



CREACIÓN DE FONDOS AUTÓNOMOS NACIONALES Y SUB-REGIONALES PARA EL MICROCRÉDITO

Dr. Salehuddin Ahmed
Director Gerente
Palli Karma-Sahayak Foundation (PKSF)
Dhaka, Bangladesh

La traducción, impresión y distribución de este documento han sido posibles gracias a una donación de Grameen Foundation USA.

Resumen ejecutivo

Con el fin de alcanzar la meta de la Cumbre del Microcrédito de llegar a 100 millones de las familias más pobres¹ del mundo para el año 2005, deben tomarse varias medidas para asegurar que se dirijan más recursos hacia los más pobres mediante formas efectivas y costeables. El mecanismo para canalizar fondos, especialmente fondos del gobierno y de donantes, a las instituciones de microcrédito² mediante organizaciones principales autónomas de financiamiento puede ser eficiente, rápido y costeable. Por lo tanto, existe una necesidad de crear tales fondos para microcrédito (FMC) a nivel nacional y sub-regional. Los FMC pueden realizar dos funciones principales: servir de intermediarios financieros y desarrollar instituciones de microcrédito sostenibles. La estructura institucional de tales fondos para microcrédito debe resolver efectivamente los asuntos legales y de propiedad, dirección, administración y autonomía de los FMC. La estructura de propiedad debe incluir una combinación juiciosa de estado, sociedad civil y sector privado. Con el fin de mantener el fondo libre de interferencia política y enredos burocráticos, la autonomía del fondo debe ser reconocida por el gobierno y todos los otros grupos de interés. Debe recordarse que la autonomía no se adquiere como un 'regalo del cielo'; tiene que derivarse del compromiso político del gobierno. Esta es una tarea difícil, pero no imposible, como lo demuestra el estudio de caso de la Palli Karma Sahayak Foundation (PKSF) en Bangladesh. Una gran ventaja de los fondos autónomos para microcrédito es su habilidad de seleccionar y supervisar a un gran número de programas de microcrédito (PMC) basándose en los mismos criterios estándar, en contraste con las evaluaciones inconsistentes y 'ad hoc' de PMC individuales realizadas por donantes y agencias del gobierno. Las fuentes de financiamiento de los FMC pueden incluir al gobierno, agencias donantes, instituciones financieras internacionales, el banco central y los bancos comerciales del país. La condición 'necesaria' para el financiamiento es que el gobierno de un país determinado debe comprometer sus propios recursos, haciendo por lo tanto una promesa firme de ayudar a los pobres mediante un fondo autónomo para el microcrédito. Los fondos para microcrédito deben tener estándares y procedimientos pragmáticos para evaluar a las instituciones socias en áreas tales como: contabilidad y auditoría, administración del incumplimiento de pagos, sistemas de información administrativa, desarrollo de recursos humanos y sostenibilidad. Los estudios de caso del PKSF en Bangladesh, Fondo de Capital Social (FONCAP) en Argentina y del Departamento de Iniciativas Locales (DIL) en Bosnia-Herzegovina resaltan los rasgos sobresalientes de los fondos para microcrédito. Tanto los aspectos relacionados con el "proceso" como con los "resultados" se analizan brevemente en tres estudios de caso de naturaleza y ámbito geográfico diversos. Sin embargo, existen algunos rasgos comunes presentes en los tres ejemplos, como son: un compromiso a las operaciones de microcrédito por parte del gobierno y otros grupos interesados, cierto grado de autonomía de los fondos, sistemas de implementación ágiles, efectivos y costeables, buenos sistemas de administración y elaboración de informes, y evaluación de instituciones socias basada en los resultados de las mismas. Ningún sistema es perfecto y los prerequisites para establecer un sistema pueden no ser perfectos, pero se debe tomar la decisión audaz de introducir una práctica innovadora como es un fondo para microcrédito, la cual ha demostrado ser la mejor práctica en algunos lugares del planeta. Las realidades de su ejercicio directo ya han refutado los ataques hacia los fondos autónomos. Estos fondos principales están demostrando su enorme potencial para ayudar a la gente más pobre y olvidada de la tierra.

El propósito de este documento es avanzar la agenda de aprendizaje de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito (*Microcredit Summit Campaign*). Las opiniones aquí expresadas pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito.

¹ La Campaña de la Cumbre del Microcrédito define "las más pobres" como aquellas personas o familias que pertenecen a la mitad inferior del grupo que se encuentra por debajo de la línea de pobreza en su país.

² Para los fines de este documento, de la Cumbre del Microcrédito 1997 y de la campaña de 9 años para cumplir las metas de la Cumbre, cualquier mención del microcrédito debe entenderse como una referencia a los programas que proporcionan crédito para el autoempleo y otros servicios financieros y comerciales (incluyendo ahorros y asistencia técnica) a personas muy pobres.

Sección 1. Bases fundamentales de un fondo autónomo para microcrédito

Es como un sueño hecho realidad, los préstamos traen buena suerte a las mujeres del medio rural

Hace no mucho tiempo Razia Begum de Charfashion Thana en el distrito Bhola de Bangladesh, a duras penas podía conseguir tres comidas al día. Actualmente esta ama de casa de 35 años de edad gana mensualmente más de lo que necesita y sueña con la prosperidad. Razia, madre de 6 hijos, en el pasado casi desconocía lo que era el cuidado de la salud primaria y el saneamiento. Hoy los miembros de su familia utilizan baños higiénicos y consultan a un médico cuando se enferman. Cuando sus hijos estudian en la noche, Razia también lee y escribe con ellos. “Nunca imaginé que algún día iba a poder firmar mi nombre. Ha sido posible gracias a la Family Development Association (FDA). FDA ha cambiando mi vida,” dijo Razia rebosante, quien ahora confecciona artículos para el hogar con bambú y caña. Su esposo también le ayuda en su trabajo. Los artículos y bienes que ella produce están en demanda en su zona debido a su buena calidad. Ella nunca va al mercado, los clientes vienen a su casa a comprar los artículos que ella fabrica. Todo empezó hace ocho años con un préstamo de 3000 takas (US\$60) obtenido de Paribar Unnayan Sangstha (FDA), una organización no gubernamental (ONG) local afiliada con Palli Karma-Sahayak Foundation (PKSF). Los fondos de PKSF, la institución principal de fondos para microcrédito más grande del mundo, se otorgan a las ONG, a las cooperativas y al Banco ANSAR VDP patrocinado por el gobierno. PKSF tiene 174 organizaciones socias (OS) activas, incluyendo el Comité para el Avance Rural de Bangladesh (CARB), PROSHIKA y la Asociación para el Avance Social (AAS) en 63 distritos del país, siendo el número total de sus beneficiarios aproximadamente 1.8 millones. PKSF no sólo proporciona préstamos a sus OS, sino que también imparte capacitación a su personal y ofrece servicios de desarrollo institucional para mejorar la administración de préstamos. PKSF también otorga préstamos libres de intereses a sus OS para la compra de computadoras, motocicletas y bicicletas.

1.1 Necesidad

El microcrédito ha demostrado ser una herramienta efectiva para el alivio de la pobreza mediante la creación de oportunidades para que los pobres ganen acceso a los recursos y servicios financieros. En la mayoría de los países del mundo hay donantes, casas de negocios, individuos y gobiernos que proporcionan fondos a varias instituciones de microcrédito (IMC) nacionales para llevar a cabo programas de microcrédito (PMC). Con el fin de cumplir la meta de la Cumbre del Microcrédito de llevar el microcrédito a 100 millones de las familias más pobres del mundo para el año 2005, deben tomarse pasos para asegurar que haya más recursos para promover el microcrédito y para asegurar que tales recursos se proporcionen a las IMC de manera efectiva y costeable. El mecanismo actual para canalizar fondos a las IMC, especialmente los fondos del gobierno y de donantes, ha resultado ineficiente. El costo total del otorgamiento de fondos directamente a los programas de microcrédito (o “al por menor”) generalmente es alto cuando se incluyen también los costos de estudios de factibilidad, misiones de reconocimiento, monitoreo, evaluación, producción de informes, etc. Esto es particularmente cierto en el caso de agencias de financiamiento que no tienen una oficina permanente cerca del PMC que recibe los fondos, o cuyo personal no está adecuadamente capacitado. Los PMC requieren procesos flexibles, fáciles de usar y consultar y de flujo rápido localizados cerca de sus áreas de operación. Como resultado de los altos costos implicados al otorgar fondos directamente a los PMC, así como de los altos costos en los que incurrir muchos PMC para recibir y administrar dichos fondos, una cantidad relativamente pequeña de estos fondos de hecho se proporciona en préstamos a los pobres. Es muy difícil precisar la cantidad de dinero donado que se otorga a los pobres. Pueden hacerse algunas estimaciones. Aproximadamente 51% de los fondos principales del Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) se otorgaron a los pobres como préstamos directos durante sus

primeros 3 años de operación y el resto se gastó en el fortalecimiento de la capacidad institucional, asistencia técnica, conferencias, etc. Otra estimación que se hizo con respecto a fondos de USAID fue que un máximo de 25% de los fondos totales llegaron a los pobres, mientras que el resto se gastó en administración, gastos generales, capacitación, fortalecimiento institucional y consultores (Prof. M. Yunus "How Donor Funds Could Better Reach and Support Grassroots Microcredit Programs Working Towards the Microcredit Summit's Goal and Core Themes," Abidjan, Junio 1999). Por lo tanto, existe una necesidad de crear fondos para microcrédito (FMC) que sean autónomos, efectivos y costeables. En un país extenso o en uno donde los PMC tienen gran potencial, se pueden crear fondos nacionales. En países pequeños donde los PMC no están bien desarrollados, pueden crearse fondos sub-regionales³.

1.2 Objetivos principales de los FMC

Una gran ventaja de los fondos autónomos para microcrédito es su habilidad de seleccionar y monitorear a un gran número de programas de microcrédito (PMC) basándose en criterios estándar, en contraste con las evaluaciones inconsistentes y *'ad hoc'* de PMC individuales realizadas por donantes y agencias del gobierno. El financiamiento y apoyo basados en estándares uniformes crean reglas de juego equitativas. Los requerimientos estándares de monitoreo contribuyen también a crear PMC más profesionales que pueden convertirse en instituciones de microfinanzas profesionales para la erradicación de la pobreza. Puede ser interesante mencionar cómo PKSf jugó ambos papeles, el de intermediario financiero y generador de mercado.

- i) Al principio PKSf se concentró únicamente en ONG pequeñas y altamente dedicadas a su desarrollo institucional con la adopción de un método conservativo de desembolso de préstamos. En tres años los pequeños socios de PKSf eran capaces de atraer clientes de tres organizaciones al por menor. Éstas respondieron rápidamente a este nuevo ambiente competitivo. El Comité para el Avance Rural de Bangladesh (CARB) empezó a reorganizar su programa con un mayor enfoque en la sostenibilidad durante 1991-1994. Proshika reestructuró su programa de microcrédito en 1994. Introdujo servicios de ahorro a sus clientes sólo después de haber trabajado con PKSf en 1996. La Asociación para el Avance Social (AAS) y PKSf han forjado una excelente sociedad desde 1992. Después de contar con todo el apoyo de PKSf, la asociación rápidamente reestructuró su programa de microcrédito. AAS creció con PKSf y actualmente es una de las instituciones microfinancieras (IMF) más exitosas del mundo.
- ii) En 1996 PKSf fue capaz de crear un estándar para el sector microfinanciero de Bangladesh. No sólo promovía la tecnología financiera de Grameen, sino que también incorporaba otras tecnologías. La mayoría de los donantes estuvieron de acuerdo en que sus socios debían ir a PKSf para expandir sus PMC. El Banco Mundial jugó un papel clave en este respecto. CARB y Proshika también solicitaron fondos de PKSf. Después de una rigurosa auditoría administrativa, se les calificó como elegibles para convertirse en OS de PKSf. Debe mencionarse que ambas dieron un alto valor a las sugerencias de PKSf al convencerse de que su fortaleza institucional mejoraría si seguían las instrucciones de PKSf. Esta no fue una tarea trivial, por supuesto; PKSf tuvo que ganarse su respeto.

El énfasis racional que muchos donantes y gobiernos han puesto recientemente en la fundación de "instituciones" en lugar de "proyectos *ad hoc*" coincide con las razones expuestas para crear fondos autónomos para microcréditos.

A través de 189 OS, PKSf ha distribuido hasta la fecha más de US165 millones a más de 2.13 millones de prestatarios. El 90% de estos prestatarios son mujeres. PKSf se enfoca en gente que tiene un máximo de 0.2 hectáreas de tierra o bienes totales equivalentes al valor de 0.4 hectáreas

³ Desde el principio deben entenderse claramente estos tres términos: FMC, IMC y PMC. FMC se refiere a un fondo principal o subsidiario que funciona como un distribuidor al por mayor de microcrédito; IMC se refiere a las instituciones (ONG, cooperativas, etc.) que participan en actividades al por menor (préstamo directo a microempresarios); PMC se refiere a los programas de microcrédito de las IMC. La distinción entre IMC y PMC es que los PMC son componentes programáticos de las IMC. Además de los PMC, muchas IMC efectúan otros programas (además del microcrédito) tales como salud, educación, nutrición, etc.

de tierra cultivable. Todos los beneficiarios de PKSF están por debajo de la línea de pobreza (2122 kilocalorías por persona al día) y como tales, todos están en el grupo de “los más pobres”.

El objetivo central de los FMC nacionales y sub-regionales debe ser “llevar servicios financieros a los pobres y a los más pobres mediante PMC sostenibles bajo acuerdos institucionales viables”. Aunque los FMC nacionales y sub-regionales pueden proporcionar un diverso arreglo de servicios para promover el desarrollo de los PMC en sus áreas de operación respectivas, deben enfocarse en dos funciones principales: mediación financiera y desarrollo de instituciones sostenibles.

Se espera que las dos funciones principales antes mencionadas produzcan dos importantes resultados:

- (i) El fondo para microcrédito (FMC) movilizará fondos provenientes del gobierno y donantes en forma de préstamos y donaciones en capital y otorgará estos fondos a las IMC locales para financiar los PMC de base. Estas IMC deben ser autónomas, estar fuera del control directo del gobierno y deben estar involucradas en el otorgamiento de préstamos al por menor a los pobres y los más pobres.
- (ii) El papel de mediador del FMC, por consiguiente, fortalecerá la capacidad de organizaciones locales para proporcionar un sistema sostenible de servicios financieros para los pobres y los más pobres. Esto desarrollará la eficiencia y competitividad de las IMC para ofrecer crédito rápido, efectivo y costeable. Las IMC serán sostenibles, mientras que las organizaciones *ad hoc* sin una base irán desapareciendo. En una etapa de mayor madurez, el FMC puede mediar entre las IMC y los mercados de capital privado proporcionando una clasificación de crédito de las IMC y una valorización de las carteras de las IMC.

Algunos investigadores alegan que en la ausencia de cualquier IMC o PMC viable, las organizaciones principales no serán viables. Por lo tanto, éstos mantienen la opinión de que varios otros mecanismos pueden ser mejores que las organizaciones principales como instrumentos para el desarrollo de organizaciones de microfinanzas al por menor. Ambas opiniones se centran en la operación de mercados financieros regulados y no en las IMC independientes, autónomas y competitivas. Las organizaciones principales ayudarán a crear nuevas IMC y les ayudarán a lograr la sostenibilidad financiera. El hecho de que en algunos países las microfinanzas han tenido bastante éxito sin las organizaciones principales (como Indonesia), no niega la necesidad de una organización principal. Aunque Bank Rakyat Indonesia ha tenido éxito microfinanciero en su país, sus programas raramente se dirigen a los más pobres y sus clientes no son necesariamente comparables con aquellos de otras organizaciones que específicamente tratan de llegar a los más pobres. Por lo tanto, la necesidad de fondos principales para ofrecer servicios microfinancieros a los más pobres es relevante para todos los países con la voluntad de trabajar hacia la meta de la Cumbre del Microcrédito.

Algunos analistas sostienen incorrectamente que PKSF inició sus operaciones en un mercado microfinanciero avanzado con una capacidad desarrollada de distribución al por menor. De hecho, no había una sola IMF que estuviera siquiera razonablemente cerca de lograr la sostenibilidad operativa en 1990, excepto el Banco Grameen. La cartera total de las ONG-IMF era de 400 millones de takas (US\$7.4 millones) en 1990. La calidad de esta cartera estaba lejos de ser aceptable. CARB, que actualmente es la ONG-IMF más grande de Bangladesh se encontraba en aprietos tratando de desarrollar una tecnología de préstamo adecuada a principios de los 1990. Estaba experimentando con organizaciones en las aldeas para la entrega del microcrédito, una estrategia que abandonó en 1993. La IMF en cuarto lugar de tamaño en Bangladesh, TMSS, tenía una cartera de 0.2 millones de takas (US\$3,714) en 1991 y menos de 400 clientes activos. Además, cerca del 90% de las actuales ONG-IMF no tenían ningún programa de microcrédito en 1990. Un buen número de ellas ni siquiera existía. Esta era la capacidad de distribución al por menor del sector de las ONG en 1990, el mismo año en que se creó PKSF.

Lo siguiente constituye una mejor evidencia del estado débil de la capacidad de distribución al por menor en el sector microfinanciero de Bangladesh a principios de los años 1990. La cartera total de ONG-IMF era de 400 millones de takas (US\$7.4 millones) en 1990. El tamaño de esta cartera

ha aumentado un 4500% en los últimos 10 años. Es interesante mencionar que este portafolio creció sólo 900% durante la primera mitad de la década de 1990-2000. Esto muestra que el auge del sector microfinanciero en Bangladesh ocurrió en los años 90 y fue especialmente profundo durante la segunda mitad de esa década.

La siguiente tabla muestra el crecimiento en el número de organizaciones socias de PKSf. Refleja también el estado débil de la capacidad de distribución al por menor del sector microfinanciero a principios de los años 1990.

Año	No. de OS	No. acumulativo de OS	Fondos pendientes (US\$)
1990-91	23	23	55,710 (Tk 3.0 mill)
1991-92	27	50	531,102 (Tk 28.6 mill)
1992-93	31	81	2,436,384 (Tk 131.2 mill)
1993-94	18	99	4,969,332 (Tk 267.6 mill)
1994-95	17	116	8,519,916 (Tk 458.8 mill)
1995-96	12	128	13,596,954 (Tk 732.2 mill)
1996-97	22	150	22,724,109 (Tk 1223.7 mill)
1997-98	20	170	48,486,270 (Tk 2611.0 mill)
1998-99	12	182	76,840,803 (Tk 4137.9 mill)
1999-2000	07	189	108,599,210 (Tk 5848.1 mill)

Utilizando las experiencias de PKSf podemos listar las siguientes condiciones, las cuales entre otras, deben cumplirse con el fin de tener un buen FMC:

- Los gobiernos de países en desarrollo deben adoptar medidas para promover las microfinanzas como una política pública a largo plazo. Varios tipos de apoyo continuo del gobierno constituyen una condición esencial para una organización principal exitosa.
- Los donantes deben actuar de forma coordinada para promover las microfinanzas con la meta de convertirlas en un sistema sostenible.
- La organización principal debe estar diseñada desde su inicio para promover el sector microfinanciero con un compromiso a largo plazo, junto con una clara visión de volverse sostenible dentro de un plazo razonable (tal vez 12 años). Esta visión debe verse reflejada en su estructura de costos. Para un sector microfinanciero pequeño, la organización principal debe también ser pequeña. Se deberá también dar cuidado especial al desarrollo de la actitud adecuada de sus propios recursos humanos desde el comienzo.
- Los donantes deben transferir información sobre las mejores prácticas a la organización principal nacional. Esto da a la organización principal la oportunidad de desarrollar y ser dueña de su propia tecnología de préstamo.
- Un mercado microfinanciero establecido no es una condición necesaria para una mayor probabilidad de éxito de una organización principal nacional. En cada país en desarrollo (e incluso en algunos países desarrollados) la necesidad microfinanciera es enorme. La organización principal adoptará el desarrollo de mercados como una parte integral de su papel de mediación financiera desde el inicio.
- Las tecnologías de préstamo de la organización principal deberán dar a las IMF tiempo suficiente para generar fondos de superávit, parte de los cuales pueden usarse para innovar otros productos financieros. No deberán otorgarse fondos para esta función. El resultado será una manera más efectiva y costeable de innovar productos financieros para los pobres.

- g) La organización principal nacional debe estar en acuerdo claro con sus organizaciones socias (OS) con respecto a la sostenibilidad institucional y financiera de las OS dentro de un plazo razonable.

La eficacia de una organización principal como PKSF puede verse también desde el punto de vista del logro de la viabilidad financiera por sus OS. Se hará notar (en la sección 1.3) que PKSF ha logrado la viabilidad financiera. El equipo del Banco Mundial utilizó dos indicadores principales— autosuficiencia operativa y autosuficiencia financiera—en un estudio en Dhaka en abril de 1999 para determinar la viabilidad financiera de 21 OS seleccionadas al azar. Estas OS se enlistaron por PKSF en años distintos desde 1990. Para el análisis se utilizaron los informes financieros y datos de programas de todas las OS para el año financiero 1997-98. Los tamaños de estas OS varían; el número de prestatarias(os) va de 1,701 a 72,000. Exceptuando a la OS más pequeña (con 1,701 prestatarias), se ha encontrado que las demás OS son operativamente autosuficientes, es decir, han sido capaces de cubrir completamente sus gastos operativos y financieros mediante el interés en los ahorros de los miembros (a una tasa anual del 6%), mediante el costo de préstamos otorgados por PKSF (3 a 4.5% anual) y mediante la previsión para incobrables. Las tres que no pudieron lograr la autosuficiencia financiera tenían un número pequeño de prestatarias, variando de 1,701 a 3,613.

1.3 Impacto en los pobres y en los más pobres y logro de las metas de la Cumbre del Microcrédito

Los FMC están más cerca de las organizaciones de base. Los fondos provistos por los FMC son efectivos y costeables y pueden llevarse a los pobres y a los más pobres sin fugas. Se espera que casi 100% de cada dólar estará destinado a apoyar instituciones que sirven a los más pobres. Ya que las prestatarias obtendrán el crédito de una manera efectiva y costeable, ellas serán capaces de usarlo más rápidamente en varias actividades que generan ingresos (AGI) y por lo tanto podrán aumentar sus ingresos. PKSF ha demostrado un desempeño altamente satisfactorio en lo que respecta a la viabilidad financiera. De manera consistente ha cubierto sus gastos operativos con los cargos de servicio (que varían de 3 a 5% anual) que cobra por la distribución al por mayor de fondos a sus organizaciones socias. Hasta el año financiero 1999, PKSF había logrado exitosamente mantener el crecimiento general y los gastos administrativos a un nivel menor que el crecimiento de los ingresos, dando como resultado márgenes operativos crecientes. En 1999 los gastos totales de operación constituyeron un 70% del ingreso total por cargos de servicios. PKSF ha sido capaz de cubrir completamente sus gastos operativos y financieros (interés de los préstamos tomados de varias fuentes, previsión por servicios de préstamo y previsión para incobrables) con sus ingresos totales.

PKSF ha utilizado completamente el fondo de crédito recibido de varias fuentes para otorgar préstamos a sus OS. PKSF no ha gastado ninguna cantidad de su fondo de capital; por el contrario, ha estado transfiriendo sus ingresos de superávit a su fondo de capital. Por ejemplo, en 1999 se transfirieron 183 millones de takas (US\$3.6 millones) al fondo de capital después de cubrir todos los gastos operativos y financieros (incluyendo una previsión por pérdida de préstamos de US\$0.77 millones). Esto demuestra que una organización principal puede canalizar la cantidad máxima de fondos a la gente más pobre a nivel de base. Los estudios de tales FMC en Bangladesh (PKSF) han demostrado que estos fondos han ayudado a mejorar la conciencia social acerca de los pobres (Alamgir 1997). Se espera que gracias a las operaciones del FMC para prestar a través de las IMC, ocurrirán mejoras en los niveles de posesión de bienes, ahorros, patrones de vivienda, ocupación, educación, estado de salud y autodependencia financiera de las prestatarias(os), en comparación con quienes no toman préstamos en un área determinada.

Otro impacto muy importante es la sensibilización de género para las mujeres pobres de las áreas rurales. Una porción considerable de los clientes de los PMC son mujeres. El crédito que las mujeres reciben no sólo las convierte en agentes económicos activos, sino que también les confiere importancia social. Esta “conciencia” por parte de las mujeres se refleja en el creciente número de mujeres que participan en otras actividades de desarrollo y en las elecciones locales de consejo (como los consejos de las aldeas, la Union/Panchayet y los consejos de sub-distrito). Los PMC facilitan los tres elementos esenciales de movilización social, integración económica y participación política de los pobres, entre otros elementos.

El análisis anterior establece que la creación de los FMC a nivel nacional y sub-regional claramente ayudará a lograr los siguientes temas centrales de la Cumbre del Microcrédito para el año 2005:

- (a) Alcanzar a las familias más pobres (con los PMC).
- (b) Alcanzar y habilitar a las mujeres.
- (c) Establecer instituciones financieramente autosuficientes (IMC).
- (d) Asegurar un impacto positivo y mensurable en las vidas de los clientes y sus familias.

La prueba final de un PMC es su impacto en las prestatarias. Este impacto puede ser directo (primario), como es el impacto en los ingresos y el empleo, o indirecto (secundario), como son las mejoras en educación, salud y vivienda. Algunos indicadores clave para evaluar el impacto de un PMC en las prestatarias(os) son:

(i) Indicadores económicos de ganancias actuales (ingresos, consumo de alimentos y nutrición, vivienda); (ii) Indicadores de ganancias materiales a largo plazo (tierra); (iii) Susceptibilidad a las crisis; (iv) Indicadores de ganancias sociales (como la educación, condiciones sanitarias, agua potable).

Sección 2 Estructura institucional del fondo

2.1 Estructura legal y de propiedad:

Los FMC que pueden facilitar el cumplimiento de la meta de la Cumbre del Microcrédito pueden colocarse en dos amplias categorías. En primer lugar está un fondo autónomo nacional y en segundo un fondo autónomo sub-regional. Las estructuras legales y de propiedad de los dos tipos de fondos varían principalmente en que el primero trabaja dentro de una frontera nacional (y opera dentro de un marco legal nacional), mientras que el segundo trabaja a través de fronteras nacionales y opera dentro de un amplio marco de consenso entre distintos países.

FMC nacional

- (a) El gobierno puede establecer tal fondo bajo una promulgación legal especial que asegura la autonomía completa. Se puede argüir que los FMC bajo el patrocinio del gobierno no funcionan. Aunque existe algo de verdad en esa afirmación, debe notarse que sin el apoyo del gobierno un FMC nacional no será tan robusto como debe ser.

La idea es mezclar iniciativas estatales, civiles y privadas teniendo como requisito central la autonomía. Regresaremos a este punto más adelante

- (b) Los donantes y las instituciones financieras privadas pueden formar un consorcio y crear un FMC. Sin embargo, esto puede requerir una garantía por parte del gobierno para permitir que el dinero de donaciones llegue a este fondo como un préstamo. Además, debe crearse una entidad legal ya sea bajo una ley existente o mediante una promulgación especial del gobierno. Es más fácil si el FMC se establece bajo una ley existente tal como (i) el Acta de Sociedades Voluntarias, (ii) el Acta de Fideicomisos, (iii) el Acta de Registro de Sociedades, (iv) el Acta de ONG, o (v) el Acta de Instituciones Financieras. Si dichas leyes no existen o si existen pero el FMC propuesto no puede establecerse bajo estas leyes, entonces se enfrentará el tema de promulgar una ley especial, un procedimiento prolongado para el cual puede no existir el compromiso político. Afortunadamente cada país probablemente tiene algunas opciones factibles bajo leyes existentes si existe un consenso entre el gobierno, los donantes, las IMC y otros grupos interesados.
- (c) El gobierno puede establecer el FMC bajo un Acta de Compañía ya existente y el FMC puede crearse como una empresa “sin fines de lucro” por el gobierno. Así es como se

estableció la Palli Karma-Sahayak Foundation (PKSF) en Bangladesh. El gobierno utilizó el Acta de Compañía de 1913.

FMC Sub-regional

- (a) Un FMC sub-regional puede dar servicio a varios países adyacentes, por ejemplo: países del Sub-Sahara Africano, del Oeste Africano, de América Central o de las Islas del Pacífico. Ya que tales FMC cubrirán varios países, la cobertura legal bajo una ley nacional específica puede no ser factible. Una alternativa puede ser establecer un FMC bajo los auspicios de una organización intergubernamental tal como el Centro de Desarrollo para el Asia-Pacífico (CDAP) en Kuala Lumpur para los pequeños países del sureste de Asia; el Centro de Desarrollo Rural Integral para Asia y el Pacífico (CDRIAP) en Dhaka para los países de las Islas del Pacífico; y el Centro para el Desarrollo Rural Integral de Africa (CDRIAFRICA) en Arusha para los países de esa región. Se utilizan estos ejemplos porque estas organizaciones ya tienen el apoyo de los países miembros para programas cuyo fin es aliviar la pobreza y los FMC creados bajo estas organizaciones podrían beneficiar a los pobres en sus países miembros respectivos.
- (b) Los FMC sub-regionales pueden formarse como una iniciativa de organizaciones de redes sub-regionales, las cuales pueden ya existir con el propósito de intercambiar información y conocimientos técnicos sobre temas de desarrollo regional. En el caso de no existir tales organizaciones, entonces otras organizaciones tales como el Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Friends of Women's World Banking (FWWB) e incluso el Microcredit Summit Secretariat podrían fomentar el inicio de discusiones con los países respectivos acerca del establecimiento de tal fondo.

2.2 Estructura directiva

La estructura directiva del FMC propuesto debe basarse en tres principios: a) autonomía, b) responsabilidad hacia los grupos interesados y c) eficiencia y buena relación costo-beneficio en la administración.

Debe formarse un par de organismos legales para formular políticas tales como (1) Organismo General y Organismo Directivo; (2) Consejo Directivo y Comité Ejecutivo; o (3) Consejo de Administración y Comité de Trabajo. En cada pareja de organismos, el primero debe ser un cuerpo representativo de aproximadamente 25 miembros responsables de establecer reglas generales de operación, aprobar presupuestos, efectuar las auditorías de informes y adoptar opciones de políticas estratégicas. El segundo organismo debe ser responsable de manejar y administrar los asuntos del FMC de acuerdo con el mandato y reglas establecidas por el primer organismo. El segundo debe consistir de un número relativamente pequeño de personas, de preferencia 10 miembros, y deberá reunirse tan frecuentemente como se requiera, mientras que el primero deberá reunirse una o dos veces al año.

Con el fin de preservar la autonomía del FMC, un asunto crucial es la voluntad política del gobierno reflejada en su compromiso al alivio de la pobreza mediante el microcrédito. El gobierno posiblemente apoyará otras intervenciones como salud, educación, desarrollo de infraestructura y movilización social para aliviar la pobreza. Debido a que el microcrédito ha demostrado ser una herramienta importante y efectiva para aliviar la pobreza, el apoyo a los PMC será atractivo para cualquier gobierno. Contar con apoyo político y un grupo de personas dedicadas y altamente comprometidas que tengan conocimiento sobre el microcrédito y provengan tanto del gobierno como de los sectores privados, ayudará a que los FMC sean organizaciones verdaderamente autónomas y eficientes. Se discutirá más sobre este punto en la sección 2.4.

2.3 Administración

La administración mediante personal directivo profesional y personal de apoyo debe ser la siguiente prioridad del FMC. El Oficial Ejecutivo en Jefe (OEJ) debe ser un líder dinámico con capacidad comprobada de buena administración y que pueda formular buenos planes estratégicos para la organización. El OEJ deberá ser elegido por el Organismo General y el Organismo

Directivo mediante un proceso abierto y competitivo. De ser posible debe evitarse su nominación por el gobierno. El OEJ debe tener experiencia en el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Debe ser una persona libre de actitudes burocráticas tradicionales. La organización debe contar con un procedimiento operativo flexible y dinámico y con buenos sistemas de gestión de información. Debe evitarse la jerarquía en la toma de decisiones. Debe adoptarse un proceso colectivo de toma de decisiones, siempre y cuando sea práctico, para que las decisiones sean propiedad del personal que ayudará a asegurar la implementación del FMC sin tropiezos.

2.4 Autonomía

El aspecto crítico de la estructura institucional del FMC es su independencia y libertad de intrusión política. Uno de los puntos fuertes del PKSF en Bangladesh es que bajo la guía de los muy respetados Organismo General y Organismo Directivo, PKSF ha sido capaz de operar sin interferencia política. El grado en el cual las organizaciones pueden operar independientemente refleja en parte el compromiso del gobierno. Sin embargo, en algunos casos puede ser extremadamente difícil evitar completamente la interferencia política. No obstante, la influencia política puede reducirse al mínimo empleando técnicas que incluyen definir los objetivos y políticas tan sencilla y simplemente como sea posible, asignar responsabilidad directa a los miembros del Organismo Directivo de lograr los objetivos, limitar el número de representantes del sector público en la Mesa Directiva, elegir por términos fijos al Presidente, OEJ y miembros de la Mesa Directiva, y permitir que varios cuerpos privados y no gubernamentales directamente elijan representantes de la Mesa Directiva.

Sección 3. Financiamiento

3.1 FMC nacional

- (i) El dinero semilla por parte del gobierno debe ser la primer fuente de financiamiento. De hecho, cuando el gobierno inicia un fondo de esta naturaleza, como en el caso de PKSF, las instituciones financieras y agencias donantes internacionales están más dispuestas a otorgar fondos equiparables a manera de préstamos o donaciones. El gobierno nacional puede proporcionar fondos semilla a manera de otorgamientos al FMC como fondos de rotación o puede proporcionarlos como préstamos de tasa de interés concesionaria (1-2%) a largo plazo (mínimo de 10 años).
- (ii) Las instituciones financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y el Banco para el Desarrollo de Asia, que normalmente trabajan a través de los gobiernos, pueden proporcionar fondos a los FMC establecidos bajo iniciativas del gobierno. Alternativamente, las IFI pueden otorgar fondos a otros FMC establecidos de manera privada con una garantía del gobierno.

Las agencias donantes (tanto multilaterales como bilaterales) pueden otorgar fondos más eficientemente a los FMC que canalizando esos fondos directamente a los PMC.

- (iii) Los FMC nacionales pueden también pedir préstamos bajo términos comerciales a la Corporación Financiera Internacional y a otras fuentes internacionales de capital privado. Pueden tomarse préstamos del Banco Central y otros bancos comerciales del país. La adquisición de préstamos comerciales por el FMC debe considerarse en una fase de operación más avanzada y no durante la fase inicial, porque el alto costo de los préstamos comerciales ejercerá presión adicional sobre la sostenibilidad de los fondos.

3.2 FMC sub-regional

- (i) Los FMC sub-regionales pueden iniciarse con otorgamientos iniciales de los países miembros.

- (ii) Las agencias donantes pueden proporcionar donaciones a un FMC sub-regional tanto para programas de préstamo como para programas de crecimiento de capacidad.
- (iii) CGAP, FWWB y otras organizaciones internacionales de redes de microcrédito también pueden proporcionar algunos fondos. Se le puede pedir al país anfitrión y a la institución anfitriona (CDAP, CDRIAP, CDRIAFRICA) que también proporcionen fondos de inicio y fondos regulares para el FMC.

3.3 Fuentes de mercado para el fondo

En una etapa avanzada de operación, los FMC nacionales pueden ofrecer un puente entre el mercado de capital privado y las IMC nacionales mediante la clasificación de las IMC de acuerdo a su mérito de crédito y la valorización de sus carteras. Los FMC nacionales pueden tomar en consideración obtener fondos del mercado de capital privado nacional mediante la emisión de tipos de bonos especiales (tal como los bonos sociales), los cuales pueden estar suscritos por compañías, bancos e individuos privados.

Sección 4. Políticas de los FMC para el financiamiento de instituciones de microcrédito (IMC) socias

Uno de los retos más importantes del FMC es la selección de IMC asociadas. Algunas veces es difícil encontrar un número adecuado de IMC eficientes que manejan PMC a nivel de base. Como lo mencionamos antes, además de proporcionar fondos para las IMC, el otro objetivo importante es formar IMC sostenibles. El FMC no debe impedir la innovación y no debe imponer ningún modelo en particular. La experiencia de PKSf muestra que sus organizaciones asociadas son de naturaleza diversa.

4.1 Estrategias de los programas de crédito de los FMC

Los programas de crédito de los FMC deben tener procedimientos innovadores, transparentes y estandarizados para la selección de IMC, el trámite de préstamos, el monitoreo y la supervisión en el ámbito de acción. Uno de los puntos fuertes de PKSf ha sido el contacto y consulta regular con las IMC asociadas y la adopción del método de aprendizaje práctico. Se debe recordar que la estandarización de los procedimientos no debe excluir la flexibilidad y la necesidad de adaptarse a condiciones variadas y retos nuevos procedentes de la práctica directa y de las IMC.

Como lo demuestra la experiencia de PKSf con sus diversas organizaciones socias, el FMC no restringirá la innovación y no impondrá ningún modelo en particular.

Se espera que el FMC realice tres programas interconectados:

- (i) Un fondo de préstamos para IMC socias para dar préstamos a las familias pobres y a las más pobres. Los FMC no deben realizar préstamos directos a los pobres.
- (ii) Un programa de desarrollo institucional para el FMC y las IMC socias. Esto consistirá, entre otras cosas, en la capacitación del personal del FMC y de las IMC, el desarrollo de sistemas de gestión de información y programas de fortalecimiento de la capacidad de las IMC para que éstas se vuelvan sostenibles.
- (iii) Investigación: Esto debe incluir el monitoreo periódico y estudios de enfoque especial. El énfasis en la investigación de acciones ayuda a identificar los puntos fuertes y débiles de los PMC con el fin de hacerlos más robustos y efectivos. Los impactos primarios y secundarios de los PMC en las familias pobres y las más pobres deben también evaluarse periódicamente para refinar el enfoque del programa y cumplir la meta de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito.

4.2 Rasgos sobresalientes de los programas de crédito de las IMC

Los programas de crédito del FMC deben llevarse a cabo por las IMC socias para que haya una buena relación costo-beneficio y una mejor administración en el campo de acción directa. Los programas de préstamo realizados por las IMC socias deben tener las siguientes características:

1. Las IMC proporcionan préstamos a las familias pobres y a las más pobres seleccionadas con base en criterios predeterminados, tal como la posesión de tierra, la riqueza total, el tipo de vivienda.
2. Las prestatarias(os) están organizadas en grupos pequeños.
3. Los grupos están compuestos por personas de opiniones similares provenientes del mismo estrato social, asegurando así la confianza mutua.
4. Las IMC colectan cargos de servicio (interés) de sus beneficiarios, dependiendo de la situación en el campo de acción de las IMC y sus clientes seleccionados. Los gastos administrativos y otros gastos relacionados de las IMC se cubren mediante estos cargos.
5. El periodo de pago a las IMC para la gente pobre, sin terreno y sin bienes de capital (es decir, los beneficiarios) debe basarse en la naturaleza de la actividad productora de ingresos en la cual ellos participan. Sin embargo, es preferible mantenerlo dentro de un año (con cierto periodo de gracia).
6. La tasa que el FMC cobra a las IMC debe fijarse a un nivel mínimo, permitiendo una mayor distribución entre la tasa del FMC y la tasa cobrada por la IMC a los prestatarios finales.
7. Los préstamos que las IMC reciben del FMC pueden ser por un periodo de 1 a 5 años. Si los fondos se otorgan por 2 a 5 años las IMC pueden girar los fondos en su ámbito de acción proporcionando préstamos a grupos distintos por un periodo de un año.

4.3 Criterios de selección para financiar IMC

Tiene que formularse un conjunto de criterios de selección de las IMC que van a recibir financiamiento, con el fin de escoger a las IMC con base en estos criterios. Los criterios pueden dividirse en las siguientes áreas: (1) Naturaleza y mandato de la organización; (2) Estructura directiva y administrativa; (3) Calidad y experiencia del personal de alto rango; (4) Recursos humanos; (5) Cobertura geográfica; (6) Actividades en el campo de acción, incluyendo el perfil de los clientes pobres y los más pobres; (7) Desempeño comprobado; (8) Sistemas de gestión de información; (9) Sistemas de contabilidad y auditoría; (10) Cartera y proporción deuda-capital.

Debe notarse que no todos los criterios tienen la misma importancia necesariamente. Además, los criterios variarán dependiendo del número de prestatarios de las IMC potenciales y los fondos que éstas requieren.

El FMC no debe proporcionar capital inicial para las IMC y puede estipular un periodo mínimo de 1 año de operación satisfactoria.

4.4 Principios contables y de auditoría

Una de las condiciones previas que es clave para el éxito de un PMC libre de colateral, es un buen sistema de contabilidad y auditoría. Por lo tanto, el FMC debe seguir los siguientes pasos:

- (i) Preparar conjuntos detallados y separados de manuales de cuentas, uno para el FMC y otro para las IMC.
- (ii) Preparar los términos de referencia (TR) para el sistema interno de control y auditoría del FMC.
- (iii) Preparar TR para las auditorías del FMC llevadas a cabo por auditores externos e independientes.

- (iv) Preparar TR separados para auditorías de las IMC llevadas a cabo por el FMC y por auditores externos e independientes.
- (v) Preparar las directrices a seguir por las IMC para el sistema de control interno.

4.5 Administración de los ahorros de los beneficiarios

Los beneficiarios finales del microcrédito son alentados a ahorrar de manera regular—una parte integral de la formación de grupos y actividades de grupo de los PMC. Las IMC bajo las cuales se organizan los beneficiarios, usualmente administran y mantienen cuentas de estos ahorros. Cada miembro de un grupo ahorra regularmente (por ejemplo, semanalmente) dependiendo de su habilidad. Los ahorros reunidos se registran en las libretas de depósito de cada prestatario. Aunque cada prestatario es un deudor neto (en el sentido de que los préstamos son mayores que los ahorros acumulados), la movilización de ahorros por las IMC es un asunto delicado porque es un servicio financiero que puede realizarse únicamente con el permiso específico del gobierno o del banco central. Recientemente los ahorros (tanto regulares como voluntarios) han sido bastante significativos para muchas IMC y por lo tanto deben introducirse normas y reglamentos prudentes para dar seguridad a los titulares de cuentas de ahorro. El FMC puede tratar de convencer al gobierno de crear un ambiente propicio para la colección de ahorros por las IMC proporcionando licencias a las mismas y otorgando una identidad legal a tales actividades. El FMC puede formular directrices políticas en seis áreas importantes: (i) colecta; (ii) mantenimiento de cuentas; (iii) retiros por parte de los depositantes; (iv) inversión de los ahorros por las IMC; (v) empleo de una porción como fondo de crédito para los prestatarios; y (vi) pago por parte de la IMC a los depositantes de la tasa de interés de sus ahorros.

4.6 Administración del incumplimiento

La implementación total de las políticas y directrices y la creación de políticas nuevas para administrar el incumplimiento de pagos debe constituir un esfuerzo mayor del FMC. El incumplimiento puede originarse a partir de seis fuentes: (i) el apropiamiento indebido de fondos o cualquier problema mayor de autoridad en las IMC; (ii) debilidad en el sistema de evaluación de IMC que da como resultado la selección inadecuada de algunas IMC incapaces de administrar el microcrédito; (iii) debilidad en la administración del microcrédito en IMC que solían ser exitosas; (iv) desastres naturales; (v) disturbios políticos serios; (vi) desequilibrios económicos severos. La posición dominante del FMC con respecto a evitar el incumplimiento debe ser de naturaleza preventiva para que no ocurra este tipo de crisis. Esto es para asegurar un buen sistema directivo en las IMC mediante el intenso monitoreo, supervisión, políticas y directrices para la buena dirección. El sistema de control interno instituido entre las IMC debe reforzarse y la eficiencia en la administración del microcrédito debe mejorarse mediante la capacitación y otros programas de desarrollo institucional.

Para prevenir el incumplimiento, el FMC debe preparar un sistema de alerta temprana basado en indicadores críticos de los resultados de las IMC. El sistema debe ponerse en efecto para detectar y evitar cualquier incumplimiento potencial.

4.7 Evaluación de los resultados de las IMC

Existen diferencias dramáticas entre las IMC en cuanto a sus operaciones de crédito y calidad de los servicios prestados. Por lo tanto, es necesario desarrollar criterios de evaluación de resultados para clasificar a las distintas IMC. Las razones son (a) ayudar a que las IMC emerjan como instituciones de crédito viables; (b) ayudar a que las IMC adquieran fortaleza institucional; y (c) ayudarlas a expandir sus operaciones de crédito de manera sistemática.

El FMC puede tener indicadores de resultados de las IMC usando las siguientes amplias categorías:

- 1) Viabilidad de las prestatarias(os), que incluye: índice de abandono, porcentaje de préstamos pendientes, índice de ahorro, capacidad funcional de leer y escribir; proporción empleados-clientes, etc.

- 2) Viabilidad institucional, que incluye evitar la superposición de operaciones con otras IMC (cuando existen numerosas IMC), accesibilidad a las prestatarias, prospectos de mercadeo, servicio bancario, estructura directiva y base de capital.
- 3) Implementación del programa, incluyendo: miembros de grupos como un porcentaje de toda la población objetivo, cohesividad de los grupos, asistencia de las prestatarias(os) a las reuniones semanales, desembolso de préstamos e índice de pago, habilidad de los promotores, sistema contable de las OS y capacidad de la alta administración.
- 4) Programa de desarrollo de recursos humanos, incluyendo: contratación, evaluación de resultados del personal y capacitación.
- 5) Estudios periódicos del impacto del microcrédito en el alivio de la pobreza.
- 6) Creación y mantenimiento de la cultura institucional esperada, incluyendo: una bien fundada estructura directiva y base de incentivos para la administración y el resto del personal.
- 7) Administración financiera y control interno, incluyendo: sistemas de gestión de información, sistema contable, auditoría interna, supervisión y práctica presupuestal internas.
- 8) Estado de los bienes materiales, incluyendo: propiedad del edificio, tierra, mobiliario y vehículos.
- 9) Viabilidad financiera y económica, incluyendo: auto-dependencia operativa, financiera y económica y calidad de la cartera.

Sección 5. Estrategias de implementación

La implementación del programa empleando procedimientos estándares es un elemento vital de los FMC exitosos. Los elementos principales de la implementación son: (1) Procedimientos para la solicitud de fondos por parte de las IMC; (2) Evaluación preliminar de las IMC; (3) Visitas personales para evaluar las operaciones directas de las IMC; (4) Recomendaciones de la administración del FMC para la selección de IMC; (5) Aprobación por el organismo de gobierno del FMC; (6) Firma de un acuerdo de préstamo; (7) Verificación de la utilización del préstamo; (8) Solicitud de préstamos sucesivos a las IMC; y (9) Monitoreo.

5.1 Sistemas de gestión de información (SGI)

El monitoreo del programa de crédito es crucial para su éxito. Las IMC deben monitorear sus PMC en el ámbito de acción, mientras que los FMC tienen que monitorear los programas de las IMC para reducir su riesgo. Para que los FMC puedan tener éxito es importante establecer y hacer cumplir estándares para la producción de informes de las IMC que éstos financian. Es vital contar con un SGI basado en informes regulares del campo a las IMC y de las IMC al FMC. Un sistema computarizado en las oficinas centrales del FMC y de las IMC mejorará en gran medida la capacidad administrativa de estas organizaciones. La atención insuficiente a los SGI por parte de los FMC puede representar una oportunidad no aprovechada de mejorar el alcance y sostenibilidad de las IMC y los PMC, que son metas importantes de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito.

5.2 Desarrollo de recursos humanos

En la mayoría de los países la dotación de capital humano para los PMC es muy limitada. Sin embargo, esta limitación puede vencerse mediante un amplio paquete de desarrollo de recursos humanos (DRH) puesto en efecto de manera conjunta por los FMC y las IMC. La capacitación del personal del FMC y de las IMC es un aspecto importante. La adecuada evaluación de las necesidades de capacitación debe realizarse tanto para los FMC como para las IMC y debe

proporcionarse una capacitación pragmática orientada a la operación. PKSf, por ejemplo, ha formulado 7 módulos de capacitación para su personal y 12 módulos para el personal de las IMC.

Tiene que formularse un buen paquete de compensaciones y sistema de incentivos para los FMC y las IMC con el fin de contratar y retener gente talentosa, eficiente y comprometida con los PMC. Finalmente, tiene que desarrollarse un programa de DRH comprometido a formar y mantener el tipo correcto de cultura institucional y asegurar la sucesión efectiva de la administración con el fin de que los FMC y las IMC sean sostenibles.

Sección 6. Desarrollo institucional

Los componentes del desarrollo institucional tanto para los FMC como para las IMC debe determinarse de acuerdo al objetivo de lograr la sostenibilidad de cada programa de microfinanzas en su totalidad. Deben abordarse adecuadamente tres temas de sostenibilidad en microfinanzas. Éstos son:

- (a) Sostenibilidad de los clientes de las IMC; (b) viabilidad financiera y económica; y (c) viabilidad institucional de los FMC y las IMC.

Con el fin de establecer la dirección general de las actividades de los FMC y de las IMC, debe monitorearse la sostenibilidad de los clientes de manera regular empleando indicadores apropiados (indicadores del proceso y del impacto). Será un requisito para el FMC efectuar el monitoreo de la sostenibilidad tanto de las IMC como de sus clientes.

Empleando cuatro conjuntos de indicadores relacionados con (i) difusión, (ii) eficiencia operativa, (iii) calidad de la cartera y (iv) rentabilidad, se puede evaluar la viabilidad mencionada en los puntos (b) y (c). PKSf y CGAP han realizado trabajo en esta área.

Sección 7. Marco reglamentario

Este tema ha adquirido importancia primaria debido a que las IMC están ofreciendo servicios y productos financieros a los pobres fuera del sistema bancario formal.

En vista de la historia de las IMC (la mayor parte de las cuales son ONG o grupos de auto-ayuda), se puede decir que el marco reglamentario convencional, tal como el de los bancos e instituciones financieras formales, no es apropiado y por lo tanto no es necesario bajo las circunstancias que prevalecen en muchos países. Esto se aplica particularmente en vista de que las IMF no aceptan depósitos para cuentas de cheques. Los rasgos distintivos de las IMC en el campo de los servicios sociales y financieros con el objetivo central de aliviar la pobreza, diferencian industria del sector financiero formal y justifican aún más esta proposición. Sin embargo, eso no disminuye de manera alguna la importancia de contar con algunas medidas estratégicas de monitoreo que sean compatibles y apropiadas a los objetivos, operación institucional y cultura de desarrollo de las IMC. Las medidas deben incorporar normas prudentes y directrices indicativas de fácil aplicación a manera de un “Código de Normas y Conducta” que aseguraría el crecimiento firme, organizado y sostenible de las IMC.

Un conjunto de estándares financieros, formatos para informes y estándares de resultados puede ser una manera efectiva de mantener a las IMC en la ruta correcta. Existe una amplia gama de experiencias que pueden usarse como ejemplos para establecer estándares apropiados, incluyendo el trabajo realizado por PKSf. Los recientes intentos de establecer tales FMC en otros países constituyen un avance hacia la dirección correcta, porque, entre otras funciones, los FMC serán una opción institucional efectiva para fundar PMC nuevos dentro de un marco reglamentario que beneficie a los pobres y a los más pobres. Puede formarse un cuerpo principal independiente y autónomo fuera del control del gobierno para asegurar que el “código de conducta” y los estándares del microcrédito sean cumplidos por las IMC. El incumplimiento por parte de las IMC puede dar como resultado final la cancelación del permiso o registro de una IMC. Este cuerpo principal reglamentario para las IMC tiene que trabajar en estrecha colaboración con el FMC.

Sección 8. Interconexión entre los FMC sub-regionales, los FMC nacionales y las IMC nacionales

Debe tenerse en mente un amplio marco de interconexión entre estos tres tipos de instituciones en una dimensión de “dinámica y proceso”, porque tal interconexión no puede imponerse una sola vez para siempre, sino que evolucionará. Sin embargo, pueden considerarse las siguientes directrices:

- (i) En un país donde hay enorme potencial para los PMC y una emergencia de IMC, un FMC debe ser la agencia principal de financiamiento para las IMC de ese país.
- (ii) En un país donde los PMC y las IMC tienen un alcance limitado, ese país puede vincularse con países similares y formar un FMC sub-regional, el cual será la agencia principal de financiamiento para las IMC de los países miembros.
- (iii) Los dos tipos de FMC delineados arriba (i, ii) pueden formar una red para intercambiar información e ideas y mediante esa red las IMC de varios países pueden hacer el mismo intercambio.

Sección 9. Comentarios finales

Muchos “expertos” han afirmado que las organizaciones al por mayor (organizaciones principales) han fallado en distintos países. Sin embargo, PKSf se cita como una excepción. Aunque estamos de acuerdo en que hay algunos rasgos únicos, afirmamos también que las condiciones previas para crear un FMC exitoso como el PKSf pueden cumplirlas muchos países. Ninguna de las organizaciones principales estudiadas por los expertos, excepto PKSf, fue diseñada desde su inicio como una organización principal enfocada en promover el microcrédito. Todas las otras organizaciones bajo estudio empezaron con un programa inducido por donantes y luego, mediante un proceso negativo de cambio de papeles motivado por los donantes, comenzaron a operar como organizaciones principales para las IMF. Este proceso evapora el sentido institucional de propiedad. Esta puede ser una de las razones fundamentales por las que estas instituciones fracasaron.

La experiencia de PKSf demuestra que los costos de una organización principal utilizados para suministrar recursos a las IMF, con los objetivos últimos de hacer llegar el crédito a los pobres y mejorar la capacidad de las IMF, pueden tener un buen balance costo-beneficio, en contraste con otros acuerdos inducidos por donantes. PKSf ha otorgado 7,940 millones de takas (US\$147.4 millones) como fondo de rotación a sus IMF socias (OS) durante los últimos 10 años. Esto ha permitido a las OS otorgar 28,130 millones de takas (US\$522.4 millones) en microcrédito. El costo de suministro de recursos a las OS fue del 5.4% durante este periodo.

Los gastos de PKSf por la capacitación y el mejoramiento de capacidad de sus OS fueron sólo del 6.94% de los gastos totales de PKSf. Debe notarse que los gastos de capacitación y mejoramiento de capacidad son un componente integral de los gastos totales realizados al suministrar fondos a las OS.

La creación de una institución principal nacional no debe ser costosa si el gobierno está convencido de la importancia de promover las microfinanzas. En Bangladesh las microfinanzas no habrían podido alcanzar su estado actual sin la adopción de políticas públicas a largo plazo por parte del gobierno. El sector microfinanciero de Bangladesh ha recibido apoyo continuo del gobierno. Por ejemplo, recientemente el gobierno aprobó una exención de impuestos a las ganancias corporativas de PKSf con el fin de que PKSf pueda aumentar rápidamente su valor patrimonial. Recientemente se han establecido instituciones similares a PKSf en Pakistán (Pakistan Poverty Alleviation Foundation) y en Nepal (Rural Microfinance Development Centre Ltd.). Ambas instituciones son nuevas y han comenzado con un sector ONG-IMF no muy bien desarrollado. De hecho, el RMDC inició financiando únicamente a 7 organizaciones socias y la

PPAF a no más de una docena. Por lo tanto, los ataques de los escépticos a los fondos autónomos son retados por las realidades en el campo de acción. Los fondos principales están demostrando su enorme potencial de llegar a la gente más pobre y olvidada de la tierra.

Sección 10. PALLI KARMA-SAHAYAK FOUNDATION (PKSF) : EL FONDO PRINCIPAL NACIONAL DE MICROCRÉDITO EN BANGLADESH (Estudio de caso)

10.1 Objetivos de PKSf

PKSF se estableció en 1990 por el gobierno de Bangladesh con el objetivo general de aliviar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la gente pobre del medio rural, aquellos sin tierras y sin bienes, proporcionándoles recursos para la creación de autoempleo para mejorar sus condiciones económicas. Los objetivos específicos de PKSf son:

- a) proporcionar varios tipos de asistencia financiera a organizaciones no-gubernamentales, semi-gubernamentales y gubernamentales, agencias y grupos voluntarios, sociedades y organismos del gobierno local, de tal manera que como Organizaciones Socias (OS) y en conformidad con la imagen y objetivos de la Fundación, éstas puedan realizar actividades con el objetivo de generar ingresos y oportunidades de empleo entre los grupos de la sociedad en mayor desventaja económica;
- b) asistir en el fortalecimiento de la infraestructura institucional de las OS para que éstas puedan mejorar sus operaciones actuales.

10.2 Estrategia operativa de PKSf

Las estrategias operativas básicas de la fundación se han derivado de sus objetivos:

- a) No presta dinero directamente a los desposeídos en las áreas rurales, sino que llega a sus grupos objetivo mediante las Organizaciones Socias—que son el mecanismo de entrega a los pobres.
- b) Ofrece un mayor impulso al desarrollo institucional.
- c) No favorece ningún modelo en particular; por el contrario, alienta la innovación y los métodos distintos basados en la experiencia.

10.3 Estructura legal de PKSf

Legalmente PKSf es una “compañía limitada por garantía” que quiere decir una “compañía sin fines de lucro” y está registrada bajo el Acta de Compañías de 1913 en el Registro de Compañías de Sociedad por Acciones (o de Sociedad Anónima). La estructura legal de PKSf le confiere flexibilidad, autoridad y poder de adoptar programas e implementarlos a través del país. PKSf puede recibir donaciones y préstamos de fuentes locales y/o internacionales. También puede prestar y aprobar donaciones.

10.4 Estructura organizativa y membresía

a. Organismo General: El número máximo de miembros del Organismo General es 25, de los cuales el gobierno puede nominar a no más de 15 miembros asociados con agencias del gobierno, organizaciones voluntarias o individuos. Los 10 miembros restantes se eligen como representantes de las organizaciones socias y/o como individuos. El Organismo General por lo general se reúne una vez al año con fines de orientación general sobre políticas. Actualmente PKSf cuenta con 15 miembros en su Organismo General, quienes son personalidades distinguidas del país.

b. Organismo Directivo: La composición del Organismo Directivo es como sigue: (i) Presidente de la Fundación (nominado por el Gobierno); (ii) Director de Gerencia (elegido por el Organismo Directivo); (iii) Dos miembros nominados por el gobierno; y (iv) Tres miembros seleccionados por el Organismo General—un total de 7 miembros en el Organismo Directivo. El actual Organismo Directivo está compuesto por personas con reputación internacional, incluyendo al Profesor Mohammad Yunus, Director de Gerencia del Banco Grameen.

c. Presidente: El Presidente de PKSF es nominado por el gobierno de entre personas que no son servidores de la república. El Presidente generalmente sirve por un término de tres años. El actual Presidente es un líder en economía y Profesor de la Universidad de Dhaka.

d. Director de Gerencia: El Director de Gerencia es el Oficial Ejecutivo en Jefe (OEJ) de la fundación. Él es un miembro de oficio del Organismo Directivo.

e. Administración: PKSF tiene tres amplias divisiones: (i) Operación de préstamos (dividida en dos partes: una para OS grandes y otra para OS medianas y pequeñas); (ii) Administración y finanzas; y (iii) Auditoría: la división de auditoría está bajo la supervisión directa del Director de Gerencia.

PKSF cuenta con unidades de investigación y capacitación, las cuales realizan estudios relacionados con el alivio de la pobreza y proporcionan capacitación al personal de las OS.

10.5 Programas

PKSF lleva a cabo tres programas complementarios:

- (a) Un programa de préstamos a gente del medio rural que no posee tierras o bienes de capital mediante las OS;
- (b) Un programa de desarrollo institucional para las OS;
- (c) Investigación

El programa de préstamos es el programa central. El de desarrollo institucional es un programa de apoyo para fortalecer a las OS y convertirlas en sistemas de entrega sostenible a los pobres. Capacita al personal de PKSF y de las OS; desarrolla sistemas de gestión de información; y proporciona préstamos libres de interés a las OS para comprar computadoras, motocicletas, etc.

10.6 Implementación del programa

a. Solicitudes en un formato predeterminado: PKSF recibe solicitudes de préstamo mediante un formato predeterminado que requiere que el solicitante incluya detalles sobre la organización, el programa, el financiamiento, etc.

b. Evaluación preliminar: Si una organización tiene experiencia en el manejo de un programa de crédito para los pobres, PKSF hará una visita personal. PKSF juzga la experiencia en el manejo de un programa de crédito utilizando varios criterios: (a) años de experiencia; (b) cantidad de préstamos otorgados; (c) número de miembros y prestatarios; (d) tasa de recuperación de préstamos; (e) capacidad de personal asalariado competente; y (f) credibilidad de los patrocinadores.

c. Visita personal: Una vez que se ha elegido una organización para recibir una visita personal, un oficial hace la visita. Si se encuentra que los resultados del solicitante son satisfactorios, se recomienda su aceptación como OS. Si hay alguna deficiencia la organización se mantiene en observación y se le ofrecen sugerencias para mejorar sus resultados. Sin embargo, si se encuentra que los resultados de una organización no son satisfactorios se rechaza la solicitud. Las razones principales de rechazo usualmente son la pobre gestión financiera o inconsistencias considerables entre la información presentada en la solicitud y la que se recogió durante la visita.

d. Aprobación por el Organismo Directivo: La decisión final de aceptar a una OS descansa en el Organismo Directivo. Si la gerencia considera que una institución califica como OS, la propuesta se transfiere al Organismo Directivo junto con una descripción detallada de la institución, el informe de la visita, las razones para aceptarla como OS y la recomendación del Director de Gerencia. El Organismo Directivo acepta, rechaza o pone condiciones para la aceptación de la organización como OS.

e. Firma del acuerdo de préstamo: El paso final de la entrega de un préstamo a la recientemente seleccionada OS es la firma de un acuerdo de préstamo estándar. El acuerdo contiene los términos y condiciones del préstamo (por ejemplo, la tasa del cargo de servicio, área del desembolso del préstamo, número de abonos). El préstamo es libre de colateral. Además del acuerdo de préstamo, un representante de la OS firma un pagaré. El acuerdo del préstamo es firmado por el Director de Gerencia del PKSf y por el Ejecutivo en Jefe de la OS, o algunas veces se firma de manera conjunta por el Ejecutivo en Jefe y el Presidente de la OS.

f. Verificación de la utilización del préstamo: Después de entregarse el primer préstamo, se supone que la OS distribuirá los fondos inmediatamente y proporcionará a PKSf una lista de los prestatarios. Un oficial de PKSf a cargo de las OS hace una visita para verificar la distribución de préstamos y la utilización de los mismos por parte de los miembros. Los oficiales de PKSf generalmente visitan las OS cada tres meses.

g. Solicitud de préstamos sucesivos: La aprobación de préstamos sucesivos depende de varios factores: (a) utilización satisfactoria del préstamo anterior; (b) mantenimiento de una tasa alta de recuperación de préstamos a clientes pobres (>98%); (c) presentación de informes regulares a PKSf; (d) potencial de expansión del programa de préstamos; y (e) pago de abonos del préstamo a PKSf si se deben. Las propuestas de préstamos sucesivos de hasta 2.5 millones de takas (US\$46,425) son aprobadas por el Comité de Préstamos. El comité de Préstamos está encabezado por el Director de Gerencia de PKSf. Otros miembros son de la alta administración de PKSf. Este comité se ha establecido por la Mesa Directiva para delegar algo de autoridad y descentralizar el poder. Se firma un acuerdo de préstamo similar para cada abono de un préstamo. Los préstamos mayores de 2.5 millones de takas (US\$46,425) son aprobados por el Organismo Directivo.

h. Monitoreo: El monitoreo del programa de crédito es crucial para su éxito. Las OS monitorean sus programas directamente y PKSf monitorea los programas tanto directamente como a nivel de oficina. Ya que PKSf otorga préstamos libres de colateral a las OS, la única manera de reducir el riesgo es mediante el monitoreo regular de los programas. Se siguen varios pasos complementarios para monitorear las actividades de las OS, especialmente el programa de crédito y la administración de fondos. A continuación se describe brevemente el sistema de monitoreo:

(a) Recolección de información sobre el programa: Como se mencionó anteriormente, PKSf emplea un formulario estándar para reunir información mensual sobre cambios de prestatarios, ahorros, distribución y recuperación de préstamos.

(b) Posición financiera: Las OS presentan balances de ingresos acumulativos y mensuales y de gastos y flujo de dinero para monitorear la salud financiera de las OS.

(c) Las OS envían periódicamente sus listas de prestatarios a la PKSf. Estos son prestatarios de abonos recientes de préstamos provenientes de PKSf o del fondo de rotación.

(d) Visitas personales: Las visitas personales de los oficiales de PKSf son la columna vertebral del monitoreo de las OS. PKSf pone un énfasis máximo en estas visitas. Usualmente el oficial visita cada OS una vez cada tres meses. Sin embargo, si la OS es grande y tiene varias sucursales, un equipo de oficiales de PKSf visita el programa. Durante las visitas se verifica la información proporcionada por las OS según los puntos (a), (b) y (c). Se dan sugerencias para mejoras. La visita personal se emplea para verificar el programa y para orientar el desarrollo institucional de la OS.

(e) Auditoría por un equipo interno de auditores: PKSf realiza una auditoría anual de todas sus OS. Los informes de auditoría se presentan directamente al OEJ de PKSf.

(f) Auditoría por una firma auditora: Como parte de la auditoría financiera anual de PKSf, una firma auditora externa verifica la posición financiera de una muestra de OS.

10.7 Fondo : Los fondos totales recibidos y comprometidos por distintas fuentes son:

(i)	Otorgamiento del gobierno	= US\$ 21.6 millones
	“ “ Banco Mundial	= US\$ 5.0 millones
	“ “ USAID	= US\$ 12.7 millones
(ii)	Préstamo del gobierno	= US\$ 10.0 millones
	“ “ Banco Mundial	= US\$100.0 millones
	“ “ Banco Asiático de Desarrollo	= US\$ 18.0 millones
	“ “ Otros	= US\$ 0.6 millones
	Total	= US\$ 167.9 millones

10.8 Logros de PKSf

a. Reclutamiento de OS: PKSf ha aceptado varias OS cada año desde su creación. Empezando con 23 OS en su primer año de operación, PKSf ha incorporado a 189 OS hasta diciembre del 2000. Las OS de PKSf trabajan en 62 de los 64 distritos de Bangladesh.

b. Otorgamiento de préstamos: PKSf ha otorgado 7,049 millones de takas (US\$140 millones). Con el fondo de naturaleza rotativa y con fondos adicionales, las OS han extendido cerca de 21,000 millones de takas (US\$411 millones) a prestatarias(os) pobres.

c. Préstamos pendientes: PKSf tenía 5,244 millones de takas (US\$103 millones) en préstamos pendientes hasta diciembre de 1999.

d. Prestatarias(os): Para diciembre de 1999 el número total de prestatarias(os) financiadas por PKSf era de 1.87 millones. Más del 90% eran mujeres.

e. Recuperación de préstamos : PKSf tiene dos tasas distintas de recuperación : (a) tasa de recuperación de préstamos entre las OS y PKSf; y (b) tasa de recuperación de las OS. La tasa de recuperación de PKSf durante los últimos 6 años ha sido casi del 98%. Esta tasa se define como el porcentaje de la cantidad de deuda pagada a tiempo. La recuperación de préstamos de las OS en su ámbito de acción es del 99%.

f. Fortalecimiento de las OS: Uno de los logros principales de PKSf es el desarrollo de instituciones locales. La mayoría de estas ONG operan sus programas con préstamos exclusivos de PKSf. Con todo, éstas son capaces de cubrir casi el total de sus costos de operación y probablemente han logrado su viabilidad financiera. Además de la viabilidad financiera, las OS locales están ahora mejor preparadas para administrar sus programas debido a la capacitación, servicios de asesoramiento y programas de desarrollo institucional de PKSf. Éstos incluyen la capacitación, el desarrollo de sistemas contables y de gestión de información y sugerencias continuas de administración para mejorar sus programas.

g. Potencial de expansión: El número total de prestatarias(os) de las OS de PKSf es 2.1 millones (incluyendo a CARB, AAS y Proshika). Hay espacio para una mayor expansión de préstamos a las OS. Además, PKSf está aceptando nuevas OS cada año y las OS existentes están también incrementando su cobertura.

h. Servicios de capacitación y asesoramiento: PKSf organizó varios talleres para los directores de las OS. Estos talleres principalmente trataron asuntos de políticas para introducir sistemas uniformes a las OS. Las sesiones se arreglaron con el fin de ofrecer capacitación sobre contabilidad y sistemas de gestión de información a los contadores y coordinadores de crédito. PKSf ha preparado 19 módulos para capacitar a su personal y a personal de distintos niveles de las OS. Una manera efectiva de capacitar al personal es mediante sesiones prácticas presentadas por los oficiales de PKSf durante sus visitas rutinarias a las OS. Durante estas visitas se identifican problemas y se ofrecen soluciones. Durante las visitas de campo se realizan discusiones regulares con los organizadores y los promotores.

i. Programas de investigación: Hasta hora PKSf ha realizado dos estudios de investigación sobre el impacto de su programa en los beneficiarios. Han habido varios estudios sobre PKSf de varios autores en Bangladesh y otros países. Recientemente PKSf comisionó un estudio de impacto de varios años de duración al Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS), la institución líder de investigación en Bangladesh.

j. Impacto: Varias investigaciones han demostrado el impacto positivo del microcrédito en las vidas de los pobres del medio rural en Bangladesh. Se ha sugerido un conjunto de indicadores para estudiar más a fondo este impacto.

10.9 Sostenibilidad de las OS y papel de PKSf

a. Sostenibilidad institucional de las OS: Muchas OS tienen establecidas políticas fundamentales para llevar a cabo un programa de crédito rural exitoso. Las áreas fundamentales de formulación de políticas son: selección de miembros, políticas de ahorros y préstamos, administración de la cartera, control financiero y monitoreo y evaluación.

Hasta ahora muchas OS han tratado, dentro de su capacidad limitada, de contratar personal competente. Las OS no tienen recursos financieros adecuados para contratar personal con mejor nivel de educación y competencia. Muchas OS son administradas por sus fundadores y se espera que lo serán por algún tiempo. El liderazgo de los actuales directores en esta etapa temprana de organización es importante para el crecimiento y la sostenibilidad. Muchas OS tienen ya sea bienes materiales como edificios para oficinas y terrenos o han comprado el terreno para construir una oficina, un centro de capacitación, etc. Esto demuestra un compromiso claro por parte de los organizadores de brindar a las OS una fundación sólida.

Sostenibilidad financiera de las OS: El tema básico del análisis de viabilidad financiera es si las OS pueden o no cubrir los costos de administración de sus programas de crédito usando las ganancias de sus programas, principalmente los cargos de servicio de préstamos. Algunas OS han tenido éxito cubriendo gradualmente los costos de operación con los ingresos del programa de crédito y generando un superávit moderado. Se espera que todas las OS continúen mejorando su rentabilidad.

Papel de PKSf: Los directores de las OS han identificado varias áreas en las que PKSf ha hecho contribuciones significativas: (i) al proporcionar fondos, PKSf ayudó a asegurar la expansión de programas y les permitió hacerse financieramente viables, (ii) PKSf asistió en el desarrollo de la administración de crédito, los sistemas de gestión de información y los sistemas contables, (iii) los servicios de asesoramiento regulares de PKSf ayudaron a mejorar gradualmente la capacidad de las OS en el manejo de sus programas.

Papel futuro de PKSf: El papel futuro que se espera de PKSf ya ha sido identificado por sus directores y consiste en: (i) continuar otorgando fondos de crédito como papel principal de PKSf, (ii) PKSf debe ayudar a capacitar a todo el personal de las OS para mejorar aún más su capacidad, la cual será la base de la sostenibilidad, (iii) continuar ofreciendo servicios de asesoramiento y (iv) PKSf debe realizar investigación no sólo sobre el microcrédito, sino también sobre otras áreas relacionadas con el alivio de la pobreza (PKSf ha decidido recientemente otorgar fondos piloto a microempresas y a gente pobre del medio urbano y a los más pobres de entre los pobres).

b. Sostenibilidad de PKSf

Sostenibilidad institucional de PKSf: PKSf tiene un Organismo Directivo competente y dinámico capaz de guiar la administración, cambiar las políticas e introducir programas según se requiera. Cuenta con políticas claras y bien establecidas con respecto al programa de préstamos y al manejo de sus asuntos. Ha incrementado gradualmente su difusión incorporando a un número creciente de OS. PKSf ha sido capaz de movilizar los recursos financieros requeridos para embarcarse en la expansión a gran escala de sus actividades. Estos factores continuarán contribuyendo a la expansión de las operaciones de PKSf.

Viabilidad financiera: PKSf ha sido capaz de mejorar paulatinamente su posición financiera. Ha tenido éxito el creciente cubrimiento del costo de sus operaciones mediante el cobro de un cargo por servicios razonable, el aumento del desembolso de préstamos, el mantenimiento de bajos gastos de operación y baja pérdida de préstamos mediante una alta tasa de recuperación. En general PKSf ha generado un superávit anual desde su creación. Los siguientes son algunos datos financieros de PKSf hasta el 30 de junio de 1999:

(i)	Proporción deuda-capital	1.63:1
(ii)	Tasa acumulativa de recuperación de préstamos	98.16%
(iii)	Tasa de reserva (reserva para préstamos perdidos / pendientes)	2.67%
(iv)	Gastos operativos en relación con préstamos otorgados (gastos operativos / desembolsos del mismo año)	5.28%
(v)	Autosuficiencia operativa (ingresos totales / gastos de operación incluyendo gastos financieros + DMR)	161%
(vi)	Porcentaje de gastos totales de los ingresos totales	36.43%

El análisis de proporciones financieras muestra que PKSf está en buena posición. La proporción deuda-capital, las proporciones de la cartera y autosuficiencia muestran que los resultados de PKSf son buenos en términos de la autosuficiencia operativa y financiera. La estructura de costos y el análisis de rentabilidad también muestran que PKSf está cubriendo todos los gastos usando los ingresos de sus operaciones de crédito, además de generar ganancias.

10.10 Algunas lecciones del modelo PKSf

PKSf es única en cuanto a su estructura organizativa, actividades y prácticas administrativas. Los siguientes son algunos factores que han hecho posible que esta institución registre unos resultados impresionantes:

PKSf fue establecida y financiada por el gobierno, pero se ha mantenido como una institución independiente fuera de la burocracia gubernamental. Esto permitió a PKSf formar sus propias políticas y desarrollar sus propias prácticas de administración adaptadas a sus actividades.

La destacada calidad del Organismo Directivo ha contribuido de manera importante a guiar la administración y crear y revisar políticas cuando se requiere.

La política de contratar oficiales de calidad por encima del promedio ha contribuido en gran parte al crecimiento y resultados de PKSf.

PKSf ha tenido éxito utilizando las capacidades de las ONG locales para llegar rápidamente a los pobres y desarrollar OS para entregar los servicios financieros a los pobres. La selección de las OS adecuadas fue el factor más crucial del éxito de PKSf.

La clave de la sostenibilidad de las OS es la fuente segura de fondos y el mejoramiento en la capacidad de sus recursos humanos apoyada por buenas prácticas administrativas. PKSf ha demostrado ser efectiva en ambas áreas.

Las intermediarias financieras (ONG) apoyadas por los recursos de PKSf han llegado a los pobres de manera efectiva. Tanto PKSf como las OS pueden también volverse sostenibles en el proceso.

Los hombres y mujeres pobres y más pobres del medio rural se han demostrado a sí mismos que son capaces de administrar dinero y mejorar sus ingresos. Asimismo, las OS de PKSf han demostrado su habilidad para seleccionar a los grupos objetivo apropiados y entregar los servicios deseados.

Un área que necesita tener prioridad máxima para PKSf es mejorar la capacidad de las OS. Esto puede realizarse mediante una mayor inversión al desarrollo de los recursos humanos de las OS.

El modelo PKSf (como organización principal subsidiaria) muestra potencial de replicación. Puede crecer más y hacer una contribución significativa en el mejoramiento de la calidad de vida de los pobres y los más pobres.

Sección 11. FONCAP S.A.—FONDO DE CAPITAL SOCIAL ARGENTINA **(Estudio de caso)**

Fecha de creación del fondo

El Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP), creado a finales del año 1997, es una iniciativa innovadora del gobierno de Argentina.

11.1 El fundamento lógico para la creación del fondo

- A) Existía la necesidad de un fondo para microcrédito en Argentina porque no había instituciones con la capacidad, la fortaleza económica y el compromiso necesarios para dar servicio a los pobres y a los más pobres.
- B) El propósito del fondo es combatir la pobreza y el desempleo. La meta de FONCAP es crear un esquema autosostenible y autopropagable que proporcione servicios financieros y no financieros a los microempresarios pobres de todo el país, operando como una organización subsidiaria.

FONCAP es la respuesta a una realidad inevitable: la existencia de casi dos millones de microempresarios en Argentina que luchan por sobrevivir en medio de una de las transformaciones económicas más duras en la historia reciente del país.

FONCAP está diseñado con el propósito de coordinar las fuerzas de tres sectores—social, privado y público—para desarrollar una institución cuya meta es maximizar la contribución que cada parte puede ofrecer en términos de su capacidad para servir a los pobres y, al mismo tiempo, neutralizar sus debilidades particulares.

La misión de FONCAP es eliminar las barreras de acceso al crédito para los pobres, salvaguardar sus intereses y vincularlos con los otros sectores de la sociedad.

- C) Los objetivos de FONCAP coinciden con las metas de la Cumbre del Microcrédito casi en todos los aspectos de su trabajo, incluyendo: beneficiar a las familias más pobres, fortalecer a las mujeres de esas familias y formar instituciones financieramente autosuficientes. Con respecto al impacto en las vidas de los clientes y sus familias, FONCAP está desarrollando herramientas para medir lo más precisamente posible los

resultados de las operaciones de los distribuidores de crédito en términos del bienestar social y el mejoramiento de la calidad de vida.

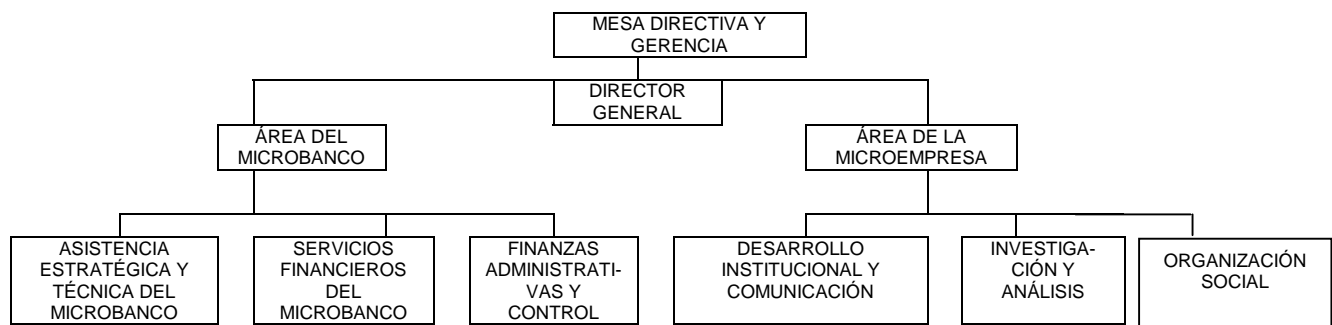
- D) Estrategias del programa de microcrédito: FONCAP pretende promover el sector microfinanciero de Argentina mediante la creación, fortalecimiento y expansión de microbancos locales. Busca también crear la infraestructura necesaria para elevar la escala de los servicios financieros ofrecidos a los microempresarios y crear una red prometedora de practicantes del microcrédito.

Lo más importante para el futuro de FONCAP, después de la construcción de una estructura directiva, es fortalecer su capacidad para hacer llegar a los pobres los servicios financieros mediante organizaciones socias sostenibles, con un método similar al empleado con éxito por PKSF en Bangladesh.

11.2 Estructura institucional del fondo

- A) Estructura legal y de propiedad: el fondo para microcrédito de FONCAP alcanza US\$40 millones, que actualmente están totalmente financiados por el gobierno argentino. A través de un acuerdo fiduciario a 30 años, el fondo es manejado por FONCAP S.A., una corporación privada cuyos accionistas son el gobierno (con 49% de las acciones) y ONG privadas (con el restante 51%). Este esquema, con la mayoría de las acciones en manos privadas, asegura la autonomía del fondo y le permite establecer políticas y estrategias de largo alcance sin importar los cambios en la administración pública.
- B) Estructura directiva: el cuerpo directivo de FONCAP es la Mesa Directiva. Su composición refleja la primacía del sector privado, el cual está representado por 9 miembros, mientras que al gobierno lo representan 4 miembros. Para asegurar la efectividad y autonomía, sólo la Mesa Directiva tiene autoridad para contratar y despedir a los gerentes de alto y medio nivel.
- C) Administración: los gerentes de área del microbanco y la microempresa constituyen el personal central de la organización.

Organigrama



En el área microbancaria la porción central es el sector de servicios financieros microbancarios, el cual tiene las siguientes tareas:

- Evaluar la viabilidad financiera de proyectos microbancarios, presentar los planes de negocios a la Mesa Directiva para su aprobación y administrar el desembolso de préstamos y donaciones de acuerdo con la distribución adecuada de estos recursos por cada microbanco. Después, supervisar y controlar estas operaciones para identificar cualquier desviación ya sea en términos de la difusión y expansión de la operación o de la población a quien se sirve.

- Preparar informes mensuales sobre el progreso de cada microbanco, la calidad del servicio ofrecido y la población servida, con respecto a las metas establecidas en cada plan de negocios.
- Servir de líder en el desarrollo y utilización de otros instrumentos financieros adecuados a las circunstancias especiales de ciertos practicantes del microcrédito que ofrecen servicio a microempresas urbanas y rurales.

El personal de apoyo—asistencia microbancaria y técnica—tiene las siguientes responsabilidades:

- Transferir y adaptar las tecnologías de microcrédito de los distribuidores de crédito que han demostrado ser efectivas y eficientes, para que otros distribuidores puedan emplearlas.
- Introducir y educar a nuevos practicantes del microcrédito con respecto a las mejores prácticas microfinancieras.
- Alentar a los participantes que representan a los mercados corporativo y financiero a que apoyen, inicien y desarrollen operaciones microbancarias.
- Facilitar la generación de un suministro creciente de recursos humanos especializados en las microfinanzas.
- Promover la especialización de los servicios de apoyo microfinanciero en áreas tales como la consultoría de mercados, recursos humanos, sistemas computacionales y capacitación.

11.3 Financiamiento: cómo forjar asociaciones y obtener fondos asegurando la autonomía

Los estatutos de FONCAP permiten la creación de nuevos fondos de microcrédito y nuevos miembros del Consejo de Administración. Los US\$40 millones iniciales se consideran dinero semilla, disponible para equiparar las inversiones de otros donantes y emplearse en el desarrollo de nuevos fondos de asistencia a los microempresarios pobres. Estos fondos pueden enfocarse en criterios regionales (por ejemplo, una operación de microcrédito en una provincia) o sectoriales (por ejemplo, mujeres pobres del sector agrícola). La meta es identificar estas necesidades regionales y sectoriales y establecer asociaciones con corporaciones y ONG con intereses específicos y locales de desarrollar estas iniciativas. La réplica del modelo FONCAP a lo largo del país motivará el proceso de descentralización, asegurando una autonomía cada vez mayor.

Actualmente FONCAP no considera necesario requerir préstamos institucionales o comerciales. Hasta la fecha el financiamiento no ha sido una limitación. El verdadero cuello de botella es la capacidad de los programas de desarrollo para entregar los servicios a los pobres y a los más pobres.

11.4 Políticas para seleccionar instituciones microfinancieras (IMF) socias

a) Criterios de elegibilidad de las IMF que van a recibir financiamiento:

Las IMF que utilizan directa o indirectamente los recursos de FONCAP deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser parte del sector privado o social, demostrando un compromiso expreso de ofrecer servicios a los microempresarios;
- Demostrar la exclusiva dedicación de su trabajo al ofrecimiento de servicios al sector microempresarial (por parte de la institución o de un programa de la institución con administración contable separada de otras actividades y que puede someterse a auditoría).
- Contar con un equipo núcleo administrativo exclusivamente dedicado a la microempresa;

- Adoptar criterios de acción que favorezcan la efectividad, eficiencia y automantenimiento de la institución o de sus programas;
 - Presentar un plan de acción a 3 años que demuestre: niveles razonables de conocimiento técnico para ejercer liderazgo y administración corporativos; habilidad de la organización de cumplir sus objetivos; ambiente físico adecuado para el desarrollo de sus actividades; metodología adecuada para la evaluación técnica, económica, financiera e institucional de los microempresarios que van a recibir fondos y capacitación;
 - Contratar a una firma auditora externa de entre las aprobadas por la Mesa Directiva para que realice la auditoría de sus estados de cuenta y resultado comercial;
 - Permitir al Departamento Nacional de Auditoría General, o a quien éste designe, revisar sus estimaciones presupuestarias, actuando como Auditor de la administración de FONCAP, para realizar una auditoría de sus estados de cuenta y resultado mercantil.
- b) Principios contables y de auditoría: Como se discutió, las IMF aceptan recibir auditoría y monitoreo del personal de FONCAP o contratistas externos. Básicamente FONCAP realiza tres tipos de control:
- Monitoreo del desarrollo del programa de microcrédito de acuerdo a las metas establecidas en el Plan de Negocios: este ejercicio mensual se enfoca en la evolución del número de clientes, la cartera pendiente, los ingresos y gastos de operación y toda la información relevante esencial para determinar el grado en el cual la IMF ha logrado sus metas de nivel de actividad y autosuficiencia operativa.
 - Auditoría de la calidad de la cartera: Este ejercicio ocurre cuatro veces al año y consiste en revisar el comportamiento de pago de una muestra representativa de clientes de la IMF que tienen pagos pendientes. Los resultados de este proceso de auditoría pueden conducir a ajustes en la metodología de una IMF y en la cantidad de previsión para insolvencias.
 - Auditoría a clientes: Este ejercicio ocurre cuatro veces al año y consiste en revisar el perfil de los clientes que la IMF tiene en su cartera. De esta manera FONCAP mantiene control sobre si los microempresarios pobres están recibiendo los fondos o si éstos se están utilizando de manera inapropiada.
- c) Administración de ahorros: FONCAP juega un papel neutral con respecto a este asunto. La misión del fondo de microcrédito es desarrollar la capacidad de préstamo en todo el país para dar servicio a los microempresarios pobres y a los más pobres.
- d) Administración del incumplimiento de pagos y evaluación de los resultados de las IMF: La información proporcionada por las IMF y los informes de los auditores y del personal de monitoreo sienta las bases para la evaluación de los resultados, que incluye:
- Canalización de fondos a la población objetivo de FONCAP. Si la IMF no financia a los microempresarios pobres, su contrato puede ser cancelado.
 - Análisis cuantitativo de la cartera: cantidad en la cartera pendiente y número de clientes.
 - Análisis cualitativo de la cartera: determinación de la cantidad de deudas incobrables y su impacto en el valor neto de la IMF.
 - Análisis de la proporción entre las obligaciones y el valor neto: no debe exceder de siete.
 - Análisis del estado de ingresos operativos después de la auditoría para verificar si se ha logrado la autosuficiencia o si puede lograrse en un plazo razonable.
 - FONCAP está desarrollando herramientas de medición para evaluar el impacto del microcrédito en los pobres y en los más pobres.

11.5 Estrategias de implementación

- a) Sistemas de gestión de información: Los miembros de la Mesa Directiva de FONCAP pueden tener acceso a información tanto sobre las operaciones de FONCAP como de las IMF.
- b) Desarrollo de recursos humanos: Una de las metas principales de FONCAP es facilitar la generación de un suministro creciente de recursos humanos especializados en microfinanzas mediante cursos de capacitación acompañados por trabajo real para adquirir experiencia práctica y concreta.
- c) Desarrollo institucional: Mediante la línea de crédito de apoyo FONCAP ha puesto a la disposición una cantidad anual de US\$4 millones para la creación de capacidad y sostenibilidad institucional y financiera de las IMF y, además, tiene recursos adicionales para fortalecer su propia capacidad. Este tipo de préstamo, convertible a donación, ha demostrado ser una herramienta poderosa para alcanzar la sostenibilidad financiera y el fortalecimiento institucional de las IMF, especialmente de aquellas que son nuevas en este campo.
- d) Marco reglamentario: FONCAP ha desarrollado un proyecto para preparar un marco reglamentario para el sector del microcrédito. Dos consultores realizan este trabajo. La meta de FONCAP es obtener la aprobación del gobierno para una ley que establezca el marco reglamentario que contribuya a la consolidación de la industria microfinanciera.

11.6 Cartera de FONCAP (Noviembre del 2000)

Cartera de operación	\$	9,249,360
Cartera en riesgo	\$	1,164,754
Desembolsos		
Préstamos pendientes	\$	2,585,350
Apoyo al crédito	\$	623,040
Marco de trabajo		
Préstamos pendientes	\$	14,574,798
Apoyo al crédito	\$	2,754,757
Clientes		
Clientes activos		11,095
Balance de crédito	\$	834
Tasa implícita		5.5%
Autosuficiencia operativa		94.9%

Sección 12. DEPARTAMENTO DE INICIATIVAS LOCALES EN BOSNIA-HERZEGOVINA (Estudio de caso)

12.1 Los Departamentos de Iniciativas Locales (DIL) fueron establecidos en 1996 con el fin de administrar el Proyecto de Iniciativas Locales (*Local Initiatives Project*) patrocinado por el Banco Mundial. Los DIL son departamentos de las Fundaciones para el Empleo y la Capacitación (FEC) creadas por el gobierno en cada una de las entidades constitutivas de Bosnia y Herzegovina—la Federación y la Republika Srpska. Las FEC canalizan fondos de donantes a los programas relacionados con el empleo. Los DIL operan con bastante autonomía dentro de las FEC y los DIL de todas las entidades trabajan de manera conjunta y comparten ciertas funciones y personal.

12.2 Acuerdos de implementación

Los DIL operan como instituciones principales. Ellos canalizan fondos de donantes a las IMF que proporcionan crédito a clientes seleccionados. Los DIL monitorean los resultados de las IMF y toman decisiones financieras con base éstos. Los DIL ofrecen también asistencia técnica y capacitación a sus instituciones socias para ayudarlas a fortalecer su capacidad institucional y su conocimiento de las mejores prácticas microfinancieras. Los DIL también trabajan para establecer un ambiente legal y reglamentario más favorable para el establecimiento legal de las IMF en Bosnia.

El establecimiento del Proyecto de Iniciativas Locales se efectuó a principios de 1997, después de que seis ONG implementaron un proyecto piloto en 1996. Después de un intenso proceso de selección, los DIL eligieron a 17 ONG como socias de implementación, doce en la Federación y cinco en la Republika Srpska. Se firmaron contratos con las organizaciones de la Federación en abril-mayo de 1997 y con las de la Republika Srpska en septiembre-octubre del mismo año. De las 17 ONG, 14 son locales y tres son internacionales.

Las IMF inicialmente se contratan como agentes bajo un Acuerdo de la Agencia basado en sus resultados. Los DIL proporcionan préstamos de capital a las IMF para su administración y sus préstamos a clientes. También se proporciona, como donación y cada vez menos, el financiamiento para inversiones de capital inicial y costos de operación. Técnicamente los DIL son dueños de los fondos, pero las IMF administran este capital para préstamos como si les perteneciera. De los ingresos obtenidos de los intereses, las IMF cubren pérdidas, pagan una cuota a los DIL por el uso de sus fondos y pagan una porción creciente de sus gastos de operación. Este acuerdo permite al DIL probar la capacidad institucional y recuperar el préstamo de capital en caso de que el resultado sea pobre y el préstamo sea incobrable. Esto proporciona también una base legal para los préstamos en un ambiente donde las ONG no tienen autoridad explícita para hacer préstamos.

12.3 Resultados de las IMF

A finales de 1998 los DIL realizaron una evaluación del resultado de sus 17 IMF socias basándose en criterios institucionales y financieros. El propósito era evaluar qué organizaciones habían demostrado la capacidad de convertirse en instituciones microfinancieras sostenibles. Todas las instituciones se han desempeñado bien. El número de clientes activos por IMF varió de 150 a 1,500 con una cartera pendiente promedio entre 250,000 marcos alemanes (US\$125,000) y 2.2 millones de marcos alemanes (US\$1.1 millones). Las IMF han desarrollado una capacidad variable para el análisis de préstamos, control de préstamos y elaboración de informes sobre la cartera, administración del incumplimiento, administración financiera y controles internos. Los indicadores clave de resultados fueron positivos también:

Indicadores clave de resultados (promedio de las 17 IMF)	
Cartera en riesgo (más de 30 días de retraso)	1.92%
Amortizaciones (% del porcentaje de la cartera pendiente)	0.66%
Costo por 1 marco alemán prestado	0.11
No. de préstamos por oficial de crédito– préstamos individuales	122
No. de préstamos por oficial de crédito– préstamos de grupo	210
Autosuficiencia financiera	68%

Sin embargo, no todas las IMF fueron capaces de cumplir los criterios de evaluación de los DIL. Con base en la evaluación, los DIL decidieron continuar financiando cinco IMF en la Federación y tres en la Republika Srpska.

12.4 Fortalecimiento de la capacidad institucional

El apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional de los socios es una de las metas principales de los DIL. La asistencia técnica y la capacitación han tomado la forma de seminarios, viajes de estudio y asesoramiento técnico.

Durante 1997-98 se celebraron once seminarios sobre los siguientes tópicos: principios y metodologías del microcrédito; capacitación a los oficiales de crédito (promotores); administración contable y financiera; planificación para la sostenibilidad. Además, se organizaron tres viajes de estudio a Bolivia, Egipto y Polonia.

El programa de Asistencia Técnica (AT) de 1999 se diseñó con base en la información proporcionada por las IMF durante un taller de planificación participativa llevado a cabo en diciembre de 1998. La meta del programa es reflejar las peticiones de las IMF de que la AT sea:

- impulsada por la receptividad y la demanda
- proporcione continuidad y consistencia
- adaptada a las necesidades de instituciones individuales.

El programa de AT 1999 ha comprendido seminarios, viajes de estudio y asesoramiento individual en las siguientes áreas: difusión de información sobre las mejores prácticas microfinancieras a todas las IMF en Bosnia y Herzegovina; capacitación sobre administración contable y financiera; viajes de estudio a Bangladesh, Colombia y Polonia; capacitación administrativa; capacitación sobre la formación de mesas directivas; y capacitación acerca del nuevo marco legal y desarrollo institucional.

12.5 Reforma legal y reglamentaria

Una meta primaria del Proyecto de Iniciativas Locales es crear un marco legal y reglamentario para ofrecer servicios de crédito y ahorro a los autoempleados y a los microempresarios. En 1998 se lanzó un proceso participativo para desarrollar tal marco con el apoyo del Banco Mundial y USAID. En cada entidad se establecieron equipos de expertos compuestos por representantes de la comunidad de practicantes del microcrédito, el Ministerio de Finanzas, la Agencia Bancaria y el Departamento de Iniciativas Locales.

Para finales de 1998 se había desarrollado una propuesta preliminar estableciendo cuatro formas legales:

- Asociación de microcrédito (organización sin fines de lucro, exclusivamente de crédito y sin supervisión formal)
- Compañía financiera (entidad corporativa con fines de lucro, exclusivamente de crédito y sin supervisión formal)
- Asociación de crédito y ahorro (basada en membresía, con servicios de crédito y ahorro y con licencia y supervisión de la Agencia Bancaria)
- Institución microfinanciera (crédito y ahorro, forma corporativa, con licencia y supervisión de la Agencia Bancaria)

La propuesta preliminar será discutida más a fondo y se presentará al gobierno para su consideración y establecimiento legal.

12.6 Resultados de la cartera de los DIL (31 de diciembre de 1998)

Número total de préstamos	:	14,347
Valor total desembolsado	:	41,373,660 marcos alemanes (US\$ 20,694,974)
No. total de clientes activos	:	8,864
Cartera pendiente total	:	149,467,435 marcos alemanes (US\$ 74,763,139)

El Proyecto de Iniciativas Locales ha obtenido un total de US\$19 millones de las siguientes entidades: Banco Mundial, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) y los gobiernos de Australia, Italia, Japón, Holanda, Noruega y Suiza. Más del 70% de los fondos recibidos hasta ahora han sido utilizados por el fondo de préstamos de microcrédito.

12.7 Perspectiva futura

La meta estratégica de los DIL es apoyar a las instituciones microfinancieras que han demostrado tener la capacidad de lograr la viabilidad financiera y proporcionar servicios continuos a un gran número de microempresarios de bajos recursos.

Todas las IMF que cumplen con los estándares de resultados acordados mutuamente serán elegibles para ser capitalizadas por los DIL como instituciones microfinancieras independientes y financieramente viables. Estos estándares incluyen:

- visión y compromiso claros hacia los empresarios de bajos recursos
- un plan comercial estratégico viable
- un sistema contable con controles internos que cumpla con los estándares internacionales
- primer préstamo menor de 5000 DM (US\$2500) y monto promedio del préstamo menor de 10,000 DM (US\$5,000)
- Menos de 5% de cartera en riesgo después de 30 días
- Menos de 3% de amortización (del promedio de la cartera pendiente, anualmente)
- Menos de 5% de préstamos reprogramados dentro de la cartera activa
- Cobertura de todos los costos de fuentes que no son donaciones (como los ingresos por operaciones) incluyendo reservas para pérdida de préstamos y el costo de fondos ajustado a los costos actualmente subsidiados por donantes
- 10% de los bienes financiados por recursos locales aparte de las ganancias retenidas.

Los DIL aprenderán más acerca del impacto de estos préstamos en los negocios de los clientes y en los ingresos y bienestar de sus familias, así como acerca de otras limitaciones que enfrenta el desarrollo del autoempleo y la microempresa. Además, los DIL continuarán trabajando para establecer un marco legal y reglamentario adecuado para las IMF.

Bibliografía

1. The Role of An Apex Financial Institution to Finance Micro Credit Programs: The Palli Karma-Sahayak Foundation (PKSF) in Bangladesh by Dewan A.H. Alamgir, CDF/CGAP, Dhaka, 1997.
2. PKSF, Annual Report 1997-98.
3. The World Bank, Staff Appraisal Report: Bangladesh Poverty Alleviation Microfinance Project, August, 1996.
4. FONCAP S.A – Fondo de Capital Social; Varios Informes.
5. LOCAL INITIATIVES PROJECT: Microenterprise Lending in Bosnia and Herzegovina; Informe con fecha de enero de 1999.
6. Yunus, Muhammad; "How Donor Funds could Better Reach and Support Grassroots Microcredit Programs Working Towards the Microcredit Summit's Goal and Core Themes". Abidjan, June 1999.



440 First Street, NW., Suite 460
Washington, DC 20001
USA

Tel.: + 1 202 637-9600

Fax: + 1 202 637 3566

E-mail: info@microcreditsummit.org
www.microcreditsummit.org