



Organización  
Internacional  
del Trabajo

## Resumen Ejecutivo

---

### **Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency (Microfinanzas y políticas públicas: Alcance, desempeño y eficiencia)**

Compilado por Bernd Balkenhol

*Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency* (“Microfinanzas y políticas públicas: alcance, desempeño y eficiencia”) es un estudio de investigación en el que se intenta aclarar una cuestión que los profesionales de las microfinanzas y los donantes se plantean con frecuencia: cómo conservar el doble compromiso de las instituciones de microfinanzas (IMF) con la lucha contra la pobreza y la rentabilidad, al mismo tiempo que se garantiza su integración progresiva en el mercado financiero y la eliminación gradual de los subsidios.

#### **Estudio del desempeño de las IMF**

Con el fin de entender mejor la relación existente entre desempeño social y financiero en el sector de las microfinanzas, se examinaron 45 IMF diferentes situadas en 24 países, utilizando para ello un criterio común: la eficiencia. Se seleccionaron cinco factores para determinar el nivel de eficiencia de cualquier IMF en relación con otras IMF comparables: ubicación; forma jurídica, técnica de ejecución (por ejemplo, uso de contratos de préstamos individuales o colectivos), subsidios y cuestiones relacionadas con el personal.

Utilizando un sistema de análisis de conglomerados se observaron cuatro pautas de desempeño distintas:

- IMF ineficientes desde el punto de vista tanto social como financiero
- IMF con buenos resultados sociales
- IMF con buenos resultados financieros
- IMF con buenos resultados sociales y financieros

La primera comprobación es que no siempre hay que buscar una solución de compromiso entre alcance y desempeño financiero: algunas IMF consiguen llegar a hogares muy pobres y, al mismo tiempo, cubrir gastos; otras tienen clientes en situación más desahogada sin que ello signifique necesariamente que sus resultados financieros

sean positivos. De todo ello se deduce que **el desempeño financiero no siempre coincide con la eficiencia**. La falta de competidores locales puede hacer que una IMF financieramente autosuficiente no esté necesariamente administrada de forma eficiente. Por la misma razón, una IMF puede actuar con eficiencia y, sin embargo, no llegar a cubrir gastos: no por mala gestión sino por factores contextuales del mercado local que mantienen los costos de personal y de capitales en niveles comparativamente elevados.

Esta divergencia entre el desempeño financiero y la eficiencia permite suponer que las políticas públicas pueden influir en las situaciones en que las IMF eficientes quizá no lleguen a cubrir gastos pero, no obstante, están realizando una contribución tangible a la estabilización de los ingresos y a la seguridad económica de los trabajadores pobres y donde no haya ninguna otra institución, ni pública ni privada, que pueda ocupar su puesto.

## **Medición de la eficiencia**

En las microfinanzas, por eficiencia se entiende el acierto con que una IMF asigna los insumos (por ejemplo, activos, personal y subsidios) para conseguir los mejores resultados (por ejemplo, número de préstamos, autosuficiencia financiera y alcance en la lucha contra la pobreza). La eficiencia de una IMF puede evaluarse únicamente en relación con su propia clase de IMF, a saber, unidades que operan en mercados semejantes y con sistemas comparables de gestión institucional.

Nuestras conclusiones acerca de la eficiencia en las microfinanzas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La medición de la eficiencia de las IMF es siempre relativa a la institución más próxima a la frontera de eficiencia: “la mejor de la clase”. Las técnicas de programación lineal captan la distancia con respecto a la frontera y tratan de determinar si, con el tiempo, una IMF se está aproximando o no a la misma.
- El nivel de eficiencia puede establecerse sobre la base de variables de insumos y productos: número de clientes, número de oficiales de crédito, número de integrantes del personal, gastos administrativos, número de préstamos, tamaño y composición de la cartera general de préstamos, etc.
- Para que el desempeño de una IMF pueda considerarse más o menos eficiente se necesita información sobre una serie de IMF comparables que ocupen un lugar semejante en el continuo pobreza-rentabilidad. De esta manera se tendría en cuenta si una IMF interviene en zonas rurales o urbanas y si goza de monopolio o tiene competencia, y cuáles son las diferencias en la combinación de productos y en las funciones de producción.
- Tiene más sentido comparar la eficiencia de IMF dentro del mismo país que entre países distintos, dadas las grandes divergencias en cuanto a los marcos reguladores, regímenes normativos y niveles de competencia en los mercados internos.
- Hay determinantes de la eficiencia que dependen de los gestores de las IMF y otros factores de los que no se les puede pedir cuentas, pero hay también otros que no son plenamente endógenos ni exógenos.

## Usos y orientación de los subsidios

Los subsidios son frecuentes en microfinanzas, especialmente en forma de préstamos en condiciones favorables. Las 45 IMF examinadas en el estudio recibían subsidios de una u otra manera, y 34 de ellas estaban convencidas de que, sin subsidios, no podrían progresar gracias a una mejor utilización de los recursos humanos y financieros. Estos resultados tienen repercusiones en las políticas públicas y, en particular, en los subsidios. Éstos deberían reforzar y estimular la eficiencia, más que obligar a una IMF a elegir entre los objetivos sociales y el desempeño financiero.

Los subsidios representan menos del 10% de los pasivos totales de 10 de las IMF estudiadas, entre el 11% y el 50% en 11, y entre el 51% y el 100% en otras 12. El uso de los subsidios ha disminuido a lo largo de los años en 12 IMF, y aumentado en 14 casos. A cambio, los donantes piden a las IMF mayor atención a los efectos en la pobreza o a la rentabilidad, pero nunca una mayor eficiencia.

Ello revela que los recursos públicos podrían contribuir de manera decisiva a ayudar a las IMF a combinar los objetivos sociales y financieros. Los subsidios pueden aumentar la eficiencia y la competencia, pero la experiencia demuestra que pueden también corromper a la gestión e inducir distorsiones del mercado. Para evitar estas externalidades negativas, es preciso definir atentamente la forma, intensidad, cronología, condicionalidad y transparencia de los subsidios.

## Repercusiones normativas

En el estudio se pide a las comunidades de donantes que centren su atención en la eficiencia como criterio fundamental de desempeño a fin de incluir los diferentes grados de las misiones sociales y financieras de las IMF. Para que funcione, la relación de financiamiento entre un donante y una IMF debería situarse sobre una base contractual más estable, transparente y a más largo plazo, con objetivos de desempeño y estrategias de salida. El apoyo contractual y de largo alcance basado en el desempeño permitiría una prestación más amplia, competitiva y heterogénea de servicios financieros a los pobres.

- Los contratos basados en el desempeño deberían contener normas sobre las áreas de las que deberían dar cuenta los administradores de las IMF y especificar el período durante el cual deberían conseguirse progresos.
- Las consecuencias de la falta de progreso de la eficiencia deberían ser claras para los administradores de las IMF, a fin de que puedan anticipar el costo del incumplimiento en forma de reducción o cancelación de los subsidios.
- Sobre todo, en el contrato deberían indicarse las recompensas e incentivos que la IMF podría esperar si consigue progresos en su eficiencia. Ello puede aplicarse a una gran variedad de tipos de IMF dentro de un mismo país; cuanto más homogéneo sea el mercado interno de las microfinanzas, más fácil será definir las recompensas y los incentivos.

- El sistema de asignación de subsidios a las IMF debería ser más racional y transparente, a fin de orientar los recursos de los donantes hacia el aumento de la eficiencia en cada tipo de IMF en vez de favorecer un tipo determinado por encima de los demás. Ello contribuiría a una utilización más económica de los recursos en todas las configuraciones de IMF.

Las posibles externalidades negativas del apoyo y subsidio de las distintas IMF pueden limitarse eligiendo el tipo adecuado de subsidio.

- Los subsidios de los intermediarios distorsionan el mercado menos que los subsidios concedidos directamente a los clientes.
- Los subsidios otorgados sin restricciones tendrán probablemente mayores efectos negativos en las IMF que las donaciones condicionadas al desempeño.
- Los subsidios regresivos son preferibles a los subsidios lineales.
- Los subsidios con una estrategia de salida son preferibles a las otorgadas sin límite de tiempo.
- Los subsidios a las redes o instituciones centralizadas tienen menos peligro de distorsiones que los subsidios a IMF individuales.

Este planteamiento basado en la eficiencia para la utilización de subsidios en las microfinanzas puede funcionar si todos los donantes y organismos gubernamentales suscriben y cumplen los mismos principios de transparencia y apoyo basado en los incentivos.

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo

Este resumen ejecutivo no constituye un documento oficial de la Organización Internacional del Trabajo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente el punto de vista de la OIT. Las denominaciones utilizadas no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la OIT sobre la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras. La referencia a nombres de empresas y de productos y procesos comerciales no implica que la OIT los apoye, y el hecho de no mencionar una empresa, un producto o un proceso comercial concretos no denota desaprobación.

Este texto puede reproducirse libremente mencionando la fuente.

Departamento de Comunicación y de la Información Pública

Organización Internacional del Trabajo

4 route des Morillons, 1211 Ginebra 22, Suiza

Para más información, visitar nuestro sitio web [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

