamaño de préstamo promedio era \$1.017 en el primer programa global y \$750 en el segundo, más de 40 por ciento de los préstamos fueron para mujeres, cerca de 85 por ciento fueron para zonas fuera de Lima y 15 por ciento fueron para la agricultura. Una evaluación externa estimó que casi la mitad de la suma desembolsada en el PG I fue para clientes nuevos (Chully 1998). Las IFI participantes afirmaron que el programa ayudó a “conceder crédito a las microempresas y al sector agropecuario, aumentar el capital de trabajo de estos clientes, mejorar sus circunstancias y enseñarles una cultura de reembolso”, así como “incrementar la cantidad y monto de los créditos.”

Entorno macroeconómico

El primer programa global de Perú (1995-1998) se desarrolló en el contexto de la recuperación del país de la hiperinflación y la recesión de 1988-1992, así como de estabilidad política y disminución de la violencia. La recuperación creó un ambiente en el que los bancos estaban más dispuestos a expandir su mercado. Para 1994, la inflación era 15,4 por ciento, habiendo disminuido de 7.650 por ciento en 1990. Entre 1993 y 1995, el crecimiento anual de la economía fue de 8,9 por ciento, lo que permitió que los negocios crecieran y solicitaran y utilizaran crédito. No obstante, en 1995, se estimaba que la mitad de los peruanos eran pobres y que cerca de 20 por ciento vivían en la pobreza extrema. Durante la crisis económica, mientras las familias empleaban nuevas estrategias para sobrevivir, el sector microempresarial creció.

El segundo programa global (1998-2001) fue afectado por la crisis financiera internacional de 1998, agravada por el fenómeno de El Niño. En 1998, el crecimiento del PIB alcanzó sólo 0,3 por ciento y 3,8 por ciento en 1999. El crédito estaba restringido, los intereses subían y la demanda disminuía. La mora bancaria llegó a 8,8 por ciento en marzo de 1998,

Cuadro D.1. Indicadores básicos del PG I y PG II

Indicadores	PG I (al 30/6/98)	PG II (al 30/9/01)
Monto del programa	Crédito: \$25 millones del BID, \$10,7 millones de contrapartida. Asistencia técnica: \$2,75 millones de COSUDE, \$1,2 millones de contrapartida.	Crédito: \$30 millones del BID, \$12,86 millones de contrapartida. Asistencia técnica: N/A
Condiciones del préstamo del BID	2% anual a 30 años, 7 años de gracia	Tasa variable del BID costo de los fondos + 0,75 por ciento (cerca de 7%), 25 años, 3½ años de gracia + comisiones de 1,75%.
Fechas inicio/fin	Septiembre 1995 - mayo 1998	Septiembre 1998 – octubre 2001
# total de subpréstamos	31.038	71.336
Préstamo promedio	\$1.017	\$750
Préstamo máximo	\$10.000/promedio \$5.000	\$10.000/promedio \$5.000
Cobertura del sector	67% comercio minorista, 12,5% servicios, 9,4% agricultura, 8% industria	52,8% comercio minorista, 21,2% servicios, 15,5% agricultura, 6,3% industria y 4,2% transporte y otros
Tipo de préstamo	74% capital de trabajo 26% activos fijos	80,2% capital de trabajo 19,8% activos fijos
Elegibilidad institucional	Bancos, financieras, CMAC, CRAC, EDPYME	Bancos, financieras, CMAC, CRAC, EDPYME
Porcentaje rural	85% fuera de Lima	82% fuera de Lima
Porcentaje mujeres	45%	43%
# IFI participantes	18 (5 bancos, 7 CMAC, 3 CRAC, 1 EDPYME)	15 (2 bancos, 9 CMAC, 1 CRAC, 3 EDPYME)
Porcentaje concentración IFI	IFI principal: 24% (CMAC Arequipa); 3 IFI principales: 54% (Banco Orión 18,3%, Banco Wiese 12,4%)	IFI principal: 43% (Banco del Trabajo); 3 IFI principales: 76% (CMAC Piura 23%, CMAC Sullana 10%)
Cartera en riesgo de IFI principal	CMAC Arequipa: 5,1%	Banco del Trabajo: 6,8%
Asistencia técnica	Organismo de ejecución, IFI, microempresas, sistema financiero	Ninguna
Objetivo general	Ampliar el acceso de las microempresas rurales, suburbanas y urbanas formales e informales al crédito formal, con miras a fomentar la capacidad de la población de bajos ingresos con talento empresarial para aprovechar las oportunidades económicas disponibles en el país.	
Objetivo específico	Equipar a las instituciones financieras intermediarias (IFI) que participan en el programa para que puedan satisfacer, de manera autosostenible y en grado creciente, la demanda de crédito de las microempresas, utilizando también recursos locales para este propósito, respetando debidamente las normas ambientales.	

aumentando de 7,9 por ciento a fines de 1996. La mora era todavía mayor en las carteras de préstamos al consumo y microfinanzas. El rendimiento del patrimonio promedio de la banca disminuyó de 9,9 por ciento en 1998 a 4,1 por ciento en 1999. Esta contracción de la actividad económica dio lugar a una consolidación de la banca y acrecentó la cautela de los bancos respecto de los pequeños y microprestamos, y tuvo un impacto negativo sobre el sector. Sin embargo, los fondos del préstamo global permitieron que las IFI especializadas siguieran concediendo préstamos a las microempresas durante la crisis.

Sector microempresarial vibrante

Se estima que en Perú existen 1,4 millones de microempresas urbanas (con menos de 10 trabajadores) y 1,4 millones de microempresas rurales (con menos de 10 hectáreas). En Lima se estima que existen cerca de 768.000 microempresas, 67 por ciento de ellas microempresas unipersonales. Aproximadamente 80 por ciento de las microempresas peruanas son informales y emplean a seis millones de personas o 75 por ciento de la población económicamente activa, representando 40 por ciento del PIB.¹⁵ Las mujeres representan entre 45 y 50 por ciento de los trabajadores del sector informal. Se trata de uno de los sectores microempresariales más densos de la región, lo cual ha sido un factor favorable para el programa global.

Para los fines de los programas globales, microempresas eran las empresas que tenían 10 empleados o menos y un activo total de hasta \$20.000, o hasta 10 hectáreas de tierra cultivable, excluyendo la propiedad.

Mercado financiero

La crisis económica de principios de los 90 devastó al sistema financiero peruano, provocando la quiebra del banco de desarrollo estatal y de muchas cooperativas de crédito. La banca también se consolidó de manera espectacular durante este periodo, de 25 bancos que existían en la época del primer programa global, quedaron sólo 15. Actualmente, además de los bancos, el sector financiero incluye 5 sociedades financieras, 14 cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC), 11 cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC), 13 Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME) y las cooperativas de crédito. Las EDPYME, creadas en 1996, son supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros, pero no están autorizadas a captar depósitos del público.

En la época del primer programa global, menos de 2 por ciento del total de microempresas tenía acceso a servicios financieros formales e incluso semiformales. Para los bancos comerciales tradicionales, los préstamos al sector microempresarial eran demasiado peligrosos y costosos. La Superintendencia de Banca no mantenía historiales de crédito para préstamos menores a \$4.500 y los bancos no contaban con tecnología crediticia especializada para administrar grandes cantidades de pequeños préstamos. Por lo tanto, las tasas de interés eran muy altas y el acceso difícil.

Base institucional competente

Una amplia red de instituciones financieras especializadas ha estado concediendo préstamos al sector microempresarial, incluidos algunos bancos y sociedades financieras, CMAC, CRAC, organizaciones no gubernamentales (ONG), EDPYME y cooperativas de crédito – con al menos 40 instituciones reguladas especializadas.

Mibanco es el único banco comercial especializado en microfinanzas y Financiera Solución la única sociedad financiera especializada en microfinanzas. Las instituciones financieras intermediarias no bancarias de mayor éxito han sido las CMAC, que datan de 1982 y son de propiedad mayoritaria de la municipalidad en la que están ubicadas. Las CMAC operan fuera de Lima, en zonas y con clientes a los que no llega tradicionalmente el sector bancario. El microcrédito ocupa cerca de 68 por ciento de su cartera total y, al 30 de septiembre de 2001, los activos combinados de las CMAC alcanzaban \$319 millones. Las CMAC han sido un ejemplo para el resto del sector financiero formal, demostrando que las actividades microfinancieras sí generan ganancias, incluso en épocas difíciles como las causadas por el fenómeno de El Niño y la crisis asiática.

¹⁵ BID, Doc RE3-00-005. Estudio de caso, 2000.

Menos desarrolladas, pero contribuyendo también a extender el alcance de las microfinanzas, están las CRAC, que comenzaron en 1993 centrándose en la economía rural. Al 30 de septiembre de 2001, el microcrédito representaba cerca de 79 por ciento de su cartera total y los activos combinados de las CRAC totalizaban \$95 millones. Las CRAC han sufrido de falta de vigilancia eficaz y de dependencia excesiva de los fondos de la Corporación Financiera de Desarrollo, COFIDE. Las ONG también prestan al sector microempresarial y algunas se han beneficiado de los pequeños proyectos del BID, pero no se les permitió participar en los programas globales por ser instituciones no reguladas. Las ONG más exitosas se transformaron en EDPYME y, para cuando comenzó el PG II, ya habían siete de estas EDPYME, que aumentaron a 13 para fines de 2001. Finalmente, las cooperativas de ahorro y crédito también cuentan entre sus clientes a las microempresas, pero han atravesado periodos de ajuste y algunas de las más importantes han tenido que suspender sus actividades.

Cuadro D.2. Participación de IFI en el PG I (al 30/6/98)

IFI	\$ Desembolsados	Porcentaje desembolsado	Préstamo promedio (31/3/98)*	Cartera en riesgo (%)
Bancos	16.438.500	50,2	903	
Regional del Norte	728.500	2,2	4.681	7,6
Wiese	4.000.000	12,35	4.392	5,8
Orión	6.000.000	18,25	631	5,9
del Trabajo	3.700.000	11,3	485	5,5
República	2.010.000	6,1	4.058	2,3
CMAC	14.100.000	43,06	1.140	
Tacna	850.000	2,59	1.112	3,5
Cusco	900.000	2,77	1.005	5,6
Arequipa	7.750.000	23,66	1.320	5,1
Piura	2.500.000	7,63	780	7,0
Trujillo	1.500.000	4,58	1.282	15,3
Ica	400.000	1,22	2.112	10,4
Maynas	200.000	0,61	1.121	5,1
CRAC	1.920.000	5,86	1.882	
Selva Central	920.000	2,81	1.388	3,2
del Sur	400.000	1,22	2.894	6,6
Cañete	600.000	1,83	2.741	20,9
EDPYME	290.000	0,88	2.310	
Credinpet	290.000	0,88	2.310	11,7
TOTAL	32.748.500	100		

Fuente: COFIDE, Informe de Progreso al 30/6/98.

*Evaluación del PG I, Chully y Portocarrero, agosto 1998, al 31/3/98.

A pesar de la existencia de esta base diversificada de IMF en el momento de la preparación de los programas globales, todavía se podían mejorar los servicios, incrementar la eficiencia y desarrollar un mercado competitivo, ya que las tasas de interés y la demanda eran sumamente altas.

Supervisión y regulación eficaces

Las reformas estructurales de los años 90, que liberalizaron las tasas de interés e introdujeron la aplicación de los criterios de Basilea, tuvieron un efecto favorable sobre el sector financiero en general y el sector microfinanciero en particular. Con la aprobación de una serie de leyes bancarias sucesivas se fortaleció la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), se aumentó la competencia y se ayudó a crear un entorno financiero más estable. Las tasas de interés liberalizadas ayudaron a los microintermediarios financieros a cubrir los costos. La Ley de Bancos de 1996 colocó a las CMAC y CRAC bajo la supervisión de la SBS, autorizó a la SBS a intervenir en las IFI no formales y creó un nuevo tipo de IFI, la EDPYME. Las reformas también fortalecieron la central de riesgos de la Superintendencia de Banca y Seguros. El sistema financiero dio señales de mejoría al aumentar la liquidez de la banca como porcentaje del PIB de 5,1 por ciento en 1990, a aproximadamente 20 por ciento en 1998.

Organismo de ejecución eficiente

Los programas fueron ejecutados por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), una institución de segundo piso del sector público, que asignó los fondos a las IFI elegibles mediante un mecanismo de financiamiento simplificado basado en adelantos y controles *ex post* estrictos. Fue la primera vez que fondos de un préstamo global para el microcrédito se ofrecían sin un sistema de redescuento.

Cuadro D.3. Programa global II (al 30/9/01)

IFI	\$ Desembolsados	Porcentaje desembolsado	Préstamo promedio (\$)	Cartera en riesgo (%)*
Bancos	26.194.000	49	659	
del Trabajo	23.121.000	43,2	591	6,8
Wiese	3.073.000	5,7	5.046	13,5
CMAC	22.931.000	42,9	790	
Arequipa	2.039.000	3,8	1.206	5,1
Huancayo	563.000	1,1	863	5,2
Ica	1.109.000	2,1	967	10,4
Paita	543.000	1,0	375	6,5
Pisco	358.000	0,7	695	9,1
Piura	12.176.000	22,8	731	6,5
Santa	171.000	0,3	772	4,1
Sullana	5.536.000	10,3	882	8,6
Tacna	436.000	0,8	1.061	4,8
CRAC	252.000	0,5	1.313	
San Martín	252.000	0,5	1.313	12,3
EDPYME	4.134.000	7,7	1.743	
Crear Tacna	578.000	1,1	1.894	11,4
Edyficar	3.312.000	6,2	1.742	9,5
Proempresa	244.000	0,5	1.476	9,1
TOTAL IFI	53.511.000	100	750	

Fuente: Evaluación del PG II, Chully 2001.

*SBS

La función básica de COFIDE es atraer e intermediar fondos para financiar inversiones en infraestructura pública y privada y préstamos a pequeños empresarios y agricultores, a través de IFI u organizaciones de desarrollo. En 1990 se llevó a cabo una reestructuración profunda de COFIDE,

que de 570 empleados en 1990, pasó a tener 114 en 1994. En 1994, el activo total de COFIDE era \$544 millones, la mora era 3 por ciento y el rendimiento del patrimonio 2,9 por ciento.¹⁶ Para cuando comenzó el segundo programa global, en 1997, el activo de COFIDE llegó a \$1.180 millones, la mora a 1 por ciento y el rendimiento del patrimonio a 1,4 por ciento.

La experiencia de COFIDE con líneas de crédito múltiples y el mecanismo de desembolso simplificado de los programas globales permitieron una ejecución rápida y eficiente de los programas, a beneficio de los participantes. En el primer año, se desembolsaron 66 por ciento de los fondos del primer programa y ambos programas globales desembolsaron la totalidad de los fondos de crédito antes de lo programado. En opinión de la mayoría de las IFI participantes, la actuación de COFIDE contribuyó a aumentar la cantidad de crédito que llega a los beneficiarios finales. Otra de las funciones de COFIDE fue habilitar y supervisar a los participantes.

Selección y supervisión estrictas de los participantes

Los requisitos de elegibilidad relativamente estrictos y la supervisión periódica de los resultados aseguraron que las instituciones participantes fueran viables. Para poder recibir recursos del programa global, las IFI tenían que ser supervisadas por la SBS y no estar bajo acción especial, es decir, no tener juicios pendientes con COFIDE. Además, las instituciones participantes debían satisfacer una serie de requisitos relacionados con la cartera en riesgo, utilidades netas y nivel de obligaciones corrientes con COFIDE.¹⁷ Los criterios se verificaban cada trimestre para asegurar que se mantuviera el mismo nivel de cumplimiento. La mayoría de los participantes están de acuerdo en que los criterios de elegibilidad fueron un factor importante para ayudar a ampliar el crédito a las microempresas sobre una base de sostenibilidad, porque aseguraban que únicamente las IFI financieramente sólidas participaran en el programa. Sin embargo, estos criterios también limitaron el número de participantes. Las instituciones nuevas, como las EDPYME, estaban en desventaja y más de la mitad de las IFI no bancarias no pudieron participar en el programa, principalmente porque no cumplían los requisitos. Al 30 de septiembre de 2001, 10 de 12 CRAC no podían cumplir con los criterios relacionados con la calidad de la cartera. Asimismo, 8 de las 12 CRAC y 8 de las 13 EDPYME no registraron ninguna utilidad neta.

Participación de las IFI

Cada programa contó con la participación de casi la misma cantidad de IFI: 16 en el primer programa y 15 en el segundo, pero la concentración fue mucho más acentuada en el segundo. La IFI principal del PG I, CMAC Arequipa, desembolsó 24 por ciento de los fondos, mientras que en el PG II, el Banco del Trabajo desembolsó 43 por ciento de los fondos. Los Cuadros D.2 y D.3 presentan el desglose de los desembolsos por tipo de IFI en el programa I y II respectivamente. En cada programa, cerca de 50 por ciento de los fondos fueron desembolsados mediante bancos comerciales y cerca de 45 por ciento mediante las CMAC. En el primer programa global, las CRAC

¹⁶ COFIDE vendió su cartera en mora al Ministerio de Economía y Finanzas en 1994. La anterior tasa de morosidad era 36 por ciento y el rendimiento del patrimonio era cero (BID, 1995, PR-2074, pág. 33).

¹⁷ Los requisitos estipulan que la relación entre la cartera en mora de una IFI y el total de préstamos brutos pendientes no debe ser mayor a 12,5 por ciento, o 30 por ciento más que el valor promedio del sistema bancario, eliminando los valores máximo y mínimo. Las utilidades netas no pueden ser negativas y el saldo total de obligaciones con COFIDE: (i) para un banco comercial, sociedad financiera, compañía de leasing o compañía de crédito al consumo, no debe superar 33 por ciento del pasivo total; (ii) para las CMAC, no debe superar el total de depósitos; (iii) para las CRAC, no debe superar el triple del patrimonio; y las CRAC que han estado funcionando por más de dos años deben demostrar que la deuda financiera con COFIDE no supera 60 por ciento del pasivo total; (iv) para las EDPYME, no debe superar el triple del patrimonio; y (v) para las cooperativas de crédito, no debe pasar del total de depósitos.

desembolsaron 6 por ciento y las EDPYME menos de 1 por ciento. En el PG II, las EDPYME desembolsaron 7,7 por ciento, mientras que las CRAC sólo desembolsaron 0,5 por ciento de los recursos del programa.

Aunque los bancos desembolsaron la mayoría de los fondos del programa y tuvieron el tamaño de préstamo promedio más bajo, no hubo una profundización significativa de las operaciones por parte de los bancos comerciales para llegar a los clientes de bajos ingresos. Sin la participación del Banco Orión y del Banco del Trabajo, el préstamo promedio de los bancos sería el más alto del programa: más de \$4.000 (ver los Cuadros D.2 y D.3). Originalmente, el Banco Orión y el Banco del Trabajo eran bancos orientados hacia los consumidores y ya se concentraban en préstamos pequeños a corto plazo.¹⁸ Para ellos, la presión competitiva en las actividades tradicionales y el incremento de la inversión extranjera en la banca estimularon la competencia y el desarrollo de nuevos productos en el mercado de la pequeña y microempresa. Los tres bancos tradicionales que participaron en los programas no llegaron realmente a adoptar la tecnología microfinanciera; concedieron préstamos más grandes a microempresas más grandes, a plazos más largos y a intereses más bajos. Los bancos comerciales peruanos ya tenían suficientes problemas con sus actividades y servicios tradicionales, de manera que expandirse a un nuevo segmento de mercado, como las microfinanzas, no era una prioridad para ellos.

Recientemente, algunos de los bancos comerciales que no participaron en los programas de crédito global para la microempresa comenzaron a incursionar en el mercado de la pequeña y microempresa, como el Banco de Crédito a través de su sociedad financiera subsidiaria, Financiera Solución. Mibanco, el único banco comercial especializado en microfinanzas, no pudo participar debido a los límites impuestos por el programa global sobre la deuda con COFIDE.

La participación de las CMAC en los programas globales también fue importante. A marzo de 1998, los créditos del PG I representaban más de 15 por ciento de los créditos vigentes a pequeñas y microempresas concedidos por el sistema de CMAC. Las CMAC utilizaron los fondos del programa global para complementar sus otros recursos. Debido al costo relativamente más bajo de los fondos, algunas CMAC pudieron expandirse a sectores de ingresos más bajos, mientras que otras, que normalmente atienden a los sectores de menores ingresos, comenzaron a ofrecer préstamos más grandes.¹⁹ Además, la cantidad de instituciones microfinancieras especializadas, tales como las CMAC y las EDPYME, aumentó en el programa global II.

Desempeño de las IFI

La cartera en riesgo, según estimaciones de la SBS, fue relativamente baja para las IFI más activas del PG I, como se observa en el Cuadro D.2. Por ejemplo, al 30 de junio de 1998, la cartera en mora de las tres IFI principales, CMAC Arequipa, Banco Orión y Banco Weise, era de 5,1 por ciento, 5,9 por ciento y 5,8 por ciento, respectivamente. La crisis financiera de 1998 afectó a todo el sistema financiero y muchas IFI sufrieron un deterioro de la calidad de su cartera. No obstante, las CMAC

¹⁸ Tanto el Banco del Trabajo como el Banco Orión entraron al mercado de la pequeña y microempresa en 1994. El Banco del Trabajo entró al mercado del microcrédito concediendo préstamos a los trabajadores asalariados y luego, por la presión de la competencia, a los trabajadores independientes y a los dueños de microempresas. El Banco Orión se originó de una sociedad de control y sus préstamos eran todos para financiar la compra de electrodomésticos de la sociedad matriz. A la larga, el Banco Orión se vendió.

¹⁹ Como consecuencia, CMAC Ica, que tenía el préstamo promedio total más alto (\$2.112), tenía uno de los préstamos promedio más bajos (\$978) de las otras CMAC participantes en el programa global, mientras que CMAC Piura, con el préstamo promedio total más bajo (\$780), tenía el préstamo promedio más alto (\$1.432). (Chully y Portocarrero, 1998).

registraron un rendimiento positivo y pudieron incluso incrementar su base de clientes y su cartera. El Cuadro D.4 muestra los indicadores de desempeño de las IFI en el PG II al 30 de septiembre de 2001. La cartera en riesgo aumentó ligeramente para las tres IFI principales: 6,8 por ciento para el Banco del Trabajo, 6,5 por ciento para la CMAC Piura y 8,6 por ciento para la CMAC Sullana. La eficiencia operativa fue alta para la mayoría de las IFI, con excepción del Banco del Trabajo, y el crecimiento y rendimiento financiero fueron sólidos.

El porcentaje de la cartera de las CMAC financiado por el programa global se mantuvo constante o disminuyó durante los programas, señalando un mayor uso de otros recursos. Las CMAC expandieron su propia movilización de recursos hacia el microcrédito, a través del crecimiento de los depósitos. Las CRAC y las EDPYME adquirieron experiencia y aumentaron la escala de sus operaciones. Un nuevo producto de préstamos agropecuarios se consolidó en las CMAC debido a su mayor experiencia prestando al sector con recursos del programa global. Una de siete EDPYME existentes participó en el primer programa, porque el resto había estado funcionando por menos de un año y no reunía las condiciones, y tres participaron en el segundo programa. Las EDPYME no tenían acceso a muchos fondos, de manera que los recursos del programa global aumentaron el número de clientes.

Condiciones favorables

Los recursos del programa global han sido atractivos, porque son fuentes estables de financiamiento a mediano plazo, a tasas de interés relativamente bajas. Los préstamos de COFIDE a las IFI se conceden por un máximo de cuatro años, con un año de gracia, en dólares estadounidenses o en moneda local.²⁰ Las IFI reciben los fondos y tienen 90 días para desembolsarlos o devolverlos a COFIDE. Los subpréstamos no pueden ser de más de \$10.000 cada uno y el tamaño promedio de los préstamos no debe pasar de \$5.000.

La tasa de interés del BID al Banco Central era 2 por ciento en el primer programa global y variable en el segundo. La tasa mínima para las IFI está vinculada con el mercado, como la tasa promedio para depósitos a plazo fijo de más de 360 días, en moneda extranjera, ajustada por el encaje legal. Las IFI asumen el riesgo crediticio y fijan su propia tasa de interés para los clientes. Las tasas relativamente bajas de las IFI no llegaron a superar 7,78 por ciento en el PG I y 8,48 por ciento en el PG II, comparado con 10 por ciento del financiamiento externo a corto plazo para pequeños bancos. A marzo de 1998, las tasas de interés en dólares estadounidenses estaban entre 10,5 y 12,5 por ciento para clientes de banca corporativa y entre 16,5 y 20 por ciento para empresas medianas, mientras que la mayoría de los préstamos personales estaban entre 15 y 27 por ciento, aunque llegaban hasta 120 por ciento anual en dólares estadounidenses (Culley y Maisch, 1998, pág. 49).

COFIDE ofrecía otras dos líneas de crédito para CMAC, CRAC y EDPYME que eran más permisivas en cuanto a niveles de morosidad aceptables, pero menos favorables en cuanto a tasa de interés y plazos. Sin embargo, las CMAC y las EDPYME utilizaron los fondos del préstamo global para una parte significativa de su financiamiento de COFIDE: aproximadamente 60 por ciento para las CMAC en cada programa global y 42 por ciento en el PG I y 65 por ciento en el PG II para las EDPYME. Las IFI del programa global constituían 15 por ciento de la cartera de COFIDE al 31 de marzo de 1998 y 17 por ciento al 30 de septiembre de 2001.

Durante el programa global II, factores externos hicieron que las condiciones de préstamo se volvieran menos favorables comparadas con otras fuentes de financiamiento. Las medidas de

²⁰ Al principio, todos los préstamos eran en dólares, pero en septiembre de 1997 se modificó el acuerdo para permitir préstamos en moneda local.

reforma del sistema de pensiones provocaron un aumento de la movilización de ahorros por parte de las CMAC. Esto ha demorado los desembolsos del programa global y es un indicador del continuo desarrollo de las CMAC. Las tasas finales para los subprestatarios siguen variando bastante, como se observa en el Cuadro D.5.

Cuadro D.4. Indicadores de desempeño para las IFI en el PG II (al 30/9/01)

IFI	% Desembolsado en PG II	Cartera en riesgo (%)	% Costos admin./cartera promedio	Rendimiento del patrimonio (%)	Rendimiento del activo (%)	% Margen financiero bruto / ingreso financiero
Bancos (15)		10	4,7	4,5	0,43	49,4
del Trabajo	43,2	6,8	30	10	1,2	74,8
Wiese	5,7	13,5	7,9	0,94	0,09	35,5
CMAC (14)		5,9	13,2	26,3	3,8	67,8
Arequipa	3,8	5,1	12,6	37,9	4,6	69,8
Huancayo	1,1	5,2	12,4	28,8	4,6	69,5
Ica	2,1	10,4	13,4	13,6	2,7	67,3
Paita	1,0	6,5	22,2	23,4	4,5	76,2
Pisco	0,7	9,1	32,1	17,8	4,5	76,5
Piura	22,8	6,5	10,2	26	2,6	53,4
Santa	0,3	4,1	17,5	20,1	3,3	70
Sullana	10,3	8,6	14,6	22,8	3,9	67
Tacna	0,8	4,8	14,5	26,3	5,5	70,1
CRAC (11)		16,3	14,3	6,2	0,9	67,4
San Martín	0,5	12,3	17,6	4,4	0,6	70,2
EDPYME (13)		8,2	18,8	5	2,1	80
Crear Tacna	1,1	11,4	18,6	7,6	1,7	73,6
Edyficar	6,2	9,5	17,1	16,7	4,2	81,1
Proempresa	0,5	9,1	28,1	3,7	0,9	71,9

Cuadro D.5. Tasas de interés y plazos de los créditos de las IFI a las microempresas en los programas globales

Tipo de IFI	Tasa de interés anual efectiva promedio, % moneda nacional (soles)	Tasa de interés anual efectiva promedio, % moneda extranjera (\$)	% Préstamos de 0 a 6 meses	% Préstamos de 7-12 meses	% Préstamos de 13 a 18 meses	% Préstamos de 19 meses y más
<i>PG I (al 31/3/98)</i>						
Total IFI	70,8	37,7	16,3	41,4	21,6	20,7
Bancos	73,8	41,6	7,9	26,1	33,7	32,3
CMAC	70,4	31,4	18,9	58,7	12,0	10,4
CRAC	63,9	22,7	57,5	30,3	1,9	10,3
EDPYME	n.a.	34,5	21,4	75,3	3,3	0,0
<i>PG II (al 30/9/01)</i>						
Total IFI	72,5	47,2	20,9	59,3	12,8	7,0
Bancos	71,7	46,0	11,0	70,8	12,8	5,3
CMAC	74,5	51,2	34,5	46,6	11,1	7,7
CRAC	n.a.	28,1	4,7	72,2	10,1	13,0
EDPYME	72,9	34,7	9,1	55,6	22,0	13,4

Fuente: Portocarrero y Chully 1998, págs. 9-10; Chully 2002, pág. 20 y Anexo pág. 2.

*No incluye a Proempresa.

En ambos programas globales, la mayor parte de los préstamos se concedían por 7 a 12 meses. En el caso del Banco del Trabajo, sin embargo, 55 por ciento de los créditos utilizados en virtud del PG II eran préstamos de 10 a 12 meses (Chully 2002, pág. 47).

Según estimaciones de la evaluación a posteriori del PG II, el costo efectivo de los microcréditos concedidos por el Banco del Trabajo oscila entre 62 y 235 por ciento, mucho más de lo que cobran las otras IFI (Chully, 2002, pág. 48). El Cuadro D.6 muestra que para las IFI que participan en el programa los márgenes son elevados y más elevados en soles. El margen promedio de las IFI para créditos en soles es 51 por ciento, comparado con 21 por ciento para préstamos en dólares estadounidenses. La mayor parte de los créditos del programa global se hacen en moneda local, aumentando así las ganancias de las IFI.

Asistencia técnica

El primer programa global fue aprobado con un programa de asistencia técnica no reembolsable de \$3,95 millones (\$2,75 millones de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, y \$1,2 millones en fondos de contrapartida). El programa de asistencia técnica constaba de cuatro componentes: (i) fortalecimiento de COFIDE, (ii) transferencia de tecnología a las IFI, (iii) capacitación ambiental para COFIDE, IFI y microempresas, y (iv) expansión de la cobertura de las agencias de evaluación de crédito para incluir créditos inferiores a \$4.500.

El componente más grande, la transferencia de tecnología a las IFI, se diseñó originalmente para ayudar a seis bancos a crear un departamento de microcrédito. Sin embargo, el proceso de licitación se atrasó mucho y recién en junio de 1998 se firmó un contrato con *Facet-Swisscontact-Softek*.²¹ Este consorcio de proveedores de asistencia técnica no tenía experiencia enfocada en bancos y

Cuadro D.6. Tasas de interés reales en el programa global II
(Promedio ponderado del 31/12/98 al 30/9/01)

	Porcentaje de tasa de interés efectiva nominal	Porcentaje de tasa de interés equivalente en moneda local
Moneda local (soles)		
COFIDE a IFI	18,8	18,8
IFI a microempresas	69,8	69,8
TAMN (tasa de interés activa del mercado en moneda nacional)	31,2	31,2
Margen IFI	51,0	51,0
Diferencia IFI – TAMN	38,6	38,6
Moneda extranjera (\$)		
COFIDE a IFI	8,5	16,5
IFI a microempresas	29,5	39,0
TAMEX (tasa de interés activa del mercado en moneda extranjera)	14,6	23,0
Margen IFI	21,0	22,5
Diferencia IFI – TAMEX	14,9	16,0

Fuente: Chully 2002, pág. 23.

²¹ A pesar de que el programa prohibía el desembolso de más del 30 por ciento de los fondos antes de poner en práctica el componente de asistencia técnica, COFIDE utilizó sus propios fondos para mantener el ímpetu del desembolso y posteriormente se le reembolsó el dinero.

no logró comprometer a los bancos comerciales con el programa. Para entonces, el participante más grande, Banco del Trabajo, ya había desarrollado su propia tecnología de crédito, que funcionaba excepcionalmente bien. La asistencia técnica, al estar determinada por la oferta, no se adaptaba a las necesidades específicas de los bancos comerciales. Por consiguiente, la transferencia de tecnología a las IFI tuvo que reorientarse para ayudar a las IFI no bancarias.

Las CMAC habían estado recibiendo, desde 1985, una extensa asistencia técnica práctica de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y ya eran las líderes del sector en tecnología de microcrédito. De hecho, entre diciembre de 1992 y julio de 1995, la cartera microempresarial de las CMAC aumentó de \$2,7 millones y 4.000 clientes a \$23 millones y 30.000 clientes. La GTZ también había mejorado las funciones de control y supervisión de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC). La asistencia técnica del primer programa global se dirigió finalmente a seis CRAC: San Martín, Profinanzas (Cañete), Señor de Luren, La Libertad, Del Sur y Los Libertadores. La asistencia en el campo de la gestión, planificación estratégica y desarrollo de nuevos productos fue complementada con la participación de expertos en género, que llamaron la atención sobre las necesidades de género en todos los ámbitos pertinentes.

La ampliación de la central de riesgos de la SBS para incluir información sobre préstamos inferiores a \$4.500 como parte de la asistencia técnica del PG I fue importante para crear un entorno favorable para el microcrédito. El poseer información crediticia disminuye el riesgo, los costos de transacción y los obstáculos a la entrada en el mercado microfinanciero, promueve la competencia en el sector, aumenta el acceso al crédito y ayuda a limitar el sobreendeudamiento y a promover una cultura de reembolso. Con los recursos del componente de asistencia técnica, para febrero de 1998, el sistema de información de la SBS sobre préstamos de hasta \$4.500 funcionaba como una plataforma de Internet y administraba más de 2 millones de registros, con un tiempo de respuesta de 23 días, comparado con el sistema más grande de la SBS de 170.000 registros con 3 meses de tiempo de respuesta. Para 1999, 51 instituciones financieras declaraban datos al sistema, quedando únicamente 15 instituciones fuera. La competencia aumentó en este sector y para principios de 1999, tres empresas privadas tenían entre 300 y 700 clientes institucionales y administraban unos 4 millones de registros cada una.

Normas de protección ambiental

Como parte del componente de asistencia técnica del PG I, se impartió capacitación básica a los oficiales de préstamos de las IFI para que, al analizar las solicitudes de crédito de las microempresas, pudieran determinar y evaluar los impactos ambientales. Se suponía que los oficiales de préstamos tenían que recomendar a sus clientes medidas sencillas y baratas para evitar y mejorar el impacto ambiental negativo potencial de las microempresas de sus clientes. Las microempresas cuyo impacto ambiental potencial era calificado de moderado, debían adoptar las medidas que les recomendaban las IFI para tener derecho a recibir un segundo préstamo. Estos mismos requisitos se mantuvieron en el PG II, contratándose además una empresa especializada para supervisar y asegurar que las medidas de protección ambiental adoptadas por las microempresas estuvieran correctamente ejecutadas. COFIDE debía presentar anualmente al BID una evaluación ambiental de una muestra de microempresas financiadas con fondos del programa, para verificar su cumplimiento con las salvaguardias ambientales recomendadas por las IFI.

Creando instituciones más fuertes

Los programas globales de Perú ayudaron al fortalecimiento institucional, pero no de la manera que se había contemplado en un principio. El sector bancario tradicional no creó departamentos de microcrédito permanentes para bajar la escala de sus operaciones a consecuencia de los programas,

pero algunos bancos entraron en el sector microfinanciero a través de sociedades financieras subsidiarias. Asimismo, los programas sí ayudaron a la consolidación de las IFI especializadas. En conjunto, las IFI no bancarias han formado una base sólida para la industria microfinanciera, en parte gracias a los recursos de los programas globales. Casi todas las IFI no bancarias mantuvieron el mismo tamaño de préstamo promedio antes y después de los programas, tuvieron el mismo porcentaje de clientes de microcrédito y experimentaron un crecimiento significativo de su cartera. La mayor parte de estos participantes en los programas globales opinan que los recursos de crédito les ayudaron a incrementar su base de clientes, mantener a sus clientes existentes y empezar a moverse hacia nuevos segmentos de mercado. A raíz de los programas, las instituciones más nuevas, las EDPYME, pudieron comenzar a desarrollar una tecnología microfinanciera más eficaz. Estas instituciones especializadas siguen concediendo préstamos al sector por motivos de rentabilidad, diversificación de cartera, interés social, misión y atención a sectores que no reciben financiamiento de la banca tradicional.

Lecciones aprendidas

Un buen diseño de programa, la incorporación de costos de transacción bajos e incentivos basados en el mercado, junto con un organismo de ejecución experimentado y eficiente, son importantes para llegar a la población objetivo final.

Los mejoramientos de la estructura financiera pueden producir un gran impacto en el suministro de crédito. En este caso, ampliar la central de riesgo de la SBS fue una manera eficaz en función de los costos de promover un acceso más amplio al crédito por parte de los pequeños prestatarios y de los prestatarios de bajos ingresos, especialmente los trabajadores por cuenta propia que no tienen un “sueldo” para usar de garantía. Los sistemas de información sobre el riesgo transparentes como éste reducen las barreras de entrada para la industria microfinanciera.

Un entorno normativo favorable, específicamente la supervisión eficaz de las IFI no bancarias (especialmente en el caso de las CMAC y EDPYME), es una condición previa indispensable para el éxito.

Una base minorista preestablecida, con una buena capacidad de distribución, puede aprovechar rápidamente un programa microfinanciero mayorista para ampliar el alcance, aumentar la cartera e introducir nuevos productos. Las CMAC, intermediarias financieras no bancarias experimentadas, pudieron sacar provecho de los fondos del préstamo global de crédito.

Una asistencia técnica intensa y especializada, como la labor de la GTZ con las CMAC paralela al programa global, es crucial para el éxito de un programa microfinanciero de segundo piso. Sin embargo, la asistencia técnica impulsada por la oferta no satisface las necesidades de las instituciones financieras avanzadas interesadas en entrar en un mercado nuevo.

Los requisitos de elegibilidad estrictos son importantes para el éxito de un programa mayorista. Las instituciones de segundo piso no tienen como mandato mejorar el rendimiento de las IFI y por consiguiente deben asegurar que sólo las instituciones rentables, con posibilidades de ser sostenibles, participen en el programa.

Los programas microfinancieros mayoristas pueden ser muy eficaces para ayudar a los microintermediarios financieros especializados (como las CMAC y las EDPYME) a expandir rápidamente sus operaciones.

Los bancos comerciales que poseen una base de financiamiento para el consumo podrían estar más interesados en dedicarse al microcrédito y quizás puedan hacer los ajustes necesarios en la tecnología crediticia con mayor facilidad.

El precio de los fondos es importante. Los recursos tienen que ser lo suficientemente atractivos como para inducir a los participantes a utilizarlos, sin ser un desincentivo para la movilización de ahorros. En el caso de Perú, los participantes expandieron sus operaciones y al mismo tiempo aumentaron sus depósitos de ahorro.

Bibliografía

- Austin, James y Ogliastri, Enrique. 1996. Corposol Case Study. Harvard Business School. Boston, MA.
- Austin, James, Gutiérrez, Roberto, Labie, Mark y Ogliastri, Enrique. 1997. Finansol Case Study. Harvard Business School. Boston, MA.
- Banco Central del Paraguay, Unidad Técnica Ejecutora del Programa. 1998. Memoria, Resultados y Perspectivas, Préstamo BID #707/OC-PR. Asunción, Paraguay.
- Banco Central de Paraguay. 1997. El Programa Global de Crédito para la Microempresa: Objetivos y Resultados.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Ayala Consulting. 1998. Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC), El Salvador (WP-7/98). Washington D.C.
- BMI. 1997. Informe de Progreso: 1 de enero-30 de junio de 1997. Programa Global de Crédito para la Microempresa (780/OC-ES, 915/SF-ES). San Salvador, El Salvador.
- Christen, Robert. 2001. Occasional Paper No. 5. Consultative Group to Assist the Poorest World Bank. Washington, D.C.
- COFIDE. 1998. Progress Report as of 6/30/98: Global MicroCredit Program II (Contract #1128/OC-PE). Lima, Perú.
- COFIDE. 1999. Informe de Progreso al 31/12/99: Programa de Fortalecimiento Institucional a las Entidades Participantes en el Programa Global de Crédito para la Microempresa (ATN/CS-5074-PE). Lima, Perú.
- COFIDE. 2001. Progress Report as of 6/30/01: Global MicroCredit Program II (Contract #1128/OC-PE). Lima, Perú.
- COFIDE. 2001. ¿Funcionan los modelos de segundo piso para el desarrollo de las microfinanzas? Ponencia presentada en el Cuarto Foro Interamericano de Microempresa. Santo Domingo, República Dominicana.
- Consortio Fortifica. 1999. Informe de Progreso al 30/9/99: Programa de Fortalecimiento Institucional a las Entidades Participantes en el Programa Global de Crédito para la Microempresa (ATN/CS-5074-PE). Lima, Perú.
- Departamento Nacional de Planeación. 1993. Informe de Terminación de Proyecto: Programa Global de Crédito para la Microempresa II. (848/SF-CO). Bogotá, Colombia.
- Duarte, Fleming Raúl. 2001. ¿Funcionan los modelos de segundo piso para el desarrollo de las microfinanzas? Programa Global de Crédito para la Microempresa II Etapa, Unidad Técnica Ejecutora de Programas. Ponencia presentada en el Cuarto Foro Interamericano de Microempresa. Santo Domingo, República Dominicana.
- Duarte, Fleming Raúl. 2000. Comercialización de Microfinanzas: Bancos Comerciales Proporcionando Servicios Microfinancieros. Asunción, Paraguay.

- Duarte-Giménez, Graciela. 1999. Programa Global de Crédito para la Microempresa. Evaluación Intermedia II Tramo.
- Econometría S.A. 2000. Corporación para el Desarrollo de la Microempresa: Identificación de los Componentes para el Programa Global IV. Washington D.C.
- Banco Interamericano de Trabajo y Ayala Consulting. 1998. Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa, Paraguay (WP -4/98). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1992. Paraguay: Programa de Crédito Global para Microempresas (PR-0013). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1993. El Salvador: Programa de Crédito Global para Microempresas (ES-0037). Washington D.C.
- Interamericano de Desarrollo. 1998. Informe de Terminación de Proyecto: Programa de Crédito Global para la Microempresa (780/OC-ES, 915/SF-ES). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Paraguay: Programa de Crédito Global para Microempresas II (PR-0094). Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. Evaluation of Global Microenterprise Credit: Summary of Three Case Studies – Ecuador, Paraguay, and El Salvador (CF-4/98). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Impact Assessment Review. Peer Review Draft: El Salvador Global Microenterprise Credit Program (GMC). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1990. Colombia: Global Credit Program for Small Business II (CO-0086). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1995. Peru: Global Microenterprise Credit Program (PE-0035). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. Modification of the Small Enterprise Credit Program and Profile II (PE-0191). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. Peru: Global Credit Program to Microenterprises II (PE-0189). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. Perú: Multi-Sector Credit Program: Stage II (PE-0191). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. Peru: Support Program for Instituto de Formación Bancaria (TC-96-10-08-2). Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. Annual Report on Portfolio Management: Global Microenterprise Loans. Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. Case Study: IDB-Peru Global Micro-Enterprise Credit Program (RE3-00-005). Washington D.C.

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1993. Colombia: Global Microenterprise Credit Program (CO-0037). Washington D.C.
- Financiera Calpiá. 1995-2000. Estados Financieros Auditados. San Salvador, El Salvador.
- Hemmers, Irina. 2000. Evaluation of Global Microenterprise Loan Operations: Presentation of Summer Internship Project. Washington D.C.
- Interdisziplinäre Projekt Consult GmbH. 1993. Misión Preparatoria para un Micro-Global III en Colombia. Frankfurt, Alemania.
- Internationale Projekt Consult GmbH. 1996. Revisión del Desempeño del Programa Global de Crédito para la Microempresa III: Colombia. Frankfurt, Alemania.
- Internationale Projekt Consult GmbH. 1998. “Borrador de Análisis de las políticas de promoción de los servicios financieros y de capacitación para la microempresa en Colombia: Evaluación de los resultados y opciones estratégicas”. Washington D.C.
- Levy, Fred D. 2001. Occasional Paper No. 6: Apex Institutions in Microfinance. Consultative Group to Assist the Poorest, World Bank. Washington D.C.
- Maciel, José. 1996. Programa Global de Crédito para la Microempresa: Situación actual en El Salvador y Nicaragua. Washington D.C.
- Nunura Chully, Juan y Javier Portocarrero Maisch. 1998. Programa de Crédito Global a la Microempresa, Evaluación de la I Fase y Preparación de la II. Lima, Perú.
- Portocarrero Maisch, Felipe. 1997. La experiencia peruana en el financiamiento de la microempresa y las cajas municipales de ahorro y crédito. Segundo Foro Interamericano de Microempresa. Lima, Perú.
- Portocarrero Maisch, Felipe y Bernd Zattler. 2000. Revisión de la segunda fase del Programa Global de Crédito a Microempresas en el Perú y diseño de la tercera fase. LFS Financial Systems. Berlín, Alemania.
- Poyo, Jeffrey. 2001. ¿Funcionan los modelos de Segundo piso para el desarrollo de las microfinanzas? Experiencia de FondoMicro. Ponencia presentada en el IV Foro Interamericano de la Microempresa. Santo Domingo, República Dominicana.
- Schor, Gabriel. 1996? Versión preliminar: Commercial Financial Institutions as Micro Lending Partners. Some Lessons of the Micro Global Program in Paraguay.
- Westley, Glenn. 2001. Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality? Sustainable Development Department Technical Paper Series No. MSM-112. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

Los autores examinaron los documentos oficiales del Banco Interamericano de Desarrollo para todos los programas globales de microcrédito, incluidos documentos de proyectos, informes de terminación de proyectos, informes sobre la marcha y evaluaciones.

Entrevistas

Arrivillaga, Guillermo. BID. Lima, Perú.
Castro, Mariano. Banco del Trabajo. Lima, Perú.
Flores, Luis. BMI. San Salvador, El Salvador.
Guillamón, Bernardo. BID. Washington D.C.
Howell, Hunt. BID. Washington D.C.
Lodoño, Rosario. BID. Washington D.C.
Peña, Jesús, Bogotá, Colombia.
Portocarrero, Felipe.
Rodrigues, Ana Maria. BID. Washington D.C.
Silva, Alex, Profund. San José, Costa Rica.
Young, Robin. DAI. San Salvador, El Salvador.