

CÓMO PUEDEN LOS DONANTES AYUDAR A CREAR SISTEMAS FINANCIEROS BENEFICIOSOS PARA LOS POBRES

Los donantes están cada vez más convencidos de la importancia de integrar las microfinanzas a los sistemas financieros formales con el fin de garantizar el acceso permanente a servicios financieros a un número significativo de personas pobres. Este planteamiento significa la prestación de toda clase de servicios financieros por una diversidad de instituciones a todos los que los necesiten. Algunas agencias de cooperación, tales como la Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), ya han aplicado hace un tiempo en sus operaciones de microfinanzas un planteamiento basado en los sistemas financieros. Esta reseña se basa en estas y otras experiencias iniciales para esbozar un mecanismo práctico que permitiría a los donantes intervenir, en forma individual o en colaboración, para crear sistemas financieros beneficiosos para los pobres.

Marco para la acción

En un país dado, la experiencia previa indica que los donantes pueden apoyar más eficazmente los sistemas financieros beneficiosos para los pobres si colaboran unos con otros. Varias formas de colaboración —como la aprobación de principios comunes, el intercambio de estrategias sectoriales o la mancomunación de fondos— permiten a los donantes conseguir con sus recursos un efecto multiplicador y aumentar su impacto. En el marco que se presenta a continuación se proponen algunas medidas que los donantes pueden adoptar para seguir un planteamiento de sistema financiero.

- 1. Analizar las prioridades y obstáculos de las partes interesadas de los sistemas financieros** desde la perspectiva de la ampliación de servicios a los pobres. Entre esas partes interesadas se incluyen las instituciones gubernamentales que ofrecen supervisión política y administrativa, todos los tipos de intermediarios financieros, los servicios de cobertura conjunta de riesgos, los sistemas de pago, la infraestructura financiera y los clientes. Algunos donantes clasifican estas funciones en tres niveles: *macro* (política), *meso* (infraestructura) y *micro* (instituciones financieras de primer piso). Los obstáculos van desde los techos a las tasas de interés hasta el alto costo de prestación de servicios financieros en las zonas rurales y la limitada capacidad institucional en las instituciones de microfinanzas.
- 2. Identificar las posibles intervenciones de los donantes** con cada una de las partes interesadas para crear un menú de posibles acciones. Entre los diferentes tipos de intervenciones se incluyen la inversión directa en instituciones financieras, la reducción de la injerencia política en los bancos de propiedad estatal creando un "cortafuegos" entre productos viables de crédito y ahorro y los programas subvencionados y ofreciendo asistencia técnica a las centrales de crédito para que puedan atender a los clientes de las IMFs.
- 3. Seleccionar una posible intervención de las** presentadas en el menú. El hecho de adoptar un planteamiento basado en los sistemas financieros no significa que cada organismo deba intervenir en todos los niveles del sistema. Hay un espectro de opciones que los donantes tienen. En un extremo, cada donante se relaciona con las partes interesadas específicas del sistema financiero teniendo en cuenta la ventaja comparativa de la agencia de cooperación. En el otro, los donantes juntan sus recursos y realizan actividades conjuntas de programación con procedimientos armonizados y una opinión unánime. Entre ambos extremos podrían incluirse muchos mecanismos innovadores de colaboración.

Estas opciones son compatibles con algunos elementos de las nuevas modalidades de la ayuda (por ejemplo, los planteamientos sectoriales) y pueden consolidar las iniciativas de armonización y la labor relacionada con las estrategias de los países (por ejemplo, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza o DELP). Todas las opciones están basadas en una visión global compartida del sector, una mayor coordinación de los donantes (incluido el intercambio periódico de información) y un mayor apropiamiento local.

No obstante, el financiamiento a través de los presupuestos públicos no es adecuado para crear sistemas financieros beneficiosos para los pobres.

Intervención por separado de cada donante en función de su ventaja comparativa

Algunas características determinan qué donantes son los más indicados para relacionarse con determinadas partes interesadas del sector financiero. Antes de intervenir, cada donante debería evaluar si reúne las características que le permiten gozar de cierta ventaja comparativa para ese tipo de relación. En el recuadro siguiente pueden verse algunos ejemplos ilustrativos.

Función	Ejemplos de posibles intervenciones de los donantes	Algunas características de los donantes con ventajas comparativas
Intermediarios financieros (micro)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asumir riesgos con IMFs prometedoras menos conocidas ▪ Plan de salida/graduación para los fondos comerciales ▪ Suministro de fondos para el desarrollo de nuevos productos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tolerancia al riesgo y credibilidad del sector privado ▪ Instrumentos adecuados (por ejemplo, asistencia técnica para fortalecimiento de la capacidad)
Infraestructura financiera (meso)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitar a los auditores en las normas de las microfinanzas ▪ Creación de mercado para los servicios de capacitación local 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personal especializado ▪ Paciencia, visión a largo plazo
Política (macro)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diálogo sobre la expansión del sistema financiero ▪ Elaboración de indicadores de extensión del sistema financiero que hagan hincapié en el número de clientes, no sólo en los activos ▪ Apoyo a una reglamentación y supervisión adecuadas para conseguir la confianza pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Donantes descentralizados con personal especializado sobre el terreno ▪ Experiencia en reglamentación y supervisión ▪ Grandes donantes con visión a más largo plazo y gran influencia política ▪ Instrumentos de asistencia técnica

Programación conjunta utilizando recursos comunes

Para algunos donantes (en particular, pequeños organismos con financiamiento en forma de donación y escasa capacidad técnica) puede resultar más eficaz tratar de conseguir un efecto multiplicador de sus recursos mediante la programación conjunta en el plano nacional, regional e incluso mundial. La puesta en común de los fondos puede favorecer la aplicación sistemática de principios compartidos, una mayor variedad de instrumentos de financiamiento, mayor apalancamiento de los recursos especializados y reducción de los costos de administración de programas, lo que permitiría a los donantes conseguir en conjunto más de lo que podría hacer cada uno de ellos por separado.

Como DFID, CIDA, ASDI y RNE están sumando sus esfuerzos para financiar iniciativas en favor de los pobres en Tanzania

- **Objetivos comunes de los donantes:** La estrategia de microfinanciamiento/financiamiento rural de cada organismo reconoce la interconexión del sistema financiero y la necesidad de hacerlo más beneficioso para los pobres. Existe también un compromiso con la armonización de los donantes.
- **Política gubernamental favorable y adecuada:** El Programa de Tanzania de ampliación del sector financiero (FSD) en favor de los pobres respalda la Política nacional de microfinanciamiento del Gobierno.
- **Principios comunes para el desarrollo del sistema financiero favorable a los pobres:** Los donantes aceptaron de mutuo acuerdo algunos principios de acción. Por ejemplo, convinieron en un planteamiento de tipo comercial para la creación del mercado, con inclusión de un plan de salida y la previsión de que los instrumentos evolucionarían conforme se fueran desarrollando los mercados (por ejemplo, pasar de donaciones iniciales a préstamos con precios comerciales para instituciones más maduras).
- **Armonización de los procedimientos de los donantes:** Los aspectos prácticos de la combinación del financiamiento plantearon algunos problemas al instrumentarse el programa FSD, en particular las políticas de adquisiciones y los requisitos de contabilidad y presentación de informes.
- **Establecimiento de mecanismos fiduciarios:** Se va a crear un fondo administrado de forma profesional para facilitar la programación conjunta. Dicho fondo respaldará una gran variedad de iniciativas de mercado, desde el desarrollo de la capacidad de operaciones en pequeña escala (asociaciones de crédito, bancos) a la infraestructura (calificación crediticia) y las políticas y la reglamentación.

Principios que están surgiendo para aumentar la eficacia del apoyo de los donantes a los sistemas financieros beneficiosos para los pobres:

- **La existencia de fuertes intermediarios de las operaciones financieras en pequeña escala continúa siendo el principal obstáculo** a la expansión de los servicios financieros. La mayor parte del apoyo de los donantes debería ayudar a las instituciones financieras a innovar con el fin de llegar a un gran número de personas pobres.
- **Creación de capacidad local y mercados** (por ejemplo, proveedores locales de capital y servicios técnicos), desde el plano más general al más concreto. El éxito dependerá, en definitiva, no de los donantes sino de la capacidad de los dirigentes e instituciones locales.
- **Es mejor no volver a inventar la rueda** si otros han analizado ya el sistema financiero: colaboración significa también que los análisis pueden compartirse y utilizarse con mayor amplitud.
- **Los gobiernos nacionales contribuyen de manera decisiva** a garantizar un entorno normativo favorable, pero el éxito depende de la iniciativa del sector privado. Los donantes no deberían encauzar los servicios financieros a través de los gobiernos.
- **Armonizar las normas y procedimientos** para aumentar la eficiencia de todos los tipos de intervenciones de los donantes.
- **Utilizar subvenciones para conseguir que los mercados financieros redunden en beneficio de los pobres**, en vez de perjudicarlos. En toda formulación de un proyecto financiero se debe especificar de qué manera el subsidio del donante complementa o estimula el capital privado.

Autores: Brigit Helms y Ruth Goodwin-Groen, con la colaboración del personal del CGAP. **Fuentes:** David Ferrand, "DFID's Experiences in Eastern and Southern Africa," presentación para la reunión de CGAP de 2003, París (Francia); Personal del CGAP, *Microfinance Means Financial Services for the Poor*, CGAP, Nota para los donantes No. 11 (Washington, DC: CGAP, marzo de 2003); entrevistas con Dirk Steinwand, Carlos Cuevas, Klaus Maurer, Hege Gulli y David Ferrand. **Más información en:** Banco Mundial, *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World* (Oxford: Oxford University Press, 2001). **Sitios web:** www.worldbank.org/finance/html/about.html, www.gtz.de/themen/economic-development/english/financial-systems/. **Siglas:** GTZ (Organismo Alemán para la Cooperación Técnica); DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido); ASDI (Swedish International Development Agency); RNE (Real Embajada de los Países Bajos); CIDA (Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional).