

Eficacia de la ayuda en las microfinanzas:

Evaluación de los proyectos de microcrédito del banco mundial y el programa de las naciones unidas para el desarrollo

Las microfinanzas ha triunfado en todo el mundo, pero ¿hasta qué punto ha sido eficaz el apoyo de los organismos de ayuda en favor de las instituciones microfinancieras (IMF)? Desde 2002, los organismos miembros del CGAP han abordado esta cuestión mediante “revisiones de pares” y evaluaciones de las carteras de proyectos y los programas nacionales¹. En este número de Enfoques se examinan los ejemplos de dos de esos organismos — el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, que dieron el valiente paso de solicitar al CGAP una evaluación externa minuciosa de sus carteras de microcrédito. En la evaluación del Banco Mundial se consideraron solamente las “líneas de crédito”, es decir proyectos cuyos recursos se destinaron a actividades microfinancieras; por eso, en el presente estudio no se incluyen las considerables actividades del Banco consistentes en apoyo normativo a los gobiernos y asistencia técnica a las IMF². La evaluación del PNUD alcanzó a todos los proyectos de microfinanzas del organismo, pero sólo dos de esos proyectos contenían orientaciones normativas y ninguno de ellos ofrecía asistencia técnica únicamente.

Las evaluaciones revelaron un panorama desalentador: en ambos organismos, menos de un cuarto de los proyectos que habían respaldado actividades de microfinanciamiento fueron calificados positivamente. El resto no había podido producir resultados duraderos o estaba muy lejos de conseguirlos, es decir, crear instituciones de primer piso y programas que pudieran continuar ofreciendo a los clientes servicios financieros de

calidad a más largo plazo sin perder su capital y sin requerir ingresos de dinero provenientes de los gobiernos o los organismos de desarrollo.

Tanto el PNUD como el Banco Mundial cuentan con un personal capacitado y motivado para gestionar sus microcréditos. La raíz del problema no es la incapacidad del personal sino el entorno y sistemas de los organismos, que no brindan a los funcionarios los incentivos, la información y los recursos adecuados para el microcrédito.

Los directivos superiores del Banco Mundial y el PNUD han respondido enérgicamente a los resultados de la evaluación, no sólo con documentos normativos sino también con cambios concretos que ofrecen al personal mejores herramientas e incentivos para un microfinanciamiento eficaz.

El apoyo a las microfinanzas no es tarea fácil. Los problemas identificados en estas evaluaciones no son específicos de estos dos organismos. La mayoría de los demás organismos que otorgan fondos para microfinanzas se enfrentan a desafíos similares, en mayor o menor medida, y pueden encontrar similitudes entre las experiencias del PNUD y el Banco Mundial y su propia labor de microfinanciamiento.

Se puede ver una explicación más amplia sobre las enseñanzas recogidas de la revisión de pares de 17 organismos miembros del CGAP en la publicación “Global Results: Analysis and Lessons”, Informe de la Iniciativa para la Eficacia de la Ayuda³.

No. 35
abril de 2006

El autor de este número de Enfoques es Richard Rosenberg, asesor superior del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre. También realizaron importantes contribuciones a las evaluaciones recogidas en este artículo Kiendel Burritt, Marc Jaquand, Joyce Lehman, Anne Ritchie, John Tucker y Jacob Yaron.

1 El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) es un consorcio de 33 organismos de desarrollo públicos y privados que colaboran mutuamente para ampliar el acceso de los pobres que viven en países en desarrollo a los servicios financieros.
2 En la evaluación del Banco Mundial no se incluyeron las operaciones de microfinanzas de la Corporación Financiera Internacional, institución afiliada que realiza inversiones y ofrece asistencia técnica principalmente en favor de entidades del sector privado.
3 CGAP, abril de 2004, www.microfinancegateway.org/files/19649_hlm_docu_globalresults.pdf.

Introducción

Durante los últimos dos decenios ha habido mucho entusiasmo en torno a las microfinanzas, esto es, servicios financieros tales como préstamos y sistemas de ahorro para clientes pobres o en situación cercana a la pobreza. Son cada vez más las pruebas que demuestran que el acceso a los micropréstamos aumenta el bienestar en los hogares⁴. Los prestatarios pobres tienen en alta estima estos servicios: aunque los préstamos no estén respaldados por garantías, ellos los reembolsan puntualmente para poder acceder a más financiamiento en el futuro. Es más, los prestatarios están dispuestos a pagar tasas de interés que cubren todos los costos de financiamiento. Una IMF bien administrada puede ser financieramente sostenible y al mismo tiempo mantener y ampliar sus servicios sin necesidad de recibir constantes entradas de fondos subvencionados, siempre escasos. Prácticamente todos los organismos internacionales de desarrollo oficiales incluyen a las microfinanzas en la cartera de actividades que financian. Durante los últimos 25 años se ha compilado un buen número de normas relativas a prácticas acertadas para quienes brindan apoyo al microfinanciamiento⁵.

El Banco Mundial y el PNUD han estado entre los mayores proveedores de este tipo de fondos, junto con los bancos de desarrollo regional y la Comunidad Europea⁶. En 2002–03, ambos organismos decidieron examinar críticamente la eficacia de su labor de microfinanciamiento.

En el caso del Banco Mundial, varios estudios internos de alcance limitado realizados durante el decenio anterior habían puesto en tela de juicio la calidad y los resultados de las “líneas de crédito”, es decir, proyectos en que las instituciones financieras utilizaban el dinero del Banco Mundial para otorgar

préstamos a una clientela específica: microempresas en algunos casos y grandes prestatarios en otros. Estos estudios iniciales daban a entender que la tasa de incumplimiento de pago por parte de los prestatarios era inaceptablemente alta y que los proyectos de líneas de crédito a menudo no ayudaban a los intermediarios financieros sino que les perjudicaban. El Banco Mundial adoptó políticas para solucionar estos problemas, pero no era claro hasta qué punto se estaban aplicando realmente esas políticas.

En 2003, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial puso en marcha un examen exhaustivo de todas las líneas de crédito del Banco Mundial abiertas durante el decenio anterior, y solicitó al CGAP que evaluara el segmento que correspondía a microcréditos. No se incluyeron los proyectos de asistencia técnica o de apoyo a la reforma de políticas ni otros que contribuían a ampliar el acceso al financiamiento.

En el caso del PNUD, el organismo se ofreció —junto con otros 16 miembros del CGAP— a participar en un proceso de “revisión de pares”. Mark Malloch Brown, a la sazón administrador del PNUD, ayudó a encaminar esta etapa de la iniciativa para la eficacia de la ayuda del CGAP. Durante cada revisión de pares, los especialistas de otros organismos y el personal principal del CGAP analizaron si la visión, las políticas, los sistemas, el personal y los instrumentos de financiamiento del organismo eran adecuados para apoyar las actividades microfinancieras de manera eficaz.

En la revisión de pares del PNUD, realizado a fines de 2002, se identificaron cuestiones significativas y se recomendó, entre otras medidas, que el organismo realizara una evaluación sobre los resultados de cada uno de los proyectos de su cartera microfinanciera

4 Littlefield, Morduch y Hashemi. “¿Constituye el microfinanciamiento una estrategia eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio?” Enfoques No. 24 del CGAP. Washington, D.C.: CGAP, 2003. www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/FocusNote_24_Spanish.pdf.

5 CGAP. “Apoyar el desarrollo de sistemas financieros incluyentes: Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas”. Washington, D.C.: CGAP, 2004. www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/donorguidelines_sp.pdf

6 Durante el período de evaluación, el gasto del Banco Mundial para líneas de microcrédito alcanzó un promedio de US\$140 millones anuales. El gasto del PNUD promedió los US\$5,5 millones en fondos propios, complementados con otros US\$18,1 millones de otros fondos administrados por el PNUD, lo que dio un promedio total de US\$23,6 millones anuales. Éstas son grandes cantidades en términos absolutos, pero en ambos organismos los fondos destinados a las microfinanzas fueron inferiores al 1% del gasto anual.

sobre el terreno⁷. Malloch Brown aceptó inmediatamente la recomendación de una evaluación exhaustiva y solicitó al CGAP que la llevara a cabo.

Quienes están familiarizados con el funcionamiento habitual de los organismos de desarrollo sabrán que es muy poco habitual que éstos pidan a otros organismos una evaluación de las propias operaciones. Las decisiones del Banco Mundial y el PNUD en este caso fueron especialmente audaces: si bien ambos organismos sabían que la evaluación sacaría a la luz los problemas subyacentes, convinieron por adelantado que el CGAP publicara los resultados de manera independiente, en beneficio de los demás organismos miembros del Grupo.

En el caso de ambos organismos, las evaluaciones revelaron que la calidad de los proyectos que financiaban micropréstamos era desalentadora. Estos resultados no son necesariamente previsibles, y mucho menos inevitables, para todos los organismos de desarrollo que apoyan las microfinanzas. Algunas instituciones han tenido más éxito. En cambio, muchos otros organismos, además del Banco Mundial y el PNUD, se han enfrentado a graves problemas en la esfera de las microfinanzas. La mayoría de las entidades que otorgan fondos para proyectos microfinanciero deben afrontar desafíos similares, por lo que muchas de las cuestiones planteadas en este número de Enfoques son también válidas para todos los que se dedican a las microfinanzas.

Alcance y metodología

Alcance

El estudio del PNUD abarcó 66 proyectos de microcrédito que estaban activos en 2003 o habían finalizado en 2001 ó 2002. Casi todos estos proyectos servían para financiar el otorgamiento de créditos individuales.

La evaluación del Banco Mundial comprendió 69 líneas de microcrédito aprobadas durante el período 1993–2002. Cabe señalar que, además de financiar líneas de crédito, el Banco Mundial también apoya las microfinanzas mediante actividades relativas a políticas y asistencia técnica. Estos proyectos no se incluyeron en la evaluación, pero hay motivos para pensar que han tenido resultados mucho más positivos que las líneas de crédito⁸.

La mayoría de los proyectos de ambos organismos respaldaban IMF formales en las que personal remunerado administraba o supervisaba los préstamos. Unos pocos proyectos estaban relacionados con fondos rotatorios de préstamos administrados por las comunidades, es decir, pequeños grupos comunitarios cuyas operaciones —incluida la aprobación y cobranza de los préstamos— estaban a cargo de los miembros del grupo, sin ninguna supervisión profesional remunerada. Todo o casi todo el financiamiento ofrecido a los miembros del grupo se generaba con un aporte de capital realizado por el organismo de financiamiento, habitualmente en forma de donaciones. Tal como se describe más abajo, estos proyectos de fondos rotatorios se evaluaron con parámetros diferentes de los utilizados para los proyectos de las IMF.

Normas de calificación

Los proyectos que financiaban IMF formales y profesionalmente administradas se calificaron teniendo en cuenta hasta qué punto habían conseguido, o era probable que consiguieran, niveles sostenibles de reembolso de los préstamos y recuperación de costos, de manera que las IMF pudieran ofrecer servicio permanente y aumentar el número de clientes sin perder su capital y sin seguir solicitando un número indefinido de subsidios futuros provenientes del gobierno o los organismos de desarrollo.

⁷ El informe del examen por homólogos del PNUD se puede ver en www.cgap.org/docs/PeerReview_UNDPUNCDF.pdf.

⁸ En el momento de la evaluación, parte de la Oficina Regional de África del Banco Mundial mantenía vigente una política en contra de las líneas de microcrédito porque los resultados habían sido insatisfactorios; en cambio, centraba su atención en el apoyo a la reforma de políticas y a la capacitación/asistencia técnica.

¿Por qué se usa la recuperación de costos como medida de éxito? En definitiva, el objetivo final de las microfinanzas no es lograr la sostenibilidad financiera sino aumentar el bienestar del cliente. Pero el examen del impacto de los servicios financieros en los clientes requiere mucho tiempo y es extraordinariamente complejo y costoso, lo que explica por qué en la mayor parte de los proyectos de microfinanzas—incluidos los evaluados aquí— no se presenta esa información⁹.

La recuperación de costos y la cobranza sostenible, puntos de referencia utilizados en estas evaluaciones, son objetivos intermedios, los medios para alcanzar un fin. No obstante, la medición de estos elementos es relativamente directa y práctica. La cobranza y la recuperación de costos contribuyen de manera fundamental al impacto en los clientes: sin ellas, los servicios a los clientes se interrumpirían o se verían limitados por la inestable disponibilidad de escasos subsidios provenientes del gobierno o los organismos internacionales de desarrollo. Existe un consenso amplio, aunque no universal, de que en la mayoría de los casos las IMF bien administradas pueden y deben comenzar a funcionar de modo sostenible en pocos años, incluso cuando trabajan con clientes muy pobres.

A diferencia de las IMF, por lo general los fondos rotatorios de préstamos administrados por las comunidades no se crean con la expectativa de que se convertirán en instituciones que podrán sustentar su propio crecimiento para asistir cada vez a más miembros. Siguiendo este criterio, los evaluadores aplicaron en estos casos un parámetro menos estricto: consideraron si el reembolso de los préstamos efectuado por los miembros era lo suficientemente alto como para que los fondos pudieran seguir rotando durante cinco años o más. De no ser así, los recursos que estaban destinados a toda la comunidad quedan en manos de una minoría de prestatarios que no cumplen con sus pagos, situación que no sólo es poco equitativa sino

que además puede dañar el “patrimonio social” de una comunidad porque provoca resentimiento y desconfianza. No es sorpresa, entonces, que quienes incumplen pagos y retienen los fondos rotatorios de este modo suelen ser los miembros más poderosos de una comunidad.

Un panel de tres expertos en microfinanzas calificó cada proyecto independientemente utilizando una escala de cinco puntos, que distinguía desde proyectos tan valiosos que deberían darse a conocer ampliamente como ejemplos (4 puntos) hasta proyectos tan malos que podrían haber traído más problemas que soluciones (0 puntos). En este número de Enfoques, esas cinco calificaciones a veces se reducen a tres: bueno (4 ó 3), deficiente (2) e inaceptable (1 ó 0). Hubo una notable correlación entre las calificaciones independientes de los expertos para cada proyecto.

La calificación se basó en documentos y respuestas de cuestionarios. También se llevaron a cabo exámenes sobre el terreno de 12 proyectos, cuyos resultados no modificaron sustancialmente las calificaciones.

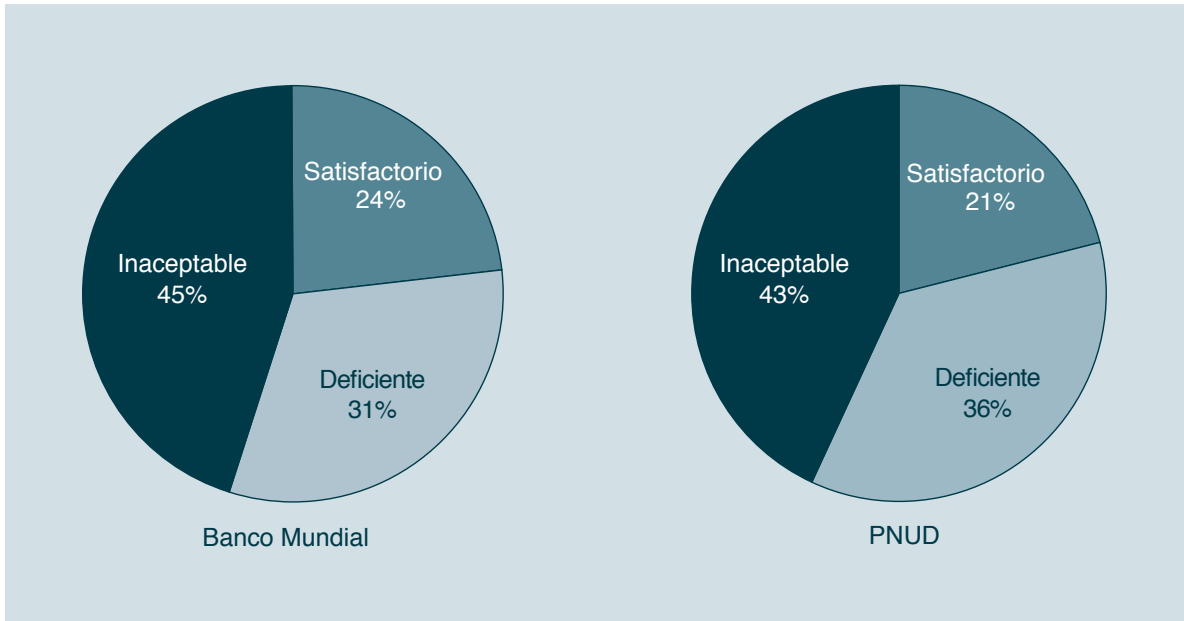
Resultados

Eficacia general

La calificación media de los proyectos de ambos organismos se ubicó en el extremo más bajo de “deficiente”: 1,77 para el Banco Mundial y 1,79 para el PNUD, en una escala de 0 a 4. Menos de un cuarto de los proyectos de cada organismo recibió la calificación de “satisfactorio”. Los proyectos que recibieron mejores calificaciones habían logrado grandes aciertos, pero el rendimiento general es inaceptablemente bajo, aun reconociendo que el microcrédito es una actividad difícil para los organismos de desarrollo, todos los cuales registran fracasos incluso en las mejores circunstancias¹⁰. Véase el Gráfico 1.

9 Se han realizado estudios sobre los clientes en una amplia variedad de proyectos de microfinanzas. La metodología de algunos de estos estudios es discutible, pero un número creciente de estudios fiables confirma que el acceso continuo a las microfinanzas durante varios años origina una variedad de beneficios significativos en los hogares de los clientes (véase la nota de pie de página 4). Algunos grupos están tratando de formular métodos menos costosos que se limiten a supervisar el progreso de los clientes, sin determinar sus causas. Es posible que en el futuro se presenten informes de seguimiento de este tipo en un mayor número de proyectos de microfinanzas.

Gráfico 1: Calidad general de las operaciones de microcrédito



Muchos de los proyectos que los evaluadores calificaron como “deficientes” e “inaceptables” han sido valorados satisfactoriamente por los funcionarios y departamentos que los llevaron a cabo. Parte de esta discrepancia puede deberse a una inclinación natural a favor de los proyectos propios. Pero es posible que la diferencia mayor se deba a que casi todos los proyectos microfinancieros de estos organismos están diseñados y controlados por personal no especializado o especializado en otras áreas, que no está familiarizado con las normas establecidas sobre buenas prácticas de las microfinanzas y, en consecuencia, encuentra dificultades a la hora de evaluar los resultados adecuadamente. (Como se analizará más adelante, los proyectos diseñados con aportaciones de especialistas del sector financiero solían lograr mejores resultados y estar evaluados más adecuadamente por sus administradores).

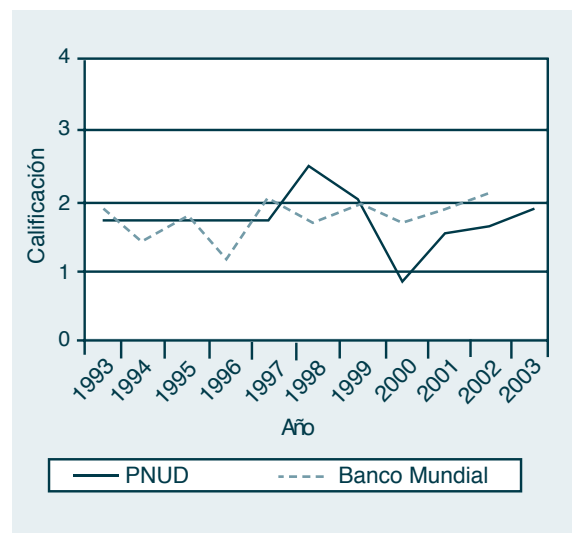
¿Mejóro la situación con el tiempo?

No hubo pruebas de que con el tiempo mejorara la situación en ninguno de los dos organismos. Véase el Gráfico 2.

Dos carteras en el PNUD

Aunque el panorama general del PNUD era poco alentador, un examen más detallado reveló que el organismo tenía un modelo que funcionaba bien en la mayoría de los proyectos de microcrédito que lo habían aplicado.

Gráfico 2: Calificación promedio para el PNUD y el Banco Mundial al inicio de cada año



10 El principal riesgo de financiar proyectos de microfinanzas no se desprende de la intención o capacidad de los prestatarios de devolver sus préstamos, sino de la incertidumbre sobre la competencia futura de los administradores microfinancieros.

La oficina técnica de la sede que respaldaba las microfinanzas del PNUD estaba ubicada en una organización hermana, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Con el fin de ayudar a los proveedores de microcrédito, la unidad de microfinanzas del FNUDC había elaborado el modelo "MicroStar", compuesto por cuatro elementos principales:

- Los proyectos son ejecutados —estrechamente supervisados— por un *proveedor de servicios técnicos* escogido de una lista previa de proveedores que hayan demostrado su capacidad de generar microfinanzas sostenible.
- Se presentan *informes* periódicos, especialmente sobre indicadores clave tales como el número de clientes, el tamaño promedio del préstamo (un indicador aproximado de la pobreza de los clientes), el reembolso y la recuperación de costos.
- *Las IMF que no cumplen las normas de desempeño quedan eliminadas* del proyecto, a menos que el proveedor de servicios técnicos tenga la seguridad de que el administrador de la IMF corregirá el problema.
- *La unidad del FNUDC especializada en microfinanzas colabora estrechamente* con la oficina en el país para diseñar y ejecutar el proyecto, así como para realizar su seguimiento.

El programa MicroStart funciona. De los 16 proyectos en que se aplicó, 11 lograron una calificación de "satisfactorio", especialmente valioso por tratarse de una tarea tan arriesgada como el apoyo a las IMF. De un total de 14 proyectos del PNUD que tuvieron éxito, en todos salvo en uno se utilizó el modelo MicroStart completo o al menos se recurrió a un proveedor de servicios técnicos capacitado para aplicarlo.

Este resultado es muy alentador: permite suponer que el PNUD podría mejorar radicalmente la eficacia de su apoyo a las microfinanzas simplemente solicitando que las oficinas en los países pongan en práctica los elementos básicos del programa MicroStart cada vez que se dispongan a financiar actividades microfinancieras al por menor. El historial del resto de los enfoques aplicados por el PNUD es tan negativo que justificaría su prohibición¹¹.

Informes sobre el desempeño

Con excepción de los proyectos con el componente MicroStart, fueron relativamente pocos los proyectos de ambos organismos que proporcionaban información fiable y coherente respecto de cuestiones clave como el alcance, el reembolso de los préstamos y la recuperación de costos. Los especialistas en microfinanzas saben desde hace mucho tiempo que los proyectos que presentan información más detallada suelen tener mejores resultados. Este rasgo se confirmó en las evaluaciones del PNUD y el Banco Mundial.

Fondos rotatorios de préstamos administrados por la comunidad

Los proyectos de fondos rotatorios cuentan cada vez con mayor aceptación. Por ejemplo, en el Banco Mundial se pasó de 10 casos en 1993–1997 a 17 en 1998–2002. A pesar de que se flexibilizaron las normas para estos proyectos, sus calificaciones fueron extremadamente bajas. En el PNUD, 14 proyectos de un total de 66 eran fondos rotatorios: ninguno obtuvo una calificación de "satisfactorio" y 10 fueron catalogados como "inaceptables". En el Banco Mundial, 23 proyectos de un total de 64 correspondían a fondos rotatorios y sólo uno de ellos se calificó como "satisfactorio".

En los proyectos de fondos rotatorios del PNUD y el Banco Mundial, los préstamos efectuados a miembros del grupo se financiaron principalmente con capital inicial aportado por un organismo de desarrollo o un gobierno. Este tipo de proyectos no funciona bien casi nunca: la mayoría de los fondos rotatorios no duran por mucho tiempo porque los que incumplen sus pagos acaban con los recursos que estaban destinados a financiar, a lo largo del tiempo, servicios de préstamo para todos los miembros del grupo.

Un estudio posterior del CGAP acerca de 70 fondos rotatorios financiados por distintos organismos arrojó resultados similares. Sin embargo, se detectaron aciertos en otros dos modelos de fondos de préstamos administrados comunitariamente: los grupos basados

¹¹ El Banco Mundial no cuenta con un equivalente de MicroStart. Sin embargo, la evaluación mostró que los proyectos del Banco realizados por unidades que contaron con asesoramiento del sector financiero parecían lograr mejores resultados que otros proyectos

en el ahorro y los grupos de "autoayuda". En el primer caso, los miembros prestan fondos que ellos mismos aportan mediante depósitos, en lugar de utilizar fondos externos de organismos de desarrollo o los gobiernos. Es de esperar que el préstamo y la cobranza sean mucho más cuidadosos en grupos que trabajan con su propio dinero.

En el segundo modelo, forma predominante de microfinanzas en India, los grupos a menudo comienzan recolectando y luego prestando sus propios ahorros, aunque algunos grupos reciben más adelante préstamos externos de bancos formales. Algunos de estos programas de grupos de autoayuda parecen funcionar bien, pero la mayoría presentan deficiencias.

Alternativa proyectos independientes/ componentes

En la mayor parte de los casos el financiamiento para microcréditos del Banco Mundial fue sólo uno de los varios componentes de un proyecto multisectorial, muchos de cuyos elementos no eran de contenido financiero. En el PNUD, la cuarta parte de las operaciones de microcrédito eran componentes de proyectos multisectoriales.

En ambos organismos, la calificación media de los componentes que formaban parte de proyectos más amplios fue un punto o varios puntos inferior a la de los proyectos independientes. Este resultado no sorprende. Cuando el microcrédito es tan sólo un componente entre varios, tiene menos oportunidades de recibir aportaciones técnicas especializadas; además, la atención de los jefes del proyecto es más difusa y es más probable que los objetivos relacionados con los servicios financieros queden relegados por otros objetivos de los proyectos.

A pesar de esta tendencia general, algunos componentes de microfinanzas dieron buenos resultados. En resumen, la calidad de la administración y las aportaciones técnicas que recibe la actividad microfinancera es más relevante que la estructura del proyecto. No obstante, lo importante es que hay menos probabilidades de que los componentes microfinancieros de los proyectos multisectoriales

reciban la suficiente cantidad de apoyo técnico y de gestión.

Participación de los gobiernos

El PNUD se siente orgulloso de la estrecha colaboración que mantiene con los gobiernos locales. El principal instrumento de financiamiento del Banco Mundial son los fondos que presta a los gobiernos. Estos dos factores se presentan como *desventajas* comparativas a la hora de proporcionar financiamiento para el microcrédito.

Los proyectos del PNUD se clasificaron de acuerdo con el grado de participación pública. De los 66 proyectos calificados, 25 contaban con una importante participación del gobierno en las etapas de diseño y ejecución, incluida la prestación directa de microcréditos por el gobierno a los consumidores, como sucedió en un caso. De los 25 proyectos con participación "intensiva" del gobierno, sólo uno condujo al reembolso sostenible del préstamo y la recuperación de los costos. Casi todos los aciertos del PNUD se produjeron en proyectos en que la participación del gobierno era limitada.

Los proyectos del Banco Mundial no se clasificaron estadísticamente desde el punto de vista de la participación del gobierno, pero de todos modos se observó una dinámica similar.

Estos resultados están en consonancia con las experiencias de otros organismos, pero se deben interpretar cuidadosamente. Las actividades de diseño, prestación o supervisión de un adecuado financiamiento al por menor no resultan fáciles para los gobiernos. Una prestación de crédito apropiada tiene varios requisitos: la realización de pruebas piloto prolongadas antes de tramitar un gran número de préstamos, la exclusión de prestatarios de alto riesgo, la aplicación de tasas de interés que alcancen a cubrir los costos (que son mayores en los micropréstamos que en los préstamos normales) y una vigorosa cobranza de los préstamos. Ninguno de estos elementos resulta popular desde el punto de vista político. Todos son contrarios a los incentivos prácticos de los políticos en ejercicio, hasta de los más íntegros, que necesitan apoyo para poder gobernar.

Existen casos especiales de bancos estatales con una administración estable y competente que puede aislarse eficazmente de la presión política y producir un microcrédito adecuado. Pero por lo general son la excepción más que la regla y van contra corriente de la dinámica política y sus incentivos. El financiamiento para los consumidores suele funcionar mejor cuando la participación del gobierno es reducida.

Esto no quiere decir que los gobiernos no tienen ningún papel en el microfinanciamiento. Los problemas de incentivos recién mencionados son específicos de las actividades crediticias y no se aplican necesariamente en los casos en que un gobierno ofrece servicios de depósito, transferencias de dinero o seguros. De este modo, es considerablemente más fácil encontrar buenos sistemas públicos de ahorro que buenos programas públicos de crédito. Además, el gobierno tiene una función clave en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la promulgación de normas cuando las microfinanzas están en condiciones de entrar en el sector financiero formal y recibir depósitos¹². Pero en casi todos los proyectos microfinancieros del PNUD que contaron con una participación intensiva del gobierno se propició el financiamiento pero no la movilización de depósitos o el apoyo para la creación de una política normativa.

Tamaño de los proyectos

Varios proyectos de la cartera del PNUD son más pequeños de lo que se consideraría habitual en el sector de las microfinanzas. En 17 de ellos, el presupuesto total —incluidas las contribuciones del PNUD y de otra procedencia— era inferior a US\$500.000; en otros 14, el total no llegaba a US\$1 millón. La contribución del PNUD al proyecto a menudo era muy baja en términos absolutos (menos de US\$500.000 en 17 proyectos) y en términos relativos (el PNUD financió la mitad o menos de la mitad de cada proyecto al menos en 27 casos).

De los casos en que el presupuesto total del proyecto era inferior a US\$1 millón, sólo un proyecto logró

la calificación de “satisfactorio”. Lo mismo sucedió cuando la contribución del PNUD fue inferior a los US\$500.000. Es posible que la principal causa de esta pauta sea la tendencia del personal de las oficinas en los países a prestar menos atención de la necesaria a los proyectos de menor tamaño. Probablemente sea más difícil conseguir asistencia técnica de alta calidad para las inversiones menores, especialmente porque la actual demanda de buenos consultores sobre microfinanzas es mayor que la oferta y, en consecuencia, los más competentes perciben honorarios más elevados.

Por el contrario, no siempre lo mayor es lo mejor. Los proyectos con presupuestos abultados pueden ocasionar presiones para que se desembolsen los fondos rápidamente, incluso cuando las IMF no tienen la suficiente capacidad de absorción. En el Banco Mundial los proyectos tendían a ser de mayor tamaño y la presión por los desembolsos pesaba más en la ecuación.

¿Por qué la calidad ha sido tan baja?

La causa básica de los problemas con el microcrédito, tanto en el Banco Mundial como en el PNUD, no es la incompetencia del personal ni la falta de compromiso en la realización de un trabajo de calidad en favor de los pobres. Al contrario, los evaluadores detectaron un patrón general de profesionales motivados y capacitados que se enfrentaban a problemas de *incentivos, información y recursos*.

Incentivos

Presión por la aprobación y los desembolsos. El obstáculo principal y más frecuente del microcrédito no es la falta de fondos sino la escasez de instituciones competentes que realicen operaciones directas con el consumidor final. La insistencia en las normas sobre prácticas adecuadas en microcrédito significa a menudo que un organismo debe ser más cuidadoso a la hora de elegir las instituciones que recibirán financiamiento y que debe realizar

12 Duflos e Imboden. “La función de los gobiernos en el microfinanciamiento”. Reseña para agencias de cooperación No. 19 del CGAP. Washington, D.C.: CGAP, 2004. www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/DonorBrief_19_spa.pdf

desembolsos basados en el desempeño y en cuotas condicionadas al logro de metas específicas. Este enfoque reduce inevitablemente la cantidad de fondos para microcrédito que un organismo puede movilizar. En este sentido, las prácticas adecuadas están en contradicción con los incentivos del personal de los organismos de financiamiento.

Los organismos de desarrollo están siempre sometidos a la presión de defender sus niveles de presupuesto y personal desembolsando grandes cantidades de fondos. No es sorpresa, entonces, que los ascensos y demás recompensas para los empleados de estos organismos dependan principalmente de que se aprueben los proyectos y se desembolsen los fondos. En los casos en que la rotación de puestos y personal es elevada, es difícil asociar a empleados específicos con los resultados del proyecto; de hecho, es posible que los resultados no se hagan visibles hasta varios años después de que los responsables de las decisiones se dediquen a otra actividad. Una consecuencia de este diseño es el hecho observado de que el PNUD y el Banco Mundial han proporcionado demasiado financiamiento para microcrédito en situaciones que, desde el principio, presentaban pocas posibilidades de éxito.

No es probable que este incentivo a la movilización de fondos cambie radicalmente. Muchos —tal vez todos— los organismos de financiamiento para el desarrollo se encuentran, más o menos, en la misma situación. Es un problema que muchos reconocen y lamentan. En ocasiones alguien trata de solucionarlo, pero nadie se ha acercado a una eliminación definitiva. Parece que es un problema inevitable en los organismos de financiamiento público, por lo que a lo sumo se puede aspirar a controlarlo ayudando a los interesados a tomar decisiones más acertadas por los siguientes medios: suministro de información sobre prácticas recomendadas, preparación de directrices institucionales adecuadas y, especialmente, creación de incentivos que sirvan de contrapeso, como la presentación obligatoria de informes de desempeño y la observancia práctica de políticas que incluyan normas relativas a prácticas recomendadas¹³.

Prioridades de los gobiernos. Otro problema vinculado a los incentivos tiene que ver con la relación entre los dos organismos en cuestión y los gobiernos. El PNUD se siente orgulloso de poder mantener una colaboración particularmente estrecha con los gobiernos locales y de apoyar sus planes e intenciones más que otros organismos de desarrollo. Del mismo modo, en los últimos años el Banco Mundial ha puesto especial interés en responder más a las necesidades de los clientes, que son principalmente los gobiernos que toman préstamos del Banco.

Los problemas de la participación del gobierno en los préstamos a los consumidores se han analizado más arriba. No obstante, el microcrédito goza hoy de gran aceptación entre los gobiernos, que se ven atraídos tanto por la promesa de bienestar para la población pobre de sus países como por el beneficio político de los programas de financiamiento masivo. Para un organismo de desarrollo es muy difícil decir “no” cuando un gobierno se muestra ansioso por contar con un proyecto de crédito en un determinado lugar o cuando intenta ejercer su autoridad en la operación. Si el organismo se negara a aceptar los deseos del gobierno, los costos podrían ser sustanciales: relaciones tensas, reducción de la capacidad de movilización de fondos e incluso consecuencias no deseadas en el futuro profesional del personal involucrado.

Como se ha indicado más arriba, el Banco Mundial se enfrenta a un obstáculo particular: mientras que la mayor parte del microcrédito productivo es ofrecido por organizaciones privadas, el principal instrumento de financiamiento del Banco son los grandes préstamos a los gobiernos. Obviamente, esos préstamos están sujetos a los problemas de incentivos ya mencionados. Además, incluso el dinero destinado a las entidades privadas que ofrecen los servicios de microfinanzas debe pasar por las manos del gobierno, lo que a menudo conlleva la participación de éste en la gestión. Si bien la principal limitación suele ser la capacidad institucional, más que el financiamiento, los gobiernos prefieren no solicitar financiamiento para asistencia técnica u

13 La política oficial del Banco Mundial sobre líneas de crédito —establecida desde hace tiempo— coincide con las normas sobre prácticas adecuadas. Pero en esta evaluación, como en muchos otros estudios anteriores, se ha comprobado la ausencia de mecanismos eficaces de cumplimiento que aseguren la aplicación de esa política.

otros servicios de fortalecimiento de la capacidad porque no consideran que estas actividades sirvan para generar los recursos necesarios para reembolsar un préstamo.

Las donaciones del PNUD son un medio de financiamiento algo más flexible. De todos modos, el PNUD se encuentra con el mismo problema que el Banco Mundial: la tendencia a una participación excesiva del gobierno en los proyectos de crédito. La cultura del PNUD de buscar una relación de gran cercanía y colaboración con los gobiernos de los países receptores resulta muy útil en otras esferas del desarrollo pero no en el caso del microcrédito.

Los problemas asociados con los incentivos institucionales no siempre se solucionan informando mejor al personal. Es preciso revisar la estructura de incentivos. Las declaraciones normativas deben estar acompañadas de mecanismos de aplicación prácticos. Los dos organismos deben encontrar la manera de asegurar que los proyectos de crédito gestionados por personas que no son especialistas reciban la asistencia y la revisión eficaz de expertos en servicios financieros. La presentación obligatoria de informes relativos a los resultados básicos del desempeño constituye otro fuerte incentivo para diseñar los proyectos cuidadosamente y corregirlos o finalizarlos sin demora cuando no dan los resultados esperados.

La opción de “apretar los tornillos” incorporando al proceso requisitos impuestos por la sede es contraria a la tradición de ambos organismos. El PNUD tiene —y probablemente debería mantener— una cultura de independencia de las oficinas en los países: los límites que la sede establece en cuestiones de operaciones de proyectos no siempre encuentran buena acogida. Por su parte, en los últimos años el Banco Mundial ha tratado seriamente de simplificar sus procesos burocráticos. Estas nuevas orientaciones aplicadas en ambos organismos son saludables y la administración superior duda, con razón, si debe agregar más reglas, requisitos de aprobación y cargas de informes. Los resultados de la evaluación han obligado al PNUD y al Banco Mundial a formularse una pregunta elemental: ¿el problema de su desempeño en actividades de microcrédito era lo suficientemente serio como para

justificar cambios que podrían tener efectos negativos desde otros puntos de vista?

Información

Durante los últimos decenios, muchos organismos de desarrollo han preferido contar con un personal básico, más generalista y menos especializado, y recurrir más a consultores externos cuando se requieren conocimientos técnicos especializados. Es posible que esto se haya producido con más frecuencia en el PNUD que en el Banco Mundial, pero en ambos organismos son pocos los funcionarios de la sede encargados del diseño y la aplicación de proyectos de microfinanzas que también son especialistas en el sector financiero.

Los funcionarios de los organismos de desarrollo encargados de la gestión de los proyectos no necesariamente deben ser expertos en microfinanzas, pero sí deben tener cierta familiaridad con las cuestiones de microfinanzas y contar con algo de experiencia en la materia. Es probable que los jefes de proyecto que no cuentan con conocimientos microfinancieros consulten menos a expertos del mismo organismo o que no contraten a consultores externos experimentados. La mayoría de los proyectos del PNUD que tuvieron éxito contaban con un diseñador o jefe del mismo organismo que había recibido capacitación sobre cuestiones microfinancieras.

Con unos pocos días de capacitación del personal generalista del organismo de desarrollo que administra el proyecto se pueden obtener excelentes resultados. Por otra parte, si los incentivos de un oficial de proyecto y su jefe chocan con las enseñanzas impartidas en la capacitación sobre las microfinanzas, muchas veces prevalecerán los primeros.

Recursos

En respuesta a las presiones de los accionistas que quieren controlar el número de funcionarios y los costos administrativos, los presupuestos del Banco Mundial para la preparación y el seguimiento de los proyectos se han reducido sustancialmente durante los últimos 10 años, y se ha ampliado el número

de funciones que cada miembro del personal debe cumplir. Al mismo tiempo, los accionistas quieren ver mejoras en la calidad de los proyectos. En el caso de la microfinanzas, al menos, esta combinación de expectativas y recursos ha resultado poco realista.

Tanto el PNUD como el Banco Mundial cuentan con varios expertos en microfinanzas entre sus filas. Pero muchos proyectos se llevan a cabo sin las aportaciones de estos especialistas. En algunos casos, los jefes de proyecto ni siquiera se dan cuenta de la necesidad de contar con ellos. En otros, quienes diseñan los proyectos evitan la participación de especialistas en servicios financieros porque temen que pongan más trabas a la aprobación del proyecto. Pero en un buen número de casos, la oficina que diseña el proyecto no utiliza los servicios de especialistas internos porque las normas de cobro y pago entre unidades los hacen demasiado costosos o (en el caso del Banco Mundial) porque los fondos fiduciarios para la preparación del proyecto se pueden aprovechar para costear las prestaciones de consultores externos pero no de funcionarios del mismo Banco.

Las oficinas del PNUD en los países que no cuentan con tantos recursos para la preparación y supervisión de los proyectos se muestran reacias a utilizar los servicios de expertos internos porque éstos deben fijar sus honorarios con una tarifa máxima que incluye todos los gastos generales, por lo que resultan más caros que los consultores externos.

Resultados y recomendaciones clave

Tres decenios de experiencia con las microfinanzas y un historial más prolongado de prácticas con otras formas de créditos para el desarrollo han generado un considerable número de directrices sobre prácticas adecuadas que ya están establecidas, ampliamente aceptadas y plasmadas en una serie de documentos (incluido el documento de consenso titulado "Apoyar el desarrollo de sistemas financieros incluyentes: Directrices para los cooperantes internacionales

sobre buenas prácticas en microfinanzas", que habitualmente recibe el nombre de *Pink Book* [libro rosado]¹⁴). No hay necesidad de repetir esa serie de prácticas adecuadas aquí; tampoco hay espacio suficiente para hacerlo.

No obstante, es importante recordar algunas recomendaciones elementales para los procedimientos internos de los dos organismos que han emanado de estas evaluaciones. Es probable que estas recomendaciones sirvan también para muchos otros organismos de financiamiento para el desarrollo.

- **Las políticas sobre crédito requieren sanciones que sean eficaces.** Al menos en el caso de los proyectos de crédito, publicar los documentos normativos no contribuye demasiado a mejorar la eficacia del proyecto a menos que exista un mecanismo práctico que garantice la aplicación de las políticas. El Banco Mundial y el PNUD contaban con políticas escritas sólidas sobre microcréditos, pero su incumplimiento no conllevaba grandes costos, por lo que, en la práctica, eran otros los incentivos y obstáculos que influían —negativamente— en el desempeño general del proyecto. Los conjuntos de sanciones consideradas prácticas y eficaces varían considerablemente de un organismo a otro. En general, los exámenes independientes de los proyectos por expertos en servicios financieros y la transparencia de los resultados son útiles.
- **La presentación de informes reveladores de algunos indicadores básicos del desempeño podría ayudar a mejorar marcadamente el desempeño promedio de los proyectos de crédito en general**¹⁵. El personal de muchos organismos de desarrollo ya sufre la carga de tener que cumplir con demasiados requisitos relativos a la presentación de informes, aunque algunos de ellos no guarden verdadera relación con la eficacia del proyecto. Por eso, la recomendación de insistir en la presentación de informes específicos para cada uno de los proyectos de crédito se hace con cierta aprensión.

14 CGAP. "Apoyar el desarrollo de sistemas financieros incluyentes: Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas". Washington, D.C.: CGAP, 2004.

15 Los indicadores son: alcance (número y situación económica de los clientes), recuperación de costos, cobranza de los préstamos y eficiencia (costos administrativos razonables). Se puede obtener más orientación sobre cómo calcular e interpretar estos indicadores en www.microfinancegateway.org/content/article/detail/32627.

Pero las entidades de financiamiento continuarán perdiendo los recursos que destinan a demasiados proyectos de crédito inadecuados a menos que se tome por norma la presentación de informes relevantes sobre el desempeño de los proyectos. Este tipo de informes mejora la información pero, principalmente, modifica los incentivos. Si dentro del organismo se ofrece un informe bien estructurado acerca de los indicadores básicos relativos al alcance, la cobranza de préstamos y la recuperación de costos, los proyectos se diseñarán más cuidadosamente, la atención se centrará mejor en las dimensiones principales del desempeño y las actividades que no dan resultados se cancelarán con mayor prontitud¹⁶.

- **El personal básico no especializado que está a cargo de los proyectos microfinancieros debe contar con un nivel elemental de conocimientos en la materia para trabajar eficazmente.** Los organismos no pueden pretender que los expertos externos produzcan buenos proyectos si su propio personal no tiene unos conocimientos mínimos de las microfinanzas. Para la mayoría de los funcionarios, esto se traduce en unos pocos días de capacitación, acompañados de otros medios de transmisión de conceptos sobre prácticas recomendadas. Estos cursos no los convertirán en expertos pero les enseñarán cómo considerar las cuestiones microfinancieras, evitar errores básicos y aumentar las posibilidades de que los consultores expertos que contraten sean competentes. Este tipo de capacitación puede ser costosa en el contexto de otras demandas con respecto al tiempo que utiliza el personal y los limitados presupuestos de viaje y cursos de perfeccionamiento. De todos modos, la falta de capacitación ha resultado, según las pruebas, mucho más costosa.
- **Los organismos necesitan mejorar los mecanismos, los incentivos y los recursos para aplicar los conocimientos especializados en servicios financieros al diseño y la ejecución de los proyectos.** Es importante contar con especialistas

en microfinanzas dentro de la institución, pero su trabajo no dará muchos frutos si no lo aprovechan quienes están diseñando y gestionando los proyectos microfinancieros. El Banco Mundial cuenta con expertos en microfinanzas de primer nivel y el PNUD tiene en su sede una de las unidades técnicas más competentes en el ámbito de los organismos miembros del CGAP, pero sólo un pequeño número de proyectos de ambos organismos se ha beneficiado de esas ventajas. Una vez más, los factores que impiden el uso de las capacidades internas varían de un organismo a otro, por lo que también son diferentes las medidas correctivas que deben aplicarse.

Cabe destacar que, en otros ámbitos problemáticos (por ejemplo, el impacto ambiental de los proyectos), muchos organismos necesitan la aprobación de un especialista técnico designado con ese fin antes de poder avanzar con el proyecto. Alargar la lista de aprobaciones formales necesarias para poner en marcha un proyecto presenta costos significativos, entre los que se cuentan las demoras y la dilución de responsabilidades. Los organismos solicitan tales aprobaciones sólo cuando la administración está convencida de que son imprescindibles para acometer un problema grave. Cada organismo debe decidir si tiene ese tipo de problema con las microfinanzas¹⁷.

- **Dado que las probabilidades de éxito son inaceptablemente bajas, deberían dejarse de lado los fondos rotatorios de préstamos administrados por las comunidades, en que los préstamos se financian sobre todo mediante la aportación de capital de un organismo de desarrollo y no hay una administración o supervisión profesional.** Esta conclusión no se aplica a los fondos basados en el ahorro, en que la entidad de financiamiento externa ofrece actividades de promoción, organización y asistencia técnica y de capacitación, pero no brinda al grupo inyecciones de capital externo para el préstamo, o ingresa

16 La lista de los indicadores que una IMF debe notificar a sus partes interesadas, incluido un organismo de financiamiento, es bastante larga (véase www.cgap.org/docs/Guideline_disclosure.pdf). No obstante, la presentación de informes dentro del organismo de financiamiento puede limitarse a unos pocos indicadores básicos, como el alcance, el reembolso de préstamos, la recuperación de costos y la eficiencia. Puede verse una guía práctica para calcular e interpretar estos indicadores básicos en www.microfinancegateway.org/content/article/detail/32627.

17 Como se explica en la sección siguiente, tanto el Banco Mundial como el PNUD han adoptado medidas para garantizar que especialistas internos examinen el diseño de los proyectos de microcrédito. No obstante, en el Banco Mundial, y en menor medida en el PNUD, las normas de cobro y pago de asistencia técnica entre unidades hace aún más difícil la contratación de expertos internos.

montos relativamente modestos en comparación con los ahorros del grupo y sólo después de que el grupo ha demostrado su capacidad de prestar sus propios ahorros y cobrar esos préstamos. Tampoco se aplica al modelo del grupo de autoayuda que se utiliza en la India, en el que los grupos a veces toman préstamos de bancos que tienen la reputación de tomarse en serio el reembolso.

- **Los organismos de desarrollo deberían evitar los proyectos de crédito cuando el proveedor de los préstamos a los consumidores es una entidad gubernamental o cuando el gobierno participa activamente en el diseño y la supervisión del sistema de entrega de crédito.** De cualquier manera, este tipo de proyectos puede tener buenos resultados en circunstancias especiales y por eso no debería prohibirse totalmente.
- **Las tendencias indican que los proyectos de crédito no dan buenos resultados si su monto es demasiado bajo y no alcanza para conseguir los conocimientos especializados adecuados y la atención de la administración. Los componentes de microfinanzas que están insertos en proyectos más amplios no suelen tener tan buenos resultados, no sólo porque no atraen suficiente participación de especialistas y atención de la administración sino también porque los demás objetivos del proyecto suelen desvirtuar el componente de servicios financieros.** Los componentes de microfinanzas no deben estar totalmente prohibidos, ya que, en algunos casos, dan buenos resultados. No obstante, la inclusión de tales componentes en un proyecto no financiero de mayor tamaño representa un factor de riesgo que debe considerarse. Los encargados del diseño de esos componentes deben asegurarse de que la actividad microfinanciera cuente con aportaciones técnicas firmes, suficiente atención de la administración y la presentación periódica de informes sobre los indicadores básicos del desempeño.

Respuesta de la administración del Banco Mundial y el PNUD

Banco Mundial. Cuando, en octubre de 2004, la administración recibió el examen del departamento de evaluación del Banco acerca de las líneas de crédito, respondió con decisiones firmes:

- Se indicó a las unidades regionales y de los países que identificarán todos los nuevos proyectos con alguna línea de crédito y los enviarán a la red de especialistas en el sector financiero del Banco. (Un año después, luego de descubrir que la mayoría de las líneas de crédito, pero no todas, cumplían esta regla, la administración decidió agregar un casillero en la portada de todas las evaluaciones iniciales de proyectos nuevos para señalar esta condición, lo que hizo que fuera más fácil encontrar las líneas de crédito).
- Antes de la aprobación del proyecto, cada línea de crédito debería ser revisada por especialistas del sector financiero, entre los que debería encontrarse, como mínimo, un representante de la unidad central del sector financiero.
- La unidad de garantía de calidad del Banco debería realizar un sobremuestreo de los proyectos de líneas de crédito, tanto de muestras de la calidad inicial como de la calidad de supervisión durante los dos años siguientes.
- Las líneas de crédito que no aportaran información suficiente en relación con los indicadores clave del desempeño no recibirían una calificación satisfactoria en la evaluación.
- En los informes semestrales sobre la situación de los proyectos y en los informes finales de ejecución deberían incluirse datos sobre los indicadores básicos del desempeño acordados cuando se aprobó la línea de crédito. La administración aceptó designar a un oficial que examinaría periódicamente todos los informes sobre líneas de crédito para corroborar que se ajustan a esta política.
- La calidad general de los proyectos de líneas de crédito del Banco se volvería a evaluar dentro de dos años.

PNUD. El informe de evaluación del CGAP se entregó formalmente al PNUD a principios de 2005 y se distribuyó en todo el organismo. Los resultados se tomaron seriamente: antes de mitad de año, el equipo ejecutivo del PNUD aprobó un plan de acción que contemplaba las recomendaciones clave de la revisión de pares y el examen de la cartera.

Posteriormente, el nuevo administrador del PNUD, Kemal Dervis, examinó la evaluación y respaldó un estricto programa de mejoramiento de la eficacia del PNUD en las actividades de microfinanzas. El organismo adoptó las recomendaciones del equipo ejecutivo pese a que algunas se alejan de la cultura y las operaciones habituales del PNUD. En particular, la calidad de los programas de los países se garantizará con la participación de los departamentos regionales del PNUD, que junto con el FNUDC proporcionarán apoyo técnico y supervisión de las microfinanzas en las oficinas en los países. También se aplicaron otros cambios:

- Siempre que el PNUD otorgue fondos para microfinanciamiento (o administre los fondos de otros para actividades de financiamiento), se deberá basar en los principios del programa MicroStart:
- La ejecución estará dirigida por un proveedor de servicios técnicos que haya demostrado un historial de buenos resultados en términos de microfinanciamiento sostenible, seleccionado de una lista de proveedores calificados del FNUDC.
- Los especialistas en microfinanzas regionales, que informan de manera conjunta al FNUDC y su departamento regional, participarán en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los proyectos, junto con el personal de las oficinas en los países. Un especialista certificará que cada nuevo proyecto de crédito cumple con la política de microfinanzas del PNUD.
- Cada tres meses, se transferirá a una base de datos pública un informe sobre los indicadores clave del desempeño utilizando los métodos de cálculo estándar en el sector.

- Se prepararán y firmarán acuerdos basados en el desempeño con los proveedores de servicios financieros; los proveedores con desempeño insuficiente se retirarán de los programas a menos que garanticen que solucionarán los problemas.
- Se designará un oficial superior del FNUDC para coordinar el apoyo técnico para los proyectos microfinancieros del PNUD y actualizar la política según sea necesario.
- Se requerirá la capacitación en conceptos básicos de microfinanzas para cualquier funcionario del PNUD y las contrapartes del gobierno que sean responsables del diseño o la implementación de actividades de microfinanciamiento.
- El microfinanciamiento se otorgará, en la medida de lo posible, mediante proyectos independientes, en vez de adoptar la forma de componentes de proyectos multisectoriales.
- No se crearán nuevos proyectos de fondos rotatorios de préstamos administrados por las comunidades, en los que los préstamos se financian con aportaciones de capital del PNUD¹⁸.

El nuevo régimen de microfinanciamiento del PNUD incluye medidas tangibles que abordan directamente los problemas centrales identificados en la evaluación. La aplicación de este régimen tropezará con dificultades, pero al mismo tiempo representará un gran paso adelante. La intención de la administración de adoptar decisiones difíciles refuerza la función de liderazgo del PNUD en la solución de cuestiones relativas a la eficacia de la ayuda en el microfinanciamiento.

¹⁸ Esta prohibición no se aplica al financiamiento que el PNUD destina para la organización, la capacitación y el apoyo constante de los fondos rotatorios basados en el ahorro. Tampoco rige para modelos como el de los grupos de autoayuda en la India, en que inicialmente el grupo otorga préstamos con los ahorros de sus miembros pero después solicita financiamiento a un banco, siempre que éste haya dado muestras de seriedad con respecto a la cobranza de sus préstamos.

Conclusión

En síntesis, la aportación de cantidades de fondos abundantes para proyectos de microfinanciamiento resulta ineficaz si no se logran efectos duraderos. Tanto el PNUD como el Banco Mundial tomaron la decisión inusitada de iniciar evaluaciones independientes de sus operaciones de financiamiento de microcréditos y dar a conocer los resultados. Las evaluaciones revelaron serios problemas, pero también señalaron medidas correctivas prometedoras. Al aplicar agresivamente reformas concretas, las administraciones de ambos organismos reafirmaron su seriedad y compromiso para mejorar la calidad su labor de microfinanciamiento.

Referencias

CGAP. "Apoyar el desarrollo de sistemas financieros incluyentes: Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas". Washington, D.C.: CGAP, 2004. http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/donorguidelines_sp.pdf

———. "Global Results: Analysis and Lessons". CGAP Aid Effectiveness Initiative. Washington, D.C.: CGAP, abril de 2004, www.microfinancegateway.org/files/19649_hlm_docu_globalresults.pdf.

———. "United Nations Development Programme (UNDP) and United Nations Capital Development Fund (UNCDF) Letter to Management". 2002. www.cgap.org/docs/PeerReview_UNDPUNCDF.pdf.

Duflos, Eric y Kathryn Imboden. "La función de los gobiernos en el microfinanciamiento". Reseña para agencias de cooperación No. 19 del CGAP. Washington, D.C.: CGAP, 2004. http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/DonorBrief_19_spa.pdf

Littlefield, Elizabeth, Jonathan Morduch y Syed Hashemi. "¿Constituye el microfinanciamiento una estrategia eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio?" Enfoques No. 24 del CGAP. Washington, D.C.: CGAP, 2003. www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/FocusNote_24_Spanish.pdf.

© 2006, Grupo
Consultivo de Ayuda a
la Población Pobre

El Grupo Consultivo
de Ayuda a la
Población Pobre
(CGAP) es un
consorcio de 33
organismos de
desarrollo que
promueven las
microfinanzas.

Para obtener más
información sobre el
CGAP, visite su sitio
web: www.cgap.org

CGAP
1818 H Street, N.W.
MSN P3 – 300
Washington, D.C.
20433 EE.UU.

Teléfono:
202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org

