

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 87º período de sesiones
Roma, 19 y 20 de abril de 2006

REPÚBLICA DE LA INDIA

**INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO DEL
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA MICROFINANCIACIÓN
FINANCIADO CON ARREGLO AL
MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN**

I. INTRODUCCIÓN

1. La presente nota informativa tiene por objeto cumplir con lo dispuesto en el párrafo 13 de las directrices relativa al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/R.64/R.9/Rev.1), en el que se estipula que "...respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto."
2. El objetivo general del MFF es introducir una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del FIDA a fin de: armonizar los calendarios de los proyectos con la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo cuando se considere que se requerirá un período de ejecución más prolongado para alcanzar dichos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios determinada por la demanda, y reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base. Los préstamos con arreglo al MFF se distinguen por: i) un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos bien diferenciados de tres a cuatro años de duración, y ii) condiciones previas, o "indicadores críticos", claramente definidas como requisito para proceder a los ciclos subsiguientes.
3. En la presente nota informativa se exponen los progresos hechos por el Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación (préstamo n.º 538-IN) respecto del cumplimiento de los indicadores críticos del primer ciclo. Su contenido se basa en los resultados de la misión de revisión y supervisión del primer ciclo, que fue enviada sobre el terreno por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el FIDA.

II. ANTECEDENTES

4. El Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación fue aprobado por la Junta Ejecutiva con arreglo al MFF en mayo de 2000. El convenio de préstamo correspondiente se firmó en febrero de 2002 y adquirió efectividad el 1º de abril del mismo año. El costo total del programa asciende a USD 134 millones, financiados mediante un préstamo del FIDA de USD 22 millones (DEG 16,35 millones), una donación de USD 23,5 millones del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y fondos nacionales por un monto de USD 88,5 millones.

5. El Banco de Desarrollo de la Pequeña Industria de la India (SIDBI) aporta los fondos nacionales en forma de préstamos y capital. El FIDA y el SIDBI financiarán conjuntamente los fondos de répréstamo, mientras que el DFID financiará mediante una donación todo el componente de fomento de la capacidad. El préstamo del FIDA al SIDBI está garantizado por el Gobierno de la India. El programa es de alcance nacional y su ejecución, que está a cargo de la Fundación del SIDBI para el Microcrédito (SFMC), se divide en dos fases que abarcan un período de siete años. La UNOPS es la institución cooperante.

6. En septiembre y octubre de 2005, un equipo conjunto FIDA-UNOPS, dirigido por el FIDA, examinó la primera fase del programa, en colaboración con la Dependencia de Administración de Préstamos y Donaciones de la Oficina del Contralor del FIDA. El DFID participó en la misión para examinar las cuestiones de políticas con el Banco de Reserva de la India y las principales instituciones financieras, así como en la reunión recapitulativa. Después de evaluar exhaustivamente los resultados, la misión de revisión confirmó que básicamente se había cumplido la mayor parte de los indicadores críticos necesarios para pasar al próximo y último ciclo.

7. El programa se aprobó con arreglo a la política de financiación del MFF sobre la base de algunos factores de riesgo (supuestos), a saber:

- la disposición de las instituciones de microfinanciación (IMF) para promover actividades de microfinanciación sostenibles desde el punto de vista financiero y que con el tiempo adquieran carácter oficial;
- la disposición y prontitud de las IMF para asimilar las actividades de capacitación y asesoramiento;
- la disposición o la capacidad de las instituciones financieras formales para seguir el ejemplo del programa, y
- la perspectiva de que las instituciones financieras formales adquirirían más flexibilidad y obrarán más en función de la demanda como consecuencia de la continua liberalización de los mercados financieros.

III. LOGROS DURANTE EL PRIMER CICLO

8. Ante la considerable demanda desatendida de servicios financieros, la microfinanciación ha venido expandiéndose con rapidez, incluso más allá de las expectativas del SIDBI. En su calidad de principal entidad institucional de crédito para las IMF, la SFMC ha creado un mercado, así como un entorno propicio para otras instituciones financieras formales. Es un hecho ampliamente reconocido que la SFMC, al estimular el proceso de calificación crediticia de las IMF y al hacerse cargo de los costos conexos, confirió legitimidad a esas instituciones. Gracias a estas calificaciones, las IMF han tenido la posibilidad de dirigirse a las instituciones financieras formales para solicitar financiación tanto por medio de endeudamiento como de capital. Según datos de marzo de 2005, la SFMC había

otorgado por término medio un 27% de los préstamos externos totales pedidos por las 69 IMF asociadas, lo que indica que las instituciones financieras formales y otras fuentes de financiación intervinieron activamente para financiar el monto remanente.

9. Desde el ejercicio financiero de 2004, el volumen de préstamos concedidos por la SFMC a las IMF ha aumentado notablemente, y ha llegado casi a duplicarse anualmente. Al 15 de septiembre de 2005, la cuantía acumulativa total desembolsada desde la fase de iniciación ascendía a USD 76 millones. Al 30 de junio de 2005 había préstamos pendientes por valor de USD 42 millones. La SFMC espera lograr un crecimiento del 100% de la cartera también en los dos próximos años. A final de marzo de 2005 se observaba una proporción mayor (84%) de préstamos pendientes en los estados de Andhra Pradesh, Tamil Nadu, Gujarat y Karnataka, mientras que el porcentaje restante (16%) estaba distribuido entre los demás estados. Estas cifras indican una distribución desigual de la cartera de préstamos de la SFMC, en la que los estados subatendidos muestran tasas de absorción más bajas. La SFMC ha elaborado una estrategia con objeto de rectificar este desequilibrio en el próximo ciclo.

10. Algunas de las IMF asociadas de la SFMC han tenido una expansión considerable, y sus carteras han arrojado rendimientos de entre un 10% y un 36%, con una concentración máxima (10 IMF) entre el 18% y el 30%. Los préstamos concedidos por la SFMC con fines de transformación han ayudado a las IMF a obtener el cuasicapital indispensable para registrarse como sociedades financieras no bancarias u otra forma jurídica. Mediante este producto se ha prestado y se sigue prestando asistencia a las IMF que reúnen los requisitos necesarios a fin de que puedan mejorar su condición jurídica. El análisis del tamaño de la cartera y de la demanda no satisfecha indica amplias posibilidades de expansión de las operaciones de las IMF, en particular las que cuentan con numerosos miembros.

IV. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PREVIAS PARA EL SEGUNDO CICLO

11. En el convenio de préstamo se especifican los siguientes indicadores críticos para la confirmación de la financiación y el subsiguiente diseño detallado del segundo ciclo del programa. A continuación se enumeran esos indicadores críticos y se expone la situación actual respecto de cada uno de ellos:

- i) **El organismo principal del programa dispondrá de personal suficiente y capacitado *in situ* (de conformidad con el calendario del plan de operaciones), habrá establecido sistemas de gestión eficientes y eficaces, incluido un sistema riguroso de información de gestión, y demostrará una capacidad gerencial suficiente.** El personal de la SFMC ha aumentado de forma regular y actualmente la oficina central y las filiales cuentan con 25 funcionarios. Esta cifra incluye a cinco profesionales jóvenes contratados a los efectos de la ejecución del programa. De acuerdo con el plan de operaciones, la SFMC debía comprender a 33 funcionarios. Dado que el personal trabaja bajo mucha presión, hará falta reforzar su capacidad para ajustarse a la rápida evolución del sector. El sistema de gestión de la SFMC es riguroso (y supone una gran cantidad de tiempo para aprobar los préstamos), lo cual brinda un buen nivel de confianza para que otras instituciones financieras formales, incluido el sector privado, concedan préstamos a las IMF. Aunque la SFMC posee su propio órgano directivo, las decisiones de políticas relativas a sus actividades las adopta el SIDBI. Actualmente, la mayoría de los sistemas de información de gestión relativos a las operaciones del SIDBI, incluidas las actividades de la SFMC, están informatizados. La calificación periódica de las IMF a través de las dos agencias de calificación respaldadas por la SFMC proporciona suficiente información financiera sobre las IMF asociadas.

- ii) **El organismo principal del programa habrá alcanzado la sostenibilidad financiera y sufragará todos los gastos de funcionamiento, costos de capital, depreciación, etc., con cargo a los intereses devengados por su cartera de préstamos.** El SIDBI elabora un informe por separado sobre los resultados financieros de la SFMC, los cuales quedan incluidos asimismo en los informes anuales del SIDBI. Con respecto al estado de ingresos y gastos de la SFMC correspondiente al ejercicio financiero 2004-2005, los intereses devengados por las operaciones ascendieron a USD 2,7 millones y los intereses sobre los empréstitos ascendieron a USD 1,1 millones. Los gastos de establecimiento a tanto alzado ascendieron a USD 350 000, y el monto correspondiente a otros gastos fue de USD 72 000. Ese año, los ingresos ascendieron a USD 1,2 millones.
- iii) **La cartera del organismo principal del programa en el momento de realizar la revisión del primer ciclo constará por lo menos de 10 IMF establecidas y 25 IMF en vías de establecimiento.** La respuesta a este indicador crítico figura a continuación junto con la respuesta al indicador iv).
- iv) **Habrá indicaciones claras de que las IMF que reciben apoyo van a alcanzar la sostenibilidad financiera de conformidad con sus planes de operaciones y han logrado progresos importantes en el establecimiento de entidades jurídicas independientes para sus actividades de microfinanciación.** La SFMC se ocupa de 65 IMF como clientes activos que, en cerca de la mitad de los casos, han logrado aumentar el volumen de sus carteras en los tres años anteriores gracias a sus actividades con la SFMC. Otras, en cambio, registran una disminución o un estancamiento de sus carteras. Un examen de los indicadores de sostenibilidad¹ de 52 IMF revela que 9 de ellas se hallan en el nivel 4; 21 en el nivel 3; 18 en el nivel 2, y 4 en el nivel 1. De las 39 IMF financiadas por el FIDA, 5 están en el nivel 4; 16 en el nivel 3; 15 en el nivel 2 y 3 en el nivel 1. Además, 19 IMF se han convertido en entidades jurídicas (sociedades financieras no bancarias, entre otras) o están por hacerlo. El préstamo otorgado por la SFMC para fines de transformación ha sido y sigue siendo un medio de asistencia muy valioso para las IMF que desean mejorar su condición.
- v) **El organismo principal del programa habrá ideado una estrategia para que las instituciones financieras formales participen de un modo más eficaz en la microfinanciación, y habrá entablado negociaciones con dos de esas instituciones, por lo menos, para que participen en el programa.** Hasta la fecha, cinco instituciones financieras formales han prestado apoyo en forma de préstamos a la SFMC, aunque dos de ellas ya no son sus asociadas. Un resultado aún más notable es el aumento de interés de los bancos comerciales (especialmente los privados) en las IMF. Actualmente, el Banco ICICI, uno de los principales bancos privados, es un importante proveedor de fondos a las IMF.
- vi) **El organismo principal del programa habrá organizado los mecanismos adecuados para proporcionar servicios de asesoramiento y de otro tipo a las IMF recién establecidas.** En 2001, la SFMC organizó un taller de consultores, con objeto de dotar de asesores y expertos al sector. La mayoría de los participantes habían sido contratados por la SFMC para llevar a cabo evaluaciones de las necesidades en materia de aumento de la capacidad de las IMF asociadas. Algunos de los consultores han sido contratados también por las IMF para prestarles servicios de asesoramiento. Es un hecho

¹ Conforme a las definiciones del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (GCAP): nivel 4 – autosuficiencia financiera, se sufragan todos los gastos operativos y financieros ajustados al costo de los fondos y los subsidios; nivel 3 – autosuficiencia operacional, se sufragan todos los gastos operativos y financieros; nivel 2 – se sufragan los gastos operativos excluidos el costo de los fondos, y nivel 1 – no se sufragan los gastos operativos.

ampliamente reconocido que, fomentando la calificación crediticia de los IMF y pagando los gastos conexos, la SFMC confiere legitimidad a las IMF. Otros logros del programa son la promoción de visitas de contacto y el establecimiento de cooperación técnica entre las principales IMF y las recién establecidas. Últimamente, la SFMC ha prestado asistencia al Instituto Indio de Gestión, en Bangalore, a fin de implantar un sistema personalizado de apoyo al asesoramiento conocido como “proyecto de incubación”.

- vii) **Se habrán logrado progresos importantes para el establecimiento de un núcleo de organismos especializados en microfinanciación, incluida la promoción de por lo menos dos organismos que impartan cursos de microfinanciación a largo plazo y cuatro que impartan cursillos breves especializados.** La SFMC ha dado la oportunidad a tres institutos de gestión —el Instituto de Gestión Rural, en Anand, el Instituto Javierano de Gestión, en Bhubaneswar y el Instituto Indio de Gestión Forestal, en Bhopal— de dictar cursos de microfinanciación a largo plazo en el ámbito de sus cursos de gestión de postgrado. Esos institutos ofrecen la microfinanciación como materia optativa, y los graduados encuentran empleo en las IMF más importantes. También hay algunos proveedores de capacitación a corto plazo. Sin embargo, las IMF pertinentes han expresado una opinión favorable sólo para dos de ellos (Friends of Women’s World Banking – FWWB y M-Tril). Según parece, los demás proveedores ofrecen sólo un cuadro panorámico de la microfinanciación en lugar de los conocimientos específicos requeridos por las IMF.
- viii) **El organismo principal del programa habrá emprendido un cierto número de estudios normativos para abordar algunas de las principales cuestiones identificadas en el desarrollo del sector de microfinanciación, y habrá promovido actividades de investigación-acción, algunas de ellas en forma de experimentos piloto.** Una contribución valiosa de la SFMC a la esfera normativa ha sido la celebración de conferencias anuales. La SFMC ha seleccionado cada año un tema pertinente e importante para cada una de las conferencias, a las que ha invitado a expertos nacionales e internacionales, además de forjar sólidas relaciones con los profesionales del sector. A pesar de que las conferencias anuales de la SFMC han quedado reconocidas como el evento más importante de congregación de los interesados del sector, la SFMC no ha llegado a aprovechar plenamente sus beneficios, y por tanto necesita elaborar una estrategia clara para avanzar aún más en los foros de políticas. No obstante se reconoce que, mediante las actividades de fortalecimiento de la capacidad realizadas en el marco del programa, se ha creado con éxito un entorno propicio para el sector de la microfinanciación.
- ix) **Los procedimientos para efectuar evaluaciones de impacto estarán plenamente establecidos y serán operacionales, y se habrán creado grupos de clientes que estarán en funcionamiento.** La SFMC ha puesto en marcha un estudio de investigación socioeconómica longitudinal que abarca dos fases y tiene por objeto medir el impacto del programa. Los resultados de la primera fase del estudio indican que el programa en su conjunto está beneficiando a 1,3 millones de clientes, la mayoría de los cuales (95%) son mujeres. También se ha comprobado que los servicios están concentrados (89%) en las regiones meridional y occidental, de mayor desarrollo, frente a un 11% en la región nordoriental. Alrededor del 77% de las actividades de las IMF se realizan en las zonas rurales. En términos generales, la primera fase del estudio ha proporcionado información útil sobre la eficacia y el alcance del programa. Aunque las conclusiones son alentadoras, en el estudio también se ponen de manifiesto las dificultades con que se topa la SFMC para ampliar su alcance. La segunda fase del estudio se ha encargado a Agricultural Finance Ltd., de Mumbai.

V. ENSEÑANZAS ESTRAIDAS

12. La revisión de los logros y resultados del primer ciclo del programa han puesto de relieve diversas enseñanzas que es preciso abordar durante el segundo ciclo, a saber:

- Ha habido una demanda extraordinaria de microcrédito. La expansión del sector microfinanciero ha sido mucho más rápida de lo previsto y la competencia está creciendo. La SFMC necesita agilizar y sincronizar sus procedimientos de aprobación de préstamos y donaciones. También hacen falta donaciones por separado destinadas al fortalecimiento de la capacidad para los estados subatendidos.
- Aunque reconocen la contribución de la SFMC a la consecución de su legitimidad comercial, las IMF quisieran que la SFMC atendiera con más prontitud sus necesidades financieras y de fomento institucional.
- El programa debe su éxito en gran medida al hecho de haberse comenzado en los estados dotados de entornos normativos más favorables y de ONG y otros proveedores de servicios eficientes. Todo esto ha permitido a la SFMC adquirir experiencia en modelos y enfoques con los que se pueda trabajar. Aprovechando esta experiencia, el programa debería redoblar sus esfuerzos para ampliar su alcance hasta los estados subatendidos.
- No basta con estimular la generación de conocimientos sobre cuestiones de microfinanciación; hay que transformar estos conocimientos en estrategias que permitan influir en las orientaciones normativas sectoriales, y la SFMC debe hacer un seguimiento eficaz al respecto.
- La contribución de la SFMC a la conformación de un marco normativo para la microfinanciación ha sido limitada. Debido a la presencia dominante del Banco Nacional para la Agricultura y el Desarrollo Rural en el establecimiento de las políticas nacionales, es necesario que la SFMC asuma una función más proactiva en las cuestiones de políticas que determinan el futuro de la microfinanciación.
- Estaba previsto que la SFMC se separaría del SIDBI y adquiriría una condición jurídica independiente al llegar al cuarto año del programa. Parece muy poco probable que este objetivo se consiga próximamente debido al rápido crecimiento del sector y al creciente interés de las instituciones financieras formales en competir entre sí en el mercado, incluido el SIDBI.

VI. CONCLUSIONES

13. El programa se estableció en el marco del Mecanismo Flexible de Financiación a fin de poder ensayar y examinar cabalmente las actividades del programa durante sus años iniciales antes de emprender el segundo ciclo. A medida que el programa iba avanzando gradualmente en sus etapas de desarrollo, debía evaluar detenidamente la capacidad de las IMF para evolucionar hasta adquirir una condición jurídica adecuada, ser viables desde el punto de vista financiero y volverse autosuficientes, antes de comprometer un volumen cuantioso de recursos.

14. La dirección del FIDA considera que existe un fundamento sólido para proseguir el programa. El Gobierno de la India ha mostrado un claro empeño en lograr buenos resultados a lo largo de todo el período de ejecución del programa y está dispuesto a ampliar la escala de sus actividades. El FIDA está firmemente decidido a respaldar este esfuerzo.

