Estudio Especial
Nº 6 ENERO 2002

# LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS DE SEGUNDO PISO Y LAS MICROFINANZAS

*Nota del editor: este estudio es más largo y denso de lo que suele ser un Estudio Especial del CGAP. Fue escrito principalmente para las personas involucradas en el planeamiento, la gestión o la evaluación de las organizaciones de segundo piso dedicadas a las microfinanzas. El lector menos especializado podría interesarle leer únicamente el resumen del comienzo del estudio y las conclusiones del final (páginas de la 24 a la 29).*

CGAP

Para enviar sus comentarios, contribuciones o para solicitar otros números de esta serie póngase en contacto con el CGAP

1818 H Street, NW
MSN Q4-400
Washington, DC 20433, EE.UU.

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

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org

Sitio web:
www.cgap.org

## Resumen

Este estudio analiza la experiencia de las organizaciones microfinancieras nacionales de segundo piso — mecanismos mayoristas que canalizan fondos, con o sin apoyo de servicios técnicos, a instituciones microfinancieras (IMF) minoristas en un único país o en un mercado integrado. La pregunta sobre la efectividad de estos mecanismos de segundo nivel no se puede responder de manera categórica ya que las pruebas son limitadas, los contextos nacionales varían enormemente y existen diferencias legítimas en los puntos de vista sobre los objetivos de dichas organizaciones. Sin embargo, se pueden realizar algunas generalizaciones útiles y aprender varias lecciones. La mayoría de éstas también resultarían relevantes para los mecanismos de garantía que avalan los préstamos que conceden los bancos comerciales a las IMF de un país aunque dichos mecanismos no se analizaron en la investigación que redundó en este informe.

- Las instituciones financieras de segundo piso probablemente aumentan la oferta de recursos disponibles para instituciones microfinancieras sin licencia, por lo menos a corto plazo.
- Sin embargo, el desarrollo microfinanciero de la mayoría de los países se ve más constreñido por la escasez de instituciones microfinancieras sólidas minoristas que por la escasez de financiación mayorista.
- Los documentos de planeamiento para las instituciones financieras de segundo piso generalmente sobrestiman el número de IMF minoristas que serán lo suficientemente fuertes como para canalizar fondos de las instituciones financieras de segundo piso de manera eficaz.
- Es más probable que las instituciones de segundo piso resulten útiles para las instituciones microfinancieras sin licencia (como ONG) cuando se crean como respuesta a la existencia de una masa crítica de IMF minoristas y competentes, como fue el caso de PKSF en Bangladesh.
- Las instituciones de segundo piso que financian instituciones reguladas como bancos y compañías financieras raramente han tenido éxito a la hora de alentar a estas instituciones a que continúen con los servicios microfinancieros una vez que se agote el dinero de la

institución de segundo piso. Las únicas excepciones a esta regla parecen darse cuando los fondos de la institución estaban vinculados a una asistencia técnica diaria de un grupo que (a) contaba con experiencia en la gestión de microfinanzas sostenibles y (b) pudo proporcionar a la institución un paquete "llave en mano" de sistemas de información y gestión bastante completo. El número de tales proveedores de servicios técnicos es muy reducido actualmente.

- Las instituciones financieras de segundo piso no han tenido éxito a la hora de crear puentes entre las IMF y las fuentes de financiación comerciales. De hecho, el incentivo de buscar fondos comerciales se ha visto debilitado por la disponibilidad de financiación más fácil proporcionada por la institución de segundo piso.
- Puede que no sea razonable exigir que las instituciones de segundo piso sean financieramente sostenibles (después de atribuirle un cargo por el costo de oportunidad de su capital).
- No existen muchas pruebas que demuestren que las instituciones de segundo piso desempeñen un papel útil a la hora de coordinar a cooperantes y armonizar sus requisitos.
- La administración es un aspecto fundamental para la efectividad de la institución. No se debería asumir cuál es la disponibilidad de directores con las destrezas técnicas y personales necesarias sino que se debería investigar detalladamente durante la etapa de planeación.
- La función más importante de la dirección de una institución financiera de segundo piso es probablemente la selección de las IMF que recibirán financiamiento. Dado que el número de IMF cualificadas es a menudo reducido, los gerentes se enfrentan a problemas a la hora de aplicar unos criterios de selección adecuados cuando tienen que lidiar con presiones políticas o por desembolsar grandes sumas rápidamente.
- La supervisión que la institución financiera de segundo piso realiza a las IMF que financia, resulta más eficaz si se centra en objetivos de desempeño institucionales que sean reducidos en número, definidos de manera precisa y ejecutados responsablemente, en vez de exigir un sin fin de informes detallados sobre el uso dado a los fondos.
- La interferencia política es un problema común a las instituciones financieras de segundo piso a pesar de las promesas de lo contrario durante la etapa de planeamiento. La mejor protección es generalmente mantener la participación del estado en la gestión de la institución al mínimo posible.
- Cooperantes y gobiernos tienden a ejercer una presión irrealista para que estas instituciones desembolsen fondos rápidamente. Por lo general, sería preferible si el financiamiento inicial de una institución financiera de segundo piso fuera modesto y se sumaran cantidades mayores a medida que se demuestre que existe una demanda y una capacidad.

## I. Introducción

A pesar de que existe una lista creciente de experiencias exitosas, el número absoluto de instituciones microfinancieras viables continua siendo reducido y en la mayoría de los países insignificante comparado con el número de clientes potenciales[1]. Uno de los medios a través del cual gobiernos, instituciones financieras internacionales, cooperantes[2] y, en menor medida, organizaciones privadas están intentando expandir los servicios microfinancieros es el establecimiento de mecanismos financieros mayoristas para canalizar recursos financieros hacia IMF minoristas.

Estos mecanismos mayoristas son denominados de diferentes maneras tales como instituciones financieras de segundo piso, bancos de segundo nivel, fondos nacionales, etc. Para propósitos del estudio presente, el término institución financiera de segundo piso se va a referir a un mecanismo institucional que opera dentro de un solo país o un mercado integrado para canalizar fondos con o sin asistencia técnica u otros servicios de apoyo, hacia un número significativo de IMF minoristas[3].

[1] De las IMF observadas por The MicroBanking Bulleting, 60 están clasificadas actualmente como financieramente sostenibles o casi sostenibles. (The MicroBanking Bulleting,Edición n.4, febrero de 2000)

[2] El término "cooperantes" se emplea en este estudio para referirse a los organismos, a parte del gobierno del país anfitrión, que proporcionan recursos subsidiados para respaldar las microfinanzas, tales como cooperantes bilaterales oficiales, bancos multilaterales y ocasionalmente fundaciones y otras organizaciones privadas.

[3] No se pretende definir "número significativo". El término sirve únicamente para enfatizar la aseveración obvia de que los efectos multiplicadores y las economías de escala que justifican la creación de un mayorista dependen del número de minoristas viables o potencialmente viables que componen su mercado.

Las agencias de cooperación internacionales y las ONG son en cierto modo "mayoristas" del apoyo prestado a las IMF pero no están incluidas entre las instituciones financieras de segundo piso que se examinan aquí. Las cooperativas de ahorro y préstamo a menudo forman federaciones que ofrecen servicios a cooperativas minoristas pero estos mecanismos tampoco serán el foco central de este estudio dado que, por lo general, la mayoría del financiamiento de las cooperativas financieras proviene de sus miembros individuales y no de sus federaciones. En algunos países, existen mecanismos de garantía que ayudan a las IMF a conseguir préstamos de bancos comerciales al avalar parte o la totalidad de dichos préstamos. En este estudio sólo se ha incluido un mecanismo de garantía aunque la mayoría de las lecciones mencionadas aquí probablemente se aplicarían también a mecanismos de garantía de un solo país porque dichos mecanismos se enfrentan al mismo tipo de desafíos que los fondos mayoristas nacionales.

Este estudio analiza la experiencia que poseen las instituciones financieras nacionales de segundo piso en el desarrollo de las microfinanzas. El público al que va dirigido es principalmente gobiernos y cooperantes que estén considerando el establecimiento de instituciones de segundo piso, así como los gerentes encargados de gestionarlas. El estudio está basado principalmente en descripciones disponibles de instituciones de segundo piso, muchas de las cuales fueron escritas durante la preparación, supervisión o evaluación de las operaciones crediticias de instituciones financieras internacionales (IFI). Únicamente en un reducido número de casos la intención de estos documentos era evaluar el papel y el desempeño de la institución en sí[4]. Algunos de los materiales son antiguos y muchas de las instituciones de segundo piso eran jóvenes con una trayectoria breve[5] en el momento en que se redactaron. Asimismo, la amplia variedad de enfoques institucionales que se han tomado, las todavía aun mayores diferencias en el contexto nacional y los distintos puntos de vista legítimos en cuanto a los objetivos de las instituciones financieras de segundo piso hacen que resulte difícil realizar valoraciones sobre el desempeño. Sin embargo, es posible hacer algunas generalizaciones y sugerir lecciones aprendidas basadas en la experiencia.

Frecuentemente, en este estudio se hace una distinción entre IMF con licencia y sujetas a reglas prudenciales y supervisión por autoridades financieras gubernamentales y aquellas que no tienen licencia — a menudo organizaciones no gubernamentales (ONG). La licencia generalmente viene acompañada, entre otras cosas, de una autorización para aceptar depósitos de ahorros, movilizar recursos de los mercados de capital y financieros nacionales y recibir apoyo de liquidez del banco central. Las instituciones financieras de segundo piso analizadas en este estudio varían enormemente en cuanto a la proporción de minoristas con licencia o sin licencia a los que sirven. La distinción es importante. Las instituciones financieras que cuentan con licencia supuestamente disponen de conocimientos bancarios y un buen acceso a financiamiento, así que la tarea de la institución de segundo piso sería convencerlas y asistirlas para que además de servir a su clientela tradicional pasaran a servir las necesidades de microempresas y familias pobres. Por el contrario, las IMF sin licencia tienen menos acceso al financiamiento comercial y es más probable que necesiten ayuda para crear negocios financieramente sostenibles.

Las instituciones de segundo piso se crean con el fin de apoyar a IMF minoristas, ¿pero para hacer qué exactamente? Dado que cualquier evaluación de instituciones financieras de segundo piso depende necesariamente de la respuesta a esta cuestión, es importante enunciar de manera transparente la suposición en la que se basan las aseveraciones incluidas en este estudio. La creencia del presente autor es que en casi todos lo países, el financiamiento de las agencias de cooperación y los gobiernos no será lo suficientemente cuantioso o permanente como para garantizar la prestación continua de servicios microfinancieros a los millones de pobres o casi pobres que los necesitan. En el caso de que esto fuera cierto, las microfinanzas pueden lograr un alcance masivo a largo plazo sólo si son capaces de aprovechar fuentes de financiamiento comercial como los depósitos del público. Para hacer esto, las IMF deben ser financieramente auto-sostenibles — esto es, capaces de cubrir todos sus costos, incluso el de la financiación comercial que necesitarán para financiar una expansión masiva. Por lo tanto, este

[4] Uno de los pocos esfuerzos en este asunto fue una serie de estudios contratados por el CGAP y realizados por un equipo de investigadores de Ohio State University bajo la dirección del Prof. Claudio González Vega. El presente estudio es una extensión de dicho esfuerzo que amplía la cobertura de las experiencias documentadas.

[5] Se ofrece una lista de las instituciones estudiadas en el Anexo I. La cantidad y calidad de información disponible varió considerablemente de una a otra, lo que explica en parte la relativa frecuencia de las referencias a ellas en este estudio.

estudio pregunta no sólo si las instituciones de segundo piso pueden ofrecer fondos para préstamos minoristas a prestatarios pobres sino también si podrían desempeñar un papel significativo en el surgimiento de un sistema microfinanciero sostenible en un país.

En la revisión de los debates sobre instituciones financieras de segundo piso, se dan por sentado varias proposiciones:

- Todos los participantes en el debate comparten como objetivo mutuo el rápido desarrollo de las microfinanzas como una herramienta para expandir las oportunidades económicas de las personas con bajos ingresos;
- La situación de los países es lo suficientemente diferente como para que no haya una respuesta única para todos sobre cómo lograr dicho desarrollo.
- A pesar de que comparten el mismo objetivo primordial, las diferentes partes interesadas — por ejemplo, gobiernos, cooperantes, gerentes de las instituciones de segundo piso, IMF, prestatarios finales — tendrán naturalmente perspectivas y horizontes temporales diferentes para evaluar los costos y beneficios de los enfoques alternativos.

Consecuentemente, este estudio no pretende identificar un modelo ideal para una institución financiera de segundo piso. De hecho, este tipo de exploración puede hacer un poco más que sólo entender algunas de las cuestiones prácticas y señales de advertencia que los formuladores de políticas, creadores de instituciones y aquellos que pretenden asistirlas necesitan tener en cuenta a la hora de seguir adelante.

El resto del estudio revisa la experiencia de las instituciones microfinancieras de segundo nivel del mundo y extrae algunas lecciones útiles para gobiernos, cooperantes y demás que estén considerando la posibilidad de establecer, mejorar o utilizar estas instituciones para respaldar el desarrollo de las microfinanzas. La Sección II resume los beneficios que los defensores esperan de las instituciones de segundo piso y las críticas expresadas por los escépticos. La Sección III analiza el desempeño de las instituciones documentadas a la hora de prestar los beneficios esperados. La Sección IV analiza brevemente problemas del sector tales como estabilidad macroeconómica y tasas de interés. Las lecciones sugeridas según la experiencia disponible están resumidas en la Sección V.

## II. Papeles asumidos y objetivos de las instituciones financieras de segundo piso

Existe un sorprendente grado de polarización en el debate sobre las instituciones financieras de segundo piso y una relativa escasez de análisis empírico de la experiencia en sí. El cuadro 1 ofrece un pequeño bosquejo de las posturas asumidas por ambos lados en cuanto a las principales funciones que se asignan con mayor frecuencia a las instituciones de segundo piso, ya sea en teoría o en la práctica. Los enunciados son citas directas o paráfrasis bastante precisas tomadas de estudios formales e intercambios informales de correos electrónicos entre los profesionales. La siguiente perspectiva general establecerá el contexto para el análisis de la Sección III sobre el desempeño real de las instituciones de segundo piso en relación a las diferentes funciones propuestas.

### Intermediación financiera mayorista

Las instituciones de segundo piso reciben grandes cantidades de financiamiento que reagrupan en cantidades menores y las conceden como préstamos, subvenciones o asistencia técnica a IMF minoristas.

Los mercados financieros nacionales e internacionales no toman en serio a la mayoría de las IMF, ni a su clientela pobre, y les consideran clientes poco rentables. A menudo, dichas instituciones carecen de licencia y no se les está permitido movilizar ahorros, no son conscientes o capaces de implementar tecnologías para desarrollar las microfinanzas rápidamente y por lo tanto quedan limitadas en cuanto a su potencial de alcance y su capacidad para lograr economías de escala y otros requisitos necesarios para se auto-sostenibles. Al mismo tiempo, algunos cooperantes internacionales e instituciones financieras creen que es difícil o imposible servir a IMF minoristas directamente, especialmente a las más pequeñas, y ofrecer la supervisión y asistencia práctica y adaptada a su caso que podrían necesitar. Las instituciones de segundo piso se crean por lo tanto para servir como intermediarias entre las pocas grandes fuentes de financiamiento y el posible gran número de pequeños usuarios.

No obstante, para que una institución mayorista se de cuenta de las economías de escala asumidas que justifican su creación, debe haber una base suficiente de clientes minoristas viables que sirvan al

| Cuadro 1: Las dos caras de las instituciones financieras de segundo piso | | |
|---|---|---|
| La función | Qué dicen los defensores | Qué dicen los escépticos |
| Expandir el acceso de las IMF a un mayor volumen de recursos financieros con mejores condiciones | Las instituciones financieras de segundo piso ofrecen una ventana a través de la cual los gobiernos, agencias de cooperación y prestamistas internacionales pueden mover mayores cantidades de dinero hacia las microfinanzas de lo que serían capaces administrativamente de prestar directamente a las IMF.<br><br>En algunos países, el acceso a los mercados de financiamiento comercial no es una opción factible para las IMF. | El dinero actualmente no es la limitación vinculante a la expansión de los servicios microfinancieros; el cuello de botella es la falta de capacidad minorista adecuada.<br><br>Crear mecanismos para promover los préstamos a las IMF es simplemente un enfoque inadecuado; el tema central es la sostenibilidad de las IMF en sí.<br><br>El acceso fácil y barato a los fondos de instituciones de segundo piso reduce los incentivos de las IMF para movilizar ellas mismas los recursos del mercado. |
| Crear un sector microfinanciero ofreciendo recursos financieros y asistencia técnica a un mayor número de IMF | Las instituciones de segundo piso pueden lograr importantes efectos multiplicadores al expandir rápidamente el número de IMF y sus capacidades de servir a los clientes. | Las instituciones financieras de segundo piso están basadas en la ilusión del poder de la oferta del dinero para mejorar la conducta y el número de instituciones que pueden ser mejoradas.<br><br>Una cobertura eficaz del mercado microfinanciero de un país no precisa de un gran número de IMF.<br><br>Hay una concesión considerable entre el número de IMF respaldadas y el apoyo intensivo para la creación de la institución que cada una de ellas precisa. |
| Seleccionar las IMF viables o potencialmente viables | Dado que están más cercanas al mercado y más familiarizadas con éste, las instituciones financieras de segundo piso se encuentran en una mejor posición que los prestamistas/ donantes externos para identificar a las IMF más capaces y pueden hacer esto por un costo menor. | Las instituciones de segundo piso a menudo carecen de capacidad para evaluar y supervisar a las IMF y rara vez son capaces de escapar a las presiones políticas inherentes en la selección de las IMF. Asimismo, son susceptibles a la intensa presión tanto del gobierno como de las agencias de cooperación para asignar los recursos. |
| Mejorar la coordinación de las agencias de cooperación | Al centralizar las actividades de los cooperantes, las instituciones de segundo piso protegen a las IMF de las presiones de éstos mismos y aportan coherencia a la diversidad de enfoques, normas, requisitos de divulgación, etc. de los cooperantes que de otra manera resultaría confusa. | La flexibilidad de cada cooperante se ve estrechamente limitada por su propio mandato legal y político y su filosofía. Las instituciones financieras de segundo nivel por lo tanto acaban trabajando únicamente con un único cooperante o teniendo que mantener separadas las cuentas y administrar diferentes normas, líneas de crédito, metodologías y requisitos de información, todo ello a un elevado costo. La institución de segundo piso simplemente pasa estos costos a las IMF, añadiendo así su propia capa de costos al proceso.<br><br>En la medida en que se logra la estandarización del proceso, la institución de segundo piso consigue desalentar la iniciativa e innovación de las IMF. |
| Mejorar las capacidades de las IMF clientes | Como centro especializado de conocimientos y con el atractivo que conlleva su capacidad financiadora, las instituciones de segundo piso están muy bien emplazadas para diseminar filosofías, metodologías, estrategias empresariales, sistemas de información de gestión, orientación sobre dirección y gestión, etc., elementos necesarios para desarrollar IMF sostenibles y supervisar su desempeño. | Las instituciones de segundo piso permiten a las agencias de cooperación evitar el “arduo camino” de mejorar las capacidades a nivel minorista. Sin embargo, el desarrollo de la capacidad microfinanciera viable es un proceso lento y costoso tanto en el caso de la institución de segundo piso como del minorista. Al comienzo, las instituciones de segundo piso carecen de las capacidades y a menudo de los sistemas de información necesarios para supervisar y ejecutar las normas de manera adecuada. El tiempo y los costos de crear una institución de segundo piso eficaz estarían mejor invertidos si se dedicaran a desarrollar las capacidades minoristas necesarias.<br><br>La distancia efectiva entre la mayoría de las instituciones de segundo piso y sus clientes, así como de la experiencia internacional, invalida sus supuestas ventajas informativas. |

**Cuadro 1: Las dos caras de las instituciones financieras de segundo piso (continuación)**

| La función | Qué dicen los defensores | Qué dicen los escépticos |
|---|---|---|
| Establecer un puente entre IMF y mercados financieros/capitales | Por su tamaño, condición y acceso a fondos externos, las instituciones de segundo piso pueden ofrecer información y crear instrumentos (por ej. garantías parciales) para facilitar el acceso de manera gradual de las IMF a mercados financieros nacionales e internacionales. | El financiamiento abundante y a menudo a precios por debajo del mercado y la disciplina débil proporcionada por las instituciones de segundo piso, protegen a las IMF de la disciplina del mercado y las desalienta a la hora de buscar fondos a precio de mercado.<br>Los vínculos entre la institución de segundo piso con el mercado y sus garantes son de escaso valor si la institución en si no ha logrado un viabilidad financiera creíble.<br>Como regla general, las instituciones de segundo piso de hecho no han ganado o facilitado el acceso a los mercados de financiamiento comercial. |
| Proporcionar seguimiento y supervisión de las IMF | Como instituciones especializadas, las instituciones financieras de segundo piso están en una mejor posición para ofrecer una supervisión coherente acorde a las demandas especiales de unas microfinanzas sólidas, que los bancos centrales y los reguladores bancarios, los cuales ya tienen demasiadas responsabilidades. | Incluso si las instituciones de segundo piso tuvieran las destrezas y los sistemas de información necesarios para realizar una supervisión prudencial, dicha función se enfrentaría a serios problemas de conflicto de intereses con sus actividades crediticias y de asistencia técnica. |
| Reducir los costos de la asistencia técnica, la capacitación y las actividades administrativas | Dada su gran escala, las instituciones de segundo piso pueden proporcionar (o contratar) asistencia técnica y otras actividades de apoyo a un menor costo que las IMF por sí mismas, y transferir así estos ahorros a sus clientes. | Las esperadas economías de escala son ilusorias dada la ausencia de un numero suficiente de IMF capaces.<br>Se consumen grandes cantidades de tiempo y dinero en el establecimiento y mantenimiento de la institución financiera de segundo piso. |

consumidor final de bienes o servicios. Los críticos de las instituciones financieras de segundo piso no cuestionan el gran número de usuarios potenciales finales de servicios financieros.

Por el contrario, cuestionan la efectividad de la capacidad minorista de las IMF existentes y la habilidad de éstas a la hora de lograr la sostenibilidad. Se afirma que una capacidad minorista adecuada, y no el dinero, es la limitación más efectiva a la hora de expandir los servicios. De hecho, las condiciones laxas bajo las cuales instituciones de segundo piso de muchos países conceden préstamos a las IMF podrían inhibir la expansión sostenible de los servicios recortando los incentivos de las mismas para volverse financieramente autosuficientes.

## Formación del mercado microfinanciero minorista

En muy pocos casos (PKSF en Bangladesh es el citado más frecuentemente), la existencia previa de un número suficiente de IMF viables o potencialmente viables podría haber justificado el surgimiento de una institución mayorista para proporcionar economías de escala o sino facilitar su acceso a financiamiento, información y tecnología a escala nacional e internacional. En la amplia mayoría de los países, sin embargo, se han identificado muy pocas IMF viables o ninguna. En varios casos (por ej., K-Rep en Kenia y Fondo Micro en la República Dominicana), las instituciones que comenzaron como una de segundo piso han sido incapaces de identificar y atraer un núcleo suficiente de IMF ya viables o con potencial para apoyar la función mayorista y se han convertido en minoristas microfinancieros. Donde no existe una masa crítica de IMF minoristas viables, ¿podrían las instituciones financieras de segundo piso tener éxito a la hora de crearlas? En caso afirmativo, ¿cuánto se tardaría y cuál sería el costo de oportunidad? Este tipo de preguntas divide a los defensores y a los escépticos de las instituciones de segundo piso como creadoras de su propio mercado — por ejemplo, las IMF — y su capacidad por lo tanto de poner los servicios microfinancieros a disponibilidad de una población mucho mayor.

La capacidad de las instituciones de segundo piso de ayudar a las IMF minoristas a volverse más

competentes depende o bien de su ya adquirida experiencia en microfinanzas minoristas o de su posición aventajada, comparada con las IMF individuales, para recurrir a la experiencia allá donde exista y ponerla a disposición de las IMF. También depende de la calidad de la relación entre la institución de segundo piso y las IMF, así como de la capacidad de la institución para motivar, asistir y supervisar el progreso de sus clientes hacia la sostenibilidad. Los defensores argumentan que una institución financiera de segundo piso local se encuentra en una posición mucho más sólida que cualquier gobierno o agencia de cooperación internacional para seleccionar los posibles candidatos de acuerdo a la viabilidad y proporcionar la orientación práctica y la supervisión necesarias. Los escépticos, por el contrario, alegan que las instituciones de segundo piso nacionales rara vez cuentan con la experiencia o la independencia institucional necesarias para desempeñar esta función. Incluso en los casos en los que existan estas cualidades, afirman, la intensidad laboral del trabajo de desarrollo con las IMF limita seriamente el número de IMF que puede fortalecer una institución de segundo piso. Si el personal de dicha institución es nuevo en el campo de las microfinanzas, se precisaría de tiempo y costos adicionales para desarrollar su propia capacidad antes de que poder asistir a las IMF, y según algunos críticos dichos recursos estarían mejor invertidos desde el principio en el desarrollo de una pocas IMF individuales directamente. Estos críticos señalan que para prestar servicios a un mercado microfinanciero amplio no se requiere necesariamente de un gran número de IMF: en la mayoría de los países donde el mercado de microfinanzas está relativamente bien desarrollado, la amplia mayoría de los clientes reciben servicios de un pequeño subconjunto de IMF locales. A pesar del pequeño número de IMF que dominan estos mercados, existe una fuerte competencia y no una connivencia de oligopolio.

### Reducción de la brecha entre las IMF y los mercados financieros

Las instituciones de segundo piso sirven principalmente como intermediarios financieros, recibiendo préstamos y subvenciones que distribuyen entre los minoristas microfinancieros. Sin embargo, a medida que las IMF avanzan hacia la sostenibilidad financiera, las instituciones de segundo piso podrían crear vínculos directos entre las IMF y las instituciones del mercado financiero que disponen de licencia, como bancos comerciales y compañías financieras, otras instituciones de ahorros, y los mercados de bonos y valores. Podrían hacer esto de diferentes maneras. En primer lugar, el pago realizado por las IMF de sus propias obligaciones a la institución de segundo piso podría demostrar al mercado su solvencia y la rentabilidad potencial de concederles préstamos o invertir en ellas. La institución de segundo piso también podría proporcionar al mercado información y calificaciones del desempeño financiero, aunque calificar a las IMF a las que la institución de segundo piso está concediendo préstamos podría presentar un conflicto de intereses. Finalmente, la institución de segundo piso podría asumir un papel protagónico a la hora de crear instrumentos que sirvan como puentes en el mercado; por ejemplo, servir como garante parcial del papel financiero de las IMF. Sin embargo, los escépticos señalan que para servir como garante la institución de segundo piso debe ser percibida por el mercado como financieramente sostenible en virtud de su propio desempeño financiero o mayores garantías, supuestamente del estado. En muchos casos, además, las instituciones de segundo piso han saboteado ellas mismas dichos puentes ofreciendo a las IMF la alternativa adictiva de financiamiento a condiciones por debajo de las que ofrece el mercado.

### Coordinación de las agencias de cooperación

Los defensores ven las instituciones financieras de segundo piso como instrumentos útiles para proteger a las IMF de las demandas costosas y a menudo conflictivas de múltiples agencias de cooperación ya que cada una de ellas presenta sus propios objetivos para el programa y los grupos a los que dirigir los servicios, así como sus propios procesos y requisitos. Las agencias de cooperación, ansiosas de mostrar rápidos beneficios a sus partes interesadas, podrían presionar a las IMF clientes para que prestaran sus fondos más rápidamente de los que la prudencia bancaria aconsejaría.

En principio, el objetivo de reducir los altos costos y las demandas conflictivas que las entidades cooperantes inflingen en sistemas de gestión frágiles es, en líneas generales, secundado por los profesionales microfinancieros. Al servir como canal centralizado para los recursos que fluyen al nivel minorista, se alega que una institución de segundo piso puede coordinar programas, así como amortiguar las demandas de las

agencias de cooperación y trabajar junto con éstas para estandarizar sus enfoques e informar de los requisitos, y por lo tanto reducir los costos efectivos de su apoyo. Los escépticos, sin embargo, alegan que esto ocurre rara vez o incluso que no llega a ocurrir nunca. Se ha señalado también que, según sus mandatos, los cooperantes pueden no tener la flexibilidad suficiente como para alterar sus requisitos. Las instituciones financieras de segundo piso, consecuentemente, no tienen otra alternativa más que pasar estos requisitos y sus costos a las IMF, interponiéndose así como otro punto de tránsito (bastante costoso) en el flujo de papeleo. Además, se dice que en la medida en que las instituciones de segundo piso consigan estandarizar las metodologías de los servicios de microfinanzas, sofocarán la iniciativa e innovación en el desarrollo de enfoques individuales.

### Supervisión de las IMF

Algunos escritores han sugerido que las instituciones de segundo piso, dados sus conocimientos especializados sobre los requisitos particulares de las microfinanzas y su familiaridad estrecha con las instituciones involucradas, están en una posición excelente para ofrecer una supervisión cercana, la cual es necesaria para conseguir la licencia, pero que está fuera del alcance y de las capacidades de personal de las autoridades supervisoras del sistema financiero formal. Los escépticos replican que la mayoría de las instituciones de segundo piso todavía no poseen el acceso suficiente a información y metodologías de supervisión como satisfacer sus propias necesidades empresariales, y mucho menos como para asegurar una supervisión prudencial del sistema microfinanciero en su totalidad. Incluso si tuvieran dicha capacidad, además se presentarían preguntas inevitablemente sobre la imparcialidad con que regulan sus propios clientes comparado con los clientes de sus competidores. También sería complicada la postura de una institución de segundo piso supervisora que se enfrentara a la solución de cerrar uno de sus clientes, el cual podría tener obligaciones financieras pendientes con la institución de segundo piso, entre otros. En cualquier caso, dada la falta de ejemplos de la vida real, este posible papel de las instituciones de segundo piso no se analizará más en este estudio.

## III. ¿Cómo han desempeñado las instituciones financieras de segundo piso existentes los papeles anteriormente mencionados?

Una vez señalados los principales asuntos del debate acerca de las instituciones financieras de segundo piso, veamos ahora lo que la experiencia documentada tiene que decir en cuanto a las expectativas de las instituciones de segundo piso.

### ¿Aumentan las instituciones de segundo piso la oferta de los recursos disponibles para las microfinanzas?

La respuesta a esta pregunta a corto plazo es seguramente positiva. Las agencias de cooperación, en particular las instituciones financieras internacionales (IFI) encuentran enormes inconvenientes a la hora de conceder los pequeños préstamos que solicitan las IMF individuales, dada su limitada capacidad de absorción. Sin las instituciones mayoristas de intermediación, estos prestamistas probablemente no tendrían disponibles el volumen de recursos que de otra manera canalizarían hacia las microfinanzas. En la mayoría de los casos, las instituciones de segundo piso han sido creadas en primer lugar para gestionar fondos orientados a las microfinanzas principalmente de una o más IFI o prestamistas bilaterales. Los ejemplos incluyen las instituciones de segundo piso tales como PKSF en Bangladesh, ACCORDE (anteriormente conocida como CINDE) en Costa Rica, FondoMicro en la República Dominicana, NDTF (antiguamente JTF) en Sri Lanka, unidades microfinancieras de segundo piso en bancos centrales de varios países de América Latina y más recientemente RFC en Moldavia y los LID en Bosnia-Herzegovina. En otros casos, las instituciones financieras de segundo nivel existentes, tales como COFIDE en Perú e IFI en Colombia, han hecho posible que prestamistas externos aumenten los recursos a disposición de los minoristas microfinancieros. En ambos tipos de situación, los estudios de casos prácticos sugieren que las actividades de segundo nivel se han visto acompañadas por un crecimiento significativo tanto del número de personas como de las microempresas que han recibido crédito.

Sin embargo, existen una serie de salvedades. La primera implica la extensión de la *adicionalidad* de

| Cuadro 2: Adicionalidad | | |
|---|---|---|
| Niveles de intermediación | Características del receptor | Posibilidades de erosión de la adicionalidad |
| Agencia de cooperación a institución financiera de segundo piso | La institución financiera de segundo piso generalmente carece de acceso a las fuentes de financiamiento comercial.<br><br>A menudo se establece precisamente para recibir fondos del gobierno y/o agencias de cooperación. | Los fondos de cooperantes podrían sustituir las contribuciones del gobierno a la institución financiera de segundo piso.<br><br>El apoyo de cooperantes y gobierno a la institución de segundo piso podría remplazar su apoyo directo a las IMF.<br><br>Las contribuciones de cooperantes y gobiernos podrían reemplazar la financiación del mercado para instituciones de segundo piso solventes. |
| Institución de segundo piso a minorista con licencia | Las fuentes de financiación diversificadas, de las cuales los recursos de la institución de segundo piso podrían ser sólo una pequeña proporción.<br><br>Una cartera de préstamos diversificada, de la cual las microfinanzas podrían ser una pequeña proporción. | Los recursos de la institución de segundo piso, especialmente si se ofrecen en condiciones por debajo de las del mercado, podría reducir el incentivo de los receptores a movilizar depósitos o buscar otra fuente de financiación comercial.<br><br>Los recursos de la institución de segundo piso podrían sustituir los fondos en efectivo que el receptor que de otro modo habría tomado en préstamo de sus propios recursos, por ende dejando sus propios recursos para otros fines. |
| Institución de segundo piso a minorista sin licencia | Minorista generalmente especializado en microfinanzas<br><br>Minorista con frecuencia considerado no solvente por el mercado, o tiene prohibido por ley aceptar depósitos o tomar préstamos del público. | Los fondos de las instituciones de segundo piso, especialmente si están subsidiadas, podrían desalentar a las IMF a la hora de intentar obtener la sostenibilidad financiera.<br><br>Podría reducir los incentivos para transformarse en una institución con licencia.<br><br>Podría reducir la motivación de la IMF para solicitar préstamos de bancos comerciales. |

los recursos canalizados a través de la institución de segundo piso. Cuando un cooperante externo hace una aportación a la institución de segundo piso, ¿se está añadiendo a la cantidad de financiamiento microfinanciero disponible o sólo sustituyéndose por fondos que de no ser así habrían estado disponibles provenientes de otras fuentes o a través de otros canales?

Dado que el dinero es un bien fungible, existen muchos medios de sustitución, de manera que la adicionalidad es rara vez 100%. El cuadro subraya las maneras en que la adicionalidad podría erosionarse.

La adicionalidad parece tener mucha más relevancia en el caso de las instituciones de segundo piso. Incluso a este nivel, se podría alegar que los recursos externos que se proporcionan a la institución financiera de segundo piso podrían simplemente reemplazar los fondos que las agencias de cooperación habrían sino canalizado directamente a las IMF, fondos que la institución de segundo piso habría sino recibido del gobierno[6], o fondos que la institución de segundo piso podría haber recaudado, a pesar del mayor costo, en el mercado financiero. Para rebatir esta idease dice que las instituciones financieras de segundo piso han sido a menudo creadas con el fin de recibir fondos externos para programas microfinancieros que de no ser así no habrían existido. En cuanto a financiación no gubernamental, pocas instituciones de segundo nivel han logrado la suficiente solvencia como para ser capaces de aprovechar los mercados financieros locales o internacionales. Aquellas pocas instituciones de segundo piso que pueden solicitar préstamos, como COFIDE en Perú, no están especializadas en microfinanzas y no se les ha motivado para actuar como intermediarias de dichos recursos para las microfinanzas antes de las ofertas de recursos de cooperantes externos para estos fines.

[6] Por supuesto la posibilidad de que los fondos del gobierno pueden haber sido sustituidos y reasignados a otros propósitos es algo que se enfrenta toda ayuda exterior.

La fungibilidad de recursos al nivel de las instituciones minoristas es en cierto modo problemática. Aquí, resulta útil distinguir entre minoristas con licencia y sin ella.

Los *minoristas con licencia*, como los bancos comerciales, compañías financieras y las asociaciones de ahorro y préstamos pueden movilizar los recursos de los depositantes o mercados financieros. Asimismo, generalmente son prestamistas con varios propósitos y sólo una pequeña proporción de su cartera está destinada a microprestatarios. Los evaluadores de una serie de estudios concluyeron que los créditos de segundo piso, especialmente cuando se ofrecían a una tasa de interés por debajo de la del mercado, estaban debilitando los incentivos para la movilización de recursos de las instituciones minoristas, tales como BancoSol y Caja Los Andes de Bolivia, que habían demostrado claramente la capacidad de movilizar depósitos y aprovechar los fondos de mercado. Varias evaluaciones realizadas a las instituciones de segundo piso que sirven a mutuales de crédito han informado de erosiones similares en los incentivos para la movilización de recursos a nivel minorista, aunque también se ha registrado un aumento en los servicios a las familias más pobres o algunos grupos étnicos en particular (por ejemplo, Ecuador). Por otro lado, algunos bancos privados con carteras de microcrédito significativas — por ejemplo, Hatton Bank en Sri Lanka — se han abstenido de recurrir a los fondos de segundo piso y han preferido depender de su propia movilización de recursos[7].

La adicionalidad podría también reducirse en la medida que los minoristas usaran los fondos de segundo piso para microfinanzas, a la vez que desvían recursos que se habrían asignado a las microfinanzas hacia otros usos. El Banco Interamericano de Desarrollo ha organizado un número de proyectos "GlobalMicro" que financiaron microcrédito para minoristas regulados — bancos, compañías financieras y mutuales de crédito. Una evaluación realizada en 1997 del programa GlobalMicro en el Salvador, por ejemplo, señaló que las instituciones participantes habían entrado en el mercado de microcrédito antes de la iniciación del programa y no se encontró ninguna diferencia significativa en el acceso de microempresas a crédito entre las instituciones que participaron en el programa y aquellas que no lo hicieron. En varias evaluaciones de los programas de GlobalMicro en otros países, el BID descubrió que los bancos comerciales estaban utilizando recursos intermediados por instituciones de segundo piso en gran medida para financiar a sus clientes tradicionales y en algunos casos incluso manipularon las definiciones para alegar que estos clientes formaban parte del grupo al que deberían ir dirigidos los servicios según lo estipulado en el préstamo del BID. Durante los primeros tres años del programa en Ecuador, el minorista principal, que representaba el 60% de los fondos utilizados, era BNF, un banco de desarrollo estatal, en parte dada la falta de interés de los bancos comerciales. El evaluador concluyó que la mayoría de los fondos minoristas proporcionados por BNF habían sido destinados a aumentar los préstamos a sus antiguos clientes[8].

Por el contrario, se registró un notable éxito en Paraguay, donde los evaluadores observaron aumentos significativos en las participaciones microfinancieras de algunas de las carteras de los minoristas participantes, incentivado por la intensa competencia en el sector en general, así como por la disponibilidad de fondos externos. No obstante, la característica decisiva del caso de Paraguay fue la asistencia técnica intensiva, participativa y a largo plazo proporcionada a la institución de segundo piso y a las IMF por IPC, una consultoría alemana que contaba con una experiencia sobresaliente en microfinanzas que le sirvió para trabajar con las instituciones paraguayas. Otro ejemplo positivo que se encontró fue el aumento de préstamos a las microempresas a través de Cajas Municipales en Perú, lo cual fue posible gracias a los fondos de GlobalMicro intermediados por Cofide. Aquí, de nuevo, la asistencia técnica por parte de IPC (con el apoyo de GTZ) supuso un aporte crucial, ya que provenía de un proveedor con una sólida trayectoria en el campo microfinanciero y fue mucho más intensiva que la asistencia técnica que la mayoría de las instituciones de segundo piso están preparadas para ofrecer.

Salvo algunas excepciones, las *instituciones minoristas sin licencia* que realizan actividades microfinancieras tienden a especializarse en este campo y generalmente carecen de acceso a financiación a través de depósitos o recursos comerciales. Para estas instituciones, por lo tanto, la posibilidad de erosión

[7] Se sabe a ciencia cierta que las preocupaciones acerca de posibles interferencias políticas han hecho que las IMF formales e informales se abstengan de recurrir a fondos públicos de segundo piso.

[8] BNF también registró la mayor cantidad de atrasos por parte de las instituciones minoristas participantes y se le expulsó del programa tres años más tarde.

de la adicionalidad en los préstamos es menor. No obstante, esto no ocurre de manera universal. Por ejemplo, en el caso de los fondos provistos a ONG grandes y exitosas por PKSF en Bangladesh, FundaPro y NAFIBO en Bolivia y FondoMicro en la República Dominicana no es tan obvio que estos fondos no estén sustituyendo simplemente a los recursos que estas ONG podrían haber atraído de otras fuentes, como los mismos organismos cooperantes que financian la institución de segundo piso. En el caso de NDTF en Sri Lanka, se informó de que algunas ONG clientes estaban tomando fondos de NDTF y poniendo sus propios fondos recaudados a través de depósitos en cuentas de bancos comerciales con un interés mayor. Además, algunos estudios de casos prácticos presentan preocupaciones sobre el impacto de fondos de segundo piso subsidiados en los incentivos de los receptores a la hora de progresar hacia la viabilidad financiera, la formalización y el acceso al mercado.

Cuando ya se ha dicho y hecho todo, la creación de las instituciones financieras de segundo piso sí ayuda a amasar fondos sustanciosos para las microfinanzas por parte de los gobiernos, las agencias de cooperación bilaterales y las IFI que probablemente no estarían disponibles en las mismas cantidades, si por el contrario tales fuentes tuvieran que transferirlos directamente a las instituciones minoristas. A pesar de las "fugas" que se han mencionado anteriormente, es probable que se logre una adicionalidad sustancial a través de este medio, por lo menos en un momento determinado.

La cantidad de dinero involucrada, sin embargo, debe ponerse en el contexto de la demanda total de servicios financieros, por un lado y la capacidad administrativa de la institución de segundo piso por el otro. A pesar de que PKSF está reconocida como una institución financiera de segundo piso relativamente exitosa, proporcionó únicamente alrededor del 15% de los fondos para microcrédito en Bangladesh (sin contar las actividades microfinancieras de los bancos gubernamentales y los ministerios), según la información disponible de CDF en el momento del estudio. Por lo tanto, en el contexto de desarrollo, se debe volver a la cuestión de la *sostenibilidad*. Los flujos de recursos proporcionados por gobiernos y los fondos externos están inherentemente limitados en cuanto a la cantidad y son inciertos en cuanto a la duración. Los objetivos compartidos respecto al alcance de los servicios de las microfinanzas se lograrán únicamente cuando el sistema microfinanciero en sí, genere los recursos necesarios. Las instituciones de segundo nivel podrían, en teoría, inyectar recursos adicionales para darle un "empujón" a este proceso pero el financiamiento de segundo piso por sí mismo no garantiza un resultado positivo.

### ¿Es el dinero un factor limitante?

Los flujos financieros adicionales que las instituciones de segundo piso podrían proporcionar tendrán consecuencias en el desarrollo a largo plazo únicamente si se crean mecanismos minoristas que garanticen un uso eficaz, un crecimiento y una promoción de de los fondos a lo largo del tiempo. A pesar de que el dinero puede resultar útil para lograr algunos de los cambios institucionales que se necesitan, en si mismo no es el principal factor inhibidor del desarrollo de sistemas microfinancieros saludables.

Una limitación crítica que resulta evidente en casi todos los estudios revisados es la falta de capacidad minorista eficaz: por ejemplo, IMF que hayan logrado o posiblemente logren la auto-sostenibilidad financiera. Una cuestión clave es por lo tanto si las instituciones de segundo piso contribuyen de manera significativa al desarrollo de una capacidad minorista microfinanciera que sea sostenible. La respuesta a esta pregunta dista mucho de ser clara.

En referencia a este aspecto, es importante reconocer que el objetivo no es maximizar el número de IMF, sino la capacidad sostenible del sistema. En algunos casos, (por ejemplo, NDTF en Sri Lanka), el número de ONG microfinancieras aumentó rápidamente después de la creación de la institución de segundo piso y muchas se formaron principalmente para acceder a los recursos subsidiados, lo que ofrecía escasas posibilidades de sostenibilidad. Existen dos tipos de evolución en los estudios de casos prácticos. En algunos casos (por ejemplo, Fundación Covelo en Honduras), se produjo un estallido de nuevas IMF o la incorporación a las microfinanzas de ONG ya existentes y otras instituciones, lo cual fue seguido de un declive sustancial en estas cifras, a medida que las instituciones fracasaban o se salían de los programas cuando los requisitos de las instituciones de segundo piso se volvían más exigentes. En otros casos (por ejemplo. K-Rep en Kenia, FondoMicro en la República Dominicana y la Fundación Carvajal en Colombia), las instituciones financieras de segundo piso se dieron cuenta de que la cantidad de posibles minoristas

cualificados había sido realmente sobrestimada y al final todas decidieron involucrarse en el negocio minorista. Por el contrario, una de las instituciones financieras de segundo piso de mayor éxito, la PKSF, sirve a un número excepcionalmente abundante de minoristas afiliados (174 en mayo de 2000, de los cuales 161 eran prestatarios activos). Aun así, la PKSF se ve capaz de trabajar sólo con un pequeño porcentaje de las IMF que presentan una solicitud. En India, FWWB sirve a un número igualmente abundante de filiales (74 a comienzos de 2000) pero a pesar de la enorme demanda no satisfecha, los modestos recursos de FWWB y su enfoque en el desarrollo de instituciones microfinancieras sólidas limitarán su aceptación de nuevas IMF a un periodo de cinco a seis años. Diez años después de que FWWB comenzara sus operaciones como institución de segundo piso, sus IMF afiliadas servían a 18.500 clientes únicamente.

Dada la escasez de instituciones minoristas bien gestionadas en la mayoría de los países, la cartera de las instituciones de segundo piso tiende a estar enormemente concentrada. Dos casos extremos pueden ser aquellos de FondoMicro y BMI (El Salvador), donde ADEMI, una de las primeras IMF sostenibles de América Latina y Financiera Calpía representan el 90% de sus carteras respectivamente. Claramente, los minoristas en estos casos eran más importantes para sus instituciones de segundo piso que al revés. Incluso cuando una institución de segundo piso sirve a un gran número de IMF, su crédito tiende a estar concentrado en unas pocas. En el programa GlobalMicro en Paraguay, dos minoristas representaban el 52% del programa en 1996 y otros dos el restante 31%. En Ecuador, BNF, un banco estatal de desarrollo, utilizó más del 60% de los fondos prestados por la institución de segundo piso CFN y recibió casi la mitad de los subpréstamos. (Sin embargo, muy poco de este dinero de hecho se invirtió en las microfinanzas). En 1998, Khula en Sudáfrica concedía préstamos a 38 IMF. La mayor de éstas tenía una clientela de más de 18.000 prestatarios, mientras que el promedio para el resto era de 500. De los 161 prestatarios activos de PKSF, tres (ASA, Proshika y BRAC) actualmente representan alrededor del 56% del total de los desembolsos[9]. Estas instituciones y varios clientes más de PKSF son tan grandes que su tamaño, por lo menos, no supone un obstáculo para el financiamiento directo de los organismos cooperantes.

## El desarrollo de IMF minoristas

La mejora y expansión de una capacidad minorista sólida es el papel más importante atribuido a las instituciones financieras de segundo piso y su desempeño es muy difícil de evaluar. Como señalan los críticos rápidamente, el número relativamente pequeño de IMF autosuficientes en el mundo sugiere que las instituciones de segundo piso no han colaborado mucho en este sentido. Asimismo, a escala nacional, parece que han desempeñado un papel nimio en el surgimiento de IMF sostenibles que existen; de hecho, en la mayoría de los casos, su viabilidad antecede a la institución de segundo piso y ha podido estimular su creación.

Se podría argumentar que una conclusión tan negativa podría ser prematura. Para que una institución sin licencia, y previamente sin una filosofía bancaria y sin experiencia en este sector, logre ser financieramente sostenible se necesita generalmente de tres a cinco años o más. En referencia a las instituciones financieras con licencia, la experiencia ha demostrado (véase a continuación) que los problemas y el periodo de gestación necesario para la adopción de nuevas actitudes y tecnología de microfinanzas pueden ser igualmente difíciles y costosos. Las instituciones de segundo piso necesitaron de tiempo para establecer sus propias políticas y sistemas internos.

Por otro lado, más de la mitad de las instituciones financieras de segundo piso sobre las que se recopiló información para este estudio han existido durante al menos siete años — lo suficiente como para mostrar resultados. En cualquier caso, resulta difícil atribuir con seguridad las mejoras en la calidad a escala minorista a las actividades de la institución de segundo piso u a otros factores y ninguno de los estudios de

[9] En Bangladesh, hasta junio de 2000, el boletín estadístico del Foro de Crédito y Desarrollo informó de que el Banco Grameen y 572 IMF ONG, contaban con 12.600.000 clientes. A pesar de esta gran cantidad de IMF, casi las tres cuartas partes de los clientes recibían servicios solo de las cinco mejores instituciones, dejando el 8% para las cinco siguientes, el 4% para las 10 siguientes y solo el 14% dividido entre las 552 IMF restantes.

casos prácticos examinados ha intentado desarrollar una metodología para hacer esto.

A pesar de estas dificultades, es posible realizar algunas observaciones sobre los esfuerzos que diferentes instituciones de segundo piso han realizado para reforzar la capacidad institucional y la sostenibilidad financiera de las IMF clientes. De nuevo, es útil diferenciar aquí entre instituciones minoristas con licencia y sin licencia.

## Mejora de las capacidades en el caso de IMF con licencia

Recientemente, varias agencias de cooperación, siendo la más notable el BID, han dirigido líneas de crédito de segundo piso hacia instituciones financieras con licencia y reguladas, generalmente bancos comerciales o compañías financieras[10]. Puesto que estas instituciones están reguladas y sujetas a una supervisión prudencial por parte de organismos oficiales, la sostenibilidad financiera no es un aspecto fundamental de la asistencia para la mejora de las capacidades[11]. Por el contrario, el objetivo es "abrir la mente" de estas instituciones a la posible rentabilidad de las microfinanzas y de este modo alentar la adopción de las tecnologías oportunas y la expansión de los servicios a las poblaciones a las que van dirigidos.

La experiencia en este aspecto debe ser tachada de decepcionante. Se han encontrado pocos casos donde estos programas lideraran instituciones financieras con licencia para institucionalizar y expandir de manera independiente su participación en las microfinanzas. El caso más satisfactorio, como se mencionó anteriormente, parece ser el de Paraguay, donde una serie de bancos y compañías financieras se han involucrado de manera muy activa en las microfinanzas con el aliento inicial del financiamiento y la asistencia técnica correspondiente de GlobalMicro llevada a cabo por una consultoría alemana conocida como IPC. El aspecto más notable de este ejemplo, además de la aparente acogida de las instituciones minoristas, fue la intensidad y naturaleza ampliada del compromiso y la participación de IPC: basándose en su propia experiencia, IPC ofreció a los minoristas un paquete de metodologías y sistemas "llave en mano". Se intentó un enfoque similar con IPC en Costa Rica pero nunca llegó a funcionar dada la falta de interés aparente en los bancos participantes.

Las asociaciones de ahorro y préstamo municipales de Perú, junto con el apoyo técnico a largo plazo de GTZ/IPC y un par de bancos pequeños ya especializados en finanzas para el consumidor, también respondieron de manera positiva en este sentido. En la mayoría de los casos, sin embargo, según los evaluadores de los programas del BID en América Latina, los bancos apenas hicieron algo por introducir tecnología microfinanciera y aparentemente no se comprometieron con el sector. La respuesta positiva percibida en algunos casos se atribuyó más a las presiones competitivas de los mercados tradicionales, que obligó a los bancos a buscar nuevas posibilidades de inversión que a la disponibilidad de fondos externos y apoyo técnico.

## Mejora de las capacidades en el caso de IMF sin licencia

Las instituciones de segundo piso de diferentes países han asumido enfoques muy diferentes en cuanto a su función a la hora de mejorar capacidades, los cuales van desde no hacer prácticamente nada hasta proporcionar amplios servicios de capacitación, consultoría, transferencia de software, etc. Asimismo, existe una gran variedad de incentivos ofrecidos a las IMF para que evolucionen en la dirección deseada, los cuales incluyen desde un enfoque laxo y casi desinteresado por parte de la institución de segundo piso hasta establecer como condición para acceder a un préstamo el recibir un tipo de asistencia técnica y capacitación específicos, así como criterios de desempeño muy estrictos.

*Criterios de elegibilidad para las IMF que desean participar en el programa.* Muchas de las instituciones financieras de segundo piso han establecido, por lo menos de manera nominal, criterios explícitos para

[10] Varios cooperantes bilaterales, como Alemania y Canadá, han trabajado mucho con mutuales de crédito y federaciones de mutuales de crédito. Por razones expresadas anteriormente estas experiencias no han sido analizadas durante la preparación de este estudio.

[11] Los préstamos del BID del programa GlobalMicro generalmente aplican criterios de elegibilidad para los intermediarios financieros participantes además de los requisitos impuestos por las autoridades supervisoras. La cuestión es que la solidez financiera de una IF es una condición previa para su participación en el proyecto, no un objetivo de éste.

seleccionar a las IMF que deseen asociarse o continuar participando en el programa (véase Cuadro 3). Desde el punto de vista de muchos de los cooperantes externos, esto es una de sus funciones principales y libera a las agencias de cooperación de las dificultades tanto prácticas como políticas de escoger entre las IMF que compiten. En muchos casos, estos criterios tienen como objetivo asegurar la solidez financiera de las instituciones minoristas o alentarlas a que progresen en esa dirección. Los criterios de elegibilidad podrían reflejar también un mandato legal de una institución de segundo piso o una inclinación filosófica por ayudar a ciertos subgrupos económicos. Por ejemplo, el grupo al que PKSF dirige sus servicios es población rural sin tierras; en el caso de PCFC en las Filipinas, son los pequeños agricultores; y para FWWB en India, son mujeres pobres. Por lo tanto, la elegibilidad se ve limitada a las instituciones minoristas que comparten el mismo enfoque. Algunas instituciones de segundo piso también limitan la elegibilidad a tipos específicos de instituciones, como bancos comerciales (por ejemplo, CFN en Ecuador y otros programas de GlobalMicro del BID en América Latina), instituciones de ahorro y préstamo (por ejemplo, RFC en Moldavia), mutuales de crédito (por ejemplo, FECECAM en Benin) u ONG (por ejemplo, FondoMicro en la República Dominicana). En otros casos, cualquier institución minorista cumple con los requisitos de elegibilidad mientras participen exclusivamente o de manera significativa en microfinanzas.

Existe la posibilidad de que se establezcan criterios adicionales para el uso de fondos provistos por cooperantes particulares. Estos incluyen generalmente cantidades máximas y medias para préstamos como parte de un esfuerzo por garantizar que los fondos son dirigidos hacia prestatarios con ingresos más bajos. Asimismo, puede que se especifiquen los sectores o grupos económicos a los que se dirigen los servicios. Dado que estos criterios difieren de los corrientes en instituciones de segundo piso e IMF, éstos aumentan los costos y complejidades a la hora de informar y supervisar las operaciones.

La mayoría de las instituciones de segundo piso que trabajan con ONG consideran la sostenibilidad financiera como un resultado del programa en si y no como un requisito para entrar. La elegibilidad inicial viene determinada por indicadores que demuestran el potencial de lograr dicho objetivo y, en algunos casos, por un plan empresarial explícito que siente las bases para lograrlo. Posteriormente, se supervisa la elegibilidad continuada y se toman decisiones basándose en el progreso según muestran los indicadores especificados. Existe una variación muy amplia en cuanto al grado en que se determinan y ejecutan las referencias financieras de manera rigorosa. Cuando se fundó FondoMicro en 1990, se esperaba prestar servicios a 200 IMF pero se aplicaron los criterios de manera seria y para 1994, sólo tres de las instituciones minoristas existentes cumplían con los requisitos. En muchos casos, las instituciones financieras de segundo piso disfrutan de un amplio margen a la hora de juzgar el desempeño de los minoristas pero esto no supone que el proceso de selección sea deficiente. A pesar de que los criterios de elegibilidad establecidos por PKSF tienden a ser un poco generales, se sabe que se aceptan poco más del 10% de las solicitudes presentadas por IMF para un primer desembolso.

*Pruebas sobre la mejora de las capacidades.* Si existiera información documentada sobre el progreso de las IMF que reciben servicios de las instituciones de segundo piso para alcanzar la viabilidad financiera, dicha información serviría como prueba para demostrar la contribución que pueden realizar las instituciones de segundo piso para mejorar las capacidades de las IMF. Desgraciadamente, ninguno de los estudios de caso disponibles recoge dicho tipo de información, ya sea porque ese no era el enfoque del estudio o porque la institución en sí no tenía dicha información disponible. Una evaluación reciente del CMF en Uganda sí que muestra un cambio en el comportamiento de las IMF afiliadas, las cuales están tomando una orientación más bancaria. Más específicamente, se sabe que las IMF han intentado lograr la cobertura total de los costos a través de las tasas de interés, han implementado sistemas de seguimiento para los préstamos, mejorado su sistema de contabilidad y reducido de manera notable los atrasos y las pérdidas de préstamos como resultado de la capacitación y la asistencia técnica de CMF. Para acceder a los fondos para subvenciones de CMF, uno de los requisitos es demostrar un compromiso para con la introducción de “mejores prácticas”. A mediados de 1999, se estaban preparando más de 20 solicitudes de

| CUADRO 3: Muestra de criterios de elegibilidad para obtener acceso a financiamiento de una institución de segundo piso | | |
|---|---|---|
| País | Institución de segundo piso | Criterios de elegibilidad |
| Argentina | FONCAP | Dedicación exclusiva a las microfinanzas<br>Contabilidad separada<br>Equipo de dirección por separado y exclusivamente dedicado a estas actividades<br>Independencia frente a otras actividades, si las hubiera, de la institución madre<br>Programa de acción de tres años para alcanzar la auto-sostenibilidad<br>Auditoría externa |
| Bangladesh | PKSF | Para un préstamo inicial:<br>Experiencia en crédito rural y enfoque en individuos de zonas rurales que no poseen tierras<br>Estructura de gobierno y gestión adecuadas<br>Buena recaudación de préstamos<br>Buenos recursos humanos<br>Para posteriores desembolsos:<br>Uso satisfactorio del préstamo anterior<br>Alta tasa de recuperación de préstamos (más del 98%) de subprestatarios<br>Devolución oportuna de los préstamos a PKSF<br>Cumplimiento de los requisitos de información<br>Potencial para la expansión |
| Bosnia-Herzegovina | LID | Visión y compromiso claros<br>Plan empresarial viable<br>Sistema de contabilidad que cumpla con las normas internacionales<br>Controles internos adecuados<br>Tamaño promedio de los préstamos inferior a 10.000DM<br>Menos del 5% de la cartera con atrasos de 30 días o más<br>Menos del 3% en castigos anualmente<br>Menos del 5% de la cartera reprogramada<br>Todos los costos cubiertos por los ingresos de las operaciones<br>10% de los activos financiados por recursos locales que no sean ganancias retenidas |
| Ecuador | CFN | Supervisados y con licencia de la Superintendencia Bancaria<br>No más del 8% de la cartera con atrasos de más de 90 días<br>Beneficios equivalentes al menos al 1% de los activos |
| El Salvador | BMI | Supervisado por la Superintendencia Bancaria<br>Atrasos de más de 45 días, neto de provisiones, no superior al 3% de la cartera<br>Capital positivo y por encima del mínimo legal<br>Fondos del programa no pueden superar el 25% de los depósitos y depósitos a plazo |
| Moldavia | RFC | Asociación de ahorro y crédito<br>Cumplimiento de las normas prudenciales<br>Ha recibido asistencia técnica para la solicitud de crédito y la contabilidad<br>Máximo 10% de los préstamos con atrasos de 60 días o más |
| Nepal | RMDC | Mínimo de 3 años de experiencia en operaciones microcrediticias y movilización de microahorros<br>Servicios estrictamente para mujeres pobres y de zonas rurales (un mínimo del 80%)<br>Mínimo 500 clientes activos<br>Mínimo un 20% de saldo de ahorros en relación a la cantidad pendiente en préstamos<br>Tasa mínima de recuperación de préstamos del 90%<br>Valor neto mínimo de 250.000 Rs y recursos financieros de 500.000 Rs<br>Capacidad institucional y de gestión adecuadas, Junta de Dirección competente, capacidad adecuada para realizar capacitación interna y personal capacitado en microfinanzas, contabilidad y gestión financiera |
| Pakistán | PPAF | Efectividad demostrada para servir a los pobres<br>En camino hacia la sostenibilidad financiera como lo demuestra el plan empresarial |
| Paraguay | Banco Central | Regulado por la Superintendencia Bancaria<br>Atrasos de más de 30 días no pueden superar el 10% de la cartera<br>Atrasos de más de 90 días no pueden superar el 3% de la cartera<br>Utilidades positivas<br>Cartera clasificada en categorías C, D y F no pueden superar el 10% de la cartera<br>Adecuación del capital por lo menos del 8% de los activos ponderados por los riesgos |

| CUADRO 3: Muestra de criterios de elegibilidad para obtener acceso a financiamiento de una institución de segundo piso (continuación) | | |
|---|---|---|
| País | Institución de segundo piso | Criterios de elegibilidad |
| Perú | COFIDE | Supervisado por la Superintendencia Bancaria<br>De conformidad con todas las normas prudenciales, requisitos de reserva legales y no bajo intervención<br>Atrasos que no superen el 12,5% del valor bruto de los préstamos y no más del 30% por encima de la proporción promedio de atrasos para el sistema en general<br>Utilidades positivas |
| Filipinas | PCFC | Al menos 500 clientes microfinancieros<br>Ratio del capital con los activos de riesgo de al menos un 10% (para instituciones financieras con licencia)<br>Ingreso operacional neto positivo, sin incluir subvenciones (para las ONG)<br>Tasas de recuperación por encima del 90% |

subvenciones por parte de IMF que ya habían recibido previamente asistencia técnica de CMF. En el caso de COPEME en Perú, que trabaja con minoristas con y sin licencia, no manejan préstamos ni fondos para subvenciones[12], y la principal motivación del cliente es el valor añadido que consiguen a través de los servicios técnicos ofertados. En los párrafos siguientes se analizan diferentes ejemplos de estos enfoques.

*El Microbanking Bulletin* (MBB) mantiene una base de datos sobre alcance, la eficiencia y las finanzas de más de 100 IMF líderes a nivel mundial para supervisar así las tendencias y analizar las variables clave que afectan al desempeño.

COPEME ha establecido una base de datos similar que cubre a sus clientes en Perú. Con la aprobación de las IMF, pondrá esta información a disponibilidad de los cooperantes y otras fuentes de financiación. Los datos agregados se publican para cuatro grupos de IMF, tres de los cuales no están supervisados ni diferenciados por una metodología crediticia (individual, grupos, cajas comunitarias) y el cuarto que incluye instituciones reguladas. Al igual que MBB, COPEME ajusta de manera substancial la información provista por las IMF según normas de contabilidad internacionales y la imputación de un costo de mercado de los fondos[13]. No resulta sorprendente que este ajuste en las cuentas tenga un impacto notable en la evaluación de la sostenibilidad, lo que refleja la disponibilidad de fondos subsidiados para IMF sin licencia y el fracaso de muchas de ellas para tomar las medidas oportunas sobre previsión de pérdidas crediticias. La información que no ha sido ajustada para el primer trimestre de 1999 muestra que las ganancias netas de los préstamos cubrían, en promedio, entre el 77 y el 116% de los gastos operativos para los cuatro grupos[14]. Después de los ajustes, sin embargo, los ratios del costo y la cobertura disminuyen a entre el 25 y el 61%, muy por debajo de lo que indicaría haber conseguido sostenibilidad financiera[15].

[12] Por lo tanto, COPEME no es considerada como una institución de segundo piso según la definición adoptada en este estudio. Sin embargo, sí que sirve como ejemplo de un enfoque interesante para apoyar el desarrollo de las IMF. Además de la capacitación y asistencia técnica, COPEME ha organizado una central de riesgos para uso de los microprestamistas, una base de datos y un servicio de evaluación sobre desempeño financiero de IMF.

[13] Los principales ajustes realizados por COPEME incluyen el establecimiento de reservas para préstamos incobrables de conformidad con las normas de la Superintendencia Bancaria de Perú, desvalorizar los préstamos con atrasos, asignar tasas de interés del mercado a fondos recibidos con tasas subsidiadas, reconocer como ingresos sólo el interés que se ha recibido, aplicar una corrección de la inflación y excluir ingresos y costos no asociados con las actividades crediticias (por ejemplo, capacitación o asistencia técnica a prestatarios, programas gestionados por el gobierno).

[14] Los datos financieros de Cajas Municipales-CMAC y de Mibanco, un banco regulado dedicado completamente a las microfinanzas, no han sido incluidos en el ratio promedio calculado para la cuarta categoría por falta de datos ajustados comparables. Su inclusión habría mejorado el promedio de la categoría dado el desempeño sobresaliente de las CMAC.

[15] Debería mencionarse que estos promedios disfrazan grandes variaciones entre cada una de las instituciones. Tampoco incluyen las CMAC, cuyas carteras microfinancieras han registrado uno de los mejores desempeños en Perú.

Un estudio reciente del Banco Mundial de 21 IMF pequeñas y medianas (de los 161 socios minoristas activos de PKSF) proporciona información sobre su actual estado financiero[16]. Todas las IMF estudiadas excepto tres disfrutaban de un aumento sustancial de la clientela y del tamaño medio de los préstamos, aspectos que contribuían a la disminución de los costos operativos de las unidades. Todas menos una cubrían la totalidad de sus gastos no financieros con los ingresos de las actividades crediticias de los préstamos y 18 cubrían también los costos de los préstamos que solicitaban ellas mismas, incluyendo los depósitos de ahorro. No obstante, ninguna de estas instituciones habría cubierto sus gastos financieros si PKSF hubiera cobrado tasas de interés a precio de mercado por los préstamos otorgados[17]. El costo de los préstamos concedidos por PKSF oscilaba entre 3,0 a 4,5%, comparado con el 9% que cobraba a las ONG uno de los bancos comerciales[18] estudiados.

Los datos anteriores muestran el desempeño financiero en un momento determinado. En la mayoría de los casos, las instituciones de segundo piso podrían carecer de la información necesaria para realizar dichas evaluaciones y analizar el progreso a lo largo del tiempo. Incluso cuando se establecen requisitos de información rigurosos, los evaluadores señalan que pocas instituciones de segundo piso cuentan con las herramientas de supervisión necesarias para recabar y analizar información y con frecuencia las IMF no están equipadas para proporcionarla. De hecho, los sistemas de contabilidad y supervisión de la cartera son áreas clave en la capacitación y asistencia técnica. Por otro lado, los criterios de elegibilidad que son bastante generales y enunciados de manera subjetiva podrían ser respaldados por requisitos de información estrictos y una supervisión cercana, como visitas frecuentes al lugar en cuestión y una ejecución estricta de los contratos. Se sabe que este es el enfoque de PKSF.

La mayoría de las instituciones de segundo piso exigen a sus IMF asociadas que envíen informes periódicos sobre el uso de los fondos y el desempeño de la cartera. No obstante, los sistemas de contabilidad de muchas IMF que no disponen de licencia son sumamente débiles y las definiciones a menudo no cumplen con las normas reguladoras internacionales ni nacionales. Consecuentemente, los informes que se generan podrían no proporcionar una imagen precisa de la calidad de la cartera, la adecuación del capital o el desempeño financiero. La falta de cuentas e información financiera básica y estandarizada podría sugerir que la sostenibilidad financiera no ha sido el objetivo primordial de la IMF o la institución de segundo piso que la apoya. En algunos casos, sin embargo podría reflejar simplemente el largo y arduo proceso de crear tanto IMF viables como instituciones de segundo piso sólidas, ya que para contar con una sólida gestión financiera se necesita institucionalizar las normas de contabilidad y auditoría, y crear sistemas de información y control.

*Obstáculos políticos y de otra índole.* Los estudios de casos señalan otros factores que también socavan el desarrollo y la aplicación consistente de criterios para la selección y supervisión de las IMF por parte de las instituciones de segundo piso. Uno de éstos es la interferencia política. En los documentos de planeamiento, a menudo se afirma que la institución de segundo piso propuesta será inmune ante cualquier tipo de presión política pero el éxito en este sentido no suele ser tan frecuente. Cuando se establecen instituciones de segundo piso para administrar programas estatales, éstas resultan igual de vulnerables que cualquier otro organismo estatal a presiones para hacer favores a aliados políticos del gobierno o para ganarse el apoyo de grupos de votantes en particular. El hecho de que dichos problemas sean tan comunes queda indirectamente reflejado en el amplio reconocimiento ganado por PKSF debido a la incólume manera en que, como institución prácticamente estatal, ha ejercido su autonomía legal e independencia en la toma de decisiones. El éxito de PASF en este sentido se ha atribuido principalmente al compromiso y la prominencia nacional e internacional de individuos de su Junta de Directores. La presión ejercida por los cooperantes para que estas instituciones desembolsen fondos con frecuencia incide negativamente en contra de una selección y supervisión estrictas, al establecer tasas de desembolso por encima de las capacidades de las instituciones de segundo piso y sus minoristas. La

[16] De las 21 IMF de la muestra, 14 tenían más de 5.000 miembros, de las cuales 6 tenían más de 10.000. Todas ellas habían estado asociadas con PKSF durante 5 años o más.

[17] La muestra no incluyó ASA, una de las mayores IMF cliente de PKSF, la cual es considerada como financieramente sostenible.

[18] Como se analiza a continuación, PKSF también aplica una tasa mínima alta por represtar fondos a las IMF. El margen sustancial resultante contribuye al crecimiento del capital de las IMF.

supervisión del desempeño se vuelve aun más costosa y confusa cuando múltiples donantes imponen sus requisitos de información con diferentes coberturas, definiciones y programaciones.

NDTF, el organismo del Banco Mundial encargado de ejecutar un proyecto contra la pobreza en Sri Lanka, ilustra drásticamente estos factores. El Informe del Banco sobre la Finalización de la Implementación del proyecto, escrito en 1998, así como varios comentarios independientes, subrayan la torpe intervención política a la que estaban sometidas las decisiones del organismo. El informe también reconoce que el proyecto había sobrestimado de manera notable la capacidad de las instituciones minoristas y subestimado significativamente la complejidad implícita en el desarrollo de las capacidades trabajando con tantos socios minoristas. Como consecuencia de la presión política y presión por desembolsar fondos rápidamente, los criterios de elegibilidad y desempeño se vieron completamente saturados y de las 147 IMF que estaban haciendo uso de fondos de segundo piso tan sólo unas pocas de hecho cumplían con los criterios mínimos de participación que habían sido estipulados.

Otro factor que causó un impacto en el desempeño financiero, su medición y en la aplicación de normas asociadas es la frecuente sobrecarga de tanto IMF como instituciones de segundo piso con múltiples, y en ocasiones extrínsecas, responsabilidades dentro del programa. Los ejemplos abundan. FundaPro en Bolivia tiene mandatos sobre educación y protección medioambiental, además de las microfinanzas; CDP en Egipto tiene estos mismos mandatos además de programas de salud y educación vocacional; NABARD en India gestiona toda una serie de fondos estatales especializados y participa en la implementación de proyectos y regulación de cooperativas y cajas rurales de desarrollo; PKSF y NDTF también administran programas de crédito o fondos estatales, además de sus propias actividades como instituciones de segundo piso.

Tanto gobiernos como cooperantes, tales como ONG internacionales, comparten la culpa por esta abundancia de responsabilidades. Los programas de salud, educación y salubridad son componentes legítimos e importantes de la lucha contra la pobreza pero las destrezas, los sistemas y los criterios de desempeño necesarios para su implementación difieren enormemente de aquellos para las microfinanzas. Cuando se mezclan, la sostenibilidad financiera de las actividades microfinancieras queda, cuanto menos, oculta. Los bancos estatales de desarrollo y los fondos sociales, dada su naturaleza, proporcionan apoyo a una gran variedad de actividades pertenecientes a diferentes sectores a la hora de promover el desarrollo y disminuir la pobreza. Sin embargo, la experiencia muestra de manera fehaciente que cuando estas instituciones se involucran en las microfinanzas, es necesario tener una separación de cuentas y de responsabilidades de gestión para garantizar una supervisión adecuada del desempeño financiero de la IMF. FONCAP en Argentina es el único caso en el que encontramos dicha separación por escrito en los criterios de elegibilidad para las IMF.

*Incentivos para la mejora del desempeño.* A pesar de que los estudios no proporcionan pruebas al respecto, la lógica sugiere que la oportunidad de obtener un acceso continuo a fondos de segundo piso, con la condición de que se vean mejoras en el desempeño con el tiempo, podría constituir un incentivo muy poderoso para que las IMF progresaran hasta lograr la sostenibilidad financiera. La trayectoria establecida de esta manera podría también mostrar un aumento en la solvencia a fuentes de financiación del mercado. La fuerza de este incentivo dependería del rigor con que la institución de segundo piso establezca y ejecute sus criterios de desempeño y del atractivo de los recursos de segundo piso frente a otras alternativas. Si hubiera más recursos atractivos disponibles bajo condiciones menos estrictas, las IMF podrían recurrir a otros fondos más fácilmente. Una evaluación de 1997 de la Fundación Covelo, por ejemplo, descubrió que este esfuerzo por mejorar las IMF se vio socavado en cierto modo cuando estas últimas consiguieron acceso a fondos de cooperación más baratos y con condiciones más laxas a través de otros canales. Los evaluadores de K-Rep en Kenia, Finurbano en Colombia y ACCORDE en Costa Rica realizaron observaciones similares. Uno de ellos recomendó que las instituciones de segundo piso redujeran sus tasas de interés para las IMF para que sus fondos resultaran más competitivos. La oferta de fondos subsidiados, sin embargo, corre el peligro de alentar una continua dependencia y no una sostenibilidad financiera.

Se pueden encontrar pruebas del rigor de la supervisión del desempeño en el número de IMF que con el tiempo dejan de cumplir los requisitos de elegibilidad para recibir financiamiento en pirámide.

K-Rep en Kenia estaba trabajando con 20 IMF a fines de 1980, promoviendo un paquete integrado de asistencia a microempresas que incluía crédito, capacitación empresarial y asistencia para la gestión. No obstante, únicamente 12 de las IMF cumplían los requisitos para recibir financiamiento y para 1992 este número se redujo a cinco[19]. Un último informe muestra que el número de minoristas de K-Rep ha caído a cuatro, de las cuales se sabe que dos serán expulsadas por mal desempeño. Igualmente, las 20 IMF que recibían servicios de la Fundación Covelo en 1988 se han visto reducidas a cinco, cinco años más tarde. (Como se ha mencionado anteriormente, sin embargo, algunas de éstas podrían haberse sentido atraídas por condiciones de préstamos más atractivas de otros donantes). En un ejemplo más reciente, el programa LID en Bosnia-Herzegovina comenzó en 1996 con 17 IMF participantes. Para fines de 1999, no obstante, a pesar del buen desempeño general, se tomó la decisión de reducir este número a ocho y se informó de que siete de éstas habían logrado sostenibilidad operativa y esperaban obtener la sostenibilidad financiera para mediados de 2000.

A pesar de que el acceso continuo a recursos de segundo piso puede resultar un arma de doble filo a la hora de motivar a las IMF para que mejoren su desempeño financiero, los profesionales del campo parecen estar de acuerdo en que la ausencia de una continuación en el financiamiento debilita enormemente la habilidad de la institución de segundo piso para mejorar las capacidades a nivel minorista. El ejemplo negativo más extremo es probablemente el del Community Development Program (CDP) en Egipto, un componente del fondo social estatal (STF). En este caso, las ONG están recibiendo financiamiento altamente subsidiado en orden de llegada y los prestatarios recibirán un segundo préstamo sólo después de que todos los solicitantes reciban su primer préstamo.

A modo de inciso, la cuestión de la capacidad de las instituciones de segundo piso para motivar a las IMF a que mejoren su desempeño está relacionada con otro tema que divide a los profesionales del campo — si la institución de segundo piso en sí debería ser financieramente sostenible. El argumento a favor se basa, en parte, en la necesidad de que las IMF consideren a las instituciones de segundo piso como una fuente confiable de fondos y servicios en el futuro, si las primeras van a esforzarse por cumplir con los requisitos de una elegibilidad continuada. La constante disponibilidad de fondos y servicios de segundo piso, a su vez, se dice que depende de la sostenibilidad de la institución de segundo piso en sí y su futura capacidad para aprovechar los mercados financieros tanto nacionales como internacionales. A diferencia de esto, una institución de segundo piso podría ser considerada con razón como una institución temporal (incluso si esto significa 15 o 20 años o incluso más) creada para desempeñar su papel de desarrollo y una vez cumplido éste, se quedaría sin trabajo[20].

En algunos de los estudios, los evaluadores han tomado las devoluciones de los préstamos que las IMF han recibido de la institución de segundo piso como una prueba del desempeño financiero general de las primeras y de la sostenibilidad de la segunda. No obstante, un buen historial de evolución de las IMF a las instituciones de segundo piso no necesariamente muestra que las IMF estén funcionando bien dada la naturaleza fungible del dinero. En ciertos casos, los evaluadores señalaron que las IMF estaban aumentando su endeudamiento con otros prestatarios o disminuyendo su capital para devolver el préstamo a las instituciones de segundo piso ante un aumento en los atrasos de sus propias carteras. Los ejemplos incluyen Finurbano, que para 1996 no registraba ninguna mora por parte de sus IMF clientes a pesar de que éstas últimas estaban sufriendo cada vez más problemas con sus carteras. Un estudio realizado por un consultor sobre PKSF en 1999 mostró que existía un debilitamiento en el desempeño de la cartera de varias IMF socias a pesar de contar con una tasa de recuperación ejemplar dentro de las instituciones de segundo piso.

Algunas de estas instituciones ofrecen alicientes añadidos para las IMF que registran un buen desempeño reduciendo las tasas de interés o convirtiendo los préstamos en subvenciones de capital cuando se cumplen los objetivos del desempeño. Este es el enfoque asumido por la Fundación Covelo

[19] Para entonces, K-Rep se había involucrado en actividades microfinancieras además de sus actividades como institución de segundo piso.

[20] Únicamente se ha encontrado un caso, el de AGEPMF en Madagascar, en el que se ha incluido una "cláusula con fecha de expiración" por escrito en los términos de referencia de la institución de segundo piso.

en Honduras, las LID en Bosnia-Herzegovina y el programa microfinanciero de la Nacional Financiera en México[21], entre otras.

*Asistencia técnica y capacitación.* Además del financiamiento, la mayoría de las instituciones de segundo piso ofrecen asistencia técnica y capacitación a sus IMF clientes. En algunos casos, las IMF deben de aceptar el apoyo técnico para recibir financiamiento[22]. Casi todos los programas financiados por agencias de cooperación incluyen asistencia técnica y capacitación, generalmente financiados con una subvención, tanto para las instituciones de segundo piso como para las minoristas (y en ocasiones para los prestatarios finales también). Sin embargo, el tipo de asistencia varía enormemente. Uno de los problemas comunes a muchos programas es el fracaso, especialmente por parte de los cooperantes, a la hora de reconocer que las necesidades de mejorar las capacidades de las instituciones microfinancieras son a largo plazo, deberían ser evaluadas después de varios años y a menudo requieren de asistencia práctica y diaria en vez de pequeños cursos y visitas rápidas de los consultores.

Algunas instituciones, como PKSF, proporcionan capacitación a su propio personal y/o al personal y a los gerentes de las IMF. Muchas también ofrecen apoyo a través de consultores para desarrollar sistemas de gestión e información, así como para la adopción de nuevas metodologías microfinancieras. Otras han desempeñado un papel más centrado en la promoción, animando a los minoristas a recibir apoyo técnico y capacitación de proveedores especializados en tales servicios. Generalmente en estos casos, las instituciones de segundo piso emiten una lista de proveedores de servicios certificados y proporcionan o bien subsidios directos en efectivo o cupones por utilizarlos. En el caso de Paraguay, se contrató a una sola consultoría, IPC, bajo el programa GlobalMicro del BID para proporcionar todos estos servicios a todos los participantes. El programa LID en Bosnia-Herzegovina ha asumido un enfoque de aprendizaje muy innovador, según el cual las IMF inicialmente actúan como agentes de conformidad con los contratos de desempeño que tienen con la institución de segundo piso. Si se demuestra que poseen los conocimientos crediticios y de gestión necesarios, se les permite que actúen de manera independiente.

Una cuestión común entre los profesionales del sector es si la institución de segundo piso debería asumir una responsabilidad directa sobre el apoyo técnico o dejar dicha actividad en manos de proveedores externos de dicho servicio. En algunos países el personal carece de los conocimientos y la experiencia necesarios. ONG y consultorías internacionales han ayudado a disminuir esta brecha pero sus recursos también son limitados (y caros), sus "modelos" podrían no siempre adecuarse a las circunstancias específicas de un país y pocos de ellos tienen una capacidad "llave en mano" — por ejemplo, una metodología probada y personal experimentado con capacidad para proporcionar la orientación operativa, intensiva y práctica que generalmente se requiere. En Bangladesh, la existencia de varias IMF grandes y exitosas, con tecnologías "caseras" probadas, ha proporcionado una valiosa fuente de conocimientos y talento disponibles tanto para PKSF como para otras instituciones minoristas.

Cuando la institución de segundo piso asume funciones propias de proveedores de asistencia técnica y capacitación surgen varios problemas. El primero es la presión sobre los propios recursos humanos de la institución de segundo piso y su capacidad institucional. Simplemente la gestión de los aspectos financieros de su negocio, junto con el monitoreo exhaustivo, la supervisión y las funciones de control que esto conlleva, exige ya mucho del personal y los gerentes. Un segundo problema es el posible conflicto de intereses si se le pide al personal de la institución de segundo piso que escoja entre los candidatos para recibir servicios especiales (en este caso préstamos) cuando algunos de los candidatos son sus propios estudiantes y asesorados. A pesar de que una institución de segundo piso podría desempeñar un papel muy útil a la hora de financiar y promover la asistencia técnica y la capacitación y de seleccionar a los proveedores de servicios, existen razones sólidas

[21] En el caso de Covelo, la principal motivación para reducir las tasas de interés podría haber sido retener algunos de sus mejores clientes, los cuales se estaban alejando tentados por las tasas de interés subsidiadas que ofrecían otros programas financiados por cooperantes.

[22] Cuando la capacitación o la asistencia técnica son una condición para conseguir financiamiento, resulta extremadamente difícil evaluar el valor de la capacitación. Este es el caso tanto para el financiamiento de las instituciones de segundo piso como para los micropréstamos de las IMF.

para mantener una separación clara entre las funciones bancarias y las que no lo son. En el primer programa GlobalMicro en Colombia, se delegó tanto el cobro de los préstamos como la prestación de asistencia técnica a una ONG, la cual recibía su remuneración independientemente de si se recuperaran o no los préstamos. Este arreglo dejó sin aclarar en quién recaía la responsabilidad en caso de que un préstamo se volviera incobrable y creará un peligro moral y un conflicto de interés para la ONG. Por esta y otras razones, el desempeño de los préstamos se deterioró, por lo que se cambió el arreglo.

El uso de asistencia técnica por las IMF se ha quedado rezagado frente a los programas diseñados inicialmente por instituciones de segundo piso y cooperantes. Las cantidades designadas a asistencia técnica a menudo acaban siendo canceladas o reasignadas (por ejemplo, el préstamo del Banco Mundial a NDTF y el del BID a Finurbano). En algunos casos, especialmente aquellos en los que los bancos comerciales son los minoristas, dicha falta de fondos parece reflejar un fuerte desinterés, o una resistencia activa frente a la adopción de nuevas actitudes, metodologías, sistemas de incentivos para el personal, etc., asociados con las microfinanzas. Los evaluadores de una serie de programas de GlobalMicro del BID implementados en América Latina concluyeron que apenas se había transferido tecnología después de varios años de participación en el programa y los gerentes de crédito bancarios y los analistas de crédito informaron que no se habían producido cambios en sus procedimientos o maneras de hacer las cosas. Paraguay es una excepción notable a esta regla mencionada anteriormente aunque merece la pena reiterar que en su caso se trataba de una relación intensiva a largo plazo entre la institución de segundo piso y los minoristas, y consultores externos altamente cualificados con prácticamente una transferencia "llave en mano" de una metodología probada. Dichas experiencias escasean por el momento y simplemente no son factibles en muchos contextos.

Aparentemente, se registraron resultados más positivos gracias a la asistencia técnica y la capacitación en el caso de las IMF sin licencia. Los informes de cierto número de instituciones de segundo piso y programas crediticios de cooperantes (por ejemplo, PKSF, FondoMicro, Fundación Covelo), basados en parte en las respuestas de las IMF en sí, indican altos niveles de satisfacción e informan de mejoras en la eficiencia y el desempeño en general (aunque estas mejoras no pudieron ser documentadas con datos disponibles). Las típicas quejas de los clientes eran que se necesitaba más capacitación y una mayor proporción de ésta debía ser práctica y en el campo, en vez de ser impartida en un salón de clase. Algunos críticos también expresaron su preocupación sobre el hecho de que las instituciones de segundo piso y/o los proveedores de servicios técnicos a veces imponían un paquete de metodologías que podía o no ajustarse a las circunstancias específicas y sofocaba la innovación de los minoristas.

Otro de los problemas que surge y ante el cual las instituciones de segundo piso han tomado un enfoque diferente, es cómo se deberían financiar servicios no financieros tales como asistencia técnica o capacitación para las IMF y si éstas deberían pagar por tales servicios. Los cooperantes generalmente proporcionan subvenciones para estos propósitos y parece estar comúnmente aceptado que los grandes beneficios sociales de dichas inversiones justifican los subsidios destinados a la mejora de las capacidades. Por otro lado, existen pruebas que muestran que los servicios no financieros están mejor diseñados, tienen un precio más competitivo y los clientes los toman más en serio cuando éstos últimos deben pagar por lo menos parte de los costos. En varios casos, como el de los programas de GlobalMicro en América Latina, la prestación de capacitación y asistencia técnica ha pasado de sufragarse a través de subvenciones a tener que pagarse en parte, lo cual ha redundado en resultados aparentemente positivos. Un enfoque cada vez más aceptado es poner a disposición de la IMF una financiación parcial — por ejemplo, a través de cupones — que ésta pueda utilizar a su voluntad. En el caso de COPEME, las IMF debían pagar tasas que cubrían el coste total de la capacitación que decidían recibir. No obstante, la asistencia técnica, para la cual COPEME mantiene una lista de consultorías locales e internacionales, cuenta con un subsidio principal del 50%, que se reduce de manera progresiva al 30%, 15% y cero para intervenciones posteriores. La demanda de servicios técnicos parece reafirmarse cuando las IMF deben cumplir estrictos criterios de desempeño para mantener el acceso a financiación de una institución de segundo piso u obtener la capitalización de los préstamos de segundo piso.

### ¿Pueden las instituciones de segundo piso servir de puente hacia los mercados financieros?

Las instituciones de segundo piso rara vez han podido establecer vínculos con mercados financieros. La creación de puentes entre las IMF y estos mercados se vuelve cada vez más factible a medida que las IMF logran o se acercan a la sostenibilidad financiera. Los minoristas con licencia movilizan los depósitos y aprovechan los mercados financieros muy independientemente de sus relaciones con la institución de segundo piso y los préstamos de éstas últimas a menudo representan únicamente una pequeña fracción de su financiamiento general. A pesar de que varias IMF sin licencia han recaudado fondos en el mercado, esta capacidad generalmente antecede a su asociación con instituciones de segundo piso nacionales y existen pocos ejemplos documentados donde las IMF hayan ganado acceso a los mercados financieros como resultado de la intervención de instituciones de segundo piso nacionales.

*Emprendamos* es un programa de garantías de préstamo establecido en 1996 por la institución colombiana de segundo piso Emprender. Durante sus primeros 18 meses, avaló más de 10 millones de dólares estadounidenses en préstamos, cuyas cantidades variaban de 40.000 a 70.000 dólares. Hasta 1998, las principales instituciones que aceptaron las garantías fueron bancos de desarrollo y grandes mutuales de crédito. Según la evaluación realizada por el BID, el programa de garantías probablemente no redundó en financiamiento adicional para las ONG y mutuales de crédito prestatarias pero podría haber mejorado las condiciones para su acceso a éste. No obstante, el evaluador expresó su preocupación por el conflicto de interés que suponía conceder garantías de Emprendamos a minoristas, que casi todos recibían préstamos de Emprender. Esto apunta hacia la conveniencia de un programa de transición de corta duración, según el cual se pone fin a los préstamos directos de la institución de segundo piso y se introduce el apoyo indirecto. En cualquier caso, al final de la historia, la viabilidad financiera demostrada de la IMF resultará ser el principal puente hacia el mercado.

**¿Han tenido éxito las instituciones de segundo piso a la hora de coordinar la ayuda?**

Los creadores de instituciones de segundo piso esperan coordinar a los cooperantes microfinancieros, lo que aportará estabilidad a los desembolsos, consistencia a las políticas y cierta uniformidad a las normas de desempeño y a los requisitos de información. Existen pocas pruebas en los estudios examinados que demuestren que se han registrado dichos beneficios hasta la fecha. Una excepción prometedora es la de CMF en Uganda, la cual informó de haber experimentado un éxito considerable a la hora de resolver las diferencias de enfoque entre los cooperantes y de coordinar sus aportaciones. En muchos casos, las instituciones estaban recibiendo apoyo aparentemente de sólo un cooperante y había fondos similares que se asignaban a otras IMF o incluso a las mismas a través de diferentes canales. Muchos de los estudios señalan hacia recortes en los esfuerzos por mejorar la calidad y la sostenibilidad de la institución de segundo piso (por ejemplo, FondoMicro) debido a la oferta de fondos de cooperantes y gobiernos participantes, especialmente cuando éstos se ofrecen a tasas de interés subsidiadas. En los casos donde la institución de segundo piso recibe fondos de múltiples cooperantes (por ejemplo, Fundapro), la tendencia ha sido mantener la separación de los programas y conceder préstamos con los fondos respectivos en los mismos términos a las mismas IMF o a distintas, bajo condiciones y requisitos de información diferentes impuestos por los cooperantes.

## IV. Problemas sectoriales

### Estabilidad macroeconómica

Las instituciones de segundo piso proporcionan un vehículo para acumular y canalizar recursos, pero su creación no soluciona los problemas de inestabilidad económica, incentivos distorsionados, falta de apoyo legal para la recuperación de una deuda, infraestructura rural deficiente etc., todos los cuales resultan cruciales para la eficiencia y viabilidad de las instituciones financieras y para el desarrollo financiero en general. La importancia de la estabilidad macroeconómica está comúnmente aceptada y sus implicaciones para unas microfinanzas satisfactorias no son diferentes de las del resto del sector. Varios de los estudios consultados (por ejemplo, el programa GlobalMicro en Costa Rica) narran las dificultades sufridas por los programas financiados con fondos externos, ya que la inestabilidad macroeconómica condujo a la volatilidad de las tasas de interés, las tasas de cambio y los precios relativos, aumentando así el

riesgo al que se enfrentaban tanto prestamistas como prestatarios. Un riesgo mayor, junto con un deterioro de la cartera, una disminución de los beneficios y una liquidez cada vez menor inhibieron la expansión de los préstamos a clientes no tradicionales y redujeron la respuesta de los fondos de segundo piso. Actualmente, las IFI por lo general consideran que el entorno macroeconómico es uno de los factores principales a la hora de decidir si el sector financiero, incluyendo las microfinanzas, progresará o no.

## Tasas de interés

### Las tasas de interés de los minoristas

Dentro de las políticas del sector, quizás ninguna guarde más relación con las microfinanzas y las operaciones de las instituciones de segundo piso que la política de las tasas de interés, la cual resulta relevante tanto para mayoristas como para minoristas. En el caso de éstos últimos, sin unas tasas de interés que cubran por lo menos los costos operativos y financieros de la prestación de los servicios, la sostenibilidad financiera de las IMF resulta imposible por definición. En la mayoría de los casos revisados, las tasas de interés de los minoristas, incluso en las microfinanzas, han sido liberalizadas y ahora están determinadas por el mercado. La mayoría de los cooperantes, si no todos, especialmente las IFI, insisten ahora en que los prestatarios paguen las tasas de interés determinadas por el mercado como condición para recibir su apoyo. (Adviértase que si "el mercado" en cuestión es el mercado bancario corriente, entonces las tasas de interés de mercado se quedarán muy cortas a la hora de cubrir los costos del microcrédito). Sin embargo, todavía existen programas de crédito oficialmente patrocinados que fijan las tasas de interés de los minoristas por lo general, o las tasas de los préstamos de las IMF específicamente (por ejemplo, CDP en Egipto, NABARD en India, Khula en Sudáfrica) muy por debajo de los costos operativos (y con frecuencia por debajo de la inflación), e incluso ni siquiera incluyen en la ecuación los riesgos, la necesidad de mantener las reservas adecuadas en el caso de pérdidas de préstamos y la oportunidad del costo del capital

*** Subsidiar el crédito con fines sociales como paliar la pobreza es una decisión legítima que deben tomar los gobiernos y agencias de cooperación pero tienen que tomar en cuenta el costo considerable de tal decisión. Este costo va más allá de las tensiones macroeconómicas y la mala distribución de los recursos, ambos bien documentados en estudios sobre subsidios al crédito en todo el mundo. A largo plazo, resulta igualmente importante considerar el impacto negativo de los subsidios al crédito en la misma ampliación de los clientes que reciben los servicios, lo cual dicen es su principal objetivo. Mientras las IMF no sean capaces de cubrir sus costos, la continuación de sus operaciones y cualquier ampliación de éstas continua dependiendo de una generosidad creciente por parte de los contribuyentes y cooperantes que pagan la factura.

Allí donde las tasas de interés minoristas se determinan libremente, se da una condición muy importante que posibilita la sostenibilidad de las finanzas, siempre que también se disminuyan los costos para que exista la demanda necesaria por los servicios. PKSF impone una tasa de mínima interés sobre préstamos continuos del 18% a minoristas asociados con el fin de promover su auto-sostenibilidad financiera[23]. FWWB en India también estableció una tasa de interés mínima en los préstamos continuos (el 12% en 1997 frente a una inflación de alrededor del 7%). Esta política puso a FWWB en una desventaja competitiva frente a muchos de los programas financiados por el estado que ofrecían tasas de interés reales negativas, pero FWWB aun así se las arregló para aumentar gradualmente el número y valor de sus préstamos, incluso de aquellos destinados a algunos de los grupos de autoayuda más pobres. El atractivo de FWWB para sus IMF prestatarias, a pesar de las tasas de interés más altas, aumentó gracias a un tiempo de respuesta más rápido y a la calidad de sus servicios.

### Las tasas de interés para las IMF

Cuando las tasas de interés que cobran las instituciones de segundo piso sobre sus préstamos están por debajo de lo que tendrían que pagar por fondos a precio de mercado, los evaluadores descubrieron que los minoristas disminuían sus esfuerzos para movilizar los fondos del mercado, lo cual no resulta sorprendente. Tales observaciones se encuentran en estudios de PKSF (en lo que concierne a sus ONG socias de mayor tamaño), Fundapro y NAFIBO, y FondoMicro, entre

[23] El estudio de una muestra de 21 pequeñas y medianas instituciones minoristas asociadas a PKSF, mencionado anteriormente, mostró que todas menos una cubrían sus costos operativos a partir de los ingresos de los préstamos y 18 cubrían también los costos financieros. Sin embargo, estas últimas continuaron dependiendo de los subsidios al crédito recibidos de PKSF.

otras. PKSF cobra tasas de interés más altas a las ONG más grandes para poder subsidiar tasas más bajas para las más pequeñas. No obstante, ambas tasas están por debajo del mercado y son negativas en términos reales. Khula en Sudáfrica y Center for Microfinance (CMF) recientemente establecida en Uganda hacen una diferenciación similar entre las IMF de mayor tamaño y mejor establecidas y aquellas más pequeñas y jóvenes pero sus enfoques son diferentes. En el caso de Khula, las nuevas IMF reciben préstamos "semilla" a una tasa de interés de cero por ciento y están financiados por fondos de subvenciones externas, mientras que las IMF existentes reciben "préstamos empresariales a precio reducido". Por el contrario, en Uganda se cobran tasas de mercado tanto a las IMF nuevas como a las ya establecidas. Aquella que se cobra a las IMF de mayor tamaño se basará completamente en el mercado mientras que las más pequeñas pagan una tasa un poco más alta que la de bonos del tesoro, beneficiándose así de una prima con un riesgo más bajo de lo que le habría asignado el mercado. En el caso de Fundapro, las diferentes tasas de interés y las condiciones de los préstamos se aplican a sus diferentes operaciones, dependiendo de las fuentes de los fondos originales de los cooperantes. Como ya se ha mencionado, cualquier sustitución de fondos de segundo piso por fondos de mercado reduce la adicionalidad de fondos para las microfinanzas buscada tanto por cooperantes como por instituciones de segundo piso.

En un número cada vez mayor de casos, especialmente aquellos financiados por las IFI, las tasas de interés cobradas por las IMF están ligadas a una tasa de referencia del mercado. El ejemplo de CMF se menciona en el párrafo anterior. Bajo el programa GlobaMicro de Ecuador, la tasa mínima cobrada a las IMF participantes fue establecida basándose en la tasa de interés promedio de un depósito de 90 días en el sistema bancario en general. En El Salvador, viene determinada por la tasa promedio para depósitos de 180 días, ajustada para el requisito de la reserva. En Paraguay, la referencia es la tasa para certificados de depósito de 180 días, ajustada por el requisito de la reserva y en Panamá, la tasa mínima cobrada por las IF a las IMF viene determinada por la tasa de mercado interbancaria. En todos estos casos, la tasa de referencia probablemente esté por debajo de lo que las IMF sin licencia tendrían que pagar para acceder al mercado directamente, dado el mayor riesgo de la prima que se les aplicaría, pero manteniendo bajo el nivel de subsidios. En cuanto a las IMF con licencia, los costos administrativos adicionales asociados con la participación en el programa (por ejemplo, informes a la institución de segundo piso y a los cooperantes) podrían, en ocasiones, hacer que los fondos resultaran menos atractivos. Esto se confirmó en al menos un caso, el de Finurbano en Colombia.

### Riesgos del tipo de cambio

La tasa de cambio de las divisas es una preocupación importante cuando los fondos externos se reciben a través de intermediarios. Esta cuestión no se analiza en muchos de los estudios revisados pero en la mayoría de los casos se pasan los fondos a las instituciones de segundo piso, éstas los convierten en préstamos en la moneda local y el gobierno o el banco central asumen el riesgo cambiario. Este es el caso de los programas de GlobalMicro en Paraguay y Costa Rica, por ejemplo y el del préstamo del Banco Mundial a RFC en Moldavia. Sin embargo, Cofide en Perú asume un enfoque diferente y concede préstamos a las IMF en dólares estadounidenses a una tasa de interés ligada a la tasa para los depósitos a 360 días en los bancos peruanos, además de un ajuste para el requisito de la reserva. Los bancos comerciales que participan en el programa generalmente también conceden préstamos continuos en dólares, pasando así el riesgo cambiario a los prestatarios finales[24]. Las cajas de ahorro urbanas y las instituciones de préstamo, por otro lado, protegen el riesgo del tipo de cambio depositando en bancos los fondos de Cofide en cuentas de depósito en dólares, los cuales utilizaron para recibir préstamos en la moneda local y prestar dichos fondos a sus propios clientes.

## V. Conclusiones basadas en la experiencia

El propósito de este estudio no es hacer un juicio definitivo sobre si las instituciones de segundo piso realizan o no importantes contribuciones al desarrollo de las microfinanzas. Como se mencionó al comienzo, la información disponible de fuentes secundarias no es lo suficientemente detallada o robusta como

[24] Esta estrategia funciona para los bancos, en tanto que los prestatarios tengan ingresos en dólares o sean capaces de protegerse ante los riesgos de tipo de cambio. Sin embargo, cuando los prestatarios reciben sus ingresos casi en su totalidad del mercado local, como es generalmente el caso de las microempresas, una tasa de intercambio depreciada se reflejará rápidamente como un riesgo de crédito creciente en las carteras bancarias.

para respaldar una respuesta bien fundada. Es muy probable que los fondos puedan aumentar gracias a mecanismos a corto plazo de la institución de segundo piso, en particular para IMF pequeñas sin licencia y que se encuentran más distantes del mercado (en términos económicos), pero está mucho menos claro si es probable que las instituciones de segundo piso tengan éxito a la hora de promover una capacidad minorista auto-sostenible y acelerar la transición hacia recursos a precios de mercado. Los datos actualmente disponibles de fuentes secundarias tampoco sugieren un modelo que pudiera tener éxito en una gran variedad de situaciones en diferentes países. Esta sección intentará destilar del análisis anterior algunos de los factores que puedan contribuir o perjudicar al éxito de la institución de segundo piso.

¿Cuáles son los criterios para obtener éxito? Gobiernos, cooperantes y profesionales están buscando ampliar el acceso a los servicios microfinancieros para mejorar las oportunidades económicas de las familias pobres. Este objetivo no se logrará simplemente aumentando el número de IMF o proporcionando recursos financieros adicionales. En otras palabras, se necesita y desea fervientemente registrar un rápido crecimiento de los recursos de las microfinanzas pero las limitaciones operativas de hoy en día para este campo parecen no ser el dinero en sí, sino una capacidad minorista adecuada y financieramente viable que pueda potenciar los recursos públicos disponibles y proporcionar la base para un crecimiento auto-sostenible a lo largo del tiempo. Por consiguiente, las intervenciones públicas, ya sean realizadas directamente o a través de las instituciones de segundo piso, deberían estar enfocadas en promover el desarrollo de las IMF sostenibles.

### Sincronización y cantidad

Para promocionar el desarrollo de IMF sostenibles se requiere de tiempo, un proceso de selección riguroso, especial atención a la gran necesidad de mano de obra, supervisión y un sistema de incentivos adecuado. Limitar la selección a instituciones financieras con licencia ya existentes podría simplificar el desafío de la viabilidad financiera en general pero no garantiza la adopción de metodologías y el compromiso necesarios para garantizar un gran alcance en las microfinanzas y un desarrollo sostenible de dicho nicho de mercado. Al crear una institución de segundo piso, los cooperantes y gobiernos se pueden distanciar de tener que proporcionar estos insumos y de las decisiones al respecto, pero el "meollo de la cuestión" tiene que provenir de otro lugar. A la hora de asignar estas responsabilidades a una institución de segundo piso, es necesario asegurarse de que ésta posea o adquiera los conocimientos y destrezas necesarios, así como la estructura de gobierno, los sistemas de gestión e información, la estructura de incentivos, etc. adecuados para un funcionamiento eficaz. Esto, en sí mismo, no es una tarea sencilla o poco costosa.

En particular, los documentos de planeación de las instituciones de segundo piso a menudo asumen sin cuestionarlo que se pueden encontrar gerentes con la mezcla necesaria de destrezas gerenciales y financieras, integridad y experiencia en microfinanzas. No obstante, en muchos contextos, puede que este grupo o individuo no este disponible. Por lo tanto, la cuestión de **quién dirigirá la institución de segundo piso** (y quién proporcionará el apoyo técnico) debe ser abordada de manera más directa y en una etapa más temprana de proceso de desarrollo del proyecto.

Como se mencionó anteriormente, no es posible medir la contribución de las instituciones de segundo piso a la eficiencia, el desempeño financiero y la calidad de los servicios ofrecidos por sus IMF asociadas basándose en la información de fuentes secundarias. Según la opinión de varios profesionales, aunque las destrezas básicas y el software y hardware se pueden adquirir a través de capacitación y asistencia técnica, el punto de entrada clave a las instituciones de segundo piso (o cooperantes directos) es la selección de las IMF que van a recibir apoyo. Como Dr. Ahmed, director general de PKSF escribió, "La selección adecuada de las organizaciones asociadas fue el factor clave para el éxito de PKSF", o, como afirmó Richard Rosemberg de CGAP desde la perspectiva de un cooperante, "nuestro trabajo consiste en escoger a los caballos más prometedores. Por lo general, nosotros somos los que apostamos, no somos jockeys o entrenadores".

El número de IMF que reciben servicios de las instituciones de segundo piso revisadas para este estudio, incluyen desde 161 para PKSF hasta tan pocas como cuatro (de las cuales dos no estaban activas, según se informó) en el caso de K-Rep. Cuando el número de clientes de una institución de segundo piso disminuye hasta niveles muy bajos, se empieza a cuestionar la eficiencia de crear una institución de este tipo frente a la del apoyo directo de los minoristas. Sin embargo, no existe una cifra óptima de IMF por cada institución de segundo piso;

variará acorde al tamaño del mercado minorista y a la madurez y calidad de tanto las IMF existentes como de la institución de segundo piso, entre otros factores. El propósito de la cuestión no es recalcar que el objetivo no es maximizar el número de minoristas servidos sino acelerar el crecimiento de una capacidad minorista robusta para, a su vez, expandir el acceso de un mayor número de personas pobres a servicios financieros sostenibles lo más rápidamente posible. Como se ha descrito anteriormente, los programas de las instituciones de segundo piso han demostrado ser demasiado optimistas a su inicio en cuanto a sus expectativas sobre el número de minoristas a los que servirían. La **aplicación de criterios de selección razonables generalmente ha hecho que sólo unas pocas instituciones fueran candidatas viables para la mejora de sus capacidades**, y no todas éstas han mostrado interés en asociarse con una institución de segundo piso.

Debería remarcarse que **aumentar el número de IMF podría no ser la manera más eficaz de ampliar la cantidad de familias pobres que reciben los servicios** y de hecho podría ser contraproducente a la hora de aprovechar las ventajas de la economía de escala y reducir así los costos de la intermediación. En este sentido resulta ilustrativo el hecho de que de las 534 IMF en Bangladesh que reportaban al Credit Development Forum (CDF), las siete IMF más importantes estuvieran sirviendo a casi el 80% de los clientes hasta finales de 1999.

No obstante, las propuestas para nuevos proyectos continúan prediciendo decenas si no cientos de IMF participando durante los dos o tres primeros años. Una de las recomendaciones más claras que surge de este análisis es que las instituciones de segundo piso deben empezar siendo pequeñas, muy selectivas y deben limitar la aceptación de IMF clientes para ser coherentes con la propia capacidad de evolución de la institución a la hora de seleccionar y respaldar el desarrollo de IMF prometedoras. Cooperantes y gobiernos deben tener paciencia en este proceso y reconocer que las microfinanzas son otra carrera en la que la tortuga podría tener ventaja frente a la liebre.

## Selección y supervisión de las IMF

¿Cómo se identifican los "caballos más prometedores"? Para aquellas instituciones de segundo piso que limitan su clientela a instituciones financieras con licencia, los criterios de elegibilidad ponen énfasis en el desempeño financiero y las normas prudenciales ligadas o basadas en las normas ejecutadas por las autoridades nacionales de supervisión. Dichas normas pretenden garantizar la sostenibilidad de la institución supervisada para proteger a sus depositantes y mantener la confianza pública en el sistema financiero en general. Sin embargo, tales criterios no parecen haber ayudado mucho a identificar el interés de una institución minorista en las microfinanzas así como su aptitud. Además, al considerarse que el papel principal de una institución de segundo piso es fomentar el desarrollo de la capacidad minorista, es el *potencial* de la IMF lo que debe ser juzgado. La evaluación del potencial es necesariamente sentenciosa y puede precisar de un "sentimiento" e intuición más experimentados que simplemente una lista de criterios requeridos.

### Selección de las IMF con licencia

Varias instituciones de segundo piso y profesionales de las microfinanzas han recalcado la importancia de ciertos criterios que combinan aspectos objetivos y subjetivos a la hora de seleccionar a minoristas con licencia como socios. Uno es el sentido de "*misión*" de la institución, por ejemplo, la naturaleza y el interés de la IMF en servir (trabajar con) grupos específicos. Las instituciones financieras con licencia que no han trabajado previamente con microempresas generalmente no muestran mucho interés en este nicho del mercado. Los grandes bancos, tradicionalmente concentrados en el sector corporativo, rara vez han contraído un compromiso "de atender a un segmento inferior" de manera sostenida con los ajustes necesarios en las metodologías de operación. Por otro lado, los bancos más pequeños y las instituciones de ahorro y préstamo, previamente especializadas en créditos al consumidor y servicios a la familia, han mostrado un mayor interés en las microfinanzas como una extensión de sus actividades empresariales ya existentes. Basándome en el análisis que realicé de los documentos sobre instituciones de segundo piso, me atrevería a adelantar varios criterios además de las normas prudenciales y sobre desempeño financiero, según los cuales las instituciones de segundo piso y sus patrocinadores podrían juzgar el posible compromiso de los bancos comerciales y otras instituciones financieras (IF) reguladas para con las microfinanzas:

- ***Participación previa en las microfinanzas.*** Cuando las microfinanzas despiertan interés en una IF únicamente por la disponibilidad de recursos

externos, tal interés, con muy pocas excepciones, no ha sobrevivido a la disponibilidad de dichos recursos. (Sin embargo, como se señaló en el caso de Paraguay, la liberalización financiera y una competencia muy cerrada por los clientes tradicionales puede proporcionar una motivación muy fuerte a la hora de buscar nuevos nichos de mercado).

- ***Ciertos conocimientos previos y una voluntad demostrada por parte de la gerencia por aprender las "mejores prácticas" internacionales y adoptar la tecnología necesaria.*** Estar listo para explorar nuevas formas de captar nuevos clientes y comprometerse con una capacitación intensiva y asistencia técnica para lograr dicho fin (como es el caso de los bancos y compañías financieras en Paraguay) son aspectos que proporcionan una sólida indicación de que existe un verdadero interés en el mercado microfinanciero. En el caso contrario, los resultados han sido decepcionantes.
- ***Las destrezas y actitud necesarias por parte del personal para aplicar técnicas, tales como el pago de incentivos, propias de este nicho de mercado.*** El personal tradicional de un banco generalmente ve dificultades a la hora de aventurarse a dejar sus oficinas y trabajar con familias de bajos ingresos, así que con frecuencia resulta aconsejable contratar personal de campo completamente nuevo para las operaciones microfinancieras de la IF.
- ***Voluntad de separar las microfinanzas de las actividades empresariales tradicionales*** (por ejemplo, separar personal y gerencia, contabilidad de costos, desarrollo de productos, etc.[25]). Dadas las diferentes actitudes, estilos y metodologías de las microfinanzas frente a sus otras líneas de negocios, los bancos a menudo ven dificultades a la hora de fusionar ambas bajo una administración y sistema de incentivos comunes.
- ***Voluntad para nombrar a una persona fuerte y respetada como gerente*** de las operaciones microfinancieras. Éste es quizás el indicador más importante del compromiso contraído por el banco.

[25] Un caso interesante en este sentido es el de CrediAmigo en Brasil, un programa microfinanciero con sede en un banco de desarrollo estatal, Banco do Nordeste (BN). Las sucursales de CrediAmigo comparten oficina con las sucursales regulares de BN pero sus operaciones minoristas cuentan con entradas y espacios físicos completamente separados, así como personal y gerentes diferentes, otro sistema de incentivos salariales, etc.

### Selección de las IMF sin licencia

En la mayoría de los países grandes numerosas organizaciones informales y semi-formales trabajan con familias y regiones pobres, y muchas de éstas ofrecen servicios financieros, ya sea exclusivamente o como parte de un paquete de servicios. A pesar de que dichas organizaciones no han demostrado ser completamente inmunes a la corrupción y el oportunismo, la mayoría está dedicada a mejorar la vida de sus clientes. La cuestión de la "misión", para los propósitos de este estudio, está más relacionada con el papel a largo plazo que según éstas desempeñan los servicios financieros a la hora de reducir la pobreza y su intención de ofrecer tales servicios de manera sostenible. Para que una IMF finalmente consiga la sostenibilidad, sus propietarios, gerentes y personal deben de ser capaces de combinar preocupaciones sociales con la actitud básica de un banquero y de buscar sin descanso innovaciones en los productos, reducción de los costos, selección y técnicas de recuperación de préstamos, prácticas internas de contabilidad, sistemas de información y controles esenciales para lograr este objetivo. Mi lectura sugiere los criterios que aparecen a continuación para una selección inicial de ONG y otras IMF no formales:

- ***Gerencia con experiencia en la prestación de servicios financieros.*** Prestar buenos servicios bancarios resulta complicado en cualquier circunstancia y las destrezas necesarias para ello no se aprenden de la noche a la mañana. Muy pocas instituciones de segundo piso, si es que hubiera alguna, tendrán los recursos necesarios para desarrollar IMF con éxito desde cero y el interés en las microfinanzas debería anteceder a la disposición de fondos de segundo piso[26].
- • ***Una preocupación demostrada por alcanzar un desempeño financiero sostenible***, con especial atención puesta en la evaluación crediticia y la recuperación de los préstamos. Los procedimientos iniciales de las IMF y los ratios financieros son indicadores significativos de su potencial para lograr la sostenibilidad financiera pero quizás más

[26] El ejemplo negativo de NDTF en Sri Lanka, el cual fue testigo de la creación de numerosas ONG con el propósito de acceder a los fondos prometidos, ha sido mencionado anteriormente.

importante todavía resulte una existencia clara de una "cultura de recaudación", la adopción de tecnologías probadas y la introducción de sistemas de información y control necesarios.

- ***Voluntad indicada de cobrar tasas de interés que cubran la totalidad de los costos***, una vez que se logre una escala razonable. Los costos unitarios de los servicios crediticios pueden reducirse con el tiempo, a medida que aumente la escala, se adopten y asimilen nuevas metodologías. Se deberían establecer objetivos realistas en el tiempo, como ajustes en las tasas de interés, dentro del plan de negocio para lograr la cobertura total de los costos (véase a continuación).
- ***El personal debe contar con las destrezas, actitud e incentivos necesarios para llevar a cabo sólidas prácticas microbancarias.*** La "mano dura" en la recuperación de los préstamos y el desarrollo de las destrezas para llevar a cabo una valoración crediticia y una gestión del riesgo son dos aspectos necesarios para lograr la sostenibilidad financiera pero no son ajustes fáciles de realizar en el caso de muchas ONG. En ocasiones podría ser necesario contratar y capacitar a un personal nuevo para las actividades microfinancieras.
- ***Segregación de las microfinanzas de otras actividades y mandatos***, preferiblemente en instituciones diferentes. Una vez más, los servicios bancarios son un negocio complicado que exige contar con conocimientos especializados, sistemas de contabilidad, etc. Las IMF (y sus instituciones de segundo piso) se ven fácilmente abrumadas por las múltiples responsabilidades de los programas sociales, de capacitación, etc., en vez de centrarse en gestionar adecuadamente sus riesgos y necesidades financieras[27].

[27] Además de saturar a los gerentes de los programas sociales, las agencias de cooperación, como IFI, a menudo hacen responsables a las IMF y/o las instituciones de segundo piso de otras preocupaciones sociales, como normas medioambientales, a través de una evaluación y supervisión del sub-proyecto. Dichas preocupaciones deberían recaer en la legislación nacional y las normas especializadas. Las IMF y las instituciones de segundo piso carecen de los conocimientos necesarios y hasta tal punto que se convierten en los vehículos para tales evaluaciones y cumplimiento de las normas, el principal resultado podría declararlas poco competitivas frente a otros prestamistas menos saturados.

- ***Un plan empresarial explícito***, que conduzca hacia un periodo de tiempo definido para alcanzar la sostenibilidad financiera. El plan debería incluir proyecciones financieras explícitas, basadas en suposiciones realistas según la propia experiencia de la IMF y la de IMF similares en otros lugares.

La fuerza y la calidad del liderazgo proporcionado por los directores y principales gerentes son un criterio que está por encima de todos los factores mencionados anteriormente, tanto para una IMF con licencia como sin ella. Por supuesto, se trata de un elemento enormemente subjetivo a la hora de la selección y puede resultar difícil de medir de otra manera que no sea la trayectoria de la institución. Adjetivos y expresiones tales como dinámico, visionario, dispuesto a experimentar, con un claro sentido de dirección, firme ante las presiones opuestas a la misión de la institución, etc., son los que aparecen en los documentos que explican el éxito de los líderes de las IMF (e instituciones de segundo piso) en Bangladesh, Bolivia y la República Dominicana. Un liderazgo débil a menudo se menciona como una de las fuentes de fracaso. A la hora de evaluar el potencial de los líderes de las IMF resulta muy útil contar con la asesoría de alguien que haya trabajado con varias IMF que hayan logrado la sostenibilidad y quien por lo tanto tenga una idea más clara del tipo de director que necesita una IMF para alcanzar el éxito. Una cuestión primordial es saber si el gerente está dispuesto a realizar las cosas sustanciales que se requieren para alcanzar la sostenibilidad. Esto no implica simplemente que tenga la voluntad de mostrarse tajante ante el cobro, la estructura de las tasas de interés y los salarios del personal sino también tener la voluntad de pasar su día de la manera en que un director bancario lo hace, lidiando con sistemas, presupuestos, análisis de riesgos y otras actividades que pueden parecer menos atractivas para el típico director de una ONG que trabaja directamente con los clientes.

## Supervisión

Independientemente de los criterios de selección iniciales, muchos estudios subrayan la importancia de contar con referencias de desempeño claras y que se puedan supervisar para determinar la continuidad

de la elegibilidad de la IMF para disfrutar del acceso a los fondos de segundo piso y otros servicios de apoyo. Según experiencias documentadas, éstas son principalmente eficaces a la hora de alentar el progreso hacia la sostenibilidad cuando los indicadores clave son pocos, están definidos de manera precisa[28], directamente asociados a la eficiencia operativa y al progreso hacia la sostenibilidad financiera (por ejemplo, tasa de rendimiento de los activos) e incorporados en un plan de desarrollo institucional con un tiempo determinado. Se debería poner especial énfasis en la calidad durante la evaluación del progreso[29]. La efectividad de tales indicadores como los incentivos para el desempeño depende en su mayor parte de la credibilidad y objetividad de su ejecución a la hora de tomar decisiones financieras. No obstante, la institución de segundo piso debería disfrutar de cierta flexibilidad a la hora de aplicar dichas decisiones para permitir la continuidad de la relación y de realizar los ajustes necesarios en caso no alcanzar las metas de desempeño debido a perturbaciones temporales (por ejemplo, un declive en los términos de intercambio que afecte a un gran número de prestatarios finales o pérdidas relacionadas con condiciones meteorológicas).

[28] Los resultados de la contabilidad son obviamente muy susceptibles a las definiciones aplicadas, como se muestra en el ejemplo mencionado anteriormente de los ajustes realizados por COPEME para adaptar estados financieros y balances de la IMF para que estén conforme a las normas de contabilidad internacionales.

[29] Aquellas instituciones de segundo piso que sí aplican criterios de calidad de la cartera se basan, al igual que los supervisores bancarios de la mayoría de los países, en el desempeño de los préstamos en el pasado (por ejemplo, medidas contra atrasos) a la hora de evaluar el riesgo de un futuro incumplimiento (véase Cuadro 3). Aunque dichos indicadores proporcionan unas señales de alerta importantes, a menudo llegan demasiado tarde como para atajar graves problemas. Una apreciación más completa y oportuna de la calidad de la cartera y los riesgos también requiere de juicios de amplias miras y tanto arte como ciencia. Esta sofisticación llega sólo con la experiencia. Mientras tanto, se puede confiar en los ratios sobre devoluciones o moras únicamente cuando se basan en definiciones claras y se interpretan cuidadosamente. Resulta instructivo en este sentido señalar que el 90% de la tasa de recuperación de préstamos (cantidad recibida/cantidad debida) considerado como adecuado para acceder a fondos de PCFC y RMDC, implicaría una pérdida de más de un tercio de la cartera de una IMF al año, si ésta es de tamaño constante y consiste de préstamos a seis meses. Véase "Cuantificación de la morosidad en los microcréditos: Los coeficientes pueden resultar perjudiciales para la salud." (CGAP Estudio Especial No .3, Washington, DC, 1999).

Cabe subrayar que este estilo recomendado de supervisión, basado en unos pocos indicadores del desempeño general de la institución, es una cambio radical frente a las prácticas de muchas instituciones de segundo piso y agencias de cooperación que se concentran principalmente en hacer un seguimiento de los usos específicos que la IMF hace de sus fondos, a menudo hasta llegar a rendir cuentas por préstamos individuales.

### Maximizar las posibilidades de éxito de la institución de segundo piso

Existen una serie de factores que tienen un impacto en la capacidad de la institución de segundo piso de establecer y hacer cumplir las normas de selección y desempeño adecuadas. Muchas de éstas son obvias y análogas a los factores identificados para predecir el éxito de las IMF. Entre estas se encuentran las siguientes:

- ***Un claro sentido de misión***
- ***Gerencia con conocimientos sobre microfinanzas y experiencia internacional***
- ***Líderes fuertes capaces de resistir presiones externas***
- ***Segregación de las microfinanzas y otros mandatos o responsabilidades***
- ***Información y sistemas internos de gestión y control adecuados***
- ***Personal bien capacitado y preparado que cuente con los incentivos adecuados***

Los estudios subrayan la necesidad de que las instituciones de segundo piso disfruten de **autonomía a la hora de tomar decisiones,** y estén libres de interferencias políticas. La vulnerabilidad a éstas es un problema muy particular obviamente de las instituciones de segundo piso que son propiedad del estado o agencias de una administración gubernamental. El peor ejemplo es el de NDTF que se mencionó anteriormente. Desde el comienzo resultaba aparente que se trataba de caldo de cultivo para una política partisana, que saboteó su capacidad para ceñirse a las normas de selección y desempeño, lo cual se sabe causó que una serie de IMF tanto con licencia como sin ella permanecieran al margen de sus actividades. En comparación, PKSF es reconocida por

su sólida gerencia y dirección, lo cual ha facilitado el ejercicio de una independencia notable en la toma de decisiones. El diseño prudencial de una institución de segundo piso debe ser realista a la hora de reconocer el alto riesgo de las presiones políticas en las que el gobierno está involucrado. Las expresiones de buenas intenciones en este sentido a la hora de planear los documentos no son suficientes. En la mayoría de los casos, se promoverá mejor una independencia adecuada si se limita al máximo el control o la participación del gobierno en la junta que dirige la institución de segundo piso.

Por último y quizás lo más importante, agencias de cooperación y gobiernos deben hacer todo esfuerzo posible por evitar expectativas exageradas y **presiones por desembolsar préstamos**, lo cual podría volver la tarea del gerente de una institución de segundo piso, serio y capaz, extremadamente difícil. Dicha presión obstaculiza la aplicación de criterios sólidos para recibir financiamiento, interfiere con el desarrollo ordenado de las destrezas y sistemas de la institución de segundo piso y crea un entorno que da pie a la interferencia política. Las agencias de cooperación (especialmente las instituciones multilaterales que conceden préstamos) y gobiernos con frecuencia tienen una preferencia muy marcada por proyectos grandes con un desembolso rápido; por lo tanto, una gestión inteligente de la presión por el desembolso requerirá de una disciplina particular por su parte. En situaciones en las que no es probable que prevalezca dicha disciplina, posiblemente una institución de segundo piso no sea el mejor mecanismo para respaldar las microfinanzas.

Excepto en el caso excepcional en el que existe ya un grupo grande de IMF sustanciosas y solventes en el momento en que se crea la institución de segundo piso, *se recomienda con insistencia que el financiamiento inicial de ésta última sea pequeño, con el compromiso del cooperante de que se proporcionarán fondos adicionales si se progresa y demuestra tal progreso en el aumento de la clientela y en la mejora del desempeño financiero de la IMF.* Los desembolsos deberían suceder, en vez de preceder, a la demanda de IMF prometedoras y al desarrollo de las propias destrezas y sistemas de la institución de segundo piso. Todas las partes, el público inclusive, deben ser informados para poder esperar resultados modestos de la institución durante sus primeros años de vida.

## Anexo 1: Instituciones financieras de segundo piso incluidas en el estudio

| País | Institución | Año en que se fundó |
|---|---|---|
| Argentina | FONCAP Project Coordinating Unit | 1997 |
| Bangladesh | Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF) | 1990 |
| Benin | FECECAM AGeFIB | 1993 |
| Bolivia | Funda-Pro<br>NAFIBO | 1992<br>1996 |
| Bosnia-Herzegovina | Varias Local Initiatives Departments (LID) | 1996 |
| Colombia | Banco de la República—IFI/Programa de Financiamiento para la Microempresa Urbana (Finurbano)<br>Red WWB<br>Fundación Carvajal<br>Emprendamos | 1990[30]<br>1993<br>1961[31]<br>1996 |
| Costa Rica | ACCORDE (originalmente CINDE)<br>Banco Central | 1982<br>1993[32] |
| República Dominicana | Fondo Micro | 1990 |
| Ecuador | Banco Central de Ecuador/ Corporación Financiera Nacional (CFN) | 1991[33] |
| Egipto | SFP/Community Development Program (CDP) | 1992 |
| El Salvador | Banco Central de El Salvador | 1994[34] |
| Honduras | Fundación José María Covelo | 1984 |
| India | Friends of Women's World Banking (FWWB)<br>NABARD<br>SIDBI<br>RMK | 1982<br>1982[35]<br>1990<br>1993 |
| Kenia | K-REP | 1984 |
| Madagascar | AGEPMF | 1999 |
| México | FOGAIN | 1953 |
| Moldavia | Rural Finance Corporation (RFC) | 1998 |
| Nepal | Rural Microfinance Development Center (RMDC)<br>Rural Self-Reliance Fund (RSRF) | 1998<br>1991 |
| Pakistán | Pakistan Poverty Alleviation Fund (PPAF) | 1997 |
| Panamá | Fundo de Inversiones Sociales (FIS) | 1997 |
| Paraguay | Banco Central de Paraguay | 1992[36] |
| Perú | COFIDE | 1995[37] |
| Filipinas | PCFC | 1995 |
| Sudáfrica | Africa Khula | 1996 |
| Sri Lanka | JTF/NDTF | 1991 |
| Uganda | Center for Microenterprise Finance (CMF) | 1997 |
| Uruguay | Banco Central de Uruguay | 1990[38] |
| Yemen | SFD | 1997 |

[30] IFI se creó en 1940 para promover el desarrollo industrial. El GlobalMicro Program comenzó en 1991 con el Banco Central de Colombia como institución financiera de segundo piso. La responsabilidad de Finurbano pasó del Banco Central a IFI en 1995.

[31] Comenzó en 1961 como una fundación privada para proporcionar toda una gama de servicios comunitarios como infraestructura municipal, salud, vivienda y educación. Se desempeñó como prestamista de segundo nivel para microempresas a través de bancos comerciales de 1989 a 1993. Posteriormente, se convirtió en una institución financiera de primer nivel.

[32] Fecha del inicio de GlobalMicro Program

[33] GlobalMicro Program comenzó en 1991 con el Banco Central como institución financiera de segundo piso. En 1992, el programa se transfirió a CFN, un banco de desarrollo estatal que existía desde hace muchos años.

[34] Fecha del inicio de GlobalMicro Program en El Salvador.

[35] FWWB se estableció originalmente en 1982 pero no fue completamente operativa como institución de segundo nivel hasta 1989.

[36] COFIDE se creó como un banco estatal de desarrollo. Se convirtió en una institución de segundo nivel estrictamente hablando en 1993 y comenzó a respaldar las microfinanzas en 1994. En 1995 se convirtió en institución financiera de segundo piso para el GlobalMicro Program.

[37] Fecha del inicio del GlobalMicro Program en Uruguay.

| Anexo 2: Instituciones de segundo piso en las microfinanzas<br>Lista parcial de referencias | | |
|---|---|---|
| **País** | **Institución de segundo piso** | **Referencia** |
| Argentina | FONCAP | Ahmed, Salehuddin, "Creating Autonomous National and Sub-Regional Microcredit Funds", borrador, sin fechar. |
| | Central Bank | Banco Interamericano de Desarrollo, Project Completion Report. |
| Bangladesh | PKSF | Ahmed, Salehuddin, "Creating Autonomous National and Sub-Regional Microcredit Funds", borrador, sin fechar. |
| | | Credit and Development Forum, *CDF Statistics,* diciembre de 1999. |
| | | Nagarajan, Geetha y González-Vega, Claudio, "The Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF): An Apex Organization in Bangladesh", Ohio State University, enero de 1998. |
| | | Banco Mundial, "A Study on the Sustainability of Partner Organizations (POs) of Palli Karmsa Sahayak Foundation (PKSF)", 22 de abril de 1999. |
| | | Banco Mundial, Project Concept Document, 28 de marzo de 2000. |
| Benin | Rural S&L Cooperatives | Turtiainen, Turto, "Rehabilitation of Rural Finance Institutions: The Case of Benin Savings and Credit Cooperatives and Lessons from Other Cases", Banco Mundial, 1998. |
| | FECECAM | Banco Mundial, "La FECECAM-Bénin: La réhabilitation réussie du réseau des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel, April 1997" (versión en inglés, junio de 1997). |
| | AGeFIB | Banco Mundial, Project Appraisal Document, 22 de abril de 1998. |
| | PADME | Ouattara, Korotoumou y González-Vega, Claudio, "Microfinance Apex Organizations in West Africa: The Case of Benin", Ohio State University, marzo de 1998. |
| Bolivia | NAFIBO/ Funda-Pro | Navajas, Sergio y Schreiner, Mark, "Apex Organizations and the Growth of Microfinance in Bolivia", Ohio State University, mayo de 1998. |
| | Funda-Pro | Dávalos, Mario, "Evaluación y Análisis de la Fundación para la Producción", Microserve, octubre de 1996. |
| Bosnia- Herzegovina | LID | Ahmed, Salehuddin, "Creating Autonomous National and Sub-Regional Microcredit Funds", borrador, sin fechar. |
| | | "Local Initiatives Project: Microenterprise Lending in Bosnia and Herzegovina", Banco Mundial, enero de 1999. |
| Colombia | FINURBANO | Consorcio Chemonics International-Econometría, "Proyecto de Fortalecimiento Institucional del IFI y de los Intermediarios Financieros", 14 de julio de 1999. |
| | | Banco Interamericano de Desarrollo, Propuestas de préstamo, 6 de noviembre de 1990 y 2 de noviembre de 1993. |
| | | IPC, "Revisión del Desempeño del Programa Global de Crédito para la Microempresa", septiembre de 1996. |

[39] No incluye memorandos informales, correos electrónicos o documentos confidenciales o que no se podían citar.

| Anexo 2: Instituciones de segundo piso en las microfinanzas<br>Lista parcial de referencias (cont.) | | |
|---|---|---|
| **País** | **Institución de segundo piso** | **Referencia** |
| Costa Rica | ACCORDE<br>Banco Central | Quiros, Rodolfo E., "Financial Apex Mechanisms: The Asociación Costarricense Para Asociaciones de Desarrollo", Ohio State University, junio de 1998.<br>Taborga I., Miguel y Wenner, Mark, "Costa Rica: Examen de Ejecución del Contrato de Préstamo", borrador, marzo de 1997. |
| República Dominicana | FondoMicro | Malhotra, Mohini, "FondoMicro: Lessons on the Role of Second-Tier Financial Institutions in MSE Development", GEMINI Working Paper No. 45, febrero de 1994.<br>Schreiner, Mark y González-Vega, Claudio, "Dominican Republic: Analysis of the Clients of Fondo Micro", Ohio State University, junio de 1995. |
| Ecuador | CFN | Ayala Consulting, "Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC)", Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 2000.<br>Banco Interamericano de Desarrollo, Project Completion Report, 2000. |
| Egipto | SFP/CDP | Conclusiones y recomendaciones de Multi-Donor Review Team, 2000. |
| El Salvador | Banco Central | Ayala Consulting, "Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC)", Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 1998. |
| Honduras | Fundación José María Covelo | Quiros, Rodolfo E., "Financial Apex Organizations: The Case of Fundación José María Covelo in Honduras", Ohio State University, enero de 1998. |
| India | FWWB<br>NABARD | Bhatt, Ela R., "Keynote Address", Symposium on the Role of Apex Second-Tier Institutions in Building the Microfinance Sector in India, 31 de enero de 2000.<br>FWWB, FWWB News, enero de 2000.<br>Nagarajan, Geetha, "Friends of Women's World Banking (FWWB): An Apex Organization in India", Ohio State University, enero de 1998.<br>NABARD, "Microfinance Innovations and NABARD", 1997. |
| Indonesia | PHBK | Banco Mundial, Policy Research Working Paper, 1998. |
| Kenia | K-Rep | Neill, Catherine, et al., "The Kenya Rural Enterprise Program: A Final Evaluation", GEMINI, septiembre de 1994.<br>Pederson, Glenn D. y Kiiru, Washington K., "Kenya Rural Enterprise Program: Case Study of a Micro-Finance Scheme", Banco Mundial, marzo de 1996. |
| Madagascar | AGEPMF | Banco Mundial, Project Appraisal Document, 26 de abril de 1999. |
| México | FOGAIN<br>NAFIN | Villalpando-Beni, Mario y González-Vega, Claudio, "Financial Apex Organizations: Experiences from Mexico", Ohio State University, febrero de 1998. |
| Moldavia | RFC | Banco Mundial, Project Appraisal Document, 19 de diciembre de 1997.<br>Banco Mundial, Supervision Mission Aide Memoire, octubre de 1999. |

| Anexo 2: Instituciones de segundo piso en las microfinanzas<br>Lista parcial de referencias (cont.) | | |
|---|---|---|
| **País** | **Institución de segundo piso** | **Referencia** |
| Pakistán | PPAF | Banco Mundial, Project Appraisal Document, 19 de mayo de 1999. |
| Panamá | FES | Banco Mundial, Project Appraisal Document, 29 de mayo de 1997.<br>Banco Mundial, Supervision Mission Aide Memoire, octubre de 1999.<br>Banco Mundial, Supervision Mission Aide Memoire, marzo de 2000. |
| Paraguay | Banco Central | Ayala Consulting, "Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC)", Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre de 1998.<br>Banco Interamericano de Desarrollo, Mid-Term Evaluation, 29 de marzo de 1996.<br>Navajas, Sergio, "The Global Microenterprise Program in Paraguay: When Technical Assistance Does Matter," Ohio State University, abril de 1998. |
| Perú | COFIDE | COFIDE, "Programa de Fortalecimiento Institucional a las Entidades Participantes en el Programa Global para la Microempresa: Informes de Progreso (al 30 de junio de 1998 y al 30 diciembre de 1999)".<br>Consorcio Fortifica, "Programa de Asesoría y Capacitación para Instituciones Financieras Intermediarias en sus Operaciones Microfinancieras: Informe trimestral Nº 5", 15 de octubre de 1999.<br>Banco Interamericano de Desarrollo, Propuestas de préstamo, 26 de septiembre de 1995 y 8 de septiembre de 1998.<br>Nunura Chully, Juán y Portocarrero Maisch, Javier, "Programa de Crédito Global a la Microempresa: Evaluación de la I Fase y Preparación de la II", Banco Interamericano de Desarrollo, 17 de agosto de 1998. |
| | COPEME | COPEME, "Microfinanzas en el Perú", octubre de 1999 |
| Filipinas | PCFC | Banco Mundial, Project Appraisal Document, 23 de septiembre de 1998.<br>Banco Mundial, Supervision Report, 21 de septiembre de 1999. |
| Sudáfrica | Khula | Graham, Douglas et al., "Transformation of the Development Finance System in South Africa: A Policy Discussion", Development Bank of South Africa (borrador), noviembre de 1998. |
| Sri Lanka | NDTF | Banco Mundial, "A Microfinance Strategy for Sri Lanka", febrero de 1996.<br>Banco Mundial, Implementation Completion Report, 15 de junio de 1998. |
| Uganda | CMF | Barents Group y Weidemann Associates, "Evaluation of the USAID PRESTO Project: Final Report", junio/julio 1999. |
| Yemen | SFD | Banco Mundial, Project Appraisal Document, 24 de abril de 1997. |

## Anexo 2: Instituciones de segundo piso en microfinanzas
## Listado parcial de referencias (cont.)


General

Banco Interamericano de Desarrollo, “Evaluation of Global Microenterprise Credit (GMC): Who Gets Access to Credit? How Much Does it Cost?”, septiembre de 1998, contiene estudios de caso de Ecuador, Paraguay y El Salvador.

Banco Interamericano de Desarrollo, “Global Microenterprise Loans: 1996 Annual Report on Portfolio Management”.

Banco Interamericano de Desarrollo, “Experiencias de apoyo a la microempresa: síntesis de casos, Vol. 1”, enero de 1996 (versión en inglés, diciembre 1997), contiene casos de la República Dominicana, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Colombia.

Banco Interamericano de Desarrollo, “Algunas experiencias de apoyo a la microempresa: síntesis de casos, Vol. 2”, enero de 1996, contiene casos de Bolivia, Colombia, México, Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay.

Banco Mundial, “The World Bank and Microenterprise Finance: From Concept to Practice”, Operations Evaluation Department, 15 de noviembre de 1999.

Bigio, Anthony G. (ed.), “Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions,” Banco Mundial, 1998.

Brandsma, Judith y Chaouali, Rafika, “Making Microfinance Work in the Middle East and North Africa”, Banco Mundial, sin fechar.

Calmeadow, *The Microbanking Bulletin*, ediciones varias.

CGAP, “A Review of the World Bank’s Micro-Finance Portfolio FY91-FY96”, 20 de noviembre de 1997.

Christen, Robert P., et al., “Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs”, USAID Program and Operations Assessment Report No.10, junio de 1995.

Glaessner, Phillip, et al., “Poverty Alleviation and Social Investment Funds”, Banco Mundial, 1994.

González-Vega, Claudio, “Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations”, Ohio State University, agosto de 1998.

Malena, Carmen, “NGO Involvement in World Bank-Financed Social Funds: Lessons Learned”, Banco Mundial, 1997.

McGuire, Paul B., “Second-Tier Microfinance Institutions in Asia”, *Small Enterprise Development*, junio de 1998.

Morduch, Jonathan, “The Microfinance Schism”, 29 de octubre de 1998.

Narayan, D. y Ebbe, K., “Design of Social Funds”, Banco Mundial, 1997.

Ouattara, Koro, “Microfinance Apex Organizations: Lessons and Recommendations”, mayo de 1998.

Organización Internacional del Trabajo, “ILO’s Microfinance Portfolio—An Overview”, 1999.

Young, Robin, et al., “Microfinance Guarantees: A Basic Primer and Review of Experiences in Latin America and the Caribbean”, Banco Interamericano de Desarrollo, sin fechar.

## Estudio Especial Nº 6

Fred Levy es el autor de este Estudio Especial, actualmente trabaja como consultor privado y durante 25 años trabajó en el Banco Mundial en diferentes puestos de asesoría operativa y política que cubrían varías regiones. Recientemente, se ha concentrado más en el desarrollo del sector financiero. El Dr. Levy tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Yale.

Si lo desea, puede compartir este Estudio Especial con sus compañeros de trabajo o solicitar más copias.