

Enfoques

No. 23

Julio 2002



La serie de Focus Notes (Enfoques) constituye el principal medio por el cual la CGAP divulga las prácticas óptimas en microfinanzas entre los gobiernos, los donantes y las instituciones privadas y financieras.

La versión en español, ENFOQUES, es el resultado del trabajo conjunto del CGAP y el BID.

CGAP Secretariat
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Tel: (202) 473-9594
Fax: (202) 522-3744

Correo electrónico:
CGAP@worldbank.org
Página Web:
www.cgap.org

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., NW
Washington, DC 20577
Tel: (202) 623-3056
Fax: (202) 623-2307

Correo electrónico:
SDS/MIC@iadb.org
Página web:
www.iadb.org/sds/mic



BID

UN DONANTE MULTILATERAL SUPERA LAS PRESIONES DE DESEMBOLSO: HISTORIA DE MICROFINANCIAMIENTO EN EL BANCO DO NORDESTE DEL BRASIL

El programa de microfinanciamiento CrediAmigo organizado por el Banco do Nordeste (BN) del Brasil ilustra la forma en que una institución financiera internacional como el Banco Mundial puede convertirse en un catalizador útil en el desarrollo de la capacidad institucional de oferta de microfinanciamiento. El apoyo paciente y escalonado del Banco Mundial al BN durante el período en el cual éste diseñó, lanzó y ayudó a crecer a CrediAmigo desmiente la percepción común de que los bancos multilaterales siempre se concentran en grandes desembolsos a corto plazo en detrimento del fortalecimiento de la capacidad a plazo más largo. De lo realizado hasta la fecha pueden extraerse algunas enseñanzas para los donantes multilaterales en materia de microfinanciamiento:

- Lo más importante es que los resultados pueden ser mejores cuando el otorgamiento de préstamos grandes por parte de los donantes tiene lugar después de comprobada la capacidad de ofrecer micropréstamos, en vez de precederla.
- El liberarse de supuestos dogmáticos (por ejemplo, “los grandes bancos de propiedad del Estado nunca pueden realizar buenas operaciones de microfinanciamiento”) permite un enfoque oportunista con más probabilidades de producir resultados.
- Tras un adecuado trabajo piloto, un banco con una gran red de sucursales puede ofrecer microfinanciamiento mucho más rápidamente que una institución nueva que sólo se dedica al microfinanciamiento.
- Los generalistas de las entidades donantes que trabajan en actividades de microfinanciamiento deben adquirir conocimientos básicos sólidos de los elementos del microfinanciamiento sostenible, preferiblemente por medio de la capacitación o, como mínimo, trabajando en estrecha colaboración con especialistas.
- Los donantes pueden realizar una labor eficaz con un papel técnico limitado: fijando parámetros de referencia compatibles con las mejores prácticas internacionales y poniendo a la institución cliente en contacto con profesionales del microfinanciamiento.
- Cuando se presentan inconvenientes pero el compromiso institucional del cliente con los objetivos del programa es sólido, mantener la mira centrada en el compromiso puede impedir reacciones desmesuradas frente a dichos inconvenientes.

Al 30 de noviembre de 2000, después de sólo tres años de operaciones, CrediAmigo ya se encontraba entre las mejores instituciones microfinancieras (IMF) de América Latina en términos de penetración geográfica, número de clientes y profundidad de su alcance. El programa tenía más de 55.000 clientes activos en 358 municipios en toda la región del nordeste de Brasil. Los préstamos promedio alcanzaban a R\$541,47 (US\$270), menos del 6% del PNB per cápita de Brasil¹.

La calidad de la cartera de CrediAmigo y la productividad del personal están al nivel de las mejores prácticas internacionales. Solamente un 2,5% de sus préstamos están en mora, utilizando una medida estricta de cartera en riesgo de 30 días. Su tasa anualizada de pérdidas de préstamos es también del 2,5%, aun después de constituir reservas del 100% para todos los préstamos con pagos atrasados de 90 días o más. Los oficiales de préstamo que tienen nueve meses o más de experiencia administran cada uno un promedio de 313 clientes.

La rentabilidad se está desarrollando bien. Aproximadamente el 85% de las 108 sucursales de CrediAmigo son sostenibles en términos operativos y la totalidad del programa pasó a ser financieramente sostenible a mediados del 2001³. Por lo tanto, CrediAmigo demuestra que el hecho de concentrarse en el segmento más bajo del mercado puede ser compatible con la sostenibilidad en la banca comercial de Brasil.

Los gerentes del BN han dicho repetidas veces que el ejemplo de CrediAmigo está teniendo un efecto catalizador en el resto del banco. El BN está utilizando la experiencia obtenida por CrediAmigo en campos como el uso de incentivos para el personal y el desarrollo de una cultura de préstamos de baja morosidad.

Si bien una continua expansión acarreará nuevos problemas y desafíos, hasta el momento los resultados de CrediAmigo han sido excelentes desde todo punto de vista. En este trabajo se cuenta como sucedió.

Antecedentes

Desde hace mucho tiempo Brasil ha sido considerado uno de los grandes mercados microfinancieros sin desarrollar del mundo. Debido a la gran población del país, las elevadas tasas de pobreza y su economía abierta, tiene la concentración más grande de microempresas de América Latina, estimada en más de nueve millones, de los cuales por lo menos dos millones residen en la región del nordeste⁴. Pese a este gran mercado potencial y la limitada actividad de la banca en el sector, en 1998 ningún programa brasileño de microfinanciamiento tenía más de 5.000 clientes. Solamente dos programas, ambos de organizaciones no gubernamentales (ONG), podrían considerarse encaminados a la plena sostenibilidad. Se han sugerido una variedad de motivos que explican el débil desarrollo del microfinanciamiento en Brasil, entre ellos el historial de hiperinflación del país, el extendido papel que desempeñan los bancos públicos y el escaso número de ONG. Pero otros países latinoamericanos con limitaciones similares han desarrollado más rápidamente instituciones de microfinanciamiento sostenibles y de gran alcance. La situación de rezago del Brasil sorprende especialmente dado que el primer programa "moderno" de microfinanciamiento de América Latina, el Proyecto Uno, fue fundado en Recife, Brasil, en 1971.

En 1996 el Banco Mundial decidió explorar el desarrollo del microfinanciamiento como parte de las actividades destinadas a reducir la pobreza en la región del Nordeste, la más pobre del país. Como las ONG eran el único tipo de IMF que operaba en el país, el Banco Mundial originalmente consideró desarrollar una institución de segundo piso (ápex) para proporcionar financiamiento y asistencia técnica. Pero el número y la solidez de las ONG eran limitados, y el Banco Interamericano de Desarrollo planeaba una operación similar de microfinanciamiento por valor de US\$150 millones, con sede en Río de Janeiro. El equipo del Banco Mundial decidió adoptar un enfoque complementario concentrándose en el modelo de banca comercial más que en un enfoque competitivo basado en las ONG.

¹ A fines de 2000, BancoSol en Bolivia tenía 61.000 clientes de préstamos, tras 13 años de operaciones. Compartamos, de México, tenía 64.000 clientes después de alrededor de 10 años. El saldo promedio de los préstamos de las IMF de América Latina era de 45% del PNB per cápita, según *MicroBanking Bulletin* de abril de 2001. En Bangladesh, los préstamos promedio del Banco Grameen son de US\$140, o aproximadamente 40% del PIB per cápita.

³ "Sostenibilidad operativa" es la capacidad de pagar todos los costos operativos *excepto los intereses pagados por los fondos tomados en préstamo*. "Sostenibilidad financiera" es la capacidad de pagar todos los costos, incluidos los costos financieros, con el ingreso proveniente de intereses.

⁴ Pueden encontrarse antecedentes sobre las microempresas, el sector financiero y la industria del microfinanciamiento en Brasil en Steven Schonberger, *Microfinance Prospects in Brazil* (Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe y Unidad de Desarrollo Económico y Socialmente Sostenible, Washington, D.C., 2000).

El equipo se puso en contacto con los principales bancos privados y públicos que operaban en la región del Nordeste para tener una idea de su interés y capacidad. Los bancos privados consideraban las microfinanzas como obras de caridad y no como una oportunidad comercial. Los bancos públicos se mostraron más interesados, dada su misión social, pero parecían proporcionar una base débil para un programa financieramente sostenible.

El Banco do Nordeste expresa su interés y su acuerdo en cuanto a los principios básicos

En septiembre de 1996, el presidente del BN, Costa de Queiroz, manifestó al Banco Mundial que estaba interesado en desarrollar un programa de microfinanciamiento de primera clase. El BN, que acababa de efectuar una importante reforma, contaba con R\$6.000 millones (US\$3.000 millones) en activos en 176 sucursales en toda la región del Nordeste (véase el recuadro 1). Para satisfacer el mandato de desarrollo regional del BN, Queiroz estaba buscando maneras de llegar a los pobres, que fueran más eficaces que lo que habían sido las líneas de crédito dirigido del banco. Estaba especialmente interesado en el sector informal.

La reforma fomenta el crecimiento en el Banco do Nordeste

El Dr. Costa de Queiroz fue nombrado presidente del BN en marzo de 1995, tras una carrera muy exitosa como empresario privado en el estado de Ceará. El Dr. Queiroz comenzó inmediatamente una importante reforma del banco, con el objetivo de hacerlo más moderno, eficiente y sensible a las necesidades de desarrollo del Nordeste. Desde entonces los activos de préstamos han crecido de R\$2.600 millones a más de R\$6.000 millones; la cantidad de préstamos ha crecido de 68.000 a más de 404.000.

- La participación del BN en el mercado aumentó de un 35% de todos los préstamos otorgados en la región del Nordeste al 78%.
- Los gastos administrativos como porcentaje de los activos son menos de la mitad del nivel registrado en 1995 (3,4% en 2000 en comparación con 7,9% en 1995).
- El número de empleados se redujo de 5.468 a menos de 4.000.
- El tiempo transcurrido entre la solicitud y la aprobación de los préstamos se ha reducido de un promedio de 217 días a un límite estipulado de 21 a 60 días, dependiendo del monto del préstamo.
- El BN ha reorganizado su estructura y sus procesos concentrándose en el cliente y reduciendo los obstáculos a la interacción del personal en las distintas áreas funcionales.
- El BN ha invertido considerablemente en capacitación de personal y sistemas informáticos.

En noviembre de 1996 un equipo del Banco Mundial se reunió con miembros de la administración superior en la sede del BN en Fortaleza para analizar la experiencia del microfinanciamiento y las mejores prácticas en este campo. Los dos grupos acordaron principios operativos básicos para desarrollar un programa sostenible, algunos de los cuales conllevarían apartarse considerablemente de las políticas y prácticas previas del B

- Tasas de interés por encima de las de mercado para los clientes, a fin de cubrir el costo relativamente alto de administrar préstamos muy pequeños en forma sostenible.
- Remuneración del personal dedicado a microcréditos según los resultados que logran (responsabilización personal).
- Un sistema de información gerencial que proporcione al personal dedicado al microcrédito acceso inmediato a un historial preciso de las transacciones y la situación actual de reembolso de todos los clientes.
- Decisiones descentralizadas de crédito, respaldadas por controles *ex post* de la calidad.
- Compromiso en favor del logro de niveles muy elevados de recuperación de préstamos.
- Separación de las operaciones de microcrédito de los programas de préstamos políticamente vinculados del BN.
- Firme apoyo de los dirigentes superiores del BN en vista de las presiones que el microcrédito representaría para las operaciones del BN.

En los comienzos de las conversaciones, el Banco Mundial procuró obtener asistencia técnica de expertos del personal del CGAP. En febrero de 1997, una misión conjunta del Banco Mundial y el CGAP visitó el BN para evaluarlo como potencial plataforma de microfinanciamiento. El equipo estaba bien consciente de que los programas de microcrédito en bancos estatales rara vez tienen éxito. Pero hallaron que el BN no era un banco estatal típico: su administración era excepcionalmente orientada a los negocios y parecía estar relativamente libre de interferencias políticas externas. El BN se estaba reorganizando con el objeto de mejorar su eficiencia a través de mejores incentivos al personal, sistemas de información, concentración en el cliente y flexibilidad, todos ellos elementos clave para el éxito del microfinanciamiento. La misión llegó a la conclusión de que estos factores, junto con el decidido compromiso de la administración superior del BN y el alcance considerable que el mismo ya tenía en la región del Nordeste, superaban con creces el riesgo de las interferencias políticas inherentes en un banco público. En base a la evaluación de la misión, el Banco Mundial acordó financiar un pequeño programa piloto de microfinanciamiento en el BN a través de un préstamo existente para asistencia técnica y capacitación. El equipo de la misión estaba convencido de que considerar un gran préstamo del Banco Mundial era prematuro antes de montar y evaluar los resultados de una pequeña operación piloto. El jefe del equipo del Banco Mundial pudo trabajar con un gerente que estaba dispuesto a medir su desempeño por medios que no fueran el monto del financiamiento que podía comprometer cada año.

El Banco Mundial capacita a su personal

En retrospectiva, resulta claro que la eficacia de la participación del Banco Mundial con el BN dependía del desarrollo de aptitudes en el personal del Banco Mundial y de la estrecha colaboración de exitosos profesionales del microfinanciamiento. Una vez que el Banco decidió apoyar el proyecto piloto CrediAmigo, el director del equipo y su jefe de división asistieron al programa de capacitación en microfinanzas, de tres semanas de duración, que se realizó en Boulder, Colorado. Los funcionarios dicen que la capacitación les ayudó a enfocar el diálogo con el BN en elementos clave del éxito, y conseguir asesoramiento técnico específico de profesionales experimentados y exitosos con quienes se pusieron en contacto por medio de la experiencia de Boulder. Varios de estos profesionales fueron contratados posteriormente por el equipo del Banco Mundial o por el BN.

La participación técnica del Banco Mundial es limitada

Durante la etapa piloto, la asistencia del Banco Mundial y del CGAP se limitó a ayudar al BN a obtener conocimientos y experiencia internacional de alta calidad y aprender de las experiencias similares en otros países. El BN utilizó el financiamiento del Banco Mundial para realizar giras de estudio de sus funcionarios de alto nivel a instituciones exitosas de microfinanciamiento de Bolivia, Chile, Colombia e Indonesia. En base a estas visitas, el BN pudo considerar enfoques técnicos y elaborar una lista de preselección de consultores. El BN escogió a ACCION International, grupo que cuenta con sólida experiencia en préstamos a grupos solidarios. El BN aprovechó la experiencia de su antiguo programa infructuoso de préstamos individuales, fuertemente subvencionado y dirigido a la misma clientela.

Con ayuda de ACCION, el BN realizó una encuesta de empresas informales y elaboró préstamos piloto. También preparó materiales de capacitación y criterios de selección para sus oficiales de préstamos de microfinanzas. El Banco decidió subcontratar la función de oficial de préstamos de microfinanzas debido a las calificaciones inflexibles y los niveles de sueldos de su fuerza laboral sindicalizada. Durante este proceso, la función del Banco Mundial se limitó a proveer asistencia administrativa para la gestión de los fondos. La función del CGAP se limitó a ayudar a identificar los requisitos para el desarrollo de programas, la realización de giras de estudio y la identificación de proveedores potenciales de asistencia técnica.

En diciembre de 1997, el BN inició CrediAmigo en cinco de sus sucursales. El proyecto piloto incorporó las enseñanzas recogidas en las giras de estudio, los estudios de mercado y la asistencia técnica. Esta fase piloto se restringió a un solo producto: préstamo a 90 días otorgados a clientes individuales organizados en "grupos solidarios" de aproximadamente cinco prestatarios que garantizaban en forma cruzada los préstamos de unos y otros. Los pagos debían realizarse cada 15 días. Las tasas de interés eran considerablemente más elevadas que las que aplicaba el BN a sus prestatarios convencionales, pero muy inferiores a las que cobraban los prestamistas del sector informal. Se estimuló el pago a tiempo ofreciendo devoluciones de intereses y nuevos préstamos en el término de 24 horas a los grupos que siempre realizaban puntualmente sus reembolsos.

El jefe de gabinete del BN fue nombrado coordinador general del programa, con libertad de contratar a personal superior de todo el banco. En vista de la alta calidad de la gestión y del diseño del programa, el Banco Mundial decidió conseguir una donación japonesa de US\$900.000 para respaldar la capacitación de oficiales de préstamos, el desarrollo de sistemas informáticos y asistencia técnica adicional, en preparación para un posible préstamo del Banco Mundial para apoyar la expansión posterior de CrediAmigo.

Durante la fase piloto, el Banco Mundial se concentró casi exclusivamente en la sostenibilidad potencial de CrediAmigo. La administración diaria de CrediAmigo se dejó en manos del BN. El Banco Mundial se distanció de los detalles operativos y, en lugar de ello, trató de ayudar a la administración del BN a concentrarse en los elementos clave necesarios para la sostenibilidad. Era claro que el BN estaba ocupándose de los aspectos de fijación de precios y gastos administrativos, pero los reembolsos de los préstamos no recibían suficiente atención.

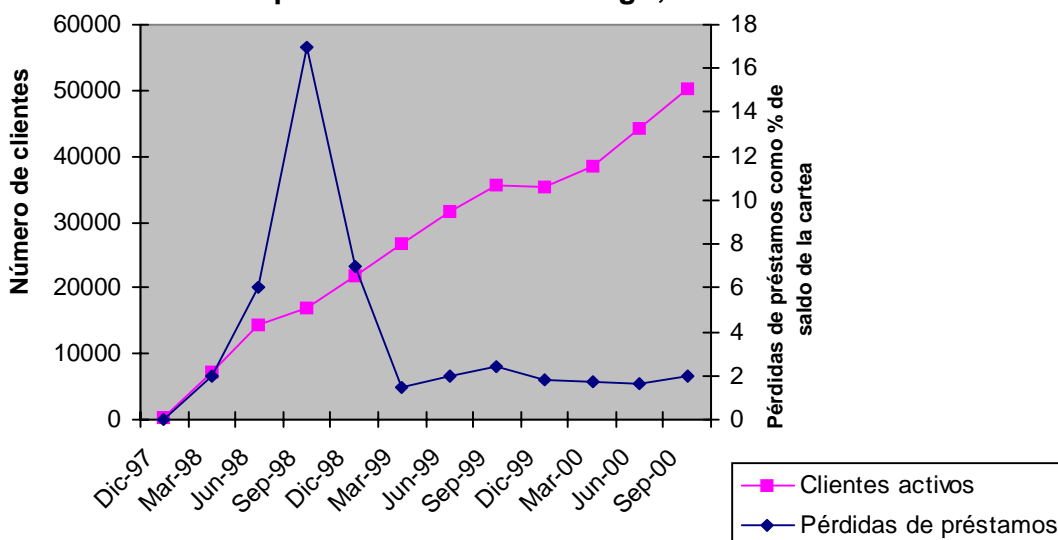
El exceso de confianza lleva al desastre...

Durante los cuatro primeros meses el proyecto piloto pareció funcionar bien. La administración del BN estaba entusiasmada con el potencial del programa y la reacción positiva de los altos niveles de gobierno. En su entusiasmo, los funcionarios de alto nivel del BN decidieron acelerar la ejecución, ampliando CrediAmigo de cinco sucursales a 50. Anunciaron públicamente que CrediAmigo tendría 100.000 clientes para fines de su primer año de operaciones. El Banco Mundial, el CGAP y los propios asesores de asistencia técnica del programa advirtieron que cuatro meses era un período demasiado corto para poner a prueba el desempeño en cuanto a reembolso de los nuevos préstamos, debido a que por lo general los incumplimientos aumentaban en los ciclos posteriores de los préstamos. Pero la administración del BN se sintió comprometida a realizar la expansión. Entonces el Banco Mundial indicó que el otorgamiento de más fondos, incluida la donación japonesa, dependería del mantenimiento de la buena calidad de la cartera, con una cartera en riesgo de 30 días no mayor del 5%⁵.

⁵ "Cartera en riesgo" es una medida que divide el saldo de los préstamos que están atrasados por el saldo total de la cartera de préstamos.

Tal como se predijo, la expansión tuvo como resultado un rápido deterioro de la calidad de la cartera y fuertes pérdidas en los préstamos (gráfico 1). A los oficiales de préstamos seleccionados y capacitados en forma deficiente se les asignaron metas de desempeño basadas en cantidad, de modo que se apuraron en otorgar préstamos sin concentrarse suficientemente en la capacidad de pago y el seguimiento de los préstamos. Las pérdidas, que aumentaron rápidamente, tomaron de sorpresa a los gerentes del BN⁶. Tras dos meses de expansión, el presidente del BN dijo a todos los gerentes regionales que disminuyeran el ritmo o dejaran de otorgar nuevos préstamos y se concentraran casi exclusivamente en la recuperación de los mismos. ACCION colaboró con el BN en la formulación de estrategias de recuperación de préstamos y en volver a capacitar a los oficiales de préstamos y a los gerentes de sucursales. Pese a estos esfuerzos, el episodio le costó al BN más de US\$2 millones en pérdidas. Se necesitaron otros seis meses antes de que la cartera en riesgo volviera a los límites acordados.

Gráfico 1. Crecimiento del número de clientes y pérdidas de préstamos de CrediAmigo, 1997-2000



...pero el firme compromiso del BN vuelve a colocar a CrediAmigo sobre sus rieles ..

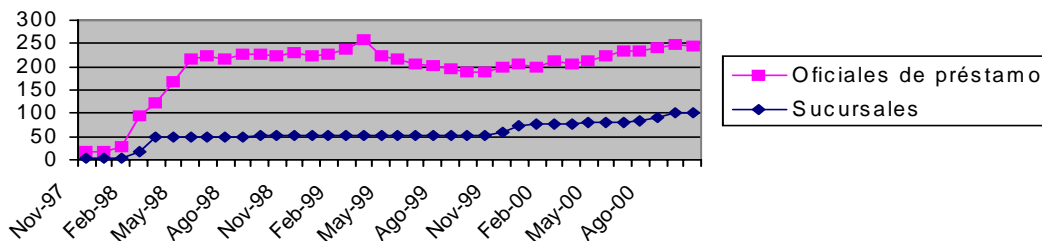
Habría sido fácil para el Banco Mundial retirarse a estas alturas; no había compromisos profundos ni de larga duración y el BN parecía haber demostrado su incapacidad de resistir a los imperativos políticos. Había hecho precisamente lo que los incrédulos habían predicho al iniciarse el proyecto. En la comunidad informada de las microfinanzas fueron pocos los que pensaron que valía la pena continuar la relación. Pero el director del proyecto y los miembros clave del equipo tuvieron la percepción de que la administración del BN aún seguía decidida a lograr que CrediAmigo fuera sostenible, de modo que perseveraron con lo que desde la perspectiva del Banco Mundial se había convertido en un negocio mucho más riesgoso.

⁶ Debido a que el microcrédito no está garantizado, la disciplina de reembolso puede derrumbarse muy rápidamente. Cuando un microprestatario ve que muchos de sus colegas incurren en incumplimiento de sus préstamos, disminuye su motivación para reembolsar su préstamo. El principal motivo por el cual reembolsa su préstamo es la expectativa de futuros servicios; sabe que una vez que las personas dejan de pagar, no se contará con el servicio por mucho más tiempo. No quiere ser la última persona a bordo de un barco que se hunde.

En efecto, es común que los grandes bancos subestimen la complejidad de la consolidación de un programa de microfinanzas. La experiencia del BN demuestra que los problemas resultantes no tienen que ser fatales si se vuelven a enfocar los esfuerzos en la sostenibilidad. Los problemas y los costos de su expansión prematura convencieron a los gerentes del BN a todos los niveles de que la calidad de la cartera de microfinanciamiento era algo arduo y volátil y que era preciso administrarla con mucho más cuidado. Desde este tropiezo inicial, CrediAmigo se ha concentrado constantemente en el crecimiento con calidad. Este compromiso se ha hecho palpable en diversas formas:

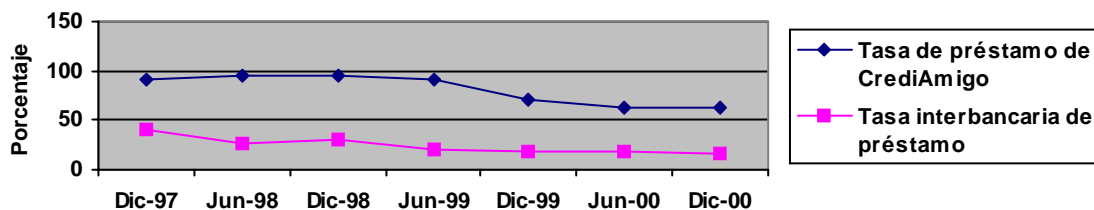
- El crecimiento de la cantidad de sucursales y oficiales de préstamos se ha controlado con mucho cuidado (gráfico 2)⁷.

Gráfico 2: Crecimiento del número de oficiales de préstamos y sucursales



- Si bien se trata de un banco de propiedad del Estado, el BN se ha concentrado en la rentabilidad en el diseño y gestión de CrediAmigo. El programa se inició con una tasa de interés mensual fija del 5% (con los intereses calculados siempre sobre el monto inicial de préstamo, no sobre su saldo), lo que se traduce en una tasa mensual efectiva de 6,9% una vez realizado el ajuste por inflación⁸. Desde entonces la tasa de interés ha disminuido en proporción con el costo de los fondos en Brasil, pero se ha mantenido a niveles compatibles con el logro de rentabilidad desde las primeras etapas del programa (gráfico 3)⁹.

Gráfico 3: Tasas de préstamos de CrediAmigo y tasa interbancaria de Brasil (anual)



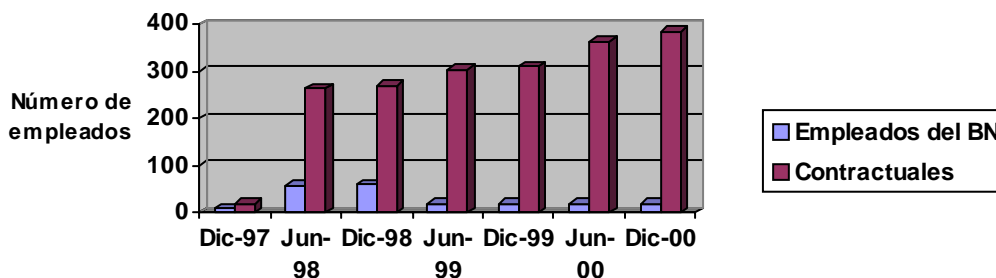
⁷ Para aumentar el alcance geográfico de manera eficaz en función de los costos, CrediAmigo comenzó a establecer "sucursales individuales" que constaban de un solo oficial de préstamos. Estas sucursales constituyen la mayor parte del crecimiento de la cantidad de sucursales desde agosto de 1999.

⁸ En comparación con los préstamos normales, los microprestamos son pequeños pero de uso intensivo de personal. Por lo tanto, los gastos administrativos son elevados cuando se miden como porcentaje de los montos de los préstamos. Se necesita una tasa de interés muy alta para recuperar estos gastos, en especial si la administración tiene el compromiso de alcanzar el umbral de rentabilidad en una etapa inicial. La experiencia ha demostrado que los clientes valoran los préstamos de tal modo que están dispuestos a pagar tasas elevadas de interés; en realidad, muchos de ellos han pagado tasas mucho más elevadas a prestamistas del sector informal.

⁹ Cuando el BN transfiere fondos a una sucursal de CrediAmigo, cobra un precio de transferencia interna igual a la tasa vigente para los Certificados de Depósito Interbancarios.

- La sostenibilidad requería un modelo de alta productividad con costos bajos y una cultura institucional que sería difícil en un gran banco público de desarrollo. El BN creó un “banco dentro de un banco”, primero mediante la subcontratación de oficiales de préstamos y luego reemplazando a los gerentes de sucursales del BN con coordinadores provenientes del conjunto de oficiales de préstamos (gráfico 4).

Gráfico 4: Empleados de CrediAmigo por fuente



- Se evaluaron las sucursales como centros individuales de utilidades. Pero para mantener los beneficios de escala en la gestión de la información, la innovación y los recursos humanos, el BN fortaleció las unidades técnicas centrales de CrediAmigo y realizó una fuerte inversión en el sistema de información gerencial para permitir una mejor vigilancia central del desempeño de los oficiales de préstamos y de las sucursales.
- El estilo no tradicional de gestión del BN siempre ha recurrido a la participación de muchos gerentes superiores en las decisiones relacionadas con el programa. Si bien se necesita considerable esfuerzo por parte del personal de CrediAmigo para mantener a una gran cantidad de gerentes, que están muy ocupados, bien informados sobre los requisitos especiales del microfinanciamiento, también obtiene un grado sorprendentemente alto de compromiso para CrediAmigo, considerando que el programa apenas afecta la rentabilidad de un banco tan grande.
- Nunca decayó el apoyo del presidente del BN ni tampoco se ha cuestionado si el programa debería manejarse de manera altamente profesional y no política. La decisión de ampliar prematuramente el programa se tomó por motivos estratégicos y no políticos y estuvo impulsada por un exceso de confianza y no por una falta de preocupación en cuanto al reembolso de los préstamos.

Otros desafíos

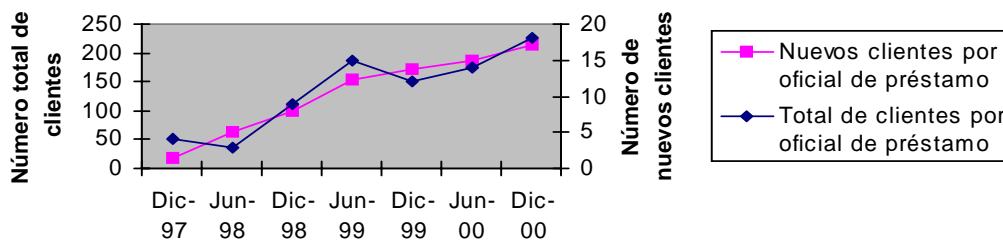
Al ir mejorando la cartera de CrediAmigo, el BN se encontró con el desafío de administrar una empresa de microfinanzas en expansión. Con el apoyo de los fondos japoneses, la unidad técnica central de CrediAmigo elaboró un esquema de incentivos para oficiales de préstamos en virtud del cual el pago de bonificaciones estaba vinculado en gran medida a los reembolsos de los préstamos. También se utilizó el financiamiento para módulos de capacitación y para mejoras en el sistema de información de la cartera.

Tras una misión de identificación para una propuesta de préstamo, el Banco Mundial contrató consultores externos para que evaluaran el programa CrediAmigo. Hallaron que si bien el resultado general del programa estaba mejorando, dicho resultado seguía variando entre sucursales y oficiales de préstamos, hallándose que unos pocos con resultados superiores compensaban los resultados generalmente mediocres del resto. Los consultores fueron de opinión de que esto se debía a una excesiva descentralización, pero los oficiales de préstamos convencieron a la unidad técnica central de CrediAmigo de que era producto de la resistencia del mercado a los préstamos solidarios, lo que llevó a que el programa comenzara a considerar pasar a otorgar préstamos individuales.

Preocupados por la incapacidad de CrediAmigo de lograr sólidos resultados en forma uniforme en todo el programa, el Banco Mundial nuevamente demoró la preparación del préstamo y solicitó al CGAP que proporcionara asistencia técnica directa en aspectos clave. La decisión del Banco de proceder con el préstamo dependería del éxito que lograra el BN en resolver los problemas de desempeño.

Un análisis realizado por el CGAP en noviembre de 1998 recomendó que la administración de CrediAmigo mantuviera el tipo de préstamos otorgados hasta entonces, simplificara el sistema de incentivos y se concentrara más en varias variables clave relacionadas con la productividad de los oficiales de préstamos, en particular nuevos clientes por oficial de préstamos por mes (gráfico 5). El Banco Mundial y el CGAP regresaron a Brasil luego de cinco meses y hallaron que la administración de CrediAmigo había realizado esfuerzos de buena fe para implementar las recomendaciones del CGAP y que la calidad de la cartera y la productividad estaban mejorando. En base a estos resultados, el Banco Mundial acordó en mayo de 1999 proceder con la preparación de un préstamo para apoyar la expansión del programa.

Gráfico 5: Productividad de los empleados de CrediAmigo



Finalmente, el Banco Mundial otorga el gran préstamo

Debido al conocimiento del Banco Mundial sobre el historial del programa CrediAmigo y a la alta calidad de los sistemas de información de este programa, el Banco necesitó solamente una única misión de preparación y evaluación para preparar un préstamo de US\$50 millones para respaldar la expansión del programa en los próximos cinco años¹⁰. La misión acordó con la administración del BN metas de resultados que mantenían el préstamo y su desembolso vinculados a la calidad de la cartera, la eficiencia y la sostenibilidad. La participación del Banco Mundial con el BN había parecido muy riesgosa dos años antes, pero para cuando se preparó el préstamo, el riesgo había disminuido en forma marcada debido a que el BN ahora tenía un negocio comprobado de microfinanciamiento y había demostrado el compromiso de la administración que se necesitaba para mantener la solidez de dicha actividad ampliada.

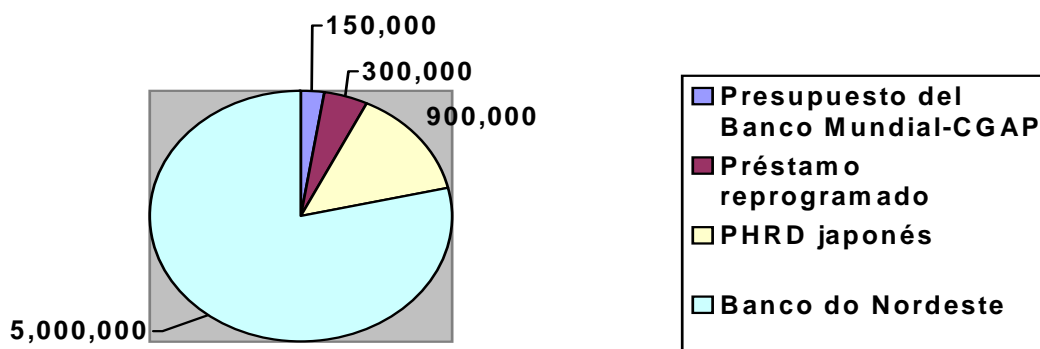
El Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó el préstamo en mayo del 2000. Tal como sucedió durante toda la relación entre el BN y el Banco Mundial, el convenio de préstamo confirió al BN pleno control y responsabilidad de las operaciones mediante las cuales se habrían de lograr las metas. Se contrataría la realización de un análisis externo anual, lo que permitiría al Banco Mundial limitar su intervención directa en la administración del préstamo (gestión de adquisiciones y desembolsos) y en la asistencia en la elaboración de un programa de evaluación del impacto que sería realizado por un departamento separado del BN. A medida que la función del Banco Mundial se fue definiendo más estrechamente, la función del CGAP evolucionó pasando de una función de apoyo del Banco Mundial en su relación con el BN a un asesoramiento más directo al BN, concentrada en la estrategia del programa y el fortalecimiento de la capacidad.

¹⁰ En realidad, el BN podría haber financiado la expansión de cinco años con sus propios recursos. El préstamo del Banco Mundial seguía siendo atractivo para el gobierno brasileño debido a que traía consigo divisas muy necesarias.

Reflexión sobre los elementos que llevan al éxito

Las actividades más críticas para el desarrollo de CrediAmigo como programa de microfinanciamiento de primera clase incluyeron la conceptualización, el diseño, las actividades piloto y la consolidación inicial. El aspecto más notable fue que estas actividades requirieron limitado financiamiento externo y tuvieron lugar antes de que se realizara ningún desembolso del préstamo del Banco Mundial. Si bien estos procesos requirieron considerable inversión del BN durante casi tres años, los costos de la asistencia externa fueron relativamente bajos. Desde 1996 hasta la evaluación inicial del préstamo en 1999, el Banco Mundial gastó aproximadamente US\$150.000 de su propio presupuesto, incluidos los costos de participación en el seminario inicial, misiones cortas de observación (por lo general de dos días), la capacitación en Boulder, una misión de identificación y la misión de evaluación del proyecto. El CGAP proporcionó aproximadamente US\$50.000 en apoyo técnico, incluido el tiempo de su propio personal y la consultoría externa. El BN recibió US\$1,2 millón en asistencia financiera externa (US\$300.000 de fondos reprogramados de un préstamo anterior del Banco Mundial y US\$900.000 del fondo japonés). Gastó aproximadamente US\$5 millones de sus propios fondos en concepto de sueldos del personal del BN que diseñó el programa, costos de capacitación, financiamiento completo de la cartera de préstamos y pérdidas acumuladas, incluidos US\$2 millones en concepto de castigos de préstamos incobrables (gráfico 6)¹¹.

**Gráfico 6: Financiamiento del desarrollo de CrediAmigo
(en dólares EE.UU.)**



La experiencia del BN hace pensar que es posible que los donantes necesiten ser oportunistas y no dogmáticos en su enfoque que adoptan frente al microfinanciamiento. Al comienzo el Banco Mundial se mostraba renuente a respaldar a un gran banco de desarrollo de propiedad del Estado, incluso uno que había encarado significativas reformas internas. Pero la firmeza demostrada por la administración superior del BN, junto con una apremiante necesidad de desarrollar una capacidad sustancial para suministrar microcréditos en la región del Nordeste y el “derecho preferencial” del Banco Interamericano de Desarrollo en el campo de la ONG, se combinaron para persuadir al Banco Mundial a que asumiera el riesgo y respaldara a CrediAmigo. Si bien se le sugirió al Banco Mundial que retirara su apoyo, en especial después de la expansión mal aconsejada que tuvo lugar en 1998, el claro compromiso de la administración superior del BN de elaborar un programa de primera clase mantuvo la participación del Banco Mundial.

¹¹ Se puede sostener que el BN no necesitaba gastar esta cantidad de dinero, que podría haber logrado los mismos resultados con una tercera parte de la inversión inicial. Pero tal vez estos tipos de “errores” son parte normal de trabajar a través de instituciones muy grandes. La alternativa podría haber sido una asistencia técnica imperativa (y costosa) que los brasileños no habrían aceptado. Existen evidencias de bancos que han gastado mucho menos, como el Banco del Estado de Chile, que prácticamente no cometió errores después de dedicar algunos años a buscar el modelo adecuado, y bancos que han gastado mucho más, como el Banco Rakyat de Indonesia, que tuvo que dar un vuelco total del desempeño de 3.500 sucursales.

En comparación con otros beneficiarios de fondos de donantes, los gerentes de bancos competentes se muestran en particular escépticos y reacios al asesoramiento técnico de donantes o de consultores escogidos por los donantes. Reconociendo esto, el equipo del Banco Mundial limitó su función directa a proporcionar orientación en lugar de asesoramiento técnico. No obstante, dio el paso poco común de invertir en un programa de capacitación de tres semanas de duración para dos miembros de su personal clave. En retrospectiva, los miembros del equipo fueron de opinión de que esta capacitación fue crítica para el éxito de la labor. La contratación de expertos externos es importante pero no puede substituir la función de los empleados del donante como interlocutores autorizados de su institución. Los empleados de los donantes que carecen de ciertos conocimientos técnicos básicos de microfinanciamiento por lo general no podrán identificar a buenos consultores ni utilizarlos adecuadamente y, además, es posible que no tengan la credibilidad que es esencial para un diálogo eficaz con la institución ejecutora.

La contribución más importante de la administración del Banco Mundial fue su paciencia al permitir que el desarrollo tuviera lugar a su propio ritmo. El proceso de desarrollar, realizar actividades piloto y consolidar el programa CrediAmigo, en particular con la necesidad de recuperarse de la rápida expansión inicial, requirió tres años antes de que se realizara la evaluación inicial de un préstamo. Esto requirió paciencia excepcional por parte de la administración del Banco Mundial en el Brasil, que se encontraba bajo presión de diversas fuentes para avanzar más rápidamente con el préstamo. Si bien se dio cierta consideración a avanzar más rápidamente con un préstamo más pequeño, la administración siguió apoyando la evaluación del equipo del proyecto en cuanto a si el programa estaba listo para un préstamo importante del Banco Mundial.

Como resultado de este enfoque paciente, se proporcionó un préstamo más grande con menos riesgo de socavar el enfoque central del programa en la sostenibilidad. El proceso de desarrollo inicial permitió al BN desarrollar su propia experiencia y confianza en la gestión de un gran programa de microfinanciamiento. Aun los traspés iniciales, basados totalmente en decisiones del BN con consecuencias financiadas por sus propios recursos, constituyeron un elemento importante en el establecimiento de la cultura de bajo nivel de morosidad del programa en un entorno de banco público. El éxito del BN en la resolución de sus problemas iniciales y el desarrollo de un sentido de cómo manejar la compensación entre crecimiento y calidad de la cartera sin la presión de desembolsar un préstamo del Banco Mundial ha colocado al programa en un nivel en el cual ni el BN ni el Banco Mundial consideran que el préstamo de US\$50 millones constituye un incentivo para el “crecimiento impulsado por la oferta”.

La experiencia de CrediAmigo sugiere que el Banco Mundial y otros donantes multilaterales pueden desempeñar una función catalizadora en el desarrollo del microfinanciamiento si realizan lo siguiente:

- Procuran las mejores oportunidades disponibles en un país en lugar de imponer un modelo universal (todos los enfoques de fortalecimiento de la capacidad involucran riesgos substanciales).
- Permiten que los programas desarrollen su propia capacidad de manejar el crecimiento con una cartera de calidad antes de proporcionar un significativo financiamiento para la ampliación del programa, aun cuando esto pueda demorar las metas de otorgamiento de préstamos (la principal limitación para difundir los servicios de microfinanciamiento no es una escasez de fondos sino más bien de capacidad institucional competente).
- Limitan la función técnica de los donantes a la fijación de puntos de referencia compatibles con las mejores prácticas internacionales y poner a las instituciones en contacto con profesionales de primera clase que se dedican al microfinanciamiento.
- Se aseguran de que los empleados de los donantes que trabajan con las IMF tengan bases sólidas en cuanto a los elementos básicos del microfinanciamiento sostenible, de preferencia por medio de capacitación o por lo menos trabajando en estrecho contacto con especialistas de alta calidad.
- Se concentran en los objetivos del programa en lugar de los resultados a corto plazo y los errores que son inevitables durante el desarrollo del programa, en especial en organizaciones grandes.

Esta nota fue escrita por Steven N. Schonberger y Robert Peck Christen. El señor Schonberger es oficial senior de operaciones que trabaja en la representación del Banco Mundial en Camboya. Anteriormente trabajó en desarrollo rural y temas de financiamiento rural y microfinanciamiento como parte del departamento de desarrollo ambiental y socialmente sostenible en la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, con sede en Washington, D.C. El señor Christen es asesor senior del CGAP. Los autores agradecen a Richard Rosenberg del CGAP por sus considerables contribuciones.