

APOYANDO EL DESARROLLO DE SISTEMAS FINANCIEROS INCLUYENTES

DIRECTRICES PARA LOS COOPERANTES
INTERNACIONALES SOBRE BUENAS
PRÁCTICAS EN MICROFINANZAS

Diciembre de 2004

Las lecciones aprendidas durante 30 años se traducen en una orientación práctica para las agencias de cooperación internacional, fundaciones, ONGs internacionales, inversores privados y otros que financian las microfinanzas.

EL DESAFÍO DE LAS DIRECTRICES PARA COOPERANTES: DÉNOS SU OPINIÓN

Las nuevas Directrices para cooperantes internacionales incluyen los puntos de vista de un amplio abanico de miembros del personal de las agencias de la cooperación internacional que trabajan para apoyar el desarrollo de unos sistemas financieros incluyentes. No obstante, para medir el verdadero valor de estas directrices necesitamos que nos hagan saber si tienen una aplicación práctica en su trabajo diario. Confiamos en ustedes, los usuarios, para que pongan en práctica estas directrices y nos den su opinión para así poder mejorarlas antes de publicar la siguiente edición.

Comparta con nosotros su experiencia con estas directrices, ya sea mediante el formulario adjunto por fax o visitando www.cgap.org/donorguidelines. Recopilaremos sus comentarios y opiniones hasta junio de 2006 y publicaremos la segunda edición en noviembre de 2006.

APOYANDO EL DESARROLLO DE SISTEMAS FINANCIEROS INCLUYENTES

DIRECTRICES PARA LOS COOPERANTES
INTERNACIONALES SOBRE BUENAS
PRÁCTICAS EN MICROFINANZAS

Diciembre 2004

El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre



© CGAP/Banco Mundial, 2004

Todos los derechos reservados
Fabricado en los Estados Unidos de América

Los cooperantes miembros el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre tienen permiso para reproducir y divulgar libremente este documento.

El resto de solicitudes para reproducir y divulgar el documento (gratuitamente) serán satisfechas sin ningún costo previa notificación al CGAP.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	v
Prólogo	vii
Resumen de los principios claves de las microfinanzas	ix
Objetivos y estructura de las directrices	x
Parte I. Introducción	1
Visión	1
Sistemas financieros incluyentes	2
La función de los cooperantes	3
Parte II. Conocimiento de las necesidades de los clientes pobres	5
Parte III. Apoyar el desarrollo de sistemas financieros incluyentes	8
El nivel micro: Cómo promover unas instituciones sólidas de primer piso	9
El nivel meso: Cómo apoyar la infraestructura de la industria	14
El nivel macro: Cómo fomentar un clima de política propicio y garantizar una función adecuada del gobierno	17
Parte IV. Cómo garantizar la eficacia de los cooperantes	20
Elementos de la eficacia	20
Ventaja comparativa, armonización y colaboración	22
Retos de la frontera	23
Glosario de términos	24
Anexos	28
Anexo 1. Recursos adicionales	28
Anexo 2. Indicadores de desempeño mínimo para instituciones financieras de primer piso	33

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de estas directrices para los cooperantes internacionales es aumentar la concienciación de éstos sobre las buenas prácticas y mejorar la eficacia de las operaciones de dichos cooperantes en las microfinanzas. Las lecciones aprendidas durante 30 años de apoyo al sector se traducen en una orientación práctica y operativa para el personal de las agencias de la cooperación internacional.

Los 31 cooperantes miembros del CGAP han definido una visión para el futuro de las microfinanzas: un mundo en que los pobres de cualquier lugar disfruten de acceso permanente a una amplia gama de servicios financieros prestados por distintos tipos de instituciones a través de diferentes mecanismos adecuados. Para mejorar su vida financiera, los **clientes pobres** requieren unos servicios financieros que tengan en cuenta sus necesidades más allá del crédito a la microempresa: unos servicios que engloben a los ahorros, las transferencias, los pagos y los seguros. No obstante, los servicios financieros no son la panacea para todos los pobres. Los indigentes necesitan con frecuencia otras intervenciones de desarrollo, como programas de redes de protección.

Unas microfinanzas sostenibles a gran escala sólo se pueden lograr si los servicios financieros a los pobres se integran en unos **sistemas financieros** globales. La clave para la eficacia de los cooperantes internacionales en la creación de sistemas financieros es complementar el capital privado, no reemplazarlo, y acelerar unas soluciones de mercado innovadoras. El financiamiento concesional contribuye a fortalecer la capacidad institucional de los proveedores de servicios y a garantizar el desarrollo de servicios experimentales (nivel micro), a apoyar infraestructuras como agencias de evaluación, centrales de riesgos y la capacidad de auditoría (nivel meso) y a fomentar un clima de política propicio (nivel macro).

El pilar de los sistemas financieros siguen siendo las instituciones de **nivel micro**, o de primer piso, que prestan servicios directamente a los clientes. Se necesita una amplia gama de instituciones financieras y no financieras para satisfacer las necesidades de los pobres. La sostenibilidad financiera resulta esencial para llegar a un gran número de personas de escasos recursos y para lograr unos beneficios sociales en el largo plazo.

El **nivel meso** hace referencia a la infraestructura general del sistema financiero, que incluye a auditores, agencias de evaluación, redes y asociaciones, centrales de riesgos, sistemas de transferencias y pagos y proveedores de servicios técnicos y de tecnología de la información. El apoyo de los cooperantes a este nivel pretende extender estos servicios a las microfinanzas para incorporar éstas a los sistemas financieros formales en vez de marginarlas.

A **nivel macro** es necesario un clima macroeconómico y de política propicio y estable para mantener un sistema financiero a favor de los pobres. Los organismos gubernamentales han de desempeñar una función constructiva en el apoyo a la liberalización de las tasas de interés, el control de la inflación y la provisión de una reglamentación prudencial y una supervisión de las instituciones que captan depósitos. Los cooperantes no deberían apoyar la prestación directa de servicios financieros por parte de los gobiernos.

No es posible que todos los cooperantes internacionales trabajen a todos los niveles del sistema financiero. En su lugar, cada uno de ellos debería actuar sobre su **ventaja comparativa**. Cinco elementos de la eficacia de los cooperantes pueden ayudar a las agencias a definir sus fortalezas específicas e identificar a socios que complementen sus capacidades: (1) claridad y coherencia estratégica, (2) sólida capacidad del personal, (3) responsabilidad ante los resultados, (4) gestión relevante de los conocimientos e (5) instrumentos apropiados.

A pesar de que se ha aprendido mucho sobre cómo ser eficaz en las microfinanzas, **aún quedan retos sin resolver** como las finanzas rurales, el desarrollo de productos en los microseguros y las remesas y la medición del impacto social, entre otras, requieren una mayor experiencia para definir las buenas prácticas.

PRÓLOGO

Los servicios financieros a los pobres, o microfinanzas, pueden representar una poderosa herramienta en la lucha contra la pobreza. El acceso a servicios financieros como ahorros, crédito, transferencias, pagos y seguros puede ayudar a los pobres a tomar el control de sus vidas financieras. Cuando se aplican buenas prácticas, este acceso puede dotarles de los medios para tomar decisiones vitales sobre invertir en negocios, enviar a los niños a la escuela, mejorar la asistencia médica a sus familias, cubrir el costo de obligaciones sociales clave como el matrimonio y protegerles de crisis como enfermedades, la muerte y los desastres naturales. Sin embargo, no se debería considerar a las microfinanzas como una panacea para la reducción de la pobreza, puesto que también son necesarias otras inversiones sociales y económicas.

Se estima que la comunidad de cooperantes gasta entre US \$800 millones y \$1.000 millones al año en microfinanzas. Las agencias de cooperación valoran especialmente las microfinanzas porque el acceso de los pobres a los servicios financieros puede contribuir a la reducción de la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015. Los ODM establecen unos resultados concretos de desarrollo relacionados con distintas dimensiones de la pobreza, entre las que figuran los ingresos, la salud, la educación y la mejora del sistema de desarrollo internacional.

El compromiso de aplicar buenas prácticas a las microfinanzas proviene de las instancias más altas de los países y agencias de cooperación. En junio de 2004, el Grupo de los Ocho (G8) aprobó los “Principios clave de las microfinanzas” en una cumbre de jefes de estado celebrada en Sea Island, Georgia (véase el recuadro de la página 1). El CGAP, un consorcio de 31 cooperantes miembros públicos y privados y una cámara de compensación para las microfinanzas, fue el encargado de elaborar estos principios. Las directrices que incluye este documento traducen los Principios clave en una orientación operativa concreta para el personal de las agencias de cooperación internacional.

Las Revisiones de pares de las agencias de cooperación de microfinanzas, iniciadas por los cooperantes miembros del CGAP en 2002, abordaban colectivamente la eficacia de la ayuda desde la perspectiva de los procedimientos,

procesos y sistemas internos de las agencias.¹ En febrero de 2004, los directores de las 17 agencias participantes debatieron los resultados de las revisiones de pares y subrayaron la importancia de una mayor eficacia de la ayuda en la creación de sistemas financieros incluyentes.² En consecuencia, acordaron un memorando y un programa de trabajo conjuntos para codificar las buenas prácticas. Las *Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas* se basan en este compromiso de alto nivel con las buenas prácticas y la armonización de los cooperantes.

¹ Consulte la Parte IV de estas directrices para obtener una descripción de la iniciativa del CGAP para la eficacia de la ayuda. Las siguientes agencias participaron en la iniciativa: Agence française de développement, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Comisión Europea, DANIDA, Departamento de Desarrollo Internacional, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Países Bajos, Organización Internacional del Trabajo y Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas/Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

² El término “sistemas financieros incluyentes” hace referencia a la integración de las microfinanzas en los sistemas financieros formales para garantizar un acceso permanente a los servicios financieros de un gran número de personas de escasos recursos. La prestación de distintas formas de servicios financieros por parte de una amplia gama de instituciones exige el desarrollo a tres niveles: micro (instituciones financieras de primer piso y otros proveedores), meso (infraestructura financiera) y macro (clima de política propicio).

RESUMEN DE LOS PRINCIPIOS CLAVES DE LAS MICROFINANZAS

Estos principios fueron formulados y aprobados por CGAP y sus 28 miembros cooperantes, y adicionalmente fueron aprobados por el Grupo de los Ocho (G8) Jefes de Estado durante la Cumbre G8 el 10 de junio de 2004.

1. **Las personas de escasos recursos necesitan una variedad de servicios financieros, no sólo préstamos.** Además de crédito, la gente pobre desea contar con servicios de depósito, seguros y servicios de transferencia de dinero.
2. **Las microfinanzas representan una herramienta poderosa en la lucha contra la pobreza.** Los hogares pobres utilizan los servicios financieros para aumentar sus ingresos, invertir en bienes y reducir su vulnerabilidad a choques externos.
3. **Las microfinanzas se refieren a la creación de sistemas financieros que atiendan las necesidades de las personas pobres.** Las microfinanzas podrán alcanzar su máximo potencial, solamente si son integradas al sistema financiero ya establecido de un país.
4. **Las microfinanzas pueden y deben ser sostenibles si se espera alcanzar a un gran número de personas pobres.** A menos que los proveedores de microfinanzas cobren lo suficiente para cubrir sus costos, siempre estarán limitados por la escasa e incierta oferta de subsidios por parte de cooperantes y gobiernos.
5. **Las microfinanzas requieren la construcción de instituciones financieras locales y permanentes** que puedan atraer depósitos domésticos, reciclarlos en forma de préstamos, y ofrecer otros servicios financieros.
6. **El microcrédito no es siempre la solución.** Otros tipos de ayuda son ideales para aquellas personas tan pobres que no tienen ingresos ni medios de repago.
7. **Los techos a las tasas de interés pueden perjudicar el acceso de las personas pobres a créditos.** Cuesta mucho más hacer varios préstamos pequeños que hacer pocos préstamos grandes. La fijación de tasas de interés máximas impide que las instituciones microfinancieras cubran sus costos, y por ello corten la oferta de crédito para las personas pobres.
8. **El papel del gobierno es uno de facilitador, no el de un proveedor directo de servicios financieros.** Los gobiernos casi nunca pueden desempeñar un buen papel como prestamistas, sin embargo estos pueden establecer un marco político de apoyo.
9. **Los fondos de los cooperantes deben complementar en vez de competir con el capital del sector privado.** Los subsidios que ofrecen los cooperantes deben ser una ayuda temporal de arranque y están diseñados a apoyar a una institución hasta que ésta pueda explotar fuentes de fondos privadas, tales como depósitos.
10. **La limitación crucial es la insuficiencia de instituciones sólidas y de gerentes calificados.** Los cooperantes deberán centrar su ayuda en la construcción de capacidad institucional.
11. **Las microfinanzas funcionan mejor cuando se revela y mide su desempeño.** La revelación de datos no sólo ayuda a los accionistas a juzgar los costos y las ganancias, sino también a mejorar el desempeño. Las IMFs necesitan reportar información exacta y comparable sobre su desempeño financiero (p. ej. repago de préstamos y recuperación de costos) al igual que sobre su desempeño social (p. ej. número y nivel de pobreza de los clientes).

OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DE LAS DIRECTRICES

Los principios de los que ya disponían los cooperantes para las microfinanzas, “*Micro and Small Enterprise Finance: Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries*” (Financiamiento de la Pequeña y la Microempresa: Principios Directores para la Selección y Apoyo de Intermediarios, conocidos popularmente como el “Pink Book”) fueron desarrollados conjuntamente en 1995 por el Grupo de Trabajo de Cooperantes sobre el Desarrollo del Sector Financiero y el Comité de Agencias de cooperación internacional para el Desarrollo de la Pequeña Empresa del Banco Mundial.

El Pink Book ha resistido el paso del tiempo en lo que respecta al financiamiento de instituciones microfinancieras de primer piso (IMF).³ Sin embargo, las microfinanzas son un campo dinámico que ha evolucionado enormemente desde la publicación del Pink Book. En la actualidad cada vez se considera más a las microfinanzas como una parte integral (no marginal) del sistema financiero. Esta idea no sólo ofrece la posibilidad de un incremento masivo en la cobertura de los pobres, sino que también implica un conjunto mucho más amplio, diverso y complejo de cuestiones operativas e instituciones.

Existe un creciente consenso sobre lo que se necesita para garantizar el acceso permanente de los pobres a los servicios financieros a través de instituciones sostenibles. Unos 30 años de experiencia y, más recientemente, la participación activa y el intercambio con el CGAP y otros foros, han permitido a los cooperantes aprender bastante sobre lo que funciona y lo que no en el apoyo a sistemas financieros a favor de los pobres. No obstante, queda mucho por aprender. La mayor parte de las personas sin recursos carecen de acceso a los servicios financieros básicos, por lo que las microfinanzas (y el apoyo a éstas de los cooperantes) aún han de desarrollar todo su potencial. De hecho, el acuerdo entre el personal técnico sobre las buenas prácticas básicas sigue sin reflejarse de un modo coherente en las operaciones de las agencias de coope-

³ Las instituciones microfinancieras (IMF) son instituciones financieras que se enfocan en prestar servicios de microfinanzas. Las IMF engloban a distintos tipos de instituciones que pueden ser formales (bancos), semiformales (cooperativas, organizaciones no gubernamentales, pequeñas cajas de ahorros) o informales (grupos de ahorro y crédito).

raicón sobre el terreno. Esta realidad llevó al CGAP a facilitar un proceso para elaborar unas directrices sobre buenas prácticas actualizadas que incorporaran el nuevo aprendizaje.⁴

Las nuevas directrices pretenden aumentar la concienciación del personal de las agencias de cooperación sobre las buenas prácticas y mejorar la eficacia de las operaciones de las agencias de cooperación en microfinanzas. La cuestión clave que abordan las directrices es: ¿Cuál es el mejor uso de los subsidios? Para responder a esta pregunta, las directrices reúnen las lecciones aprendidas en los últimos años sobre las condiciones básicas para unas microfinanzas satisfactorias haciendo hincapié en el apoyo de los cooperantes al sector principalmente en alianza con socios privados.

Basándose en estas lecciones, las *Directrices para los cooperantes internacionales sobre buenas prácticas en microfinanzas* ofrecen una orientación práctica y operativa al personal de las agencias de cooperación sobre el terreno y en las sedes centrales que se encarga de conceptualizar, diseñar, implementar y supervisar programas relacionados con la mejora del acceso de los pobres a los servicios financieros. No se pretende dictar una forma de apoyar las microfinanzas, sino apoyar distintos enfoques y prioridades dentro de un marco de unos principios básicos de buenas prácticas. Las *Directrices para los cooperantes internacional* también destacan cuestiones que permanecen sin resolver y requieren una mayor experiencia antes de que se pueda lograr un consenso sobre las buenas prácticas.

Las directrices fueron desarrolladas por y para miembros del CGAP, entre los que figuran cooperantes bilaterales, fundaciones y bancos de desarrollo multilaterales, todos ellos denominados en común “socios de desarrollo internacional”. También se pueden aplicar las directrices a muchas otras organizaciones que financian las microfinanzas o que diseñan y gestionan programas de microfinanzas en nombre de los cooperantes, como organizaciones no gubernamentales internacionales (ONG), unidades de gestión de proyectos, instituciones financieras de segundo piso, inversionistas sociales y comerciales y consultores. Así pues, tal y como se emplea en las *Directrices para los cooperantes internacionales*, el término “cooperante” engloba a todos estos socios de desarrollo.

Las *Directrices para los cooperantes internacionales* constan de cuatro partes. La Parte I presenta una nueva visión de unos sistemas financieros incluyentes que trabajen para la mayoría de los pobres y discute la función de los cooperantes. La Parte II aborda las necesidades de servicios financieros de los clientes pobres (la demanda). La Parte III examina el sistema financiero (la oferta) a tres niveles: micro (instituciones financieras y organizaciones de primer piso como minoristas, comerciantes agrícolas, intermediarios de

⁴ Se creó un subcomité del Comité Ejecutivo del CGAP para liderar el proceso en consulta con todos los cooperantes miembros e interesados directos. Los miembros del subcomité eran Brian Branch, Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito; Frank DeGiovanni, Fundación Ford; y David Stanton, Departamento Británico para el Desarrollo Internacional. Para obtener más información acerca del CGAP, visite www.cgap.org.

comercialización y proveedores de insumos que prestan servicios financieros directamente a clientes pobres), meso (infraestructura de la industria) y macro (propicia la política y la función de los gobiernos).⁵ La segunda y la tercera parte describen las lecciones aprendidas y directrices operativas prácticas. Finalmente, la Parte IV analiza los principios básicos para mejorar la eficacia de los cooperantes, la armonización y la colaboración en las microfinanzas, basándose en el trabajo sobre la eficacia de la ayuda que están implementando en la actualidad los cooperantes miembros del CGAP. También menciona una serie de “retos de la frontera” sobre las que existe un menor consenso. Hay que trabajar más sobre estas cuestiones antes de que se puedan definir unas buenas prácticas.

⁵ Una “institución financiera” hace referencia a cualquier institución (pública o privada) que capte fondos (del público, cooperantes u otras instituciones) y los invierta en activos financieros como préstamos, bonos o depósitos en vez de en propiedades tangibles. En un sistema financiero, la infraestructura de la industria incluye a auditores, agencias de evaluación, redes profesionales, asociaciones comerciales, centrales de riesgos, sistemas de transferencias y pagos, proveedores de servicios técnicos y de tecnología de la información. Estos actores constituyen lo que se denomina el nivel meso en este documento.

PARTE I. INTRODUCCIÓN

VISIÓN

“La dura realidad es que la mayoría de los pobres del mundo aún carecen de acceso a unos servicios financieros sostenibles, ya se trate de ahorros, crédito o seguros. El gran desafío que se nos plantea es enfrentar las limitaciones que impiden a las personas una participación total en el sector financiero.... Juntos, podemos y debemos crear unos sectores financieros incluyentes que ayuden a las personas a mejorar su vida”.

—*Kofi Annan, Secretario General de la ONU, 2003*

Los servicios financieros pueden desempeñar una función esencial en la reducción de la pobreza. El acceso permanente a los servicios financieros puede permitir a los pobres aumentar sus ingresos, invertir en bienes y reducir su vulnerabilidad frente a crisis externas. Los servicios financieros pueden conferir poder a los hogares de escasos recursos, permitiéndoles pasar de una supervivencia al día a una planificación para el futuro, adquiriendo activos físicos y financieros e invirtiendo en una mejor nutrición, unas mejores condiciones de vida y en la salud y educación de sus hijos. Puesto que los servicios financieros se pueden prestar de un modo sostenible, es posible disfrutar de estos beneficios mucho después de la finalización de los programas de los cooperantes a del gobierno.

Mediante un proceso participativo que involucró a múltiples interesados, los 31 cooperantes miembros del CGAP han definido una visión para el futuro de las microfinanzas. En esta nueva visión, los pobres de todos los lugares del mundo en desarrollo disfrutan de acceso permanente a una amplia gama de servicios financieros, prestados por distintos tipos de instituciones financieras y no financieras a través de diferentes mecanismos adecuados. Los servicios financieros para los pobres incluyen ahorros, crédito, servicios de pagos y transferencias y seguros. Entre los proveedores figuran instituciones microfinancieras no gubernamentales, cooperativas de ahorro y crédito, bancos comerciales, organizaciones basadas en la comunidad con vínculos con los bancos, compañías de seguros, bancos estatales y otros. Las *Directrices para*

los cooperantes internacionales intentan codificar lo que ya se sabe sobre los principios básicos de las buenas prácticas, consolidando un cuerpo de conocimientos operativos que puedan llevar al cumplimiento de esta visión.

SISTEMAS FINANCIEROS INCLUYENTES

La nueva visión reconoce que solamente se pueden lograr unas microfinanzas sostenibles a gran escala si los servicios financieros a los pobres se integran en los tres niveles de un sistema financiero: micro, meso y macro.⁶ En general, la integración permite un mayor acceso al capital por parte de las instituciones que atienden a los pobres, una mejor protección de los ahorros de estos pobres y una mayor legitimidad y profesionalización del sector. En último término, la integración en el sistema financiero podría abrir los mercados financieros a la mayoría de las personas que viven en los países en desarrollo, incluyendo a clientes más pobres y más alejados geográficamente que los que disfrutaban de acceso en la actualidad.

El éxito en el desarrollo de sistemas financieros incluyentes radica en las contribuciones de un amplio abanico de actores y en su capacidad para trabajar juntos con eficacia. Además, los sistemas financieros para los pobres dependen de las condiciones existentes, como infraestructura, acceso a los mercados, tecnología de la producción y disponibilidad de información para reducir riesgos. El pilar de los sistemas financieros siguen siendo las instituciones de primer piso que prestan servicios directamente a los clientes (“nivel micro”).

Es necesaria además una infraestructura de apoyo que incluya auditores de calidad, agencias de evaluación, redes profesionales, asociaciones comerciales, centrales de riesgos, sistemas de pagos y transferencias, proveedores de servicios técnicos y de tecnología de la información e instructores para reducir los costos de transacción, aumentar el alcance, fortalecer la capacidad y fomentar la transparencia entre las instituciones de primer piso.⁷ Esta infraestructura conocida como el “nivel meso”, puede traspasar fronteras nacionales e incluir a actores regionales o globales.

Finalmente se requiere un clima macroeconómico y de política propicio y estable para mantener un sistema financiero a favor de los pobres. Los bancos

⁶ Aunque estas directrices hacen referencia a un sistema financiero de tres niveles (micro, meso y macro), numerosos actores individuales de cada uno de los niveles no se dedican exclusivamente al trabajo en el sector financiero (p.ej., auditores, procesadores agrícolas, proveedores de servicios técnicos). El sector financiero se define de un modo más limitado para incluir solamente a aquellos actores involucrados directamente en la prestación de servicios financieros o la supervisión de instituciones financieras.

⁷ Una red de microfinanzas es un grupo de instituciones (habitualmente internacionales o regionales) que se suelen centrar en torno a una organización de apoyo a la red con el objetivo de fomentar la aparición de nuevas instituciones, el desarrollo de normas, la venta de fondos al por mayor, la prestación de servicios técnicos, la implementación de una gestión de los conocimientos y/o el liderazgo de iniciativas de reforma de política. Una central de riesgos es un registro o una base de datos que mantiene información sobre los consumidores, incluyendo datos demográficos, pautas de pago de distintos tipos de obligaciones de crédito y registros de deudas incobrables.

centrales, los ministerios de finanzas y otras entidades gubernamentales nacionales constituyen los principales actores del “nivel macro”.

Es importante señalar que puede resultar difícil aplicar todos los aspectos de un sistema financiero incluyente en todos los países. Como en cualquier otra área de desarrollo, uno de los puntos de partida más importantes debería ser el contexto del país. Por ejemplo, en países con unos sistemas financieros inexistentes o que no funcionen adecuadamente, el punto de partida para la creación de un acceso permanente de los pobres a los servicios financieros será diferente al punto de partida en países con unos sistemas financieros florecientes. Las desigualdades en el acceso a los servicios financieros también se encuentran en países con sólidos sistemas financieros y pueden ser necesarias intervenciones para solventar fallos de mercado y expandir el acceso. Un sistema financiero que funcione se debería considerar como una condición necesaria, pero sin duda suficiente, para garantizar el acceso permanente de los pobres a los servicios financieros.

LA FUNCIÓN DE LOS COOPERANTES

Los socios del desarrollo internacional han desempeñado una función importante en el apoyo al surgimiento y desarrollo de las microfinanzas. No obstante, puesto que los programas de cooperantes sobre el terreno no reflejan de un modo coherente su compromiso con las buenas prácticas, no siempre han logrado los impactos deseados. En algunos casos, lo que han hecho estos programas es retrasar el desarrollo de unos sistemas financieros incluyentes desvirtuando los mercados y desplazando la iniciativa local comercial con préstamos obtenidos a bajo interés o sin interés. Los cooperantes han de reconocer que solamente desempeñan una función de apoyo y que son sus socios sobre el terreno los que prestan los servicios financieros. Como mínimo, las *Directrices para los cooperantes internacionales* pretenden poner en práctica una especie de juramento hipocrático para los cooperantes de “no perjudicar”.

A medida que las microfinanzas evolucionan y se incrementa su complejidad, los cooperantes enfrentan un desafío aún mayor: aumentar la profesionalidad y aplicar buenas prácticas. Han de trabajar con un abanico mucho más amplio de actores en los tres niveles (micro, meso y macro) y permitir que los socios de los sectores público y privado cumplan sus funciones respectivas. Además, la función de los cooperantes cambiará en el futuro de las microfinanzas en respuesta a nuevos desafíos, como la expansión y profundización del acceso, que el sistema financiero privado no pueda enfrentar automáticamente. Es imposible que todos los cooperantes trabajen en los tres niveles de un sistema financiero, pero cada intervención (independientemente del nivel) debería promover el crecimiento del sector en general. A esto se añade que la función de las intervenciones de los cooperantes en los distintos niveles dependerá de la fase de desarrollo del sistema financiero en su totalidad.

Uno de los desafíos fundamentales que enfrentan los cooperantes es cómo aplicar la serie de instrumentos de que disponen para proporcionar el mejor apoyo al surgimiento de unos sistemas financieros incluyentes. Estos instrumentos van desde donaciones de cooperantes y fundaciones bilaterales para asistencia técnica, préstamos, fortalecimiento de la capacidad institucional y desarrollo de infraestructura de la industria; pasando por préstamos blandos de bancos de desarrollo multilaterales a gobiernos para toda una serie de actividades, que incluyen el fortalecimiento de un clima propicio, el apoyo al desarrollo de infraestructura de la industria y la prestación de asistencia técnica y de préstamos con tasas de mercado o casi de mercado a instituciones financieras; hasta préstamos con tasas comerciales (cuasicapital y capital) de instituciones bancarias del sector público.

Los cooperantes trabajan cada vez más con gobiernos nacionales para integrar reformas del sector financiero, incluyendo una profundización financiera, en mecanismos nacionales como programa de evaluación del sector financiero (PESF), Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), enfoques sectoriales (SWAp) y apoyo presupuestario.⁸ Los cooperantes más involucrados en estas reformas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo multilaterales, deberían destacar el acceso a los servicios financieros en su marco de acción. Depende de los cooperantes, trabajando a través de interesados nacionales como los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, maximizar la coherencia de las actividades relacionadas con las microfinanzas dentro de este escenario más amplio utilizando las directrices de buenas prácticas que se describen en este documento. Un resultado de este proceso nacional podría ser un conjunto de normas de compromiso o un código de conducta entre socios de desarrollo internacional.

⁸ Los PESF son revisiones conjuntas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con el objetivo de promover la solidez de los sistemas financieros de los países miembros del FMI. Las ERP son elaboradas por países miembros del FMI a través de un proceso participativo y describen las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de un país para reducir la pobreza en el mediano plazo, incluyendo las necesidades de financiamiento externo. Los SWAp (Sector-wide approaches por sus siglas en inglés) constituyen una modalidad de financiamiento mediante la cual todo el financiamiento importante de un sector (p.ej., educación, salud, agricultura) apoya un solo programa de gastos del gobierno y éste tiene una gran participación en el proceso de desarrollo.

PARTE II.

CONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE LOS CLIENTES POBRES

La comunidad microfinanciera ha logrado grandes progresos en el conocimiento de cómo los pobres utilizan los servicios financieros y el impacto de estos servicios en su vida.⁹ Modelos anteriores de provisión de microfinanzas estaban determinados en su mayoría por la oferta, haciendo hincapié en la repetición de metodologías crediticias específicas. Cada vez goza de mayor aceptación la idea de que, para ser eficaces, los servicios financieros a los pobres han de estar determinados por el mercado y, por tanto, responder a las necesidades de los clientes. Los cooperantes no suelen trabajar directamente con los clientes finales de los servicios de microfinanzas (aunque algunas ONG locales e internacionales puede que lo hagan). Sin embargo, es importante que el personal de las agencias de cooperación conozca la realidad financiera de los pobres para garantizar que las operaciones de los cooperantes satisfagan la demanda de los clientes de un modo coherente.

Esta sección describe algunas de las lecciones clave aprendidas sobre los clientes de microfinanzas. Muchas de estas lecciones van en contra de lo que se podría pensar y acaban con creencias muy arraigadas (se podrían decir mitos) sobre los pobres.¹⁰

Lecciones aprendidas

- Los clientes pobres necesitan y están dispuestos a pagar distintos servicios financieros (p.ej., crédito, ahorros, transferencias, pagos, seguros), no sólo préstamos a la microempresa.
- Los pobres, incluso los muy pobres, ahorran. Con frecuencia, los ahorros se realizan de un modo informal, en especie, o de otra forma relativamente insegura (p.ej., animales, joyas, dinero bajo el colchón).
- Los servicios financieros a los pobres deberían responder a las necesidades del cliente, y no estar determinados por la oferta. Los intentos por importar metodologías crediticias de otros contextos han tenido distintos resultados.

⁹ Las *Directrices para los cooperantes* no pretenden definir a los pobres. En su lugar, intentan captar a todas las personas que se excluyen en la actualidad del acceso a los servicios financieros. Cada agencia cooperante definirá su propio grupo de clientes de microfinanzas posibles o existentes.

¹⁰ En el anexo 2 se describen recursos adicionales sobre el conocimiento de las necesidades de los clientes.

- Las instituciones financieras y otros proveedores de servicios financieros, no los cooperantes, son los que se encuentran en mejor situación para conocer las necesidades de los clientes y diseñar los servicios apropiados porque tienen contacto directo a diario con los clientes pobres.
- Los indigentes cuentan con una capacidad de absorción de la deuda muy limitada, por lo que el microcrédito puede no ser la solución más apropiada para ellos.¹¹ Del mismo modo, es posible que el microcrédito no sea adecuado para todas las situaciones, p.ej., el reasentamiento de refugiados.
- Unos programas focalizados de redes de protección social y unas inversiones en infraestructura y en tecnología de producción ofrecen a los indigentes y a las personas extremadamente vulnerables mejores alternativas que el microcrédito (p.ej., programas de alimentación, empleo asalariado en pequeñas y medianas empresas).
- Las iniciativas de protección a los consumidores (p.ej., garantía de la transparencia de la divulgación financiera, educación de los consumidores) pueden proteger a los clientes de las microfinanzas de prestamistas abusivos.

Directrices operativas

- **Verificar que el crédito constituye una limitación vinculante** para el logro de los objetivos de los cooperantes, especialmente en proyectos donde las microfinanzas no son el componente principal. Los proyectos financiados por cooperantes suelen suponer que es necesario el crédito cuando las principales limitaciones se encuentran en otros ámbitos (p.ej., una infraestructura débil, una tecnología de producción mediocre, un acceso limitado a los mercados) y otros servicios financieros o no financieros resultarían más adecuados. Tampoco suelen tener en cuenta la adopción de disposiciones financieras informales en el diseño de proyectos. En algunos casos, el apoyo de servicios de ahorro o seguros puede ser más relevante que el crédito.
- **No utilizar el microcrédito simplemente como un mecanismo de transferencia de recursos** para grupos de alto riesgo. Otros métodos pueden resultar más eficientes para el objetivo de la transferencia de recursos, (p.ej., programas de redes de protección para grupos extremadamente vulnerables). Los programas que canalizan el crédito a grupos específicos sin aplicar buenas prácticas pueden debilitar la disciplina financiera, dando como resultado un reembolso irregular de los clientes y el colapso institucional.

¹¹ En este documento, el término "indigente" se utiliza para describir a personas que son demasiado pobres para utilizar los servicios financieros de un modo eficaz y necesitan distintos tipos de asistencia al desarrollo (p.ej., redes de protección, programas de alimentos, programas de empleo).

- Aplicar el buen criterio para **garantizar que los intermediarios/proveedores financieros dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional** antes de comenzar el desarrollo de productos; no hay que presionar a las instituciones financieras para que desarrollen servicios que superen su capacidad.
- **Proporcionar un financiamiento flexible** para cubrir la investigación y el desarrollo y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad, permitiendo a los socios **introducir unos servicios financieros y unos mecanismos innovadores para la prestación de estos servicios**. Este trabajo, que se debería financiar mediante donaciones, incluye estudios de mercado por parte de instituciones financieras u otros actores de mercado adecuados que determinen las necesidades específicas de los posibles clientes.
- Apoyar leyes de **protección a los consumidores** con el objetivo de salvaguardar a los clientes pobres de los prestamistas abusivos.

PARTE III.

APOYAR EL DESARROLLO DE SISTEMAS FINANCIEROS INCLUYENTES

La clave para la eficacia de los cooperantes es encontrar formas de complementar el capital privado y el capital social, no de reemplazarlos, para acelerar unas soluciones de mercado innovadoras.¹² En muchos países, la dependencia del financiamiento de cooperantes y gobiernos (incluyendo bancos de desarrollo financiados por el gobierno) se debería ir reduciendo en términos relativos a medida que maduren las instituciones financieras locales y los mercados de capital privados.

Sin embargo, el financiamiento concesional sigue siendo necesario a todos los niveles del sistema. Se pueden emplear los subsidios para fortalecer la capacidad institucional entre los proveedores de servicios y apoyarlos en el desarrollo de servicios experimentales (nivel micro). También se puede hacer uso del financiamiento subsidiado para crear una infraestructura de agencias de evaluación, centrales de riesgos y capacidad auditora (nivel meso) que ofrezcan servicios a nivel minorista. Además de esto, los cooperantes deberían fomentar un clima de política propicio (nivel macro) que permita prosperar a los actores de los niveles micro y meso.

El valor añadido de los cooperantes radica en su capacidad única de promover la innovación mediante la investigación y el desarrollo, fomentar vínculos, promover una mayor transparencia y competencia entre los proveedores minoristas de servicios financieros y fortalecer la capacidad a todos los niveles. Este tipo de intervenciones no suele requerir grandes montos de financiamiento, pero sí insumos técnicos intensivos. En todos los casos, el objetivo de un financiamiento subsidiado debería ser la reducción de los riesgos reales y percibidos y de los costos de transacción de los actores locales, en su mayoría del sector privado, y la implicación de estos actores más a fondo en el sector.

En algunos casos, las instituciones focalizadas en poblaciones dispersas y de difícil alcance pueden exigir subsidios a más largo plazo, puesto que atender estos segmentos de clientes dificulta el logro de una viabilidad institucional. Además, puede haber casos en los que instituciones financieras bien dirigidas

¹² El capital social internacional hace referencia al capital privado que busca oportunidades de inversión basadas en una combinación de criterios sociales y financieros.

sean incapaces de obtener fondos suficientes para represtar debido a las imperfecciones de los mercados locales de capital. No obstante, en muchos mercados, los fondos de cooperantes para préstamos pueden perjudicar y desvirtuar los mercados locales.

Esta sección describe las lecciones aprendidas y ofrece directrices operativas para el apoyo de los cooperantes a los tres niveles del sistema financiero: el nivel micro (instituciones financieras de primer piso), el nivel meso (infraestructura de la industria financiera) y el nivel macro (clima de política).¹³

EL NIVEL MICRO: CÓMO PROMOVER UNAS INSTITUCIONES SÓLIDAS DE PRIMER PISO¹⁴

Los cooperantes cuentan con un largo historial de apoyo a la provisión de crédito a grupos escogidos específicos. También han contribuido a crear instituciones microfinancieras individuales, principalmente (pero no sólo) organizaciones de microcrédito no gubernamentales. Sin embargo, el abanico de instituciones financieras de primer piso con posibilidades para atender a los pobres es mucho más amplio que las ONG e incluye a bancos comerciales privados y propiedad del estado, bancos postales, mutuales de crédito, cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones de la comunidad propiedad de sus miembros y otros intermediarios no bancarios como compañías de financiamiento o de seguros. Además, las instituciones no financieras constituyen con frecuencia importantes proveedores de servicios financieros.

Aunque hay un acuerdo general entre los cooperantes de que se debería apoyar a un amplio abanico de instituciones, existe cierto debate sobre si los cooperantes deberían escoger a “ganadores” y apoyar a instituciones prometedoras de modo individual o si deberían ofrecer un fortalecimiento de la capacidad más amplio y otros servicios de un modo competitivo a un abanico de instituciones. Algunos cooperantes siguen ambas estrategias. En cualquier caso, los cooperantes no deberían excluir al mercado. Se debería prestar atención al fomento de la especialización entre las instituciones financieras y al apoyo de la colaboración promoviendo al mismo tiempo la competencia (o evitando al menos un comportamiento anticompetitivo).

Las lecciones y la orientación de esta sección hacen referencia principalmente al apoyo de proveedores individuales de servicios financieros, mientras que la sección sobre el nivel meso ofrece orientación sobre las intervenciones que apoyan a varias instituciones al mismo tiempo.

¹³ En el anexo 2 se describen recursos adicionales sobre los distintos niveles del sistema financiero.

¹⁴ Las *Directrices para los cooperantes* se basan fundamentalmente en el “Pink Book” de 1995. De hecho, gran parte de la orientación específica de dicho libro sigue siendo válida para el nivel micro, especialmente para las instituciones microfinancieras tradicionales como las ONG, incluyendo aquellas que se han transformado en intermediarios financieros autorizados.

Lecciones aprendidas

- La falta de una capacidad minorista sólida y competente continúa siendo el principal obstáculo para extender los servicios financieros a un gran número de personas pobres, especialmente en las zonas rurales.
- Los componentes de crédito,¹⁵ diseñados como insumos para grandes proyectos de cooperantes con una duración limitada, no suelen tener un buen desempeño y corren el riesgo de no proporcionar un acceso permanente a los servicios financieros.
- Es necesario un amplio abanico de instituciones nacionales financieras y no financieras para atender las necesidades de los pobres, incluyendo instituciones que cuenten con capacidad para llegar a un gran número de personas, como los bancos comerciales y oficinas de correos. La especialización permite a diferentes instituciones satisfacer distintas necesidades de mercado.
- La propiedad y la estructura de gobierno (supervisión de la gestión) son determinantes clave de un apoyo eficaz de los cooperantes a las instituciones financieras. Los cooperantes no son por lo general buenos propietarios de instituciones financieras y raras veces cuentan con la capacidad y los conocimientos adecuados para proporcionar una supervisión apropiada de los directorios.
- La sostenibilidad financiera¹⁶ resulta esencial para llegar a un número importante de personas pobres y para lograr beneficios sociales en el largo plazo. Esto significa, entre otras cosas, el cobro de tasas de interés coherentes con una recuperación total de los costos para garantizar la rentabilidad y el crecimiento. Con el tiempo, la competencia y una mayor responsabilidad ante los resultados reducirán los costos (y por tanto las tasas de interés).
- El tiempo necesario para lograr la sostenibilidad financiera varía enormemente. Las directrices actuales sugieren que se puede conseguir una estabilidad financiera en un periodo que oscila entre los 5 y los 10 años. Sin embargo, este espacio de tiempo puede variar en función del contexto del país, las condiciones de los mercados locales y los clientes atendidos. Es importante especificar un horizonte temporal para cada institución de modo que se promueva el uso más eficaz posible de los subsidios de los cooperantes.

¹⁵ También denominados líneas de crédito, fondos rotatorios y fondos de desarrollo de la comunidad, los componentes de crédito constituyen un insumo de financiamiento para grandes proyectos de cooperantes (p.ej., en agricultura, educación, salud, etc.) y van desde grandes líneas de crédito a pequeños fondos rotatorios. Este crédito se focaliza con frecuencia en un grupo de personas determinado con el fin de adquirir un insumo o cambiar un comportamiento.

¹⁶ La sostenibilidad en las microfinanzas conlleva el sufragar de un modo permanente los costos operativos y financieros de la prestación de servicios financieros, independientemente de los subsidios de los cooperantes o el gobierno.

- La mejora en la eficiencia de las operaciones microfinancieras se traduce en unos servicios de mayor calidad y menor costo para los pobres. Las instituciones pueden lograr una mayor eficiencia, y reducir así costos, invirtiendo en sistemas de gestión de la información de calidad y en mejoras tecnológicas.
- La creación de instituciones requiere un compromiso en el largo plazo por parte de los cooperantes. Este compromiso se debería compensar con un límite de tiempo definido para el apoyo mediante financiamiento. Una asistencia técnica ad hoc y una retirada repentina de los cooperantes, en contraste con un compromiso estratégico en el largo plazo, pueden no llevar al fortalecimiento de la capacidad nacional. Sin embargo, una dependencia en el largo plazo de proveedores extranjeros de servicios técnicos no suele fortalecer la capacidad nacional, e incluso podría reemplazarla.
- Si no se aplican adecuadamente, las donaciones, los préstamos subsidiados y unas garantías excesivas a las instituciones financieras pueden socavar o excluir a los mercados de capital comercial nacionales o internacionales y/o a los ahorradores domésticos.

Directrices operativas

- **Buscar instituciones que compartan la visión de un cooperante** sobre la reducción de la pobreza y la creación de sostenibilidad en vez de imponer una visión externa o focalizarse en un grupo social específico.
- **Adaptar el financiamiento a la fase de desarrollo institucional de una institución financiera.** Hay que estructurar las necesidades de apoyo en función de las necesidades específicas de las distintas fases de desarrollo, (p.ej., inicio, crecimiento, etc.). No hay que apoyar instituciones que requieran unos instrumentos y una capacidad que la agencia de cooperación no pueda proporcionar ni contratar con eficacia.
- **No promover decisiones estratégicas y operativas clave** sobre el negocio de la prestación de servicios financieros. El apoyo a las instituciones financieras debería ir determinado por la demanda y son los gestores de las instituciones específicas los que deberían asumir el liderazgo, no los cooperantes.
- **Apoyar progresivamente a las instituciones financieras hacia la intermediación de fondos comerciales y/o depósitos** (cuando la ley lo permita) sin suplantar los mercados locales de capital o préstamos. Sin embargo, no hay que animar a las ONG a que se transformen en instituciones financieras formales a menos que cuenten con suficiente potencial para hacerlo. Los cooperantes han de analizar los costos y beneficios de la transformación para determinar la idoneidad de apoyar este largo y arduo proceso.

- **No intervenir en las políticas de fijación de precios de las instituciones financieras**, por ejemplo, obligando a las instituciones financieras a cobrar tasas de interés por debajo del mercado sobre los préstamos a clientes (o tasas inferiores a las necesarias para cubrir costos en el mediano plazo). Hay que animar a las instituciones a que sean transparentes en cuanto a la fijación de precios.
- **Evaluar adecuadamente a las instituciones financieras**, considerando factores como la visión, la misión, la estrategia, la estructura de propiedad, la estructura de gobierno, la capacidad de recursos humanos, la calidad de los servicios, el alcance, el desempeño financiero y la solidez de la cartera.
- **Prestar atención específicamente a cuestiones de la estructura de gobierno**, como la composición del directorio, la gestión de riesgos, la responsabilidad fiduciaria, la transparencia y posibles conflictos de interés. Hay que garantizar un sistema de división de poderes adecuado entre la gerencia y el directorio y confirmar la existencia de comités clave del directorio (p.ej., auditoría, compensación, inversión). El control mayoritario y la estructura de gobierno son especialmente importantes para las instituciones propiedad de sus miembros, como las cooperativas de ahorro y crédito.
- **Utilizar un financiamiento basado en el desempeño:**¹⁷
 - Emplear *contratos basados en el desempeño* con unos objetivos de desempeño acordados (que incluyan estrategias de salida de los cooperantes).
 - Incluir *unos cuantos indicadores básicos* para realizar un seguimiento del desempeño (alcance general, alcance a los pobres, calidad de la cartera, rentabilidad/sostenibilidad, eficiencia). Evitar sobrecargar a las instituciones financieras con demasiados indicadores.
 - Exigir unos *informes financieros regulares*. Garantizar que los requisitos de elaboración de informes estén en sintonía con los que necesitan los organismos de gestión y gobierno, otras entidades de financiamiento y los supervisores.
 - Renovación de los lazos o continuación del apoyo para lograr unos *objetivos de desempeño claros* y significativos.
 - *Estar preparados para salir* de las instituciones que no muestren el desempeño acordado, ya sea interrumpiendo los siguientes tramos de apoyo o exigiendo el desembolso (cuando sea factible).
 - Cumplir las *responsabilidades del cooperante* bajo el contrato (p.ej., unas directrices de financiamiento predecibles, unos desembolsos oportunos, unas respuestas rápidas a los informes).

¹⁷ Consulte el anexo 2 para conocer ejemplos de indicadores que los cooperantes pueden utilizar para realizar un seguimiento del desempeño, y el documento del CGAP *Definition of Selected Financial Terms, Ratios, and Adjustments for Microfinance*, Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas (Washington, DC: CGAP, 2003).

- **Crear estrategias de salida** que definan en contratos la duración de la relación desde el comienzo del proyecto, incluyendo un periodo de tiempo para lograr la sostenibilidad financiera.
- Cuando se han establecido métodos rentables para medir el impacto social y cuando este impacto constituye un objetivo clave para el cooperante en cuestión, **incluir una supervisión continua del impacto social** en el sistema de medición del desempeño.¹⁸
- **Apoyar mejoras en la eficiencia** (simplificar procedimientos, introducir nuevas tecnologías, etc.), **las estructuras de gobierno y el aprendizaje** para reducir los costos a los clientes pobres. Los cooperantes deberían apoyar el desarrollo de herramientas e instrumentos estandarizados para las proyecciones financieras y el desarrollo de productos.
- **Asumir riesgos medidos sobre instituciones prometedoras pero que no se han puesto a prueba** con posibilidades de llegar a un gran número de clientes no atendidos. Permitir a entidades de financiamiento comerciales del sector privado apoyar a las instituciones más sólidas con capacidad para absorber inversiones a tasas de mercado.
- **Fijar el precio de los préstamos a las instituciones financieras a tasas comerciales o casi comerciales** para evitar así reducir los incentivos para movilizar depósitos o aprovechar otras fuentes locales de capital. *Se puede* fijar el precio de los préstamos a tasas más bajas para ayudar a las instituciones financieras a atender regiones con una población dispersa o de difícil alcance, siempre que estas instituciones cobren una tasa que les permita cubrir todos sus costos.
- **Estructurar instrumentos de garantía** (p.ej., garantías a bancos nacionales que prestan a instituciones microfinancieras) con incentivos **para fomentar vínculos permanentes** entre ambas partes. El hecho de compartir riesgos con el banco en cuestión es la clave para garantizar que la cantidad de recursos destinados a las microfinanzas en el mediano plazo exceda la cantidad que estaría disponible sin una garantía.¹⁹
- **Proporcionar préstamos y garantías sólo cuando las instituciones financieras no puedan atraer un capital adecuado** de mercados de capital locales o internacionales o para salvar déficits en un financiamiento en

¹⁸ A finales de 2004 no se conocían bien ni tampoco existía un consenso sobre los indicadores adecuados de impacto y desempeño social para las microfinanzas (más allá, por ejemplo, de simples mediciones como la dimensión de los préstamos o ahorros en comparación con el PIB). Se están llevando a cabo varias iniciativas para definir este concepto con mayor claridad y desarrollar unos indicadores relevantes (consulte el anexo 1 para obtener más información).

¹⁹ Una garantía de crédito es un instrumento financiero que anima a las instituciones financieras, especialmente los bancos comerciales, a prestar a instituciones microfinancieras, empresas o particulares que cuentan con buenas perspectivas de éxito pero no pueden aportar suficientes garantías o no disponen de una trayectoria suficiente de operaciones financieras para demostrar su solidez.

el mediano y largo plazo (es decir, cuando no haya disponibles fondos en el mediano y largo plazo en el mercado nacional).

- **Ir acabando con las donaciones y los préstamos subsidiados** a medida que los mercados de capital comercial nacionales y/o internacionales y los ahorradores domésticos se van convirtiendo en fuentes viables de capital para la institución financiera.
- **Promover posibles vínculos entre distintos tipos de proveedores de servicios financieros** para aumentar el alcance. Entre los ejemplos figura la colaboración entre instituciones financieras formales y distintos tipos de instituciones financieras más pequeñas y los vínculos entre instituciones financieras y proveedores no financieros como minoristas y proveedores de insumos agrícolas. Facilitar las fusiones y la consolidación en países donde existen demasiadas instituciones financieras en relación con la demanda del mercado.

EL NIVEL MESO: CÓMO APOYAR LA INFRAESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA

El nivel meso hace referencia a la infraestructura global del sistema financiero. Esta infraestructura puede facilitar u obstruir el surgimiento de intermediarios financieros. La disponibilidad limitada o la carencia de conocimientos especializados entre centrales de riesgo, agencias de evaluación, auditores, sistemas de pago y otros servicios pueden reducir gravemente la capacidad de las instituciones financieras de primer piso para expandir sus servicios a los clientes pobres. Un área emergente de la infraestructura es el acceso a mercados financieros y de capital nacionales e internacionales, por ejemplo, fondos de inversión, emisiones de bonos, titularización, etc.

Cualquiera que sea su intervención, el apoyo de los cooperantes debería destacar un control mayoritario local para garantizar la existencia continuada del servicio una vez finalizado este apoyo. El objetivo del apoyo de los cooperantes al nivel meso debería ser extender estos servicios al sector de las microfinanzas para incluir éste en el sistema financiero formal en vez de marginarlo. El nivel meso es un área relativamente nueva para el financiamiento de los cooperantes y, por tanto, ofrece un menor número de lecciones y directrices concretas.

Lecciones aprendidas

- La creación de mercados para servicios de apoyo y el hecho de compartir el riesgo de la creación de dichos mercados es vital para la viabilidad en el largo plazo de las instituciones financieras de primer piso.
- La mayoría de las instituciones de segundo piso (a veces denominadas instituciones de segundo nivel o mayoristas) han logrado unos resultados

decepcionantes, con frecuencia porque se han establecido en países que carecen de una masa crítica de buenas instituciones financieras con capacidad para absorber el financiamiento de segundo piso.²⁰

- Las inversiones en infraestructura de la industria benefician a la mayoría de las instituciones financieras.
- Una capacidad humana e institucional débil figura entre las limitaciones clave a todos los niveles (micro, meso y macro).
- Las asociaciones de microfinanzas a escala nacional tienen la posibilidad de apoyar el fortalecimiento de la capacidad de instituciones de primer piso, promover la transparencia e influenciar la agenda de política en un país específico.²¹
- Una información precisa, normalizada y comparable sobre el desempeño financiero de las instituciones de primer piso es primordial para que los supervisores bancarios, los reguladores, los cooperantes, los inversionistas y los clientes puedan evaluar como corresponde los riesgos y los beneficios.²²
- Los avances en tecnología son esenciales para aumentar el conocimiento de los mercados y estimular inversiones que reduzcan los costos de transacción.
- Pueden ser necesarios ciertos subsidios continuos para apoyar la infraestructura financiera, especialmente aquellos que aceleren de un modo evidente el desarrollo de mercados de servicios de apoyo o que se consideren bienes públicos (p.ej., la creación de redes nacionales y regionales o programas de investigación y actuación).
- La divulgación de información, la aplicación de los contratos y la seguridad de las operaciones son necesarias para crear confianza y aumentarán la amplitud y la profundidad de las operaciones financieras.

Directrices operativas

- **Cumplir las normas del “Blue Book” sobre servicios de desarrollo empresarial** durante el apoyo a proveedores de servicios privados para estimular el desarrollo de los mercados y las Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas, *Definitions of Selected Financial Terms, Ratios,*

²⁰ Las instituciones financieras de segundo piso son mecanismos mayoristas que canalizan fondos, con o sin apoyar servicios, a instituciones microfinancieras de primer piso en un solo país o un mercado integrado.

²¹ Las asociaciones de microfinanzas, que pueden ser de ámbito nacional o regional, son asociaciones de membresía compuestas por instituciones microfinancieras independientes que operan en mercados similares.

²² Se puede consultar la definición de indicadores de desempeño financieros relevantes en *Definitions of Selected Financial Terms, Ratios, and Adjustments for Microfinance*, Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas (Washington, DC: CGAP, agosto de 2003).

and Adjustments for Microfinance (Definiciones de términos financieros seleccionados, ratios y ajustes para las microfinanzas), cuando se promueva una mayor transparencia y flujos de información de mayor calidad.²³

- **Trabajar con proveedores de servicios existentes**, incluyendo organizaciones del sector formal a nivel nacional, regional y global para fortalecer su capacidad de ofrecer servicios basados en el mercado y determinados por la demanda. No hay que crear estructuras de apoyo independientes que no concuerden con el nivel de actividad minorista.
- **El financiamiento o la creación de instituciones de segundo piso** requiere un riguroso análisis financiero y operativo de los posibles receptores de fondos y los de segundo piso, un sólido enfoque estratégico, poca presión para el desembolso, una independencia política y un desembolso basado en el desempeño. Los cooperantes deberían asegurarse de que exista una capacidad minorista suficiente para absorber fondos antes de apoyar una institución de segundo piso.
- **Considerar la asistencia técnica para el desarrollo organizativo e institucional**, además de un desarrollo adecuado de productos entre los proveedores de servicios de nivel meso.
- **Apoyar la investigación y el desarrollo** de tecnología para los puntos de servicio, mecanismos de transferencias y pagos, centrales de riesgos, etc. Intentar evitar el desarrollo de software que ya exista. En su lugar, hay que colaborar para crear normas en la gestión de información.
- **Cubrir el déficit de recursos humanos** mediante programas de capacitación, la divulgación de normas y el intercambio de tecnología. Para garantizar una capacidad en el largo plazo, los cooperantes también deberían promover la integración de un plan de estudios de microfinanzas en la educación formal.
- **Apoyar las redes internacionales y las asociaciones nacionales** como forma de crear capacidad y dar voz a distintas instituciones financieras, además de divulgar conocimientos sobre microfinanzas. Aplicar la misma evaluación rigurosa y el mismo financiamiento basado en el desempeño que se aplica a las instituciones financieras de primer piso. En todo el apoyo de los cooperantes se debería incluir una prueba de que los miembros valoran los servicios de las redes (p.ej., el compartir los costos y otras formas de apoyar los servicios de las redes).

²³ Los servicios de desarrollo empresarial hacen referencia a una amplia gama de servicios que emplean los empresarios para ayudarles a funcionar con eficiencia y a expandir sus negocios. El "Blue Book", *Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention*, lo escribió en 2001 el Comité de Agencias Cooperantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa del Banco Mundial para que lo utilizaran los cooperantes cuando apoyaran a proveedores de servicios privados y así estimular el desarrollo de mercados. Esta publicación no debe ser confundida con el próximo "Libro Azul" que está siendo redactado por UNCDF y UNDESA.

- **Facilitar el financiamiento de redes o programas globales o multinacionales** que abarquen los distintos niveles del sistema financiero (micro, meso, macro). Buscar vínculos entre estas redes y otras asociaciones nacionales.
- **Desarrollar indicadores de desempeño** para proveedores de servicios de nivel meso que midan el éxito y el impacto a este nivel.
- Fomentar unas normas financieras **desarrollando auditorías e informes estandarizados**.

EL NIVEL MACRO: CÓMO FOMENTAR UN CLIMA DE POLÍTICA PROPICIO Y GARANTIZAR UNA FUNCIÓN ADECUADA DEL GOBIERNO

Históricamente, los gobiernos han utilizado los sistemas de crédito como forma de transferir recursos a poblaciones escogidas específicas. Estos programas siguen existiendo en la actualidad, a menudo con el apoyo de los cooperantes. El impacto negativo de la mayoría de estos sistemas (bajas tasas de reembolso y creación de una cultura de crédito deficiente, descapitalización de fondos, desvío de préstamos subsidiados hacia ciudadanos más adinerados, etc.) ha llevado a muchos cooperantes y expertos a recomendar que los gobiernos nacionales se retiren de las microfinanzas. Este enfoque no siempre ha producido el efecto deseado: algunos programas gubernamentales siguen socavando los mercados de microfinanzas.

No obstante, cada vez resulta más evidente que los gobiernos han de desempeñar una función constructiva en la creación de sistemas financieros que trabajen para los pobres. Los gobiernos son los únicos actores que pueden garantizar un clima propicio que promueva la competencia entre una amplia gama de proveedores de servicios financieros protegiendo al mismo tiempo a los consumidores de prácticas abusivas o fraudulentas. Los gobiernos son los principales socios de muchas agencias de cooperación y desempeñan una función similar en el desarrollo de sistemas financieros. Así pues, especialmente en los niveles micro y meso, estas directrices se aplican también a los gobiernos. La clave para el apoyo de los cooperantes en el nivel macro es garantizar que las políticas que dichos cooperantes animan a los gobiernos a promover reflejen las verdaderas necesidades de las instituciones financieras de primer piso y sus clientes.

Lecciones aprendidas

- La función principal de un gobierno es facilitar los servicios financieros, no prestarlos directamente.
- La contribución más esencial de un gobierno es mantener la estabilidad macroeconómica.

- Las tasas de interés máximas restringen el acceso de los pobres a los servicios financieros impidiendo la sostenibilidad financiera de los proveedores de servicios y obstaculizando así la provisión de crédito.
- Los programas de crédito dirigidos por el gobierno suelen desvirtuar los mercados al estar sometidos a imperativos políticos más que comerciales. Estos imperativos políticos perjudican la sostenibilidad de las instituciones que prestan servicios financieros a los pobres. Las organizaciones de financiamiento de segundo piso controladas por gobiernos rara vez muestran un buen desempeño.
- En situaciones especiales, como los fallos de mercado que el sistema financiero no puede subsanar por sí mismo, se puede garantizar un financiamiento del gobierno a instituciones microfinancieras sólidas e independientes si no hay disponibles otros fondos. En estos casos hay que establecer unos límites claros para separar las consideraciones políticas de la prestación de servicios financieros.
- Los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar que los sistemas legales y de supervisión apoyen y garanticen la solidez de una serie de organizaciones financieras, incluyendo una reglamentación prudencial para instituciones financieras que capten ahorros del público.
- El trabajo a nivel político requiere un personal de las agencias de cooperación con una capacidad técnica especializada y experiencia operativa. Los cambios de política, especialmente la reforma legal, son más permanentes que otros niveles de intervención. Suelen ser irreversibles y afectan al sector en general (para mejor o para peor).

Directrices operativas

- **Apoyar la liberalización de las tasas de interés** mediante la educación y las campañas tanto directamente como trabajando con redes de interesados. Apoyar métodos alternativos para proteger a los consumidores, como medidas que promuevan la transparencia en los costos de los préstamos a los clientes, educación de los consumidores y mecanismos de reclamación de los consumidores.
- **Basarse en marcos de política existentes y en el diálogo** (p.ej., ERP, reformas del sector financiero) para promover la legitimidad de unos sistemas financieros incluyentes.
- **No apoyar la prestación directa de servicios financieros por parte de un gobierno, cuotas de cartera obligadas por el gobierno, crédito dirigido, garantías de préstamo a los prestatarios o subsidios operacionales.**²⁴

²⁴ Las cuotas de cartera obligatorias son requisitos del gobierno para que los bancos inviertan o presten un monto o un porcentaje específico de sus activos con fines sociales; el crédito dirigido es una asistencia crediticia del gobierno para grupos escogidos específicos (p.ej., agricultores, mujeres, etc.) mediante préstamos o garantías de préstamos, a menudo de un modo subsidiado.

En algunos casos se puede hacer una excepción para que los gobiernos proporcionen financiamiento, subsidios o garantías a instituciones financieras bien dirigidas que no puedan obtener suficiente financiamiento de los mercados locales de capital, especialmente aquellos que atienden a poblaciones de difícil alcance.

- **Apoyar a las instituciones financieras directamente en vez de mediante entidades gubernamentales.** Cuando esto no sea posible, como en el caso de los bancos multilaterales de desarrollo, hay que garantizar que se pongan en práctica unos procedimientos y unos controles adecuados para minimizar la interferencia política y asegurar la adhesión a los principios de buenas prácticas que se incluyen en estas directrices.
- Fomentar la adaptación de marcos legales y de política que **reduzcan los obstáculos para entrar en los mercados** y así aumentar la competencia y, en último término, mejorar la calidad de los servicios disponibles para los clientes pobres. La regulación no debería prohibir la entrada a los mercados y el desarrollo, por ejemplo, exigiendo una sola estructura legal para todos los proveedores de microfinanzas con licencia.
- **Ayudar a los gobiernos a adaptar el régimen normativo y de supervisión** sin presionar para lograr una legislación prematura o restrictiva (no hay que “apresurarse a regular”). Antes de recomendar una reglamentación prudencial, hay que asegurarse de que sea verdaderamente necesaria para proteger la seguridad de los ahorros, de que hay una masa crítica de instituciones de primer piso cualificadas para esa reglamentación y de que existe una capacidad de supervisión.
- En los casos donde instituciones no bancarias como las ONG necesiten una autorización legal explícita para realizar préstamos, **fomentar unos cambios normativos que permitan a instituciones dedicadas sólo al otorgamiento de créditos realizar préstamos sin licencias prudenciales** ni supervisión.
- **Fortalecer la capacidad del personal gubernamental clave** en ministerios de finanzas y bancos centrales (incluyendo la capacidad de supervisión). Además, **involucrar a los parlamentarios** en cuestiones clave (p.ej., fijación del precio de la recuperación de costos) para influenciar la toma de decisiones políticas.
- **Apoyar mejoras en el marco legal de las garantías, la tributación y la inscripción** de un modo transparente y aplicable.
- **Promover el desarrollo de unas estadísticas socioeconómicas** por parte del gobierno u otros organismos relevantes para facilitar la investigación de mercado realizada por instituciones financieras.

PARTE IV.

CÓMO GARANTIZAR LA EFICACIA DE LOS COOPERANTES

La eficacia depende en último término de la capacidad de los cooperantes para responder a las necesidades de distintos actores del sistema financiero de un modo determinado por la demanda y dispuesto a la colaboración, evitando al mismo tiempo un financiamiento excesivo de las iniciativas del sector privado o una desvirtuación de los mercados. En cualquier país, esto significa tener una imagen clara de las iniciativas existentes antes de seguir avanzando para evitar la duplicación y trabajar con objetivos comunes con otros. También significa identificar y tomar como base la ventaja comparativa de cada agencia y colaborar con aquellos que cuenten con fortalezas complementarias.

ELEMENTOS DE LA EFICACIA

Las Revisiones de pares de los cooperantes de microfinanzas, que se llevaron a cabo entre mayo de 2002 y noviembre de 2003, analizaron el *modus operandi* de 17 agencias bilaterales y multilaterales y dieron como resultado cinco elementos básicos de la eficacia de los cooperantes: (1) claridad y coherencia estratégica, (2) sólida capacidad del personal, (3) responsabilidad ante los resultados, (4) gestión relevante de los conocimientos e (5) instrumentos apropiados.²⁵ Estos elementos contribuyen a determinar la capacidad de una agencia individual para aplicar buenas prácticas en sus operaciones de microfinanzas, logrando así un mayor impacto en la vida de las personas de escasos recursos. Un nivel mínimo de desempeño en cada uno de los cinco elementos resulta esencial para conseguir que la ayuda de los cooperantes sea eficaz en las microfinanzas y, con toda probabilidad, también en otros ámbitos de desarrollo.

²⁵ Las siguientes agencias participaron en la iniciativa: Agence française de développement, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Comisión Europea, DANIDA, Departamento de Desarrollo Internacional, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Países Bajos, Organización Internacional del Trabajo y Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas/Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

- **Claridad y coherencia estratégica.** La coherencia de la visión de una agencia acerca de las microfinanzas y la relación entre esta visión y los niveles aceptados de buenas prácticas afectan a la calidad de la implementación y los resultados. Unas políticas sólidas no son suficientes; la gerencia y el personal han de internalizar estas políticas para ser eficaces.
- **Capacidad técnica del personal.** Un personal con sólidos conocimientos técnicos sobre las microfinanzas constituye una condición previa para lograr unas operaciones microfinancieras de calidad. Una estrategia demostrada es la creación de fuertes puntos focales técnicos (individuos o equipos de especialistas técnicos) que tengan como prioridad la divulgación de buenas prácticas entre sus colegas no especialistas en la sede central y sobre el terreno. El personal que no sea especialista en microfinanzas y que maneje programas de microfinanzas debería contar con unos conocimientos técnicos básicos.
- **Responsabilidad ante los resultados.** La transparencia sobre el desempeño de los programas de microfinanzas resulta esencial para que la ayuda sea eficaz. Las agencias solamente pueden tomar decisiones fundadas sobre la continuación, extensión, terminación o repetición de un programa si cuentan con información precisa. Según la estrategia y la misión de la agencia de cooperación, la responsabilidad incluye una evaluación a fondo del impacto social y financiero de su cartera de microfinanzas realizada con regularidad.
- **Manejo de los conocimientos.** Cuando la gestión de los conocimientos permite a las agencias aprender de su propia experiencia y de la de otros, contribuye enormemente a la eficacia. Un financiamiento adicional para la generación y divulgación de conocimientos puede tener un gran impacto en la eficacia de la ayuda y se debería incorporar a proyectos y programas individuales.
- **Instrumentos apropiados.** Según los conocimientos y la estrategia de una agencia, los cooperantes deberían gestionar con flexibilidad una amplia gama de instrumentos de financiamiento y trabajar directamente con actores del sector privado. Muchas agencias han reconocido que los componentes de crédito (también denominados líneas de crédito, fondos rotatorios y fondos de desarrollo de la comunidad) en grandes programas multisectoriales no producen los resultados previstos y se deberían evitar. Al menos, cuando no se pueda evitar, estos componentes se deberían implementar siguiendo las buenas prácticas (p.ej., claramente separados de los componentes de donaciones y otros tipos de apoyo). Los cooperantes deberían colaborar en el apoyo a estrategias propiedad del gobierno para el desarrollo del sector financiero haciendo que la ayuda sea más coherente y manejable para los ministerios, departamentos, bancos y la sociedad civil.

VENTAJA COMPARATIVA, ARMONIZACIÓN Y COLABORACIÓN

La creación de sistemas financieros que trabajen para los pobres (la mayor parte de la población mundial) supone una tarea titánica. Entre los compromisos que se exigen a los cooperantes figuran el trabajo con distintos tipos de intermediarios financieros en el nivel micro (p.ej., bancos, cooperativas, sistemas postales), la ayuda a la creación de infraestructura de la industria en el nivel meso y el establecimiento de un diálogo de política con los gobiernos e otros interesados directos en el nivel macro. No obstante, no todas las agencias pueden ni deberían trabajar en todos los niveles.

Los cooperantes deberían identificar su ventaja comparativa en la promoción de servicios financieros para los pobres. En realidad, los líderes de los cooperantes son cada vez más conscientes de la necesidad de adaptar sus acciones a sus fortalezas. En combinación con otras consideraciones específicas de cada agencia, los cinco elementos de la eficacia pueden ayudar a orientar las acciones de los cooperantes en el contexto de un país y/o un tipo de intervención determinado. Por ejemplo, la descentralización de la toma de decisiones y los conocimientos técnicos supone un importante factor para el éxito de las operaciones microfinancieras que requieren un diálogo y una asistencia técnica constantes, especialmente el trabajo de política. Del mismo modo, una larga trayectoria en un país o una región determinados puede ser esencial para la credibilidad y ofrecer a una agencia una ventaja comparativa local. Entre las posibles actuaciones figurarían la expansión de las microfinanzas como prioridad estratégica, la consolidación del volumen actual de financiamiento de las microfinanzas, la delegación de la implicación directa en las microfinanzas o la desaparición gradual de las operaciones microfinancieras en su totalidad.

A medida que las agencias cooperantes vayan identificando su ventaja comparativa respectiva, se pueden basar en las fortalezas de otros y crear alianzas para armonizar su enfoque colectivo. La colaboración permite una aplicación más coherente de las normas de buenas prácticas; un abanico más amplio de instrumentos y socios de financiamiento; y menores costos de transacción para los socios, los cooperantes y el gobierno. Los cooperantes pueden lograr mucho más colectivamente que de modo individual.

Las opciones de colaboración abarcan un amplio espectro. En un extremo, los cooperantes pueden acordar una estrategia común para trabajar en un país determinado. A continuación, cada agencia se puede comprometer con intereses específicos del sistema financiero basándose en sus propias fortalezas. En el otro extremo del espectro, los cooperantes pueden reunir recursos y llevar a cabo una programación conjunta con procedimientos armonizados y una sola voz. Existen numerosos enfoques de colaboración entre uno y otro. La colaboración no sólo incluye a los cooperantes, sino que es necesaria entre todos los interesados. Con independencia del modelo escogido, la experiencia anterior sugiere que la base del éxito y de una mayor colaboración es una

visión articulada con claridad y compartida por todos los cooperantes. Se espera que estas directrices puedan ayudar a los cooperantes a avanzar en el logro de esa visión compartida tanto a escala internacional como nacional.

RETOS DE LA FRONTERA

La comunidad de cooperantes y el gran mundo de las microfinanzas han aprendido mucho en las últimas décadas sobre las mejores formas de apoyar el surgimiento de sistemas financieros incluyentes. No obstante, hay muchos temas básicos que permanecen sin resolver:

- Extensión del financiamiento rural (especialmente agrícola) a zonas de población dispersa
- Expansión de servicios como los microseguros, el arrendamiento financiero y las remesas a clientes pobres
- Mejora de la medición y la supervisión del impacto social
- Definición de los límites inferiores de unas microfinanzas viables y utilización de otras intervenciones, incluyendo las donaciones, si resultan más apropiadas
- Desarrollo de estrategias que se puedan repetir para desbloquear mercados nacionales de capital ante las microfinanzas
- Identificación de la función de los cooperantes en relación con los fondos internacionales de préstamos y capital
- Búsqueda de formas rentables y sostenibles de combinar servicios de desarrollo no financieros con servicios financieros

La intervención en estos ámbitos supone unos desafíos especialmente complicados para los cooperantes. No obstante, la innovación en estas y otras áreas pioneras no se debería considerar una justificación para proyectos que no sigan las directrices de buenas prácticas. Muchas instituciones financieras, redes de apoyo y otros actores realizan adelantos constantemente en estas cuestiones. Se espera que las directrices para los cooperantes en estos y otros ámbitos se puedan actualizar continuamente para reflejar los últimos avances.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

asociación de microfinanzas Se trata de asociaciones de membresía que pueden ser de ámbito nacional o regional compuestas por instituciones microfinancieras independientes que operan en mercados similares.

central de riesgos Registro o base de datos que mantiene información sobre los consumidores, incluyendo datos demográficos, directrices de pago de distintos tipos de obligaciones de crédito y registros de deudas incobrables.

componentes de crédito También denominados líneas de crédito, fondos rotatorios y fondos de desarrollo de la comunidad, los componentes de crédito constituyen un insumo de financiamiento para grandes proyectos de cooperantes (p.ej., en agricultura, educación, salud, etc.) y van desde grandes líneas de crédito a pequeños fondos rotatorios. Este crédito se focaliza con frecuencia en un grupo de personas determinado con el fin de adquirir un insumo o cambiar un comportamiento.

crédito dirigido Asistencia crediticia del gobierno canalizada hacia grupos escogidos específicos (p.ej., agricultores, mujeres, etc.) mediante préstamos o garantías de préstamos, a menudo de un modo subsidiado.

cuotas de cartera obligatorias Un requisito del gobierno para que los bancos inviertan o presten un monto o un porcentaje específico de sus activos con fines sociales.

cooperante En estas directrices, el término “cooperante” engloba a toda una serie de socios de desarrollo internacional, entre los que figuran cooperantes bilaterales, fundaciones y bancos de desarrollo multilaterales. Las directrices también son relevantes para otras organizaciones que financian las microfinanzas o gestionan programas de microfinanzas en nombre de cooperantes, como pueden ser ONG, unidades de gestión de proyectos, instituciones de segundo piso e inversionistas sociales y comerciales.

enfoques sectoriales (SWAps) Una modalidad de financiamiento mediante la cual todo el financiamiento importante de un sector (p.ej., educación, salud, agricultura) apoya un solo programa de gastos del gobierno y éste tiene una gran participación en el proceso de desarrollo.

Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) Documentos elaborados por países miembros del Fondo Monetario Internacional a través de un proceso

participativo que involucra tanto a interesados nacionales como a socios de desarrollo externos, incluyendo al Banco Mundial y al FMI. Las ERP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país en un horizonte de tres años o superior para promover un crecimiento general y reducir la pobreza, además de las necesidades asociadas de financiamiento externo y fuentes importantes de financiamiento.

garantía/instrumentos de garantía Una garantía de crédito es un instrumento financiero que anima a las instituciones financieras, especialmente los bancos comerciales, a prestar a instituciones microfinancieras, empresas o particulares que cuentan con buenas perspectivas de éxito pero no pueden aportar suficientes garantías o no disponen de una trayectoria suficiente de operaciones financieras para demostrar su solidez. Una garantía absorbe un porcentaje determinado de todas las pérdidas que se puedan producir. Las garantías de préstamos a prestatarios van dirigidas a particulares o empresas y normalmente funcionan mejor con pequeñas y medianas empresas que con las microempresas.

indigente En este documento, el término “indigente” describe a personas que son demasiado pobres para utilizar los servicios financieros de un modo eficaz y necesitan distintos tipos de asistencia al desarrollo (p.ej., redes de protección, programas de alimentos, programas de empleo, etc.).

infraestructura de la industria La infraestructura de la industria de un sistema financiero consta de auditores de calidad, agencias de evaluación, redes profesionales, asociaciones comerciales, centrales de riesgos, sistemas de pagos y transferencias y proveedores de tecnologías de la información y de servicios técnicos. Estos actores forman lo que se denomina el “nivel meso” en este documento.

institución financiera Cualquier institución (pública o privada) que capte fondos (del público, cooperantes u otras instituciones) y los invierta en activos financieros como préstamos, bonos o depósitos en vez de propiedades tangibles.

Instituciones financieras de segundo piso Mecanismos mayoristas que canalizan fondos, con o sin apoyar servicios, a instituciones microfinancieras de primer piso en un solo país o un mercado integrado.

instituciones microfinancieras (IMF) Instituciones financieras que se enfocan en prestar servicios de microfinanzas. Las IMF engloban a distintos tipos de instituciones que pueden ser formales (bancos), semiformales (cooperativas, ONG, pequeñas cajas de ahorros) o informales (grupos de ahorro y crédito).

interesados nacionales La serie de socios que los cooperantes involucran a escala nacional, que incluyen a los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

“Blue Book” Título informal de *Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention* (Servicios de desarrollo empresarial para la pequeña empresa: Principios directores para la intervención

de los cooperantes), escrito en 2001 por el Comité de Agencias Cooperantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa del Banco Mundial para que lo utilizaran los cooperantes cuando apoyaran a proveedores de servicios privados y así estimular el desarrollo de mercados. Consulte la sección “Donor Committee and Donor Committee Guidelines” (Comité de Cooperantes y Directrices del Comité de Cooperantes) en www.bdsknowledge.org.²⁶

“Pink Book” El *Pink Book* es el nombre informal de las directrices para los cooperantes sobre microfinanzas de 1995, *Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries* (Principios directores para la selección y el apoyo de intermediarios), escrito por el Comité de Agencias Cooperantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa y el Grupo de Trabajo de Cooperantes sobre el Desarrollo del Sector Financiero del Banco Mundial.

niveles micro, meso y macro Los tres niveles de un sistema financiero: instituciones financieras de primer piso y otros proveedores de servicios financieros (nivel micro), infraestructura de la industria financiera (nivel meso) y clima de política (nivel macro).

organización no gubernamental (ONG) Una agencia sin fines de lucro no afiliada a ningún gobierno y dedicada a la gestión de recursos y la implementación de proyectos con el objetivo de abordar problemas sociales.

pobre En este documento, el término “pobre” hace referencia a cualquier persona excluida del acceso a los servicios financieros que podría ser capaz de utilizar los servicios financieros con eficacia.

Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP) El FSAP, una iniciativa conjunta del FMI y el Banco Mundial presentada en mayo de 1999, promueve la solidez de los sistemas financieros de los países miembros. Apoyado por expertos de distintas agencias nacionales y organismos encargados del establecimiento de normas, el objetivo del programa es identificar las fortalezas y vulnerabilidades del sistema financiero de un país, determinar cómo se gestionan fuentes de riesgo clave, comprobar las necesidades de desarrollo y asistencia técnica del sector y contribuir a asignar prioridades a las respuestas de política.

red Una red microfinanciera es un grupo de instituciones (habitualmente internacionales o regionales) que se suelen centrar en torno a una organización de apoyo a la red con el objetivo de fomentar la aparición de nuevas instituciones, el desarrollo de normas, la venta de fondos al por mayor, la prestación de servicios técnicos, la implementación de una gestión de los conocimientos y/o el liderazgo de iniciativas de reforma de política.

servicios de desarrollo empresarial (SDE) Una amplia gama de servicios que emplean los empresarios para ayudarles a funcionar con eficiencia y a expandir sus negocios.

²⁶ Esta publicación no debe ser confundida con el próximo “Libro Azul” que está siendo redactado por UNCDF y UNDESA.

sistemas financieros incluyentes Integración de las microfinanzas en sistemas financieros formales para garantizar un acceso permanente a los servicios financieros de un gran número de personas de escasos recursos. Esta prestación de todo tipo de servicios financieros por parte de un amplio abanico de instituciones requiere el desarrollo del sistema a tres niveles: micro (instituciones financieras de primer piso y otros proveedores), meso (infraestructura financiera) y macro (clima de política propicio).

socio de desarrollo internacional En estas directrices, el término “socio de desarrollo internacional” engloba a todos los bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, fundaciones y otras partes que financian o gestionan programas de microfinanzas, como ONG, unidades de gestión de proyectos, instituciones de segundo piso e inversionistas sociales y comerciales.

sostenibilidad La sostenibilidad en microfinanzas conlleva el sufragar de un modo permanente los costos operativos y financieros de la prestación de servicios financieros, independientemente de los subsidios de los cooperantes o el gobierno.

ANEXO 1.

RECURSOS ADICIONALES

Este anexo incluye referencias a documentos e otros recursos relacionados con los principales temas de estas directrices.

GENERALES

Centro de Recursos Informativos para los Cooperantes (DIRECT), www.cgap.org/direct. Este centro en internet ofrece información fácil de utilizar sobre las buenas prácticas en microfinanzas para el personal de las agencias cooperantes. Proporciona una amplia gama de productos informativos que abordan cuestiones clave de la microfinanzas, incluyendo: (1) breves informes de dos páginas; (2) presentaciones en PowerPoint de 15 minutos con notas del narrador; (3) módulos de capacitación de 3 horas; (4) estudios de casos y (5) enlaces a otros recursos. Todo el material dispone de referencias cruzadas y de un índice para facilitar su consulta.

Clark, Heather y Blaine Stephens. *Microfinance Distance-Learning Course*. (Cuaderno con CD interactivos.) New York: Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2002.

Comité de Agencias Cooperantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa y Grupo de Trabajo de Cooperantes sobre el Desarrollo del Sector Financiero. “Micro and Small Enterprise Finance: Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries”. Washington, DC: Banco Mundial, 1995 (conocido popularmente como el “*Pink Book*”).

Comité de Agencias Cooperantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa. “Guiding Principles for Donor Intervention”. Washington, DC: Banco Mundial, 2001.

Definitions of Selected Financial Terms, Ratios, and Adjustments for Microfinance. Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas. Washington, DC: CGAP, 2003.

Duflos, Eric, Brigit Helms, Alexia Latortue, y Hannah Siedek. “Resultados Globales: Análisis y Lecciones.” Iniciativa para la eficacia de la ayuda. Washington, DC: CGAP, 2004.

Estudios de casos sobre buenas prácticas de los cooperantes del CGAP. Washington, DC: CGAP, 2002–04.

Fase III de la estrategia del CGAP, 2003–2008. Washington, DC: CGAP, 2003.

- Helms, Brigit y Alexia Latortue. “Elements of Donor Effectiveness in Microfinance: Policy Implications”. Iniciativa para la eficacia de la ayuda. Washington, DC: CGAP, 2004.
- Ledgerwood, Joanna. *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington, DC: Banco Mundial, 1998.
- Red SEEP. “Measuring Performance of Microfinance Institutions: A Framework for Reporting, Analysis and Monitoring”. Borrador, 2004. www.seepnetwork.org.
- Reseñas para agencias de cooperación del CGAP*. Washington, DC: CGAP, 2002-04.
- Robinson, Marguerite. *The Microfinance Revolution*. 2 volúmenes. Washington, DC: Banco Mundial e Instituto para una Sociedad Abierta, 2001.
- Rosenberg, Richard. *Measuring Microcredit Delinquency: Ratios Can Be Harmful to Your Health*. Estudio especial del CGAP, n° 3. Washington, DC: CGAP, junio de 1999.
- The Microfinance Gateway, www.microfinancegateway.org. *The Microfinance Gateway* es una amplia fuente de información sobre microfinanzas. Enumera publicaciones del CGAP y de otras organizaciones relacionadas con las microfinanzas, ofrece resúmenes y recomendaciones para la lectura de documentos seleccionados y cuenta con glosarios e información sobre próximos eventos. También proporciona enlaces a organismos de ejecución, consultores, instituciones de investigación y donación, revistas y publicaciones relevantes.

Conocimiento de las necesidades de los clientes pobres

- Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, proyecto *Assessing the Impact of Microenterprise* (AIMS), www.usaidmicro.org/pubs/aims. Este proyecto dio lugar a múltiples investigaciones y documentos sobre el impacto de los proyectos de microfinanzas, incluyendo evaluaciones académicas en profundidad sobre el impacto y herramientas prácticas y rentables para evaluar el impacto de los programas.
- CGAP. Grupo de Trabajo sobre Microseguros. “Preliminary Donor Guidelines for Supporting Microinsurance”. Borrador, 2003.
- Hirschland, Madelaine. *Developing Deposit Services for the Poor: Preliminary Guidelines for Donors*. Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas. Washington, DC: CGAP, 2005.
- Littlefield, Elizabeth, Jonathan Morduch y Syed Hashemi Mesbahuddin. *Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?* Enfoque del CGAP, n° 24. Washington, DC: CGAP, enero de 2003.
- MicroSave-Africa*. Este sitio web, www.microsave-africa.com, es una iniciativa de DFID/UNDP/CGAP y enumera una serie de interesantes estudios de campo, ensayos y documentos de síntesis, además de enlaces a otras publicaciones seleccionadas en la sección “study programme” (programa de estudio).
- Simanowitz, Anton. “Review of Impact Assessment Tools”. Brighton, Reino Unido: Imp-Act, 2001. www.ids.ac.uk/impact/publications/guidelines/GL2ToolsReview.doc

NIVEL MICRO: CÓMO PROMOVER UNAS INSTITUCIONES SÓLIDAS DE PRIMER PISO

Charkham, Jonathan, CBE. “Guidance for the Directors of Banks”. Foro Global de Gobierno Corporativo, Enfoque 2. Washington, DC: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial, 2004.

Duval, Ann. “Donor Collaboration and Transparency: Standardized Donor Reporting in Uganda”. Estudio de caso del CGAP sobre buenas prácticas de cooperantes, n° 7, julio de 2003. www.cgap.org/direct/docs/case_studies/cs_07.php.

Format for Appraisal of Microfinance Institutions. Instrumento técnico n° 4 del CGAP. Washington, DC: CGAP, julio de 1999.

Glenn D. Westley y Brian Branco. “*Dinero Seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina*”. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000.

Rosenberg, Richard, Patricia Mwangi, Robert Peck Christen y Mohamed Nasr. *Financial Statement Disclosure Guidelines*. 2ª edición. Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas. Washington, DC: CGAP, 2004.

Rosenberg, Richard. *Measuring Microcredit Delinquency: Ratios Can Be Harmful to Your Health*. Estudio especial del CGAP, n° 3. Washington, DC: CGAP, junio de 1999.

Herramientas para la supervisión del desempeño de IMF nacionales

Richardson, D.C. *PEARLS Monitoring System*. Madison, Wisconsin: Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, 2002.

Saltzman, Sonia B., Rachel Rock y Darcy Salinger. *Performance and Standards in Microfinance: ACCION's Experience with the CAMEL Instrument*. Washington, DC: ACCION International, 1998.

SPEED-USAID. *MFI Performance Monitoring Tool*. Versión 1.04. (CD-ROM) Kampala, Uganda: SPEED-USAID, 2003.

Ejemplos de trabajo sobre el impacto social

CERISE (Comité d'échanges, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit), sitio web, www.cerise-microfinance.org. CERISE es una plataforma de organizaciones líderes de apoyo a las microfinanzas con sede en Francia: IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement, París), CIDR (Centre international de développement et de recherche), CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) y GRETE (Groupe de recherches et d'échanges technologiques).

Imp-Act, sitio web, www.imp-act.org. Imp-Act es un programa de investigación y actuación de tres años de duración diseñado para mejorar la calidad de los servicios de microfinanzas y su impacto en la pobreza mediante el desarrollo de sistemas de evaluación del impacto. Tomando como base las prioridades y agendas de las organizaciones de microfinanzas y sus clientes, el programa Imp-Act se ha diseñado para desarrollar unas evaluaciones del impacto creíbles y útiles. El programa pretende

dotar a las organizaciones de los medios para ser proactivas en el desarrollo de sus propios sistemas de aprendizaje para llevar a cabo una toma interna de decisiones informada y satisfacer los requisitos de interesados externos.

SEEP, Grupo de Trabajo sobre la Evaluación de Clientes (www.seepnetwork.org). El Grupo de Trabajo sobre la Evaluación de Clientes del SEEP desarrolla indicadores prácticos sobre el impacto social para su uso por parte de expertos (instituciones financieras y redes que conforman sus miembros). Estos indicadores formarán parte de un marco más general que describa el fin y los beneficios de la gestión del impacto social y defina unas buenas prácticas en este ámbito, enfocándose tanto en el proceso como en los resultados (p.ej., cómo llevar a cabo una evaluación de los clientes desde una perspectiva operativa).

USAID y Centro para la Reforma Institucional y el Sector Informal (IRIS), Departamento de Economía, Universidad de Maryland, College Park. Sitio web para la evaluación de la pobreza, www.povertytools.org. En 2003, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una enmienda a la *Microenterprise for Self-Reliance Act* (Ley para la Independencia de la Microempresa) que requirió a USAID el desarrollo, comprobación sobre el terreno y certificación de al menos dos herramientas para evaluar el nivel de pobreza de sus clientes de microempresa. USAID ha trabajado con el Centro IRIS de la Universidad de Maryland para verificar las herramientas sobre el terreno y así comprobar su precisión y las implicaciones prácticas de su implementación. Las herramientas estarán finalizadas en otoño de 2005.

NIVEL MESO: CÓMO APOYAR LA INFRAESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA

Comité de Agencias Cooperantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa. “Guiding Principles for Donor Intervention” (conocido popularmente como el “Blue Book”). Washington, DC: Banco Mundial, Servicios de Desarrollo Empresarial para la Pequeña Empresa, 2001.

Definitions of Selected Financial Terms, Ratios, and Adjustments for Microfinance. Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas. Washington, DC: CGAP, 2003.

Levy, Frank. *Apex Institutions in Microfinance.* Estudio especial del CGAP, n° 6. Washington, DC: CGAP, noviembre de 2001.

SEEP. “Recommendations on Donor Guidelines to Support Microfinance Associations”. Informe elaborado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Washington, DC, 2004.

SEEP. “Measuring Performance of Microfinance Institutions: A Framework for Reporting, Analysis and Monitoring”. Borrador, Washington, DC, 2004. www.seepnetwork.org.

Agencias y recursos de evaluación

ACCION: www.accion.org

Class & Asociados, SA: www.classrating.com

MicroRate: www.microrate.com

Microfinance Rating and Assessment Fund: www.ratingfund.org
PlanetFinance, Planet Rating: www.planetrating.com
Standard and Poors Microfinance Ratings:
www.standardandpoors.com/LatinAmerica/Spanish/opinion/micro.html

Otros

MIX (Microfinance Information eXchange), sitio web, www.themix.org. El MIX es una organización sin fines de lucro cuya misión es contribuir a crear la infraestructura necesaria para el mercado de las microfinanzas ofreciendo fuentes de datos, puntos de referencia y herramientas de supervisión, además de servicios de información especializada. El *MicroBanking Bulletin* (MBB) se encuentra disponible en su sitio web.

Servicios de Desarrollo Empresarial, sitio web, www.bdsknowledge.org. Este intercambio entre agencias ofrece información sobre prácticas emergentes para lograr que los mercados trabajen para los pobres, haciendo especial referencia al apoyo de servicios para hombres y mujeres que trabajen en pequeñas empresas.

NIVEL MACRO: CÓMO FOMENTAR UN CLIMA DE POLÍTICA PROPICIO Y GARANTIZAR UNA FUNCIÓN ADECUADA DEL GOBIERNO

Christen, Robert Peck y Richard Rosenberg. *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*. Estudio especial del CGAP, n° 4. Washington, DC: CGAP, abril de 2000.

Christen, Robert Peck, Timothy R. Lyman y Richard Rosenberg. *Guiding Principles on Regulation and Supervision in Microfinance*. Directrices de consenso en el campo de las microfinanzas. Washington, DC: CGAP, 2003.

Helms, Brigit y Xavier Reille. *Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far*. Estudio especial del CGAP, n° 9. Washington, DC: CGAP, septiembre de 2004.

Tor Jansson, Ramón Rosales y Glenn D. Westley. *“Principios y practicas para la regulación y supervisión de las microfinanzas”*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003.

ANEXO 2.

INDICADORES DE DESEMPEÑO MÍNIMO PARA INSTITUCIONES FINANCIERAS DE PRIMER PISO²⁷

Como mínimo, el personal de las agencias cooperantes encargado del diseño o la supervisión de los proyectos de microfinanzas debería medir el desempeño de las instituciones microfinancieras que financian en cinco ámbitos básicos: alcance, profundidad del alcance, calidad de la cartera, autosuficiencia financiera, y eficiencia.

Los indicadores de estos cinco ámbitos no captan todos los aspectos relevantes del desempeño de las IMF. La mayoría de las entidades de financiamiento y, con seguridad, todos los gerentes de las IMF, desearán supervisar una lista más amplia de indicadores. También existen importantes dimensiones de las operaciones institucionales, como la calidad de la estructura de gobierno, que sencillamente no se pueden cuantificar. Los cinco ámbitos de desempeño representan unos mínimos que se deberían abordar en el diseño de todos los proyectos (para revisar el desempeño anterior de todas las instituciones participantes y garantizar que se dispongan sistemas para medir estos indicadores durante los proyectos), se deberían incluir en todas las evaluaciones de instituciones existentes y se deberían supervisar y elaborar informes sobre ellos durante la implementación.

²⁷ Para calcular los distintos indicadores que aparecen en este anexo, consulte *Definitions of Selected Financial Terms*; SEEP, *Measuring Performance of Microfinance Institutions*; y para las tasas de cobranza, Rosenberg, *Measuring Microcredit Delinquency*.

1. Alcance. ¿A cuántos clientes atienden?

Indicador:

número de clientes o cuentas activos

2. Profundidad del alcance. ¿Qué grado de pobreza tienen los clientes?

Indicador:²⁸

saldo pendiente promedio por cliente **O BIEN** cuenta como proporción del Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita

3. Calidad de la cartera. ¿Con qué facilidad está cobrando los préstamos la institución financiera?

Indicador:

cartera a riesgo > 30 días (PAR) y ratio de préstamos castigados **O BIEN** tasa anual de préstamos incobrables

4. Autosuficiencia financiera. ¿La institución financiera es lo suficientemente rentable como para mantener y expandir sus servicios sin inyecciones continuas de fondos subsidiados por los cooperantes?

Indicador para instituciones no subsidiadas:

Retorno sobre activos (ROA) **O BIEN** Retorno sobre patrimonio (ROE)

Indicador para instituciones subsidiadas:

Retorno sobre activos ajustado (AROA) **O BIEN** autosuficiencia financiera (FSS)

5. Eficiencia. ¿La institución financiera está prestando servicios a los clientes al menor costo posible?

Indicador:

gasto por cliente **O BIEN** Ratio del gasto operacional

²⁸ Este indicador se fortalecerá próximamente cuando se disponga de indicadores de impacto social más precisos y se logre un mayor consenso sobre su empleo.

The Consultative Group to Assist the Poor
c/o The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, DC 20433 USA

CGAP European Office
66, avenue d'Iena
75116 Paris France

www.cgap.org