

Enfoques

Nº20

OCTUBRE 2001



La serie de Focus Notes (Enfoques) constituye el principal medio por el cual el CGAP divulga las prácticas óptimas en microfinanzas entre los gobiernos, los donantes y las instituciones privadas y financieras.

La versión en español, Notas de Enfoque es el resultado del trabajo en conjunto del CGAP y el BID.

CGAP Secretariat

1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433
Tel: (202) 473 9594
Fax: (202) 522 3744

Correo electrónico:
CGAP@Worldbank.org
Página Web:
<http://www.cgap.org>

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. NW,
Washington, DC 20577
Tel: (202) 623 3056
Fax: (202) 623 2307

Correo electrónico:
SDS/MIC@iadb.org
Página Web:
<http://www.iadb.org>



BID

MICROFINANZAS, DONACIONES Y RESPUESTAS NO FINANCIERAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: ¿DÓNDE ENCAJA EL MICROCRÉDITO?

En este artículo se considera el microcrédito como un elemento dentro de una variedad de intervenciones posibles para generar ingresos y empleo y aliviar la pobreza, incluyendo la pobreza temporal en situaciones posteriores a crisis y la pobreza acérrima a más largo plazo. Esta perspectiva debería ayudar a entender la relación del microcrédito con otras intervenciones financieras y no financieras, y a seleccionar un conjunto de herramientas cuyo funcionamiento puede ser el mejor para cada situación específica. En la discusión se plantean cinco tópicos:

1. ¿CUÁNDO ES EL MICROCRÉDITO UNA RESPUESTA ADECUADA?
2. ¿QUÉ ES NECESARIO PARA QUE EL MICROCRÉDITO LOGRE SU OBJETIVO?
3. ¿CUÁNDO SERÍAN MÁS BENEFICIOSOS EL AHORRO Y OTROS SERVICIOS FINANCIEROS?
4. ¿CUÁNDO DEBERÍAN CONSIDERARSE LAS DONACIONES Y OTROS DERECHOS FINANCIEROS?
5. ¿QUÉ OTRAS INTERVENCIONES PUEDEN FORTALECER EL SUSTENTO DE LOS POBRES?

Introducción

Las "microfinanzas" se refieren a la provisión de servicios financieros—préstamos, ahorro, seguros o servicios de transferencia—a hogares con bajos ingresos. En las últimas dos décadas, los profesionales han desarrollado nuevas técnicas para ofrecer dichos servicios de manera sostenible. Las microfinanzas parecen ahora una herramienta especialmente atractiva para ayudar a los pobres, dado que se considera en general que contribuyen a la mejora del sustento, reducen la vulnerabilidad y fomentan la fortaleza social y económica.

La mayoría de las intervenciones de donantes se han concentrado en uno de estos servicios: el microcrédito. Aunque el crédito no crea potencial económico, puede desencadenarlo y permitir que los pobres utilicen su capital humano y productivo de manera más rentable y establezcan su base de activos. Además del crédito, los pobres emplean los servicios de ahorro y seguro para planear las futuras necesidades de sumas alzadas y reducir su riesgo ante los cambios en los ingresos y los gastos repentinos.

Cuando el objetivo consiste en ofrecer una protección financiera a los hogares pobres, las microdonaciones (por ejemplo, las indemnizaciones a los empleados que pierden sus empleos debido a la reducción del tamaño del gobierno) son otra opción que vale la pena considerar. Entre otras alternativas se encuentran los programas de empleo, formación, mercadeo, desarrollo de infraestructura y la reforma legal/regulatoria. Todas estas herramientas pueden ampliar las opciones económicas a disposición de los pobres.

Precisamente debido a la gran popularidad actual del microcrédito, tenemos que incluirlo entre la más amplia de alternativas antes de decidir cuándo y cómo utilizarlo.

EVALUACIÓN DE LAS OPCIONES

1. ¿CUÁNDO ES EL MICROCRÉDITO UNA RESPUESTA ADECUADA?

Para que el microcrédito sea adecuado, es necesario un nivel preexistente de actividad económica en curso, capacidad empresarial y talento gerencial. De no ser así, es posible que los clientes no puedan beneficiarse del crédito y se vean simplemente abocados a la deuda. Estas condiciones previas con respecto al cliente pueden no ser válidas:

- * En un entorno inmediatamente posterior a una situación de emergencia;
- * Para los indigentes crónicos, es improbable que el crédito tenga éxito sin iniciativas preexistentes para la reducción de la vulnerabilidad y el establecimiento de habilidades, confianza y una mínima base financiera;
- * En las zonas rurales gravemente desfavorecidas que carecen de infraestructura, servicios y/o acceso a los mercados;
- * Cuando la enfermedad impide la participación en actividades productivas. El VIH/SIDA es un ejemplo extremo de una situación en la que los pobres pueden tener *menos capacidad* para beneficiarse del crédito con el tiempo (ver Recuadro 1).

Recuadro 1. Experimento sobre VIH/SIDA de URWEGO

Un programa social africano se vio atraído por el microcrédito pero consideró que el requisito de la disciplina del cliente era demasiado difícil de cumplir por su clientela pobre. En lugar de perseguir abiertamente un programa de donaciones, denominaron su iniciativa de “microcrédito” y ofrecieron préstamos a clientes de los que no se esperaba que pagaran. Esto se calificó internamente como un crédito “inreembolsable.” Los resultados fueron los que podrían esperar:

- * Los clientes no pagaron—ni inicialmente ni a más largo plazo.
- * El programa se descapitalizó rápidamente y solo pudo seguir adelante utilizando fondos adicionales de donantes.
- * Otros programas locales de microcrédito que exigían disciplina del cliente perdieron credibilidad y clientes, ya que sus clientes cancelaron los préstamos para participar en el programa de “créditos inreembolsables.”
- * Una vez cancelado el programa, los nuevos programas de microcréditos tuvieron aún más dificultades para implementar un programa basado en el pago completo y puntual en las comunidades afectadas.

El programa de microfinanzas de URWEGO funciona con éxito en las difíciles condiciones posteriores al conflicto de Ruanda. World Relief ofrece asistencia técnica mediante un asesor en plantilla y un equipo internacional. Recientemente, una iglesia local solicitó a URWEGO que concediera préstamos a mujeres pobres cuyos esposos habían muerto a causa del VIH/SIDA. La mayoría de las mujeres eran también VIH positivas y muchas de ellas empezaron a sentir los síntomas a los pocos meses de unirse al programa. Cuando unas cuantas prestatarias cayeron enfermas, dejaron de asistir a las reuniones y finalmente incumplieron los pagos. Esto provocó que otros miembros del grupo dejaran de pagar y todo el mecanismo colapsó rápidamente.

Al evaluar este experimento, el personal de URWEGO señaló la corta perspectiva de planificación de los clientes y la reducción progresiva de su capacidad para llevar a cabo actividades productivas. Concluyeron además que la concentración en un solo tipo de clientes de alto riesgo producía riesgos inaceptables para el programa. URWEGO ya no concentrará el microcrédito en personas que padezcan VIH/SIDA, pero sigue comprometido con la actividad crediticia en comunidades donde es inevitable que algunos clientes padezcan la enfermedad.

Incluso cuando existe un nivel suficiente de actividad económica, oportunidades comerciales y capacidad empresarial, las condiciones que limitan las metodologías de microcrédito y los mecanismos de entrega habituales pueden seguir provocando que las iniciativas no logren su objetivo. Entre dichas condiciones se encuentran:

- * Una población tan dispersa que se vuelve demasiado caro atender a los clientes regularmente.
- * Dependencia en una actividad económica única—tal como una simple cosecha—lo que crea riesgo de “covarianza” para la institución de microcrédito.
- * Dependencia del trueque en lugar de las transacciones monetarias.
- * Una población con alto grado de movilidad o inestabilidad—por ejemplo, poblaciones desplazadas temporalmente debido al conflicto civil.
- * Posibilidad de futuras crisis tales como violencia civil, desastres naturales o hiperinflación.

- * Ausencia de orden público.
- * Un marco legal / jurídico, o un entorno de control y aplicación que constituye un obstáculo importante para las actividades de microempresa o microfinanzas.
- * Una falta de capital social o cohesión social, que impide el empleo de metodología de crédito no garantizado.

Dichas condiciones son un obstáculo incluso para las instituciones de microcrédito capaces y con experiencias, lo que las obliga a experimentar con modificaciones que aumentan su riesgo y los costos—de manera significativa a veces.

2. ¿QUÉ ES NECESARIO PARA QUE EL MICROCRÉDITO LOGRE SU OBJETIVO?

Si existen las condiciones para el microcrédito, ¿quién debe proveerlo entonces? Idealmente, las mejores alternativas son una institución local de microcrédito sólida, un banco comprometido con sus clientes pobres o una organización internacional de microcrédito. Las instituciones aptas para este servicio deben tener un compromiso con los cuatro principios básicos del microcrédito de alta calidad:

- 1) Proveer servicios financieros a largo plazo o *permanencia*
- 2) Llegar a numerosos clientes o *escalas*
- 3) Alcanzar a los pobres o *desarrollo de la extensión*
- 4) Alcanzar la plena *sostenibilidad financiera*

Lamentablemente, una búsqueda de instituciones adecuadas puede revelar que las organizaciones existentes son débiles o persiguen otras prioridades. Los bancos suelen carecer de la motivación y la flexibilidad necesarias para realizar los cambios requeridos por las microfinanzas. Las organizaciones internacionales con alto rendimiento—de las cuales hay muy pocas—no pueden expandirse a todas partes. Puede que eviten los entornos en los que vean altos riesgos o pocas posibilidades de éxito

En dichas situaciones, los donantes pueden decidir fomentar que las instituciones no microfinancieras se trasladen al microcrédito. Esta estrategia requiere asistencia técnica y desarrollo institucional sustanciales, en la que el objetivo final es una institución microfinanciera sostenible. El apoyo financiero o para el establecimiento de la capacidad debe estar relacionado con indicadores del desempeño claramente definidos que sean fáciles de

controlar. Los donantes deben dar prioridad al desarrollo de la experiencia y el liderazgo nacional. Cuando las instituciones ofrezcan una combinación de servicios financieros y no financieros, éstos deben separarse claramente en todos los niveles operacionales (cliente, sistemas, contabilidad y gestión).

El microcrédito tiene más posibilidades de éxito cuando se implementa como una actividad bancaria profesional, con recursos significativos y un compromiso a largo plazo. Los observadores experimentados calculan que de cada 20 organizaciones de servicios no financieros que consideran el microcrédito como un nuevo servicio, solo una puede tener la capacidad o la voluntad real de pagar el alto precio que supone implementar los principios operativos necesarios para la sostenibilidad. El Comité para el Avance Rural de Bangla Desh (Bangla Desh Rural Advancement Committee, BRAC) agregó las microfinanzas a sus actividades de ayuda en 1974. Mirando atrás en el proceso, el fundador de BRAC, Fazle Abed, comentó:

“El funcionamiento del propio sistema de microcrédito aporta nuevos elementos... Un enfoque de patrocinio compasivo de organizaciones benéficas debe dar paso a un enfoque profesional práctico para que la estrategia microfinanciera sea sostenible y eficaz. Esta transición... puede generar tensión en una organización. Por lo tanto, la organización tiene que aceptar y adoptar el cambio que requiere... Los líderes de la organización han de entender claramente lo que conlleva y preparar a su personal en consecuencia.”

El microcrédito exitoso descansa en dos principios básicos: disciplina del cliente y disciplina institucional.

La disciplina del cliente significa que las personas pobres se hacen responsables de sus decisiones, aceptando y cumpliendo los plazos del pago del capital del préstamo y una cantidad de interés que cubra el costo total del servicio. Al cumplir el contrato de crédito, las personas pobres descubren su propia capacidad para dirigir su futuro. Como dijo el fundador del Grameen Bank, Mohammad Yunus, en 1998:

¹ Entrevista a Fazle Abed realizada por Countdown 2005, recogida en la página Web de la Cumbre del Microcrédito, www.microcreditsummit.org/newsletter/action3.htm.

“El crédito sin una disciplina estricta no es más que caridad. La caridad no ayuda a superar la pobreza. La pobreza es una enfermedad que tiene un efecto paralizante sobre la mente y el cuerpo. Un programa significativo de alivio de la pobreza ayuda a las personas a reunir la voluntad y las fuerzas necesarias para abrir brechas en los muros que les rodean.”²

Recuadro 2. Un caso anónimo de disciplina desalentadora del cliente

El programa de microfinanzas de URWEGO funciona con éxito en las difíciles condiciones posteriores al conflicto de Ruanda. World Relief ofrece asistencia técnica mediante un asesor en plantilla y un equipo internacional. Recientemente, una iglesia local solicitó a URWEGO que concediera préstamos a mujeres pobres cuyos esposos habían muerto a causa del VIH/SIDA. La mayoría de las mujeres eran también VIH positivas y muchas de ellas empezaron a sentir los síntomas a los pocos meses de unirse al programa. Cuando unas cuantas prestatarias cayeron enfermas, dejaron de asistir a las reuniones y finalmente incumplieron los pagos. Esto provocó que otros miembros del grupo dejaran de pagar y todo el mecanismo colapsó rápidamente.

Al evaluar este experimento, el personal de URWEGO señaló la corta perspectiva de planificación de los clientes y la reducción progresiva de su capacidad para llevar a cabo actividades productivas. Concluyeron además que la concentración en un solo tipo de clientes de alto riesgo producía riesgos inaceptables para el programa. URWEGO ya no concentrará el microcrédito en personas que padezcan VIH/SIDA, pero sigue comprometido con la actividad crediticia en comunidades donde es inevitable que algunos clientes padezcan la enfermedad.

La disciplina del cliente no solo ayuda al cliente individual, sino también a otros clientes, futuros clientes y la institución de microcrédito. Los clientes prosperan cuando no tienen que soportar la carga de pagar las deudas de otros. Los futuros clientes prosperan

cuando el capital se recicla una y otra vez para alcanzar a más hogares pobres. La institución de microcrédito prospera mediante la recuperación de sus costos y el establecimiento de una situación financiera sólida independiente de los subsidios públicos en curso.

Un programa social africano se vio atraído por el microcrédito pero consideró que el requisito de la disciplina del cliente era demasiado difícil de cumplir por su clientela pobre. En lugar de perseguir abiertamente un programa de donaciones, denominaron su iniciativa de “microcrédito” y ofrecieron préstamos a clientes de los que no se esperaba *que pagaran*. Esto se calificó internamente como un crédito “inreembolsable.” Los resultados fueron los que podrían esperar:

- 1) los clientes no pagaron—ni inicialmente ni a más largo plazo
- 2) el programa se descapitalizó rápidamente y solo pudo seguir adelante utilizando fondos adicionales de donantes
- 3) otros programas locales de microcrédito que exigían disciplina del cliente perdieron credibilidad y clientes, ya que sus clientes cancelaron los préstamos para participar en el programa de “créditos inreembolsables”
- 4) una vez cancelado el programa, los nuevos programas de microcréditos tuvieron aún más dificultades para implementar un programa basado en el pago completo y puntual en las comunidades afectadas.

La disciplina institucional se refiere a una serie de prácticas que conducen a la sostenibilidad del programa, la calidad del servicio y la eficiencia de las operaciones, entre ellas:³

- 1) cobro de tasas de interés que cubren *todos* los costos, incluso cuando se realizan ajustes para donaciones y subsidios con el fin de reflejar un costo de los fondos a tasas de mercado;
- 2) requisito de pagos completos y puntuales a los clientes, y seguimiento de los pagos de manera regular y frecuente;
- 3) creación de productos y técnicas de

² “Towards Creating a Poverty-Free World,” discurso de Mohammad Yunus, Grameen Bank, presentado ante el Club de Debate de la Universidad Complutense, Madrid, 25 de abril de 1998.

³ Una publicación reciente que ofrece directrices operacionales claras para la implementación de microfinanzas es *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective* de Joanna Ledgerwood (Washington, D.C.: Sustainable Banking with the Poor, El Banco Mundial, 1999).

entrega que sean adecuadas para los clientes;

4) inversión en sistemas de gestión de la información que ofrezcan directrices oportunas y apropiadas al personal y los gerentes;

5) oferta de incentivos por desempeño al personal de campo;

6) introducción de una descentralización suficiente para la agilidad y la ampliación eventual;

7) planificación desde el principio de la capacidad, el crecimiento y la sostenibilidad.

Estos conceptos de la disciplina del cliente e institucional suponen una “prueba de fuego.” Si la disciplina del cliente o institucional se consideran demasiado restrictivas o imposibles de implementar en una situación dada, es probable que fracase el intento de dedicarse al microcrédito por parte de una institución.

3. ¿CUÁNDO SERÍAN MÁS BENEFICIOSAS OTRAS FORMAS DE SERVICIOS FINANCIEROS?

El crédito no es más que un tipo de servicio de financiero. Los pobres también quieren servicios de ahorro y seguro. Las cooperativas financieras y los bancos estatales son las únicas fuentes formales de las que disponen generalmente los pobres, aunque existe toda una gama de mecanismos informales. A continuación se presenta un breve panorama del papel del ahorro y los seguros para los pobres.

a. Ahorro

Independientemente del nivel de pobreza, las familias casi siempre pueden y quieren ahorrar, ya sea en dinero o en especie (el ganado y las joyas son mecanismos de ahorro no monetario habituales). Los hogares pobres ahorran para gestionar el riesgo y planean flujos de caja para futuras inversiones.⁴ Reducen su vulnerabilidad mediante el ahorro para protegerse frente a desastres naturales, malas cosechas, pérdida de empleo, enfermedad o la muerte. “Suavizan el consumo” ahorrando lo suficiente para sostenerse a sí mismos durante temporadas en las que se reducen sus ingresos, y ahorran sumas

⁴ Consultar *The Poor and their Money* de Stuart Rutherford (India: Oxford University Press, 2000) para una explicación más detallada de las estrategias de ahorro empleadas por los pobres.

incrementadas lo suficiente para las inversiones familiares y/o empresariales.

Las entidades de ahorro contribuirán al máximo a la gestión del riesgo del hogar cuando sean seguras y accesibles para los depositantes, y cuando los pobres puedan depositar pequeñas cantidades de manera frecuente. Para permitir total acceso a los depósitos, la institución financiera tiene que estar bien administrada y contar con suficientes reservas para responder a los períodos de demanda, inusualmente elevada, provocada por las crisis naturales o económicas. Es posible que las instituciones financieras reguladas sean las únicas autorizadas para aceptar ahorros voluntarios, lo que plantea un problema para los diseñadores de políticas. La asistencia técnica y la inversión pueden ser necesarias para aumentar la disponibilidad de productos de ahorro adaptados a las necesidades de los pobres. Puede ser necesario fortalecer los sistemas de información, la dirección y la infraestructura física de las instituciones financieras reguladas, y se puede asistir a las instituciones no reguladas (por ejemplo muchas asociaciones de ahorro y crédito) en su transición a una forma jurídica regulada (tal como una cooperativa de crédito regulada).

La provisión de servicios de ahorro voluntario puede ser una respuesta eficaz a algunas de las situaciones identificadas anteriormente en este documento como adecuadas para el microcrédito, o cuando los factores limitadores restringen las posibilidades del microcrédito (aunque la falta de orden público también sería un factor limitador para el ahorro). Lamentablemente, la mayoría de las comunidades pobres siguen careciendo de acceso a mecanismos de ahorro seguros, accesibles y con liquidez. La mayoría de las ONG y las instituciones de microcrédito no pueden cumplir los requisitos de la regulación, aunque algunas colaboran en el desarrollo de sistemas de ahorro informales. Otra alternativa es que estas instituciones de microcrédito desempeñen un papel crítico negociando contratos de ahorro entre clientes pobres e instituciones financieras reguladas con buenos resultados (entre ellas las cooperativas de ahorro).

b. Microseguro

Mientras que el ahorro permite a los pobres protegerse frente a futuros acontecimientos o emergencias, el microseguro ofrece un medio para gestionar riesgos

específicos compartiendo el costo de eventos improbables entre muchos hogares pobres. Las instituciones microfinancieras están prestando ahora más atención al microseguro, pero las cooperativas de crédito llevan años ofreciendo diferentes tipos de seguros de vida y enfermedad, y las sociedades funerarias informales han operado en la mayoría de los países en desarrollo durante generaciones.⁵

Al igual que el ahorro, la provisión directa de servicios de seguro requiere habilidades y sistemas significativos, así como permanencia institucional. Por este motivo, el mejor servicio que las ONG pueden aportar es ayudar a los hogares pobres a obtener acceso a los servicios de compañías de seguro sólidamente establecidas. FINCA, una ONG con operaciones en Uganda, actúa como agente de un plan formal de atención sanitaria con el fin de ofrecer seguros de salud a sus clientes.⁶

Al hablar del microseguro cabe una advertencia: este producto puede ser más útil en situaciones difíciles de implementar, tales como en zonas con alto riesgo de desastres naturales, o más recientemente, en poblaciones afectadas por el VIH y el SIDA. Lamentablemente, el seguro es un instrumento débil para atender los riesgos para toda la comunidad o los resultados previstos, lo que es decepcionante para aquellos que intentan ayudar a los pobres a superar la carga financiera de estas crisis.

4. ¿CUÁNDO DEBEN CONSIDERARSE LAS DONACIONES?

En este documento se consideran dos tipos de instrumentos de donación: indemnizaciones por despido y microdonaciones.

⁵ Para más información, ver Warren Brown y Craig Churchill, "Providing Insurance to Low-Income Households: Part I – A Primer on Insurance Principles and Products," noviembre de 1999 y "Insurance Provision for Low Income Communities: Part II – Initial Lessons from Micro-Insurance Experiments for the Poor," (USAID Microenterprise Best Practices Project, mayo de 2000) disponible en www.mip.org/pubs/mbp-def.htm.

⁶ Los lectores interesados en un análisis de varios enfoques adoptados por organizaciones de microcrédito para facilitar el acceso a productos de microseguro pueden consultar "Health Care Microinsurance. A Synthesis of Case Studies from Four Health Care Financing Programs in Uganda, Tanzania, India, and Cambodia" de Michael McCord (MicroSave-Africa, 2000).

a. Indemnizaciones por despido

Las indemnizaciones por despido son una alternativa al microcrédito para ayudar a las personas despedidas del sector formal o el gobierno a dedicarse al autoempleo. Las capacidades empresariales y las habilidades técnicas de los ex-empleados varían ampliamente, por lo que el microcrédito puede ser arriesgado tanto para los ex-empleados como para los proveedores del mismo. Los programas de microcrédito que intentan "crear empresarios," especialmente entre los grupos con alto riesgo y poca experiencia, tienen probabilidades de sufrir un incremento en sus deudas y de sufrir pérdidas. Más adelante, en el Recuadro 5, se ofrece un ejemplo de esta situación.

Las indemnizaciones por despido, por otra parte, no son mecanismos de deuda y, si se diseñan cuidadosamente, pueden seguir promoviendo inversiones sólidas. Por ejemplo, se pueden diseñar los mecanismos de indemnización de manera que las contribuciones de los receptores sirvan para obtener fondos adicionales, fomentando de este modo el ahorro y la planificación para el futuro. Las indemnizaciones pueden depositarse en cuentas especiales de ahorro, reduciendo así los riesgos de seguridad y promoviendo el empleo cuidadoso de los fondos. También se puede capacitar a los receptores para que empleen o mejoren sus habilidades actuales para el autoempleo o las apliquen a otros sectores. Estos ejemplos demuestran de qué manera múltiples herramientas pueden ayudar a los ex empleados a dedicarse al autoempleo, sin obligarles a solicitar créditos—y por lo tanto contraer deudas—antes de desarrollar sus habilidades e ideas.

Los pagos de indemnizaciones son una forma de donación más sofisticada y pueden relacionarse eficazmente con servicios no financieros (en la sección siguiente se ofrecen más detalles sobre las opciones de intervención no financiera). Una forma alternativa—y más compleja—de indemnización—, el fondo de pensiones, puede ofrecer al trabajador despedido una protección a más largo plazo. Pero los fondos de pensiones requieren una planificación inmensamente sofisticada y años para implementarlos.

b. Microdonaciones

Las microdonaciones ofrecen una medida de protección social y pueden ser el primer paso de una estrategia para que los pobres hagan la transición de la vulnerabilidad a la autosuficiencia económica. Las personas desplazadas durante o inmediatamente después de un conflicto, o aquellas afectadas por

desastres naturales tales como terremotos o inundaciones, pueden ser candidatos adecuados para donaciones designadas únicas “de protección social” que les permitan reestablecer sus medios de vida y reemplazar los bienes perdidos. Es necesaria, no obstante, la coordinación con una institución microfinanciera existente, ya que puede que existan instituciones lo suficientemente sólidas y flexibles para ofrecer un servicio similar a sus clientes de manera comercial. La institución microfinanciera de Bangladesh ASA respondió a las inundaciones de 1998 mediante la oferta a sus clientes de la oportunidad de retirar sus ahorros u obtener un crédito al consumo.⁷

Las microdonaciones para los más pobres o las personas afectadas por VIH/SIDA pueden constituir una protección social a largo plazo. Es improbable que estas personas estén en posición de emplear un préstamo de manera productiva: los créditos pueden emplearse para cubrir necesidades básicas de consumo o de salud, en lugar de para inversiones en

actividades que produzcan ingresos. De hecho, el uso de instrumentos basados en la deuda tales como el microcrédito puede empeorar aún más su posición económica. Los mecanismos basados en la donación pueden aportar un punto de partida para que los beneficiarios alcancen el nivel en el que pueden hacer planes y considerar inversiones. Las donaciones pueden ser el primer paso en la reducción de la vulnerabilidad y para posibilitar que los más pobres inviertan tiempo y recursos en el aprendizaje de habilidades y el establecimiento de una base de activos.

El Programa de Generación de Ingresos para el Desarrollo de Grupos Vulnerables (Income Generation for Vulnerable Groups Development, IGVGD) de BRAC ofrece un modelo para este proceso de transición. El programa, focalizado en las mujeres indigentes rurales de Bangladesh, asiste a las participantes para que pasen de la pobreza absoluta a la independencia económica. En 10 años, más de un millón de participantes han hecho esa transición.

Recuadro 3. Un ejemplo de transición: el IGVGD de BRAC⁸

El IGVGD empieza con un compromiso de 18 meses de alimentos gratuitos (con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos y el gobierno) para personas con mayor riesgo inmediato. Las participantes en el programa toman parte en programas de capacitación en actividades generadoras de ingresos tales como la avicultura o la producción de seda. El programa IGVGD ofrece también a las participantes más pobres acceso a los servicios de Atención Sanitaria Básica de BRAC, que se ocupa de la relación entre productividad y salud. Durante este período, BRAC ayuda a las participantes a aprender a ahorrar, estableciendo un ahorro para futuras inversiones y protección. La mayoría de las participantes pasan entonces a actividades individuales generadoras de ingresos dentro de los mismos sectores. Después de dos años desde el inicio del proceso, cerca del 80% habían hecho esta transición—con sus pequeñas actividades generadoras de ingresos y sus ahorros acumulados—y se habían convertido en prestatarias del programa normal de microfinanciamiento de BRAC. Esta progresión de los servicios de apoyo—de las donaciones a la capacitación al ahorro y al autoempleo—parece suficiente para derribar las barreras de la pobreza extrema, el aislamiento social, la falta de habilidades productivas y la escasa autoconfianza que había impedido previamente el autoempleo de esta población.

Recuadro 4. Directrices para microdonaciones

Las microdonaciones deben:

- * Focalizarse muy cuidadosamente a aquellos a los que no puede servirles el microcrédito en un contexto particular (por ejemplo, los indigentes o las personas temporalmente desplazadas);
- * Ser únicas e incluir un proceso de “transición” a mecanismos comerciales tales como el microcrédito;
- * Estar cuidadosamente estructuradas y controladas para garantizar que se gastan según lo previsto;
- * Venir acompañadas de formación profesional o tutoría cuando las donaciones están destinadas a fines productivos;
- * Exigir una contribución monetaria por parte del beneficiario de al menos 5 a 10 por ciento del valor de la donación;
- * No financiar inversiones que produzcan flujos de ingresos que puedan emplearse para pagar un préstamo de una institución microfinanciera.

⁷Para obtener más información, los lectores pueden consultar W. Brown y G. Nagarajan G. “Bangladeshi Experience in Adapting Financial Services to Cope with Floods: Implications for the Microfinance Industry” (USAID Microenterprise Best Practices Project, agosto de 2000).

⁸ En Syed Hashemi, “Including the Poorest: Linking Microfinance and Safety Net Programs: The Case of IGVGD in Bangladesh” (CGAP, próxima publicación en 2001). Ver también M. Gilgin “Safety net linkages with microfinance: BRAC’s Income Generation for Vulnerable Groups (IGVGD)” (BRAC, 2000).

El caso del IGVDG de BRAC es único por el propio tamaño de las operaciones de BRAC en las actividades de ayuda, microfinanzas, cabildeo y de otro tipo. La mayoría de las iniciativas de transición se implementarían mediante alianzas interinstitucionales o entre programas, en las que cada participante se concentra en áreas en las que tiene ventajas comparativas. El ejemplo del IGVDG deja claro que lleva tiempo lograr una transición con éxito. Esto puede limitar la posibilidad de que los proyectos a más corto plazo se incluyan en las iniciativas de transición.

Las donaciones pueden crear una dependencia a largo plazo y distorsionar el mercado de microcréditos. En el Recuadro 4 se ofrecen directrices para que las microdonaciones garanticen que estos mecanismos complementan, en lugar de desplazar, los servicios financieros comerciales y las inversiones productivas.⁹

El requisito de una contribución monetaria del receptor de la donación contribuye a garantizar que el empresario se compromete a realizar la actividad económica propuesta y no la ha ideado simplemente en respuesta a la disponibilidad de donaciones. Este pago monetario puede ser una contribución inicial al capital de trabajo necesario para la actividad propuesta. Las inversiones que produzcan un flujo de ingresos a corto plazo se financian mejor mediante un préstamo de una institución microfinanciera. El financiamiento de dichas inversiones con una microdonación no solo plantea el riesgo de “desplazar” a los proveedores de financiamiento a largo plazo, sino que también fomenta una estructura de costos inapropiada para la actividad económica, lo que pone en peligro su futuro éxito.

Se debe consultar primero a los proveedores de microfinanciamiento y los expertos en microfinanzas que trabajan en la región para garantizar que ningún programa de microdonaciones compite con las instituciones microfinancieras locales o las perjudica (en el peor de los casos), y se coordina cuidadosamente (en el mejor de los casos) con las microfinanzas para ofrecer una eventual salida de la dependencia en las donaciones. Los proveedores informales de microfinanciamiento, tales como los

⁹ Estas directrices están inspiradas en un documento de antecedentes interno elaborado por William Steel del Banco Mundial para el documento de estrategia rural del Banco Mundial “Vision to Action”, titulado “Strategies for Social Funds in Supporting Microfinance”.

bancos de aldeas y las cajas de ahorro y de crédito, deben incluirse en el proceso de consultas, ya que, para los pobres, tienen una importancia que no corresponde con su perfil y tamaño.

5. ¿QUÉ OTRAS INTERVENCIONES PUEDEN FORTALECER LA POSICIÓN ECONÓMICA DE LOS POBRES?

Las opciones financieras—ya sea el crédito, el ahorro, el seguro o las donaciones—son tan solo una parte de la gama de alternativas para el alivio de la pobreza. A continuación se presentan algunas otras alternativas que pueden ser necesarias para permitir que los pobres se beneficien de los servicios financieros.

a. Mejora de la infraestructura

La infraestructura y los servicios públicos deficientes pueden poner freno a la actividad económica, y las inversiones comunitarias en estas áreas (carreteras, comunicaciones, educación, etc.) pueden ofrecer una plataforma para las actividades de autoempleo. Puede que las inversiones sean también necesarias para los sistemas de prevención y preparación frente a los desastres, o en la recuperación posterior a desastres para reconstruir la infraestructura productiva y de comunicaciones.

Las inversiones comunitarias en la infraestructura *comercial* y *productiva*, tal como los centros comerciales, los centros de ensamblaje, procesamiento o gradación de materias primas, los molinos de grano o la infraestructura de irrigación a pequeña escala, son también importantes para facilitar la actividad empresarial. Entre los mecanismos para promover dichas inversiones se encuentran los sistemas de donaciones comunitarias de fondos sociales y fondos de inversión rural, las alianzas entre los sectores privado y público y los proyectos de ONG. Mientras muchas inversiones en infraestructura y servicios público tienen características “para el bien del público,” las inversiones en infraestructura *comercial* tienen características “para el beneficio privado” y son menos adecuadas para las donaciones. Es probable que estén gestionadas por una sola entidad o un solo propietario (ya sea una persona, un grupo, una asociación comunitaria o una empresa) y se puede extender un préstamo en función de los beneficios económicos que acumule dicha entidad. Un mecanismo de donación corre el riesgo de competir con el sector financiero privado o de “desplazarlo.” Si el sector privado se muestra reticente a ofrecer

financiamiento, o está simplemente ausente, los mecanismos de garantía o cofinanciamiento pueden ser necesarios entonces para atraer la inversión privada. Sin embargo, la *adicionalidad* de dichos incentivos tiene que estar clara primero para garantizar que el dinero público o de los donantes no se emplea para hacer inversiones más rentables que ya son atractivas.

Cuando la ausencia de intermediarios financieros implique que no se puede obtener financiamiento para la infraestructura *comercial*, dichas inversiones pueden financiarse mediante un proyecto comunitario generador de ingresos. La renta obtenida puede utilizarse para establecer una asociación comunitaria de ahorro y crédito, con la provisión de asistencia técnica y de establecimiento de la capacidad. La asociación gestionaría el flujo de ingresos procedentes del proyecto mediante una cuenta en una institución financiera formal (tal como un banco), y utilizaría el ingreso para capitalizarse y conceder préstamos a sus miembros.¹⁰ Cuando no se pueda constituir legalmente una asociación de ahorro y crédito, una estructura de cooperativa de crédito puede ser suficientemente flexible para acomodar una estructura similar a la de una asociación.

Los proyectos de infraestructura y desarrollo comunitario pueden ofrecer empleos y experiencia profesional a los que estarían desempleados de otro modo, como se ilustra en el Recuadro 5. Esto nos lleva a la siguiente alternativa, los programas de empleo.

b. Programas de empleo

Las habilidades necesarias para el autoempleo—la capacidad de identificar oportunidades, soportar riesgos financieros, adoptar decisiones difíciles, etc.—no son una serie de características “normales.” Para aquellos que carecen de estas características, los programas de empleo pueden aportar una fuente para mejorar su acceso al trabajo. Este enfoque consiste en la contratación de personas poco calificadas en actividades por las que son compensadas en dinero o en especie, lo que les aporta experiencia y habilidades profesionales. Los programas de alimentos por trabajo y las iniciativas de obras públicas corresponden a este modelo. En muchos casos, estos programas pueden estar fuera del alcance de los gobiernos locales escasos de dinero, pero sí están al alcance de los donantes. Por ejemplo, la Iniciativa Mundial de Alimentación Escolar, implementada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las

Naciones Unidas y 14 agencias privadas voluntarias, ha emprendido un programa de “alimentos por escuela” en el que los niños se llevan a casa una ración de comida por cumplir su “trabajo”—asistir a la escuela.¹¹ Al igual que los programas tradicionales de alimentos pro trabajo, esta iniciativa tiene como objetivo la creación de una fuerza de trabajo productiva a largo plazo, pero se concentra en una cohorte más joven.

c. Servicios no financieros

Los servicios no financieros van de la “intermediación social” para establecer capital social y habilidades básicas dentro de la comunidad a los “servicios de desarrollo empresarial” para empresarios. La intermediación social puede contribuir a que los pobres y los grupos marginados aprovechen las oportunidades económicas mediante la alfabetización o la formación y establecimiento de la capacidad del grupo y la oferta de información sobre los servicios financieros disponibles. Los Servicios de Desarrollo Empresarial, o SDE, se concentran en los empresarios y en los posibles empresarios. Los SDE se ocupan de los obstáculos para la creación y el crecimiento de las empresas, e incluyen:

- * capacitación, tutoría y servicios de asesoría;
- * oferta de información comercial mediante agentes, bases de datos, publicaciones, visitas y otros mecanismos;
- * relación de empresarios con posibles compradores y mercados;
- * establecimiento de redes y relaciones empresariales para promover la cooperación entre empresas;
- * creación de tecnologías con menor costo o mayor valor agregado.

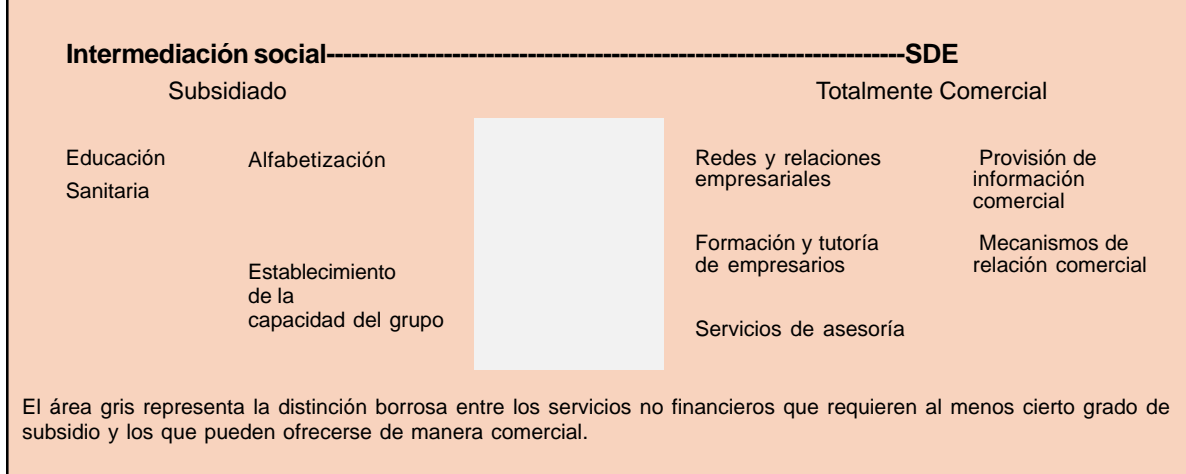
Está previsto que los proveedores de SDE operen con una base cada vez más comercial.¹² El cobro por los

¹⁰ Este concepto de relacionar los mecanismos de microfinanciamiento comunitario con proyectos generadores de ingresos ha sido desarrollado con más detalle por William Steel del Banco Mundial.

¹¹ Ver la Iniciativa Mundial de Alimentación Escolar, implementada por el Programa Mundial de Alimentos y sus socios, en www.wfp.org.

¹² Ver “The Blue Book”, una publicación del Comité de Agencias Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, para una introducción al planteamiento y el enfoque revisado para los SDE cada vez más aceptado ahora por los donantes y los profesionales: “Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention”, (febrero de 2001). Puede consultarse en <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/guide.htm>

Gráfico 1. La evolución de los servicios no financieros



no valoren. Es más, esto promueve la recuperación de costos y la sostenibilidad. Lo que contrasta con las actividades de intermediación social, que tienen ciertas características "por el bien del público" y, por lo tanto, menores expectativas y posibilidades de recuperación de costos. En el gráfico 1 se presenta una posible evolución de la intermediación social a los SDE, basada en el nivel alcanzable de recuperación de costos.

d. Reforma legal y regulatoria

Los procedimientos excesivamente burocráticos para el registro y la operación de una microempresa provocan un importante efecto desincentivador para la creación y el crecimiento de las empresas. Los topes artificiales para las tasas de interés de los préstamos pueden limitar las actividades microfinancieras al dificultar el logro de la sostenibilidad. Los reglamentos que rigen el empleo de garantías no hipotecarias y la prioridad que se otorga al deudor frente al acreedor en los procedimientos de recaudación de impagos y deuda tienen una repercusión directa sobre los clientes y los proveedores de servicios de microcrédito. Los derechos de propiedad y el costo de registrar propiedades afectan al acceso de los pobres a préstamos fuera de la limitada variedad de microcréditos a su disposición.

La asistencia en los procesos de reforma legal o las campañas para la reforma regulatoria pueden tener implicaciones importantes para el acceso de los pobres a las oportunidades económicas y los servicios financieros flexibles y seguros. Aunque los donantes están en situación de desempeñar un papel más activo

en la promoción y la asistencia en la reforma regulatoria y el cambio de política, las ONG pueden tener una función de cabildeo. La Asociación de Mujeres Autoempleadas (Self-Employed Women's Association, SEWA) es un ejemplo de cómo una institución puede presionar para un cambio regulatorio en beneficio de los pobres. SEWA organizó a sus miembros y presionó para obtener espacios públicos para las mujeres vendedoras ambulantes de la India, lo que condujo a un diálogo y finalmente una solución aceptable que cumplía las necesidades tanto de la municipalidad como de las mujeres.¹³

6. UN CASO ILUSTRATIVO

En el Recuadro 5 se ilustran temas clave presentados en esta nota, tales como las condiciones previas necesarias para el éxito del microcrédito y la importancia de diseñar intervenciones adaptadas a las necesidades y la capacidad de la clientela designada y el contexto operativo más amplio. En este caso, se eligió inicialmente el microcrédito, pero resultó ser una herramienta inapropiada tanto para los participantes como para el contexto. Se dispuso

¹³ Martha Chen, editora, *Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises* (Ottawa: Aga Khan Foundation Canada, 1996).

¹⁴ Este caso fue aportado por el Sr. Maximo Halty, Gerente de Programa en el Programme National de Réinsertion des Ex-Combattants et de Ramassage d'Armes, Congo/Brazzaville, Organización Internacional para Migraciones (OIM), correspondencia electrónica, marzo de 2001.

de otras alternativas, entre ellas los servicios no financieros, que eran más adecuados para el entorno, el cliente y los objetivos finales del proyecto. En el análisis final, el microcrédito tenía un papel menos importante y fue aportado mejor de manera comercial por un proveedor especializado en lugar de mediante un programa a corto plazo basado en los derechos financieros.

Avanzar en el diálogo

En este documento se ofrece un panorama general de una gama de herramientas financieras y no financieras disponibles para el alivio de la pobreza. Se considera que el microcrédito es una opción más entre muchas alternativas legítimas. El microcrédito puede y debe complementarse con otras intervenciones que creen nuevas posibilidades, atrayendo a un número mayor de personas al proceso de generación de ingresos.

Los donantes y los diseñadores de políticas desempeñan un papel crítico para desmarcarse de la defensa de las intervenciones estandarizadas, y abogar por un diálogo más matizado sobre las necesidades del cliente y promover alianzas específicas para cada situación entre los proveedores de servicios. Dicho enfoque estratégico que establece interacción y relaciones entre instituciones especializadas es necesario para lograr intervenciones eficaces y coordinadas para el alivio de la pobreza.

Recuadro 5: Explorar las alternativas para la reintegración de excombatientes en Congo/Brazzaville¹⁴

En 2000, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pusieron en marcha una iniciativa piloto para reintegrar a excombatientes en el autoempleo y recolectar simultáneamente armas cortas en Congo/Brazzaville. El programa pretendía utilizar el microcrédito para poner en marcha empresas de excombatientes. Se daría acceso prioritario a los préstamos a los soldados que entregaran sus armas y a proyectos de grupo con el fin de reducir los costos generales administrativos y de supervisión. Un equipo técnico puso cuidadosamente a prueba este concepto mediante una fase piloto de dos meses. La mayoría de los excombatientes tenían muy poca experiencia empresarial y los planes de negocio que desarrollaron eran inviables. El equipo técnico recomendó revisiones significativas del programa antes de seguir adelante.

El equipo modificó por lo tanto la estrategia para concentrarse en la formación (un servicio no financiero). A la formación seguiría una de dos opciones. La primera, aquellos con experiencia o capacidad para dirigir un negocio podrían financiarse aún mediante micropréstamos para iniciar una nueva empresa. El equipo recomendó que el microcrédito se extendiera mediante una alianza estratégica con una institución local de microcrédito, en lugar de mediante la creación de un nuevo componente de microcrédito. Sin embargo, para la mayoría de los excombatientes, el autoempleo seguía siendo altamente arriesgado. El proyecto tenía por lo tanto como objetivo la creación de empleos dentro de los negocios existentes o como subcontratistas de servicios para gobiernos locales mediante una gama de incentivos para estimular la oferta de empleo.

Al volverse más realista con respecto a las capacidades del cliente, el equipo retiró mucha de la presión para que las instituciones de microcrédito concedieran préstamos cuando no podían garantizar la disciplina del cliente o institucional. En las primeras 10 semanas de lanzamiento de la estrategia revisada, el proyecto atendió a más de 4.000 excombatientes con apoyo a la reintegración. Los fondos iniciales se agotaron y, partiendo de los buenos resultados iniciales, el programa pudo obtener un importante financiamiento de seguimiento.

Joan Parker, de Development Alternatives, Inc., y Doug Pearce en representación de CGAP, escribieron esta nota. Este documento está inspirado en la investigación sobre microfinanzas en entornos inestables realizada entre 1997 y 2001 dentro del proyecto de Mejores Prácticas en Microempresa (Microenterprise Best Practices, MBP) de USAID. William Steel del Banco Mundial aportó considerable información para este documento. Rich Rosenberg, Ousa Sananikone y Syed Hashemi, de CGAP, ofrecieron valiosas aportaciones y comentarios.