

Title: OED Précis no. 104 - KUPEDES: Programa modelo de pequeños créditos de Indonesia
Job number: 96S0339
Language: English
Translations: Spanish
Country: Indonesia
Input date: 8/9/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín Febrero de 1996

KUPEDES: Programa modelo de pequeños créditos de Indonesia

Para 1983, tras años de fuertes pérdidas y reducciones fiscales, la vasta red de bancos de poblado perteneciente a la institución estatal Bank Rakyat Indonesia atravesaba una situación insostenible. Si los bancos se cerraban, se corría el riesgo de crear un grave problema de desempleo y se perdería un importante mecanismo de distribución del crédito. El gobierno concibió entonces una solución totalmente novedosa. Creó un nuevo programa de pequeños créditos a tasas de mercado para el sector rural, Kredit Umum Pedesan (KUPEDES), encaminado a transformar a los bancos de poblado en unidades financieras autosostenidas que ofrecieran todo tipo de servicios. Los principales objetivos del programa consistían en proporcionar crédito a los pequeños prestatarios a tasas de mercado y movilizar el ahorro rural. Para cuando el préstamo del Banco Mundial de US\$102 millones se aprobó en 1987, el programa ya daba ganancias. Para cuando el préstamo estuvo terminado, en 1992, los activos del programa se habían multiplicado por 21 desde 1984. Los bancos de poblado otorgaban préstamos al 5% de las unidades familiares del país y recibían depósitos del 15% de ellas.

En una evaluación reciente del DEO se señalan dos conclusiones importantes extraídas de la experiencia del KUPEDES. En primer lugar, es posible crear un programa de pequeños créditos que atienda a los pobres y que sea rentable y autosostenido. Pero, para tener éxito, las unidades bancarias deben otorgar créditos a la tasa de mercado, usar sus ingresos para financiar sus operaciones e idear instrumentos de ahorro interesantes para atraer a los depositantes. En segundo término, crear un instrumento de ahorro para los pobres es, como mínimo, tan importante como ofrecerles préstamos. En Indonesia, SIMPEDES, el programa de ahorro para los poblados, atrajo a miles de depositantes. Al movilizar el ahorro de la población rural, el programa no sólo proporcionó a los bancos una fuente estable de fondos, sino que también retuvo el ahorro financiero en las zonas rurales y contribuyó de ese modo al progreso del campo.*

Por último, en la evaluación se destacan las principales razones del éxito de los bancos de poblado: la sencillez del diseño de los préstamos, que permitió a los bancos mantener bajos los costos; la eficaz gestión de las unidades, respaldada por una supervisión estricta y la vigilancia del centro, y la adecuada capacitación del personal y acertados incentivos al desempeño. Sin embargo, por sí solos, esos factores no habrían sido suficientes para que el programa fuera satisfactorio. También fue fundamental que ya existiera una red de instituciones bancarias de poblado y que la prosperidad de la economía se hubiera extendido a muchas zonas rurales.

El programa KUPEDES

Antecedentes y diseño del programa

Desde el decenio de 1970, Bimbingan Massal, o BIMAS, un programa de diversificación agrícola con un componente de crédito rural, había estado otorgando pequeños préstamos a los agricultores, a tasas inferiores a las de mercado. BIMAS canalizó los préstamos a través de unidades de *desas* (banco de poblado) pertenecientes al Bank Rakyat Indonesia (BRI), un banco comercial estatal. Con el correr de los años, los bancos se transformaron en una vasta red de 3.300 unidades que empleaba a 14.300 personas. Pero para 1983, las fuertes pérdidas y las reducciones fiscales (consecuencia, estas últimas, del programa indonesio de ajuste estructural) habían hecho insostenible la situación de los bancos. Cuando el programa BIMAS concluyó, el gobierno decidió transformar las unidades bancarias en centros autosostenidos que prestaran servicios financieros completos a los pequeños prestatarios a tasas de mercado. Como primer paso, se reestructuraron los bancos. Muchas de las unidades se mudaron a centros comerciales y aproximadamente una tercera parte de ellas fueron rebajadas a la categoría de puestos de servicio de poblado, a fin de redistribuir los recursos crediticios. En cada unidad se instaló un sistema contable para asegurar la responsabilidad y el rendimiento.

El programa, Kredit Umum Pedesan (KUPEDES), se inició en 1984, inmediatamente después de las reformas encaminadas a la liberalización financiera que se introdujeron a mediados de 1983. El gobierno (incluido el banco central) proporcionó alrededor de 210.000 millones de rupias (US\$20 millones al valor del dólar en 1984), en concepto de capital inicial y préstamos para actividades de puesta en marcha y un subsidio administrativo de dos años para contribuir a cubrir las pérdidas iniciales previstas.

El elemento decisivo del diseño del programa fue la sencillez. La única restricción era el monto de los préstamos, que automáticamente limitaba el interés que tenían para los pequeños prestatarios. (En 1984, el préstamo mínimo era equivalente a US\$24 y el máximo a US\$930). Por lo demás, los bancos tenían libertad para ofrecer préstamos a todo prestatario solvente de cualquier sector y con cualquier finalidad. En lugar de cobrar una tasa anual, los bancos siguieron la tradición de los créditos para el sector rural y cobraron un tipo de interés uniforme sobre los préstamos, del 1,5% mensual. Con este método, la tasa de interés anual era del 33%, mientras que con arreglo al antiguo programa subvencionado, era del 12%. Además, como incentivo para la puntualidad en los pagos, se añadió un recargo reembolsable del 0,5% mensual. En 1984, el programa también puso en vigor el Programa de Ahorro en los Poblados (SIMPEDES), para alentar el ahorro en las zonas rurales y satisfacer las necesidades de sus clientes en materia de depósitos.

Para 1986, las unidades bancarias habían utilizado la totalidad del capital inicial y para fin de año ya daban ganancias. Los préstamos del KUPEDES se habían triplicado y los depósitos, cuadruplicado. El temor inicial de que los pequeños prestatarios rechazaran el programa debido a las elevadas tasas de interés nunca se hizo realidad, fundamentalmente porque los prestamistas no institucionales cobraban intereses muy superiores, que oscilaban, en 1989, entre el 30% mensual para

los proveedores de materia prima y el 6% mensual en las tiendas de la vecindad. Los bancos privados ofrecían crédito al 3% mensual aproximadamente.

Préstamo del Banco Mundial

En 1987, el Banco Mundial reforzó considerablemente el programa con un préstamo de US\$102 millones, de los cuales US\$97 millones se prestarían y el resto se destinaría a capacitación y asistencia técnica. El préstamo tenía tres finalidades: 1) apoyar los esfuerzos del BRI para convertir las desas (banco de poblado) en una red financieramente viable de sucursales en los subdistritos, que ofrecieran una completa gama de servicios; 2) alentar al BRI a mejorar la movilización de recursos para proveer de fondos al KUPEDDES y reducir así la necesidad del programa de recurrir a los créditos del banco central, y 3) mejorar la capacidad institucional del BRI y del KUPEDDES. Para septiembre de 1989, 31 meses antes de lo previsto, ya se había desembolsado la parte destinada a préstamos.

Conclusiones

El KUPEDDES se convirtió en un programa crediticio modelo en Indonesia. Entre 1984 y 1994, se multiplicó por seis, en su mayor parte en los tres primeros años. El aumento de la cantidad de préstamos nuevos y del monto máximo de los préstamos (US\$3.150) originó otra racha de crecimiento entre 1989 y 1990.

En dos ocasiones (en 1988 y nuevamente en 1991-92), el programa sufrió contratiempos. La sequía, leve en 1988 y grave y prolongada en 1990-92, provocó una recesión rural, el aumento de los atrasos en los pagos y la reducción de la demanda de crédito. La respuesta inicial del BRI consistió en restringir el crédito, lo cual no hizo más que acelerar el deterioro de la cartera, al impedir que muchos clientes solventes obtuvieran préstamos. Pero en 1991 el BRI eliminó las restricciones y en 1992, de acuerdo con el convenio sobre el proyecto celebrado con el Banco Mundial, elaboró un plan de acción para reducir la mora en los pagos. Esas medidas dieron fruto de inmediato. Los atrasos comenzaron a disminuir continuamente, y del 8,6% de la cartera en 1991 pasaron al 5,6% en 1994.

A quiénes atendía el programa

El KUPEDDES ponía el crédito al alcance de pequeños prestatarios de los poblados de todo el país. A pesar de que el costo era el de mercado, podían conseguir crédito seguro y más barato que el que podían obtener de prestamistas no institucionales. La mayoría de los prestatarios provenían de familias sin tierras o con una reducida extensión de tierras, que usaban su lote o su vivienda como garantía de los préstamos. Las mujeres participaban activamente. Una encuesta de 1989 reveló que el 25% de los prestatarios de la muestra eran mujeres. En realidad, la cantidad de mujeres beneficiadas con el KUPEDDES probablemente sea mucho más elevada, ya que en las pequeñas empresas familiares de Indonesia trabajan tanto el marido como la mujer.

El programa crediticio también se diversificó bastante. En 1994 más de la mitad de los préstamos financiaron microempresas y actividades comerciales en pequeña escala. El crédito agrícola representó alrededor de la quinta parte del programa crediticio. El aumento más fuerte se registró en

los préstamos para capital de trabajo, utilizado principalmente para la construcción y reparación de viviendas. Los préstamos para capital de trabajo, iniciados en 1989, constituían para 1994 el 29% de la cartera.

Capacidad institucional

Los bancos de poblado se transformaron en un eficaz conducto para los servicios bancarios ofrecidos y pasaron a desempeñar un importante papel en la intermediación financiera (véase el recuadro). Además, el BRI cuenta ahora con 16.000 empleados calificados. La tecnología bancaria ha llegado a los poblados y ha permitido a las 3.300 unidades y los 622 puestos de servicios atender a casi dos millones de prestatarios, es decir, a alrededor del 5% de las unidades familiares indonesias, cuyo número se estima en 36 millones.

Movilización del ahorro

Se trata del elemento más exitoso del KUPEDDES, pues proporcionó a las unidades bancarias una fuente estable de fondos. Para fines de 1993, las cuentas de ahorro (excluidas las cuentas corrientes y los depósitos a plazo) constituían casi el 28% de las cuentas y el 11% del valor en rupias de la totalidad del sistema bancario indonesio. Para 1994, los bancos de poblado contaban con más de 12 millones de cuentas de ahorro. Como muchas unidades familiares tenían varias, se calcula que el programa atendía al 15% de las familias del país.

Las unidades bancarias disponían de una amplia variedad de planes de ahorro, pero su programa principal era el SIMPEDES. Creado por el BRI en 1984, el SIMPEDES ofrecía un instrumento de ahorro seguro, práctico y líquido, que pagaba a los ahorristas tasas de interés al valor de mercado (positivas en términos reales, es decir, deducida la inflación) y les permitía efectuar una cantidad ilimitada de retiros. El plan de ahorro surgió de encuestas de mercado llevadas a cabo en los poblados y su diseño se perfeccionó mediante estudios piloto. Tenía por objeto satisfacer las necesidades de las unidades familiares y las organizaciones rurales. El programa permitía que se efectuaran depósitos, en nombre de una organización, en cuentas de ahorro conjuntas abiertas por el jefe o el tesorero del grupo.

A fin de movilizar depósitos, los bancos de poblado emplearon métodos creativos. Levantaron un mapa estratégico de los posibles ahorristas, dieron publicidad a sus servicios, visitaron a los clientes en potencia y establecieron vínculos con los jefes de los poblados y los dirigentes de la comunidad. Muchas organizaciones respondieron, desde las tesorerías y las oficinas públicas de los poblados hasta las instituciones religiosas y las organizaciones de los municipios, lo cual contribuyó a crear un gran mercado para los depósitos rurales. En 1994, los depósitos habían aumentado 27 veces respecto de los niveles de 1986, cuando el SIMPEDES se adoptó como programa nacional para las desas. Los ahorristas superaron ampliamente en número a los prestatarios, lo que ayudó a que el programa se autoabasteciera (véase la figura). Además, al facilitar la movilización del ahorro de la población rural dentro del sistema bancario, el programa proporcionó un medio seguro y estable para mantener el ahorro financiero dentro de las zonas rurales.

El papel del Banco Mundial

El Banco Mundial prestó apoyo al KUPEDDES en una época en que el programa todavía era frágil y vulnerable a la presión externa, en particular por su continua dependencia de los préstamos del banco central. Además, el personal del Banco, consciente de los mediocres resultados obtenidos por muchos programas crediticios dirigidos y subvencionados, se pronunció decididamente a favor del diseño y los principios de trabajo sencillos y no focalizados del programa. En consecuencia, el Banco otorgó credibilidad al novedoso programa y lo protegió de las presiones que se ejercían para transformarlo en uno focalizado.

Enseñanzas

KUPEDDES nació como reacción ante el fracaso del programa subvencionado BIMAS, y tomó como base la red de prestación de servicios existente. Fue preciso que la supervivencia del sistema de suministro de servicios se viera seriamente amenazada para que el KUPEDDES, que trabajaba con tasas de mercado, lograra aceptación. Como consecuencia, algunas de las innovaciones del programa pueden ser peculiares de Indonesia. No obstante, la sencillez del diseño y la aplicación de atinados principios bancarios será de utilidad para la mayoría de los programas de pequeños créditos. El uso de una gran variedad de innovaciones institucionales (como algunas que ayudaron a incentivar al personal), la atención prestada a los instrumentos de ahorro y la supervisión y el seguimiento estrictos también son de aplicación general. Pero, en última instancia, el desarrollo institucional lleva tiempo y mucha dedicación. En la evaluación se ponen de relieve algunas de las importantes enseñanzas obtenidas de la experiencia indonesia.

· *El éxito de los programas de crédito rural se ve favorecido por los resultados macroeconómicos y sectoriales satisfactorios.* El KUPEDDES se inició en una época de rápido crecimiento, estimulado por el programa indonesio de ajuste estructural y un acertado programa de desarrollo sectorial. La expansión económica fomentó el incremento de los ingresos en las zonas rurales, y los sólidos programas de servicios de apoyo para la infraestructura rural y la agricultura contribuyeron a aumentar la demanda de créditos y, lo que es igualmente importante, a sentar las bases del desarrollo del ahorro en las unidades familiares pequeñas y rurales.

· *Lo esencial para un sólido programa de créditos en condiciones de mercado es el compromiso y la identificación del gobierno con el programa.* El KUPEDDES fue diseñado y puesto en marcha por el gobierno, con ayuda de consultores extranjeros contratados a largo plazo por el Ministerio de Finanzas. Por esta razón, el programa se ejecutó con el firme compromiso de las autoridades y contó con la orientación de expertos técnicos cuidadosamente elegidos, quienes no sólo entendían los problemas, sino que también tenían conciencia de la necesidad de adaptar las soluciones a las condiciones singulares de Indonesia.

· *La concentración en los objetivos y la sencillez del diseño son cruciales para los programas crediticios encaminados a la autosuficiencia.* El KUPEDDES tenía como finalidad convertir a las unidades deficitarias en centros de utilidades autosostenidos, y conforme a este objetivo

se plasmó la estrategia del programa en cuanto al tipo de servicios financieros ofrecidos, a las políticas y los procedimientos elegidos, a la organización adoptada para administrar el programa, y al tipo de apoyo y asistencia técnica solicitado al gobierno, a los donantes y al Banco. El éxito del sistema de unidades de desas del BRI y, por consiguiente, del proyecto BRI/KUPEDES, se debió a la sencillez del diseño, guiado, a su vez, por políticas atinadas: 1) crédito no focalizado, excepto por el monto del préstamo; 2) crédito no subvencionado, y 3) autosostenimiento a través de la movilización del ahorro y de operaciones rentables.

· *La sencillez del diseño debe estar respaldada por una cuidadosa atención a los detalles de organización y los incentivos para el personal.* Los administradores del programa instituyeron un sistema de control de calidad que hacía hincapié en el seguimiento, la supervisión y la responsabilidad, y que estaba respaldado por la prestación de considerable atención a la capacitación del personal. Los administradores también idearon incentivos para premiar a los empleados y las unidades en función del desempeño.

(BOX, Page 1)

**Informe de evaluación ex post, "Indonesia: BRI/KUPEDES Small Credit Project", Informe N° 14511, mayo de 1995. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden obtenerse solicitándolos a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*

(BOX, Page 2)

Recuadro: Estructura y funcionamiento de las desas

En 1993, el Bank Rakyat Indonesia administraba una vasta red de casi 3.300 unidades de *desas* (bancos de poblado) y 620 puestos de servicios de poblado. En conjunto, estas unidades contaban con 16.000 empleados y constituían la mayor red bancaria rural del país. Para dejar de ser un banco no comercial y convertirse en uno comercial, se necesitaba un cambio profundo en la cultura y la ética profesional de la compañía. Esta transformación tuvo lugar durante los primeros cuatro años del KUPEDDES y dio lugar a procedimientos operacionales claramente delineados.

En todos los pueblos de los subdistritos había por lo menos una unidad de *desa*. La dotación de personal de estas *unidades* se determinaba según un coeficiente --por ejemplo, un oficial de créditos por cada 400 prestatarios, un cajero por cada 200 transacciones diarias en las unidades automatizadas y uno por cada 150 transacciones diarias en las no automatizadas. Los puestos de servicios de poblado estaban a cargo de dos personas. La estructura operacional de cada unidad era sencilla. Las unidades estaban dotadas, como mínimo, de cuatro personas y, como máximo, de 11. Si las operaciones de una unidad eran superiores en número a las que podían ser atendidas por la cantidad máxima de personal, la unidad se dividía, de manera que la actividad se mantenía reducida y concentrada.

Los incentivos institucionales se utilizaron para estimular a los empleados y fomentar la competencia entre ellos. Por ejemplo, se otorgaban al personal bonificaciones según el desempeño, para lo cual se podía utilizar hasta el 10% de las ganancias de las *desas* (hasta un mes y medio de sueldo de un empleado al año). Para promover la competencia entre las unidades, la oficina central creó un sistema para elegir a los 20 mejores empleados de cada región, que luego competían para ubicarse entre los 20 mejores del país. Esta competencia se basaba en varios criterios, como el volumen de ahorro movilizado, la cartera pendiente, la relación de pérdidas a corto y largo plazo, y la gestión.

(FIGURE, Page 3)

Indicadores de autosuficiencia: crecimiento de los ahorros y los préstamos del KUPEDES

Rupias (en miles de millones)

Préstamos pendientes

Depósitos

Cantidad de clientes (en millones)

Cantidad de ahorristas

Cantidad de prestatarios

(BOX, Page 4)

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, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org