

Una nueva mirada a las instituciones de segundo piso dedicadas a las microfinanzas

En el presente documento se examina la reciente experiencia con los mecanismos de las instituciones financieras de segundo piso (IFSP) (definidas en el recuadro 1), con los que se respalda a instituciones que prestan servicios financieros de primer piso a los clientes pobres y de bajos ingresos¹. El Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) publicó su primer estudio sobre las IFSP hace 10 años (Levy, 2002a y 2002b). En dicho documento no se formulaban conclusiones categóricas acerca de la eficacia de las IFSP, pero se planteaban serios interrogantes sobre la medida en que estas contribuían al desarrollo de las microfinanzas sostenibles.

Desde entonces, el número de IFSP y el volumen total de financiamiento que proporcionan se han incrementado considerablemente. Los mecanismos de dichas instituciones han venido ganando cada vez mayor aceptación entre los Gobiernos de países receptores, así como entre las instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD) y los organismos multilaterales, como la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) de Alemania y el Banco Mundial. En un ejercicio de mapeo se identificaron 76 IFSP en 46 países. En 2009, las más 15 grandes de estas desembolsaron US\$1500 millones. En términos comparativos, el total de desembolsos de todas las entidades de financiamiento transfronterizas (incluidos los donantes bilaterales y multilaterales, las IFD y los vehículos de inversión en las microfinanzas [VIM]) asciende a unos US\$3000 millones anuales (El-zoghbi, Gähwiler y Lauer, 2011). No solo ha aumentado el número de IFSP, sino que hay más IFSP que han acumulado años de experiencia suficientes para que se pueda determinar en cierta medida su utilidad.

Claramente, es hora de adoptar una nueva perspectiva.

Terminología

En el presente documento, la denominación abreviada “microfinanzas” se refiere a los servicios financieros destinados a las personas de bajos ingresos². Los mecanismos de las IFSP se aplican a otros sectores además del de las microfinanzas, por ejemplo el financiamiento a exportadores o a pymes. Sin embargo, dado que este documento se limita a las microfinanzas, el término “institución financiera de segundo piso” por lo general se refiere únicamente a las instituciones de este tipo que se dedican a las microfinanzas.

Recuadro 1. ¿Qué es una IFSP?

Una IFSP es un fondo de segundo piso (o “mayorista”) que canaliza recursos públicos hacia diversas entidades financieras minoristas —por lo general, prestamistas— en un solo país. Este tipo de instituciones proporciona mayormente préstamos en moneda local, pero también ofrece garantías de préstamos, inversiones en capital accionario, donaciones destinadas a cubrir costos operacionales y asistencia técnica.

Una IFSP no siempre es independiente. Puede formar parte de una organización más grande, como un banco de desarrollo.

En este documento no se incluyen las federaciones de cooperativas minoristas o mutuales de crédito, aunque estas algunas veces realizan actividades de refinanciamiento. Esas federaciones, además de proporcionar financiamiento, a menudo brindan respaldo en materia de gestión y supervisión y, por lo tanto, suelen dar lugar a cuestiones operacionales bien diferenciadas. Por último, algunos llaman “instituciones financieras de segundo piso” a las asociaciones de instituciones minoristas de microfinanciamiento, pero dichas instituciones no cumplen funciones de refinanciamiento y, por ende, se encuentran fuera del alcance del presente documento.

Fuentes principales

La recopilación de datos para este documento se basó en cuatro iniciativas:

- El ejercicio de **mapeo** de 2008 mencionado, que permitió identificar 76 IFSP dedicadas a las microfinanzas.
- Un **examen bibliográfico**, que incluyó estudios internacionales y específicos de cada país, así como informes provenientes de las propias IFSP (véase el anexo 4, “Bibliografía”).
- Una **encuesta cuantitativa** realizada en 2010 a 23 IFSP, que representaban alrededor del 90% del financiamiento de estas instituciones, calculado a partir de sus carteras de préstamos. Esta encuesta permitió recopilar información acerca de la misión, el tamaño de la cartera, la gestión del desempeño, las fuentes de financiamiento y otras características

¹ Estas “instituciones de microfinanzas” (IMF) adoptan una variedad de formas organizativas, incluidas, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro, bancos comerciales, compañías de financiamiento, bancos de ahorro postal y cooperativas financieras.

² Entre los servicios financieros que utilizan las personas de bajos ingresos se incluyen el crédito, el ahorro, la transferencia y el seguro. Hoy en día, muchos prefieren emplear “financiamiento inclusivo” o “acceso al financiamiento” para referirse a esos servicios, antes que la forma más común “microfinanzas”, alegando que este último término suele remitir al microcrédito y no a una gama completa de servicios, y a las IMF especializadas, antes que a la amplia variedad de proveedores de servicios financieros. Sin embargo, en el presente documento se utiliza “microfinanzas” en aras de la brevedad. Cabe observar que las IFSP dedicadas a las microfinanzas se han orientado en mucho mayor medida a respaldar el crédito que otros servicios financieros, y que la mayoría de las instituciones que reciben fondos de las IFSP se especializan en el microcrédito.

de las IFSP a través de un cuestionario y llamadas telefónicas de seguimiento.

- Un **análisis del estudio de casos** de seis IFSP que representan distintas regiones y formas institucionales (véase el cuadro 1). Estas seis instituciones representan alrededor del 60% de toda la cartera mundial de las IFSP encuestadas. Se consideró que ofrecían enseñanzas de alcance mundial, pero la muestra no es representativa, puesto que tiene un sesgo hacia las instituciones más grandes y las que están en mejores condiciones de brindar información. El equipo de investigación entrevistó a 73 partes interesadas, incluidos la administración de las IFSP, IMF, donantes e inversionistas, y llevó a cabo un análisis de datos de IFSP y de Microfinance Information Exchange (MIX) relativos al desempeño de las IMF que recibían financiamiento. Asimismo, realizó visitas de campo para estudiar las operaciones de Bancoldex, la Fundación Palli Karma-Sahayak (PKSF), el Fondo Social para el Desarrollo (FSD) y el Banco de Desarrollo de la Pequeña Industria de la India (SIDBI). En el anexo 1 se proporciona una lista de los entrevistados, que incluye gerentes de IFSP, IMF y donantes.

Al comienzo del proyecto, miembros del CGAP que financian IFSP o están interesados en ellas constituyeron un grupo de trabajo que aportó comentarios preliminares sobre el diseño de la investigación. En marzo de 2011, este grupo, junto con gerentes del Mecanismo de Fomento a la Inversión en Microfinanzas para Afganistán (MISFA) y el SIDBI, examinó las conclusiones iniciales en un taller de un día de duración y aportó observaciones útiles para el informe³.

Estructura del documento

El presente documento consta de tres partes:

- En la primera sección se ofrece un panorama mundial de las operaciones de las IFSP dedicadas a las microfinanzas, que incluye el tamaño, las tendencias y las características de estas. Se toma principalmente como base la encuesta realizada en 2010 sobre 23 importantes IFSP, pero también se proporcionan algunos resultados del mapeo más amplio efectuado en 2008.
- En la segunda sección se destacan cuestiones clave planteadas a partir de los seis estudios de casos.
- En la tercera sección se presentan conclusiones y recomendaciones sobre las formas de aumentar al máximo las posibilidades de éxito de las IFSP. Se toma como base no solo la investigación específica que se realizó para este documento, sino también la experiencia de 17 años del CGAP en las operaciones de los organismos de financiamiento para el desarrollo (y las publicaciones relacionadas con esas operaciones).

Al igual que el estudio anterior del CGAP sobre las IFSP, el presente informe no tiene como objetivo extraer conclusiones categóricas sobre la utilidad que tienen a nivel mundial las IFSP dedicadas a las microfinanzas. Existe una gran diversidad de experiencia entre las 76 IFSP identificadas y pocas de ellas dan a conocer suficiente información que permita fundamentar los juicios acerca de su éxito o su fracaso. En el presente documento se trata más bien de extraer enseñanzas sobre la forma de mejorar el desempeño de las IFSP.

Cuadro 1. Las seis IFSP incluidas en los estudios de casos

Nombre de la IFSP	País	Cartera de préstamos brutos de 2009 (millones de US\$)	Clientes activos de IMF en 2009*
Banco de Desarrollo de la Pequeña Industria de la India (SIDBI)	India	847	19 620 000
Bancoldex	Colombia	462	278 000
Fundación Palli Karma-Sahayak (PKSF)	Bangladesh	430	8 260 000
Mecanismo de Fomento a la Inversión en Microfinanzas para Afganistán (MISFA)	Afganistán	69	250 000
Fondo Social para el Desarrollo (FSD)	Egipto	68	218 000
Banco Maliense de Solidaridad (BMS)	Malí	12	190 000

*Clientes activos de instituciones que reciben inversiones, lo que no significa que la IFSP está financiando a todos estos clientes.

3 Asistieron al taller el Organismo Francés de Desarrollo (AFD), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Comisión Europea, el Organismo Alemán de Cooperación Internacional (GIZ), el FIDA, la Corporación Financiera Internacional (IFC), el KfW, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y el Banco mundial, así como gerentes del SIDBI y el MISFA.

Cuadro 2. Las 15 IFSP principales de 2009, por cartera pendiente de reembolso

SIDBI	India	US\$847 080 000
Nafinsa	México	US\$491 195 601
Bancoldex	Colombia	US\$462 000 000
PKSF	Bangladesh	US\$429 601 508
PPAF	Pakistán	US\$137 705 613
Banco Tunecino de Solidaridad (BTS)	Túnez	US\$117 908 000
Fedecredito	El Salvador	US\$102 215 808
Corporación Popular de Crédito y Finanzas (PCFC)	Filipinas	US\$74 743 843
MISFA	Afganistán	US\$69 348 000
FSD Egipto	Egipto	US\$67 889 186
Fondo de Apoyo Financiero a la Agricultura (FFSA)	Kazajstán	US\$66 344 711
JAIDA	Marruecos	US\$47 500 000
FUNDA-PRÓ	Bolivia	US\$39 610 405
Centro para el Desarrollo de las Microfinanzas Rurales (RMDC)	Nepal	US\$27 523 071
Banco de Fomento a la Producción (BFP) (Financiera Nicaragüense de Inversiones [FNI])	Nicaragua	US\$24 404 795
		US\$3 005 070 541

Fuente: Encuesta del CGAP, 2010.

1. El panorama mundial: Características y tendencias de las IFSP

En el mapeo que realizó el CGAP en 2008 se identificaron 76 IFSP dedicadas a las microfinanzas. En una encuesta de 2010 se obtuvo información de las 23 más importantes, que representan el grueso de la cartera y los desembolsos de las IFSP en todo el mundo. En esta sección, el análisis numérico se basa principalmente en las 15 IFSP más grandes.

A nivel mundial, el financiamiento que otorgan las IFSP es considerable, va en aumento y está concentrado.

En 2009, las 15 IFSP principales tenían una cartera total de préstamos brutos de más de US\$3000 millones. Si bien estas instituciones existen en todas las regiones, tienen mayor presencia en América Latina y Asia meridional (Duflos y El-Zoghbi, 2000).

En 2009, estas IFSP desembolsaron cerca de US\$1500 millones para IMF, lo que constituye un aumento del 25% en relación con 2008. Tres cuartas partes del total de la cartera estaban en manos de las cuatro IFSP más importantes. Casi tres cuartas partes del total de desembolsos provenían de tres instituciones: el SIDBI, Bancoldex y la PKSF, que en este documento se analizan como estudios de casos.

Las IFSP adoptan una gran variedad de formas organizativas, que incluyen desde pequeñas divisiones de bancos de desarrollo estatales hasta grandes fundaciones independientes. Bancoldex, el BMS y el SIDBI son unidades especializadas dentro de bancos de desarrollo que tienen un enfoque más amplio sobre las pymes y el desarrollo industrial. Si bien la PKSF fue creada como una fundación especializada en microcrédito,

Cuadro 3. Tipo de institución

Tipo	Propiedad	Ejemplos
Banco de desarrollo	Estatal	SIDBI (India), Bancoldex (Colombia), el Banco de Desarrollo Rural [RDB] (Camboya), Corporación Financiera Nacional [CFN] (Ecuador)
Banco comercial	Privada	BMS (Malí), Bank Andara (Indonesia)
Fondo independiente (<i>podría constituirse legalmente como una fundación sin fines de lucro o como una empresa</i>)	Estatal	PCFC (Filipinas), DAMU (Kazajstán), PKSF (Bangladesh), Nafinsa (México), FSD (Yemen), PPAF (Pakistán)
	Cuasiestatal	MISFA (Afganistán), FSD (Egipto)
	Privada	JAIDA (Marruecos), FUNDA-PRÓ (Bolivia), Mecanismo para la Inversión en Microfinanzas y Asistencia Técnica [MITAF] (Sierra Leona), Fondo para el Desarrollo de las Microfinanzas [MDF] (Mongolia), Fondo de Apoyo Financiero a la Agricultura [FFSA] (Kazajstán), RMDC (Nepal)
Unidad de ejecución de proyectos financiados por donantes	Estatal	Inicialmente, los departamentos de iniciativas locales [LID] (Bosnia) y el MISFA (Afganistán) eran proyectos financiados por donantes antes de que se crearan las personas jurídicas

actualmente respalda iniciativas más amplias destinadas a mejorar los medios de subsistencia. El FSD es una fundación que financia proyectos de infraestructura comunitarios, así como el desarrollo de las microfinanzas y la pequeña empresa. El MISFA comenzó como parte de un ministerio del Gobierno, pero siempre contó con independencia operacional y una mayoría de miembros no gubernamentales en el Directorio. En el cuadro 3 se ilustra la variedad de formas institucionales con ejemplos de todo el mundo.

Cuadro 4. Instrumentos, por cartera activa (las 15 IFSP más importantes)

Instrumento	Millones de US\$ (2009)	Porcentaje
Deuda	2894	97
Capital social	49	2
Garantías	18	1
Donaciones	16	1
Total	2980	100

Fuente: Encuesta del CGAP, 2010. (La suma de los porcentajes no es igual a 100 debido al redondeo de las cifras).

La forma institucional y la cultura de una IFSP suelen estar correlacionadas. Por ejemplo, las instituciones de este tipo que integran bancos de desarrollo suelen adoptar un enfoque más comercial (por ejemplo, Bancoldex otorga préstamos a IMF solo si estas son rentables). En algunos casos cuentan con personal interno que tiene las aptitudes y los conocimientos especializados en materia financiera para llevar adelante las actividades de debida diligencia y de seguimiento en esa área. Asimismo, tienen la solidez financiera que proviene de la capitalización del banco. Las IFSP que no son bancos suelen adoptar un enfoque más holístico y orientado a las cuestiones sociales. Es más probable que tengan una misión social más amplia y que financien IMF comunitarias u organizaciones no gubernamentales (ONG) pequeñas, no reguladas y de mayor riesgo. Los distintos tipos de IFSP que elijan las entidades de financiamiento dependerán de las misiones y prioridades de estas últimas.

En la mayoría de los casos, las IFSP otorgan préstamos en moneda local. Entre las 15 IFSP más importantes, casi todos los desembolsos eran préstamos y más del 90% de ellos estaban denominados en moneda local. Algunas de esas instituciones, como el SIDBI y el FSD en Yemen, también proporcionaban financiamiento de capital y cuasicapital a IMF. El plazo de vencimiento promedio de los préstamos era de entre un año y medio y cuatro años, con un promedio de tres años. En 2009, la tasa de interés de los préstamos que otorgaban las IFSP a las IMF era de entre 0% y 12% al año, con un promedio del 8,1% (no ponderado).

Las donaciones destinadas al fortalecimiento de la capacidad representan un porcentaje menor de los desembolsos que realizan las IFSP. Solo 6 de las 23 IFSP encuestadas proporcionan a las IMF financiamiento en forma de donaciones para apoyo operacional y asistencia técnica. Las IFSP incluidas en el estudio de casos y las experiencias en otros lugares sugieren que esas donaciones, si bien representan menos del 1% del total de financiamiento, pueden generar importantes beneficios relacionados con el fortalecimiento de la capacidad de las IMF, sobre todo en los mercados incipientes (véase la sección 3).

Las IFSP otorgan financiamiento a un gran número de instituciones diversas. En 2009, las 15 IFSP más importantes otorgaron financiamiento a 1650 proveedores de microfinanciamiento minoristas bajo diversas formas institucionales, incluidas ONG, cooperativas, bancos de microfinanzas y empresas comerciales de financiamiento. Dicho grupo incluye instituciones de gran porte (por ejemplo, Bandhan, con casi 3,5 millones de prestatarios, financiada por el SIDBI en India) e instituciones muy pequeñas (por ejemplo, la cartera del FSD en Egipto).

Las operaciones de microfinanciamiento que realizan las IFSP se concentran de manera abrumadora en los servicios de crédito a IMF. Si bien las IFSP otorgan financiamiento a una gama diversa de instituciones, habitualmente financian la expansión del acceso al crédito para los microempresarios. Por lo general, los objetivos de política fundacionales de las IFSP han incluido el alivio de la pobreza, el desarrollo empresarial y la creación de empleo, y se esperaba que el microcrédito ayudara a respaldar esos objetivos⁴. Hasta hace poco tiempo, los encargados de formular las políticas prestaban poca atención a los roles que podrían desempeñar las IFSP respecto de otros servicios financieros. A fin de ampliar su financiamiento, las IMF necesitan un gran volumen de fondos, lo que se condice con el financiamiento en forma de deuda que ofrecen las IFSP. Si bien los ahorros, los seguros y las transferencias no implican necesidades de financiamiento similares, en cierta medida el financiamiento a título de donación puede resultar útil para el desarrollo de estos servicios.

Algunas IFSP están comenzando a adoptar un programa de inclusión financiera más amplio. Por ejemplo, Bancoldex (Colombia) administra Banca de las Oportunidades (BdO), que otorga subsidios para la elaboración de nuevos productos y los nuevos modelos de negocios, incluidos el ahorro y la banca sin sucursales. El MISFA brinda respaldo al desarrollo del microahorro en Afganistán.

4 Para consultar evaluaciones más recientes del impacto del microcrédito, véanse Roodman (2012), Rosenberg (2009) y Bauchet y cols. (2012).

Las IFSP evalúan el desempeño de sus IMF clientes.

Todas las IFSP encuestadas informan que están llevando a cabo mediciones de la calidad de la cartera de sus IMF clientes; el 89% mide la sostenibilidad de las operaciones y el 84%, la eficiencia operativa. Algunas IFSP utilizan los estándares de desempeño CAMEL (suficiencia de capital, calidad de los activos, calidad de la gestión, utilidades y gestión de la liquidez).

Cuadro 5. Número de IMF que reciben fondos de las 15 IFSP con las carteras más grandes, 2009

	IFSP	Número de IMF
1	SIDBI	146
2	Nafinsa	24
3	Bancoldex	79
4	PKSF	192
5	PPAF	No se aplica
6	BTS	288
7	Fedecredito	55
8	PCFC	156
9	MISFA	16
10	FSD Egipto	466
11	FFSA	No se aplica
12	JAIDA	5
13	FUNDA-PRÓ	28
14	RMDC	208
15	BFP (FNI)	7
	TOTAL	1650

Fuente: Encuesta del CGAP, 2010.

Distintas observaciones recogidas sugieren que la calidad y eficacia de este seguimiento varía considerablemente.

En una época de creciente preocupación sobre el desempeño social de las IMF, algunas IFSP están poniendo el acento en la medición de los resultados en materia social. Por ejemplo, dos tercios de esas instituciones siguen de cerca la cobertura rural y el porcentaje de clientes mujeres, y algunas de ellas han encomendado estudios de impacto.

El financiamiento público es la principal fuente de recursos de las IFSP. Por lo general, los ministerios de Finanzas de los países son las principales fuentes de financiamiento de los Gobiernos receptores, y los organismos multilaterales internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial, el BASD, la Comisión Europea, el BID), los donantes bilaterales (como el DFID, la Agencia de los

Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID]) y las IFD (por ejemplo, el KfW, IFC) son las principales fuentes de fondos internacionales. Dos tercios de las IFSP son financiadas, al mismo tiempo, por organismos públicos nacionales e internacionales. Alrededor de un cuarto de ellas son financiadas exclusivamente por organismos internacionales. En algunos casos excepcionales, obtienen financiamiento de bancos comerciales y de ONG e inversionistas privados. Bank Andara (Indonesia) cuenta con un consorcio de inversionistas liderados por Mercy Corps, y JAIDA (Marruecos), con una combinación de inversionistas públicos y privados.

Algunas IFSP, en particular las que son subsidiarias de bancos o las que están inscriptas como bancos por propio derecho, solicitan préstamos a los bancos. El BMS, por ejemplo, toma préstamos del Banque Ouest Africaine de Développement, el banco de desarrollo regional para África occidental. A medida que crecen las operaciones de financiamiento de las IFSP, las utilidades no distribuidas pasan a ser una fuente de fondos cada vez más importante.

La mayoría de las IFSP se financia con recursos subsidiados (donaciones o préstamos a tasas de interés mucho más bajas que las del mercado). Al mismo tiempo, por lo general se espera que financien sus operaciones con los ingresos que obtiene al prestar o invertir dichos recursos.

Las IFSP se esfuerzan por conseguir su propia sostenibilidad. Veinte de las 23 IFSP consideran que su propia sostenibilidad financiera constituye un objetivo, pero es posible que los niveles actuales de sostenibilidad varíen considerablemente⁵. Si bien las IFSP a menudo se constituyen para dar solución a la falta temporal de financiamiento que sufre un sector de las microfinanzas incipiente, no difieren de cualquier organización pública en el sentido de que el personal que trabaja en ellas tiene un gran incentivo para mantener sus puestos de trabajo. Durante la investigación, el CGAP no supo de ninguna IFSP que estuviera contemplando la posibilidad de poner fin a sus operaciones⁶. Algunas IFSP dedicadas a las microfinanzas a la larga reorientan sus operaciones hacia otros objetivos.

2. Aspectos destacados de los estudios de casos

En esta sección se incluyen observaciones basadas en las seis IFSP que el CGAP estudió detalladamente en 2010-11⁷:

⁵ Suele ser difícil obtener información confiable sobre el desempeño financiero de las IFSP.

⁶ En Bosnia y Herzegovina, los LID pusieron fin a sus operaciones en 2007.

- Bancoldex (Colombia).
- Banco Maliense de Solidaridad (BMS) (Malí).
- Mecanismo de Fomento a la Inversión en Microfinanzas para Afganistán (MISFA).
- Fundación Palli Karma-Sahayak (PKSF).
- Banco de Desarrollo de la Pequeña Industria de la India (SIDBI).
- Fondo Social para el Desarrollo (FSD) (Egipto).

En el anexo 2 se presentan algunas características de estas IFSP. Esta sección se basa no solo en las seis IFSP incluidas en los estudios de casos, sino también en la experiencia de las IFSP de los LID en Bosnia y Herzegovina.

Las IFSP incluidas en el estudio de casos operan en una amplia variedad de países, algunos de los cuales presentan contextos microfinancieros que cambian constantemente. Al momento en que se redactó este informe, continuaban produciéndose importantes acontecimientos en India a raíz de la crisis microfinanciera desatada en el estado de Andhra Pradesh. Dado que los efectos de la crisis siguen repercutiendo en las microfinanzas del país, tal vez sea demasiado pronto para definir categóricamente el papel que podrían desempeñar las IFSP para cambiar la situación. En Afganistán, el sector está recortando gastos tras un período de crecimiento, lo que se debe en parte a las deficiencias internas de muchas IMF, pero tal vez responda mayormente al deterioro de la situación en materia de seguridad. Esas situaciones ponen de manifiesto el carácter único de los diferentes contextos y la necesidad de evitar las generalizaciones excesivas sobre las IFSP.

Las IFSP operan en diferentes etapas de desarrollo del mercado. Se han establecido IFSP tanto en las etapas iniciales como en las etapas avanzadas de los mercados. En todos los contextos de mercado debe existir una clara demanda subyacente de microfinanciamiento entre las personas de bajos ingresos. Sin embargo, la etapa de desarrollo de las IMF y el nivel de demanda de financiamiento mayorista por parte de dichas instituciones pueden variar considerablemente.

Durante la creación del MISFA, había apenas unas pocas ONG de diversos sectores que ejecutaban pequeños programas de microcrédito en Afganistán. El MISFA se creó para promover el desarrollo de las microfinanzas invirtiendo en IMF incipientes, incluidas

ONG, mutuales de crédito y un banco de microfinanzas. En Bosnia y Herzegovina, los LID eran otras IFSP que se concentraban en empresas incipientes en un país con un reducido historial de microfinanzas. La PKSF, por el contrario, se creó en 1990, cuando Bangladesh contaba con IMF consolidadas, como Grameen y BRAC⁸. La mayoría de los fondos de la PKSF se destinaba a respaldar la expansión de las IMF consolidadas, aunque las IFSP también financiaban determinadas IMF incipientes.

En el estudio sobre las IFSP realizado por el CGAP en 2002, se sugirió que estas tenían pocas probabilidades de prosperar en países que no contaran con una masa crítica de IMF competentes. Las experiencias de los LID y posiblemente del MISFA ofrecen contraejemplos que señalan otra cosa. Estas dos IFSP han promovido el desarrollo de IMF en un mercado que estaba poco desarrollado, en particular incorporando conocimientos especializados externos. Los LID pusieron fin a sus operaciones en 2007, tras haber respaldado el desarrollo de ocho IMF sólidas y rentables en Bosnia y Herzegovina que lograron atraer fondos comerciales privados tanto de bancos y VIM locales como del Fondo Europeo para Europa Sudoriental (EFSE) respaldado por IFD. Puede sostenerse que dichas IMF acabaron atrayendo demasiado financiamiento, al punto de generar una crisis de sobreendeudamiento. Por otra parte, el FSD no ha desempeñado un papel demasiado importante a la hora de promover el desarrollo de IMF sostenibles en Egipto.

Las IFSP que respaldan a IMF incipientes o jóvenes en mercados poco desarrollados necesitarán una estrategia diferente de la que aplican las IFSP que operan en mercados maduros donde existen IMF rentables y consolidadas. Las IMF incipientes son más propensas a requerir supervisión y apoyo intensivos, de modo que para una IFSP que opera en un mercado de empresas nuevas lo mejor puede ser invertir en un número relativamente pequeño de IMF y estar preparada para brindar amplia asistencia técnica con el fin de ayudar a fortalecer la capacidad institucional. Dichas IFSP presumiblemente se encontrarán con importantes problemas de desempeño de IMF y deben ser disciplinadas a la hora de suspender el apoyo a IMF incumplidoras, a menos que existan fuertes razones para esperar un cambio radical.

En algunos casos, las IFSP se han establecido inmediatamente después de un conflicto en un contexto de iniciativas nacionales de reconstrucción más amplias.

7 Para la mayoría de las IFSP incluidas en el estudio de casos, las microfinanzas constituyen apenas una parte de sus actividades. Las microfinanzas no son la actividad principal de Bancoldex, el BMS, el SIDBI ni el FSD. La PKSF se ha centrado en las microfinanzas, pero eso está cambiando, y dicha institución actualmente se dedica a la restauración y recuperación posteriores a las inundaciones, los servicios de salud, un programa destinado a las personas extremadamente pobres y varios programas para la microempresa y la pequeña empresa, como parte de un enfoque de desarrollo más holístico y comunitario. Hoy en día, el MISFA está analizando líneas de crédito para las pymes.

8 La PKSF no otorgaba financiamiento al Banco Grameen.

Por lo general, estas instituciones deben construir de cero un sector de las microfinanzas, como sucedió en el caso del MISFA. Al mismo tiempo, con frecuencia también se enfrentan a las incertidumbres persistentes acerca de la seguridad. En tales circunstancias, la necesidad de contar con IMF sostenibles y una buena gestión de los riesgos no es menos importante, pero al mismo tiempo puede ser necesario analizar anticipadamente ciertas contingencias o protecciones. Para la IFSP y la IMF, ello puede generar la necesidad de aumentar las reservas y el financiamiento más blando como protección contra los cambios acelerados que se generen en materia de seguridad.

En los mercados más maduros, se hará mayor hincapié en satisfacer las necesidades de financiamiento externo de las IMF solventes en crecimiento sin obstaculizar la inversión privada. Esto puede incluir la reestructuración de préstamos subordinados o inversiones en capital accionario para aprovechar otras fuentes de financiamiento, como depósitos y préstamos de bancos comerciales locales. En los mercados maduros, las IFSP tienen la opción de desplegar la mayor parte de su cartera de productos con IMF que presentan un riesgo relativamente bajo. Bancoldex, por ejemplo, otorga préstamos solo a IMF rentables. La PKSF financió bastantes IMF pequeñas e incipientes, pero, dado el gran número de IMF que existe en Bangladesh, pudo ser muy selectiva (durante un tiempo, la IFSP solo aceptaba una de cada 10 solicitudes que recibía). El SIDBI destina la mayor parte de los fondos a IMF más grandes, pero también cuenta con una cartera de asociados más pequeños que están comenzando a operar en el mercado y considera que su función es, en parte, ampliar las fronteras de las microfinanzas asumiendo mayor riesgo que los bancos comerciales. Un cuestión importante a la que suelen enfrentarse estas IFSP es cómo reposicionarse cuando los mercados están mejor desarrollados, aunque esto no siempre es fácil para las organizaciones grandes y bien financiadas.

La mayoría de las IFSP incluidas en el estudio de casos han acelerado el crecimiento de las microfinanzas sostenibles. La PKSF, los LID, el SIDBI y Bancoldex han otorgado financiamiento a IMF sostenibles que ampliaron considerablemente su zona de influencia en sus respectivos mercados. En los cuatro casos, otras fuentes de financiamiento se vieron fuertemente limitadas, sobre todo durante los primeros años de actividades. Desde luego, hubo otros factores que también contribuyeron al crecimiento, pero los entrevistados (incluidos los gerentes de las IMF) fueron casi unánimes al afirmar que estas IFSP habían desempeñado un papel importante a la hora de acelerar el crecimiento de las microfinanzas sostenibles en los países involucrados.

El BMS ha contribuido al desarrollo del sector en Malí, pero presenta un historial mixto. Un volumen considerable de su apoyo se destinó a organizaciones que demostraron tener problemas de gestión o que no estaban bien posicionadas frente a los problemas en la industria algodonera.

En Afganistán, es demasiado pronto para evaluar el éxito del MISFA. Este logró impulsar las microfinanzas entre 2003 y 2005, inmediatamente después del conflicto, pero en fecha más reciente la mayoría de sus beneficiarios iniciales han encontrado inconvenientes, debido a problemas de seguridad y deficiencias internas. Financió a una IMF (BRAC/Afganistán) que logró una amplia cobertura desde el principio y al Primer Banco de Microfinanzas de Afganistán, que ha tenido un buen desempeño financiero.

El FSD ha financiado a más de 500 IMF egipcias, en su mayoría ONG comunitarias. Sin embargo, muy pocas de las entidades en las que ha invertido el FSD han logrado un crecimiento sólido y sostenible. Con el apoyo del Banco Mundial, el FSD ha modificado su política para concentrarse en 10 a 15 IMF de alto potencial.

Las experiencias del FSD y, en cierta medida, el BMS, y quizás las etapas iniciales del MISFA plantean la cuestión de si es menos probable obtener buenos resultados cuando la IFSP se centra demasiado en los desembolsos y la expansión temprana, antes que en la calidad de las IMF asociadas. Las entidades de financiamiento de la IFSP pueden ser una fuente de presión indebida generada por los desembolsos. La administración actual del MISFA estima que el desembolso demasiado rápido, combinado con una atención insuficiente al fortalecimiento de la capacidad, dieron como resultado grandes pérdidas producto de la cartera en mora y los costos del cierre de operaciones, así como donaciones a instituciones que no sobrevivieron.

A medida que los mercados maduros crecen, la importancia del financiamiento de las IFSP como fuente de fondos para el desarrollo de las microfinanzas tiende a reducirse, lo que naturalmente constituye un resultado deseable. Las IMF más importantes del SIDBI, que incluyen IMF grandes y de gran crecimiento, como Bandhan, Equitas y Ujjivan, han registrado un crecimiento sólido. Según la administración del SIDBI, la proporción de esta entidad en relación con el financiamiento en forma de deuda que se otorga a las IMF más grandes y al sector en su conjunto se ha reducido de casi el 100% en los primeros años de operaciones al 10% a comienzos de 2010, dado que estas IMF rentables obtuvieron acceso a préstamos de bancos comerciales⁹.

También en Bangladesh, las IMF más grandes y más maduras, como ASA y BRAC, han incrementado su financiamiento comercial, incluidos los depósitos, de manera que para 2009 la PKSF financiaba solo alrededor del 11% del microcrédito en el país (Sinha, 2011).

¿Las IFSP incluidas en el estudio de casos han desplazado al financiamiento comercial? Los argumentos a favor de las IFSP son más fuertes en entornos donde escasean otras fuentes de financiamiento, por ejemplo donde los bancos comerciales aún no tienen confianza en la solvencia de las IMF o donde la existencia de un entorno normativo desfavorable no permite a las IMF tomar depósitos ni inversiones extranjeras. ¿Pero qué sucede cuando esas fuentes de financiamiento comienzan a estar disponibles?

Una crítica común es que las IFSP financiadas con fondos públicos desplazan al financiamiento privado, dado que sus fondos subsidiados reducen la motivación de las IMF para tratar de conseguir depósitos, préstamos bancarios, capital privado y otros fondos no subsidiados. Sin embargo, algunas de las experiencias recogidas en el estudio de casos sugieren que esto no siempre es así.

Actualmente, cuatro de las IFSP incluidas en el estudio de casos cobran tasas comparables con lo que las IMF están pagando a los bancos comerciales¹⁰. En el caso del MISFA, las IMF prácticamente no tienen acceso al financiamiento que ofrece ese tipo de bancos. Solo la

PKSF está cobrando tasas muy inferiores a las de un mercado comercial demostrable.

Sin embargo, los precios de los préstamos de las IFSP son un indicador imperfecto de si estas están desplazando al financiamiento comercial. Incluso cuando las IFSP cobran tasas de interés comerciales, pueden ofrecer una ventaja sobre los préstamos bancarios en forma de préstamos a más largo plazo o menos requisitos de garantías. No obstante, algunas IFSP tienen el objetivo explícito de promover el financiamiento comercial. El SIDBI tiene la política de atender no más de entre el 15% y el 20% de las necesidades de financiamiento de IMF más grandes. Para facilitar el financiamiento comercial, ha creado un foro para entidades de financiamiento, constituido por más de 40 bancos nacionales. La administración del SIDBI señala que comparte información sobre el desempeño de las IMF con esos bancos, incluidas las calificaciones crediticias del propio SIDBI. Asimismo, este banco estructura parte de sus finanzas de manera de cubrir las graves deficiencias de los préstamos de capital y los préstamos subordinados de cuasicapital, lo que facilita el financiamiento a la IMF¹¹. Bancoldex cuenta con una política similar, en virtud de la cual la inversión de las IFSP no puede superar el 40% de la cartera de la IMF en cuestión. Desde hace poco tiempo, la PKSF ayuda a una mayor cantidad de sus pequeños asociados a establecer relaciones con bancos comerciales.

Cuadro 6. Tasas de interés y plazos de los préstamos de las IFSP

Nombre de la IFSP (país)	Tasas de interés que se cobra a las IMF (2009) (%)		Plazo promedio de los préstamos (2009)	
	IFSP	Bancos comerciales	IFSP	Bancos comerciales
PKSF (Bangladesh)	7,0*	12,1	3	2,5
SIDBI (India)	12,0*	12,0	4	2,8
BMS (Malí)	8,1	8,4	3	2,5
Bancoldex (Colombia)	7,9	9,7	3	2,8
MISFA (Afganistán)	6,0	No se dispone de datos	10	No se dispone de datos
FSD (Egipto)	10,0	10,8	4	2,5

Fuente: Encuesta del CGAP, 2010.

*La PKSF cobra un interés más bajo del 4,5% a sus organizaciones asociadas pequeñas, definidas como aquellas que tienen menos de 100 000 clientes activos.

El SIDBI cobra tasas más bajas a algunas IMF que trabajan en zonas alejadas.

9 Los bancos comerciales —en su mayoría, de propiedad estatal— estaban dispuestos a brindar financiamiento a IMF, principalmente debido a que de ese modo cumplían la obligación que tenían de otorgar financiamiento a los sectores prioritarios. Tras la crisis producida en Andhra Pradesh, se ha vuelto más difícil obtener préstamos bancarios.

10 Durante sus primeros años, el SIDBI otorgó préstamos que tenían un costo muy inferior al del mercado, pero más recientemente se ha ajustado a los precios de este. Otras IFSP también han subsidiado tasas en los primeros años alegando que 1) los préstamos comerciales sencillamente no están al alcance de las IMF, por lo que no hay ningún mercado que se pueda distorsionar, y 2) las pérdidas operativas de las IMF que se originan al inicio de las actividades necesitan ser financiadas.

11 Los factores externos también han influido en el financiamiento que los bancos otorgan a las IMF en India. En la política gubernamental de financiamiento para los sectores prioritarios se establecen metas que los bancos pueden cumplir en parte otorgando financiamiento a las IMF. El SIDBI ha ayudado a facilitar el ingreso de los bancos al mercado, pero no puede decirse que haya iniciado esta tendencia.

En términos de resultados concretos, el financiamiento comercial no subsidiado se ha vuelto predominante en la India y Bosnia y Herzegovina, por lo que resulta difícil ver un problema grave de exclusión relacionado con esas IFSP¹². En Bangladesh, si bien algunas IMF continúan optando por el dinero a menor costo de la PKSF en lugar de las fuentes comerciales disponibles, el sector en su conjunto se ha inclinado fuertemente al financiamiento no subsidiado. Algunas de las IMF más grandes consideran que las condiciones de los préstamos de la PKSF son demasiado restrictivas, especialmente el tope a la tasa de interés de la PKSF. Así pues, las grandes IMF de Bangladesh han evitado los préstamos de las IFSP aun cuando las tasas de interés son bajas. En Malí, el sector de las microfinanzas todavía depende de los subsidios, pero los bancos comerciales tradicionales están otorgando cada vez más financiamiento a algunas IMF, para lo cual se basan en el historial de estas últimas en cuanto al pago de los préstamos recibidos del BMS¹³. Los administradores de IMF de Colombia e India se refieren a un efecto de demostración similar: las entidades de financiamiento comerciales hoy se muestran más interesadas cuando ven que una IMF paga sin ningún inconveniente sus préstamos con IFSP.

En cuanto a otras observaciones acerca de las IMF incluidas en el estudio de casos, el desempeño de estas relacionado con el financiamiento comercial no puede considerarse representativo de las IFSP de todo el mundo. Pero las experiencias de algunas de ellas demuestran claramente que es posible contar con una IFSP sólida sin excluir un eventual giro hacia los recursos no subsidiados. Indudablemente, la posibilidad de acceder a financiamiento en gran escala de las IFSP muy probablemente demore este giro, sobre todo si las condiciones de dichas instituciones son más favorables que las que se ofrecen en el mercado comercial. Al mismo tiempo, las IFSP que se incorporan y asumen riesgos iniciales pueden generar un efecto de demostración que acelere el ingreso de capital privado.

Cuando los mercados maduran, el recalentamiento supone un grave riesgo. Cuando los mercados para cualquier forma de crédito minorista —no solo el microcrédito— se saturan, pueden surgir problemas de sobreendeudamiento¹⁴. Debido al rápido crecimiento registrado en Bosnia y Herzegovina y en el mercado regional de Andhra Pradesh en India, la oferta se expandió muy rápidamente, lo que contribuyó a que las entidades de financiamiento alentarán a obtener muchos préstamos en un período de tiempo reducido, a menudo sin contemplar las necesidades ni los intereses

del consumidor. Dicho recalentamiento puede darse sin la presencia de IFSP y en Bosnia y Herzegovina el recalentamiento se produjo mucho después de la salida de los LID. Sin embargo, las IFSP suelen recibir fondos no subsidiados y, por lo tanto, asumen un grado considerable de responsabilidad por el sector de las microfinanzas que financian. Las IFSP deberían estar especialmente atentas a los riesgos de recalentamiento e incluso adoptar medidas para generar conciencia cuando estos riesgos se intensifican. Al mismo tiempo, es importante reconocer que con el tiempo va disminuyendo la influencia relativa que tienen sobre el sector de las microfinanzas las IFSP que respaldan el ingreso de entidades de financiamiento comerciales del sector privado. Esto quizás subraye la importancia de la función que cumplen las IFSP y otras entidades a la hora de promover desde temprano la infraestructura del sector, como los organismos de calificación crediticia, antes de que los mercados maduren o se recalienten¹⁵.

Algunas de las IFSP incluidas en el estudio de casos están tratando de fomentar las finanzas “responsables”.

Muchas IFSP están comenzando a medir el desempeño social de las IMF. Todas las instituciones de este tipo incluidas en el estudio de casos hacen el seguimiento de los indicadores básicos de desempeño social, como el número de clientes alcanzados y el porcentaje de prestatarias, y están avanzando cada vez más en ese sentido. Actualmente, el MISFA está elaborando indicadores de desarrollo respecto de la pobreza de los clientes y de los cambios que se producen en la pobreza y el bienestar. El BMS ha financiado un taller sobre métodos de cuantificación e indicadores del desempeño social para sus IMF asociadas.

Especialmente después de la crisis de Andhra Pradesh, el SIDBI está resaltando la importancia de las finanzas responsables. Hoy en día exige a todas las IMF asociadas que pongan en práctica un código de conducta que establezca un conjunto de valores mínimos en materia de microfinanzas, incluidos el comportamiento ético, la necesidad de evitar el sobreendeudamiento, la transparencia y la promoción de la instrucción financiera. Este compromiso se ha incluido en los acuerdos de préstamo del SIDBI, en que se exige a todas las IMF que se sometan a una evaluación independiente del cumplimiento del código de conducta, así como otras medidas destinadas a asegurar la transparencia y la conducta ética (véase el anexo 3: “El SIDBI y las finanzas responsables”). Tanto el SIDBI como los LID también encargaron una investigación independiente sobre el impacto del microcrédito en los prestatarios.

12 En Bosnia y Herzegovina, podría sostenerse que el EFSE, financiado por la Unión Europea e IFD, ha competido con el financiamiento privado, si es que no lo ha desplazado.

13 El propio BMS es un banco comercial, aunque sus accionistas sean IMF.

14 En Schicks y Rosenberg (2011), se analiza esta dinámica y otras cuestiones relacionadas con el sobreendeudamiento en el ámbito del microcrédito.

15 En Bangladesh, el microcrédito en su conjunto aún no ha atravesado una crisis evidente de sobreendeudamiento, pero, dado que el mercado parece estar cerca de la saturación y que el nivel de delincuencia es elevado según los estándares mundiales, existen motivos razonables de preocupación (Sinha, 2011).

La mayoría de las IFSP incluidas en el estudio de casos ha proporcionado apoyo para el fortalecimiento de la capacidad. La actividad principal de las IFSP es ofrecer financiamiento mayorista a IMF minoristas; sin embargo, las IFSP que tienen como objetivo desarrollar la capacidad institucional de IMF incipientes también otorgan donaciones. Por ejemplo, el MISFA, la PKSf, el SIDBI, el BMS y los LID han proporcionado donaciones con plazos definidos que ayudan a IMF incipientes en materia de capacitación y asistencia técnica, activos fijos y déficits operacionales. Dicho financiamiento a título de donaciones habitualmente es un pequeño porcentaje de la cartera (véase el cuadro 3), pero los gerentes de las entidades de financiamiento y de las IFSP lo consideran una actividad importante¹⁶.

El SIDBI es reconocido como una institución que ha realizado una contribución significativa al desarrollo institucional del sector de las microfinanzas en la India mediante una estrategia sectorial destinada al fortalecimiento de la capacidad. Durante la primera etapa (1999-2005), el SIDBI proporcionó un amplio paquete de ayuda a IMF asociadas basado en una evaluación anual de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad financiada por el DFID y el FIDA. El SIDBI ha contribuido al nacimiento de una generación de IMF jóvenes y prometedoras en toda la India. Según la administración, también ha instituido programas de fortalecimiento de la capacidad novedosos, como el de jóvenes profesionales, y ha brindado apoyo al Instituto de Gestión para la elaboración de módulos de microfinanzas. En Bosnia y Herzegovina, gerentes de IMF y personal del Banco Mundial señalan que la asistencia técnica de los LID fue esencial para el desarrollo del sector.

Las IFSP incluidas en el estudio de casos no han hecho mucho para promover la innovación. Como era de prever, son las IMF individuales, y no las IFSP, las que históricamente han impulsado el desarrollo de nuevos productos y sistemas. Más recientemente, algunas de las IFSP del estudio de casos han tratado de brindar mayor apoyo para la innovación. Bancoldex, por ejemplo, actualmente administra BdO, la política del Gobierno de Colombia destinada a promover el acceso a los servicios financieros, por ejemplo subsidiando el desarrollo de nuevos productos (microseguro y ahorro para los beneficiarios de transferencias monetarias condicionadas, entre otros) y ampliando el alcance del sector financiero (incluidas las IMF) mediante el otorgamiento de subsidios para la apertura de nuevas sucursales y corresponsales no bancarios. La PKSf y el SIDBI actualmente respaldan el

desarrollo de nuevos productos, incluidos los préstamos destinados a las pymes, el financiamiento para el sector agrícola y los seguros.

La mayoría de las IFSP no han hecho mucho para respaldar el desarrollo de la infraestructura de mercado; por ejemplo, la capacidad de consultoría, las centrales de riesgos, los organismos de calificación crediticia o las asociaciones comerciales. El SIDBI constituye una excepción. Ha ayudado a brindar financiamiento a asociaciones comerciales, ha contratado a MCRIL para que calificara a IMF (antes de que el mercado de las calificaciones de crédito se desarrollara)¹⁷, ha capacitado a auditores y proveedores de apoyo técnico, y más recientemente ha promovido la elaboración, por parte de una empresa privada, de una herramienta para evaluar el cumplimiento del código de conducta en lo que respecta a la protección del cliente. Asimismo, está respaldando la creación de una plataforma para consolidar la presentación de informes sobre el desempeño de las IMF a nivel nacional.

En ocasiones, las IFSP incluidas en el estudio de casos han influido en las políticas y la reglamentación. Las IFSP suelen tener la ventaja de conocer, por un lado, la práctica microfinanciera a través de las IMF a las que brindan financiamiento y, por el otro, la esfera de las políticas mediante su gestión. Todas las IFSP estudiadas participaron en la elaboración de políticas, leyes y reglamentaciones relacionadas con las microfinanzas. El FSD desempeñó un papel esencial en la elaboración de la estrategia de microfinanzas de Egipto. El SIDBI sumó su aporte al proyecto de ley sobre microfinanzas y se lo ha consultado en un momento en que el Gobierno indio articula su respuesta a la crisis generada por los acontecimientos de Andhra Pradesh. El MISFA está asesorando al Banco Central de Afganistán sobre cómo monitorear y supervisar a las IMF y contribuyó a un proyecto de ley destinado a las IMF receptoras de depósitos. En Bosnia y Herzegovina, los LID también hicieron gestiones —infructuosas— en favor de la reglamentación de las IMF receptoras de depósitos.

Dadas las recientes crisis que han afectado al sector del microcrédito y la economía política que predomina en numerosos países, varios Gobiernos están considerando la posibilidad de imponer topes a las tasas de interés. Las IFSP en ocasiones pueden afectar las políticas que se aplican en esta esfera. Bancoldex ejerció su influencia para alentar al Gobierno de Colombia a incrementar el tope a la tasa de interés. La PKSf, por otra parte, aplica un tope fijo del 12,5% a las tasas de los préstamos finales

¹⁶ A veces la IFSP financia la asistencia técnica externa a través de una donación o un contrato. Alternativamente, el personal de la IFSP puede brindar la asistencia. En ambos casos, dicho respaldo para asistencia técnica representa una contribución no reembolsable.

¹⁷ Posteriormente, M-CRIL amplió la escala de su trabajo de calificación crediticia y se convirtió en el organismo especializado de calificación crediticia en materia de microfinanzas más grande del mundo.

de sus IMF asociadas y ha influido en el Gobierno para que establezca un tope general del 27% efectivo¹⁸.

En algunos países (por ejemplo, Bangladesh), se han planteado interrogantes acerca de si las IFSP pueden desempeñar un papel a la hora de supervisar a las IMF mientras estas se convierten en instituciones formales y reguladas. Si una IFSP tuviera que supervisar cuidadosamente a las IMF en las que ha invertido, podría surgir un conflicto entre la obligación del supervisor de proteger al público y el deseo del inversionista de recuperar la inversión¹⁹. Pero las IFSP ciertamente pueden promover la transparencia y preparar a las IMF para que se conviertan en instituciones habilitadas sujetas a la supervisión del Gobierno. Por ejemplo, pueden enseñar a las IMF a seguir de cerca los indicadores que exigen las autoridades supervisoras e informar acerca de ellos. También pueden asesorar a bancos centrales sobre las características de las IMF y los regímenes de supervisión apropiados, como está haciendo el MISFA en Afganistán.

La coordinación de los donantes supone un desafío. Las IFSP y sus entidades de financiamiento podrían hacer más para lograr la coherencia de las políticas, la coordinación de los fondos, así como la uniformidad de los estándares de desempeño y los requisitos para la presentación de informes. Las entidades de financiamiento son más eficaces cuando comparten información y colaboran en los programas (en lugar de duplicarlos)²⁰.

Cuando una IFSP recibe fondos de múltiples donantes, existe una tendencia a diseñar y mantener programas separados. Al FSD le ha resultado difícil coordinar sus múltiples donantes, que incluían al Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea, el Gobierno de Kuwait y el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA). Un donante exigía préstamos altamente subsidiados. Otro insistía en que las IMF podrían recibir un segundo préstamo solo después de que se atendiera a los que solicitaban su primer préstamo. Mediante políticas y requisitos de financiamiento incoherentes, algunos donantes impulsaron al FSD hacia las microfinanzas basadas en las buenas prácticas, mientras otros hicieron lo contrario. Desafortunadamente, los donantes en ocasiones tratan a las IFSP como sus propias unidades de ejecución de proyectos, y no como instituciones microfinancieras mayoristas independientes que necesitan inversiones para aplicar una estrategia unificada.

3. Recomendaciones para las IFSP y sus entidades de financiamiento

Antes de formular recomendaciones específicas, cabe hacer dos observaciones generales. En primer lugar, la base empírica de esta tercera sección es más amplia que la de las primeras dos secciones. Las IFSP son instituciones de financiamiento que apoyan las microfinanzas. Lo mismo vale para los organismos internacionales de desarrollo que son miembros del consorcio del CGAP. Las IFSP trabajan en un solo país, mientras que los miembros del CGAP trabajan en múltiples países, pero muchas de las mismas cuestiones y enseñanzas recogidas se aplican igualmente a ambos tipos de operaciones de financiamiento. En consecuencia, esta sección se basa no solo en la investigación sobre las IFSP realizada para este documento, sino también en los 17 años de experiencia del CGAP en temas relacionados con la eficacia de las entidades de financiamiento. Un resumen útil de esa experiencia es el *Pink Book* (Libro rosado) (CGAP, 2006), pero en muchas otras publicaciones del CGAP se abordan cuestiones a las que los gerentes de IFSP se enfrentan habitualmente.

En segundo lugar, en el presente documento no se ofrecen conclusiones acerca de si la constitución de una IFSP puede llegar ser una herramienta útil en un determinado mercado. Como se mencionó anteriormente, la investigación del CGAP no respalda conclusiones generales sobre la frecuencia con que tienen éxito las IFSP. Más bien, en las recomendaciones se abordan situaciones en que ya existe una IFSP o ya se ha tomado la decisión de crear una. En esta sección se ofrecen sugerencias sobre cómo hacer para que estas IFSP sean lo más eficaces posible.

3.1. Establecimiento de la IFSP

Comenzar con un exhaustivo estudio de mercado. Los gerentes de las IFSP y sus entidades de financiamiento deben tener una comprensión cabal del mercado de microfinanzas. En algunas circunstancias, puede ser apropiado comenzar evaluando la demanda de microfinanciamiento entre los hogares de bajos ingresos, pero esto pocas veces ha demostrado ser un obstáculo para el desarrollo de las microfinanzas, dada la gran demanda de servicios financieros no satisfecha en la mayoría de los países. Habitualmente, el elemento más importante de un estudio de mercado consiste en

18 En Helms y Reille (2004), se analizan las inquietudes relacionadas con los topes a las tasas de interés.

19 Por ejemplo, podría ser necesario cerrar una IMF receptora de depósitos en dificultades por razones de interés público, pero una IFSP en función supervisora podría mostrarse reticente a dar este paso si la IMF solo pudiera pagar el préstamo recibido de la IFSP mediante el desarrollo ininterrumpido de sus operaciones. Habría menos conflicto si la IFSP ofreciera supervisión no prudencial (por ejemplo, la protección del consumidor).

20 CGAP, 2005-07 (evaluaciones de la eficacia y la rendición de cuentas a nivel nacional). Los casos de Sri Lanka, Nicaragua y, en cierta medida, Pakistán muestran la poca coordinación que había entre las entidades de financiamiento al brindar respaldo a una IFSP y las consecuencias negativas para el mercado.

Recuadro 2. Las cuestiones relativas a la coordinación de los donantes en el MISFA

Si bien el MISFA ha desempeñado un papel eficaz en la coordinación de la ayuda de los donantes para las microfinanzas en Afganistán, aún subsisten desafíos. El MISFA fue creado luego de una guerra librada para obtener el control de Afganistán, y, cuando los donantes financiaron los esfuerzos de reconstrucción posteriores al conflicto, los organismos donantes de determinados países en general preferían asignar sus fondos a zonas donde las fuerzas de su país habían sido desplegadas, o bien promover medios de subsistencia alternativos a la producción de opio o una gran cantidad de otras prioridades de donantes individuales. Estas necesidades diversas dificultaron la adopción de una política nacional coherente.

Sin embargo, el MISFA logró persuadir a una variedad de entidades de financiamiento para que canalizaran la mayoría de sus recursos microfinancieros a través de un fondo fiduciario administrado por el Banco Mundial, que posteriormente se incorporó programáticamente en el MISFA con una estrategia única más coherente. Esto no solo permitió contar con una estrategia nacional única, sino que también significó que los gerentes del MISFA y las IMF receptoras de sus inversiones tuvieran que cumplir una sola serie de condiciones y requisitos relacionadas con la presentación de informes. La administración del MISFA considera que, de no haber sido así, habría tenido que dedicar mucho más tiempo a los requisitos para los donantes y mucho menos a su tarea principal de promover las microfinanzas.

Los donantes en ocasiones han insistido, con la aceptación del MISFA, para que las contribuciones se asignen a actividades específicas, en lugar de utilizarse para respaldar el fondo básico de dicho mecanismo. Por lo general, estos proyectos han sido insostenibles y difíciles de administrar.

Fuente: Comunicación de Dale Lampe, director de operaciones del MISFA.

determinar los prestadores de servicios de microfinanzas que son candidatos para recibir financiamiento de la IFSP. Si bien los diseñadores de las IFSP a menudo han omitido este paso, no es necesario que sea particularmente complicado. Por lo general, un experto de primera categoría en operaciones de microfinanzas necesita pasar tan solo uno o dos días en una IMF para recabar una impresión sólida de la calidad de la gestión y las operaciones, y la probabilidad de que la IMF pueda alcanzar una escala sostenible. En un mercado incipiente donde será necesario crear nuevas IMF, el estudio debería analizar si existen perspectivas realistas para el reclutamiento de los gerentes extranjeros o nacionales,

los inversionistas y el apoyo técnico que exigen las instituciones incipientes.

En el estudio también se debería determinar qué otras fuentes de financiamiento local e internacional tienen a su disposición las IMF, incluido el financiamiento comercial, a fin de determinar la naturaleza del déficit de financiamiento que la IFSP está tratando de subsanar. Un estudio de ese tipo también debería incluir una reseña de la política y el entorno normativo de las microfinanzas, así como una descripción de la labor que hace falta en este ámbito. Idealmente, el estudio debería realizarse como un ejercicio conjunto entre la IFSP y todas las entidades de financiamiento interesadas²¹.

Proteger la independencia política. Los asociados de las IMF que tienen potencial suelen ser más escasos de lo que se espera originalmente, y la creación de una cartera de dichos asociados puede resultar difícil si las decisiones sobre financiamiento se ven distorsionadas por consideraciones políticas ajenas. La independencia política debería promoverse no solo con la declaración de intenciones, sino también incorporando estructuras de gestión en los documentos constitutivos de la IFSP. En el MISFA, por ejemplo, se acordó que el directorio estaría constituido mayoritariamente por personas independientes que no desempeñaran ninguna labor formal en el Gobierno afgano. En Indonesia, Bank Andara se ha creado como una IFSP totalmente privada con el apoyo de Mercy Corps, IFC, el KfW, el Fondo Hivos-Triadodos y Cordaid.

Designar un directorio cualificado. En general, la mayoría de los directores debería ser independiente y el directorio debería contar con conocimientos especializados en esferas como banca y finanzas, derecho, contabilidad, desarrollo económico e, idealmente, las necesidades de los clientes finales. Podría ser útil conformar un comité de inversiones independiente que rinda cuentas al directorio a fin de evitar en mayor medida que las decisiones sobre financiamiento se vean afectadas por consideraciones políticas.

Tener en claro que el objetivo de la IFSP consiste en respaldar el desarrollo de las instituciones minoristas sostenibles. Las instituciones minoristas se consideran "sostenibles" cuando pueden cobrar sus préstamos en forma eficaz y son lo suficientemente rentables para continuar ampliando sus operaciones sin nuevos subsidios a través de préstamos de bancos comerciales, inversiones extranjeras y nacionales, depósitos y otras fuentes de financiamiento del mercado.

En el caso de la mayoría de las IFSP dedicadas a las microfinanzas, se considera que los servicios financieros

21 Véanse, por ejemplo, las evaluaciones de la eficacia y la rendición de cuentas a nivel nacional efectuadas por el CGAP (2005-07).

contribuyen al objetivo último de política de generar ingresos y aliviar la pobreza. La IFSP aspira a extender los servicios de calidad a la mayor cantidad posible de personas de bajos ingresos. Pero en el corto a mediano plazo, debería hacerse hincapié en fortalecer la sostenibilidad de las instituciones minoristas, antes que en la cantidad de clientes. Si las instituciones minoristas son sostenibles, existen altas probabilidades de que a la larga las actividades de difusión sigan expandiéndose por sí solas. Por el contrario, la expansión no sostenible en muchos casos es solo temporaria.

Incorporar la movilización de financiamiento comercial como un objetivo establecido, dejando en claro que la función de la IFSP consiste en reemplazar el financiamiento comercial cuando no se dispone de este, y no en desplazarlo una vez que se puede acceder a él.

No generar una gran presión relacionada con los desembolsos en los primeros años, sobre todo en los mercados incipientes. Al personal de las IFSP le lleva tiempo aprender el negocio y conformar una cartera de asociados sólidos. Los propios asociados suelen estar bien asesorados para concentrarse en implementar sus sistemas a título experimental y perfeccionarlos, antes que expandirse rápidamente en los primeros años. Si una IFSP tiene demasiado dinero para desembolsar, puede verse obligada a otorgar financiamiento a IMF poco prometedoras o presionar a sus asociados para que alcancen un nivel de crecimiento inapropiado. Puede ser más aconsejable financiar a la IFSP en etapas, comenzando con pequeños volúmenes y sumando recursos a medida que sea necesario.

Establecer un criterio regular y transparente para la presentación de informes al público sobre el desempeño de la IFSP y sus IMF receptoras de inversiones. La mayoría de las personas están de acuerdo en que si las IMF dan a conocer regularmente sus resultados financieros y sociales, no solo se contribuye a los intereses de sus entidades de financiamiento, sino que también tiende a mejorarse el desempeño de las IMF que presentan los informes. El mismo principio se aplica a la IFSP. Los informes financieros tanto de la IFSP como de sus instituciones asociadas que reciben inversiones deberían cumplir los principios contables generalmente aceptados codificados en el país o —lo que es incluso mejor— las normas internacionales de información financiera. MIX puede ayudar a desarrollar sistemas de presentación de informes para las IMF.

Establecer expectativas claras sobre el desempeño financiero de la IFSP. Existe un amplio debate acerca de si las IFSP deberían o pueden ser sostenibles.

La respuesta dependerá de cómo defina cada uno la sostenibilidad. Si “sostenible” significa “no subsidiado”, la afirmación de que las IFSP deberían ser sostenibles no tiene demasiado sentido. Resulta difícil ver cómo pueden llenar un vacío en el mercado comercial —es decir, instituciones financieras minoristas cuyo riesgo es demasiado alto o cuyo rendimiento es demasiado bajo para las entidades de financiamiento comerciales— sin utilizar recursos subsidiados, ya sean donaciones o préstamos blandos.

Si, por otra parte, “sostenible” quiere decir “capaz de operar sin recibir subsidios constantemente”, cualquier IFSP, más allá de su ineficiencia, puede llegar a ser sostenible con un subsidio inicial lo suficientemente grande. En la práctica, muchas IFSP pueden generar superávits cubriendo sus costos administrativos con el diferencial de tasa de interés entre el bajo costo de sus fondos y los ingresos en concepto de intereses que obtienen al prestar o invertir esos fondos. Desde luego, esto dependerá de que la IFSP pueda cobrar un alto porcentaje de los préstamos que otorga a las IMF.

Algunas IFSP se financian mediante incentivos fiscales constantes del Gobierno. Cuando esto ocurre, habitualmente no es el resultado de un plan inicial, sino que más bien se debe a que la IFSP está prestando gran cantidad de dinero a instituciones que no lo devuelven.

Planificar la suerte que correrá la IFSP una vez que haya alcanzado “el éxito”, es decir, una vez que el país tenga una buena oferta de instituciones minoristas sólidas con suficiente financiamiento comercial disponible. ¿Debe dejar de operar a esas alturas o dedicarse a otras actividades? En el último caso, ¿qué tipo de actividades? En esas instancias, sin este tipo de planificación explícita, es más probable que la suerte de la IFSP se vea determinada por el incentivo del personal a mantener sus puestos de trabajo que por los meros objetivos de desarrollo.

3.2. Mercados incipientes²²

Tener en cuenta que muy probablemente deba realizarse una intensa labor de apoyo y fortalecimiento de la capacidad. En los mercados en que las IMF son principalmente nuevas o deficientes, habrá problemas de desempeño. En esos entornos, los conocimientos especializados de la administración y el personal de las IFSP son particularmente importantes. Si no resulta posible reclutar personas que tengan experiencia en operaciones de microfinanzas, el personal de la IFSP debe recibir capacitación y asistencia técnica intensivas en los primeros años, así como el apoyo de expertos

²² Si bien esta sección se centra en los mercados microfinancieros incipientes, las recomendaciones también son pertinentes para las IFSP que respaldan a empresas incipientes en mercados más avanzados.

internacionales en caso de ser necesario. (Esto no implica que los conocimientos especializados del personal no sean importantes en mercados más desarrollados que tienen IMF más avanzadas).

La IFSP debe contar con instrumentos apropiados (por lo general, donaciones), así como recursos y dotación de personal adecuados para brindar apoyo de alta calidad en materia de fortalecimiento de la capacidad a las IMF asociadas. En los primeros años, el personal de la IFSP es relativamente inexperto y es menos probable que pueda brindar asistencia técnica sólida, de modo que debe ponerse el acento en reclutar expertos independientes, depositando la mayor confianza posible en aquellos que tengan un historial comprobable relacionado con las microfinanzas sostenibles, ya sea en el ámbito nacional o internacional.

La gestión de un programa eficaz de fortalecimiento de la capacidad es una iniciativa que exige muchos recursos, ya sea que esté a cargo de IFSP o se lleve adelante en forma independiente, y requiere recursos y personal específicos. En primer lugar, las IFSP deben establecer una diferencia entre la función que cumplen en materia de fortalecimiento de la capacidad y de donaciones, por un lado, y el financiamiento mayorista, por el otro. Este tipo de protección reduce el riesgo de que la IFSP sea responsable por el desempeño de la IMF. En segundo lugar, la asistencia técnica es sin duda más

eficaz cuando está determinada por la demanda, cuando se basa en cuestiones específicas identificadas mediante un análisis de las necesidades de la IMF y cuando la fuente de asistencia técnica no está restringida por la entidad de financiamiento. El MISFA, los LID y el SIDBI han realizado evaluaciones institucionales in situ con sus IMF. En tercer lugar, puede ser necesario crear las empresas y los prestadores de asistencia técnica como parte del proceso de fortalecimiento de las instituciones. Por ejemplo, el SIDBI respaldó el crecimiento de las empresas de consultoría especializadas en microfinanzas y los organismos de calificación crediticia en la India contratándolos para tareas específicas.

Considerar la posibilidad de otorgar donaciones con plazos definidos a instituciones minoristas para cubrir las pérdidas iniciales. A medida que se intensifica la experiencia con el microcrédito, las IMF recién creadas logran rentabilidad con mayor rapidez que en el pasado (González y Rosenberg, 2006). Así y todo, las nuevas IMF por lo general necesitan algunos años para lograr el equilibrio entre los ingresos y los costos, lo que hace que deban financiarse las pérdidas resultantes. Algunas IFSP han proporcionado donaciones operativas para cubrir esas pérdidas generadas durante los primeros años.

Otras han optado por financiar los costos de puesta en marcha otorgando en un principio a las nuevas IMF préstamos a tasas subsidiadas. Se trata de un enfoque razonable. Hay quienes sostienen, sin embargo, que es mejor utilizar donaciones (una inyección de capital) combinadas con préstamos no subsidiados. Este último enfoque permite afrontar los gastos iniciales y también garantiza que la IMF en cuestión se acostumbre desde el comienzo a lidiar con sus obligaciones al costo que estas tendrán cuando financie su expansión a largo plazo.

Cuando una IFSP otorgue financiamiento a IMF incipientes o jóvenes, debe estar dispuesta a asumir riesgos. Pero cabe mencionar dos condiciones: 1) la selección de los asociados que recibirán las inversiones estará sujeta a una exhaustiva evaluación previa realizada por un experto en operaciones microfinancieras, y 2) la IFSP deberá estar dispuesta a excluir a los asociados que no se desempeñen como corresponde y tener capacidad para hacerlo. Estos dos puntos se analizan en mayor detalle en la sección 3.4.

Priorizar el fortalecimiento de la infraestructura de mercados incipientes y la presentación de informes. Una de las ventajas de asignar la coordinación de un pequeño sector creciente a las IFSP es que se pueden tomar numerosas medidas para estructurar anticipadamente dicho sector. En ese sentido, se pueden fijar estándares para la presentación de informes y los problemas relacionados con las definiciones. Puede ser

Recuadro 3. La IFSP que se liquidó a sí misma

El proyecto de los LID financiado por el Banco Mundial en Bosnia y Herzegovina ha dado lugar a la única IFSP que el CGAP conoce que haya planificado con anticipación una estrategia de salida. Las IMF entendieron claramente que el proyecto concluiría y que necesitaban lograr la sostenibilidad financiera y buscar otras fuentes de financiamiento. El personal de la IFSP y del Banco Mundial contribuyó a este proceso poniendo en contacto a las IMF con los inversionistas, como Triodos y Blue Orchard, y facilitando la relación con los bancos comerciales locales. La porción del capital de préstamo original que los donantes bilaterales habían financiado se convirtió en donaciones de capital para las IMF una vez que estas cumplieron los estándares rigurosos en materia de capacidad de gestión, estructura de gobierno, alcance y sostenibilidad financiera. Estas donaciones proporcionaron a las IMF la base de capital para movilizar financiamiento comercial. El resto de los préstamos pendientes se transfirió de la IFSP al Ministerio de Finanzas, y dicha institución dejó de otorgar financiamiento. Tras ocho años de operaciones llevadas a cabo por IFSP, existían ocho IMF rentables de alcance nacional.

recomendable fijar parámetros en materia de auditoría y gestión de gobierno. Posiblemente sea demasiado pronto para que una central de riesgos resulte útil o viable, pero puede ser importante comenzar a planificar la creación de un organismo de ese tipo para cuando sea necesario. La creación de una central de riesgos suele llevar varios años. En esos sectores, las IFSP, como fuente importante de fondos, pueden tener la influencia suficiente para que este aspecto de infraestructura se tenga en cuenta en las primeras etapas.

3.3. Mercados avanzados

Aprovechar en gran medida el financiamiento comercial. Los mercados avanzados suelen tener una masa crítica de IMF sólidas y rentables que pueden ser prestatarias solventes de bancos comerciales o candidatas para otras inversiones comerciales o una institución autorizada para recibir depósitos. Las IFSP que operan en estos mercados deben considerar los siguientes pasos:

- Fijar un límite máximo para el porcentaje de los activos de una IMF grande que puede financiar la IFSP.
- Hacer que el aumento de los recursos comerciales no subsidiados sea una meta de desempeño en el acuerdo de la IFSP con IMF avanzadas.
- Ofrecer capital, cuasicapital y otras modalidades de financiamiento subordinado a las IMF. Este tipo de instrumento permite a otro acreedor —por ejemplo, un banco— cobrar su préstamo antes que la IFSP (dicha subordinación alienta el financiamiento comercial a la IMF haciéndolo más seguro)²³. En términos más generales, las IFSP deberían centrarse en ofrecer financiamiento que no se pueda obtener de otras fuentes.
- Exigir a las IMF que informen acerca de su desempeño financiero utilizando formatos y estándares que sean conocidos y creíbles para las entidades de financiamiento comerciales.
- Organizar un foro para entidades de financiamiento o algún otro mecanismo que permita compartir el conocimiento que tienen las IFSP de las entidades que reciben sus inversiones con los posibles inversionistas comerciales.

Estar alertas al sobreendeudamiento cuando el mercado del microcrédito se acerca a la saturación. La demanda de microcrédito no es infinita. La demanda efectiva a menudo es menor de lo que muchas personas esperan (Anand y Rosenberg, 2008). Cuando

los mercados competitivos se acercan a la saturación —es decir, cuando la oferta comienza a equipararse con la demanda—, los problemas con el sobreendeudamiento de los clientes son casi inevitables. Las IFSP deben estar alertas a esta dinámica y deberían considerar la posibilidad de colaborar con IMF y entes reguladores para elaborar un sistema de alerta temprana y alentar las prácticas responsables²⁴.

Considerar la posibilidad de brindar mayor apoyo en forma de capital y cuasicapital. Un mercado de las microfinanzas más avanzado implica entidades minoristas más sólidas que logran estar en condiciones de obtener financiamiento de fuentes comerciales. La capacidad de una IMF para aprovechar esta oportunidad se ve limitada por la solidez de su base de capital. Si una IFSP inyecta capital accionario u otorga préstamos subordinados de cuasicapital, la IMF puede solicitar más financiamiento.

Considerar la posibilidad de apoyar el desarrollo de los servicios de ahorro, otros productos nuevos y la infraestructura del mercado. La necesidad de servicios financieros de los clientes de bajos ingresos va más allá de los productos de microcrédito tradicionales. Estos clientes necesitan mecanismos de depósitos, transferencias de fondos y seguros, así como una variedad más amplia de productos de crédito. Una IFSP podría brindar apoyo financiero para esos esfuerzos (por ejemplo, financiando la prestación de asistencia técnica) y también podría trabajar con entes reguladores para ayudar a elaborar un régimen de autorizaciones adecuado para las microfinanzas relacionadas con las entidades de depósitos.

Para fortalecer el sector de microfinanzas, es necesario mejorar la infraestructura del mercado, incluida la capacidad en materia de auditoría, consultoría y capacitación, las redes sectoriales, y eventualmente las centrales de riesgos. Las IFSP pueden brindar un apoyo importante a dicha infraestructura.

Considerar otras funciones. A la larga, los proveedores de servicios de microfinanzas avanzados podrán acceder a fuentes comerciales para satisfacer la mayoría o la totalidad de sus necesidades de financiamiento. Es posible que a estas alturas la IFSP necesite reconsiderar su misión. En la práctica, pocas IFSP optarán por finalizar sus operaciones (independientemente de que esto sea o no un resultado deseable). Una institución de este

²³ Es posible que para utilizar estos instrumentos financieros sea necesario aumentar los conocimientos especializados del personal de la IFSP.

²⁴ En Schicks y Rosenberg (2011), se incluye un análisis completo del sobreendeudamiento en la esfera del microcrédito y las posibles maneras de afrontarlo.

tipo que ha venido financiando principalmente IMF grandes y avanzadas podría reorientar su apoyo hacia IMF más pequeñas y jóvenes que operan en entornos más difíciles considerados riesgosos por entidades de financiamiento privadas. Podría asumir el rol de “prestamista de última instancia” brindando asistencia de emergencia para lograr liquidez en épocas de crisis. O bien podría realizar otras actividades de desarrollo además de las de microfinanzas. Muchas de esas otras actividades suelen requerir donaciones en lugar de préstamos; en tales casos, la IFSP podría verse ante un problema de sostenibilidad cuando ya no perciba ingresos por concepto de intereses derivados de los préstamos a las IMF.

3.4. Selección y supervisión de las IMF

Ser selectivo al elegir las instituciones minoristas tomando como base la posibilidad de que las instituciones que reciben inversiones logren ser sostenibles. Para una IFSP que apunta a lograr un sector de las microfinanzas sostenible, la pregunta central a la hora de elegir asociados receptores de inversiones debería ser: “¿es sostenible esta IMF en lo que se refiere a rentabilidad y cobro de préstamos y, de no es así, cuáles son las probabilidades de que llegue a serlo?”. Evaluar las perspectivas de una IMF joven o recién constituida es tanto un arte como una ciencia. La evaluación se basa tanto en el desempeño actual como en la calidad de la gestión. La mayor parte del desempeño actual puede cuantificarse. Evaluar la calidad de la gestión, por otra parte, es más complejo y a menudo se reduce a un juicio de valor. Dicha evaluación debería ser realizada por un experto que tenga amplia experiencia trabajando con gerentes de IMF consolidados. Existen guías útiles para evaluar IMF (por ejemplo, Isern, Abrams y Brown [2008]), pero no pueden reemplazar el juicio experto de alguien que conoce bien el negocio.

Utilizar contratos basados en el desempeño que se centren en indicadores clave del desempeño. Si la inversión de la IFSP se basa en la expectativa de que la IMF logrará alcanzar la sostenibilidad o la mantendrá, esta expectativa debería cuantificarse e incorporarse al acuerdo de préstamo o de donación como umbrales mínimos de desempeño para los indicadores clave²⁵. Una lista corta de indicadores del desempeño probablemente sea más eficaz que una larga. Como mínimo, la lista debería incluir la recuperación de costos (rentabilidad) y el cobro de los préstamos.

Los principales indicadores financieros y del alcance se analizan en Rosenberg (2009)²⁶.

Es probable que algunas IFSP quieran exigir el cumplimiento contractual en materia de desempeño tomando como parámetro uno o más indicadores sociales. En este caso, se debe obrar con cautela para seleccionar un indicador que sea significativo en términos de resultados sociales y se pueda cuantificar de forma inequívoca.

Las consecuencias previstas para el caso de que no se cumpla el umbral mínimo deben explicitarse, incluyendo, si corresponde, el derecho de la IFSP de suspender o cancelar los desembolsos futuros. Este tipo de contratos basados en el desempeño no será creíble, a menos que la IFSP demuestre que está dispuesta a exigir su cumplimiento. Algunas veces el incumplimiento de un umbral vendrá acompañado de circunstancias atenuantes. Pero cuando una IMF no se desempeña debidamente, la IFSP no debe continuar otorgándole financiamiento, a menos que la IMF demuestre que cuenta con un plan claro, específico y creíble para remediar el problema. En cualquier caso, la IFSP —como cualquier otra entidad de financiamiento dedicada al desarrollo— no debe continuar brindando apoyo a una IMF que incumple en forma reiterada los estándares de desempeño mínimos.

Centrar la supervisión en el desempeño institucional general de la institución que recibe las inversiones, y no únicamente en algún componente de sus operaciones financiadas por la IFSP. Si la IFSP tiene como objetivo desarrollar un mercado de microfinanzas sostenible en que se presten servicios de alta calidad, el logro de ese objetivo dependerá de cómo se desempeñe cada institución minorista en términos generales. A menos que la institución sea sostenible en su conjunto, es probable que cualquier actividad específica que se asigne para recibir financiamiento de la IFSP continúe y se extienda en el largo plazo.

Evaluar en forma independiente el desempeño de las IMF en el cobro de los préstamos utilizando pruebas especializadas. El cobro de los préstamos es el mayor riesgo comercial al que se enfrentan los proveedores de microcréditos y una gran mayoría de los fracasos de las IMF son atribuibles a problemas de cobro. Asimismo, la cartera de préstamos es el elemento de los estados financieros de las IMF que más comúnmente se encuentra sujeto a errores sustanciales.

25 Un umbral de desempeño mínimo es distinto de una meta planificada. Esta última representa el desempeño que la IMF espera lograr. Por el contrario, el umbral mínimo representa el desempeño mínimo aceptable; en otras palabras, la IFSP está diciendo que no considerará que su inversión está justificada si la IMF no alcanza este nivel.

26 En este caso, la recomendación es que debería haber apenas unos pocos umbrales de desempeño mínimos que sean obligatorios desde el punto de vista contractual. La lista de indicadores que la IFSP supervisa (a diferencia de aquellos que hace cumplir en un marco contractual) será más extensa.

Recuadro 4. Indicadores de desempeño básicos

La mayoría de las entidades de financiamiento suelen pedir informes sobre una amplia gama de mediciones financieras y de alcance, pero existe un conjunto reducido que la mayoría de los analistas considera como indicadores básicos.

1. Amplitud del alcance: número de clientes activos atendidos.
2. Pago de los préstamos: porcentaje de los préstamos de la cartera que están en mora o cancelados.
3. Sostenibilidad financiera: ganancia neta como porcentaje del capital social o de los activos.
4. Eficiencia: costo administrativo por dólar de préstamos pendientes o por cliente activo.

En los últimos años se ha venido poniendo cada vez más énfasis en informar acerca del desempeño social, y no solo el desempeño financiero. MIX ha adoptado un conjunto de 11 indicadores de desempeño social formulados por el Grupo de Acción sobre el Desempeño Social, entre los que se incluyen los niveles de pobreza de los clientes, la tasa de retención de los clientes, las políticas de protección de los clientes y la gama de productos y servicios*.

*Véase <http://www.themix.org/social-performance/Indicators>.

En consecuencia, hacer el seguimiento de la calidad de la cartera de préstamos de una institución que recibe las inversiones es el desafío más importante relacionado con el control de riesgos que afronta una IFSP. Desafortunadamente, los procedimientos de auditoría normales ofrecen poca seguridad en relación con la calidad de la cartera²⁷. Una evaluación cabal de la calidad de los préstamos requiere una prueba especializada que va más allá de una auditoría regular, ya sea que esta prueba la realice el auditor externo, el personal de la IFSP u otro evaluador experto. En Christen y Flaming (2009), se pueden encontrar procedimientos de evaluación de carteras sugeridos. MicroSave imparte capacitación sobre otra herramienta de auditoría de cartera²⁸.

La mayoría de las IFSP (e IMF) no realiza este tipo de examen de cartera. Es sumamente recomendable realizar un examen de cartera independiente en forma periódica aunque ello incremente el costo de auditoría. Una medida como esa probablemente habría permitido identificar los problemas que se avecinaban en los mercados recalentados mucho antes de que estos explotaran.

Exigir a las instituciones receptoras de inversiones que adopten e implementen códigos de financiamiento responsable y protección del consumidor. La Smart Campaign (www.smartcampaign.org) ha formulado una serie mundial de principios sobre protección del cliente, junto con herramientas y recursos para ponerlos en práctica. El Grupo de Acción sobre el Desempeño Social (2011) ha formulado un conjunto de estándares para la gestión del desempeño social.

Realizar exámenes regulares del desempeño de todas las entidades que reciben inversiones de las IFSP. Al menos dos veces por año, la administración de las IFSP deberían llevar a cabo un examen de toda la cartera a fin de analizar el desempeño de cada IMF asociada, tomando como referencia indicadores clave de desempeño. En Bosnia y Herzegovina, los LID compartieron indicadores clave de desempeño entre todas las instituciones que recibían las inversiones y llegaron a la conclusión de que la práctica estimulaba la sana competencia entre las IMF.

Invertir fuertemente en la capacidad del personal de las IFSP a través de la contratación y la capacitación.

Es evidente que la eficacia de las IFSP para seleccionar y supervisar a las IMF asociadas depende de la aptitud y experiencia de su personal y su cuerpo directivo. A menudo, esto supone un desafío para las nuevas IFSP, que suelen ser creadas en entornos donde no se cuenta con muchos especialistas en microfinanzas experimentados para su contratación. De ser posible, la IFSP debería contratar profesionales con experiencia en microfinanzas, aunque ello signifique contratar personal extranjero en un principio. En cualquier caso, la IFSP debería contar con un importante presupuesto de capacitación y utilizarlo. Escatimar en capacitación del personal debido a que las personas están demasiado ocupadas con el trabajo diario de las IFSP sería un caso clásico de que lo barato cuesta caro. Estas últimas no necesitan forzosamente una gran cantidad de empleados, sino que les basta con tener un equipo altamente capacitado de directivos superiores que conozca bien el negocio de las microfinanzas.

3.5. Estructurar el financiamiento de manera que resulte útil para las instituciones minoristas

Tratar de estructurar parte del financiamiento como préstamos de capital de trabajo. Algunas IFSP requieren el reembolso total del préstamo a las IMF

27 Para consultar sugerencias sobre auditorías de IMF, véase CGAP (1998).

28 http://www.microsave.org/sites/default/files/toolkits/toolkits/Loan_Portfolio_Audit_Toolkit_Summary.pdf.

antes de que esta pueda volver a solicitar un préstamo. Este tipo de financiamiento puede ser adecuado para adquisiciones de activos fijos, pero no se condice debidamente con las actuales necesidades de capital de trabajo de una cartera de préstamos. La disposición a reembolsar los préstamos que muestran los prestatarios de bajos ingresos depende de que la IMF ofrezca préstamos complementarios inmediatos cuando los préstamos anteriores de estos clientes son cancelados. Esto implica una necesidad de financiamiento relativamente constante, que se atendería mejor con una línea de crédito o una serie superpuesta de préstamos simultáneos, antes que con un solo préstamo grande que deba cancelarse por completo antes de solicitar nuevos empréstitos. Respecto de los préstamos a más largo plazo, puede resultar útil incorporar un período de gracia durante el cual la IMF no tenga que amortizar capital.

Asegurarse de que los desembolsos sean oportunos y confiables. Si la IMF no cuenta con la liquidez suficiente para financiar préstamos complementarios, pronto enfrentará problemas de reembolso. La gestión de la liquidez es más importante para las entidades de microfinanciamiento que para las entidades que habitualmente otorgan préstamos garantizados.

Reducir al mínimo el nivel de burocracia e imponer requisitos razonables para la presentación de informes. Las quejas más comunes de las IMF acerca de las IFSP son que los préstamos de estas últimas están sobrecargados de requisitos innecesarios y que los costos de transacción que conlleva operar con las IFSP son elevados. Incluso luego de tener en cuenta el sesgo natural de las IMF (cualquier persona querría obtener dinero sin ningún tipo de condiciones), parece que en cierta medida este reclamo se encuentra justificado. Todas las entidades de financiamiento para el desarrollo, no solo las IFSP, deben esforzarse por vencer su inclinación natural a imponer numerosos requisitos.

Como regla general, es preferible permitir que la inversión de la IFSP se utilice como financiamiento básico para la IMF, antes que vincularla a préstamos o actividades específicas. En particular, las IFSP deberían a menudo abstenerse de exigir a las IMF que informen acerca de los subpréstamos individuales financiados con el dinero de las primeras. El dinero es un bien fungible, y en relación con los objetivos de desarrollo no es tan importante identificar las fuentes de financiamiento de la IMF que están asignadas a un determinado préstamo, al menos en una IMF cuyo crédito está destinado en su totalidad a los microclientes. La IFSP debería preocuparse por ver que la cartera

total de micropréstamos de las IMF se incremente en determinada cuantía, y no por identificar prestatarios específicos con los recursos de las IFSP. Informar acerca de los subprestatarios incrementa el costo de financiamiento, que por lo general se traslada a los prestatarios en forma de tasas de interés más elevadas.

Por lo general, una IFSP debería abstenerse de exigir a las IMF que informen sobre la creación de puestos de trabajo o de empresas como resultado de sus préstamos. Es muy difícil conseguir información confiable sobre estas variables y determinar si pueden atribuirse al préstamo.

En términos más generales, todo requisito para la presentación de informes que vaya más allá de la presentación de informes financieros estándar debería estar justificado por una necesidad de saber algo específico y una idea clara de las decisiones que se verán afectadas por los informes.

Ser cauteloso acerca de las restricciones a las condiciones de los productos, las metodologías de financiamiento y los mercados específicos. En términos generales, las instituciones minoristas suelen estar en mejores condiciones que las entidades de financiamiento mayoristas para determinar qué servicios prefiere el cliente, cómo prestarlos a un costo reducido y qué mercados conviene atender.

En ocasiones, las IFSP supeditan el financiamiento a determinadas zonas geográficas o clientes particulares. Esto puede ser adecuado en algunos casos: el argumento que se esgrime es solo que dichos requisitos deberían examinarse cuidadosamente. Cuando las entidades de financiamiento quieren brindar apoyo directo a una zona o clientela específicas, logran mejores resultados si encuentran una institución minorista interesada de antemano en el mercado en cuestión, y no si logran convencer a una institución minorista cuyos intereses básicos residen en otras áreas.

Algunas IFSP imponen un tope a la tasa de interés que las IMF asociadas pueden cobrar a los prestatarios finales. Esta práctica es controvertida. Tiene el efecto de desalentar la prestación de servicios a algunos clientes a los que resulta más costoso llegar, por ejemplo debido al tamaño pequeño del préstamo, la ubicación remota o la baja densidad demográfica. Antes de adoptar una política de ese tipo, la IFSP debe sopesar cuidadosamente los beneficios que se espera obtener con la medida y las limitaciones del alcance que esta podría generar²⁹.

Prestar a tasas de interés comerciales. La mayoría de los recursos de las IFSP proviene de donaciones o préstamos cuyas tasas de interés son muy inferiores a las del mercado. En muchos casos, estas instituciones pueden otorgar financiamiento a instituciones minoristas a tasas más bajas que las del mercado y aun así tener suficiente margen de interés para cubrir los costos administrativos.

Sin embargo, los países donde la mayoría de los clientes cualificados pueden acceder al microcrédito si lo desean son casi siempre países donde las instituciones minoristas han podido aprovechar los recursos comerciales, incluidos los préstamos y los depósitos bancarios. Las IMF jóvenes necesitan generar modelos de negocios capaces de absorber todo el costo de esos recursos. Cuando las IFSP prestan a tasas más bajas que la comercial, se arriesgan a reducir los incentivos de las instituciones minoristas para recurrir al endeudamiento comercial y movilizar depósitos (que no solo permiten financiar microcréditos, sino que también son un valioso servicio al cliente en sí mismos)³⁰.

En ocasiones, como en el caso del SIDBI, el cobro de tasas comerciales a las instituciones minoristas genera importantes ganancias para la IFSP. Hay quienes sostienen que dichas ganancias deberían transferirse a las instituciones minoristas en forma de tasas más bajas. La pregunta que se plantea es quién debería captar el subsidio. Por las razones mencionadas anteriormente, la mejor solución suele ser dejar las ganancias en la IFSP, donde se pueden utilizar para otros propósitos relacionados con el beneficio público.

Cuando sea posible, contribuir a la armonización de los donantes, por ejemplo unificando los requisitos para la presentación de informes. En muchos mercados de microfinanzas, se dilapidan recursos debido a la falta de coordinación estratégica entre las

entidades de financiamiento para el desarrollo y a la carga administrativa que recae sobre las IMF debido a la existencia de requisitos contrapuestos para la presentación de informes. A veces las IFSP pueden ayudar a reducir este problema.

En primer lugar, el hecho de que varios donantes internacionales canalicen sus recursos a través de una IFSP da lugar a cierto grado de coordinación estratégica, al menos si los donantes no supeditan sus contribuciones a objetivos y restricciones idiosincrásicos. Naturalmente, esta decisión corresponde en última instancia a los donantes, pero el directorio y la administración de la IFSP pueden estar capacitados para promover la coordinación.

En segundo lugar, aunque los donantes canalicen sus fondos directamente, y no a través de la IFSP, existe margen para armonizar los requisitos aplicables a la presentación de informes, de modo que una IMF con tres entidades de financiamiento no tiene que preparar tres informes distintos. Las entidades de financiamiento tienden a subestimar el tiempo y los recursos que se dedican a la presentación de informes de las IMF. Puede sostenerse que una IFSP nacional con un fuerte liderazgo podría estar en buena posición para alentar a los donantes internacionales a elaborar un mecanismo unificado de presentación de informes.

Las IFSP dedicadas a las microfinanzas son una importante fuente de financiamiento para los servicios financieros de bajos ingresos y probablemente lo sigan siendo durante algún tiempo. Enfrentan la mayoría de los mismos desafíos que otros donantes y organismos de desarrollo han venido enfrentado durante décadas. Respaldar el acceso financiero para los pobres es una tarea difícil. Las IFSP que prestan atención a las enseñanzas de la experiencia internacional tienen muchas más probabilidades de ser eficaces en esa tarea.

29 Véase Helms y Reille (2004).

30 La justificación del financiamiento subsidiado con plazo definido a nuevas IMF se analizó en la sección 3.2.

Anexo 1: Lista de entrevistas para las IFSP incluidas en el estudio de casos

	Tipo de estudio de casos	Número de entrevistas realizadas	Entrevistados principales
Bancoldex (Colombia)	Visita de campo	11	Bancoldex: Director general, director financiero, jefe de Microfinanzas, jefe de BdO. IMF: WWB Cali, Finamérica, Contactar, Bancamía, Emprender. Otros: MF Network, Planet Finance.
BMS (Mali)	Entrevistas telefónicas	13	BMS: Director general, jefe del Departamento de Microfinanzas. IMF: Kafo Jiginew, Nyesigiso, Demesow, FADEL SA, Jigiyaso Ba, Soro Yiriwaso, Misileni. Otros: BIDC, Oikocredit, Grameen Foundation, Sidi.
MISFA (Afganistán)	Entrevistas telefónicas	4	MISFA: Director gerente. IMF: BRAC, FMFB. Donantes: DFID, Banco Mundial.
PKSF (Bangladesh)	Visita de campo	18	PKSF: Presidente, equipo de administración. IMF: BRAC, Fundación Shayida, Padakhep, POPI, CCDA, Uddipan, Buro. Donantes: DFID, Banco Mundial.
FSD (Egipto)	Visita de campo	11	FSD: Director de Microfinanzas y su adjunto. IMF: SBACD, DBACD, Lead, Tadamun, Mubadara, Matareyyah, Shabab Misr. Donantes: BAfD, JAICA.
SIDBI (India)	Visita de campo	16	SIDBI: Presidente, equipo de administración en Lucknow (sede) y la sucursal de Calcuta. IMF: ASA, Bhandan. Donantes: DFID, KfW, Banco Mundial. Otros: Sa-Dhan, MFIN, M-CRIL.

Anexo 2: Características de las IFSP incluidas en el estudio de casos proporcionadas por las mismas instituciones

Forma institucional y estructura de gobierno

IFSP	Forma institucional	Las microfinanzas son la actividad principal	Miembros del directorio (número de miembros)
Bancoldex	División de un banco de desarrollo de propiedad estatal	No	Gobierno, miembro nombrado por la Asamblea General de Accionistas, miembro nombrado por el Consejo Gremial de Asociaciones de Exportadores (5)
BMS	División de un banco comercial privado de propiedad mayoritaria de IMF	No	Representantes del Gobierno, organizaciones parapúblicas, un inversionistas social, IMF (12)
MISFA	Sociedad en comandita por acciones, de responsabilidad limitada, sin fines de lucro (sin distribución de dividendos), de propiedad estatal	Sí	Miembros representantes del Gobierno de Afganistán (Ministerio de Finanzas y Rehabilitación y Desarrollo Rurales), donantes, sector privado y ámbito académico (7)
PKSF	Asociación sin fines de lucro constituida por el Gobierno	Sí, pero puede cambiar	Director general de la PKSF, representante de la Asociación Económica de Bangladesh, miembros de los círculos académicos, prof. Muhammad Yunus (7)
SIDBI	División de un banco de desarrollo de propiedad estatal	No	Gobierno, Banco Estatal de la India, Banco de la India, West Bengal Financial Corporation, IDBI Bank Ltd., Life Insurance Corporation of India (11)
FSD	Organización semi/ cuasigubernamental	Sí	Representantes del Gobierno y el sector privado encabezados por el Primer Ministro

Herramientas de seguimiento del desempeño

	Herramientas de seguimiento del desempeño	Frecuencia	Indicadores financieros
Bancoldex	Informes de cartera, estados financieros	Trimestral	CAMEL (adecuación del capital, calidad de los activos, calidad de la gestión, ganancias, gestión de la liquidez)
BMS	Estados financieros	Trimestral	Coefficientes prudenciales informados al banco central (adecuación del capital, gestión de la liquidez, limitación del riesgo, reservas legales)
MISFA	Informes de cartera, estados financieros, planes de acción de desarrollo institucional	Mensual	22 estándares de desempeño, incluidos indicadores financieros y no financieros (por ejemplo, planificación estratégica y empresarial, capitalización, tratamiento contable de préstamos no productivos y cancelaciones, etc.)
PKSF	Informes de cartera, estados financieros	Mensual	Indicadores de desempeño financiero (por ejemplo, relación deuda-capital, adecuación del capital, cobertura de servicio de la deuda, liquidez, rendimiento de capital, adecuación de disposiciones)
FSD	Informes de cartera, estados financieros, herramienta GIRAFE* simplificada	Mensual	Por ejemplo, número de préstamos desembolsados, número de prestatarios activos, cartera y tasa de reembolso, autosuficiencia operacional, etc.
SIDBI	Evaluación institucional, calificación externa, informes de cartera, estados financieros	Mensual	Enfoque basado en la calificación crediticia (por ejemplo, rentabilidad, adecuación del capital, cobertura del servicio de la deuda, liquidez, proporción de activos principales, provisiones para pérdidas por concepto de préstamos)

*Una herramienta de evaluación, similar al método CAMEL, elaborada por Planet Finance.

Actividades de fortalecimiento de la capacidad de las IFSP

Bancoldex	Fortalecimiento de capacidad de los clientes (Programa EOCM Especial: crédito vinculado a la asistencia técnica), asistencia técnica para seis IMF, incentivos a IMF para la apertura de nuevas sucursales.
BMS	No ha puesto en marcha programas de fortalecimiento de la capacidad a gran escala, pero ha prestado asistencia técnica interna a siete pequeñas IMF.
MISFA	Asistencia técnica intensiva para ayudar a recuperarse a instituciones que muestran un desempeño deficiente.
PKSF	Fondo de desarrollo institucional utilizado para brindar capacitación y apoyo para el fortalecimiento de la capacidad a todas las IMF. Brinda capacitación tanto en forma directa (interna) como mediante la contratación de consultores externos cualificados.
FSD	En el pasado, se prestaba asistencia técnica particularmente durante los primeros dos años de financiamiento a una ONG-IMF; sin embargo, el FSD actualmente no cuenta con fondos para respaldar el fortalecimiento de la capacidad y recurre a otros donantes para ello.
SIDBI	Apoyo a las IMF para el fortalecimiento de la capacidad; apoyo a las asociaciones de IMF, organismos de calificación crediticia, auditores, empresas de consultoría técnica, programa de capacitación de capacitadores, programa para jóvenes profesionales, apoyo al Instituto de Gestión para elaborar módulos sobre microfinanzas.

Anexo 3: El SIDBI y las finanzas responsables

Foro para entidades de financiamiento del SIDBI: Condiciones adicionales de la sanción (marzo de 2011)

El prestatario deberá:

- a) proporcionar datos financieros y operacionales en el formato especificado a la Plataforma de Microfinanzas de la India dentro de plazos razonables y en forma precisa;
- b) someterse a una evaluación externa en el marco del código de conducta a fin de analizar el grado de cumplimiento del código de conducta voluntario relativo a las microfinanzas mediante organismos acreditados para ese fin;
- c) someterse a una auditoría de sistemas y de cartera que consistirá en un examen detallado de los sistemas y procedimientos operacionales, la utilización de fondos, la evaluación de la cartera de préstamos respecto de los parámetros de riesgo, las finanzas, así como la planificación y el control, etc., por parte de un organismo externo;
- d) asegurar la transparencia y la uniformidad al calcular e informar (a los clientes y al público en general) el costo efectivo (según el método de reducción de saldos) que se cobra a los beneficiarios finales;
- e) preparar una nota aprobada por el Directorio sobre las prácticas de recuperación que se exhibirán en el idioma local en cada sucursal y comprometerse a tomar medidas para garantizar las prácticas responsables y no coercitivas de recuperación de los préstamos en el terreno;
- f) formular una estrategia aprobada por el Directorio para verificar las operaciones de préstamos/sobreendeudamiento múltiples entre clientes a más tardar el 31 de diciembre de 2010 e implementar dicha estrategia a partir de esa fecha, y obtener la ratificación anual de la estrategia por parte del Directorio;
- g) poner en marcha, a más tardar el 31 de diciembre de 2010, un mecanismo eficaz de resolución de reclamaciones, que se publicará en el sitio web de la IMF y en las sucursales;
- h) tomar medidas para asegurarse de que él o el grupo/su representante reciba alguna forma aceptable de reconocimiento electrónico, escrito o impreso de las transacciones financieras;
- i) proporcionar regularmente datos precisos y completos sobre los beneficiarios a centrales de riesgos como CIBIL y High Mark Credit.

Anexo 4: Bibliografía

Lectura general

Anand, Malika y Richard Rosenberg. 2008. *Are We Over-Estimating Demand for Microloans?* Reseña. Washington, DC: CGAP.

Banco Mundial. 2006. *Microfinance in Southasia: Toward Financial Inclusion for the Poor*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:21404284~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html>.

Bauchet, Jonathan, Cristobal Marshall, Laura Starita, Jeanette Thomas y Anna Yalouris. 2011. *Latest Findings from Randomized Evaluations of Microfinance*. Foro 2. Washington, DC: FAI, J-PAL y CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.55766/>.

Berger, Marguerite. 2003. "Case Study: Peru". *The Second Story. Wholesale Microfinance in Latin America*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1481942>.

———. 2004. "Do Apex Models Make Sense for Microfinance?". *Microenterprise Development Review*. Vol. 6, n.º 2. http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.24955/21312_40.pdf.

Boletín informativo de la PKSF. 2010. *ENRICH: A Holistic Approach to Household-focused Poverty Eradication*, una nueva iniciativa de la PKSF. Dacca, Bangladesh, agosto. <http://www.pksf-bd.org/~pksfbd/images/stories/pdf/wessite%20document%20for%20newsletter.pdf>.

CGAP. 1998. *Auditoría externa de instituciones de microfinanzas: Guía práctica*. Guía técnica. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.2110/>.

———. 2002. *Helping to Improve Donor Effectiveness in Microfinance—Apex Institutions in Microfinance*. Nota para los donantes. Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2427/DonorBrief_05.pdf.

———. 2006. *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas*. Directrices de consenso sobre microfinanzas. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2746/>.

———. 2009. "Role of Government during the Global Crisis". Blog sobre microfinanzas, 12 de diciembre. <http://microfinance.cgap.org/2009/12/10/governments%E2%80%99-role-in-times-of-crisis-toward-a-new-paradigm/>.

CGAP/Symbiotics. 2010. Informe de la encuesta de 2010 sobre VIM. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47373/CGAP_2010_MIV_Survey_Report.pdf.

Chen, Gregory, Stephen Rasmussen y Xavier Reille. 2010. *Crecimiento y vulnerabilidades en microfinanzas*. *Enfoques* n.º 61. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42393/FN61.pdf>.

Christen, Robert Peck y Mark Flaming. 2009. *Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios: A Tiered Approach*. Guía técnica. Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36521/DueDiligence_TechGuide_ENG.pdf.

Duflos, Eric. 2008. Nota sobre las IFSP. Documento interno del CGAP.

Duflos, Eric y Mayada El-Zoghbi. 2010. *Instituciones financieras de Segundo piso: Una fuente importante de financiamiento local*. Resumen. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.43025/>.

El-Zoghbi, Mayada, Barbara Gähwiler y Kate Lauer. 2011. *Financiamiento transfronterizo de las microfinanzas*. *Enfoques* n.º 70. Washington, DC: CGAP, abril.

Glisovic, Jasmina, Mayada El-Zogbi y Sarah Forster. 2010. *Advancing Savings Services: Resource Guide for Funders*. Guía técnica. Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.55535/TG_AdvancingSavingsServices.pdf.

González, Adrian y Richard Rosenberg. 2006. *The State of Microcredit: Outreach, Profitability, and Poverty*. <http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.26787/25.pdf>.

González-Vega, Claudio. 1998. *Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations*. Proyecto de investigación CGAP-OSU sobre mecanismos de instituciones financieras de segundo piso. <http://aede.osu.edu/programs/ruralfinance/PDF%20Docs/Publications%20List/Papers/98P20.pdf>.

Grupo de Acción sobre el Desempeño Social. 2011. Estándares universales para la gestión del desempeño social. <http://sptf.info/sp-standards>.

Helms, Brigit y Xavier Reille. 2004. *Los topes máximos para las tasas de interés y las microfinanzas: su evolución hasta el presente*. Estudio Especial. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2703/OP9.pdf>.

Isern, Jennifer, Julie Abrams y Matthew Brown. 2008. *Appraisal Guide for Microfinance Institutions*. Guía técnica. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.4394/MFIAppraisalTechnicalGuide.pdf>.

Levy, Fred. 2002a. *Las instituciones financieras de segundo piso y las microfinanzas*. Estudio Especial n.º 6. Washington, DC: CGAP.

———. 2002b. *Apex Institutions in Microfinance*. Nota para los donantes n.º 5. Washington, DC: CGAP, julio. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2702/>.

Navajas, Sergio y Mark Schreiner. 1998. *Apex Organizations and the Growth of Microfinance in Bolivia*. Economía y sociología, Estudio Especial n.º 2500. http://www.microfinance.com/English/Papers/Bolivia_Apex.pdf.

Richter, Patricia. 2004. *The Integration of the Microfinance Sector into the Financial Sector in Developing Countries: The Role That Apex Mechanisms Play in Uganda*. <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m//template.rc/1.9.25917>.

Roodman, David. 2012. *Due Diligence: an Impertinent Inquiry into Microfinance*. Washington, DC: Centro para el Desarrollo Mundial, Brookings Institution Press.

Rosenberg, Richard. 2009. *Measuring Results of Microfinance Institutions: Minimum Indicators That Donors and Investors Should Track*. Guía técnica. Washington, DC: CGAP. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36551/Indicators_TechGuide.pdf.

———. 2010. *¿El microcrédito ayuda realmente a los pobres? Enfoques* n.º 59. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41443/fn59.pdf>.

Schicks, Jessica y Richard Rosenberg. 2011. *Too Much Microcredit? A Survey of the Evidence on Over-Indebtedness*. Estudio Especial n.º 19. Washington, DC: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.55377/OP19.pdf>.

Sinha, Sanjay. 2011. *Bangladesh Microfinance Review 2011*, BRAC Development Institute. http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.9.55265?cid=PSD_MFGatewayBulletinEN_W_EXT.

Evaluaciones e informes sobre el terreno

Afganistán: MISFA

CGAP. 2008. *Building a Microfinance Industry from Scratch*. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.2213/>.

Nagarajan, Geetha, Henry Knight y Taara Chandani. 2006. *Mid-Term Review of the Microfinance Sector and MISFA in Afghanistan*. <http://www.mrrd.gov.af/MISFA/FULL%20REPORT%20-%20GN%20-%20Oct06%20-%20FINAL.pdf>.

Bosnia y Hezegovina: LID

Goodwin-Groen, Ruth. 2003. *Avoiding Apex Pitfalls: LIDs of Bosnia and Herzegovina*. Nota para los donantes, Centro del CGAP de recursos informativos para los donantes. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2810/CaseStudy_06.pdf/.

Notas sobre desarrollo social. 2001. *Innovative Approaches to Microfinance in Post-Conflict Situations: Bosnia Local Initiatives Project*. <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/873351-1111664103368/20489583/sdn50-Bosnia.pdf>.

India: FWWB

Mohan, Brij, Mythili Narayan y Vinod Jain. 2005. *Mid-Term Review Report of FWWB USAID Project*. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACG427.pdf.

Nepal: RMDC

ManShrestha, Shankar. *Microfinance in Nepal: Experiences of RMDC as an Apex Microfinance Organization*. http://www.pksf-bd.org/Seminar%20Paper/RMDC-%20Nepal_Shankar%20Man%20shrestha.doc.

Pakistán: PPAF

Duflos, Eric, Alexia Latortue, Rochus Mommartz, Graham Perre y Stefan Staschen. 2007. *CGAP Country-Level Effectiveness and Accountability Review with a Policy Diagnostic*. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2183/clear_pakistan_report.pdf.

Sierra Leona: MITAF

Duval, Ann. 2009. *Development of a Sustainable Pro-Poor Financial Sector in Sierra Leone*. Evaluación final del MITAF. <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=3439>.

Duval, Ann y Franklin Bendu. 2006. *Development of a Sustainable Pro-Poor Financial Sector in Sierra Leone*. Evaluación de mitad de período del MITAF. http://www.unCDF.org/english/microfinance/uploads/evaluations/SIL-03-C01_midterm.pdf.

Comparta este número de *Enfoques* con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de este u otros artículos de la serie.

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433, Estados Unidos

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

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org
© CGAP, 2012

Los autores Sarah Forster, Eric Duflos y Richard Rosenberg elaboraron el presente documento con las aportaciones de Nina Holle y Mayada El-Zoghbi. Este documento no habría sido posible sin las generosas contribuciones de seis IFSP que aceptaron formar parte de los estudios de casos: BMS (Mali), Bancoldex (Colombia), MISFA (Afganistán), PKSF (Bangladesh), FSD (Egipto) y SIDBI (India). Del mismo modo, las 23 IFSP que completaron nuestra encuesta mundial proporcionaron datos y observaciones de gran valor. Los autores también desean agradecer a un grupo de trabajo informal de IFSP donantes, constituido por el AFD (Philippe Serres), el BAsD (Qifeng Zhang y Binh Nguyen), el DFID (Claire Innes), la Comisión Europea (Alessandra Lustrati), el GiZ (Johannes Majewski), el FIDA (Michael Hamp), IFC (Deepak Khanna y Momina Aijazuddin), el JICA (Kazuto Tsuji), el KfW (Matthias Adler), el FNUDC (Henri Dommel y John Tucker) y el Banco Mundial (Doug Pearce y Niraj Verma). Este grupo aportó comentarios preliminares para el diseño de la investigación y formuló observaciones sobre las conclusiones iniciales en un taller de un día de duración, en el que también participaron gerentes del SIDBI y el MISFA. Las conclusiones de este taller, que fue altamente productivo, contribuyeron en gran medida a la elaboración del presente documento. Por último, los autores agradecen a Beatriz Marulanda, al personal del CGAP y a los asistentes de investigación que aportaron observaciones y comentarios útiles sobre el informe. En particular, Mohammed Khaled en Egipto y Corinne Riquet en Malí recopilaron información de vital importancia, mientras que Greg Chen, Jasmina Glisovic, Kate McKee, Steve Rasmussen y Anna Martinez Zubizaretta aportaron observaciones y comentarios provechosos sobre las versiones preliminares.

Con fines bibliográficos, se sugiere citar esta nota de la serie de la siguiente manera:
Forster, Sarah, Eric Duflos y Richard Rosenberg. 2012. *Una nueva mirada a las instituciones de segundo piso dedicadas a las microfinanzas*. *Enfoques* n.º 80. Washington, DC: CGAP, junio.

