

Metodología de evaluación de las Microfinanzas para el desarrollo productivo.

Estudio de brecha de demanda de crédito en las MYPES en Uruguay.

Informe Ejecutivo
FCEA (Udelar) - OPP

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República

Coordinación: Lic. Cra. Danny Freira, Dr. Adrián Rodríguez Miranda y Ec. Carlos Troncoso.



Metodología de evaluación de las Microfinanzas para el desarrollo productivo.

Estudio de brecha de demanda de crédito en las MYPES en Uruguay.

Informe Ejecutivo
FCEA (UdelaR) - OPP

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Coordinación: Lic. Cra. Danny Freira, Dr. Adrián Rodríguez Miranda y Ec. Carlos Troncoso.

Equipo Técnico: Mg. Ec. Paula Carrasco, Cra. Vanina Cuadro, Cra. Gisella Divenuto, Mg. Soc. Sebastián Goinheix, Cra. Elianne Litwin y Lic. Cra. Inés Vázquez.





CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVO Y MARCO CONCEPTUAL	5
1.1	Contexto del informe y objetivo de la evaluación	5
1.2	Marco conceptual	5
2	METODOLOGÍA PROPUESTA	12
2.1	Esquema global de la propuesta	12
2.2	Criterios para la elaboración de los indicadores	15
2.3	Consideraciones metodológicas	17
3	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LAS MICROFINANZAS	18
3.1	Evaluación del Programa de Microfinanzas de OPP	18
3.2	Evaluación de la cobertura y focalización de las IMF	24
3.3	Evaluación del desempeño de las IMF, IAM y EIB	27
3.4	Evaluación de Beneficiarios	30
4	ESTUDIO DE BRECHA DE OFERTA-DEMANDA DE CRÉDITO EN MYPES	33
4.1	Características de las MYPES y el crédito: encuesta DINAPYME de 2012	33
4.2	Estimación de la brecha de demanda de crédito de MIPES en Uruguay	34
5	RECOMENDACIONES	38
5.1	Las Microfinanzas como herramienta de Desarrollo	38
5.2	La mejora de aspectos de Gobernabilidad y Gestión del Programa de OPP	39
5.3	La mejora de la cadena de resultados en el sector de MF para implementar la metodología	42
5.4	Recomendaciones en relación con la política y estrategia de Microfinanzas	42
5.5	Estrategia de implementación de la metodología	48
6	BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA	49



1 INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVO Y MARCO CONCEPTUAL

1.1 Contexto del informe y objetivo de la evaluación

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (UdelAR–FCE y A), suscribieron en mayo de 2012 un convenio con el objetivo principal de contribuir a generar metodologías de análisis y fortalecer a la Unidad Ejecutora del Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo (en adelante el Programa) en las siguientes áreas:

- Creación y utilización de metodologías para la medición de desempeño e impacto de las acciones realizadas por el Programa;
- Medición de la brecha de acceso a servicios financieros y de asistencia técnica de los microempresarios del país sobre la que trabaja el Programa;
- Considerando la información generada en los puntos anteriores:
- Realizar recomendaciones en cuanto al diseño e implementación de las políticas estratégicas para el sector en cuestión, teniendo en cuenta la readecuación del Programa.
 - Contribuir en la sensibilización de la temática de Microfinanzas en los ámbitos de enseñanza y de los programas existentes en la FCE y A.
 - Contribuir en la formación de formadores y educación financiera para los beneficiarios.

El presente documento presenta en este primer capítulo el marco conceptual con el que se abordó todo el trabajo. El segundo y tercer capítulo refieren a la metodología de evaluación de las Microfinanzas y el Programa de OPP. El segundo se centra en los aspectos metodológicos y de diseño y el tercero muestra los resultados de la aplicación, considerando la mirada de todas las partes intervinientes en el sistema. El cuarto capítulo muestra los resultados del estudio de brecha de oferta y demanda de crédito en micro y pequeñas empresas. Finalmente, el quinto capítulo contiene las principales recomendaciones que emergen de los trabajos anteriores, de evaluación y metodología, así como del estudio de brecha de oferta y demanda de crédito, con énfasis en relación al rol y estrategia del Programa y la OPP en el diseño de políticas vinculadas a su público objetivo.

1.2 Marco conceptual

DESARROLLO Y MICROFINANZAS

El abordaje metodológico asume una visión multidimensional del desarrollo, en línea con la concepción contemporánea del tema, la cual valora un enfoque integral que contempla la vida en sus varias facetas, que requiere de lo multi actoral y que revaloriza el territorio.

Desde este enfoque, el desarrollo apunta a mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social e inclusivo) y de las que viven y las que vendrán (desarrollo sostenible), siendo “humano, social e inclusivo y sostenible” tal como lo define De Franco¹ (2004).

En este sentido, es de destacar el concepto ampliamente difundido de desarrollo, asociado al “aumento de las posibilidades de realización de las personas”, al “disfrute de la libertad para la vida, felicidad”; tal como lo plantea Amartya Sen (Desarrollo y libertad, 2000): “el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos”.

En segundo lugar, retomando la visión multidimensional, es útil referenciar al concepto de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (Informe Brundtland, 1987). Éste hace hincapié en una visión integral como forma de lograr la satisfacción de las necesidades de la población sin comprometer el futuro. Esto se puede sintetizar en que el logro del desarrollo sostenible definido como la mejora de la calidad de vida de las personas (desarrollo humano al poner a éstas en el centro) requiere del cumplimiento al mismo tiempo de lo siguiente:

1. que alcance a todas las personas (desarrollo social e inclusivo);
2. que contenga crecimiento productivo (desarrollo económico);
3. que permita la sustentabilidad ambiental (desarrollo ambiental).

De hecho, no todo desarrollo económico implica sostenibilidad, pues puede tornarse “inviable” para las generaciones futuras desde el punto de vista ambiental o “inequitativo” desde el punto de vista social; y de la misma forma se requiere cierto equilibrio entre el desarrollo social y ambiental de forma de tornar “soportable” el proceso.

El desarrollo no ocurre en un espacio abstracto sino que depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión. Este elemento no aparece explícito en la definición anterior de Naciones Unidas, lo que motiva incorporar una cuarta dimensión presente y relevante en estos procesos: la referida a la gobernanza e institucionalidad de los mismos. Así, una concepción integral más amplia del término refiere a un proceso que involucra las siguientes dimensiones del territorio:

1. la social, que incluye aspectos tales como el desarrollo social y la identidad cultural del territorio;
2. la económica, abarcando los diferentes aspectos productivos, tecnológicos y de competitividad territorial;
3. la ambiental, tanto en cuanto a sostenibilidad ambiental como espacial; y
4. la política e institucional, englobando los aspectos de gobernabilidad democrática y gobernanza del proceso de desarrollo.



Figura 1:
Desarrollo
Integral

1- De Franco, A. (2004). “¿Por qué precisamos de desarrollo local integrado y sostenible?”. En Instituciones y desarrollo n°6, en Instituto Internacional de Gobernabilidad.

ENFOQUE DE CAPACIDADES

La concepción de desarrollo definida requiere considerar a las Microfinanzas como un instrumento de promoción del mismo, con foco en el desarrollo de capacidades. Por lo tanto, la cuestión relevante sobre las Microfinanzas no solo refiere a si se alcanza un número mayor de beneficiarios dentro de la población objetivo, tampoco refiere sólo a analizar si resultados que aseguren la cobertura de dicha población con servicios financieros adecuados puede ser también rentable desde la perspectiva del mercado. Bajo el enfoque asumido la cuestión de fondo es si las Microfinanzas son o pueden ser un instrumento que apoya o promueve capacidades para el desarrollo integral. Es decir, si promueve capacidades para salir de la pobreza, para iniciar un emprendimiento, para consolidar un emprendimiento existente, para innovar en un emprendimiento o ampliar un negocio. Es decir, en el sentido de Sen, si el apoyo financiero y no financiero tienen una lógica que contribuya, más allá de los funcionamientos, a que se generen las capacidades.

En este sentido, se trata de alguna forma de ver si las Microfinanzas apoyan en sentido amplio la capacidad de emprender en las personas, lo que no solo significa emprender un negocio concreto, sino emprender un camino de salida de la pobreza o de la vulnerabilidad socioeconómica, hacia la realización, como expansión de la libertad a través del desarrollo de las capacidades.

En Rodríguez Miranda y otros (2011) se define a un emprendedor como *“...una persona que adopta una actitud proactiva y transformadora que la posiciona como constructora de su propio futuro y que ha desarrollado capacidades para generar funcionamientos que le permiten, más allá de los apoyos externos que pueda recibir (y sin dejar de reconocer que pueden llegar a contribuir en forma muy positiva), autonomía y libertad para, en forma creativa, imaginar, desarrollar y realizar un proyecto económico viable y sustentable. A su vez, se concibe al emprendedor como sujeto construido y constructor en el entramado social, lo que implica también un proceso de creación de nuevos significados, transformando el vínculo entre el sujeto, su entorno y el mundo del trabajo”*.

De acuerdo con la anterior definición, quien toma un microcrédito con un fin productivo puede ser o no un emprendedor (en esos términos y con esas capacidades). Lo que sí se puede decir es que, seguramente, se trata de una persona que espera mejorar sus ingresos, su situación socioeconómica, y en última instancia su calidad de vida, a través de un negocio por cuenta propia (iniciar un negocio, consolidarlo, ampliarlo, mejorarlo). Desde un enfoque de capacidades interesa ver en qué medida el microcrédito, en sus componentes de servicios financieros y no financieros, puede contribuir a generar algunas de esas capacidades emprendedoras en las personas.

LAS MICROFINANZAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

La primera Cumbre del microcrédito celebrada en Washington en 1997, con la participación de gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGs) y representantes empresariales, definió a los microcréditos como *“programas de concesión de pequeños créditos a los más necesitados de entre los pobres para que éstos puedan poner en marcha pequeños negocios que generen ingresos con los que mejorar su nivel de vida y el de sus familias”* (García y Perdomo, 2011). El optimismo era grande, y se fijó como meta para 2005 que los microcréditos concedidos llegaran a 100 millones de personas. La ONU respaldó esta iniciativa proclamando 2005 como “Año Internacional del Microcrédito”.

Luego de tres o cuatro décadas desde su comienzo las Microfinanzas se han extendido en forma muy importante. Según Reed (2011), desde el 2009 unas 3.589 instituciones de microcrédito reportaron una cartera de algo más de 190 millones de clientes, de los cuales un 67% eran personas pobres (y entre estos el 82%, mujeres).

Como se plantea en García y Perdomo (2011) *“los servicios que las Microfinanzas tratan de poner al alcance de los pobres son muy variados, y han evolucionado también a lo largo del tiempo. Inicialmente*

fueron los microcréditos de reducida cuantía, sujetos a algún tipo de garantía de grupo, a un esquema rígido de devolución del importe y a un sistema progresivo de concesión de nuevos créditos de mayor cuantía conforme los primeros eran devueltos. En la actualidad algunos de esos caracteres han ido cambiando: la cuantía es ya muy variada, muchos micropréstamos están sujetos a garantías individuales, los esquemas de devolución se parecen cada vez más a los de los créditos tradicionales y, cada vez más, las entidades que ofrecen microcréditos incluyen también otros muchos servicios financieros...”

Lo anterior es en un sentido un avance, ya que implica una profundización y diversificación del sector de Microfinanzas pero, por otro lado, también muestra una evolución que se acerca al mercado de crédito tradicional, pudiendo perder o ver limitado el objetivo inicial de constituir un instrumento de desarrollo.

Entonces cabe preguntarse, ¿todo este crecimiento de las Microfinanzas implica que se está logrando el objetivo último que dio lugar al instrumento, es decir, contribuir al desarrollo y la mitigación de la pobreza, o dicho de otro modo, llegar a los más desfavorecidos?

Bédécarrats y Lapenu (2013), desde una mirada crítica, plantean que el actual crecimiento del sector basado en un ajuste a parámetros de evaluación similares a los del sector tradicional del crédito, si bien ha contribuido a la sustentabilidad del sector, también produjo resultados inesperados, creando obstáculos o dificultades para consolidar instituciones de microcrédito sin fines de lucro y para llegar a lugares remotos (áreas rurales, por ejemplo) y poblaciones desfavorecidas; al decir de los autores esto “...llevó a la estandarización de las prácticas y empujó a las Microfinanzas a alejarse de su población objetivo inicial”.

Estos autores plantean que, además de la dimensión técnica de la regulación y la estandarización normativa, también se encierra una visión del mundo con implicaciones estratégicas. Esto es un enfoque donde prevalecen las Microfinanzas dirigidas por la lógica de mercado, lo que las aproxima al mercado financiero tradicional y pone en cuestión el hecho de las subvenciones que se reciben y la política pública de apoyo en el entendido de instrumento para superar la pobreza y contribuir al desarrollo.

Por esta puesta en cuestión del objetivo real y la lógica que gobierna a las Microfinanzas, es que, actualmente, se produce un nuevo giro ante el riesgo de que las mismas empiezan a perder su reputación de sector que favorece a los sectores más vulnerables para pasar a ser un negocio muy rentable y sin diferencia con otros emprendimientos financieros que se rigen puramente por la lógica del mercado.

LAS MICROFINANZAS Y EL DESARROLLO INTEGRAL

En el memorando de apoyo a la preparación y ejecución del **Programa** se propone que este instrumento esté enmarcado en una estrategia de articulación productiva en el entendido que las Microfinanzas juegan un rol en la articulación de los microemprendimientos con el tejido productivo del país. Se trata de una estrategia que “*a su vez, forma parte de una visión integral de desarrollo impulsada por el actual Gobierno, que articula las dimensiones productiva, social, innovadora, integrada, democrática y cultural*”. El Programa se plantea focalizar el trabajo con la población en situación de pobreza, y también dar su apoyo a las micro y pequeñas empresas informales y formales con dificultades de acceso al crédito.

Planteado el desarrollo como el objetivo final, desde el enfoque del desarrollo integral, los instrumentos de política que se diseñan desde el Gobierno deben considerar sus cuatro dimensiones:

- Económica
- Social
- Ambiental y espacial
- Gobernanza

Por lo tanto, la propuesta de metodología de evaluación del desempeño del Programa y su impacto en el sector debe incluir foco en cada una de estas dimensiones. **No son las Microfinanzas como un fin en sí mismas sino las Microfinanzas, junto con otras políticas e instrumentos (con los que se debe articular), como medio para promover el desarrollo integral.**

En la dimensión económica se tratará de ver cómo las Microfinanzas contribuyen en la creación de nuevos emprendimientos o a fortalecer emprendimientos existentes, referidos a micro y pequeños empresarios y emprendedores, contribuyendo a la mejora del empleo y los ingresos. Desde la perspectiva asumida de las capacidades para el desarrollo se trata, además, de la contribución al desarrollo de las habilidades, conocimientos y actitudes necesarias para que las personas puedan alcanzar el desarrollo empresarial en forma sustentable (viabilidad económica).

Desde lo social importa la contribución a apoyar rutas de salida para la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad social, a través de la generación de emprendimientos productivos. Esto también debe considerarse desde la perspectiva de las capacidades, que van más allá de los emprendimientos y su éxito o fracaso puntual. Se trata de generar capacidades para que las personas y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad puedan adquirir herramientas, habilidades y actitud emprendedora para buscar la mejora de su bienestar (incluso en otras alternativas que no son la de emprender un negocio propio).

El término vulnerabilidad socioeconómica refiere a las personas en condición de pobreza, y también a los grupos demográficos y sociales que presentan algunas dificultades de ingresos o inserción laboral. Por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, quienes han perdido el trabajo, o determinados grupos sociales que presentan dificultades (los que se pueden también combinar con determinadas localizaciones geográficas como localidades, barrios o regiones).

Un aspecto importante, relacionado con el plano social, y también con el económico, se asocia a la contribución con la inclusión de las personas en los circuitos productivos formales. Esto refiere a la inclusión financiera pero como vía para la inclusión productiva (no la inclusión financiera per se).

También en los planos económico y social las Microfinanzas deben crear beneficios (valor) para los clientes. No se trata de lucrar a costa del cliente sino generar un valor apreciado por el microempresario que es la razón que sustenta el negocio y la rentabilidad de los prestadores del servicio. Pero en las Microfinanzas, donde el cliente se denomina “beneficiario” y el rol social de las (instituciones) es tan importante como el desempeño económico se hace evidente que es necesario contemplar que realmente se cumpla con brindar servicios adecuados a los clientes, de calidad, adaptados a sus necesidades y realidades y, que sobre todas las cosas, le generen un valor o beneficio.

La dimensión espacial y ambiental refiere a considerar dos elementos: el territorio y el ambiente. En lo que tiene que ver con lo espacial-territorial la focalización geográfica de las Microfinanzas es importante, porque muchas veces los grupos vulnerables y objetivo se relacionan estrechamente con determinadas localizaciones geográficas que, además, pueden constituir apropiaciones afectivas del territorio: localidades, barrios, departamentos, regiones. Esta focalización geográfica puede permitir que los objetivos en los planos económico y social (emprendimientos viables, desarrollo empresarial, salida de la pobreza, eliminar vulnerabilidades socioeconómicas, formalización) puedan aterrizar en localidades y comunidades concretas que tienen problemas y condiciones particulares, apoyando procesos de desarrollo local/territorial.

En lo relacionado con lo ambiental se trata de que las Microfinanzas apoyen procesos económicos y sociales que sean “amigables” con el ambiente. Esto también se relaciona con el desarrollo local, ya que el tamaño de los emprendimientos que atiende el sector son de una escala local, por lo que el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales constituyen una dimensión que lejos de ser una abstracción

constituyen parte del medio donde las personas viven y desarrollan sus actividades productivas, por lo que conforma una porción significativa de la propia ecuación de bienestar de las personas (vivir en un lugar limpio, no contaminado, cuidado).

Por otra parte, la institucionalidad y la gobernanza es la otra dimensión importante en el desarrollo integral. En este sentido, la política pública debe tener el cometido de favorecer un marco institucional y legal adecuado para el correcto desarrollo del sector de las Microfinanzas, que permita su desarrollo (rentabilidad de las Instituciones de Microfinanzas (IMF)) pero asegurando su contribución al desarrollo integral. Esto también involucra el concepto de gobernanza, es decir, la participación en el “gobierno” del sector de los diferentes actores involucrados: IMF, Instituciones de Apoyo a MYPES (IAM), Entidades Identificadoras de Beneficiarios (EIB), organismos públicos, clientes/beneficiarios. En el aspecto de la gobernanza no sólo la política pública tiene para hacer, sino que las propias IMF, y demás instituciones de apoyo, deben tener mecanismos de participación y empoderamiento de los clientes/beneficiarios que contribuyan a un marco adecuado de gobernanza.

La política de Desarrollo se concreta en Planes por subsistema en los que se especifican objetivos, actividades resultados e impactos esperados para la misma. A este proceso de Planificación, se le deben sumar otros dos procesos indispensables que hacen al éxito –o fracaso– de políticas públicas: la atención a la gestión: el cómo; y la atención a la gobernabilidad (quien lo hará) (Matus, 1998).

El proceso anterior en su etapa de diseño e implementación se acompaña permanentemente de una construcción teórica de cómo es, funciona e interacciona el sistema en el que se va a ejecutar la política, esto es:

- una definición de las organizaciones que componen el sistema –sus expectativas, sus estructuras, las interacciones visibles hacia dentro y fuera de la organización, un marco normativo consensuado– implícito o explícito.
- una concepción sobre los individuos, sobre su forma de aprender, reflexionar, adaptarse y/o cambiar sus actitudes en el marco de modificaciones a los incentivos.
- una forma de entender las interrelaciones endógenas a las organizaciones y las relaciones interinstitucionales.
- una estructura de incentivos que a priori se piensa como suficiente para el logro de los fines propuestos.
- una cultura, una historia de interacciones, un contexto social e histórico.

Las dinámicas de las relaciones e intereses de los actores deberían considerarse a la hora de diseñar las articulaciones que se promueven a través de las distintas actividades propuestas. Desde una perspectiva de Desarrollo, se considerará el modo en que las actividades son realizadas en tanto una construcción u otra tiene consecuencias diferentes en el desarrollo de las capacidades de los individuos y las instituciones.

Finalmente, en forma transversal a las dimensiones antes señaladas cabe destacar que el enfoque que se propone es sistémico, en cuanto a que no se considera en cada dimensión a los emprendedores y beneficiarios como agentes aislados.

Dentro de esa lógica, resulta de interés incorporar en la propuesta metodológica el empleo de los conceptos que se derivan del instrumento de “cadena de resultados”. Éste es útil para identificar la estructura lógica y relaciones de causalidad de una intervención, dado que partiendo de los objetivos a alcanzar se plantea una secuencia causal necesaria para obtener ese logro, estableciendo las actividades y los

productos que conducirán a determinados resultados e impactos esperados. Merece explicitar los siguientes conceptos del enfoque de cadena de resultados:

- **Objetivos/propósitos:** refiere a las metas, a los efectos que se pretende lograr en el sector, desde una perspectiva de instrumento de desarrollo.
- **Actividades y procesos:** son las acciones y mecanismos a desarrollar con los que se busca generar productos para alcanzar los objetivos y propósitos formulados.
- **Productos:** son los bienes y servicios que se obtiene como consecuencia de las actividades y procesos realizados; estando bajo control del ejecutor y con una perspectiva de oferta.
- **Resultados:** refiere a los cambios producidos en los beneficiarios a partir de las actividades realizadas y productos brindados; no estando directamente bajo el control del ejecutor y teniendo una perspectiva de demanda.
- **Impacto:** se asocia a la atribución de los resultados a las acciones realizadas, lo cual enfrenta cierta complejidad debido a que generalmente existen factores múltiples que se presentan al mismo tiempo.

Asimismo, este instrumento es de utilidad para diferenciar los indicadores a utilizar, dado que unos estarán destinados a reportar logros a nivel de productos mientras que otros a nivel de resultados; los primeros vinculados más a la eficiencia de la implementación de una intervención y los segundos relacionados a la eficacia en el logro de los objetivos finales buscados, lo cual no depende únicamente de las acciones directas de la intervención.

2 METODOLOGÍA PROPUESTA

2.1 Esquema global de la propuesta

La propuesta metodológica de evaluación planteada asume que el sector de Microfinanzas está comprendido por los beneficiarios, las instituciones de identificación de éstos, las de formación y apoyo y las financieras orientadas al sector. El foco se pone en estos actores de la realidad sin dejar de considerar que existen otras intervenciones a diferentes niveles –privados y estatales– que también impactan sobre los resultados que unos y otros concretan.

El Programa de Microfinanzas ha sido diseñado para, a través de un conjunto de actividades y procesos, generar una serie de resultados cuya concreción provoca impactos de diversa magnitud en los distintos agentes que conforman el sector. Con una estrategia integral, que potencia lo interinstitucional, con foco en el territorio y el sector productivo, se establece al Programa con el fin último de contribuir al desarrollo sustentable de los emprendimientos productivos de las MIPYMES, de modo de favorecer el empleo, disminuir la pobreza y favorecer la inclusión social de su público objetivo.

La metodología propuesta considera, en primer lugar que el resultado de la evaluación debe arrojar indicios sobre el impacto que tiene el sector en el fin para el cual ha sido diseñado, esto es, contribuir al desarrollo de las MIPYMES insertándolas en la trama productiva del país. En este trabajo, desarrollo se considerará en sus cuatro dimensiones, a saber: económica, social, de gobernanza y ambiental. Como enfoque sistémico, considerará los múltiples relacionamientos que se dan entre la totalidad de los actores beneficiarios y destinatarios, más allá de los roles –sujeto u objeto– que estos asumen para las diferentes actividades y procesos en los que se organiza el Programa para concretar los resultados.

En tanto se pretende en el mediano plazo, lograr que el sector financiero sea comparable a nivel internacional con instituciones de similares características, se visualiza a futuro la herramienta de SPI-CERISE, como forma de evaluar comparativamente su desempeño en términos de su funcionamiento y orientación a “hacer el bien”. Adicionalmente, y en pro de incentivar además de estos comportamientos mencionados, para todas las instituciones se procurará medir su disposición para contribuir al desarrollo de capacidades que hagan de los beneficiarios sujetos con la capacidad de interrogar, elegir y decidir sobre su propio destino. A pesar de las dificultades que esta premisa supone, se entiende que las estrategias a promover entre los distintos sujetos deben suscitar no solo funcionamientos acordes a pautas preestablecidas sino también, y como objetivo fundamental, la capacidad de optar y decidir futuros que los potencien como instituciones y personas sujeto, capaces de reflexionar, aprender y decidir sobre hacia dónde y cómo crecer y desarrollarse.

La evaluación propuesta requiere la aplicación de una serie de instrumentos que apuntan a cubrir los diferentes eslabones de la cadena de resultados, considerando el enfoque conceptual asumido, que integra el desempeño social de las IMF (metodología CERISE) con la mirada del desarrollo integral y el enfoque de las capacidades). Estos instrumentos y sus objetivos son los siguientes:

- **Cuestionario al Programa:** tiene por objetivo generar indicadores sobre la contribución de la política pública a los objetivos/propósitos, actividades y procesos, productos y resultados; así como la correspondencia con las dimensiones del desarrollo integral.
- **Cuestionario de desempeño social a IMF** (módulo asimilable con CERISE): su objetivo es generar indicadores de desempeño social para las IMF, permitiendo una futura comparación del sector en Uruguay con la base de datos internacional de CERISE.
- **Cuestionario de desempeño social a IMF, IAM e EIB** (módulo capacidades): procura generar indicadores para evaluar los objetivos/propósitos, actividades y procesos y los productos, desde la perspectiva de la contribución respecto a las cuatro dimensiones del desarrollo integral, y la contribución a generar condiciones favorables para el desarrollo de capacidades.
- **Focus groups y entrevistas con beneficiarios:** con el objetivo de encontrar pistas sobre cómo y por qué se generan los resultados y en qué medida se pueden atribuir al sector de las Microfinanzas.
- **Encuesta a beneficiarios/prestarios de IMF:** tiene por objetivo realizar un análisis estadístico representativo de los perfiles de beneficiarios sobre resultados y descubrir pistas sobre atribución de resultados (impacto).

En este cuadernillo de resumen no se presentarán todos los resultados ni todos los instrumentos utilizados, por razones de espacio.

El siguiente diagrama resume el esquema metodológico planteado (ver en pág. 14).

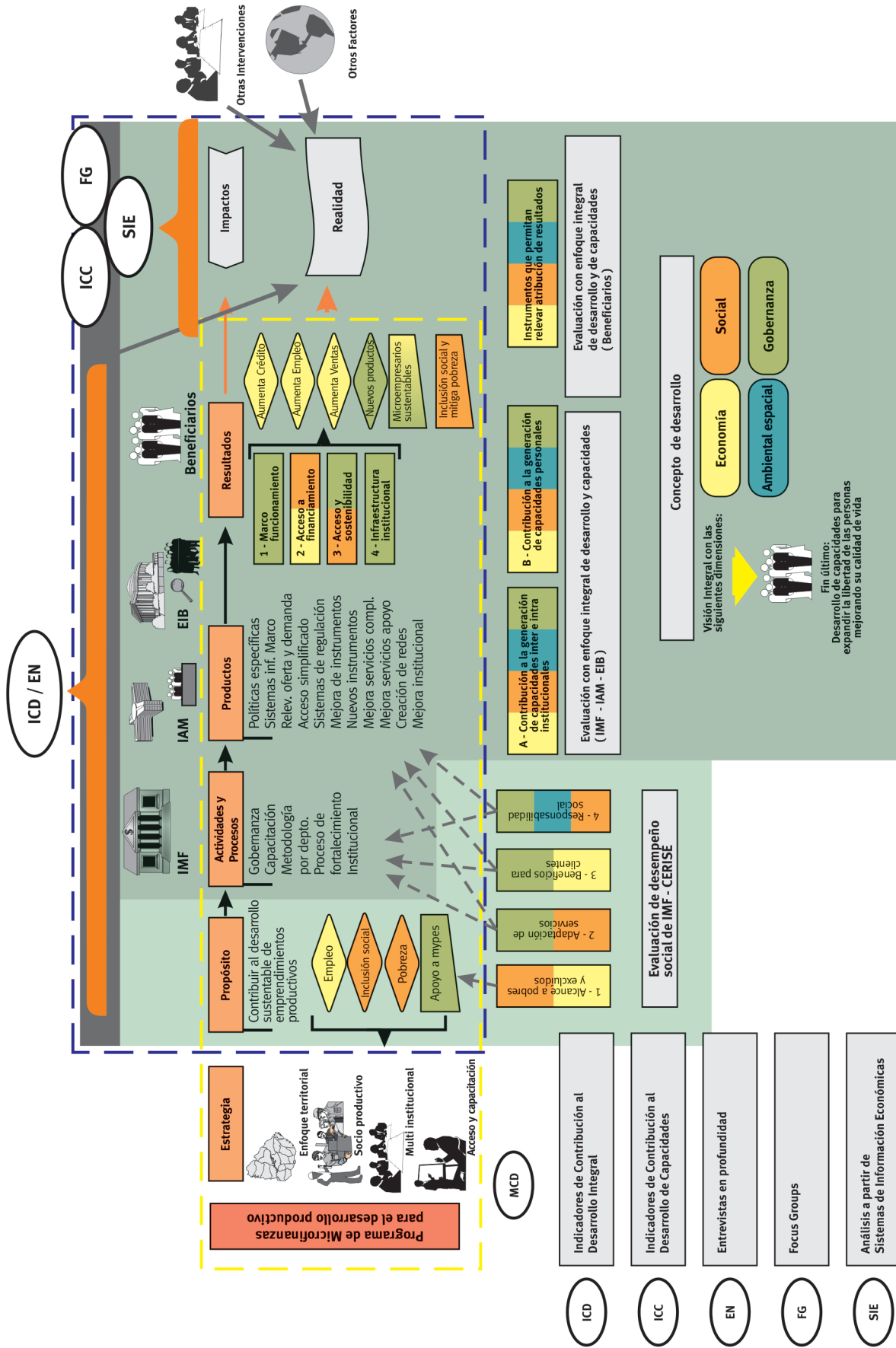


Figura 2: Esquema Metodológico e instrumentos de medición
















Fin último:
Desarrollo de capacidades para expandir la libertad de negocios mejorando su calidad de vida

2.2 Criterios para la elaboración de los indicadores

Para la evaluación del desempeño del Programa de OPP, las IMF, IAM y EIB se definió un conjunto de indicadores que ponen foco en el enfoque integral del desarrollo y la generación de capacidades. Permiten analizar la contribución respecto a las cuatro dimensiones del desarrollo integral planteadas.







Para el análisis de los indicadores se definieron algunos criterios relativos al relevamiento, a la clasificación de las respuestas y a la presentación de los resultados que señalan a continuación:

- Los indicadores agregados se obtienen de algunas preguntas seleccionadas del formulario.
- Un primer indicador es la **tasa de respuesta**, es decir la cantidad de instituciones que responden entre el total de las consultadas que componen el universo identificado en el sector. Este indicador asume diferentes valores según el tipo de institución:







IMF	IAM	EIB
 0 respuesta	 0 respuesta	 0 respuesta
 1 a 4	 1 a 4	 1 a 9
 Entre 5 y 7	 Entre 5 y 6	 Entre 10 y 13
 Entre 8 y 9	 Entre 7 y 8	 Entre 14 y 17
 Entre 10 y 12	 Entre 9 y 10	 Entre 18 y 20

Cuadro 1: Valores del indicador tasa de respuesta y forma de visualización según cantidad de respuestas

Un segundo tipo de indicadores son los que procuran **medir alguna cuestión numérica** (valor absoluto o porcentaje). Se consideran las respuestas válidas y se transforman a una escala de 6 categorías, que consiste en relativizar la respuesta en relación al valor medio de referencia a nivel país: 0% a 24% (rojo 1), 25% a 49% (rojo 2), 50% a 74% (amarillo 1), 75% a 89% (amarillo 2), 90% a 109% (verde 1) y 110% o más (verde 2). Se visualiza a través de la herramienta de semáforos:

1	2	3	4	5	6
					
0% a 24%	25% a 49%	50% a 74%	75% a 89%	90% a 109%	110% o más

Por ejemplo, para el indicador del porcentaje de clientes que son pobres, se considera el porcentaje de pobres que hay en el país (12,4%) y aplicando dicha escala se conforma la categorización: 0% a 3% (rojo 1), 3% a 6% (rojo 2), 6% a 9% (amarillo 1), 9% a 11% (amarillo 2), 11% a 14% (verde 1) y 14% o más (verde 2).

1	2	3	4	5	6
					
0% a 3%	3% a 6%	6% a 9%	9% a 11%	11% a 14%	14% o más

Así, si el valor del indicador para una institución es 10% de pobres en su cartera, entonces se ubica en la categoría amarillo 2, y así con las demás instituciones, obteniéndose un promedio para el conjunto de ellas que sigue el mismo criterio.

En tercer lugar se encuentran los indicadores que buscan **medir alguna cuestión cualitativa (no numérica)**. Al igual que el anterior, considera las respuestas válidas y las transforma a una escala de 6 categorías, las que son asignadas a priori según valores potenciales. También se visualiza el indicador a través de la herramienta de semáforos.

1	2	3	4	5	6
No, no es miembro de ninguna red.		Es miembro pero no ocupa un papel para defender activamente los intereses de sus clientes.		Miembro de una red donde defiende activamente los intereses de sus clientes.	Ídem que 5 pero con una detallada descripción de las redes y el rol que desempeña en ellas.

El cuarto tipo de indicadores releva el **grado de desacuerdo o acuerdo con una afirmación**. Emplea una escala de 1 a 5 (de muy en desacuerdo a muy de acuerdo), que se transforma luego a la categorización antes definida de las seis escalas del semáforo con el criterio que respuestas que en dicha escala van hasta el 3 la transformación es lineal, dando un salto para respuestas de acuerdo y muy de acuerdo (4 y 5) que reportan los valores más altos en la transformación (5 y 6), quedando de la siguiente manera: 1 (rojo 1), 2 (rojo 2), 3 (amarillo 1), 4 (verde 1) y 5 (verde 2):

1	2	3	4	5	6
1	2	3		4	5

Por ejemplo, para el indicador “El Programa de Microfinanzas de OPP ha tenido incidencia positiva en la mejora del marco de funcionamiento y operación (políticas, información, regulación) del sector de las Microfinanzas”, si el valor del indicador para una IMF es “muy en acuerdo – 5”, entonces se ubica en la categoría verde 2, y así con las demás instituciones, obteniéndose un promedio para el conjunto de ellas que sigue el mismo criterio.

La forma en que se muestran finalmente los indicadores refiere a, en primer lugar, las tasas de respuesta y, en segundo lugar, los valores promedio en el “velocímetro”, agrupados según: categorías seleccionadas, cadena de resultados, dimensiones de desarrollo integral.

Para la cobertura territorial se considera un indicador de cobertura que sigue los mismos criterios generales antes señalados y además utiliza como datos las participaciones de diferentes poblaciones según localización geográfica en el total de clientes/beneficiarios del universo estimado para 2009-2012, que refiere a las personas/empresas a las que se “llegó” con las Microfinanzas en ese período.

2.3 Consideraciones metodológicas

El concepto de desempeño social que considera CERISE surge de una definición de 2005 realizada por el Social Performance Task Force (SPTF)². El SPTF define desempeño social a través de cuatro dimensiones (Baur, Bédécarrats y Lapenu, 2011):

- Alcanzar a un número grande de personas pobres y excluidas.
- Llegar con productos y servicios adecuados y de alta calidad.
- Crear beneficios para los clientes.
- Mejorar la responsabilidad social de las IMF.

En líneas generales, el concepto de desempeño social contiene diversas dimensiones, a saber: i) la referida al propósito y diseño institucional; ii) la que abarca las actividades realizadas y procesos institucionales; iii) la vinculada a los productos ofrecidos y su alcance; iv) la vinculada a los efectos directos sobre los beneficiarios; y v) la relativa a los impactos atribuibles a las acciones emprendidas.

En los formularios a completar por las diferentes instituciones y el Programa, se adoptaron varias preguntas del SPI desarrollado por CERISE y otras destinadas a MIV en instrumentos de medición en proceso de desarrollo. Las preguntas que no pudieron aplicarse en esta primera aplicación deberán ser consideradas en futuras aplicaciones en tanto facilitan la comparación internacional del sector.

Con los aportes recibidos de los técnicos de CERISE, se aplicó el formulario al Programa de OPP que quedó organizado de acuerdo al siguiente esquema:

Dimensiones	Criterio
Focalización	Geográfica Por tipo de institución Por vulnerabilidad: económica, etaria, de género.
Productos y servicios	Mezcla de productos y servicios Administración del riesgo moneda Calidad y costo de los servicios Eficiencia en los servicios prestados
Capacidad	Como promotor de las Microfinanzas Como prestador de servicios de Microfinanzas Como shareholder
Gobernanza	Participación de las IMF Políticas internas y financieras Estrategias de entrada y salida
Responsabilidad Social (RS)	Protección al cliente RS y relacionamiento con la comunidad RS con el ambiente

Cuadro 2: Esquema del formulario aplicable al Programa

Cada una de las facetas anteriormente mencionadas, contribuyen a los objetivos de desarrollo integral en sus dimensiones social, económica, de gobernanza y espacial-ambiental.

2- SPTF es un grupo internacional que trabajó en la búsqueda de estándares comunes para asegurar el desempeño social del sector de Microfinanzas. Este es un enfoque que resulta de un acuerdo, y negociación, entre actores del sector, sobre todo operadores (instituciones del sector e instituciones de apoyo al sector), como una forma de poder responder en forma práctica al problema de que el sector se estaba desenfocando de sus objetivos iniciales y, por lo tanto, perdiendo reputación a nivel internacional.

3 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

3.1 Evaluación del Programa de Microfinanzas de OPP

El Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo es financiado a través del Préstamo BID 1874/OC-UR. La firma de Contrato de Préstamo fue el 20 de agosto de 2007. La unidad Ejecutora del Programa se modificó el 1 de enero de 2011 pasando de ser Dirección de Proyecto de Desarrollo – Unidad Ejecutora de Presidencia (DIPRODE) al Área de Políticas Territoriales. Su ejecución se encuentra a la fecha de evaluación radicado en el Área de Políticas Territoriales – Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República.

En el informe final del Convenio se detallan todos los aspectos referidos a los objetivos del Programa (incluyendo los cambios en los mismos), la definición de procesos para cumplirlos, los recursos asignados y los resultados obtenidos. Aquí se reproducen parte de los principales aspectos a resaltar, además de poner énfasis en lo conceptual por sobre lo estadístico y contable.

El Programa fue generado en el marco de la estrategia de Microfinanzas y articulación productiva que el Gobierno preparó con el apoyo del BID en el año 2006, comprometido con una visión de desarrollo económico y social. Se trabajó con miras a incrementar la eficacia y la eficiencia de las MYPES. El fortalecimiento de las Microfinanzas se entendió como un mecanismo que facilitaría la inclusión financiera, el crecimiento sostenido y la consolidación de las pequeñas empresas.

“El Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo se encuentra trabajando en el desarrollo y consolidación de una Estrategia País para la inclusión financiera de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional.(...) el objetivo principal del Programa es la reducción de la brecha existente entre la oferta y la demanda, tanto de servicios financieros específicos como de acompañamiento en la gestión a emprendedores y MYPES de todo el país, dentro de un enfoque de desarrollo de oportunidades, inclusivo y territorial.

Para el logro de este objetivo, el Programa promueve una serie de políticas e instrumentos, a través de sus cuatro componentes:

- *Generación de un marco de funcionamiento adecuado del sector microfinanciero;*
- *Promoción del acceso a servicios financieros adecuados;*
- *Impulso de la formación en educación financiera, así como en capacitación y asesoramiento técnico de emprendedores y MYPES;*
- *Fortalecimiento de las capacidades de una red de instituciones financieras, de apoyo a MYPES y de entidades que ayudan a identificar las necesidades de apoyo del público objetivo.”*

Desde el punto de vista de la estrategia, la misma se centró en desarrollar las Microfinanzas en todo el territorio (llegar a los 19 departamentos con distintos productos) y en lo multistitucional (llegar a todos estos departamentos con una combinación de entidades de diferente tipo).

Si bien en la implementación de la estrategia está presente el **enfoque socio-productivo**, los productos que se mencionan asociados a cadenas de valor específicas son el Fondo rotatorio Hortícola y el Ovino. Del relevamiento realizado, surge que una mayor penetración en nichos de micro empresarios está asociado al acompañamiento del Programa a cadenas de valor concretas. Por tanto una recomendación –en línea con la estrategia del Programa– puede ser trabajar en forma más intensa la asociación de los instrumentos financieros a cadenas de valor regionales.

De la evaluación realizada emerge que el **principal rol desempeñado por el Programa** fue como Promotor de las Microfinanzas. Es incipiente su actuación como accionista (shareholder) en fondos de garantía y rotatorios por lo que en próximas instancias podrán ser evaluados estos aspectos.

En relación a garantizar el acceso a los servicios que las diferentes instituciones ofrecen a partir de los productos promovidos por el Programa se destaca como una fortaleza los esfuerzos realizados en materia de comunicación. Como actividad principal, se destacan los esfuerzos de capacitación orientados a la formación de formadores y a mejorar las capacidades técnicas vinculadas a la temática de Microfinanzas y desarrollo empresarial.

Para garantizar el acceso, el Programa ha contribuido a la expansión territorial de las IMF de diversas formas:

- Diseño de planes de expansión
- Garantizar los préstamos que realizan cuando llegan a nuevas localidades (por ejemplo Fondos de Garantía).
- Contratación de una consultoría para la implementación del Plan Estratégico para la creación de una Sociedad Anónima del Estado asociada al Banco República (banco del Estado con cobertura regional total). Apoyo para la ampliación de la cobertura territorial y canales de distribución.
- Apoyo financiero para el desarrollo de nuevos productos tecnológicos que faciliten el acceso al microcrédito de las poblaciones rurales (por ej.: monedero electrónico).

Respecto a la cobertura según tipo de institución y la estrategia al respecto, se consideran dos aspectos:

- La focalización puesta en la comunidad de instituciones que conforman la red de Microfinanzas.
- La focalización puesta por esas instituciones intermediarias en las poblaciones beneficiarias.

En el primer caso, la evaluación se orienta a identificar el grado de apoyo dispuesto por el programa en términos de recursos para los distintos tipos de institución. Los objetivos que se han favorecido tienen que ver con la expansión del número de productos, mayor alcance territorial y mejor capacidad de las instituciones para actuar en ambas direcciones: nuevos productos y nuevos mercados.

Al respecto se destaca que:

- La mayor cantidad de recursos se destinó a la creación de una IMF estatal (RMSA). Una menor cantidad se destinó a los procesos de fortalecimiento de las IMF privadas (ONG y cooperativas). La relación de fondos empleados en la primera es de un 66.4% de los fondos totales destinados a las IMF.
- Para elegir a las instituciones a apoyar se consideró la población atendida por estas instituciones y la experiencia en relación al sector. No se mencionan aspectos metodológicos para atender a la población objetivo como elementos relevantes. Tampoco se consideran aspectos técnicos apropiados a este tipo de institución: tipo de cartera, nivel de la institución, ROE y ROA.
- A las Instituciones de Segundo Piso se destinó un 3% de los fondos asociados a fortalecimiento.

En segundo lugar, como el enfoque propuesto pone énfasis en las capacidades para el desarrollo, entonces las preguntas que caben inmediatamente son: ¿las instituciones en las que se invierte –además de crecer en materia de productos, mercados y microcréditos concedidos– contribuyeron en el período considerado a la potenciación de los individuos?.

La potenciación ha sido entendida como “el proceso a través del cual un individuo o un grupo adquiere recursos y control para asumir actividades o implicarse en conductas que previamente trascendían a sus capacidades” (Hombrados –Mendieta et al citando a Adams, pág. 56, 2001).

El cuadro siguiente resume las instituciones que de acuerdo al relevamiento realizado entre las IMF según los grupos que atienden y considerando si prestan o no servicios no financieros. La discriminación entre ambos tipos de instituciones es pertinente en la medida que da cuenta del alcance de la Misión Social de la organización. Las mismas se mueven en un eje que tiene en un extremo a aquellas que se focalizan en la responsabilidad social empresarial, esto es evitar causar daño a los empleados, el ambiente o los clientes y en el otro aquellas cuyo cometido es contribuir al desarrollo: inclusión financiera, mejorar la calidad de vida y crear beneficios para los clientes de forma responsable y sustentable (rentable).

		Instituciones fortalecidas	
		IMF sin SNF	IMF con SNF
	Grupo Meta I: Emprendedores actuales y potenciales en situación de pobreza con problemas de inclusión social.	3	2
Microcrédito	Grupo Meta II: Micro o pequeños empresarios informales.	6	3
	Grupo Meta III: Micro y pequeñas empresas formales con dificultad de acceso a servicios financieros.	7	3
	Grupo Meta IV: Micro y pequeños empresas formales con dificultad de acceso a servicios financieros orientados a la exportación.	2	
	Grupo Meta V: Micro y pequeños empresas formales con dificultad de acceso a servicios financieros vinculados a conglomerados productivos.	4	1
Total fortalecimiento IMF		88%	12%

No respondió: 2 instituciones; SNF: Servicios no Financieros

Desde el enfoque asumido por este trabajo, cumplir con objetivos de desempeño social y prácticas de ESG y reportar las acciones emprendidas en tal sentido son un primer escalón en el proceso de orientar las prácticas de Microfinanzas hacia el desarrollo sostenido y sustentable. En tanto las distintas poblaciones atendidas tienen procesos de potenciación diferentes, es necesario visibilizar los costos de tales procesos, y en tanto política pública comprometida con el desarrollo, asumir una posición activa en la transformación de los individuos en situaciones de vulnerabilidad social diferente atendiendo con metodologías adecuadas a las distintas poblaciones objetivo.

Si la institución no realiza por sí o a través de terceros, una adecuada diferenciación de las necesidades del sujeto atendido, no está en condiciones de promover potenciación. Se está cumpliendo con los resultados en términos financieros y de ESG pero no con los prerrequisitos que exige el mayor desarrollo.

Shrivastava (1999), en su identificación de los tipos de sistemas de aprendizaje, menciona entre otros a la organización de un solo hombre/mujer. En estos casos –mayoría para las micro y pequeñas– la situación de aprendizaje organizacional acompaña a la modalidad de aprendizaje del personaje principal. Es decir que quien debe empujar la transformación de su organización debe aprender el modo de encontrar nuevas teorías a poner en práctica mediante procesos de ensayo, error y ajuste. Es en procesos de nuevos comportamientos que permitan la mayor libertad que se entiende debe acompañarse el desarrollo de los individuos. Su acercamiento al sistema de Microfinanzas debería nutrirlo de nuevas herramientas para su crecimiento y no solo con la satisfacción de mayor consumo o endeudamiento. El hecho de recibir información sobre cómo evitar el sobreendeudamiento, o calcular la tasa no altera su capacidad de aprender sobre su situación actual y el modo en que la reproduce, o la manera en que puede salir de ella.

En relación a la focalización geográfica, existen diferencias por tipo de institución fortalecida para actuar en el Departamento y la información con la que se cuenta es buena. Por ejemplo, como se verá más adelante, hay una alta focalización en la cartera de Microfinanzas en las ciudades pequeñas y en el medio rural, en relación con el peso de estas poblaciones en la población total del Uruguay (16%). Influyen en esto RMSA y FUNDASOL que cuentan con programas o convenios específicos en el período evaluado que vinculan su actividad con clientes del interior y de zonas rurales o de pequeñas urbanizaciones.

Sin embargo, el Programa no contaba al momento de realizar este trabajo con información sobre el alcance del instrumento de microcrédito para los demás focos propuestos: mujeres, jóvenes, adultos mayores, o en la franja por debajo de la línea de pobreza o formando parte de otros Programas de apoyo social (MIDES por ejemplo). El resultado era previsible en términos de falta de información para evaluar. En tanto no se generaron los incentivos a nivel del Programa para que las instituciones tuvieran la necesidad/interés de recabar dicha información y transparentarla en sus reportes.

Durante el período evaluado, el **principal rol desempeñado por el Programa** ha sido como Promotor de las Microfinanzas. La prestación de servicios financieros y no financieros estuvo a cargo de entidades intermediarias. Como accionista de otros fondos, estuvo apoyando el diseño (asistencia técnica directa e indirecta) y la implementación de fideicomisos de garantía en conjunto con las Intendencias de los Departamentos de Rivera, Maldonado, Salto, Rocha y otros en proceso. Actúa como fideicomitente³ de los fondos de garantía que impulsa.

“La principal línea de inversión utilizada, por el Programa es la Cooperación Técnica No Reembolsable, a través de los Planes de Fortalecimiento Institucional, los cuáles implican una contrapartida monetaria por parte de la IMF.”

Con estos se han consolidado: fondos de garantía, fondos públicos y fondos de crédito (rotatorios) destinados a sectores específicos administrados por Entidades de Identificación de Beneficiarios e Instituciones Financieras Intermediarias.

En relación con los **productos y servicios** desarrollados por las IMF del sector, se han instalado a partir del apoyo del Programa, servicios que no se brindaban previamente. En esa línea se destaca la incipiente creación de las cuentas de ahorro a través de RMSA, que permite la apertura de cuentas para sus clientes a través del Banco República del Uruguay.

3- Fideicomitente: Es aquél que entrega bienes para que otro agente llamado fiduciario realice el fin para el que se formó el fideicomiso.

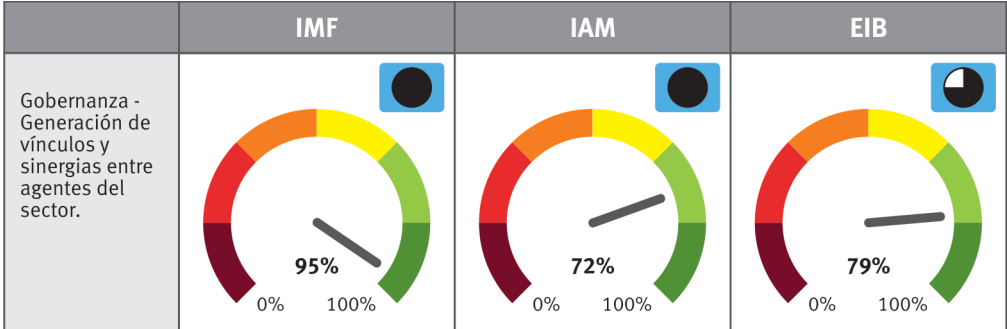
Respecto a la dimensión de **monitoreo**, el seguimiento de las actividades realizadas por las diversas instituciones no ha sido una tarea sencilla. Con las autoridades del Programa se manejó desde un inicio su falta de certeza sobre la calidad de la información disponible así como también las muchas conversaciones necesarias para que se entregaran datos en tiempo y forma. El nivel de información recibido de las distintas organizaciones muestra debilidades a nivel de los sistemas de gestión (sistemas de gestión de información poco flexibles) e intencionalidades claras por mantener cierta ambigüedad en relación a la actividad. El sector en general salvo contadas excepciones provee información incompleta e inexacta o porque no dispone de ella, o porque no quiere darla a conocer.

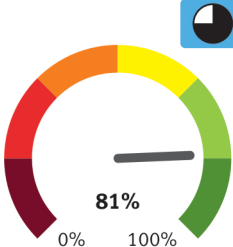
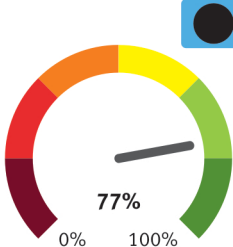
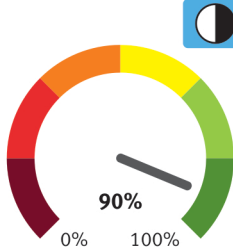
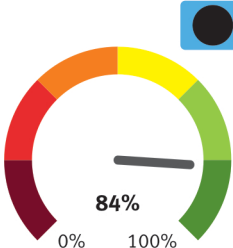
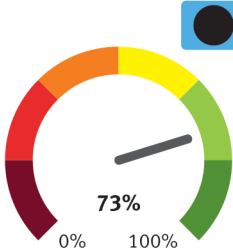
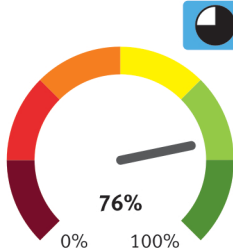
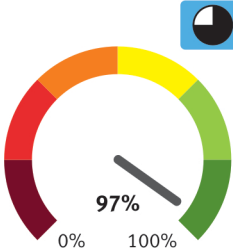
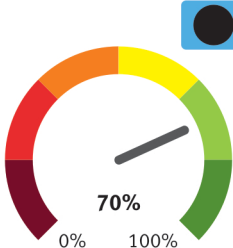
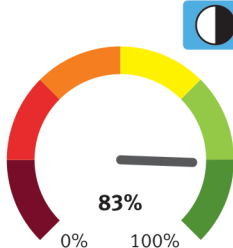
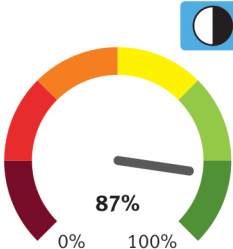
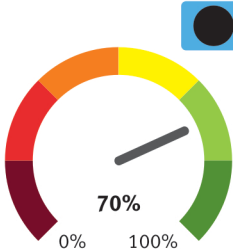
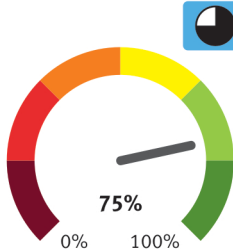
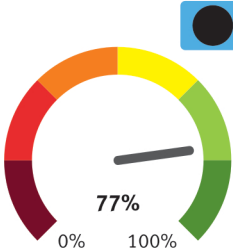
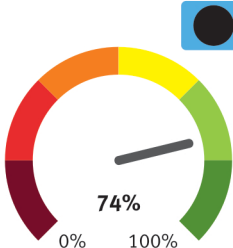
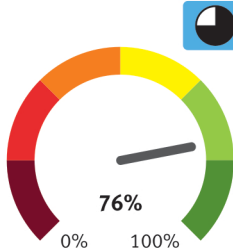
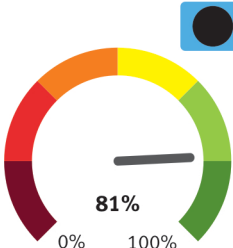
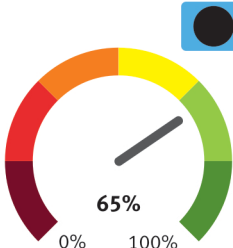
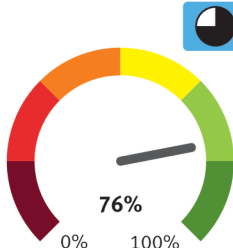
Cuando la información necesaria para la adopción de decisiones que afectan el rumbo está dispersa o no se obtiene fácilmente, se debilitan los sistemas de incentivos sobre los cuales se apoya el diseño del proyecto (Fuentes y Marschall, 1999). El sistema es perverso: en tanto parecería que el Estado está dotado de las potestades para exigir que la información le sea revelada, no tiene la potestad de la auditoría y la sanción, entonces los diseños y los incentivos que plantea se montan sobre la realidad que construye a partir de la información que le entregan. Como el sistema de incentivos es imperfecto; entonces los agentes tienen incentivos para seguir ocultando información con el objeto de seguir manteniendo –o no perder– los beneficios obtenidos. Entonces se corre el riesgo de la selección adversa: se eligen instituciones cuyos objetivos no necesariamente coinciden con los intereses de la comunidad que se pretende favorecer.

A partir del año 2009, se lanzó la Smart Campaign para contribuir a la difusión y la implantación de los principios de protección al cliente a nivel mundial. En el año 2011, la Campaña reportaba ya un total de 2300 signatarios de 130 países, incluyendo a 700 instituciones de Microfinanzas. Los Principios de Protección al Cliente refieren al reconocimiento de asimetrías entre las partes, donde es necesario proteger a los destinatarios de los microcréditos de los abusos de tasas de usura, el sobreendeudamiento y otras prácticas que iban en desmedro del desarrollo que se pretendía con la herramienta. De esta manera, el esfuerzo que se haga desde el Programa para que las Instituciones adhieran a estos principios se entiende como necesario y pertinente.

Como último aspecto a destacar se menciona, en este resumen, los resultados de las respuestas a una serie de preguntas del formulario a instituciones del sector (IMF, IAM y EIB), incluidas con el objetivo de elaborar algunos indicadores que permitan tener una primera aproximación al impacto del Programa de Microfinanzas.

A continuación se presentan los resultados de la aplicación a las distintas instituciones de Microfinanzas de los indicadores asociados al impacto del Programa. Se destaca que en todos los casos la evaluación del desempeño del Programa es buena.



	IMF	IAM	EIB
Gobernanza - Mejora del grado de coordinación del sector.	 81%	 77%	 90%
Gobernanza - Mejora del marco de funcionamiento y operación del sector.	 84%	 73%	 76%
Social y Territorial ambiental - Aumento de los servicios hacia la población objetivo.	 97%	 70%	 83%
Social - Mejora de los servicios de apoyo complementarios para facilitar el acceso	 87%	 70%	 75%
Económica - Mejora de los instrumentos financieros disponibles	 77%	 74%	 76%
Económica - Alcance de acuerdos con programas y apoyos al sector productivo	 81%	 65%	 76%

En suma, las instituciones del sector de Microfinanzas tienen una buena y muy buena evaluación del desempeño del Programa de OPP. En cuanto a la opinión entre los tres tipos de instituciones hay una opinión más favorable respecto a la incidencia del Programa de Microfinanzas en las IMF, de cuya evaluación se desprende un muy buen desempeño. Le sigue la percepción promedio de las EIB, de donde surge un desempeño catalogado como bueno y próximo a muy bueno (en algunas respuestas de las EIB con tasas altas de no respuesta, lo que hace perder representatividad al resultado). Finalmente, las IAM son las que en términos relativos asignan menor impacto en las dimensiones analizadas, con una valoración del desempeño que, si bien es buena y dentro de la zona “verde” del velocímetro, está más próxima a la zona “amarilla”.

3.2 Evaluación de la cobertura y focalización de las IMF

Para el análisis del sector y las IMF se toma la cartera de clientes para el período de 2009 a junio de 2012.

UNIVERSO DE CLIENTES (PERSONAS/EMPRESAS) QUE TOMARON AL MENOS UN CRÉDITO EN UNA IMF ENTRE 2009 Y JUNIO DE 2012

DPTO // IMF	Total	%	DPTO // IMF	Total	%
ARTIGAS	150	0,4 %	RIVERA	1.459	3,9 %
CANELONES	6.552	17,3 %	ROCHA	372	1,0 %
CERRO LARGO	62	0,2 %	RÍO NEGRO	30	0,1 %
COLONIA	856	2,3 %	SALTO	729	1,9 %
DURAZNO	212	0,6 %	SAN JOSÉ	1.626	4,3 %
FLORES	32	0,1 %	SIN DEP	14	0,0 %
FLORIDA	391	1,0 %	SORIANO	240	0,6 %
LAVALLEJA	206	0,5 %	TACUAREMBÓ	845	2,2 %
MALDONADO	538	1,4 %	TREINTA Y TRES	482	1,3 %
MONTEVIDEO	22.761	60,1 %	Total	37.855	100,0 %
PAYSANDÚ	298	0,8 %	%	100,00 %	

Fuente: elaboración propia a partir de datos recibidos de las IMF y supuestos realizados

3.2.1 Cobertura territorial de las IMF 2009-2012

Se calculan los siguientes indicadores, en función del detalle de localización de los clientes con el que se pudo contar para todo el sector.

Clientes del Interior.	Clientes en capitales del interior.	Clientes en ciudades del interior de más de 5.000 habitantes que no son capitales.	Clientes en ciudades del interior de menos de 5.000 habitantes y rural disperso.
<p>Hay una alta focalización de las instituciones en el interior, pero no necesariamente para todas las IMF más grandes en términos de la cartera de clientes, ya que cuando se mira el resultado ponderado el desempeño está en la mitad del potencial teórico a alcanzar.</p>	<p>Hay una alta focalización en las capitales del interior de varias instituciones, pero que no son las más grandes en términos de la cartera de clientes, ya que cuando se mira el resultado ponderado el desempeño está en un tercio del potencial teórico a alcanzar.</p>	<p>El valor de referencia en el censo de 2011 es de 20,9%. El promedio simple de las IMF en el universo construido para 2009-2012 es de 27,4%, sin embargo, el ponderado es de 4,3%. Por lo tanto, el “velocímetro” muestra idéntica situación que para las capitales del interior.</p>	<p>En este caso se observa una alta focalización del sector en las ciudades pequeñas y el medio rural, siempre en relación con el peso de estas poblaciones en la población total del Uruguay.</p>

3.2.2 Penetración de las IMF y focalización en pobreza e ingresos

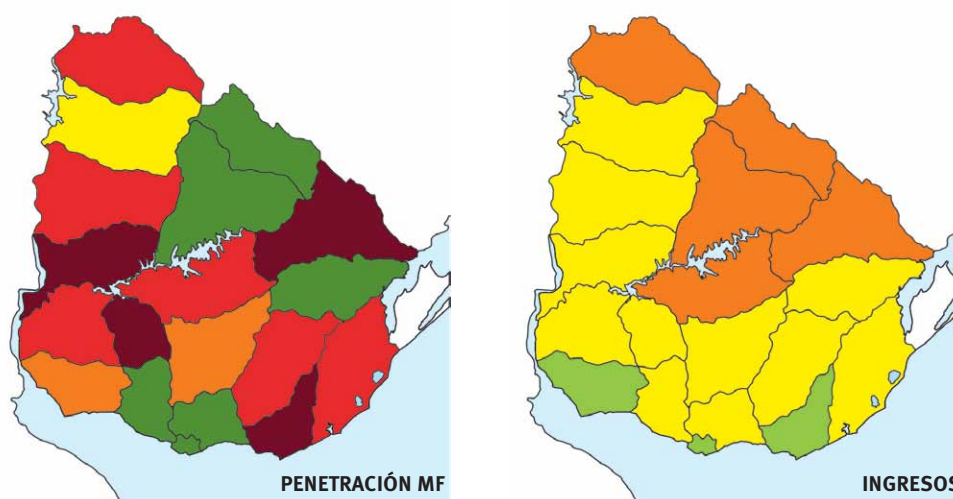
Se elabora un indicador de penetración de micro crédito en cada departamento que se construye como la cantidad de micro créditos concedidos en el período 2009-2012 en relación al número de micro y pequeñas empresas del departamento (se toma el valor para 2011 del registro de empresas utilizadas como universo marco para la encuesta de MIPYMES de la DINAPYME, siendo 2011 último dato disponible). El indicador es relativo, es el cociente entre el valor de penetración de las MF para el departamento y el valor medio país. El valor medio país es de 28,5 créditos por cada 100 empresas (micro y pequeñas).

Los departamentos con valores superiores de **ingresos** de las personas son Montevideo, Maldonado y Colonia. La penetración de las MF es alta en Montevideo, baja en Colonia y muy baja en Maldonado. Los departamentos del centro y noreste del país son los que muestran un rezago relativo mayor. De estos departamentos hay una alta penetración de microcréditos en Rivera y Tacuarembó, lo que implica una contribución de las MF en departamentos con problemas de ingreso. Por el contrario, en Cerro Largo, Durazno y Artigas, departamentos con bajos ingresos en términos relativos la penetración de las MF es muy baja. En el resto de los departamentos la situación de ingresos en general presenta valores entre 75% y 90% de la media país, y la penetración de MF es entre baja y muy baja, salvo en San José y Canelones donde la penetración de MF es alta.

En resumen, en cuanto a la penetración de las MF, según el universo de las micro y pequeñas empresas de los departamentos, se refuerza la condición de privilegio de Montevideo, y se favorece a San José y Canelones. En los departamentos con mayores problemas de ingreso las MF muestran una alta penetración en Rivera y Tacuarembó (así como en Treinta y Tres). Pero no hay focalización en Artigas, Cerro Largo y Durazno, también entre los de menores ingresos.

0% a 24%	25% a 49%	50% a 74%	75% a 89%	90% a 109%	110% o más

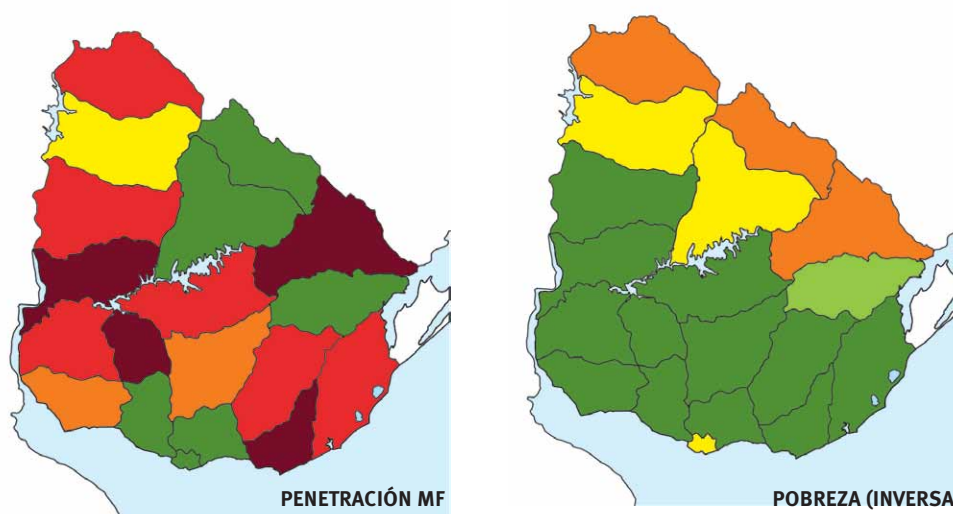
MAPAS COMPARADOS: PENETRACIÓN EN MF E INGRESOS



Fuentes: elaboración propia

En resumen, en cuanto a la pobreza, en cuanto a la penetración de las MF, hay una focalización en Rivera y Tacuarembó que se corresponde con departamentos que se encuentran entre los de mayor pobreza. Sin embargo, los departamentos de Artigas y Cerro Largo, también entre los de mayor pobreza, muestran muy baja penetración de la MF. Al tiempo que, prácticamente con excepción de los departamentos mencionados (Rivera y Tacuarembó) y Treinta y Tres (que no se sitúa entre los de mayor pobreza), la penetración de las MF se configura en Montevideo, San José y Canelones. De estos departamentos, solo Montevideo muestra una situación de incidencia de la pobreza con peor desempeño que la media del país.

MAPAS COMPARADOS: PENETRACIÓN EN MF Y POBREZA



Fuentes: elaboración propia

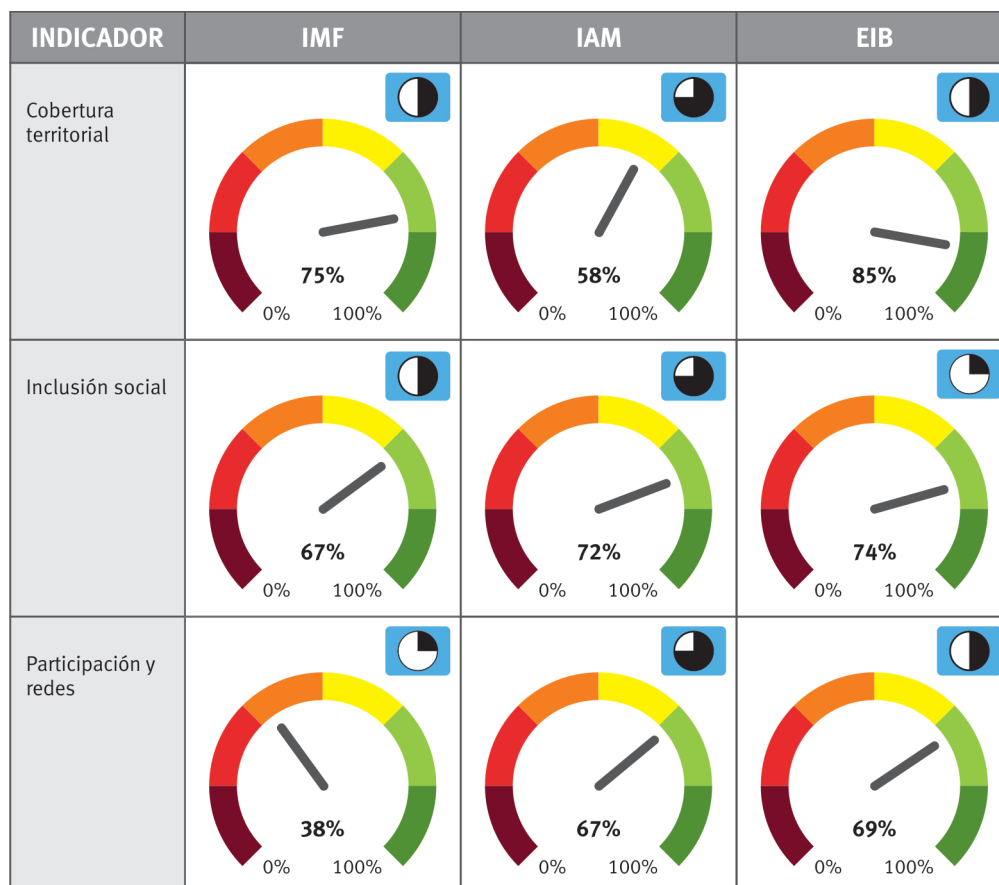
3.3 Evaluación del desempeño de las IMF, IAM y EIB

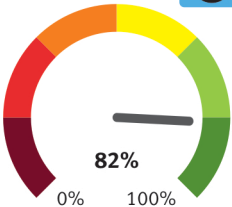
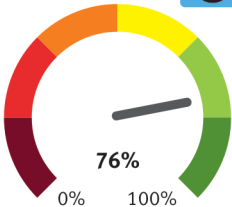
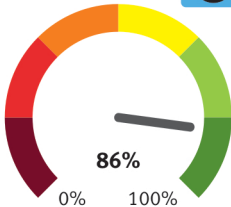
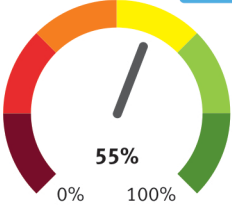
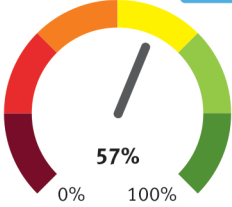
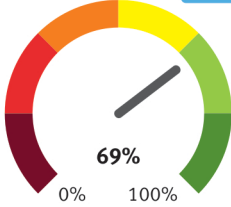
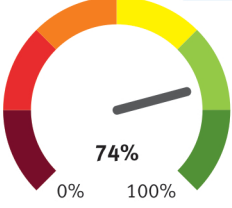
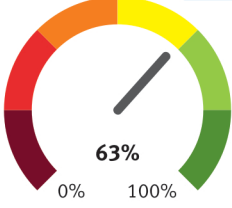
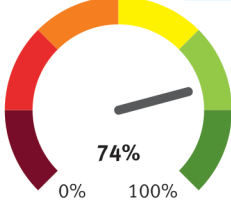
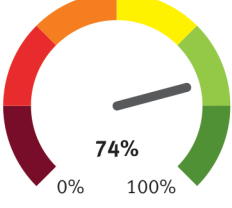
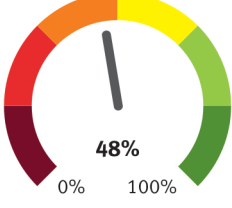
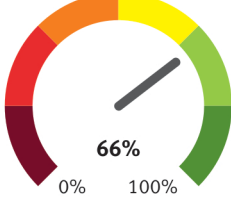
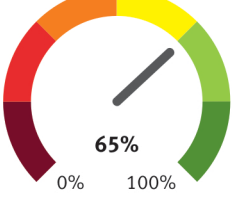
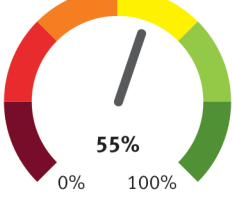
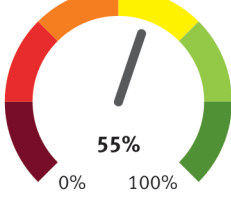
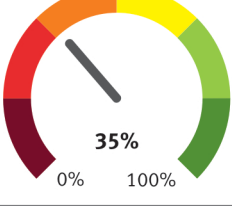
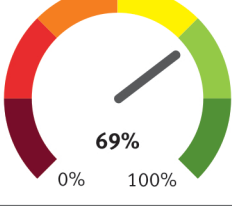
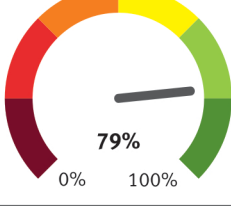
A partir del trabajo de campo realizado según la metodología diseñada se obtiene información para elaborar indicadores correspondientes a los siguientes aspectos:

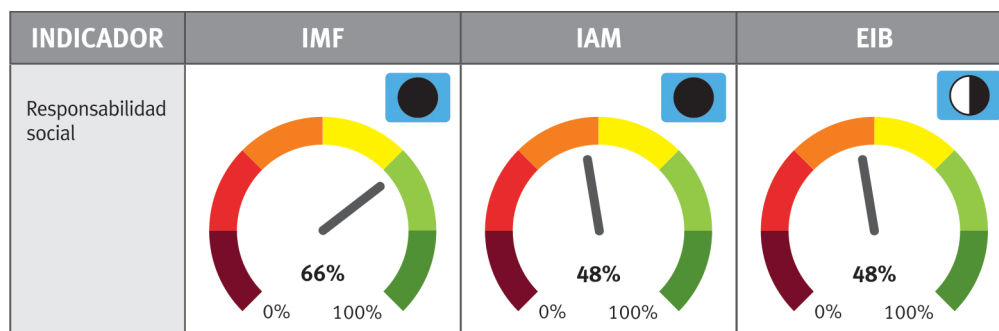
- Indicadores por categorías seleccionadas, según el enfoque conceptual asumido: cobertura territorial, inclusión social, participación y redes, coordinación interinstitucional, gobernanza, servicios a beneficiarios (clientes), vinculación con sector productivo, capacidades institucionales, capacidades personales, responsabilidad social.
- Indicadores de cadena de resultados: propósito, actividades/procesos, productos y resultados, impacto.
- Indicadores por dimensión del desarrollo integral: económica, social, gobernanza-institucional, ambiental-territorial.

3.3.1 Indicadores por categorías seleccionadas (IMF, IAM, EIB)

A continuación se presentan los resultados agregados de cada categoría de análisis, obtenidos de la aplicación del formulario a las distintas instituciones.



INDICADOR	IMF	IAM	EIB
Coordinación interinstitucional	 <p>82%</p>	 <p>76%</p>	 <p>86%</p>
Gobernanza	 <p>55%</p>	 <p>57%</p>	 <p>69%</p>
Servicios a beneficiarios (clientes)	 <p>74%</p>	 <p>63%</p>	 <p>74%</p>
Vinculación con sector productivo	 <p>74%</p>	 <p>48%</p>	 <p>66%</p>
Capacidades institucionales	 <p>65%</p>	 <p>55%</p>	 <p>55%</p>
Capacidades personales	 <p>35%</p>	 <p>69%</p>	 <p>79%</p>

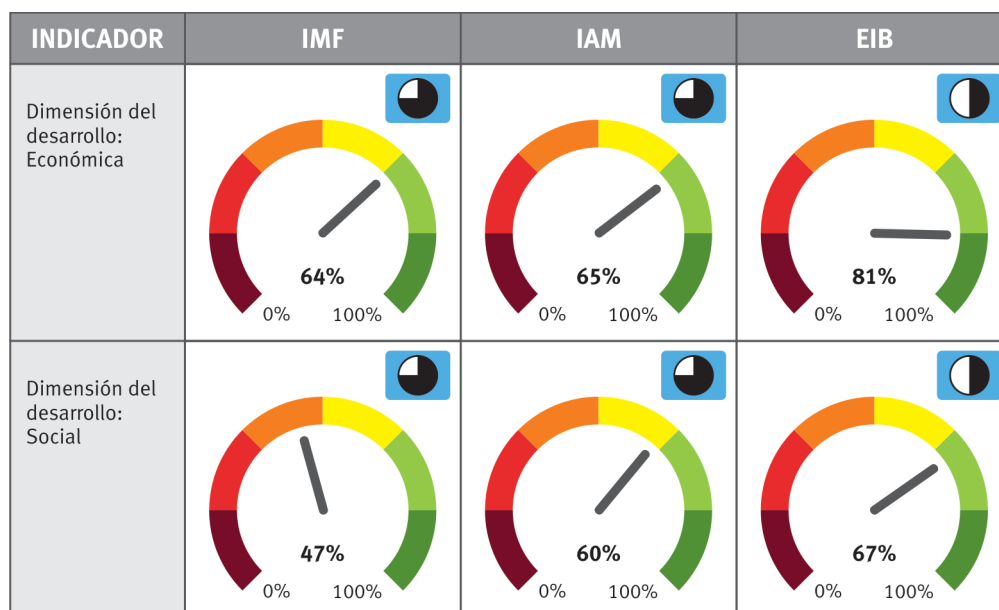


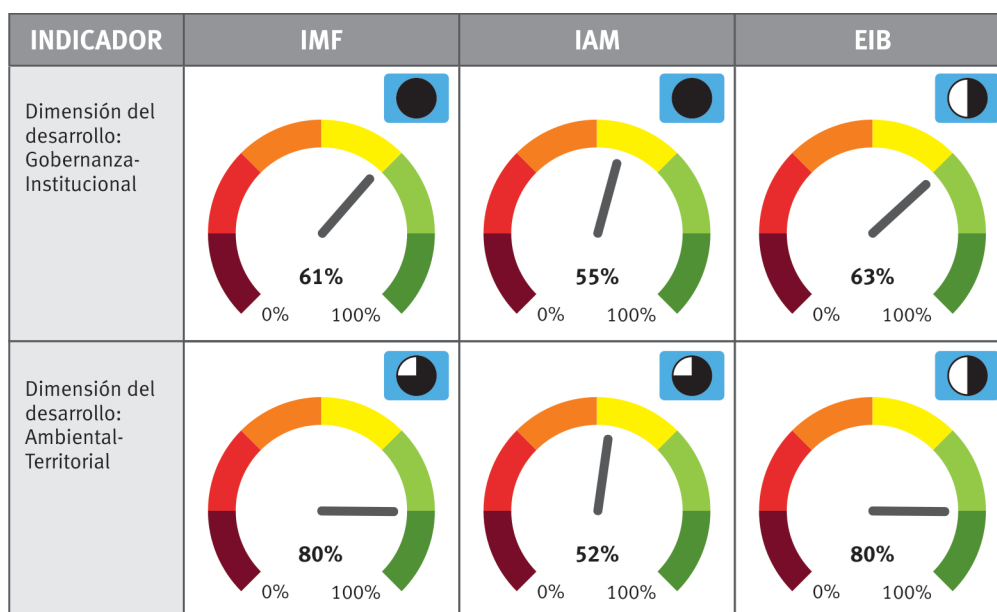
En suma, y con una mirada comparada entre las distintas categorías de análisis, se aprecian los mejores desempeños del sector de Microfinanzas (como promedio de los tres tipos de instituciones) en las áreas de coordinación interinstitucional, cobertura territorial, inclusión social y servicios a beneficiarios; destacándose la primera de estas cuatro categorías por reflejar un desempeño superior a las demás.

La evaluación realizada ubica en el extremo de menores resultados a las categorías de *responsabilidad social, participación y redes y capacidades institucionales*. Y con desempeños levemente superiores a éstas en lo referido a *gobernanza, capacidades personales y vinculación con el sector productivo*.

3.3.2 Indicadores por dimensión del desarrollo integral (IMF, IAM, EIB)

Estos indicadores resumen los resultados de las preguntas que, cubriendo cada categoría de las antes analizadas, reporta una contribución a alguna de las cuatro dimensiones que se consideran para aproximar el concepto de desarrollo integral.





Los resultados muestran que la mayor contribución al desarrollo por parte del sector de Microfinanzas se observa en la dimensión *ambiental-territorial*, con desempeños calificados como buenos y muy buenos. Le sigue la dimensión económica, en donde la contribución del sector se evalúa entre regular y buena, próxima a la “zona verde” del velocímetro. Las dimensiones social y *gobernanza-institucional* del desarrollo son las que en términos relativos presentan menores desempeños (calificados como regulares), ubicándolas en la “zona amarilla” del velocímetro utilizado como formato de presentación del desempeño; reflejando así la existencia de importantes campos de mejora.

3.4 Evaluación de Beneficiarios

3.4.1 Metodología

Para evaluar desde la perspectiva de los beneficiarios del sector de Microfinanzas se realizó una encuesta breve para ser aplicada telefónicamente.

EVALUACIÓN DE LAS MICROFINANZAS POR LOS BENEFICIARIOS

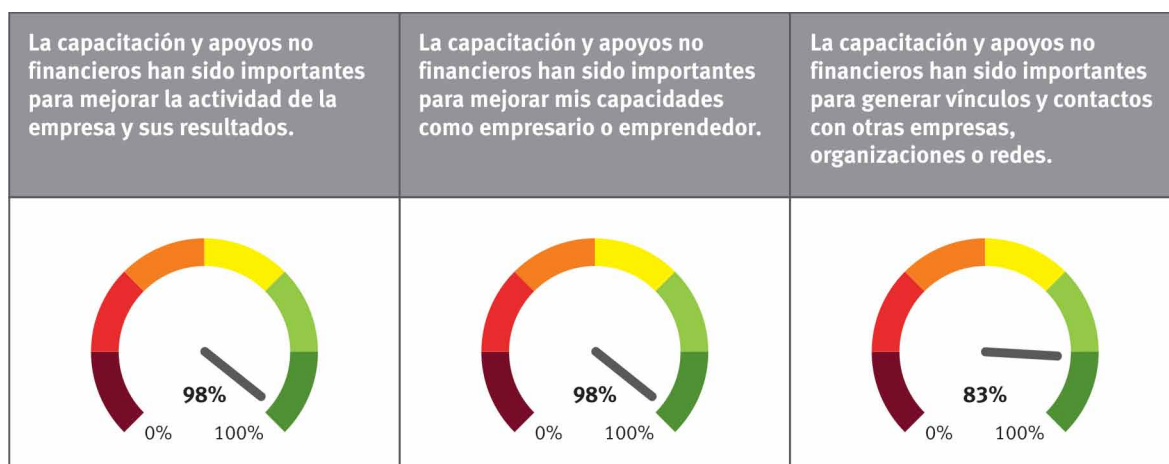
ACCESO AL CRÉDITO

La mayoría, un 52%, responde que está totalmente en desacuerdo con la frase “*El crédito bancario tradicional es de fácil acceso para una empresa como la mía*”, con lo cual señala que es muy difícil el acceso al crédito tradicional. Solo un 12% señala que está totalmente de acuerdo con la frase, por lo que no habría problemas para acceder al crédito en una empresa como la suya. Por lo tanto, se puede decir que, dentro de esta muestra de encuestados, el microcrédito está cubriendo una gran proporción de personas y empresarios que no podrían acceder a crédito en el mercado financiero tradicional. Como era de suponer, dentro del 35% que había accedido alguna vez a un crédito bancario el porcentaje que señala que está totalmente en desacuerdo con la frase es menor (36%) y mayor el porcentaje de los que están totalmente de acuerdo (25%).

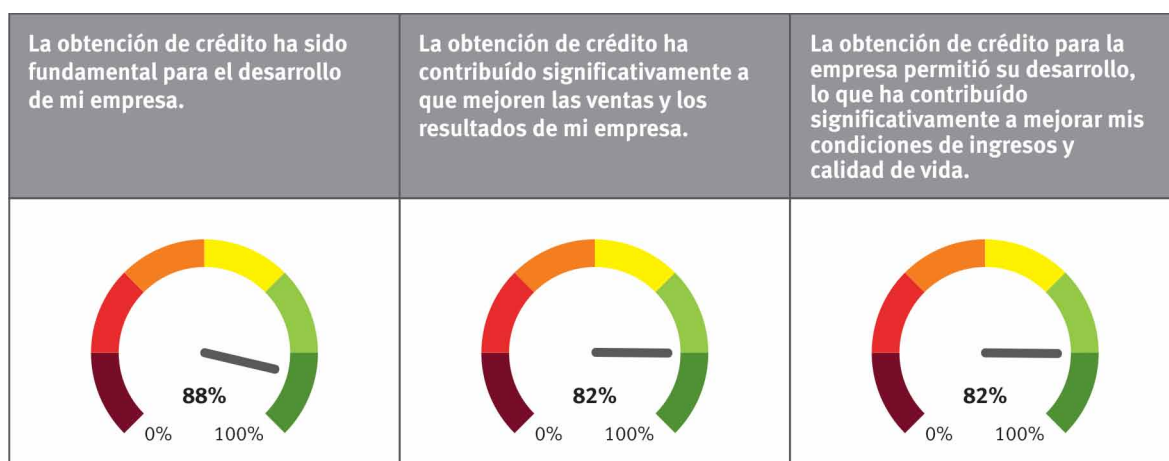
CAPACITACIÓN Y SERVICIOS NO FINANCIEROS

Un aspecto relevante de las Microfinanzas es la capacitación o servicios no financieros, como se ha establecido en el resto del documento.

- Sólo el 10% contesta que ha recibido capacitación o apoyo no financiero. Lo que es un porcentaje muy bajo.
- Mencionan, en general, a las IAM que trabajan con el Programa de Microfinanzas de OPP.
- Del 10% que recibió un apoyo no financiero, el 70% dice haber tenido instancias puntuales o periódicas de monitoreo.
- La evaluación que hacen los beneficiarios de las capacitaciones son muy buenas según se muestra en los cuadros siguientes:



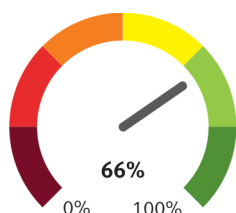
IMPACTO DEL MICROCRÉDITO SEGÚN LOS BENEFICIARIOS



3.4.2 Cobertura de población vulnerable de microemprendedores

La muestra obtenida en la encuesta propia, la distribución del ingreso muestra que la población beneficiaria de microcréditos se concentra en los quintiles 3 y 4, representando el 68% del total. **Es decir que, respecto a la población de similares características (microemprendedores), los beneficiarios de Microfinanzas no se concentran en los extremos de la distribución, ni en el quintil más bajo ni en el más alto.**

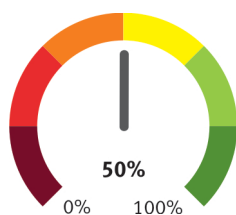
Entonces, en los hechos no se estaría identificando una focalización en la cobertura de población de mayor vulnerabilidad, que corresponde al 1er quintil. Incluso si se considera que en el país la población de microemprendedores (de acuerdo a la ECH) concentra un 36% entre el quintil 1 y 2, la muestra analizada de beneficiarios muestra un porcentaje bastante menor, del 27%.



Por lo tanto, tomando como población vulnerable a la que se sitúa en los dos primeros quintiles, y comparando la cobertura de esa población que se obtiene en la muestra de beneficiarios respecto a lo que se observa en el total de la población de microemprendedores, se observa un desempeño entre regular y bueno en términos de la herramienta del velocímetro, pero que está por debajo del 70% del máximo potencial a obtener (siguiendo la misma metodología antes utilizada).

Los beneficiarios de Microfinanzas tienen en general un nivel educativo promedio superior que el observado para el subgrupo de microemprendedores determinado en la ECH, así como para el resto de los ocupados no emprendedores. Prácticamente no existen beneficiarios con primaria incompleta y aunque comparten la característica de los ocupados en general de que más del 50% se concentra en niveles educativos hasta secundaria incompleta, en el caso de los beneficiarios de microcréditos también se concentra casi el 50% (47%) en niveles de secundaria completa y más.

En la muestra de beneficiarios de microcrédito obtenida el 18% es población con nivel educativo hasta primaria completa, mientras que en la población total es el 25% y en la población total de microemprendedores es el 34%. Por lo tanto, si consideramos como vulnerabilidad la condición de ser microemprendedor con bajo nivel educativo la Microfinanzas están teniendo un sesgo en su cobertura hacia la población de microemprendedores que tiene mayores niveles educativos.



Considerando la metodología del velocímetro en la cobertura según vulnerabilidad por nivel educativo se observa una situación de desempeño regular, en el 50% del potencial a alcanzar. Este es un aspecto importante a trabajar, ya que la barrera del nivel educativo puede ser importante para llegar con las Microfinanzas a la población más vulnerable.

4 ESTUDIO DE BRECHA DE OFERTA-DEMANDA DE CRÉDITO EN MYPES

4.1 Características de las MYPES y el crédito: encuesta DINAPYME de 2012

Se trabajó con los microdatos de la encuesta a MIPYMES de la DINAPYME, del año 2012. Esta encuesta tiene representatividad nacional, y distribuye los casos sobre la base del universo estimado que muestra el siguiente cuadro.

UNIVERSO DE MIPYMES EN URUGUAY. AÑO 2012.

Tamaño	Empresas	%
Micro Empresa (1 a 4)	114.456	83,7%
Pequeña Empresa (5 a 19)	18.399	13,5%
Mediana Empresa (20 a 99)	3.836	2,8%
Total MIPYMES	136.691	100,0%

Fuente: procesamiento propio de microdatos de encuesta DINAPYME 2012.

A partir de las preguntas de la encuesta de DINAPYME se elaboró una aproximación a las demanda de crédito de las MIPES (micro y pequeñas empresas (1 a 4 y 5 a 19, respectivamente). Las preguntas utilizadas refieren al interés en acceder al crédito y si efectivamente accede, sobre fuentes de financiación externas, si desearía acceder a crédito cuando no accede, tipo de crédito cuando recibe y si necesitaría recibir un crédito mayor al que tiene.

El siguiente cuadro muestra una estimación de la demanda de crédito de las MIPES, en número de empresas, ya que no hay información sobre montos de créditos en la encuesta. La demanda total en número de empresas es de casi 56 mil empresas, de las que 48 mil son micro y cerca de 8 mil son pequeñas. Cabe señalar que hay un número aún mayor de empresas, 77 mil, que no demandan crédito. La no demanda de crédito se configura por la respuesta de la empresa de que no tiene créditos, no ha solicitado ni le interesa hacerlo.

Demanda de crédito		MICRO	PEQUEÑAS	MIPES
demanda	brecha de acceso a crédito	38.245	5.036	43.280
	brecha demanda de crédito adicional	4.548	704	5.252
	demanda satisfecha	5.237	2.042	7.279
	total	48.029	7.782	55.811
no demanda		66.427	10.617	77.044
Total de empresas		114.456	18.399	132.855

Fuente: procesamiento propio de microdatos de encuesta DINAPYME 2012.

Si se observa en porcentajes, el 58% de las MIPES no demanda crédito, siendo muy similar el porcentaje entre micro y pequeñas. A su vez, la demanda de crédito se compone por las empresas que tienen acceso a crédito, han tomado crédito y no necesitan un crédito mayor. Ese es el caso que llamamos demanda satisfecha. Por otra parte, están las empresas que desean acceder a crédito y no acceden, configurando una demanda insatisfecha que llamamos brecha de crédito. Por otro lado, hay empresas que tienen crédito pero necesitarían un crédito mayor, por lo que configuran una brecha por el lado de demanda adicional de crédito respecto al que consiguen.

A nivel general, se puede decir que 33% de las MIPES, algo más de 43 mil, conforman la brecha de acceso al crédito más relevante, que es la falta de acceso existiendo demanda. La demanda adicional de crédito, para las empresas que ya acceden al crédito, solo involucra al 4% de las MIPES (algo más de 5 mil empresas).

4.2 Estimación de la brecha de demanda de crédito de MIPES en Uruguay

En primer lugar, se definió trabajar con las micro y pequeñas empresas (MIPES), considerando que las empresas medianas no están en el rango razonable de atención de las IMF, y deben acceder y obtener otros tipos de soluciones.

Se trabaja con la encuesta propia a clientes de MF y con la encuesta de DINAPYME de 2012. De la encuesta a clientes de IMF se tiene información de las personas que toman microcrédito, para lo que se considera la respuesta de las empresas y emprendimientos respecto al monto total de créditos tomados en el último año (esto equivale a decir en 2012). Con la encuesta de DINAPYME se cuenta con información sobre las MIPES que no acceden a crédito y lo demandan y las que, teniendo acceso, necesitan ampliarlo.

Por lo tanto, el principio general seguido es el de usar los montos de créditos que se tomaron (total anual 2012) por parte de las empresas de la encuesta a clientes de IMF y, de acuerdo a la identificación de ciertas tipologías de empresas (características), imputar (extrapolar) esos montos de crédito a las empresas que en la encuesta de DINAPYME dicen no acceder al crédito pero lo demandan, de acuerdo a las tipologías identificadas.

Otro aspecto a considerar es lo que se denomina como “brecha 2”, es decir, las empresas que ya tienen crédito pero que manifiestan que querrían tener más. Como también había casos sin dato del valor de activos totales en la encuesta de DINAPYME, se realizó una imputación de valores siguiendo el procedimiento antes realizado para las empresas sin acceso al crédito y con demanda (brecha 1). El procedimiento en este caso tomó como marco de referencia para la imputación a la distribución de valores de activos según tramo de empleo y sector de actividad en el total del conjunto de las empresas micro y pequeñas. Una vez con la distribución completa en los casos de la encuesta de DINAPYME según tramo de activos totales y sector de actividad, se extrapolaron los promedios observados en la encuesta a clientes de IMF.

Sin embargo, en este caso se trata de una demanda adicional de crédito, por lo que el valor que se obtiene en primera instancia correspondería al monto total estimado de crédito demandado por las empresas, de lo cual hay que deducir el monto que efectivamente están consiguiendo como crédito. Como estas empresas declaran que tienen crédito pero querrían más, se realizan tres supuestos: i) que actualmente tendrían acceso al 30% de lo que demandan; ii) al 50%, y iii) al 70%. Es decir que la brecha 2 sería, en orden correlativo, del 70%, 50% y 30% del monto total estimado como demanda de crédito para esas empresas. Por lo tanto, la demanda adicional de crédito en empresas que ya acceden a crédito podría situarse entre los 135 y 314 millones de pesos.

Demanda de crédito MIPES. Necesidades del año 2012. (salvo aclaración, valores en millones de pesos uruguayos)	Cantidad de empresas MIPE	Escenario 1 de demanda potencial (cifras expresadas en dólares)	Escenario 2 de demanda potencial (cifras expresadas en dólares)	Escenario 3 de demanda potencial (cifras expresadas en dólares)
Brecha 1 (demanda sin acceso)	43.280	3.502	3.502	3.502
Brecha 2 (tiene crédito y demanda más)	5.252	314	224	135
Brecha total de demanda de crédito	48.532	3.817	3.727	3.637
Demanda satisfecha	7.279	689	689	689
No demanda crédito	77.044	-	-	
	Empresas	Monto total escenario 1 (en dólares)	Monto total escenario 2 (en dólares)	Monto total escenario 3 (en dólares)
Demanda total	55.811	4.505	4.415	4.326
PIB de Uruguay 2012 en millones de US\$*		49.994	49.994	49.994
Demanda total crédito en millones de US\$*		222	217	213
Brecha total dem. crédito en millones de US\$**		188	184	179
Brecha total, % del PIB 2012		0,38%	0,37%	0,36%
Brecha total por MIPE en miles de US\$**		3,9	3,8	3,7

* Se calcula con los datos trimestrales del PIB en pesos y el TC promedio trimestral, fuente BCU.

** TC promedio 2012 = \$20,3

De acuerdo a las estimaciones 48.532 empresas MIPES presentan demanda insatisfecha de crédito, esto es un 37% del total de MIPES, que es la brecha de demanda (directamente sin acceso al crédito algo más 43 mil empresas y con necesidad de ampliar el acceso algo más de 5 mil empresas).

Un aspecto a tener en cuenta es que la encuesta de DINAPYME que es fuente fundamental para esta estimación, como ya se señaló, no recoge bien la informalidad (la informalidad completa, que implica que no hay registro de cualquier clase para esa empresa). Esto puede dejar fuera del análisis a un público potencial de microcrédito que refiera a emprendimientos en fase muy inicial (y por ende informal) o emprendimientos de subsistencia que no resisten la formalización. Este tipo de público podría recogerse mejor con información sobre las personas, con ECH por ejemplo, y no con la unidad empresa como trabaja la encuesta de DINAPYME. Pero al momento de este trabajo las ECH no permiten extraer ningún tipo de dato que se pueda utilizar para viabilizar una estimación de brecha de demanda de microcrédito productivo (esto puede cambiar a futuro cuando se incluya un módulo sobre financiamiento y crédito si, además de cómo se financian los hogares como unidad de análisis, se pregunta también por necesidades para usos productivos del crédito asociados a emprendimientos).

A su vez, solo 5% de las MIPES presenta una demanda satisfecha de crédito (esto es, demandan crédito, lo consiguen y no necesitan más). Pero igual de importante es el dato de que el 58% de las MIPES no demanda crédito (y declara no tener interés en ello).

Sobre este último punto hay que decir que de las 77 mil empresas MIPE que no demandan crédito puede haber un porcentaje (que habría que identificar con un estudio enfocado en ello) para el cual la no demanda sea una expresión de exclusión del mercado de crédito. Es decir, que no elige el financiamiento con capital propio en forma totalmente “libre” sino que lo hace frente a una desconfianza muy importante del sistema financiero y una aversión al riesgo muy grande (alimentada por la historia de crisis financieras de las últimas décadas), junto con un convencimiento de que no hay productos adecuados para sus necesidades en el mercado de crédito. Por lo tanto, hay aquí también un campo para explorar sobre la necesidad de un rol para las Microfinanzas. Dicho lo anterior, también hay que asumir que un porcentaje seguramente grande opte por no demandar crédito dentro de su libertad de elegir como manejar su negocio y definir qué es lo que más le conviene.

En términos de valores, la estimación total anual de la brecha de demanda de crédito está en un rango entre 179 y 188 millones de dólares (tanto demanda totalmente insatisfecha como demanda adicional de crédito), **lo que implicaría un monto por empresa (en situación de demanda insatisfecha de crédito) de entre 3.700 y 3.900 dólares.** En cualquier caso se trata de 0,36 a 0,38% del PIB del país.

Por otro lado, la necesidad estimada de demanda que no es satisfecha implica un monto que, sea cual sea, tampoco es un costo hundido o subsidio, sino que, como crédito que es, debe cumplir la función de viabilizar los proyectos productivos, dinamizarlos, en el mejor de los casos mejorarlos y volverlos más competitivos, y en el tiempo pactado ser devuelto al sector de MF (en este caso) con los respectivos intereses. A su vez, el sector de MF podrá devolver el crédito a los mecanismos de fondeo que se hayan diseñado para canalizar el dinero desde la política pública.

Por lo tanto, en esta lógica sería una contribución para que el sector MIPE, que también aporta a la generación de PIB en los sectores de comercio, industria y servicios (sobre lo cual sería muy bueno contar con una estimación de en qué porcentaje contribuye⁴), pueda mejorar su contribución a la economía del país y sostener el empleo que genera (que si se puede decir que es importante⁵).

CUADRO SÍNTESIS BRECHA TOTAL DE DEMANDA DE CRÉDITO

Total de empresas MIPE o emprendimientos	U\$S por empresa	U\$S totales
48.532	3.700 y 3.900 dólares	179 a 188 millones de dólares

Fuente: elaboración propia.

4- En Ayyagari et al (2003) se estima que para países de ingresos bajos la contribución al PIB de las MIPYMES puede ser del entorno del 16% y para países de ingresos medios podría situarse hasta en un 40%.

5- Con estimaciones de la ECH de 2012 se puede decir que las empresas de hasta 10 empleados representan un 46% del total del empleo del país. Con estimaciones de la encuesta 2012 de DINAPYME y una estimación del total del empleo en el país con la ECH del mismo año, el número que se estima para el empleo de las MIPES (hasta 19 trabajadores) es de aproximadamente de un 42% del total. Por lo tanto, cualquiera sea la estimación que se tome el peso de las MIPES en el empleo nacional es relevante.

5 RECOMENDACIONES

5.1 Las Microfinanzas como herramienta de Desarrollo

La evaluación realizada permite concluir que la implementación del Programa de Microfinanzas ha trabajado orientado a la concreción a los objetivos inicialmente planteados en términos de desarrollo y en consonancia con la estrategia planteada: foco en lo territorial, productivo, desarrollo y multinstitucional.

El relevamiento de la población atendida da cuenta de que las instituciones están trabajando activamente con un sector de la población empresarial que mayormente tiene las herramientas para acercarse, comprender el instrumento y sacarle provecho. Sin embargo, dada la relación que existe entre educación y vulnerabilidad de ingresos, los apoyos en formación y capacitación de las personas resultan centrales como forma de atacar la vulnerabilidad.

Desde el punto de vista de alcanzar un mayor porcentaje de personas en condiciones de vulnerabilidad es importante reconocer que la educación es una barrera importante para el acceso. Es decir que las Microfinanzas podrían no estar llegando a cierta población que no cuenta con una formación mínima debilitando la capacidad del instrumento en términos de inclusión social y económica.

En este sentido, promover la formación orientada a diseñar e implementar las rutas de salida en conjunto con el beneficiario (desde el enfoque de capacidades) y la educación financiera (para qué y cómo emplear el microcrédito) puede ser una política inteligente que promueva la inclusión y haga más accesibles las Microfinanzas a cierto tipo de población que hoy no estaría siendo el foco de una parte importante de las Instituciones que trabajan con el Programa.

Adicionalmente, las instituciones existentes –ponderadas por el tamaño del mercado que atienden– han alcanzado un nivel de madurez en su gestión tal que se ha incrementado su capacidad para diseñar y ejecutar estrategias de expansión a la vez que acompañar la implementación de políticas e instrumentos más complejos de ejecutar y monitorear. En este punto conviene señalar que empieza a ser oportuno implementar otras exigencias:

1. Las instituciones están en condiciones de plantear metodologías de acercamiento y crecimiento diferenciadas por población objetivo que consideren las necesidades de complementación entre el desarrollo de las Microfinanzas y el desarrollo integral de los emprendedores.
2. El Programa está en condiciones de generar los instrumentos que permitan incentivar la implementación de metodologías que obliguen al desarrollo de capacidades por población objetivo.
3. Los apoyos a los fortalecimientos deben acompañarse de compromisos de seguimiento e información.
4. Las actividades de seguimiento e información deben contar con recursos tecnológicos puestos al servicio de la generación de información homogénea y pertinente al sector.

5.2 La mejora de aspectos de Gobernabilidad y Gestión del Programa de OPP

La efectividad de un diseño de Programa de Política Pública está indisolublemente ligada a su capacidad de cumplir con los propósitos fijados de acuerdo a las estrategias que se han evaluado como más eficientes para lograr impactos sociales transformadores de largo plazo.

El Programa se entendió como un instrumento capaz de contribuir, a través de sus actividades en Microfinanzas, al desarrollo desde una perspectiva social y económica.

En general la opinión de los actores del sector es que el Programa de Microfinanzas cumplió con los propósitos para el que fue diseñado: logró poner el tema en la agenda del gobierno, logró generar y mantener espacios de articulación interinstitucional, viabilizó movimientos normativos y contribuyó en cierta forma al incremento de la oferta potencial de microcréditos vigente tanto a nivel de Montevideo como del interior del país.

Su inclusión dentro del ecosistema de las Microfinanzas como parte a ser evaluada lo trata como un agente estratégico a la hora de generar los incentivos a partir de los cuales instituciones y beneficiarios orientan sus decisiones...

La evaluación consideró en primer lugar su aporte a generar un entorno en el que las instituciones se inclinaran a incluir dentro de sus objetivos el desempeño social y en segundo término, su foco en promover el desarrollo integral. En relación al primer punto la mirada se centró en la relación entre objetivos y recursos dedicados y el grado de asociación entre esta dedicación y el desempeño social; en relación al segundo, la mirada se centró en la gobernabilidad vigente, su modo de gestionar la transparencia⁶ en la información, de promover la deliberación interinstitucional, de sostener la credibilidad en el Programa y de incentivar la actuación de la comunidad de instituciones que lo rodean para que autogestione su propio crecimiento.

En relación al impulso en el área del **Desempeño social**, del análisis realizado surge que los esfuerzos y los recursos se concentraron en los componentes pautados inicialmente. Los objetivos en los que el Programa realizó mayormente acciones y destinó recursos según una matriz que no incluía al Desempeño Social de las instituciones como objetivo inicial.

En términos del proceso ejecutado importó evaluar la gestión: el cómo; y la atención a la gobernabilidad: el quién.

En ese sentido el Sistema de Microfinanzas evalúa como positiva la modalidad de trabajo llevada adelante por el Programa. El Cómo ha sido inclusivo de la diversidad y las necesidades regionales, promovido la participación y deliberación de las instituciones involucradas, promovido la transparencia de la información y la difusión continua de las lecciones aprendidas. La recomendación más fuerte es, generada la capilaridad necesaria para actuar en forma articulada, **se hace necesario avanzar en el trabajo sobre las capacidades institucionales de efectuar monitoreo para que los beneficiarios efectivamente desarrollen capacidades o se determinen las causas que pueden estar provocando que ello no ocurra.**

6- “(...) se identifican algunos criterios que aportan al fortalecimiento institucional del Estado con el objeto de facilitar el logro del bien común a través de sus acciones. Estos criterios son: credibilidad, transparencia, intervención comunitaria y deliberación. Se trata de mecanismos que tienen la capacidad de modificar el esquema de incentivos en el cual opera el Estado y el equilibrio institucional que resulta de tales incentivos. Por esta vía permiten mejorar la eficiencia de su intervención en los asuntos públicos. Estos criterios son altamente complementarios entre sí y tienen en común dos premisas que ya han sido enunciadas: i) la eficiencia del Estado no depende sólo de su organización interna, sino principalmente de la calidad de su interacción con el conjunto de la sociedad, y ii) las instituciones de la sociedad son la consecuencia de un conjunto de procesos que operan a través del tiempo, por lo que se debe adoptar un enfoque de equilibrio en el análisis de su funcionamiento”. (Fuentes y Marschall, p.413, 1999).

Luego, se sostiene que “*un sistema es **gobernable** cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos, según un sistema de reglas y procedimientos formales o informales –con diversos niveles de institucionalización–, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.*”⁷ Si se analiza la evaluación del Programa de OPP que realizan las instituciones –IMF, IAM y EIB– se observan los siguientes resultados:

- En la dimensión del desarrollo vinculada a la **gobernanza-instituciones**, se desprende que en lo que el Programa de OPP ha tenido mayor incidencia ha sido lo referido a la vinculación y coordinación entre agentes del sector. De acuerdo a las entrevistas sostenidas, esta evaluación se basa en una acción continuada por mantener dispositivos activos de comunicación y diálogo. Estos espacios **distan aún de ser espacios de ejercicio colectivo de resolución de conflictos** pero se recomienda fuertemente que sean gestionados hacia esos objetivos de modo de transformarse en el largo plazo en dispositivos de coordinación propios del sector capaz de autosostenerse cuando el Programa ya no esté. En un segundo plano se encuentra la contribución del Programa a la mejora del marco de funcionamiento y operación del sector.
- En la **dimensión social** del desarrollo, se desprende que la mayor incidencia asignada al Programa de OPP se encuentra en lo referido al aumento de los servicios hacia la población objetivo. La mejora de los servicios de apoyo complementarios también se valora positivamente con un desempeño entre bueno y muy bueno.
- En la **dimensión económica** del desarrollo, en general, se evalúa la incidencia del Programa de OPP con un desempeño calificado como bueno. La principal recomendación en este punto es adecuar los instrumentos a la región no replicando instrumentos iguales en regiones diferentes o grupos con distintas vulnerabilidades. Participar a los beneficiarios en el diagnóstico, diseño e implementación.
- En la **dimensión ambiental-territorial** la evaluación general del impacto del Programa de OPP es muy buena. Resulta de especial interés subrayar que dicha evaluación positiva no es otra cosa que el efecto de una insistente modalidad de trabajo que tiene en el territorio su eje de acción. La estructura que se ha dado el programa instalando gente que trabaja directamente en el campo ha contribuido al logro de los impactos que ahora se le atribuyen.

En cuanto a la opinión entre los tres tipos de instituciones del sector sobre el Programa de OPP, los indicadores empleados denotan una opinión más favorable respecto a la incidencia del Programa de Microfinanzas en las IMF, de cuya evaluación se desprende un muy buen desempeño del Programa. Le sigue la percepción promedio de las EIB, de donde surge un desempeño del Programa catalogado como bueno y próximo a muy bueno. Por otra parte, las IAM son las que en términos relativos asignan al Programa de OPP menor impacto en las dimensiones analizadas, con una valoración del desempeño que si bien es buena y dentro de la zona “verde” del velocímetro, está más próxima a la zona “amarilla”.

7- Michael Coppedge: El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos. En PNUD-CORDES (eds). Ecuador: un problema de gobernabilidad en Documentos del PNUD y el Congreso Nacional República del Paraguay.

A partir de lo expresado anteriormente, se presentan a continuación un conjunto de recomendaciones puntuales para el accionar del Programa:

- **Mantener espacios de reflexión continua** sobre objetivos estratégicos, estructura de incentivos por agente, indicadores para el monitoreo.
- **Estabilizar los logros alcanzados.**
- **Criterios claros y transparentes para interrelacionarse con Socios/Alianzas estratégicos** ⁸.
- **Estrategias fundadas en metodologías de enseñanza – aprendizajes capaces de generar transformaciones en las capacidades.**
- **Promover la articulación estratégica** entre las instituciones de modo de garantizar cambios en las capacidades.
- **Definiciones estratégicas en la modalidad de vínculo** con las Instituciones de segundo piso.
- **Imperativos deliberativos:** El Programa y las instituciones deben incorporar los outputs de las deliberaciones de los beneficiarios y afectados por el sistema.
- **Procesos y procedimientos de trabajo clarificados para las distintas actividades que realiza el Programa con criterios homogéneos que den un marco de actuación a los responsables de cada región.**
- **Área de Comunicación Institucional** con responsabilidad en la generación y mantenimiento de un Plan Nacional de Comunicación.
- **Programa de capacitación continua** orientada a la formación en competencias indispensables para llevar adelante las estrategias con las que se trabaja.
- **Definir estrategias y tácticas para retenerlos talentos que se han formado.**
- **Tecnologías de la información:** diseño e implementación de sistemas de información o síntesis de información capaz de sostener la medición continua y veraz de los esfuerzos realizados.
- **Transparencia:** Sostener los esfuerzos de monitoreo de modo de darle continuidad a las mediciones, fortaleciendo la mayor transparencia del sector.
- **Resoluciones normativas que anticipen y dejen en claro las reglas de juego del Programa con las Instituciones** ⁹.

8- Criterios de elegibilidad basados en las políticas que se quiere promover. El Programa se debe una reflexión activa sobre los fundamentos e impactos de trabajar con públicos y privados. Implicancias y significados. ¿Qué espera el Programa de una Banca de Microfinanzas pública? ¿De las privadas? ¿Qué mercado debe atender cada uno? ¿Cómo se construyen esas decisiones? ¿Debe competir con el sector privado para el mismo segmento? En tanto respuesta articulada de política pública, ¿RMSA debe ser el agente responsable de diseñar rutas de salida a la población de menores ingresos? Esta investigación entiende que estas preguntas no están lo suficientemente claras y la relación vigente entre el Programa y RMSA si bien favorece la acción inmediata en áreas de mutuo interés para el logro de objetivos, no ha evaluado como impacta en el sector privado de IMF. Esto que se sugiere para esta institución, corresponde con otras alianzas potenciales o en curso.

9- En tanto parecería que el Estado está dotado de las potestades para exigir que la información le sea revelada, no tiene la potestad de la auditoría y la sanción, entonces los diseños y los incentivos que plantea se montan sobre la realidad que construye a partir de la información que le entregan después de mucho insistir y procurar la cooperación voluntaria. Como el sistema de incentivos es imperfecto; entonces los agentes tienen incentivos para seguir ocultando información con el objeto de seguir manteniendo –o no perder- los beneficios obtenidos. Entonces se corre el riesgo de la selección adversa: se eligen instituciones cuyos objetivos no necesariamente coinciden con los intereses de la comunidad que se pretende favorecer.

5.3 La mejora de la cadena de resultados en el sector de MF para implementar la metodología

La evaluación que surge de la aplicación de la metodología en el sector de Microfinanzas permite observar que hay problemas en la cadena de resultados, es decir, de correspondencia entre propósitos, actividades y procesos, productos y resultados.

Para que la metodología tenga un impacto relevante para evaluar y, en definitiva, contribuir al mejor desempeño social del sector, se debe trabajar fuertemente con las instituciones en la lógica de la cadena de resultados. Es decir definidos los objetivos en términos de desarrollo integral y desempeño social, se trata de capacitar y apoyar en el uso de mejores herramientas informáticas para cargar y analizar datos, trabajar en la dimensión de la coherencia interna entre objetivos planteados, actividades y procesos que se definen para lograrlos, con qué tipo de producto y, finalmente, medir resultados, en los términos que marcan los objetivos propuestos.

Por otra parte, asumir la lógica de cadena de resultados puede ser útil para que las instituciones vean la importancia de los sistemas de información y la capacidad de reportar para la construcción de los indicadores que la metodología propone. De esta forma, trabajar en la implementación de la metodología de evaluación es en sí mismo trabajar sobre la mejora del desempeño de las instituciones y, por tanto, del sector y cómo este puede generar valor para los clientes y beneficiarios.

5.4 Recomendaciones en relación con la política y estrategia de Microfinanzas

COBERTURA TERRITORIAL

En la aplicación beta de la metodología se consideró el período 2009-2012, para el que se midió la penetración de los micro créditos en cada departamento en relación al número de micro y pequeñas empresas (para 2011, tomando el registro de empresas utilizadas como universo marco para la encuesta de MIPYMES de la DINAPYME). El valor medio país, para ese período, es de 28,5 créditos por cada 100 empresas micro y pequeñas.

El resultado es una cobertura territorial muy dispar. Los departamentos que superan ampliamente ese promedio nacional son Montevideo, San José y Canelones, además de Tacuarembó y Rivera, seguido de Salto que se encuentra por debajo del promedio del país pero entre 75% y 89% de la media nacional. Más lejos vienen Colonia y Florida con una penetración entre 50% y 74%. En el resto del país la cobertura es baja.

Este resultado sigue dos lógicas. La primera es que Montevideo y su área metropolitana es la zona (incluyendo áreas de San José y Canelones) que mayor cantidad de microcréditos concentran en relación con la cantidad de micro y pequeñas empresa que hay, lo que sigue la lógica macrocefálica del país y la realidad que marcan otros indicadores como el ingreso de los hogares que muestra que esta zona es la más rica (en promedio).

La segunda lógica es la de los acuerdos institucionales. Por un lado, del Programa de OPP con las Intendencias, involucrando IAM e IMF, para llegar de mejor forma al territorio y con mayor efectividad y eficiencia. Por otra parte, acuerdos entre políticas públicas de algunos Ministerios (por ejemplo, el MGAP para asistir a productos rurales) y algunas IMF e IAM, que permiten también una mejor cobertura del territorio, por recursos focalizados y por contar con instituciones que trabajan en esos territorios con conocimiento de sus poblaciones.

Salvo en la zona metropolitana que por condiciones de entorno (oferta de servicios, masa crítica, mercado dinámico, entre otras) se puede explicar la concentración de micro crédito, en el resto de departamentos la diferencia no se explica por mayor capacidad emprendedora de los microempresarios, ni por entornos privilegiados, sino por los acuerdos institucionales entre OPP, Ministerios con políticas territoriales, instituciones del sector de MF y las instituciones locales, las Intendencias en primer lugar.

Por lo tanto, se **recomienda seguir avanzando por esta vía de los acuerdos institucionales**, promoviéndolos y participando activamente de ellos. Adicionalmente se puede **poner un énfasis mayor en aquellos territorios que puedan presentar indicadores relativos desventajosos de ingresos o pobreza**. No obstante, el camino de los acuerdos institucionales tiene la complejidad de que se debe contar con el acuerdo de las instituciones que se localizan e intervienen en el territorio, por lo que si en un territorio que es prioritario no se pueden alcanzar estos acuerdos tampoco se puede dejar de avanzar en otros menos prioritarios pero que tienen las condiciones institucionales. También es importante **implementar un mecanismo de incentivos para generar y relevar información sobre diferentes aspectos que hoy no se disponen sistematizadamente**.

Otra línea de acción relevante refiere a un **mejor uso de la tecnología** para promover el desarrollo y mejor desempeño del sector. El Programa puede trabajar junto con las distintas instituciones que forman parte del sistema en promover su fortalecimiento en herramientas tecnológicas que faciliten el acceso financiero de aquellos sectores excluidos por razones de costos la banca tradicional. Está probado que la instalación de dispositivos tales como el teléfono móvil, POS (puntos de ventas) o cajeros automáticos tienen la ventaja de que amplían la cobertura territorial de la banca tradicional y contribuyen a reducir en buena medida los costos asociados a la gestión del microcrédito (entrega del dinero, cobranza de cuotas) y permiten dedicar mayor cantidad de tiempo en el conocimiento de los negocios de los microempresarios y su capacidad de pago.

BRECHA DE OFERTA-DEMANDA DE CRÉDITO

La primera recomendación que surge es la necesidad de seguir mejorando las fuentes de información para conocer el sector MIPE y, en particular, el sector de las Microfinanzas en el país. Al respecto es muy importante:

- apoyar al MIEM y la DINAPYME para que la encuesta a MIPYMES mantenga continuidad en el tiempo (ya con las ediciones 2008 y 2012).
- mejorar la encuesta a clientes del sector para lo que se necesita una mayor cooperación de las IMF que son las que pueden permitir el acceso a los clientes.
- en tanto la encuesta de DINAPYME no recoge al sector primarios e podría ver la forma de articular con el MGAP, para poder contar con una encuesta sobre MIPES rurales con información sobre crédito que pueda ser utilizada junto a las encuestas a clientes de IMF y a la encuesta de DINAPYME.
- complementar con información de la ECH (con módulos específicos) sobre necesidades de las personas y hogares vinculadas a crédito con uso productivo o comercial, para captar un segmento de informalidad que pueda no estar contemplado en el universo que maneja la encuesta de DINAPYME sobre MIPES.

En cuanto a las implicaciones del monto estimado en términos de política, si bien contar con una aproximación a cuánto es el monto de la brecha de demanda de crédito insatisfecha en las MIPES es muy importante, igual de relevante es situar el problema en sus aspectos cualitativos y no solo los cuantitativos. Es decir, si la brecha de alrededor de 179-188 millones de dólares, representando 0,37% del PIB, se considera como un apoyo al sector MIPE asociado a un subsidio a actividades de bajo dinamismo con proyectos poco viables, entonces se transformaría en gran parte en un costo del tipo transferencia de

dinero (no reembolsable). Por lo que, en ese caso, la comparación de ese subsidio o transferencia debería realizarse en el marco de otros subsidios sectoriales (del tipo tradicional) que se analicen o se creen necesarios, en reconocimiento de recursos escasos a distribuir.

En cambio, si la política de MF adopta un enfoque de promoción de capacidades y desarrollo integral, como se sugiere en el documento del convenio sobre metodología de evaluación del sector MF, entonces la política aún teniendo un componente de transferencia de recursos hacia el sector de MIPES, mediado por las instituciones de Microfinanzas (IMF, IAM y EIB), puede tener una evaluación diferente a la de los subsidios tradicionales que se otorgan a otros sectores (que en general son transferencias de dinero sujeto a algún uso particular, como mejora tecnológica, por ejemplo). En este caso, la evaluación sería diferente, ya que supondría considerar a las Microfinanzas como instrumento de desarrollo. Por ende, la transferencia que se realiza hacia el sector MIPE, si aporta en la construcción de capacidades desde el accionar de las IMF, IAM y EIB, no sólo debería medirse en el monto de crédito concedido y en cuánto de ese monto se trata de subsidio desde el Estado a las instituciones de MF, sino que la evaluación debería comparar cuanto sería el costo de llegar de otra forma (y que fuera efectiva) a esa población de MIPES para construir capacidades y promover el desarrollo. Incluso puede llegarse a la conclusión de que no hay otra forma efectiva de llegar.

Ahora bien, si el enfoque es de capacidades y desarrollo, entonces también hay que cuidar qué tipo de instituciones de MF y qué comportamientos se promueven, ya que son esas instituciones las que deben canalizar el apoyo en clave de política de desarrollo y no solamente como negocio financiero tradicional. En este sentido se vuelve muy relevante el planteo de Bédécarrats y Lapenu (2013) sobre que el actual crecimiento del sector de IMF basado en un ajuste a parámetros de evaluación similares a los del sector tradicional del crédito, si bien ha contribuido a la sustentabilidad del sector, también produjo resultados inesperados, creando obstáculos o dificultades para consolidar instituciones de microcrédito sin fines de lucro y para llegar a lugares remotos (áreas rurales, por ejemplo) y poblaciones desfavorecidas (lo que “...llevó a la estandarización de las prácticas y empujó a las Microfinanzas a alejarse de su población objetivo inicial”). Por lo tanto, si no se tiene cuidado, generar un apoyo, ya sea totalmente subsidiado o muy poco subsidiado, que se canalice en mejorar rentabilidades de un sector de IMF que se perfile de forma casi idéntica al sector financiero tradicional, parece muy difícil de sostener.

Por otra parte, desde un punto de vista de promoción del desarrollo, aún sin focalizarse en las poblaciones de mayor vulnerabilidad y/o pobre, también es pertinente considerar dentro de los objetivos de las Microfinanzas –pensando en la realidad de Uruguay– el apoyo a cierto público de empresarios micro y pequeños que no son pobres, que pueden tener incluso un potencial productivo y de desarrollo importante, pero que tienen dificultades para acceder a financiamiento por los canales tradicionales del sistema bancario. Esto ocurre porque en general el financiamiento privado bancario muestra una tendencia al crédito de corto plazo, con altos márgenes de intermediación y un sesgo de selección y segmentación hacia las grandes empresas. De forma que no resulta extraño que se excluya del crédito en forma importante a las MIPES.

RESPONSABILIDAD SOCIAL

En cuanto a la responsabilidad social se destaca que las IMF tienen, en general, un buen desempeño, aunque existe espacio para mejorar. Las IAM tienen un desempeño regular, y las EIB además de un desempeño regular muestran bajas tasas de respuesta a este tipo de indicadores (60% aproximadamente).

Por lo tanto, y desde el enfoque de capacidades y de mirada integral del desarrollo, hay mucho por trabajar en el sector. Se recomienda que el Programa asuma su rol en construir incentivos que promuevan las buenas prácticas y la incorporación de las instituciones a programas de responsabilidad social con temas que contribuyan a la generación de valores en la cultura alineados con el desarrollo empresarial, las Microfinanzas y la asociatividad.

OBJETIVOS DE POBREZA Y POBLACIÓN VULNERABLE

Como ya se señaló:

- a. no hay una focalización de las MF en los departamentos de mayor pobreza o vulnerabilidad. La mayor penetración en algunos departamentos responde a mejores esquemas institucionales de coordinación y acuerdo para llegar al territorio,
- b. los indicadores de velocímetro que surgen de la encuesta a beneficiarios también muestran que en los hechos no se estaría identificando una focalización en la cobertura de población de mayor vulnerabilidad,
- c. las Microfinanzas podrían estar teniendo un sesgo en su cobertura hacia la población de microempreendedores de mayores niveles educativos.

Por lo tanto, si se mantiene como objetivo de las MF atender a la población en situación de pobreza y/o exclusión social se debe trabajar en el sentido de ofrecer incentivos y apoyos especiales para que las instituciones se focalicen, o parte de ellas, en ese tipo de población. En el momento actual no hay focalización territorial ni sectorial respecto a la inclusión social.

Como recomendación general, dada la relación que existe entre educación y vulnerabilidad de ingresos, los apoyos en formación y capacitación de las personas resultan importantes también como forma de atacar la vulnerabilidad. Desde el punto de vista de alcanzar un mayor porcentaje de personas en condiciones de vulnerabilidad puede ser importante reconocer que la educación puede ser una barrera importante para el acceso. Es decir que las MF podrían no llegar a cierta población que no cuenta con una formación mínima para acercarse, comprender el instrumento y sacarle provecho. En este sentido, promover educación financiera y formación orientada a diseñar e implementar las rutas de salida en conjunto con el beneficiario (desde el enfoque de capacidades) puede ser una política inteligente que promueva la inclusión y haga más accesibles las Microfinanzas a cierto tipo de población.

Para la implementación de esa última recomendación el perfil de las IAM parece el más adecuado, en el marco de acuerdos institucionales que acompañen las acciones de las IMF y las EIB. Como el enfoque debe ser el de construcción de capacidades y favorecer el desarrollo de las personas en su libre albedrío, debería cuidarse que este tipo de acción no termine siendo una campaña de marketing enfocada a captar clientes que queden “cautivos”, sino promover entre las elecciones a tomar la de conocer cómo funcionan los microcréditos, qué otras alternativas se tienen y poder decidir que no se desea tomar crédito o que ese no es el momento. Esto no debería pasar bajo el objetivo de la inclusión y el desarrollo de capacidades.

CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL E INSTITUCIONAL

Desde la evaluación de las instituciones en general se puede decir que el sector cuenta con mecanismos importantes de coordinación inter-institucional, lo que se refleja en buenos desempeños de las instituciones al respecto. En este sentido, el accionar del Programa de OPP es muy bien valorado por todos. Sin embargo, en lo que refiere a la participación de los clientes y la promoción de su acercamiento a redes hay un fuerte debe en el sector. En este sentido, las instituciones que mejor trabajan son las IAM. Finalmente, en la gobernanza también hay mucho que mejorar en todas las instituciones ya que los ámbitos de coordinación institucional no se percibirían como ámbitos de gobernanza en tanto poder de decisión sobre la evolución del sector, a su vez que los clientes o beneficiarios están ausentes de un marco de gobernanza del sector, si es que existe.

En función de lo anterior, se recomienda trabajar sobre la base de la institucionalidad lograda sobre la capacidad del sector de poder, en su conjunto, mostrar un posicionamiento común frente a otros sectores y actores en el ámbito nacional con capacidad de incidencia en la toma de decisiones sobre políticas y desarrollo, que puedan favorecer al sector.

Por otra parte, hay que trabajar para poder incluir al menos en alguna medida a los clientes y beneficiarios de las IMF y las IAM en el esquema de gobernanza, permitiendo que sus opiniones y necesidades tengan canales formales que puedan hacer que sean contemplados. A su vez, hay que promover instrumentos para poder acercar a los emprendedores y micro y pequeños empresarios al acceso a redes, de empresarios, de instituciones, de aprendizajes y redes sociales en general. Este componente de las acciones en el sector es de los menos desarrollados por las instituciones.

APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO

Se recomienda potenciar la focalización que las IMF y las EIB parecen tener para orientar las MF hacia sectores y programas que son objeto de promoción del desarrollo productivo. Al mismo tiempo, es importante trabajar para, dentro del marco de acuerdos institucionales en el sector, incentivar y promover que las IAM incorporen una mayor vinculación con instrumentos, programas e iniciativas relacionadas con el desarrollo productivo. Esto es particularmente importante porque las IAM son las instituciones que mayor focalización o mejor perfil de atención tienen respecto a poblaciones con vulnerabilidades o excluidas, así como para el desarrollo de capacidades personales, por lo que podrían ser un buen vehículo para llevar a las personas y grupos vulnerables a vinculaciones virtuosas e inclusivas con el sector productivo. En buena medida se trata de evitar una dicotomía entre inclusión social y productiva.

Para mejorar la focalización en el sector productivo el Programa debería:

- considerar cada vez más la generación de incentivos conjuntos con otros Programas e instituciones de modo de potenciar la acción articulada de los beneficiarios.
- promover el trabajo en red y en cadenas de valor ya conectadas al territorio por Programas de Desarrollo local en tanto refuerza el tejido social sostenido por la propia comunidad. Apoyo al desarrollo de capacidades.
- incentivar la formación de los equipos de microcrédito de modo de generar especializaciones territoriales con fuerte foco en conocer el negocio de la región. Esto genera múltiples beneficios: permite el diseño de instrumentos más acordes a cada tipo de negocio (escala, ciclo, rentabilidad).

Los ámbitos de trabajo que el indicador recoge y sobre los que se recomienda apoyar e incentivar son la planificación estratégica, la formación del personal que atiende y trabaja con el público objetivo de las MF y el desarrollo de mecanismos sistemáticos para dar seguimiento de los cambios relativos habidos en los clientes o beneficiarios respecto a la marcha de su negocio y su condición de ingresos o status económico. Se deberían diseñar incentivos para que las instituciones emprendan procesos de mejora en estos aspectos, aunque sea en forma progresiva.

Desde un enfoque de capacidades este aspecto es central: la promoción con las MF del desarrollo de capacidades en las personas. Por lo tanto, es una **recomendación muy fuerte** el trabajar sobre las capacidades institucionales y la efectiva implementación para el monitoreo de que los clientes y beneficiarios apliquen los conocimientos adquiridos en las capacitaciones y apoyos recibidos, el apoyo para resolver ciertos problemas más allá del acceso al crédito, y el control del monitoreo (total o por muestreo u otros criterios) así como la sistematización de esa información y la evolución de la condición del cliente o beneficiario.

Para evitar que no haya información al respecto, como reflejo de que no se trabaja desde esta dimensión de las capacidades, se deberían promover políticas que contabilizaran entre los requisitos a cumplir y metas a mostrar para obtener apoyos (y ponderados en forma importante) la implementación de mecanismos de acompañamiento, monitoreo y sistematización de la evolución de la condición económica y social de los clientes y beneficiarios.

LA MIRADA INTEGRAL DEL DESARROLLO

Los indicadores de velocímetro muestran que las **IMF** tienen desempeño bueno en cuanto a la dimensión Económica, regular en la dimensión Social, entre regular y bueno en la dimensión de Gobernanza- Instituciones, y muy buena en la dimensión Ambiental-Territorial.

Las **IAM** muestran un desempeño bueno en cuanto a la dimensión Económica, también bueno, pero próximo a regular, en la dimensión Social, regular en la dimensión de Gobernanza- Instituciones y en la dimensión Ambiental-Territorial.

Las **EIB** que contestan arrojan resultados de desempeños en promedio buenos. Sobre la mayoría que no contesta puede inferirse que no se tienen tan buenos desempeños, en función de que no se dispone de información para reportar y/o no se consideran las cuestiones sobre las que se las interroga.

Si se analiza el **Programa de OPP** la evaluación que realizan las instituciones indica un buen desempeño. En la dimensión social del desarrollo, se desprende que la mayor incidencia asignada al mismo se encuentra en lo referido al aumento de los servicios hacia la población objetivo. La mejora de los servicios de apoyo complementarios también se valora positivamente con un desempeño entre bueno y muy bueno. En la dimensión económica del desarrollo, en general, se evalúa la incidencia del Programa de OPP con un desempeño calificado como bueno. En la dimensión ambiental-territorial la evaluación general del impacto del Programa de OPP es muy buena. Resulta de especial interés subrayar que dicha evaluación positiva **no es otra cosa que el efecto de una insistente modalidad de trabajo que tiene en el territorio su eje de acción**. La estructura que se ha dado el programa instalando gente que trabaja directamente en el campo ha contribuido al logro de los impactos que ahora se le atribuyen.

Finalmente, en la encuesta a beneficiarios se pregunta respecto al impacto de la obtención del crédito en diversos aspectos. Las preferencias reveladas en la encuesta muestran una muy **buena valoración de la mayoría de los emprendedores y empresarios respecto al impacto que tiene el microcrédito para el desarrollo de la empresa, mejorar las ventas y los resultados de la empresa**, e incluso para mejorar sus condiciones de ingresos y calidad de vida. Por lo tanto, se destaca que desde la perspectiva de los clientes el microcrédito tiene una contribución al desarrollo de sus empresas pero también a la mejora de sus condiciones de vida. Esto vuelve más necesario aún una evaluación de las instituciones desde una perspectiva de desarrollo.

En definitiva, las instituciones muestran, desde esta mirada integral del desarrollo, aspectos a favor y otros en el debe. Se recomienda trabajar con las EIB para que puedan ver la importancia de poder evaluar la contribución de las acciones e intervenciones desde la mirada del desarrollo, cuestión que debería ser atractiva y necesaria para la Intendencias que cada vez más tienden a asumir el rol de promotores del desarrollo en sus departamentos.

Por lo tanto, la consideración de la evaluación en términos del desarrollo desde la perspectiva integral permite identificar en que aspectos el sector, y sus instituciones, presentan debilidades o fortalezas, más allá de un desempeño global, permitiendo focalizar acciones para mejorar el desempeño, en cuanto contribución de las MF al fin último del desarrollo.

Claramente, y en línea con las otras recomendaciones realizadas, **conviene desarrollar acciones y esquemas de incentivos que promuevan las actividades, procesos y productos que busquen mejores resultados e impactos en términos de desempeño social inclusivo, desarrollo de capacidades personales, mayor participación de los clientes y beneficiarios y una mejor gobernanza del sector**. Todo ello sumado al esfuerzo de generar información que permita construir indicadores sobre estas categorías y dimensiones.

5.5 Estrategia de implementación de la metodología

En primer lugar hay que señalar que la metodología diseñada se focalizó en establecer una línea de base para la evaluación del desempeño general del sector de MFy, dentro de ese marco, del Programa de OPP, desde un enfoque de capacidades y contribución al desarrollo integral y el desempeño social.

La constatación de los aspectos a mejorar en cuanto a la posibilidad de recoger mejor información para completar los indicadores que propone la metodología llevan a proponer una estrategia de implementación de la metodología por fases sucesivas, de forma que se tienda al aprovechamiento máximo de su potencial en el 2016.

En este sentido, llamamos a esta primera aplicación de la metodología la versión beta, una aplicación en 2014 sería la versión 1.0 y en 2016 se aplicaría la versión 2.0. Como criterio general se recomienda que la metodología se aplique cada dos años en general (con las modificaciones que se vayan entendiendo pertinentes) y desde 2016 en particular con un conjunto de instrumentos ya consolidados.

6 BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

2010 CGAP MIV Survey. CGAP, 2010.

2012 Symbiotics MIV Survey. Symbiotics Research & Advisory, 2012.

Alonso, J.L. y Méndez, R (2000). “Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España”, Ed. CIVITAS, Madrid.

Arocena, J. (1995). “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Centro Latinoamericano de Economía Humana - Nueva Sociedad, Caracas.

Barnes, C. (2001). “Microfinance Program Clients and Impact: An Assesment of Zambuko Trust”, USAID, Zimbabwe.

Barreiro Cavestany, F. (2000). “Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local”, Documento de Trabajo.

Baur, S., Bédécarrats, F., Lapenu, C. (2011). “Combining social and financial performance: A paradox?”, CERISE, Global Microcredit Summit, Noviembre 14-17, Valladolid, España.

Bédécarrats, F. y Lapenu, C. (2013). “Assessing Microfinance: Striking the Balance between Social Utility and Financial Performance”, en Jean-Pierre Gueyie y otros (ed.) Microfinance in Developing Countries, capítulo 4, Ed. Palgrave Macmillan.

Bernal, R. y Peña, X. (2011). “Guía práctica para la evaluación de impacto”, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de estudios sobre desarrollo económico; Ediciones Uniandes, Bogotá.

Blundell, R. y Costa Dias, M. (2009). “Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics”, en Journal of Human Resources, University of Wisconsin Press, vol. 44.

BPS – DGI. Registros de empresas, Año 2009.

Chorro, M. (2010). “Financiamiento a la inversión de las pequeñas y medianas empresas: el caso de El Salvador”, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010). “Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores”, LC/G.2420, Naciones Unidas.

CERISE (2011). “Social Performance Indicators”, Microfinance Information Exchange, Versión 3.3.1. CERISE, Rede de intercambio en Microfinanzas, París.

Consultative Group to Assist the Poor.(CGAP) Microfinance Investment Vehicles Disclosure Guidelines. Guía. Washington, DC: CGAP, 2010.

CGAP (2007). “Más allá de las buenas intenciones: Cómo medir el desempeño social de las instituciones financieras”, en Enfoques N° 41.

De Franco, A. (2004). “¿Por qué precisamos de desarrollo local integrado y sostenible?”. En Instituciones y desarrollo n°6, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Demaestri, E. et al. (2006). “Informe de proyecto para el BID: Programa de Microfinanzas para el desarrollo productivo. Documento Conceptual”. (No. UR-L1010) (p. 16), Uruguay.
- DINAPYME (2008). “Encuesta nacional de mpymes industriales y de servicios”. Uruguay.
- Dunford, C., Watson, A. y Awimbo, A. (2008). “Financiando vidas más saludable”, Microcredit Summit Campaign, Washington.
- Economist Intelligence Unit (2008-2012). Microscopio Global sobre el entorno de negocios para las Microfinanzas 2008. The Economist.
- Esser, Klaus, WoldfangHillebrand, Dirk Messner, and Jorg Meyer-Stammer. “Competitividad Sistémica: Nuevo Desafío a Las Empresas y a La Política.” Revista de La CEPAL No 59 (1996): 39–52.
- Ferraro, C. (comp.) (2011). “Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina”, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Fuentes, Fernando, and Jorge Marschall. “Eficiencia de Las Instituciones y Desempeño Económico.” Estudios Públicos 76 (1999).
- García, F. y Perdomo, Y. (2011). “Los microcréditos como herramienta de desarrollo: revisión teórica y propuesta piloto para el África Subsahariana”, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 70, abril, pp. 101-126.
- Gartner, W.B. (1988). “Who is an Entrepreneur? Is the Wrong Question”, University of Baltimore, Baltimore.
- Gutiérrez, M. (2009). “Las Microfinanzas: El sistema financiero en Guatemala”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Hombrados-Mendieta, Ma Isabel, and Jacinto Gómez. “Potenciación En La Intervención Comunitaria.” Intervención Psicosocial 10, no. No 1 (2001): 55–69.
- INDES – BID (2006). “Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina”, Vera, M. Editor.
- Jorba Galdós, Laia. “Deliberación y Preferencias Ciudadanas: Un Enfoque Empírico. La Experiencia de Córdoba.” Revista Española de Investigaciones Sociológicas 132 (2010): 133–146.
- Kantis, H. y otros (2002). “Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional”, Fundes Internacional, BID, Washington.
- Kopits, George. “Transparency in Government Operations,” 2000.
- Lacalle, M. (2008). “Microcréditos y pobreza: De un sueño al Nobel de la Paz”, Turpial editorial, Madrid.
- Matus, Carlos. Adiós, Señor Presidente. Ediciones de la UNLa, n.d
- Moffitt, R. (2003). “The Role of Randomized Field Trials in Social Science Research: A Perspective from Evaluations of Reforms of Social Welfare Programs”, Institute for Research on Poverty.
- Méndez, R. (2000). “Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores” en Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España, Alonso, J.L. y Méndez, R., Ed. CIVITAS, Madrid.
- OPP - Programa de Microfinanzas para el desarrollo productivo (2007). “Contrato de préstamo OPP/ DIPRODE – BID”, Programa 1874 OC-UR, Uruguay.
- OPP - Programa de Microfinanzas para el desarrollo productivo (2007). “Reglamento operativo”, Programa 1874 OC-UR, Uruguay.

- OPP - Programa de Microfinanzas para el desarrollo productivo (2006). “Memorando de apoyo a la preparación y ejecución del Programa”.
- OPP - Programa de Microfinanzas para el desarrollo productivo. “Informes de avance semestrales de progreso”, Programa 1874 OC-UR, Uruguay, varios semestres.
- OPP - Udelar/FCEA (2012). Convenio para crear metodologías de análisis de desempeño e impacto y fortalecer a la unidad ejecutora del Programa de Microfinanzas para el desarrollo productivo y contribuir en la sensibilización de la temática de Microfinanzas.
- Quintero Marín, R. (2004). “Desarrollo integral local”, Fundación Social, Bogotá.
- Pascale, Ricardo, and Pablo Pascale. En Busca de La Confianza Perdida. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Plaza, 2010.
- Pavón, L. (2010). “Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009)”, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ray, D. (1998). “Economía del desarrollo”, Ed. Antoni Bosch, España.
- Reed, L.R. (2011). “Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito 2011”, Microcredit Summit Campaign, Washington.
- Rodríguez Miranda, A. (coord.) (2011). “Desarrollo de capacidades para emprender. Manual para equipos técnicos e instituciones que apoyan microemprendimientos”, Rodríguez Miranda, A.; Fernández Pavlovich, M.; Sbrocca, F. y Assandri, C., Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Rozas, Daniel. Implementación de La Protección Al Cliente En Microfinanzas-Prácticas Actuales. Centro para la Inclusión Financiera, 2011.
- Sen, A. (2000). “Desarrollo y libertad”, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Shrivastava, Paul. “A Typology of Organizational Learning Systems”. Journal of Management Studies 20 (1983): 7–28.
- Stock, J. y Watson, M. (2006). “Introduction to Econometrics”. En Series in Economics, Boston MA. Addison-Wesley 2ª edición.
- Vázquez Barquero, A. (2005). “Las nuevas fuerzas del desarrollo”, Antoni Bosch, Madrid.
- TODD, H. (1996). “Women at the Center”, University Press Limited, Bangladesh.
- TODD, H. (2001). “Paths out of Poverty: The Impact of SHARE Microfin Limited in Andhra Pradesh, India”. Unpublished Imp-Act report.
- White, H. (2009). “Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice”, Working Paper n°3, International Initiative for Impact Evaluation.
- World Commission on Environment and Development (1987). “Informe Brundtland”, en OurCommonFuture, Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo, Naciones Unidas, Oxford, RU: OxfordUniversityPress.
- Yaffé, Jaime. “La Maldición de MAUÁ.” Boletín de Historia Económica No 2 (2003): 21–26.
- Yunus, M. (2006). “El banquero de los pobres”, Ed. Paidós Ibérica, Barcelona.
- Woller. Social Performance Map, 2008.

