CGAP

EstudioEspecial

No. 8 julio de 2004

Instituciones financieras con doble objetivo
Repercusiones para el futuro de las microfinanzas

de Robert Peck Christen, Richard Rosenberg y Veena Jayadeva

El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) es un consorcio de 29 organismos de desarrollo que apoyan las microfinanzas. Para tener más información sobre el CGAP visite su sitio web: www.cgap.org. Sírvase ponerse en contacto con el CGAP para hacer comentarios y contribuciones, y para pedir otros documentos de la serie "Occasional Papers".

Los autores de esta monografía son Robert Peck Christen, asesor superior; Richard Rosenberg, asesor superior, y Veena Jayadeva, auxiliar de investigación, todos del CGAP. Gautam Ivatury y Rani Deshpande realizaron importantes aportes a este documento. Marguerite Robinson, Frank DeGiovanni, Brigit Helms, Elizabeth Littlefield, y Ousa Sananikone hicieron valiosas sugerencias.

ACLARACIÓN IMPORTANTE: "En este informe se menciona un número sorprendentemente alto de cuentas de ahorro y de préstamo —tal vez mucho más de 750 millones— mantenidas en instituciones financieras orientadas a clientes que, por lo general, se sitúan por debajo del nivel económico de las personas que reciben servicios de los bancos comerciales. Incluso antes de la publicación del informe, ha quedado en claro que la mención de esta conclusión puede dar lugar a graves malas interpretaciones cuando no se entienden y explican correctamente los matices de los datos. Dadas las cuantiosas cifras que se declaran en el documento, se puede tener una impresión superficial en el sentido de que la tarea de llegar a los clientes de bajos ingresos, especialmente a clientes pobres, está cumplida porque son tantas las personas que ya reciben servicios. Ninguna conclusión de ese tipo se justifica por los datos contenidos en el presente documento. Las instituciones estudiadas atienden a muchos clientes que no son pobres o que no se encuentran en situación próxima a la pobreza, entre los cuales probablemente se incluyan algunas personas que también podrían recurrir a los bancos comerciales. (En general, no se dispone de información sobre la distribución socioeconómica de los clientes de estas instituciones). Además, cuatro quintos de las cuentas declaradas son cuentas de ahorro, y los problemas relacionados con el acceso a los servicios pueden ser mayores para los préstamos que para los ahorros.

"Una aseveración correcta de la principal conclusión de este documento es que existen más de 750 millones de cuentas en diversas clases de instituciones financieras que, en general, están orientadas a mercados que se sitúan por debajo del nivel de los bancos comerciales, y que una fracción importante de los clientes de estas instituciones probablemente son pobres o se encuentran en situación próxima a la pobreza. El mensaje no es que la tarea está prácticamente terminada (cualquier persona con experiencia en el terreno sabe que eso no es cierto), sino que estas instituciones ofrecen una gran oportunidad.

"El CGAP pide que este documento y los datos que contiene no sean citados sin una aclaración de este aspecto fundamental".

Resumen

La mayoría de los participantes en el "movimiento" de las microfinanzas en las últimas décadas consideran que su meta es mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios financieros para sus clientes pobres y en situación próxima a la pobreza[1]. Hasta ahora, gran parte de la atención de este movimiento se ha centrado en una clase relativamente nueva de instituciones microfinancieras (IMF) especializadas que se ocupan directamente de estos clientes. La mayoría de estas IMF, aunque no todas, eran organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro que se dedicaban al otorgamiento de préstamos.

El CGAP[2] estudió recientemente la cobertura global de un amplio conjunto de instituciones que se ocupan en cierta medida en extender los servicios financieros a clientes que se sitúan por debajo del nivel económico de los clientes tradicionales de los bancos comerciales. Por lo tanto, estas instituciones tienen un doble objetivo: además de su objetivo financiero, tienen un objetivo social o de desarrollo. Si se le preguntara a sus gerentes cuál de los dos es el primordial, la mayoría respondería que el objetivo no financiero —ampliar la cobertura para incluir a las personas que normalmente no reciben servicios de los bancos— es el fundamental, y que lograr sólidos resultados financieros es un medio para llegar a esa meta, pero no un fin en sí mismo. En este documento se hace referencia a esas instituciones como "instituciones financieras alternativas" (IFA).

En la investigación del CGAP se encontró una cifra sorprendentemente alta —**mucho más de 750 millones— de cuentas de ahorro y préstamo mantenidas en IFA** en países en desarrollo y en transición[3]. Las IFA comprenden bancos agrícolas y de desarrollo de propiedad estatal; cajas postales de ahorro; cooperativas de ahorro y préstamo de propiedad de sus miembros; cajas de ahorro; pequeños bancos locales o bancos rurales, y diversos tipos de instituciones y programas microfinancieros especializados[4]. En el pasado, casi todas estas instituciones se crearon con el objetivo explícito de atender a los clientes que no tenían acceso a los servicios de bancos comerciales y compañías financieras.

Todos los tipos de IFA, incluidas las IMF, tienen ciertas características comunes. Por lo general, están dirigidas a clientes de bajos ingresos y su fin no es maximizar su rentabilidad. **Casi nunca se dispone de los datos necesarios para determinar la proporción de clientes pobres y de los que no son pobres en estas instituciones**. Las IMF especializadas se diferencian de otros tipos de IFA en que las primeras tienden a concentrarse más específicamente en los pobres y quienes se encuentran en situación próxima a la pobreza, y no sólo en las personas sin acceso a servicios bancarios[5]. Pero incluso para las IMF, los datos sobre los porcentajes de clientes pobres y los que no son pobres son incompletos. Dada la orientación específica hacia la pobreza que tienen muchas IMF, probablemente sea cierto que, en promedio, **sus clientes tienden a ser más pobres que los de otras IFA** del mismo país. Al mismo tiempo, no hay duda de que **esas otras IFA también tienen muchísimos clientes pobres**. El tamaño medio de las cuentas no es uniformemente más pequeño en las IMF en comparación con las otras IFA.

Por su antigüedad y tamaño, las IMF representan un porcentaje impresionante (alrededor del 33%) de las cuentas de préstamo identificadas, pero el porcentaje con respecto al total de cuentas es de 18%.

Consideradas desde el punto de vista convencional, es decir, del total de los activos del sistema financiero, en la mayoría de los países las IFA no son participantes de gran importancia. Sin embargo, el panorama es muy diferente cuando en lugar del dinero se tiene en cuenta a la población. **Probablemente las IFA representan un porcentaje significativo —a veces la mayoría— de los clientes del sistema financiero en la mayor parte de los países en desarrollo y en transición. Por ello, merecen más atención que la que reciben de las autoridades responsables de las políticas y de los donantes externos.**

De la investigación que se presenta en este documento se desprende que las IMF especializadas representan una proporción relativamente pequeña del total de servicios de ahorro y préstamo que ofrecen las IFA. **Si bien los gobiernos, donantes y otros interesados en la cobertura de los servicios microfinancieros deberían continuar promoviendo el crecimiento de las IMF que funcionan bien, también tienen que pensar en las oportunidades y desafíos que plantean las demás IFA.**

En opinión del CGAP, la meta de las microfinanzas es un mundo en el que la mayor cantidad posible de hogares pobres y en situación próxima a la pobreza tengan acceso permanente a una gama adecuada de servicios financieros de alta calidad, con inclusión no sólo de créditos, sino ahorro, seguros y transferencia de fondos. Desde esta

perspectiva, las IFA no satisfacen esa necesidad. A pesar de su amplia cobertura, **las IFA tal vez sólo atienden a una minoría de los clientes sin acceso a servicios bancarios para los que fueron creadas, y muchas tienen importantes limitaciones**, como servicios financieros engorrosos, bajo nivel de cobranza de préstamos, dependencia continuada de grandes subsidios, dominación política y falta de un enfoque agresivo para llegar a los clientes pobres.

Al mismo tiempo, la cobertura e infraestructura de las IFA que no son instituciones microfinancieras pueden ofrecer grandes oportunidades para ampliar el alcance y la calidad de las microfinanzas. La más evidente es la oportunidad de instaurar en otras IFA las técnicas de microfinanciamiento altamente satisfactorias desarrolladas por las IMF a lo largo de las dos últimas décadas.

En este documento se presentan los resultados del estudio del CGAP sobre la cobertura de las IFA a nivel mundial, y luego se analizan con más detalle las características de los tipos de instituciones estudiadas. Por último, se señalan algunas repercusiones estratégicas para quienes quieren ayudar a establecer sistemas financieros al servicio de los pobres. En el anexo se examina la metodología empleada en el estudio, con indicación de algunas limitaciones graves de los datos incluidos en este documento.

Los datos

En esta sección se analiza el número de cuentas de ahorro y de préstamo declaradas por más de 3.000 IFA[6] , desglosadas por regiones:

- Asia oriental y el Pacífico (AOP)
- Europa oriental y Asia central (EAC)
- América Latina y el Caribe (ALC)
- Oriente Medio y Norte de África (OMNA)
- Asia meridional (AM)
- África al sur del Sahara (AFR)

y por tipo de institución:

- *IMF* (con inclusión de ONG e instituciones financieras no bancarias autorizadas (IFNB), bancos comerciales especializados en microfinanzas, y programas microfinancieros en bancos comerciales que ofrecen una gama completa de servicios).
- *Cooperativas financieras/mutuales* (con inclusión de mutuales de crédito e instituciones de ahorro y préstamo municipales).
- *Pequeños bancos rurales o locales.*
- *Bancos agrícolas o de desarrollo de propiedad estatal.*
- *Cajas postales de ahorro* (el tema de las cajas de ahorro no postales se trata por separado al final de esta sección).

Los tipos de instituciones se describen con más detalle en la sección siguiente, en la que se hace una comparación entre las IMF y los otros tipos de IFA.

Metodología y limitaciones

No es fácil encontrar información confiable sobre el número de prestatarios y ahorristas en las IFA. Dado que muchas de estas instituciones no declaran datos a ninguna organización central, los autores han recopilado información de cientos de fuentes. Gran parte de esa información se obtuvo de bases de datos que mantienen instituciones como el Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Microcredit Summit y otras redes. Esta información fue actualizada y se complementó con datos proporcionados directamente por muchas instituciones, sobre todo en los casos en que los autores tenían conocimiento de grandes instituciones que no estaban incluidas en las bases de datos existentes.

Los datos corresponden al año más reciente para el que se dispone de información. En algunos casos, ésta se remonta a 1997, pero la mayoría de los datos citados corresponde al 2000 o años posteriores.

La confiabilidad e integridad de la información presentada en este documento están supeditadas a varias limitaciones que se detallan en el anexo. Dos de ellas revisten especial importancia:

- La representación no fue exhaustiva. Sin lugar a dudas, muchas instituciones quedaron fuera de la red.

- Por lo general, se declara el número de *cuentas*, no el número de *clientes*[7]. Muchas instituciones no pudieron suministrar datos sobre el número de clientes. Esta distinción entre cuentas y clientes es importante. El número de clientes activos es menor que el número de cuentas porque los clientes pueden tener varias cuentas en una o varias instituciones, y muchas cuentas de ahorro están sin movimiento.

Teniendo en cuenta estas limitaciones y el hecho ya mencionado de que los datos incluyen tanto a los clientes pobres como a los que no lo son sin que se sepan los porcentajes correspondientes a cada categoría, es fundamental subrayar que en **este estudio no se identificó un número superior a 750 millones de clientes microfinancieros (es decir, clientes pobres y en situación próxima a la pobreza) que reciben servicios de ahorro y préstamo de IFA.** El marcado énfasis que se pone en este aspecto se debe a la experiencia recogida de las discusiones sobre los datos que tuvieron lugar con anterioridad a la publicación del documento: había una tendencia prácticamente irresistible a simplificar demasiado y, en consecuencia, a exagerar, la conclusión del estudio.

Al mismo tiempo, no cabe duda de que las IFA, incluidas las que comúnmente no se consideran proveedoras de servicios microfinancieros, atienden a una gran cantidad de clientes pobres o en situación próxima a la pobreza, aun cuando no haya fundamentos para calcular el porcentaje de clientes que caen en cada una de estas categorías. La infraestructura y la misión de las IFA que no son IMF ofrecen buenas oportunidades para seguir mejorando el acceso de los pobres a los servicios financieros.

Por último, en el estudio sólo se consideraron los volúmenes y el número de cuentas de ahorro y préstamo. Otras observaciones sobre la naturaleza y las limitaciones de los distintos tipos de IFA se basan en la experiencia anecdótica de los autores y de sus colegas, y no en esta investigación.

Número de cuentas de préstamo y de ahorro

En los Gráficos 1 y 2 se presenta el número de cuentas de préstamo y de cuentas de ahorro, respectivamente, por tipo de IFA y por región geográfica. En el Gráfico 3 se combinan ambos tipos de cuenta, pero no por simple adición. En el caso de las instituciones que declaran tanto cuentas de préstamo como cuentas de ahorro, los datos combinados sólo incluyen unas u otras, según cuales sean más numerosas[8]. Con este ajuste se evita contar dos veces a los clientes que tienen ambos tipos de cuenta en una institución y, por lo tanto, tal vez se obtiene una idea más exacta del número de clientes, y no del número de cuentas. Sin embargo, el ajuste no compensa los clientes que tienen cuentas en más de una institución, los clientes que tienen varias cuentas de ahorro en una institución, ni las cuentas de ahorro sin movimiento.

La única cifra más sorprendente aparece en el Gráfico 3: en las instituciones declarantes existen más de 660 millones de cuentas de préstamo y de ahorro combinadas. Estas cifras no incluyen las cajas de ahorro no postales, porque sólo se disponía de datos sobre el volumen de los activos (y no sobre el número de cuentas). Como se señala más adelante en esta sección, estas cajas de ahorro tienen muchísimas cuentas muy pequeñas. Por lo tanto, el número efectivo de las cuentas combinadas mantenidas en IFA es bastante mayor que 660 millones.

Leyenda

AFR	-	África (al sur del Sahara)	AOP	-	Asia oriental y el Pacífico
EAC	-	Europa y Asia central	ALC	-	América Latina y el Caribe
OMNA	-	Oriente Medio y Norte de África	AM	-	Asia meridional

Gráfico 1. Préstamos activos* en IFA (miles)

	IMF**	Cooperativas y mutuales de crédito	Bancos rurales/ comunitarios	Bancos agrícolas/de desarrollo estatales	Cajas postales de ahorro	Total	Porcentaje del total
AFR	3.956	857	33	348	-	5.193	3%
AOP, incl. China	18.292	1.069	3.147	65.624	-	88.133	58%
[China]	[153]	[18]	(0)	[46.570]	-	[46.741]	[31%]
EAC	430	90	-	28	-	548	0%
ALC	4.464	655	162	51	-	5.332	4%
OMNA	909	11	-	5.912	-	6.832	4%
AM, incl. India	22.366	355	1.467	22.030	-	46.217	30%
[India]	[3.961]	[51]	-	[19.748]	-	[23.760]	[16%]
TOTAL	50.415	3.037	4.809	93.994	-	152.255	100%
Porcentaje	33%	2%	3%	62%	0%	100%	

* Normalmente se incluyen los montos de los préstamos desembolsados, pero que aún no se han reembolsado o cancelado en libros.

** Comprende ONG, instituciones financieras bancarias y no bancarias que se especializan en microfinanzas, así como programas microfinancieros en bancos comerciales que ofrecen una gama completa de servicios.

Gráfico 2. Cuentas de ahorro mantenidas en IFA

	IMF	Cooperativas y mutuales de crédito	Bancos rurales/ comunitarios	Bancos agrícolas/de desarrollo estatales	Cajas postales de ahorro	Total	Porcentaje del total
AFR	3.958	5.648	1.113	343	12.854	23.915	4%
AOP, incl. China	78.708	12.130	6.019	15.772.	141.005	253.634	44%
[China]	[15]	[200]	-	-	[110.000]	[110.215]	[19%]
EAC	163	5.691	-	-	11.503	17.357	3%
ALC	1.298	8.466	48	50	179	10.041	2%
OMNA	713	-	-	29	16.525	46.230	8%
AM, incl. India	18.728	1.620	11.495	53.773	136.383	221.999	39%
[India]	[3.927]	[389]	-	[50.021]	[124.010]	[178.347]	[31%]
TOTAL	103.568	33.553	18.675	98.930	318.450	573.176	100%
Porcentaje	18%	6%	3%	17%	56%	100%	

Leyenda

AFR	-	África (al sur del Sahara)	AOP	-	Asia oriental y el Pacífico
EAC	-	Europa y Asia central	ALC	-	América Latina y el Caribe
OMNA	-	Oriente Medio y Norte de África	AM	-	Asia meridional

Gráfico 3. Cuentas de préstamo y de ahorro combinadas mantenidas en IFA*

	IMF	Coop. y mutuales de crédito	Bancos rurales/ comunitarios	Bancos agrícolas/de desarrollo estatales	Cajas postales de ahorro	Total	Porcentaje del total
AFR* **	6.246	5.940	1.117	634	12.854	26.790	4%
AOP, incl. China	81.430	12.145	6.054	78.772	141.005	319.406	48%
[China]	[154]	[200]	-	[46.570]	[110.000]	[156.924]	[24%]
EAC	495	5.692	-	28	11.503	17.718	3%
ALC	5.156	8.620	162	81	179	14.198	2%
OMNA	1.422	11	-	30.712	16.525	48.670	7%
SAR, incl. India	25.825	2.434	11.623	61.980	136.383	238.245	36%
[India]	[5.589]	[392]	-	[57.821]	[124.010]	[187.812]	[28%]
TOTAL	120.573	34.843	18.955	172.207	318.450	665.028	100%
Porcentaje	18%	5%	3%	26%	48%	100%	

* En el caso de las instituciones que declaran el número de cuentas de préstamo y el número de cuentas de ahorro, en este gráfico sólo se incluye el mayor de esos números.

Las cuentas de ahorro frente a las cuentas de préstamo

En conjunto, las cuentas de ahorro mantenidas en IFA son más numerosas que las cuentas de préstamo a razón de 4 a 1, aproximadamente. Es una pauta a nivel mundial que no varía mucho de una región a otra.

En sus dos primeras décadas, el “movimiento” de las microfinanzas se concentró más en los préstamos que en el ahorro, por tres razones principales:

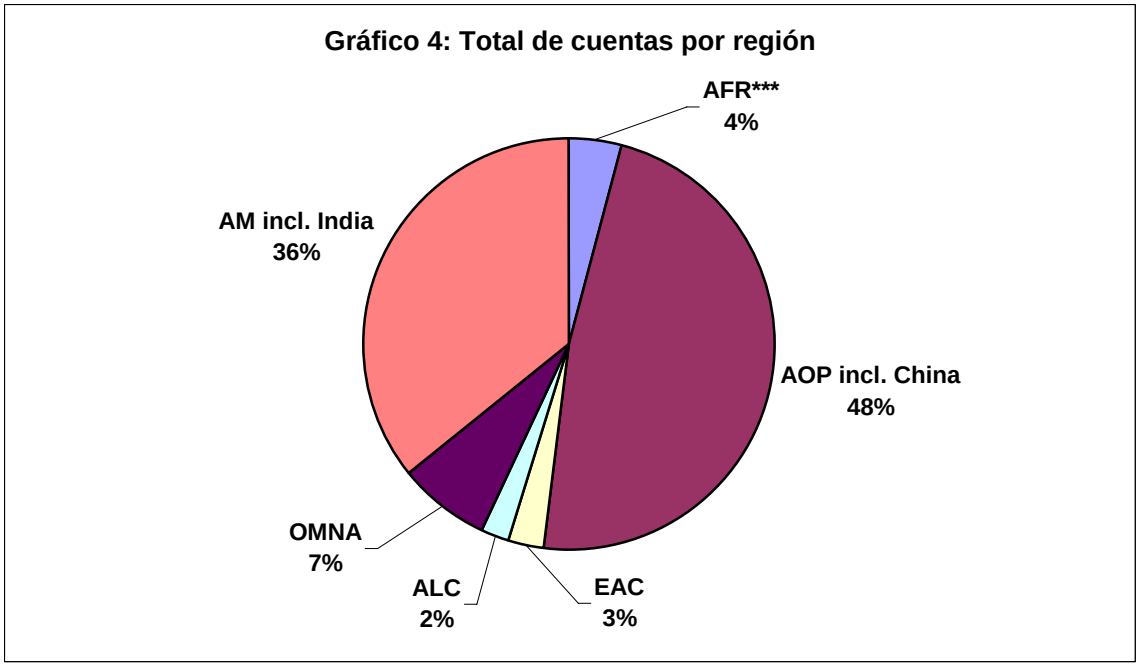
- El objetivo del movimiento era ayudar a los pobres, de quienes se pensaba que no tenían mucho dinero para ahorrar.
- En la mayoría de los países, las nuevas técnicas crediticias, no las nuevas técnicas de ahorro, pusieron en marcha el movimiento.
- La mayoría de las instituciones eran ONG, que no estaban legalmente autorizadas para captar ahorros.

No obstante, en los últimos años se ha reconocido en medida creciente que la mayoría de las familias pobres ahorran, y que esos ahorros suelen ser no financieros (por ejemplo, acumulación de bienes), y ello no se debe a que prefieran el ahorro no financiero, sino a que con frecuencia no tienen acceso a mecanismos de ahorro formales y adecuados.

Hay indicios de que el predominio a nivel mundial del ahorro sobre los préstamos en las IFA también se aplica a muchas instituciones que se centran más específicamente en los clientes más pobres. Cuando esas instituciones ofrecen servicios de préstamo y de ahorro voluntario de buena calidad, suele haber más demanda de servicios de ahorro que de préstamo, principalmente porque cuando por algún motivo un hogar pobre necesita una cantidad de dinero relativamente grande, el ahorro es una forma menos riesgosa de obtenerlo que a través de una deuda que implique una obligación fija de reembolsar los fondos.

Distribución geográfica

Las cifras a nivel mundial indican un predominio de Asia, que tiene alrededor de cinco sextos del total de cuentas tanto de ahorro con de préstamo mantenidas en IFA.



En Asia, a su vez, las cifras más altas corresponden a China e India, países donde el gobierno se ha empeñado tenazmente, aunque no siempre de manera eficaz, en ampliar los servicios financieros. Estos dos países representan el 65% de las cuentas mantenidas en IFA en la región de Asia, y más de la mitad de las cuentas en tales instituciones en todo el mundo.

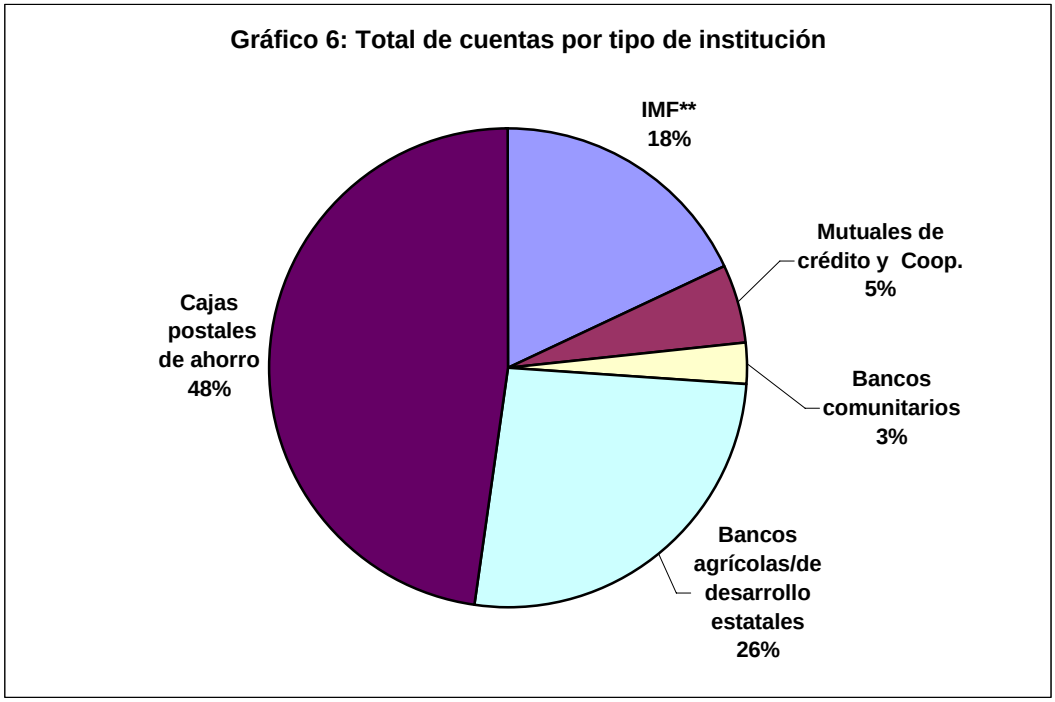
En comparación con sus respectivas poblaciones regionales, el número de cuentas mantenidas en IFA es elevado en Asia, y bajo en África, América Latina, y Europa oriental y Asia central.

Gráfico 5. Cuentas per cápita mantenidas en IFA, por regiones

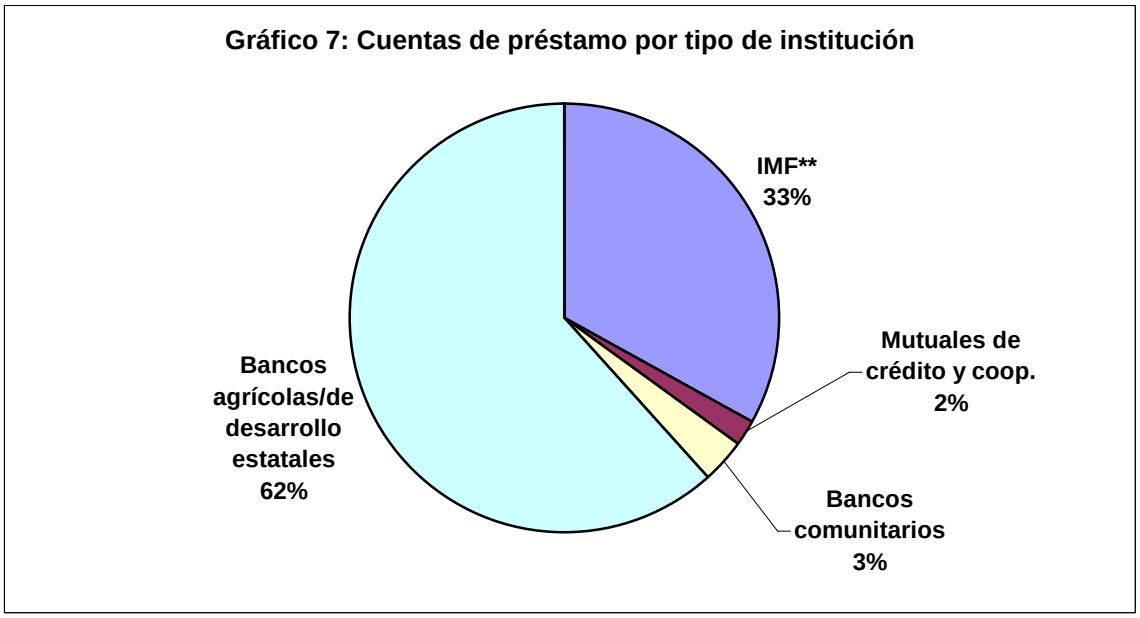
Región	Población	Total de cuentas	Cuentas por cada 100 habitantes
AFR	666,000,000	27,000,000	4
AOP, incl. China	1,866,000,000	319,000,000	17
[China]	[1,280,975,000]	[157,000,000]	[12]
EAC	385,369,332	18,000,000	5
ALC	515,988,980	14,000,000	3
OMNA	377,797,840	49,000,000	13
AM, incl. India	1,372,806,710	238,000,000	17
[India]	[1,048,279,000]	[188,000,000]	[18]
TOTAL	5,183,731,692	665,000,000	13

Distribución por tipo de institución

La mayor parte de las discusiones sobre microfinanzas —y las bases de datos sobre el desempeño en este ámbito— se centran en las ONG, las IFNB y los bancos comerciales que se especializa en microfinanciamiento, así como en los programas microfinancieros en los bancos comerciales que ofrecen una gama completa de servicios. En conjunto, estas IMF representan aproximadamente el 18% del total combinado de cuentas identificadas en este ejercicio. (Dentro del grupo de IMF, las ONG mantienen alrededor del 6% del total de cuentas). Las cooperativas financieras representan otro 6%. **Las IFA de propiedad estatal, incluidas las cajas postales de ahorro, son predominantes**, ya que representan tres cuartos de las cuentas combinadas.



Tal vez no cause sorpresa que las IMF constituyan tan sólo una pequeña parte del total de cuentas, ya que la mayoría son cuentas de ahorro y muchas IMF sólo conceden crédito. Cuando sólo se consideran los servicios crediticios, **las IMF representan alrededor del 33% de los préstamos** (el 25% de los préstamos proviene de ONG). La proporción que corresponde a las IMF aumenta al 57% si no se incluye a China e India. Este es un logro impresionante, puesto que las IMF como grupo tienen menos antigüedad y son más pequeñas que las demás IFA. Al mismo tiempo, no hay duda de que otras instituciones que no son IMF conceden muchos préstamos a clientes pobres y en situación próxima a la pobreza. (Más abajo se analizan los niveles de pobreza de los clientes de las IFA).



Tamaño de las cuentas y niveles de pobreza de los clientes

Por "microfinanzas" normalmente se entiende servicios financieros a clientes pobres o en situación próxima a la pobreza. En lo que respecta a la mayoría de las IFA estudiadas, no hay una forma significativa de calcular el porcentaje de sus clientes que se ajustan a esta descripción. Al mismo tiempo, **es muy probable que los clientes pobres o en situación próxima a la pobreza constituyan una parte significativa de la clientela de las IFA, o incluso de las IFA que no son instituciones microfinancieras**. Esta aseveración se basa no sólo en la experiencia anecdótica con los clientes y las sucursales de las IFA en varios países, sino también en los datos sobre el tamaño medio de las cuentas obtenidos en este estudio.

Existe una correlación significativa, aunque bastante general, entre el tamaño de las cuentas y el nivel de los activos e ingresos de los clientes. Se calculó el tamaño medio de las cuentas del subconjunto de instituciones (alrededor del 80%) que declararon tanto el saldo total de los préstamos o ahorros y el número de cuentas de préstamo o de ahorro. Los saldos medios de las cuentas de ahorro que figuran en el Gráfico 8 son muy bajos en algunas instituciones. Los saldos de los préstamos que aparecen en el Gráfico 9 son por lo general más bajos en las IMF que en otras AFI, aunque no siempre: en África y Europa oriental, las mutuales de crédito registran saldos de préstamos más bajos que las IMF[9].

Gráfico 8. Saldos medios de las cuentas de ahorro mantenidas en IFA como porcentaje del ingreso nacional bruto per cápita

	IMF	Cooperativas y mutuales de crédito	Bancos rurales/ comunitarios	Bancos agrícolas/de desarrollo estatales	Cajas postales de ahorro
AFR	29%	27%	11%		8%
AOP, incl. China	9%	64%	6%		42%
China					41%
EAC	25%	7%			318%
ALC	15%	16%	2%		%
OMNA					13%
SA, incl. India	10%	2%	4%	37%	18%
India	2%	0%	0%	37%	18%

Gráfico 9. Saldos medios de los préstamos de las IFA, como porcentaje del ingreso nacional bruto per cápita

	IMF	Cooperativas. y mutuales de crédito	Bancos rurales/ comunitarios	Bancos agrícolas/de desarrollo estatales
AFR	137 %	55%	34%	143%
AOP, incl. China	14%	74%	58%	23%
China	8%	13%		22%
EAC	68%	15%		nd
ALC	43%	57%	39%	69%
OMNA	131 %			1%
AM, incl. India	17%	12%	18%	66%
India	13%	9%		66%

Cajas de ahorro

Las cajas de ahorro no postales suelen clasificarse como IFA según la definición utilizada en este documento: la mayor parte de estas cajas se estableció con la misión de prestar servicios a los clientes que no eran atendidos por los bancos comerciales. En general, no son instituciones que busquen maximizar su rentabilidad. Si bien estas cajas de ahorro atienden a un número importante de clientes de bajos ingresos, no se han incluido en los datos declarados hasta ahora porque rara vez se dispone de información sobre el número de cuentas mantenidas en estas instituciones. En el Gráfico 10 se muestra el tamaño de los activos de las cajas de ahorro en los países incluidos en este estudio. El gráfico se basa en información proveniente del World Savings Bank Institute (WSBI), y en él no se incluyen los pocos miembros del WSBI cuyos datos quedaron recogidos en alguno de los demás tipos de instituciones.

Gráfico 10. Total de activos de las cajas de ahorro, en comparación con el total de activos del sistema bancario, por regiones

(en millones de US$)

Región	Total de activos de las cajas de ahorro	Total de activos del sistema bancario*	Porcentaje del total de activos del sistema bancario
AOP	$649.338	$2.217.064	29,3%
AM	$65.039	$302.184	21,5%
ALC	$47.689	$985.179	4,8%
AFR	$821	$152.055	0,5%
ECA	$100.275	$367.099	27,3%
OMNA	$15.279	$484.673	3,2%
Total	$878.441	$4.508.255	19,5%

Fuente: World Savings Bank Institute. Datos correspondientes a 2000–2003, según el país.

Si estas cajas de ahorro no postales no se incluyen en las cifras totales, los activos de las IFA generalmente son ínfimos en comparación con el total de activos del sistema bancario. En los países estudiados, éstas representan en promedio apenas el 2, 5% de los activos del sistema bancario. Sin embargo, en el Gráfico 10 se aprecia que las cajas de ahorro son participantes financieros importantes en la mayoría de las regiones: en los países estudiados, representan casi un quinto de los activos del sistema bancario.

A pesar de la falta de datos sobre el número de cuentas en las cajas de ahorro no postales, probablemente éstas atienden a un número muy elevado de clientes “tipo IFA”, es decir, clientes que normalmente no son atendidos por los bancos comerciales. La única forma de obtener un cálculo estimado de esta cifra es hacer ciertas suposiciones especulativas sin mucha base empírica. Los autores consideran que los supuestos que se indican más abajo son conservadores; se pide a los lectores que usen en su reemplazo cualquier supuesto que les parezca más plausible. Los autores no afirman haber llegado a una estimación confiable.

En primer lugar, se podría suponer que hasta el 90% de los activos de las cajas de ahorro corresponden a su capital social, y que las grandes cuentas de depósito son más típicas de los bancos comerciales que de las IFA. El otro 10% de los activos, correspondiente a cuentas más pequeñas, sería de aproximadamente US$90.000 millones. Entonces, se podría suponer que el tamaño medio de las cuentas es de US$600, cifra que se aproxima al extremo superior de la distribución de los tamaños medios de las cuentas determinados en este estudio. Sobre la base de estos supuestos especulativos, aunque probablemente conservadores, las cajas de ahorro no postales deberían añadir otros 150 millones de cuentas, con lo cual el número total de las cuentas mantenidas en AFI llegaría a más de 750 millones.

Remesas

Debido a la limitada disponibilidad de datos, en el estudio no se incluyeron las remesas internacionales ni las transferencias de fondos dentro de los países. Sin embargo, estos servicios son muy significativos por su volumen y muy importantes para los clientes pobres. Muchas familias de escasos recursos subsisten gracias a las remesas de parientes que trabajan en otros países. Se estima que en 2002 las remesas hacia países en desarrollo ascendieron a US$80.000 millones, es decir, el doble de la ayuda proporcionada por los países ricos[10]. Es probable que las remesas efectivas sean considerablemente mayores porque en el Gráfico 10 no se incluyen los fondos transferidos por intermedio de “correos” y otros medios informales. Los servicios de transferencia de fondos dentro de un país

también son importantes, especialmente para las familias de zonas rurales que reciben ayuda de parientes que trabajan en la ciudad.

Características de las instituciones: las IMF y otras IFA

Agrupación de las IFA

Las instituciones microfinancieras especializadas son el tipo más reciente de una serie de IFA muy antiguas que han sido creadas por filántropos, otros empresarios con conciencia social, gobiernos y comunidades a fin atender a aquellos hogares que no tienen acceso a servicios adecuados de bancos comerciales y compañías financieras. Las categorías utilizadas en este documento no son exhaustivas ni están exentas de ambigüedad o superposiciones, pero han resultado útiles para organizar la investigación que aquí se presenta.

- ***IMF especializadas***. Estas IMF están estructuradas como organizaciones no gubernamentales o autorizadas oficialmente como instituciones financieras no bancarias. La mayoría de estas instituciones ha surgido de la "revolución microfinanciera" que comenzó a ganar impulso en los años ochenta. En general se concentran en el otorgamiento de créditos, y se valen de nuevas técnicas sumamente eficaces para conceder y recuperar préstamos sin garantía de muy poca cuantía. Los depósitos se suelen limitar a la garantía en efectivo de los préstamos, de carácter obligatorio. Algunas IMF han obtenido la aprobación de las autoridades financieras del Estado y están bajo su supervisión, con la finalidad de ofrecer servicios de depósito voluntario a su clientela y financiarse ya sea mediante la captación de depósitos del público o recurriendo a fuentes comerciales de financiamiento.

- ***IMF organizadas como bancos comerciales*.** Como grupo, los bancos comerciales no tienen los mismos objetivos sociales que caracterizan a la mayoría de las IFA. Sin embargo, numerosas IMF especializadas están organizadas como bancos comerciales. Además, diversos bancos comerciales han creado programas o departamentos de microcrédito especializados aparte de sus operaciones más convencionales. Estas instituciones y programas se incluyen en esta categoría porque están dirigidos a clientes que se sitúan por debajo del nivel económico de las personas que normalmente reciben servicios de los bancos comerciales. La razón de ser de estos programas suele incluir, aunque no siempre, un importante elemento social.

- ***Cooperativas financieras (con inclusión de las mutuales de crédito).*** Esta categoría abarca una amplia gama de instituciones de ahorro y préstamo de propiedad de sus miembros. Dado que la adhesión a estas instituciones suele basarse en algún "vínculo común" (por ejemplo, ser empleados de una misma empresa, o vivir en un mismo poblado), las cooperativas financieras tienden a ser relativamente pequeñas. Las que gozan de solidez tienden a concentrarse más en el ahorro que en el crédito. La estructura de gobierno por lo general se basa en el principio de "una persona, un voto". Algunas organizaciones de ahorro y préstamo de propiedad municipal (por ejemplo, las cajas municipales de Perú) también se han incluido en esta categoría.

- ***Pequeños bancos rurales o locales.*** Varios países ofrecen una licencia especial a pequeñas intermediarias financieras no cooperativas de pequeño tamaño y de propiedad local (por ejemplo, los bancos rurales de Filipinas, los bancos populares de crédito (Bank Perkreditan Rakyat o BPR) de Indonesia, los bancos comunitarios de Nigeria, los bancos rurales de Ghana, y las cooperativas de crédito rural de China). Algunas de estas instituciones son de propiedad de las personas; en otros casos, la propiedad se reparte entre los gobiernos locales y regionales. Normalmente puede autorizarse su funcionamiento con un monto de capital pagado de unas pocas decenas de miles de dólares. Si bien algunos pueden crecer bastante, estos bancos se mantienen en pequeña escala en comparación con otros intermediarios financieros reglamentados en un país determinado. Con excepción de su estructura de gobierno, que normalmente se concentra en unos pocos propietarios, se asemejan a las mutuales de crédito por la escala y alcance de los servicios que prestan.

- ***Bancos agrícolas y de desarrollo de propiedad estatal.*** Para poder llegar a los sectores que los bancos comerciales no atienden, muchos gobiernos han establecido bancos estatales para promover la agricultura u otras actividades que se consideran prioritarias para el desarrollo. Estos bancos suelen ser de gran tamaño y muchos se concentran más en el crédito que en los ahorros, lo cual los vuelve especialmente susceptibles a las interferencias políticas. Los gobiernos a menudo han estado dispuestos a subsidiar las continuas pérdidas de estas instituciones, política que tiende a debilitar la disciplina de gestión. Obtener información de estas instituciones fue

especialmente difícil, de manera que muchas de ellas no están representadas en la base de datos utilizada para este análisis.

- ***Cajas postales de ahorro.*** Para los despachos de correo se requiere una amplia red de oficinas postales, incluso en zonas rurales, así como un sistema que funcione debidamente para trasladar documentos e información de una oficina a otras. En algunas oficinas de correo, el tiempo del personal no se dedica exclusivamente al manejo de correspondencia. En muchos países se aprovecha la estructura de correos para proporcionar servicios financieros. Las cajas postales por lo general no otorgan préstamos; sus servicios se limitan al ahorro y a los pagos y transferencias. El volumen de las cuentas y de las transacciones suele ser bastante pequeño.

- ***Cajas de ahorro no postales***. En esta categoría se incluyen instituciones tanto privadas como públicas. Estas últimas suelen ser muy grandes. Como su nombre lo indica, se dedican principalmente al ahorro. Algunas tienen carteras de préstamos, pero la mayoría de sus activos crediticios consisten en grandes préstamos para inversión y no tanto en pequeños préstamos a particulares. Dada la gran dificultad para reunir datos a nivel mundial sobre el número de cuentas mantenidas en cajas de ahorro, esta categoría de instituciones se analiza por separado de las demás IFA.

¿Qué tienen en común las IFA?

Todos estos tipos de instituciones (incluidas las IMF) se establecieron inicialmente con el objetivo expreso de atender a clientes que no recibían servicios adecuados de parte de los bancos comerciales y compañías financieras. La gran mayoría de IFA tienen un objetivo doble: además de su objetivo financiero, también procuran alcanzar algún tipo de objetivo social o público. En consecuencia, no procuran maximizar su rentabilidad. En términos generales, sus clientes suelen tener menos ingresos y activos que los clientes con acceso a bancos comerciales. El volumen medio de las cuentas y las transacciones suele ser más pequeño en las IFA que en los bancos comerciales. La cobertura de todos los tipos de IFA probablemente se extienda a un número importante de clientes pobres, pero con la escasa información disponible es casi imposible determinar la proporción de estos clientes.

Cuando se autoriza a las IFA a captar depósitos, por lo general éstas no son supervisadas por la misma unidad que supervisa a los bancos comerciales, sino por una unidad no bancaria independiente del organismo de gobierno que supervisa a los bancos, o por una entidad totalmente distinta. Los órganos reguladores y de supervisión a menudo piensan que las IFA no pertenecen al sistema financiero de un país. Con frecuencia, la supervisión de las IFA no sólo es menos rigurosa, sino que de menor calidad que la supervisión a que están sometidos los bancos comerciales.

¿En que se diferencian las IMF de las demás IFA?

La distinción más importante es que la misión de las IMF normalmente incluye un fuerte énfasis en los pobres, o en los pobres y las personas que se encuentran en situación próxima a la pobreza, y no sólo en clientes de bajos ingresos o quienes no tienen acceso a servicios bancarios. Si bien la mayoría de las IMF no suministra datos sobre el nivel de pobreza de sus clientes, es probable que éstos, en general y como grupo, sean más pobres —y quizás bastante más pobres— que los clientes de otras IFA (aunque puede haber excepciones según la región).

Microcredit Summit mantiene la mayor base de datos sobre IMF. Los datos sobre la cobertura de estas instituciones son, por lo general, los que declaran ellas mismas, pero no está del todo claro el grado en que estos datos se confirman en forma independiente. Según Microcredit Summit, a finales de 2002 más del 60% de los prestatarios de las IMF eran “muy pobres” cuando comenzaron a recibir préstamos de éstas. La expresión “muy pobres” comprende a las personas que se encuentran en la mitad inferior de quienes viven por debajo de la línea de pobreza del país, o cuyos ingresos individuales equivalen a menos de US$1 al día[11] .

A diferencia de otras IFA, la mayoría de las IMF inició sus operaciones concentrándose casi exclusivamente en el crédito. Esto no debe causar sorpresa, porque la proliferación y cobertura de las IMF se vieron impulsadas por el desarrollo de nuevas tecnologías que resultaron ser sumamente exitosas para otorgar y recuperar pequeños préstamos concedidos a prestatarios que no estaban en condiciones de dar una garantía convencional[12]. Su planteamiento básico era que un buen mecanismo de crédito tiene tanto valor para los clientes pobres, que éstos reembolsarían fielmente sus préstamos, aun cuando no hubiera garantías de por medio, para poder seguir teniendo acceso al crédito (en la medida en que la IMF tuviera disciplina y condicionara los nuevos préstamos al reembolso satisfactorio de los créditos anteriores).

Las IMF sorprendieron al mundo no sólo mostrando que los pobres reembolsarían préstamos pequeños, sino también demostrando que si este tipo de financiamiento se manejaba correctamente, podía transformarse en un negocio rentable que financiara todos sus costos y tuviera una amplísima cobertura, sin necesidad de contar con constantes infusiones de recursos en forma de subsidios poco confiables del gobierno o de donantes. Pese a que la mayoría de las IMF no son sostenibles desde el punto de vista financiero, las que sí lo son tienden a crecer considerablemente, con el resultado de que las IMF rentables representan hoy día un porcentaje importante y en crecimiento de todos los clientes de estas instituciones en el mundo entero.

Dado su interés inicial en los préstamos, y debido a las limitaciones legales, hasta ahora las IMF como grupo han sido mucho más eficaces en otorgar créditos que en proporcionar buenos servicios de depósito voluntario. Sin embargo, el "sector" de las IMF está cada vez más consciente de que, aparte de los créditos, los clientes necesitan otros servicios, tales como ahorro, seguros y transferencia de fondos. Hay otras IFA que tienen más experiencia y ofrecen mayor cobertura que las IMF en estas áreas, lo cual abre oportunidades para las IMF, ya que pueden recurrir a otras IFA como fuente de conocimientos sobre la materia o como socios potenciales.

A diferencia de algunas de las otras IFA que conceden préstamos, en un comienzo la mayoría de las IMF tenía como misión otorgar financiamiento en (muy) pequeña escala para financiar actividades comerciales: querían financiar pequeñas microempresas que pudieran sacar a sus clientes de la situación de pobreza, o al menos protegerlos de algunos de los factores de vulnerabilidad relacionados con la pobreza. Más recientemente, se ha reconocido que incluso cuando los préstamos se otorgan explícitamente para fines comerciales, muchos clientes, y en algunos casos la mayoría de éstos, en realidad usan la liquidez que generan dichos préstamos para objetivos no comerciales en la economía de sus hogares. Y probablemente así es como debería ser, partiendo del supuesto muy plausible de que, por lo general, los prestatarios pueden determinar de mejor manera que las instituciones financieras el destino de los recursos disponibles que permitirá elevar en mayor medida el nivel de bienestar de los hogares.

Las IFA y las metas de las microfinanzas

En opinión del CGAP, el desafío para las microfinanzas es construir un mundo en el cual la mayor cantidad posible de los hogares pobres o en situación próxima a la pobreza tengan acceso permanente a un conjunto de servicios financieros apropiados y de alta calidad. Esta visión comprende cuatro dimensiones:

- ***Amplitud de la cobertura***: dar acceso a la mayor cantidad de personas posibles.

- ***Profundidad de la cobertura***: llegar a las personas que se encuentran en los niveles inferiores de la escala de ingresos, en la medida en que ello sea práctico.

- ***Calidad de los servicios:*** ofrecer una gama adecuada de instrumentos financieros (ahorro, préstamos, remesas y seguros) que se ajusten a las necesidades reales de los clientes.

- ***Sostenibilidad financiera:*** determinar los precios de los servicios financieros de manera que se puedan cubrir sus costos y que dichos servicios no desaparezcan cuando los donantes o los gobiernos ya no estén dispuestos a subsidiarlos o no puedan hacerlo.

¿En qué medida logran esas metas las IFA?

Amplitud de la cobertura (cobertura del mercado)

Si las IFA mantienen más de 750 millones de cuentas en todo el mundo, ¿en que medida cubren el mercado de clientes potenciales, es decir, aquellos que se encuentran por debajo del nivel económico de las personas que normalmente reciben servicios de bancos comerciales y compañías financieras? No ha sido posible llegar, al menos en el marco de la presente investigación, a una estimación confiable de la demanda a nivel mundial de servicios de las IFA. Tampoco se pudo obtener una estimación confiable del porcentaje de ese mercado que actualmente es atendido por IFA.

La única forma de obtener un cálculo estimado de la cobertura del mercado es hacer ciertas suposiciones muy especulativas sin mucha base empírica. En el Gráfico 11 se presenta un cálculo basado en un conjunto de supuestos,

cada uno de los cuales plantea interrogantes que en este momento los autores no están en condiciones de responder; se pide a los lectores que usen en su reemplazo cualesquiera otros supuestos que les parezcan más plausibles.

Gráfico 11. Estimación de la cobertura del mercado de las IFA

Demanda	
1. Población mundial	6.000 millones
2. Menos los clientes de países ricos y de bancos comerciales en otros países	(1.000 millones)
3. Menos la población por debajo o por encima de la edad para trabajar	(2.000 millones)
4. Es igual al mercado objetivo de las IFA	3.000 millones
Oferta	
5. Cuentas de ahorro/préstamo mantenidas en IFA, incluidas las cajas de ahorro (tomado del Gráfico 2), más la cifra estimada correspondiente a las cajas de ahorro no postales	750 millones
6. Menos las cuentas de ahorro sin movimiento	(100 millones)
7. Es igual a las cuentas de ahorro y de préstamo activas	650 millones
8. Menos un margen para los clientes que tienen varias cuentas [un quinto del #7]	(130 millones)
9. Es igual a los clientes activos de las IFA	~ 500 millones
Cobertura del mercado	
10. Clientes activos como porcentaje del mercado objetivo [#9 ÷ #4]	17%
11. Personas con acceso como porcentaje del mercado objetivo [#10 x 2]	33%

Por el lado de la demanda, se podría comenzar con una población mundial de aproximadamente 6.000 millones de personas y luego restar alrededor de 1.000 millones de personas que viven en países ricos o que son clientes de bancos comerciales en otros países. Los 5.000 millones restantes se podrían reducir en unos 2.000 millones de personas menores de 15 años o demasiado mayores para trabajar[13], con lo que queda un mercado de las IFA de unos 3.000 millones de personas en edad de trabajar que no reciben servicios del sistema de la banca comercial.

Por el lado de la oferta, se puede comenzar con el supuesto extremo de que en las IFA hay más de 750 millones de cuentas pertenecientes a clientes que no tienen acceso a los bancos comerciales[14]. Se supone que la séptima parte de los 700 millones de cuentas de ahorro (550 millones del Gráfico 2, más una cifra estimada de 150 millones de cuentas en cajas de ahorro), es decir 100 millones, están sin movimiento. Al deducir estos 100 millones de cuentas sin movimiento de los 750 millones de cuentas en total (Gráfico 3, más 150 millones de cuentas en cajas de ahorro), quedan 650 millones de cuentas activas. Por último, si se supone que un quinto de esa cifra corresponde a varias cuentas de ahorro mantenidas en una institución por un mismo cliente, o a cuentas mantenidas por un cliente en diversas instituciones, el saldo restante son aproximadamente 500 millones de clientes activos en un momento determinado, en comparación con un mercado objetivo de 3.000 millones de clientes potenciales.

A partir de estos supuestos, las IFA estarían atendiendo activamente a tan sólo uno de cada seis clientes potenciales. Pero "utilización activa" no es lo mismo que "acceso": los servicios financieros están disponibles para muchas personas que tal vez decidan no utilizarlos en un determinado momento. Si se supone que los clientes activos de las IFA representan solamente la mitad de las personas que tienen acceso a los servicios de esas instituciones cuando los necesitan, entonces la estimación aumenta a 1.000 millones de personas con acceso a servicios de las IFA, es decir, un tercio del mercado objetivo.

Estos supuestos abiertamente especulativos indicarían que aun así las IFA no llegan a dos tercios de la población carente de servicios bancarios para la que fueron creadas. Algunas personas incluidas en esta estimación de la demanda están demasiado desamparadas como para usar servicios financieros. Otras viven en zonas tan alejadas o poco pobladas que no resulta práctico ofrecer servicios financieros formales. Sin embargo, aun teniendo en cuenta ese tipo de personas y, en forma más general, teniendo en cuenta el gran margen de error de los supuestos en que se basa esta estimación, no cabe duda de que la batalla para dar acceso a servicios financieros a la mayor cantidad de gente posible está muy lejos de ganarse.

Profundidad de la cobertura: Cómo llegar a los pobres

El cálculo muy especulativo efectuado en la sección anterior indica que dos tercios de la población que carece de servicios bancarios no tiene acceso a servicios financieros formales. Se podría esperar que la proporción de personas pobres o en situación próxima a la pobreza que no recibe dichos servicios fuera mucho mayor. Como grupo, las IMF tienden a concentrarse muy específicamente en los clientes pobres o en situación próxima a la pobreza, pero no ocurre lo mismo con la mayoría de las IFA en las demás categorías, aun cuando el tamaño medio de sus cuentas indique que atienden a muchos clientes con esas características.

Los préstamos sin garantía y los depósitos líquidos son dos instrumentos financieros particularmente importantes para la gente pobre. La mayor parte de las IFA de propiedad estatal, que representan la gran mayoría de la infraestructura y prestación de servicios, o bien no otorgan préstamos sin garantía, o, si lo hacen, no son eficaces. Las IFA públicas suelen ser más eficientes en la captación de ahorros, pero muchas de ellas no ofrecen instrumentos de ahorro suficientemente líquidos y convenientes para satisfacer las necesidades de los pobres, quienes quieren tener acceso inmediato a su dinero para hacer frente a los imprevistos que les pueda deparar su precaria existencia.

Calidad de los servicios

El estudio del CGAP no arroja nuevas luces sobre este tema. Sin embargo, la experiencia anecdótica indica claramente que los servicios de muchas IFA, especialmente las de propiedad estatal, pueden ser de menor calidad. Entre los problemas comunes cabe mencionar los elevados costos de transacción para los clientes (en especial, el tiempo necesario para acceder a los servicios); instrumentos de ahorro y préstamo innecesariamente rígidos; información poco confiable y poco accesible sobre las cuentas, y un trato poco respetuoso por parte del personal. Además, hay problemas con la gama de instrumentos disponibles: por ejemplo, las IFA tienen deficiencias en cuanto a lo que podrían estar haciendo respecto de las remesas y los seguros.

Sostenibilidad financiera

Muchas IFA no generan suficientes ingresos de los clientes para cubrir los costos de los servicios financieros. Algunas personas consideran que esto es aceptable debido a la misión social que cumplen estas instituciones. Este punto de vista podría ser menos problemático ***si*** se supusiera que existen suficientes subsidios públicos y de donantes para dar acceso a servicios financieros a todos los hogares pobres y en situación próxima a la pobreza, y que se garantiza la disponibilidad a largo plazo de tales subsidios. Pero estos supuestos están bastante alejados de la realidad.

Evidentemente, las instituciones que no cubren sus costos se descapitalizarán y desaparecerán, a menos que los gobiernos o los donantes continúen subsidiándolas. Pero incluso cuando se dispone de tales subsidios, éstos casi nunca son suficientes para satisfacer más que una fracción de la demanda, de modo que hay que racionar los servicios (por ejemplo, asignación política de los recursos o imposición de elevados costos de transacción a los clientes). No hay razones para esperar que los subsidios públicos y de los donantes para las finanzas de los pobres aumenten de manera significativa en el futuro; por el contrario, la tendencia parece ser descendente.

En cambio, las instituciones financieras que sí logran cubrir sus costos, incluidos los costos previstos del financiamiento de fuentes comerciales, pueden continuar ofreciendo y ampliando sus servicios atrayendo financiamiento sin subsidios en condiciones de mercado. A los efectos prácticos, el financiamiento en condiciones de mercado es ilimitado. Existe una enorme brecha entre la actual oferta de finanzas para la gente pobre y la demanda de tales recursos. Esta brecha nunca será colmada por intermediarios financieros que continuamente pierden dinero, como ocurre con muchas IFA.

Una de las mayores dificultades para lograr la sostenibilidad financiera es el hecho de que la mayoría de las IFA de propiedad estatal, y también algunas instituciones privadas, no saben bien cómo otorgar y cobrar pequeños préstamos sin garantía para evitar niveles insostenibles de morosidad. En más de algún caso, el problema no se limita al simple desconocimiento de técnicas adecuadas de financiamiento: la condonación general de préstamos otorgados por IFA estatales a veces se utiliza con fines políticos.

En términos más generales, la política puede distorsionar muchas dimensiones del funcionamiento de las IFA estatales, incluidas la selección de gerentes, la ubicación de las sucursales y las relaciones laborales.

Repercusiones estratégicas para las microfinanzas

La información recopilada en este estudio indica que las IFA merecen más atención que la que reciben por parte tanto de los proponentes del microfinanciamiento como de los bancos centrales y los ministerios de finanzas.

Los que han trabajado en los primeros 20 años del movimiento moderno de las microfinanzas se han concentrado principalmente en las nuevas técnicas de crédito y en las "instituciones microfinancieras" privadas, principalmente ONG, que llevaron a la creación de esas técnicas. En medida creciente, la tendencia actual es ampliar el enfoque para incluir otros servicios financieros, sobre todo el ahorro, y también otras instituciones. En particular, las instituciones de propiedad estatal representan tres cuartas partes del total de cuentas mantenidas en IFA, y dos tercios de las cuentas de préstamo en dichas instituciones. Incluso si el enfoque se limita a los clientes pobres y en situación próxima a la pobreza o, más específicamente, a los préstamos a esos clientes, es posible que instituciones distintas de las IMF estén suministrando la mayoría de los servicios.

Como regla general, las autoridades financieras del gobierno no piensan en las IFA como parte integrante del sistema financiero, y por lo tanto pueden tratarlas con cierta "negligencia benigna". En particular, las IFA no suelen tener el mismo nivel de supervisión. Esta actitud es comprensible, dado que las IFA (sin considerar las cajas de ahorro) representan un porcentaje muy pequeño de los activos del sistema financiero. Pero el volumen de los activos no es el único parámetro para medir un sistema financiero. Si en lugar del dinero se tiene en cuenta el número de personas, las IFA probablemente representan una proporción significativa —y a veces la mayoría— de los clientes del sistema financiero en muchos de los países incluidos en este estudio. Desde esta perspectiva, **las IFA deberían ocupar un lugar central en los programas de reforma y modernización del sector financiero**.

Con respecto a la mayoría de los países incluidos en este estudio, el equipo de investigación no pudo obtener información sobre el número de cuentas en bancos comerciales o en el sistema bancario en su conjunto. En consecuencia, no fue posible hacer una comparación a nivel mundial entre el número de cuentas mantenidas en IFA y el número de cuentas en los bancos comerciales. Sin embargo, los ejemplos que aparecen en el Gráfico 12 muestran la importancia que pueden tener las IFA, incluso si en la comparación se excluyen las cajas de ahorro debido a la falta de información sobre las cuentas mantenidas en ellas.

Gráfico 12. Cuentas mantenidas en IFA en comparación con las cuentas del sistema bancario

País	Cuentas en IFA	Cuentas en el sistema bancario (no en IFA)	Cuentas mantenidas en IFA (como porcentaje del total de cuentas)
Bolivia	686,716	601,565	53%
Burkina Faso	1,099,883	328,994	77%
Colombia	1,769,425	29,065,495	6%
Côte d'Ivoire	1,243,917	659,642	65%
Nicaragua	248,725	495,526	33%
Níger	1,527,363	29,057	98%
Polonia	713,812	8,951,100	7%

Fuentes: Superintendencias de bancos de Bolivia, Nicaragua y Colombia; Banco Central de los Estados del África Occidental; MicroFinance Center (Varsovia).

La información sobre la cobertura de las IMF que se presenta en este documento no es especialmente sorprendente: gran parte de los datos proviene de la base de datos de Microcredit Summit, de los cuales se publican resúmenes anuales. Lo que causa mayor sorpresa (por lo menos para los autores) es la amplitud de la cobertura de las demás IFA.

Las IMF, que se concentran más agresivamente en los clientes pobres que la mayoría de las otras IFA, merecen continuo apoyo y promoción. Sin embargo, en la actualidad las otras IFA tienen la cobertura más amplia, y

poseen la mayor parte de la infraestructura. (Aun cuando muchos de sus clientes no son pobres, es más probable que estas IFA, y no los bancos comerciales, tengan sucursales en zonas donde viven personas pobres.) Ante esta situación, **los donantes, gobiernos y otras partes interesadas en promover los servicios financieros para los clientes pobres y en situación próxima a la pobreza deberían estudiar atentamente las oportunidades y desafíos que plantean todas las IFA**.

Muchas de las limitaciones de las IFA también constituyen oportunidades: se pueden hacer mejoras importantes en lo que respecta a la sostenibilidad financiera, la atención a clientes pobres y la calidad de los instrumentos (especialmente, en la cobranza de los préstamos).

También existen grandes posibilidades de fertilización cruzada entre las IFA. Las IMF han creado un modelo de prestación de servicios muy exitoso para los préstamos sin garantía concedidos a prestatarios pobres. Si este modelo se insertara en la infraestructura de las otras IFA, los servicios de préstamo se podrían ampliar considerablemente. Por otra parte, la mayoría de las IMF recién comienzan a ofrecer servicios de depósito, y podrían aprender de IFA competentes que se dedican a la captación de ahorros, y asociarse con ellas.

La reforma de las instituciones estatales planteará problemas de gobernabilidad. Las instituciones financieras públicas que prestan servicios a particulares son mucho más difíciles de reformar, sobre todo en lo que respecta a las prácticas de financiamiento adecuadas, porque sus directivos y gerentes enfrentan incentivos políticos y de otro tipo que no siempre favorecen la calidad de los servicios financieros para la gente pobre. Con todo, muchos bancos estatales ya ofrecen servicios de ahorro bastante respetables, de modo que muchas otras entidades deberían ser capaces de mejorar su desempeño en el ámbito del ahorro.

En cuanto a los servicios de financiamiento, el panorama se presenta más difícil. Actualmente, muy pocas IFA de propiedad del Estado tienen prácticas de financiamiento adecuadas, pese a los numerosos intentos de reforma. Se pueden encontrar algunos casos de IFA estatales que han conseguido elaborar prácticas de financiamiento adecuadas en una gran red de sucursales, con resultados espectaculares. Pero esos ejemplos son escasos; en realidad, hay que reconocer que sólo una pequeña minoría de las IFA estatales tienen las condiciones necesarias para introducir prácticas adecuadas de microfinanciamiento.

El predicamento es que, por una parte, las instituciones estatales parecen ofrecer una gran oportunidad, ya que representan la gran mayoría de los clientes y de la infraestructura, y por otra parte, estas instituciones rara vez son eficaces en el ámbito del microfinanciamiento. El hecho de reconocer este patrón podría indicar que los gobiernos y los donantes deberían concentrarse más seriamente en mejorar los servicios de ahorro de las IFA estatales, en particular, los servicios adaptados a las necesidades específicas de los clientes más pobres. En algunas intermediarias estatales, hay mucho margen para mejorar los servicios de depósito. Ello suele ser factible por que no existe la tendencia a que se produzcan conflictos con los incentivos políticos. Además, se sabe que los clientes pobres, incluidos los muy pobres, valoran mucho la posibilidad de acceder a servicios de ahorro formales.

Los bancos estatales en proceso de privatización pueden ofrecer posibilidades interesantes. Con frecuencia, los compradores preferirían cerrar las sucursales poco rentables ubicadas en zonas rurales, en tanto que los gobiernos tienen gran interés en que se mantengan los servicios financieros en esas zonas. La introducción de prácticas adecuadas de microfinanciamiento en esas sucursales permitiría reducir drásticamente las pérdidas por incobrables e incrementar los ingresos de las sucursales sin necesidad de aumentar demasiado la nómina y los costos administrativos; con todas estas medidas mejoraría considerablemente la rentabilidad de las sucursales.

Un problema con las mutuales de crédito y otras cooperativas financieras de propiedad de sus clientes es que su estructura en torno a un vínculo común tiende a resultar en la proliferación de instituciones relativamente pequeñas. Si bien las federaciones y los órganos reguladores del Estado ejercen cierta supervisión sobre las mutuales de crédito, por lo general también es cierto que la reforma de mutuales de crédito que presentan deficiencias se lleva a cabo caso por caso y, por lo tanto, depende de las decisiones de muchos grupos de directores y gerentes. La sucursales sometidas a control central pueden ser más fáciles de reformar que un conjunto de instituciones autónomas. No obstante, no se debería exagerar la gravedad de este obstáculo. Se pueden encontrar casos de iniciativas de fortalecimiento de mutuales de crédito que han dado muy buenos resultados, aunque probablemente eso ocurra ahora más que en el pasado. En particular, cada vez son más las mutuales de crédito que están adoptando técnicas de microfinanciamiento para llegar a los clientes más pobres.

La conclusión principal de este estudio es que **para atender las necesidades financieras de los pobres será necesaria una amplia gama de instituciones que presten diversos servicios financieros.** Para poder colaborar en este proceso se requiere una visión amplia y planteamientos innovadores.

En el sitio web del CGAP (www.cgap.org) se puede encontrar, junto con este documento, una lista de países e instituciones incluidos en la base de datos.

Anexo: Metodología y limitaciones de los datos

No es fácil encontrar información confiable sobre el número de prestatarios y ahorristas en las IFA. Dado que muchas de estas instituciones no declaran datos a ninguna autoridad central, los autores han recopilado información de cientos de fuentes. Gran parte de esa información se obtuvo de bases de datos que mantienen instituciones como el Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Microcredit Summit y otras redes. Esta información fue actualizada y se complementó con datos proporcionados directamente por muchas instituciones, sobre todo en los casos en que los autores tenían conocimiento de grandes instituciones que no estaban incluidas en las bases de datos existentes.

Los datos corresponden al año más reciente para el que se dispone de información. En algunos casos, ésta se remonta a 1997, pero la mayoría de los datos citados corresponde al 2000 o años posteriores.

La confiabilidad e integridad de la información presentada en este documento están supeditadas a varias limitaciones. En primer lugar, la representación no fue exhaustiva. Sin lugar a dudas, muchas instituciones quedaron fuera de la red. El estudio concluyó en un momento en que la información adicional que se estaba recopilando parecía no afectar la representación general.

Se hicieron mayores esfuerzos para obtener cifras de los países más grandes que de los más pequeños, y de los sistemas de instituciones de mayor tamaño que de los de menor magnitud. Sin duda, en el estudio no se incluyeron miles de ONG muy pequeñas que no declaran datos a ninguna red central. No obstante, si bien el número de estas pequeñas instituciones es muy elevado, sus cifras probablemente no alteran en gran medida el panorama general.

Como en muchos otros ámbitos de la actividad económica, al parecer un número relativamente pequeño de grandes instituciones representan la mayor parte de la actividad. Del conjunto de datos del CGAP correspondiente a más de 3.000 IFA, dos tercios de las cuentas se concentraban en las cinco organizaciones principales, y cuatro quintos en las 11 instituciones más importantes. En América Latina, donde el inventario fue más completo porque se elaboró como parte de un ejercicio anterior de recopilación de datos, se estima que las pequeñas ONG excluidas del estudio representaban entre el 75% y el 80% del total de instituciones, pero sólo alrededor del 25% de todos los clientes. En un inventario de IMF en Bangladesh se incluyeron datos de más de 573 IMF, pero las 20 principales representaban el 80% del total de clientes[15].

La recopilación de datos para este estudio terminó en septiembre de 2003. La información utilizada fue la más reciente que se encontraba disponible sobre cada institución. En el caso del 78% de las instituciones, los datos citados corresponden al año 2000, o años posteriores.

El estudio se llevó a cabo como un inventario único. El CGAP no ha tomado ninguna decisión sobre futuras actualizaciones o iteraciones.

La mayoría de las IFA fueron creadas para llegar a clientes que se situaban, en general, por debajo del nivel económico de los clientes que en ese momento recibían servicios de bancos comerciales. Sin embargo, evidentemente hay cierto grado de superposición entre la clientela de las IFA y la de los bancos comerciales. En particular, algunos de los bancos comerciales han reaccionado a la liberalización financiera ofreciendo servicios a particulares que realizan pequeñas transacciones. Con todo, en este estudio sólo se incluyeron clientes de bancos comerciales que se han especializado en microfinanzas (conforme a la definición específica del término “microfinanzas” empleado en este documento) o que declaran datos por separado sobre sus clientes de microcrédito.

Por lo general, en este documento se indica el número de *cuentas*, no el número de *clientes*[16]. Muchas instituciones no pudieron suministrar datos sobre el número de clientes. **La distinción entre cuentas y clientes es importante. El número de clientes es menor que el número de cuentas porque los clientes pueden tener varias cuentas.** Un cliente puede tener una cuenta de ahorro y una cuenta de préstamo en la misma institución, o varias cuentas de depósito, o a veces, más de un préstamo a la vez. Por último, algunos clientes tienen cuentas en varias instituciones.

Las cuentas de ahorro son más numerosas que las cuentas de préstamo a razón de más de 4 a 1. La existencia de una cuenta de ahorro en los libros de una institución no significa necesariamente que un cliente esté utilizando activamente sus servicios en el momento de la medición. En la mayoría de las instituciones de ahorro hay una proporción importante de cuentas sin movimiento cuyos saldos de poca cuantía pueden indicar simplemente la exigencia de mantener un monto mínimo, o el deseo de mantener abierta la cuenta para usarla en el futuro.

Había muy poca información disponible sobre el nivel socioeconómico de los clientes de diversas instituciones.

Por último, la información recopilada en este estudio consistió en indicadores de cobertura (por lo general, el número de cuentas) y el volumen de la cartera o de los activos. Las observaciones sobre la naturaleza y las limitaciones de los distintos tipos de IFA no se basan en la investigación, sino en la experiencia de los autores y de sus colegas.

Agradecimientos

Gautam Ivatury y Rani Deshpande realizaron importantes aportes a este documento. Marguerite Robinson, Frank DeGiovanni, Brigit Helms, Elizabeth Littlefield y Ousa Sananikone hicieron valiosas sugerencias.

Notas

1 Si bien este estudio se centra en el ahorro y los préstamos, hay otros servicios financieros —incluidas las remesas y los seguros— que también son importantes para los clientes de bajos ingresos.

2 El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) es un consorcio de 28 organismos de desarrollo que apoyan las microfinanzas. Para tener más información sobre el CGAP, visite su sitio web: www.cgap.

3 Como se analiza más adelante, el número total de clientes activos probablemente sea muy inferior al número total de cuentas. La expresión “en transición” se emplea para designar los países en proceso de cambio del socialismo a una economía de mercado más abierta. Los países incluidos en este estudio se indican en el Anexo 1.

4 En el presente documento, la expresión “institución microfinanciera” y la sigla “IMF” se emplean con un significado específico para referirse a organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones financieras no bancarias (IFNB) y bancos comerciales especializados en microfinanzas, así como a programas microfinancieros creados en bancos que prestan una gama completa de servicios. El adjetivo “microfinanciera” empleado en esta definición se refiere a los servicios financieros diseñados para clientes de bajos ingresos utilizando los nuevos métodos creados en los últimos 25 años.

5 No se intenta demostrar que existe alguna definición cuantitativa de las expresiones “pobres”, “en situación próxima a la pobreza” o “personas sin acceso a servicios bancarios”. Estos términos se emplean simplemente para tener presente dos realidades: 1) entre los clientes de las IMF se cuentan algunos que se sitúan por encima de las líneas de pobreza nacionales o internacionales, y 2) en muchos países, los bancos comerciales atienden a una pequeña minoría de clientes situados en el extremo superior de la distribución del ingreso, y dejan sin atender a grandes cantidades de posibles clientes que razonablemente no podrían calificarse como “pobres” o “en situación próxima a la pobreza”.

6 Cuando este documento se publique en el sitio web del CGAP (www.cgap.org), allí se presentará una lista de los países e instituciones. Algunas instituciones declararon el número de clientes o el número de miembros, y no el número de cuentas. En la investigación no se incluyeron los servicios de transferencia de fondos ni los seguros para clientes de bajos ingresos porque fue muy difícil obtener información sobre ellos.

7 La mayoría de las IMF especializadas declaró el número de clientes. Por lo general, las mutuales de crédito declararon el número de miembros.

8 A nivel mundial, más del 70% de las IFA declararon tanto las cuentas de ahorro como las cuentas de préstamo.

9 Las instituciones incluidas en los Gráficos 8 y 9 no constituyen una muestra al azar de las instituciones comprendidas en el conjunto de datos: el único criterio de selección fue la disponibilidad de información sobre el tamaño medio de las cuentas.

El saldo medio de las cuentas de ahorro *activas* debería ser un tanto mayor que el que aparece en el Gráfico 8 porque el conjunto de datos contiene un número indeterminado de cuentas de ahorro sin movimiento cuyos saldos medios presumiblemente son muy inferiores al promedio correspondiente a las cuentas activas.

Los saldos de los préstamos pendientes incluyen los montos desembolsados que aún no han sido reembolsados o cancelados en libros. El promedio de los saldos pendientes de los préstamos es un poco más de la mitad del monto desembolsado inicialmente.

[10] Banco Mundial, *Global Development Finance 2003* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003), página 198.

[11] Sam Daley-Harris, *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2003,* (City: Publisher, 2003), páginas 3, 16-17. http://www.microcreditsummit.org/pubs/reports/socr/2003/SOCR03-E[txt].pdf.

[12] El hecho de describir las técnicas de financiamiento de las IMF como "nuevas" no implica que esas técnicas no tuvieran precedente.

[13] Las personas por debajo o por encima de la edad para trabajar a veces tienen préstamos o, sobre todo, cuentas de ahorro. Sin embargo, se partió del supuesto que estas personas utilizan dichos servicios con mucho menor frecuencia que la población en edad de trabajar.

[14] Obsérvese que en el cálculo de los clientes de cajas de ahorro en la sección anterior se intentó excluir a los titulares de cuentas voluminosas.

[15] Se incluyen clientes del Grameen Bank (diciembre de 2002) y de 572 ONG (junio de 2000), todos los cuales figuran en *CDF Statistics*, volumen 11 (noviembre de 2000), Credit and Development Forum.

[16] La mayoría de las IMF especializadas declaró el número de clientes. Por lo general, las mutuales de crédito declararon el número de miembros.