

Title: OED Précis no. 135 - Microcréditos en Filipinas: Justificación de la necesidad de un proyecto piloto

Job number: 98S0189

Language: English

Translations: Spanish

Country: Philippines

Input date: 8/5/99

Microcréditos en Filipinas: Justificación de la necesidad de un proyecto piloto

Según se desprende de una evaluación llevada a cabo por el DEO, los nuevos sistemas de microcrédito deberían ponerse a prueba en proyectos piloto antes de adoptarse en gran escala. Entre 1990 y 1993, el Banco Mundial financió un proyecto destinado a proporcionar fondos a empresas familiares y crear un sistema viable de garantías para préstamos a microempresas en Filipinas. La operación, diseñada en momentos en que el Banco financiaba muy pocos microcréditos, no preveía un proyecto piloto y proponía, como sustituto novedoso de la garantía, la creación de asociaciones de garantía mutua, en las que se reunían posibles prestatarios y se garantizaban los préstamos concedidos a sus miembros.*

Si bien los microcréditos son sumamente necesarios en Filipinas, donde el sector informal es muy importante para la economía, el proyecto tropezó con varias dificultades. Los bancos comerciales no tenían interés en otorgar créditos a las asociaciones mutuas y los procedimientos para crearlas resultaban complicados y onerosos. El proyecto era complejo y no había experiencias anteriores en materia de asociaciones de garantía. No se aprovechó la red de bancos rurales existente y deliberadamente se optó por trabajar con instituciones financieras reconocidas. El proyecto fracasó, pero dejó enseñanzas valiosas para la actividad de microfinanciamiento, que se está extendiendo rápidamente en los países en desarrollo.

Antecedentes

En Filipinas, las empresas artesanales prácticamente no tienen acceso al crédito bancario porque el único bien inmueble que posee la mayor parte de los propietarios y que pueden usar como garantía es su vivienda, que ya está hipotecada. Comúnmente, lo único que estas empresas familiares están en condiciones de ofrecer en garantía son máquinas pequeñas, las cuales pueden trasladarse fácilmente y son difíciles de tasar o recuperar. Por ese motivo los bancos suelen ser reacios a otorgarles créditos.

En 1991, el Banco Mundial apoyó un proyecto para dar impulso al sector de las microempresas en Filipinas, mediante la creación de un sistema de garantías para pequeños préstamos a industrias familiares y el financiamiento otorgado a un gran número de empresarias en todo el país, ya que la mayoría de las microempresas están en manos de mujeres. El proyecto también tenía por objeto aumentar la capacidad y el interés del sistema financiero en conceder préstamos a las empresas familiares, especialmente en el campo.

Asimismo, la operación de microfinanciamiento en Filipinas procuraba ofrecer una nueva modalidad de garantía mediante la creación de asociaciones de garantía mutua, las cuales agruparían a los posibles prestatarios en función de alguna característica común, como las relaciones profesionales o familiares o la proximidad geográfica, y emitirían garantías para los bancos en nombre de sus miembros. Este tipo de asociación se había puesto a prueba únicamente con profesiones de altos ingresos en Europa occidental, y nunca antes en un país en desarrollo. El proyecto filipino también difería de otros porque no preveía el uso de la red de bancos comerciales rurales existente, sino de instituciones crediticias y bancos independientes.

En mayo de 1989 se aprobó el proyecto, por valor de US\$15 millones que había sido especialmente diseñado para el sector informal, muy importante para la economía filipina. La naturaleza de las asociaciones de garantía mutua parecía ser acorde con el medio social del país, que atribuye gran valor a las actividades comunitarias. Sin embargo, el proyecto tropezó con varios obstáculos, el más grave de los cuales resultó ser la falta de experiencia en materia de asociaciones de garantía mutua. El concepto de este tipo de asociaciones fue ideado exclusivamente por el Banco para Filipinas y no concordaba con un análisis del Organismo Nacional de Desarrollo Económico del país.

Consecuencias

El proyecto tuvo resultados poco satisfactorios. Sólo se logró constituir un reducido número de asociaciones de garantía mutua y fueron pocas las instituciones financieras dispuestas a otorgarles créditos.

Desde 1990 hasta octubre de 1993, cuando el proyecto se cerró, un año antes de lo previsto, sólo se habían constituido legalmente 39 asociaciones, mientras que el objetivo inicial había sido de 60. En la actualidad todavía existen 21 asociaciones, de las cuales únicamente 12 están en funcionamiento. Se estima que diez de ellas son instituciones sólidas, con grandes probabilidades de seguir desarrollando operaciones a largo plazo, pero muchas, desde el comienzo, han carecido de administradores capacitados. Durante el proyecto, el tamaño previsto de las asociaciones se redujo de 60 miembros a 40. Actualmente, cada asociación tiene, como promedio, 35 integrantes.

Los bancos comerciales no consideraban a estas asociaciones clientes interesantes: las dificultades para obtener suficiente información de los prestatarios elevaban los costos de tramitación, al tiempo que, por los acuerdos de représtamo, los márgenes de interés resultaban demasiado bajos. Además, en general, los bancos comerciales parecían no tener interés en prestar a las pequeñas empresas, que pueden obtener créditos mediante diversos planes subvencionados.

Finalmente, la mayoría de los bancos sólo accedió a otorgar préstamos a aquellas empresas que, según su parecer, tenían posibilidades de desarrollo y a condición de que el margen de intermediación propuesto resultara interesante y los prestatarios efectuaran depósitos. En 1993, los préstamos aprobados para los miembros de las asociaciones sumaban tan solo 72,8 millones de pesos (unos US\$2,5 millones) y el importe medio de cada préstamo oscilaba entre US\$2.700 y US\$2.900.

Otro problema radicaba en que los banqueros no conocían a sus probables clientes quienes, en muchos casos, vivían en zonas alejadas. Aportando 10.000 pesos (US\$400) a una asociación, los miembros tenían derecho a un crédito de hasta 90.000 pesos (US\$3.600). Pero los bancos comerciales consideraban que esta cantidad era demasiado elevada para prestatarios nuevos y desconocidos. (Aun con una contribución máxima de 30.000 pesos, sólo el 47% de un préstamo quedaba cubierto con la garantía de la asociación.) Además, muchas asociaciones de garantía mutua se encontraban en zonas apartadas y estaban relativamente alejadas de los bancos a los cuales solicitaban préstamos.

Las propias asociaciones de garantía mutua también tenían problemas. El proceso administrativo para su constitución era engorroso y más costoso de lo previsto. Por ejemplo, las asociaciones tenían que inscribirse en la Comisión de Valores y Bolsas; era preciso celebrar distintos acuerdos para obtener fondos de contrapartida, así como acuerdos de garantía, la inscripción en la Comisión, memorandos de entendimiento, la inscripción de cada miembro, la preparación de estados financieros y la legalización de documentos. En consecuencia, algunas asociaciones se constituyeron ficticiamente sólo para cumplir con los plazos, con pocos integrantes, quienes muchas veces tenían muy poco en común.

El proyecto también tuvo problemas con la divulgación de la información. A pesar de la intensa labor de promoción del personal, muchos posibles prestatarios creían que los préstamos incluían algún tipo de subvención y tenían la impresión de que las condiciones de reembolso serían flexibles.

Enseñanzas

La principal enseñanza extraída del proyecto es que no debería adoptarse a escala nacional ningún sistema de crédito a microempresas que no hubiera sido sometido antes a prueba en una operación piloto que permita al prestatario y al Banco determinar la viabilidad del plan. Asimismo, en la etapa de planificación debería tomarse debidamente en cuenta la opinión del prestatario acerca de lo que puede dar resultado.

Para que las asociaciones de garantía mutua tengan éxito en los países en desarrollo, deben adaptarse cuidadosamente a las condiciones concretas durante la preparación y el ensayo del proyecto. Las enseñanzas extraídas de la experiencia filipina ponen de relieve algunas de estas cuestiones:

- El diseño del proyecto debería ser sencillo y permitir un fácil acceso al crédito, especialmente donde hay escasa información y la tecnología bancaria es limitada. Las reglamentaciones aplicables a las asociaciones no deberían ser gravosas ni imponer gastos excesivos.
- Es probable que, a fin de que sus clientes resulten más interesantes para los bancos comerciales, los proyectos de microfinanciamiento en los que intervengan asociaciones de garantía mutua deban crear pequeños servicios de fondos de contrapartida, para que puedan garantizar un porcentaje más alto de cada préstamo.

- Los prestamistas y los prestatarios deberían estar en la misma zona, para reducir el tiempo de traslado y permitir el desarrollo de relaciones personales a largo plazo.
- Como parte de la tarea de promoción, se deberían explicar claramente a los prestatarios los aspectos comerciales del plan; asimismo, durante la preparación del proyecto debe existir un diálogo más fluido con el gobierno y los organismos de ejecución.
- Las asociaciones de garantía mutua pueden necesitar subvenciones temporales para constituir el capital generador y ayudar a sufragar los gastos iniciales en los primeros años de funcionamiento.
- Las asociaciones de garantía mutua deben seleccionar cuidadosamente a los participantes: prestatarios cuyas empresas tengan buenas perspectivas de progreso; bancos rurales y cooperativas de crédito que conozcan a sus clientes, y dirigentes capacitados de la asociación, preferentemente con educación superior y una actividad empresarial próspera.

[BOX, page 1]

** Informe de evaluación ex post: "Philippines: Cottage Enterprise Finance Project", Nicolas Mathieu, Informe No. 15834, 24 de julio de 1996. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los Centros Regionales de Información. Précis redactado por Stefano Petrucci.*

[BOX, page 2]

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Rachel Weaving (teléfono: 1-202-473-1719, fax: 1-202-522-3200, correo electrónico: rweaving@worldbank.org).
