

Lograr que los mercados financieros
trabajen para los pobres

Directrices sobre Microfinanzas



LOGRAR QUE LOS MERCADOS FINANCIEROS TRABAJEN PARA LOS POBRES



Content

Prefacio y breve agradecimiento	3
1 Definiciones y objetivos	6
2 Servicios financieros para los pobres – la perspectiva del cliente.....	7
2.1 Fortalecimiento de activos y administración de riesgos.....	7
2.2 Crecimiento de la actividad comercial y generación de ingresos ..	8
2.3 Administración del flujo de caja.....	8
2.4 Empoderamiento	8
3 Justificación para el apoyo de los donantes a las microfinanzas...	10
4 Visión y objetivo del apoyo de Asdi a las microfinanzas	11
5 Las microfinanzas en el contexto del desarrollo de los sistemas financieros	13
6 Principios rectores del apoyo de Asdi a las microfinanzas.....	18
6.1 Una perspectiva de desarrollo sectorial	18
6.2 Coordinación de los donantes	19
6.3 El uso de donaciones y subsidios “inteligentes”	19
6.4 Un ambiente propicio para las políticas	20
6.5 Viabilidad comercial, dirección sólida y propiedad local	21
6.6 Instrumentos financieros adecuados	22
6.7 El peritaje suficiente de los especialistas	22
6.8 El efecto del VIH/SIDA en el desarrollo de las MF.....	22
7 Características de diseño que requieren cuidado.....	24
7.1 Componentes de las MF en proyectos de desarrollo integrados ..	24
7.2 Las MF en organizaciones con múltiples propósitos.....	24
7.3 La imposición de una selección de clientes objetivos demasiado estrecha.....	25
7.4 Organizaciones mayoristas.....	25
7.5 La canalización del apoyo a las entidades del sector privado por medio de agencias públicas	26
7.6 El “desplazamiento” del capital y el peritaje local	26
7.7 Disparidades del financiamiento	26

8 La aplicación de las directrices de Asdi en las MF:Desafíos especiales y prioridades temáticas	27
8.1 La ventaja comparativa de Asdi.....	27
8.2 Desarrollo de competencia de las MF y garantía de la calidad dentro de Asdi	28
8.3 Prioridades temáticas	28
9 Lista de verificación para la evaluación de propuestas de proyectos	29
Anexo 1: Un marco de trabajo conceptual para el desarrollo del sector de las microfinanzas	31
Anexo 2: Referencias para lecturas adicionales	33
Anexo 3: El papel del Equipo de Sistemas Financieros en la implementación de las directrices en las MF de Asdi.....	36
Notas al pie.....	37

Pie de imprenta

Publicado por Asdi en 2005

El Departamento de Infraestructura y Cooperación Económica

Fotografías: Phoenix Images

Imprenta: Edita Communication AB, 2005

Artículo número: SIDA4254es

ISBN 91-586-8428-X

This publication can be downloaded/ordered from www.sida.se/publications

Prefacio y breve agradecimiento

Mientras elaboramos estas Directrices nos trazamos el objetivo de encontrar un balance entre la visión y la práctica operacional, entre situaciones específicas y principios generales. Nuestra ambición ha sido la de formular Directrices que puedan asistir a los administradores de programas de Asdi en la toma de decisiones diarias, mientras reconocen que cada caso es único y requiere de su propio análisis. Cuando llegue el momento de revisar estas Directrices para incorporar nuevas experiencias, esperamos que nuestros compañeros de Asdi se hayan beneficiado de una herramienta de trabajo que les ha ayudado a formular las preguntas correctas, a obtener un entendimiento más profundo sobre los temas involucrados y a mejorar la calidad del apoyo de Asdi a las microfinanzas.

Estas Directrices no habrían podido ser creadas si no fuera por el esfuerzo colectivo de un gran grupo de personas. La previsión y el apoyo continuo del Grupo de Dirección conformado por personas experimentadas a cargo de la toma de decisiones de varios departamentos de Asdi nos recordaron del “vacío de políticas” que necesitaba ser llenado, y nos inspiraron. Renombrados expertos suecos e internacionales ayudaron en el análisis de la cartera de proyectos de MF de Asdi y de las “mejores prácticas internacionales” mediante varios documentos preparatorios. Los colegas donantes de otras agencias proveyeron reacciones muy pertinentes y los colegas de Asdi de todos los campos de especialización tuvieron un interés ferviente en el producto final, enriqueciéndolo con sus propias experiencias y perspectivas. Finalmente, los muy trabajadores colegas del Equipo de Sistemas Financieros nunca perdieron la fe en el proceso y en la posibilidad de encontrar nuevas palabras e imágenes para ayudar a transmitir el mensaje de “porqué y cómo” llevar a cabo las actividades de microfinanzas. Gracias a todos por sus esfuerzos.

Los pobres del mundo, como todos los demás, sueñan con mejorar sus vidas paulatinamente. El acceso a servicios de ahorro seguros, créditos asequibles, servicios de transferencia confiables y servicios de seguros adecuados pueden, bajo circunstancias favorables, hacer la diferencia entre los sueños y la realidad.

Estocolmo, Septiembre 2004,

Rolf Carlman
Jefe de Departamento
INEC
Supervisor de Proyecto

Camilla Bengtsson
Asesora de MF
Equipo de Sistemas Financieros
Dirigente de Proyecto

Abreviaturas

BDS	Business Development Services – SDE, Servicios de Desarrollo Empresarial
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor – Grupo Consultivo para la Asistencia al Pobre
CVECAs	Caisses Villageoises d'Épargne et de Crédit Autogérées – Caja de Ahorro y Crédito para el Campesino
DFID	Department for International Development, United Kingdom – Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
FAO	Food and Agriculture Organisation – Organización para los Alimentos y Agricultura
FMO	The Netherlands Development Finance Company
FSAs	Financial Services Associations – Asociaciones de Servicios Financieros
FSD	Financial Sector Development – Desarrollo del Sector Financiero
HMF	Housing Microfinance – Microfinanzas para la Vivienda
ICT	Information and Communication Technology – Tecnología de la Información y Comunicación
IFAD	International Fund for Agriculture Development – Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
IFC	International Finance Corporation – Corporación Internacional de Finanzas
IFIs	International Finance Institutions – Instituciones Internacionales de Finanzas
KfW	Germany's Development Bank
MDGs	Millenium Development Goals – Metas de Desarrollo del Milenio
MF	Microfinance – Microfinanzas
MFO	Microfinance Organisation/Operator – OMF Organización/Operador de Microfinanzas
MIS	Management Information Systems – Sistemas de Administración de Información

Pink Book	Micro – and Small Enterprise Finance: guiding principles for selecting and supporting intermediaries – Finanzas de la Micro y Pequeña empresa: Principios guía para la selección y apoyo a intermediarios
PSD	Private Sector Development – Desarrollo del Sector Privado
RMF	Rural Microfinance – Microfinanzas rurales
SACCO	Savings and Credit Organisation – Organización de Ahorro y Crédito
TA	Technical Assistance – AT, Asistencia Técnica
UNCDF	United Nations Capital Development Fund – FNUDC, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
WOCCU	World Council of Credit Unions – Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

1 Definiciones y objetivos

No existe una definición única de lo que son las microfinanzas, a pesar de que se ha intentado brindar definiciones en términos de los montos de los préstamos o la metodología de préstamo. Sin embargo, estas definiciones tienden a perder su validez rápidamente conforme el campo evoluciona. En el contexto de estas orientaciones políticas, las microfinanzas sencillamente han llegado a significar los servicios financieros a pequeña escala para aquellos que están excluidos del sistema financiero formal¹: generalmente los pobres en el sector informal, la agricultura y las actividades basadas en el hogar. La existencia misma de las microfinanzas es un síntoma de que el sector financiero todavía no cuenta con la profundidad y la amplitud necesarias para atender a la economía local. Sin embargo, mientras la industria de las microfinanzas crece y se diversifica, los límites entre lo que se conoce como microfinanzas y el sector financiero formal son cada vez menos claros. Con el tiempo, el objetivo es convertir los servicios de microfinanzas en una parte integral del sistema financiero formal.

Estas Directrices para el apoyo de Asdi a las Microfinanzas (MF) han sido desarrolladas como un complemento a la Política sobre el Desarrollo del Sector Financiero de Asdi² para definir y comunicar la postura de Asdi sobre las MF, tanto internamente como para las partes interesadas externas. Éstas aclaran y dan razones sobre por qué Asdi debe apoyar a las MF, cómo Asdi puede alinear su apoyo de mejor manera con el consenso internacional en el campo y cuáles son las prioridades de Asdi. Esperamos que estas Directrices ayuden a mejorar la calidad global de la cartera de proyectos de MF de Asdi y, así mismo, el acceso de la gente pobre a servicios financieros viables.

2 Servicios financieros para los pobres – la perspectiva del cliente

El acceso a los servicios financieros, como los de ahorro, crédito, transferencias monetarias y seguros, contribuye a ampliar las opciones de más personas y a mejorar su capacidad para responder a las oportunidades. Ayuda a reducir la vulnerabilidad al proveer los medios para nivelar el consumo y superar las crisis. Por lo tanto, el acceso a los servicios financieros responde de forma estrecha al punto de vista de Asdi sobre la pobreza tal como se establece en el documento de estrategias clave de Asdi titulado “Perspectivas sobre la pobreza” (2002): La esencia de la pobreza no es solamente la falta de recursos materiales, sino también la falta de poder y de elección [...]. El acceso a las MF también ha demostrado una fuerte relación con muchas de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDGs)³, que ocupan un lugar fundamental en la nueva política de Suecia para el desarrollo global⁴.

Solamente una fracción de los pobres del mundo, sin importar la definición⁵, tiene acceso a servicios financieros institucionales⁶. Las estimaciones del número total de clientes de las MF en el mundo oscilan entre 30 y 100 millones⁷. Por lo tanto existe una enorme demanda no satisfecha y algunos puntos que tratar antes de que los servicios de las MF estén disponibles para una gran parte de la población pobre del mundo.

Después de años de experiencias de apoyo mixtas en el desarrollo de servicios financieros para la gente pobre, los expertos, los profesionales, la comunidad donante y los recipientes mismos, en igual medida, abogan por un “enfoque centrado en el cliente”. La razón es sencilla. Toda la gente, incluyendo a los pobres, necesita y usa los servicios financieros por una variedad de razones. Los estudios de impacto realizados a escala mundial⁸ enfatizan las siguientes razones por la que los clientes exigen y valoran el acceso a los servicios de las MF.

2.1 Fortalecimiento de activos y administración de riesgos

Parece que los clientes pobres valoran los servicios financieros principalmente como una herramienta para aumentar los activos básicos y para hacer frente a los riesgos y las crisis. El acceso al financiamiento, tanto de ahorro como de crédito, ayuda a proveer las sumas globales requeridas para invertir en activos básicos del hogar como la tierra, vivienda, salud y educación. Los activos a los que se puede recurrir en tiempos de crisis también sirven como una forma de protección contra el riesgo. Estos incluyen activos físicos (tierra, vivienda, equipo), activos financieros (ahorros, joyas), activos humanos (educación, aprendizaje) y activos sociales

(amigos, vecinos, redes de conexiones, relaciones). La gente también se protege contra el riesgo al diversificar sus fuentes de ingreso. Cuando una crisis externa (muerte, robo, fuego, sequía) se presenta, el acceso a los ahorros, al crédito o al seguro puede evitar la erosión de la base de activos del hogar.

2.2 Crecimiento de la actividad comercial y generación de ingresos

La mayoría de empresarios de microempresas y pequeñas empresas (propuesta usar término global empresarios y a nivel de empresas microempresas, pequeñas empresas) financian sus negocios con ahorros personales o con capital de la familia y los amigos. Pero esta fuente de capital puede no ser suficiente. Los empresarios de microempresas y pequeñas empresas clasifican el acceso al crédito como su principal limitación para el crecimiento. Los estudios de impacto indican que las microempresas que hacen préstamos tienden a aumentar sus retornos netos, mejorando así los ingresos para el empresario y su familia.

Entre más grande sea la actividad comercial y el préstamo, mayor será, generalmente, el impacto sobre los retornos de la actividad comercial. Sin embargo las limitaciones metodológicas hacen que sea difícil señalar los efectos del acceso al crédito desde otras circunstancias favorables que promuevan el crecimiento de la actividad comercial, como nueva tecnología, mejoras en las instalaciones comerciales, destrezas administrativas mejoradas o un ambiente comercial más dinámico.⁹ No se puede probar la causalidad entre el acceso al crédito y el crecimiento de la actividad comercial (comercio, industria, servicios, etc.) pero sí se puede demostrar la fuerte correlación entre ambos.

2.3 Administración del flujo de caja

Lo que es más importante, la gente pobre generalmente usa los ahorros o préstamos para administrar el flujo de caja familiar y empresarial. Los ingresos, especialmente en áreas rurales, son generalmente temporales y se debe ahorrar para las necesidades futuras. Los gastos importantes como las cuotas escolares, los honorarios médicos o los acontecimientos del ciclo de vida (nacimientos, bodas, entierros) requieren de la capacidad para generar sumas globales mayores. El acceso a los servicios de crédito y de ahorro ayuda a minimizar el consumo durante estos períodos.

2.4 Empoderamiento

Por último, los estudios de diferentes partes del mundo han confirmado el papel que desempeñan las MF en la contribución del empoderamiento de la gente pobre en general, así como de grupos particularmente desfavorecidos, incluyendo a las mujeres, los indígenas, las víctimas de la discriminación étnica o cultural y, de igual manera, el número creciente de personas infectadas con el VIH o que sufren de SIDA. El acceso a las MF contribuye al mejoramiento del autoestima, una satisfacción de reconocimiento y de haber logrado algo y muchas veces señala formas alternativas de superar la pobreza y la marginación.

Varias organizaciones de microfinanzas (OMF) se dirigen, deliberadamente, a la mujer como una característica inherente a su modelo empresarial. El material publicado de impacto muestra que el acceso a los servicios financieros tiende a mejorar la situación para negociar de la mujer dentro y fuera del hogar, y mejora su movilidad física y participación en las redes sociales. El empoderamiento y el control de la mujer sobre los recursos económicos, a su vez, tienen importantes efec-

tos sobre el bienestar de toda la familia, particularmente los niños. Sin embargo, también hay críticos que argumentan que las OMF en algunas situaciones podrían en realidad, aprovecharse de la vulnerabilidad de la mujer ante la presión social para aumentar las tasas de reembolso sin verificar si la mujer tiene un verdadero control real sobre el uso del dinero que ella pide prestado.

3 Justificación para el apoyo de los donantes a las microfinanzas

Existe una fuerte evidencia que el acceso a las microfinanzas puede contribuir significativamente a la reducción de la pobreza. Sin embargo, a pesar de la demanda por los servicios financieros por parte de las personas pobres y de su capacidad de pagar por los servicios, los inversionistas comerciales no han respondido a esta oportunidad comercial en alguna escala significativa. Son muchas las razones, incluyendo políticas desfavorables, información incompleta del mercado, así como retornos más bajos o más lentos que en otras oportunidades de inversión.¹⁰

Los ejemplos iniciales de las OMF rentables han sido, en gran parte, financiadas por los donantes. Existen argumentos fuertes para que los donantes desempeñen este “papel demostrativo” ya que genera información del mercado para futuros inversionistas e identifica restricciones en el ámbito de las políticas que, en su momento, puedan ser tratadas (tratando de ese modo tanto las fallas del mercado, como las del gobierno). No obstante, para brindar los efectos demostrativos deseados, es muy importante que el apoyo de los donantes sea diseñado de tal forma que promueva precios de mercado (es decir, la recuperación total del costo), las operaciones eficaces y el desarrollo fuerte del mercado, permitiendo una supresión progresiva de los subsidios (concesiones, asistencia técnica y préstamos blandos) en una forma predecible.

Desde la aparición en muchos países de modelos demostrativos exitosos¹¹ que revelan que los servicios financieros a pequeña escala pueden ofrecerse de forma rentable, el capital privado y cuasi comercial¹² se encamina cada vez más hacia el sector de las MF.

4 Visión y objetivo del apoyo de Asdi a las microfinanzas

La reducción de la pobreza es la meta general de la cooperación sueca para desarrollo.¹³ Los servicios financieros para los pobres, o las microfinanzas, son herramientas importantes en los esfuerzos para lograr esta meta.

La creación de mercados eficientes y competitivos¹⁴ es la clave para incrementar el acceso a los servicios financieros para los pobres en el largo plazo y en una escala significativa. Los mercados eficientes se caracterizan por la competencia libre y justa, sin barreras de ingreso, sistemas eficaces para expulsar a las empresas que fracasen y mecanismos para tratar las fallas en el mercado y las cuestiones del capital. Tal como está descrito en las Directrices de Políticas para el apoyo de Asdi al Desarrollo del Sector Privado, esto aplica a todos los tipos de mercados, incluyendo los mercados para los servicios financieros.¹⁵

Actualmente existe un consenso fuerte respecto a la forma en que los donantes pueden apoyar el desarrollo de los mercados financieros que sirven al pobre. Esto, en gran parte, se debe al papel desempeñado por CGAP, un consorcio internacional de donantes en las MF¹⁶. Como miembro activo de CGAP, Asdi cumple con la visión que guía el trabajo de CGAP durante el período de cinco años de 2003-2008.

Cuadro 1

Objetivo de Asdi para el apoyo a las microfinanzas

El apoyo de Asdi a las MF debe estar enfocado en la promoción del desarrollo de mercados eficientes y competitivos para los servicios financieros, con particular énfasis en la inclusión de los pobres. Asdi debe contribuir a la creación de condiciones favorables para:

- Que los pobres de áreas rurales y urbanas y otros grupos de clientes poco atendidos, tengan mayor acceso a los servicios financieros;
- El surgimiento y la consolidación de proveedores de servicios financieros sostenibles;
- Productos financieros y proveedores de servicios diversificados;
- Operación eficaz de los proveedores de servicios, los mercados y las autoridades supervisoras.

Cuadro 2

Visión de Asdi para las microfinanzas

“La nueva visión es un mundo en el que la mayoría de la gente pobre disfrute del acceso permanente a una amplia variedad de servicios financieros brindados mediante una variedad de mecanismos convenientes por parte de diferentes tipos de instituciones.”

5 Las microfinanzas en el contexto del desarrollo de los sistemas financieros¹⁷

Mejorar el acceso a largo plazo a los servicios financieros para la gente pobre requiere de instituciones financieras viables que operen sin subsidios continuos. En vez de depender de los fondos de los donantes para financiar la ampliación de su cartera de préstamos, las instituciones deberían ser capaces de movilizar fondos en los mercados locales o internacionales de capital, ya sea por medio de depósitos, préstamos, capital social u otros instrumentos. Tomar los depósitos que son subsecuentemente prestados o invertidos – por ejemplo dedicarse a la “intermediación financiera” – implica arriesgar el dinero de otras personas. Dichas organizaciones deben, por lo tanto, cumplir con las normas públicas y de supervisión para evitar el mal manejo de los fondos y para conservar la confianza pública en el sistema financiero.

Las normas públicas también se ocupan del funcionamiento de los mercados financieros. Los mercados que se caracterizan por una fuerte competencia, en vez del predominio de uno o unos cuantos proveedores de servicios, tienden a ofrecerles mejores opciones a los clientes, basados en la información correcta y comparable. Se espera que esto conduzca a la innovación y la eficacia que eventualmente beneficiará a los clientes a través de tasas de interés reducidas y una diversa gama de productos.

Por lo tanto, mientras los servicios de las MF se vuelven más sofisticados y los mercados de las MF más competitivos, éstas deben verse en un contexto más amplio. Este contexto se conoce como el sistema financiero. El sistema financiero está compuesto de todas las instituciones, los mercados y los instrumentos financieros, el marco legal y regulador que rige el funcionamiento de los mercados financieros, y las autoridades públicas encargadas de supervisar el cumplimiento de las normas.

Cuadro 3 **El papel del sistema financiero**

El sistema financiero moviliza el excedente de capital (los ahorros) e identifica las mejores oportunidades para su inversión, contribuyendo de ese modo al proceso continuo de la reestructuración económica que, por su parte, genera crecimiento. Elimina la necesidad de mover el dinero físicamente al ofrecer servicios de pago, transferencias y remesas, lo que reduce el riesgo y el costo de hacer negociaciones. También provee información importante sobre el riesgo y asiste en el manejo del mismo al dividirlo y distribuirlo en diferentes inversiones e inversionistas y en el transcurso del tiempo.

Cuadro 4

Tratar las limitaciones sistémicas en lugar de los síntomas

La mayoría de las OMF solamente ofrecen préstamos a corto plazo (3 a 12 meses de vencimiento) mientras que muchos clientes requieren préstamos a mediano plazo (1-5 años) para las inversiones en agricultura, equipo o vivienda. Muchas OMF tienen dificultad para acceder al capital a mediano plazo para un préstamo, a pesar del hecho de que son muy lucrativos y solventes. En situaciones como estas, los donantes muchas veces proponen resolver el problema al proveerle a la OMF fondos a mediano plazo, a través de donaciones o préstamos, esto muestra que proceden a tratar el síntoma. Esto, sin embargo, es solo una solución temporal. En lugar de, o paralelamente con las medidas a corto plazo, los donantes deben buscar tratar las razones sistémicas de la falta al acceso a capital a mediano plazo. Los ejemplos incluyen:

- Una forma corporativa de las OMF que no es propicio para la movilización de capital a largo plazo: las OMF frecuentemente son organizaciones no gubernamentales (ONG) sin propietarios que puedan aportar capital social adicional. Los donantes pueden facilitar la transformación de las ONG en instituciones financieras semi formales o formales.
- La falta de concesión de licencias como instituciones financieras que evitan que las OMF movilicen los ahorros, emitan bonos y accedan a las fuentes públicas para el refinanciamiento. Los donantes pueden apoyar la concesión de licencias de las OMF al tratar el marco legal o alentando a las OMF a cumplir con los criterios y solicitar una licencia.
- El desequilibrio en el sistema financiero, como los bonos del tesoro de alto rendimiento, pueden desalentar a los bancos formales a otorgar préstamos a los clientes con más riesgo como las OMF, mientras los bonos ofrecen una oportunidad más segura de inversión. Al proveer a las instituciones financieras con fondos de donante bajo dichas circunstancias puede desalentar el desarrollo sólido del sistema financiero a menos que el gobierno local solicite el préstamo y el déficit presupuestario se traten de forma simultánea.

Antes de diseñar las intervenciones de los donantes en apoyo al desarrollo de mercados financieros a favor de los pobres, es crucial entender el sistema financiero existente. Los donantes deben identificar las restricciones reales, ya sea en el nivel del primer piso (micro), el sectorial (meso) o el nivel regulador y de las políticas (macro). El cuadro 5 ofrece ejemplos de los participantes y las actividades en cada nivel del sistema financiero que pueden ser objeto de apoyo por parte de los donantes.

Cuadro 5: Marco de trabajo para la descripción y análisis de las intervenciones de los donantes en apoyo al desarrollo del sector de las microfinanzas¹⁸

Nivel	Objetivo del apoyo del Donante	Temas a tratar	Participantes que podrían ser apoyados	Ejemplos de actividades de apoyo de los donantes
Macro	(1) Permitir el ambiente para las microfinanzas	(a) Políticas del sector financiero	• Primer Ministro y Gabinete • Ministerio de Finanzas	• Desarrollar y adoptar una política nacional de MF • Mejorar la conciencia de parlamentarios y servidores civiles sobre el papel que desempeñan las microfinanzas • Integrar las MF dentro de la estrategia nacional del sector de desarrollo financiero.

Nivel	Objetivo del apoyo del Donante	Temas a tratar	Participantes que podrían ser apoyados	Ejemplos de actividades de apoyo de los donantes
		(b) Estructura legal y reguladora	• Parlamento • Banco Central u otras agencias gubernamentales autorizadas para regular y supervisar las OMF • Reguladores del mercado de Capital	• Desarrollar un marco de trabajo regulador para las actividades de las MF, buscando la creación de un campo nivelado para todos los participantes dispuestos a dedicarse a las MF. • Desarrollar estrategias para implementar la supervisión adecuada, pero eficiente con relación a los costos de las micro-finanzas. • Ajustar la regulación prudente de bancos para permitir los préstamos a las OMF sin provisiones excesivas de cuentas incobrables.
Meso	(2) Desarrollo en todo el sector	(a) Vínculos del mercado y finanzas al por mayor	• Bancos locales comerciales o propiedad del gobierno • Otros participantes del mercado de capital como fondos de pensión o compañías de seguros • Medios especializados en el financiamiento y fondos de inversión de las MF	• Promover vínculos entre bancos locales y las OMF fuertes tratando la falta de información y la necesidad de un análisis de crédito ajustado. • Garantizar esquemas para reasegurar a las entidades crediticias comerciales durante el préstamo inicial a las OMF. • Permitir y apoyar la emisión de bonos en mercados de capitales locales para la recaudación de fondos por parte de las OMF. • Establecer o fortalecer inversiones comerciales de MF especializadas o fondos de préstamos.
		(b) Servicios empresariales para los proveedores financieros minoristas	• Proveedores de capacitación especializados en MF • Empresas auditoras especializadas en operaciones de MF • Proveedores de servicios TIC y SIG especializados.¹⁹	• Ferias comerciales para los proveedores de TIC y SIG • Desarrollo curricular de capacitación de las MF • Fortalecimiento de las destrezas técnicas de los proveedores de servicios empresariales al sector de las micro-finanzas. • Directrices técnicas para las auditorías a las MF

Nivel	Objetivo del apoyo del Donante	Temas a tratar	Participantes que podrían ser apoyados	Ejemplos de actividades de apoyo de los donantes
		(c) Generación y difusión de conocimientos	• Universidades • Bancos centrales y autoridades supervisoras • Asociaciones de la industria de las MF • Institutos de investigación regionales y locales • Empresas evaluadoras especializadas en MF	• Investigación en cuestiones claves del nivel del sector (demanda de servicios específicos, clientes que rescinden de los servicios, cuestiones de protección al consumidor). • Encuesta sobre la cobertura geográfica de los proveedores de servicios financieros, profundidad de alcance, competencia y el impacto de la paliación de la pobreza. • Coordinación de los esfuerzos de diferentes partes interesadas para monitorear el desarrollo del sector de la MF. • Codificación de los estándares de buenas prácticas de la industria para las OMF. • Transparencia mejorada en el rendimiento financiero de los operadores individuales y del sector de las MF en su totalidad.
		(d) Capacidad de promoción y diálogo de la industria	• Asociaciones de la industria de MF • Cooperativa de organizaciones financieras de segundo piso	• Seminarios o foros de discusión sobre temas de todo el sector. • Asociación nacional de la industria de las MF dedicada al proceso de desarrollo regulador. • Fortalecimiento de la capacidad de la asociación de la industria de las MF para representar adecuadamente a sus miembros.
Micro	(3) Desarrollo de la capacidad minorista	(a) Provisión selectiva de capital	• Bancos • Cooperativas de Ahorro y Crédito • Las ONG • Otros	• Donaciones de capital que permiten a las OMF alcanzar la sostenibilidad financiera total o los requisitos mínimos de capital para su transformación. • Préstamos o donaciones de capital sobre una base paralela con el capital comercial para motivar el apalancamiento y los préstamos comerciales. • Inversión en establecimiento de proveedores de servicios de MF innovadores (llamados “operaciones totalmente nuevas” o “greenfield operations”)

Nivel	Objetivo del apoyo del Donante	Temas a tratar	Participantes que podrían ser apoyados	Ejemplos de actividades de apoyo de los donantes
		(b) Fortalecimiento de las capacidades de los proveedores financieros minoritarios	• Bancos • Cooperativas de Ahorro y Crédito • Las ONG • MF proporcionadas mediante otras cadenas minoritarias	• Mayor alcance mediante el establecimiento de sucursales en las áreas rurales • Desarrollo de productos y capacitación del personal para instituciones financieras formales que ingresen a los mercados de las microfinanzas (“reducción de escala”) • Apoyo para la transformación de las OMF en instituciones financieras reguladas. • Apoyo a la buena gobernanza/desarrollo de capacidades del consejo. • Fortalecimiento del control y las auditorías internas.
		(c) Desarrollo de productos	• Las OMF • Consultores/Asistencia Técnica • Institutos de investigación	• Asistencia Técnica a los proveedores de servicios de microfinanzas para el desarrollo y la difusión de nuevos productos. • Encuestas de demanda de productos que puede incluir financiamiento para las pequeñas y medianas empresas (SME por sus siglas en inglés), MF para la vivienda, MF para el área rural, micro-seguros, remesas.
		(d) Estimulación de la demanda y desarrollo de las capacidades de los clientes	• Clientes • Las OMF • Medios de comunicación	• Información neutral del mercado sobre la importancia de la administración del dinero del hogar, incluyendo ahorros y préstamos. • Información comparable sobre fuentes y precios de los servicios financieros. • Campañas de información sobre los derechos del consumidor y procedimientos de quejas.

La descripción del sistema financiero en términos de sus diferentes niveles (micro, meso y macro) ofrece una imagen estática del sistema financiero en un momento determinado. Un enfoque complementario y más dinámico para el análisis y la descripción del sector de las microfinanzas en un país específico consiste en estudiar el pleno desarrollo del mercado con relación a ciertas fases conceptuales: la fase de inicio, la fase de expansión, la fase de consolidación y la fase de integración.²⁰ La tipología de estas fases se explica en el Anexo 1 y puede servir como un marco analítico mientras que toma en cuenta el hecho que el sector financiero de un país raras veces se desarrolla en esta forma lineal, sino a través de periodos de crisis y consolidación. También es muy común que los distintos segmentos del mercado y las diferentes instituciones financieras se encuentren en diferentes “fases” (inicio, expansión, consolidación o integración) al mismo tiempo.

Finalmente, la pobreza solamente puede reducirse de forma sostenida conforme toda la economía crece, lo que requiere de intermediarios financieros que no estén confinados a servir al pobre y únicamente (y siempre) a los más pobres, sino que puedan crecer y diversificarse junto con sus clientes y con la economía local donde ésta opere.

6 Principios rectores del apoyo de Asdi a las microfinanzas

La primera publicación del consenso de los donantes en el campo de las MF se conoce como el “Pink Book” (Libro Rosa)²¹. Fue publicado en 1995 cuando las microfinanzas todavía eran un fenómeno nuevo y el reto para los donantes era, principalmente, encontrar la forma para apoyar el desarrollo de las OMF que fueran financieramente viables. Actualmente, la mayoría de los países tiene varios operadores de microfinanzas y múltiples fuentes de apoyo de los donantes para las MF. El reto para los donantes, por lo tanto, se convierte en las formas en las que puedan promover mejor un fuerte desarrollo de las MF y el sector financiero como un todo, mientras se coordinan los esfuerzos de los donantes para el apalancamiento y el impacto máximo.

6.1 Una perspectiva de desarrollo sectorial

El papel de los donantes diferirá dependiendo de la etapa de madurez de los mercados financieros. En las etapas tempranas del desarrollo del sector de las MF, Asdi debería centrarse en fortalecer la capacidad minorista, la viabilidad institucional, la competencia fuerte y el alcance en diversas áreas geográficas y segmentos de clientes. Esto incluye normalmente el apoyo directo a los proveedores de servicios de microfinanzas, incluyendo fondos de donaciones o préstamos blandos para establecer nuevas OMF, para incrementar el número de sucursales y cubrir las pérdidas operacionales durante el período inicial y la asistencia técnica para mejorar la capacidad administrativa.

Conforme los mercados maduran, el papel de Asdi debe cambiar. La asistencia financiera debe estar limitada a la creación de bienes públicos (a nivel sectorial) como la legislación favorable, la supervisión eficaz, el acceso a la información del mercado, los vínculos entre las OMF e instituciones financieras formales, la investigación del mercado, la capacitación y las asociaciones de la industria (Asociaciones Banqueras, Redes de MF). Podrá haber argumentos que apoyen el nivel minorista de proveedores de servicio de MF si se espera que dicho apoyo genere efectos de demostración de los cuales todos los participantes se pueden beneficiar. Esto incluye el desarrollo de productos (los productos financieros son, generalmente, fáciles de reproducir y pueden ser adoptados rápidamente por otros), la transformación de un estatus de ONG a instituciones financieras autorizadas y reguladas (creando ejemplos a seguir y una experiencia de aprendizaje para las autoridades supervisoras) y la experimentación con sistemas de organización institucionales innova-

dores o mecanismos de entrega que lleguen a los clientes más pobres o más lejanos (por ejemplo Bancos Comunes en Centroamérica, Asociaciones de Servicio Financiero en África del Este, CUECAs en África del oeste y Safe Save Écheme en Bangladesh).

En los mercados financieros que han madurado, los donantes deben buscar forjar vínculos entre las MF y el sector financiero formal. La provisión de capital, o unirse al apalancamiento de los fondos de los donantes con fondos comerciales, se debe evitar. El capital debe tener un precio congruente con los términos más cercanos del mercado para evitar distorsiones del mercado. Donde los mercados de capital locales no estén listos para invertir en las MF, debe canalizarse el capital a través de medios de inversión de MF especializados que están mejor establecidos que Asdi, para identificar y analizar buenas oportunidades de inversión. Estos medios de inversión de MF generalmente tienen una visión regional o global para asegurar suficiente demanda y la diversificación del riesgo.²²

6.2 Coordinación de los donantes

La armonización del apoyo de los donantes a las MF aumentará su eficacia. Los donantes necesitan ponerse de acuerdo en una visión común y en estándares de rendimiento para el apoyo al desarrollo de los servicios de las MF. A pesar del consenso que existe en el ámbito internacional tal como se expresa en CGAP, los donantes frecuentemente son incapaces de coordinar su apoyo en el ámbito nacional, o en el ámbito de las OMF individuales, aunque los peores ejemplos de tasas de interés subsidiadas o bajas tasas de reembolso insostenible son generalmente tan comunes como lo eran anteriormente.

En muchos de los países donde Asdi apoya al sector de las MF ha habido intentos para hacer que el apoyo de los donantes sea más efectivo mediante varias formas de coordinación de los donantes.²³ Los tipos más avanzados son los “programas a favor del desarrollo del sector financiero pobre” financiados por múltiples donantes. Estos programas toman diferentes formas²⁴ dependiendo del contexto y de los donantes que participan. Sin embargo, tienen las características comunes de creer en la estrategia nacional para el desarrollo del sector de MF explicando en detalle una división de papeles y responsabilidades entre los diferentes donantes y las partes interesadas nacionales, fuentes múltiples de fondos – ya sea en conjunto o separados, una forma estándar de preparar informes y estándares de rendimiento compartidos. Donde sea posible, Asdi siempre debe buscar la participación en programas del sector existentes en lugar de desarrollar sus propios proyectos de MF.

En los países donde Asdi tiene una considerable cartera de proyectos de MF pero donde aún no existe un marco de trabajo para un programa de desarrollo del sector consolidado, Asdi debe tratar de iniciar dicho programa en diálogo estrecho con otros donantes y partes interesadas nacionales. Como mínimo Asdi siempre debe participar activamente en los foros, formales o informales, de coordinación de los donantes en todo país donde Asdi apoye a las MF, para estar al tanto de políticas nacionales y otros programas de donantes. Asdi no deberá aprobar nuevas intervenciones de las MF sin identificar y analizar el papel de otros donantes y partes interesadas en el sector.

6.3 El uso de donaciones y subsidios “inteligentes”

Los subsidios en el contexto de estas Directrices se consideran como todo tipo de donaciones y concesiones de fondos. Se cree que los subsidios pueden usarse de forma estratégica para tratar los fallos del mercado y

del gobierno mientras sean temporales y estén diseñados para tener un impacto que vaya más allá de los operadores comerciales individuales. Las distorsiones del mercado deben ser minimizadas pero el apoyo de los donantes a las OMF individuales o a los proveedores de servicios empresariales (auditores, capacitadores, proveedores de MIS) pueden justificarse ocasionalmente por sus efectos de demostración y otros tipos de externalidades positivas. El subsidio de los precios al cliente final desalienta el desarrollo del mercado y no es asequible con el transcurso del tiempo. Por lo tanto, debe evitarse. En vez, los subsidios deben usarse para el fortalecimiento de las capacidades y los bienes públicos (a nivel del sector). Siempre debe haber una estrategia creíble para la eliminación de los subsidios.

6.4 Un ambiente propicio para las políticas

El desarrollo de mercados financieros eficientes y a favor de los pobres requiere de un ambiente de políticas propicio y de condiciones macro económicas estables.²⁵ La regulación financiera debe evolucionar para acomodar también a las características específicas de las MF (proveedores de servicio especializados, préstamos sin garantía colateral, servicios flexibles de depósito, etc.) En los países donde este no es el caso, Asdi debe enfocarse en mejorar el ambiente de las políticas y macro-económico antes o paralelamente con la inversión en el desarrollo institucional y la creación del mercado. Es mejor que las partes locales interesadas emprendan el diálogo sobre las políticas. El papel de Asdi debe ser el de fortalecer la capacidad analítica y de diálogo de la industria de las MF, sus representantes y las autoridades públicas y el de crear los foros para el diálogo sobre las políticas. Así mismo, Asdi puede brindar apoyo directo al desarrollo, la reforma o la implementación de la regulación apropiada y la supervisión adecuada mientras se asegura que las partes locales interesadas sean consultadas mediante el proceso.²⁶

Cuadro 6

Desarrollo del mercado mediante la (des) regulación

Los mercados de las MF, la mayoría de veces, se han desarrollado mediante el apoyo de donantes para el establecimiento de varios tipos de OMF. Sin embargo, hay países donde los mercados de las MF se han desarrollado sin el apoyo de donantes o del público gracias a un ambiente favorable para las políticas, la demanda solvente del cliente y el capital de riesgo disponible. Sudáfrica es un caso donde el mercado de crédito del consumidor ha tenido un auge desde que el gobierno sudafricano liberara las tasas de interés.

Sin embargo, es un mercado que únicamente ofrece créditos a corto plazo (1 a 3 meses) a tasas de interés muy altas para los asalariados. Por lo tanto, los donantes (incluyendo a Asdi) y los encargados de la formulación de políticas de Sudáfrica buscan apoyar el desarrollo de mercados que funcionen mejor, al fortalecer los mecanismos de protección al consumidor y paliar las restricciones a los préstamos de mediano plazo para las viviendas y micro empresas. Se espera que estas mejoras se lleven a cabo mediante la nueva legislación y el apoyo de los donantes al desarrollo de productos y a los nuevos participantes en el mercado.

En otros países el desarrollo del mercado de las MF se hace valer por ley, lo que impone un requerimiento en los bancos y en otras instituciones financieras para dirigir una proporción de sus préstamos a grupos de clientes menos atendidos. Este es, por ejemplo, el caso de India donde la legislación requiere que los bancos le otorguen préstamos a sus clientes pobres mediante un sistema de préstamos al por mayor a "grupos de ayuda autogenerada" que usan el dinero del préstamo para una inversión colectiva o para prestarlo, a su vez, a los miembros individuales del grupo.

6.5 Viabilidad comercial, dirección sólida y propiedad local

Una premisa básica de un sistema financiero orientado al mercado es que los proveedores de servicios financieros, ya sea instituciones especializadas en microfinanzas, bancos, mutuales de crédito o las ONG, se esfuerzan para volverse viables, en términos comerciales. A menudo, esto supone tasas de interés considerablemente más altas en micro préstamos que aquellas que prevalecen en el sector bancario formal para permitir la plena cobertura del incremento de los costos -en el procesamiento de numerosos préstamos pequeños en vez de unos cuantos préstamos más grandes.²⁷ El apoyo de Asdi a las MF debe permitir el desarrollo de las instituciones financieras capaces de cubrir todos sus costos a través de los intereses y otros ingresos pagados por sus clientes. Esto significa, entre otras cosas, que la ley de Usura que puso un límite en las tasas de interés deba ser paliada para los servicios de MF y que al mismo tiempo aliente a las OMF a reducir las tasas de interés a través de la presión competitiva y las metas de desempeño de los donantes.

Asdi considera a las MF y a otros servicios financieros como un bien del sector privado que será otorgado principalmente por las instituciones financieras de propiedad privada. Esto incluye a las organizaciones que son propiedad de sus miembros (Cooperativas de Ahorro y Crédito, mutuales de crédito, Asociaciones de Servicios Financieros y CVECAs). Las entidades propiedad del gobierno o políticamente controladas deben ser justificadas en aquellas instancias en que el sector privado deje de atender a ciertos grupos de clientes pero corre el riesgo de que el estado desplace a la iniciativa privada. Tal como se establece en la política para el desarrollo del sector financiero (FSD por sus siglas en inglés) de Asdi, “el apoyo a las instituciones financieras comerciales controladas por el gobierno se limitará a la reestructuración de dichas entidades como un paso hacia la corporatización o privatización y en áreas donde ningún grupo privado haya mostrado un interés por entrar”.

Varias formas jurídicas de sociedades no lucrativas sin propietarios directos (asociaciones, organizaciones no gubernamentales, fundaciones o compañías limitadas por garantía) pueden ser las propicias para el establecimiento de las nuevas OMF dependiendo del dinero otorgado. En las primeras etapas del desarrollo y la experimentación institucional, la autonomía administrativa, la responsabilidad y la competencia han probado ser más importantes para el éxito que la organización jurídica en sí. Sin embargo, con el paso del tiempo, cuando estas organizaciones buscan integrarse al sector financiero formal, necesitan transformarse en organizaciones empresariales reconocidas por las autoridades reguladoras, generalmente en sociedades limitadas por acciones u organizaciones que son propiedad de los miembros. Asdi deberá fomentar y apoyar dicha transformación para todas las OMF maduras y no reguladas que reciban el apoyo de Asdi, siempre y cuando exista un marco legal apropiado.

Cualquiera que sea la organización jurídica de asociación, Asdi debe asegurar y fomentar una dirección fuerte y competente de las OMF que reciban su ayuda. Esto incluye, entre otras cosas, la competencia y composición adecuada del consejo, los incentivos por rendimiento, los esquemas de remuneración sólidos, las líneas claras de responsabilidad, la separación de las obligaciones y el fuerte control interno. Desafortunadamente, las MF están tan propensas al fraude y al mal manejo como todos los demás sectores y los donantes deben estar atentos, solicitando la transparencia total en las operaciones y fuertes controles internos y externos. Asdi también debe promover la propiedad local significativa o, preferentemente, mayoritaria (lo que puede incluir la propiedad minoritaria del personal y

de los clientes. Las instituciones financieras de propiedad local tienen más probabilidades de continuar atendiendo a los mercados locales y de atraer capital local. Ellas contribuyen a la movilización local de recursos que, a su vez, es la clave para el crecimiento estable de la economía.

6.6 Instrumentos financieros adecuados

Asdi puede apoyar la expansión de los servicios de las MF por medio de sus diferentes instrumentos financieros incluyendo donaciones, préstamos y garantías. En cada caso específico, debe usarse el instrumento y los términos que causen menor distorsión al mercado y, al mismo tiempo, se deben tomar en cuenta los efectos demostrativos deseados y la necesidad de alcanzar o manipular los grados de – adecuación de capital o capital mínimo estipulados, cuando se entreguen fondos a las OMF individuales. El “Pink Book” presenta recomendaciones detalladas sobre el uso de las donaciones (para la asistencia técnica y el desarrollo de las capacidades) versus los préstamos y garantías (para la expansión de la cartera). Estas recomendaciones aún son Directrices válidas pero siempre deben ser analizadas aún más en cada contexto particular.

El crédito y las garantías son instrumentos más sofisticados que involucran la propiedad de largo plazo de los fondos (Asdi) y la necesidad de incentivos más complejos (garantías). Por lo tanto, estos instrumentos tienden a conllevar más trabajo, ser más intensivos en experiencia y pueden ser justificados para inversiones bastante grandes y en situaciones donde otros donantes que se especializan en estos instrumentos (Instituciones Internacionales de Finanzas como IFC, FMO, KfW y otros) están dispuestos, tanto a tomar la delantera (permitiendo que Asdi haga una inversión paralela), o no son capaces de invertir por razones que no tienen que ver con el rendimiento del inversionista potencial.

Las inversiones accionarias son críticas para el desarrollo de largo plazo de las OMF y contribuyen a la profesionalización de la dirección del consejo. Sin embargo, como una agencia gubernamental, Asdi no puede asumir el papel de inversionista de capital directo. Asdi podría proveer préstamos convertibles a la par de capital propio pero debe delegar las responsabilidades de la dirección a un tercero. La capacidad y competencia de Asdi para desempeñar un papel de dirección, aunque este sea limitado o indirecto, en las instituciones financieras están limitadas a dichos papeles y por lo tanto, deberán evitarse.

6.7 El peritaje suficiente de los especialistas

La creación de sistemas financieros eficientes y estables con la capacidad de atender a la mayoría de la población pobre requiere del peritaje suficiente de los especialistas. Asdi debe asegurar que todas las intervenciones que apoye tengan acceso a y hagan uso del peritaje relevante, ya sea por medio de las organizaciones receptoras o de implementación, los consultores, otros donantes que financien la misma intervención en forma conjunta o por medio del personal de Asdi.

6.8 El efecto del VIH/SIDA en el desarrollo de las MF

El pandémico VIH/SIDA está alcanzando proporciones inimaginables y muchos de los efectos extendidos de la enfermedad aún quedan por verse.

Las microfinanzas, especialmente en el África del sub- Sahara, ya están siendo afectadas por el VIH/SIDA. La capacidad de reembolso de los clientes se dificulta cuando se hacen responsables por familias más grandes con un mayor número de dependientes cuando sus parientes mueren o cuando su propia capacidad de trabajo se reduce a causa de

infecciones relacionadas con el VIH. Las tasas de reembolso no se ven necesariamente afectadas, pero los clientes requieren de cantidades de préstamo promedios más bajos y pueden dejar de requerirlos. Frecuentemente también se observa que los clientes que se enferman de infecciones debido al VIH se excluyen de los planes de financiamiento de grupo.

El abstencionismo y la rotación del personal también afecta a las OMF. De ese modo, se espera una reducción de la tasa de crecimiento y rendimiento de las OMF debido al VIH/SIDA en África del sub-Sahara aunque la relación directa pueda ser difícil de establecer. A todas las OMF receptoras del apoyo de Asdi se les debería requerir contar con una estrategia, no discriminatoria, para tratar las consecuencias del VIH/SIDA, tanto para sus clientes, como para el personal.

El acceso a los servicios financieros, incluyendo los ahorros, puede ayudar a las familias en la creación de redes de apoyo social para tratar el efecto del VIH/SIDA, pero es necesario asegurar cierta cautela. Mientras más vulnerable sea un hogar, menos será su capacidad para utilizar las microfinanzas eficazmente. El endeudamiento debe ser el último recurso para estas familias pero no debe fomentarse ya que podría acelerar el agotamiento de los activos del hogar para pagar el préstamo. Las redes de apoyo social, los servicios sociales y varias formas de programas de préstamos son mejores alternativas, donde estén disponibles. La experiencia también demuestra que no es aconsejable que una institución se aparte de su giro comercial central para ofrecer información o orientación sobre el VIH/SIDA, o atención en salud o productos de seguros para los clientes afectados por el VIH/SIDA. Ha probado ser más efectivo vincularse con organizaciones especializadas en el suministro de esos servicios. Asdi debe fomentar esos vínculos para evitar la discriminación de los clientes afectados por el VIH/SIDA.

7 Características de diseño que requieren cuidado

La experiencia pasada ha dado a Asdi y a otros donantes lecciones útiles sobre lo que no funciona bien en las MF. Las características de diseño de proyectos que se discuten en la siguiente sección requieren de especial atención ya que pueden dañar o postergar el desarrollo de largo plazo del sector financiero. Por lo tanto, se requiere de un análisis desde una perspectiva de desarrollo del sector financiero y es necesario estudiar soluciones alternativas a los problemas identificados para evitar dichos riesgos.

7.1 Componentes de las MF en proyectos de desarrollo integrados

El acceso al crédito se percibe usualmente como una limitación crítica para alcanzar los objetivos de un proyecto específico en los enfoques de desarrollo basados en áreas o sub sectores. Los agricultores necesitan fertilizantes y semillas mejoradas para aumentar su productividad; los empresarios de microempresas necesitan capital de trabajo y nuevo equipo para mejorar la calidad y nivel de producción y, los pobres del área urbana necesitan mejores viviendas e infraestructura local para mejorar sus medios de subsistencia. Todo esto señala la necesidad del crédito. Sin embargo, la experiencia pasada ha demostrado que cuando el crédito se ofrece solamente como “capital inicial” para alcanzar los objetivos ulteriores (como alcanzar a la mayor cantidad de clientes posible en el grupo meta designado), la recuperación de préstamos, la cobertura de los costos y el fortalecimiento a las instituciones de largo plazo, sufren.

Donde las MF o los componentes de crédito ya existen o deben ser incluidos, Asdi debe buscar separar estos componentes de la gestión de otras actividades del proyecto y aplicar “fuertes prácticas de MF”. Esto incluye la participación de peritaje financiero especializado en el diseño e implementación del componente de MF, trabajar con instituciones financieras especializadas (en lugar de establecer un mecanismo de crédito minorista temporal), permitir que la OMF seleccione y someta a sus clientes a una investigación de antecedentes sin intervención del proyecto separando la contabilidad del componente de la MF del resto del proyecto y requerir informes sobre el rendimiento financiero de acuerdo a la práctica de MF establecida.²⁸

7.2 Las MF en organizaciones con múltiples propósitos²⁹

Hay situaciones en las que hace sentido para la misma organización ofrecer una gama de servicios, incluyendo el financiamiento, aunque no

sean parte de su competencia central o “sentido comercial”. Por ejemplo, en áreas remotas, barriadas urbanas inestables o en un entorno de post crisis con necesidades profundas, confianza limitada y pocos proveedores de servicios, esto puede reducir los costos de operación e incrementar el impacto inmediato. Sin embargo, en un marco más estable y compitiendo con proveedores de servicios especializados, las organizaciones con múltiples propósitos a veces encuentran que es difícil asegurar suficiente experiencia interna para separar los costos y ponerle precio a los diferentes servicios correctamente. Esto está particularmente marcado si los servicios basados en cuotas como el crédito se combinan con servicios gratuitos como los de educación o salud. Las organizaciones que ofrecen tanto asesoramiento comercial como crédito también encuentran que es difícil evitar los conflictos entre evaluar la capacidad de reembolso de los clientes correctamente y el deseo de ver a los clientes ampliar y diversificar sus actividades comerciales. Por lo tanto, Asdi debe evitar imponer o fomentar el suministro de servicios más allá de la competencia central de los proveedores de servicios a menos que sean iniciados por ellos mismos y hayan probado tener un “sentido comercial”.

7.3 La imposición de una selección de clientes objetivos demasiado estrecha

Todas las instituciones financieras se dirigen a diferentes nichos de mercado con diferentes productos buscando controlar la participación de mercado en segmentos específicos del mismo. Las OMF son un buen ejemplo en donde las metodologías de financiamiento y los servicios de ahorro están diseñados específicamente para la gente con ingresos bajos y sin garantías convencionales. Sin embargo, los donantes usualmente requieren que las OMF apliquen criterios de selección adicionales, ya sea geográfico, del nivel de ingresos o con objetivos específicos- para poder calificar para los fondos concesionarios de los donantes. Mientras más estrecho y de más niveles múltiples sea el objetivo, más grande será el riesgo de que no se encuentre suficiente demanda solvente. El aplicar y verificar de forma estricta el “los criterios del grupo objetivo” del donante también coloca una carga administrativa muy alta sobre la OMF. Por lo tanto, Asdi debe evitar la selección de objetivos demasiado restrictivos. Una forma más eficiente para llegar a grupos de clientes nuevos, más pobres y más aislados es mediante el apoyo a la investigación de mercado y el diseño de productos de las OMF comprometidas a la exploración de nuevos segmentos del mercado y que estén listas para invertir los recursos necesarios para desarrollar nuevos productos.³⁰ Los donantes, incluyendo a Asdi, que estén interesados en entender y monitorear la ayuda a la pobreza de una OMF o de un sector completo de MF, por ejemplo qué tan pobres son los clientes de MF, pueden aplicar herramientas diseñadas específicamente para este propósito, conocidas generalmente como “auditoría de pobreza”.³¹

7.4 Organizaciones mayoristas

Los donantes, incluyendo a Asdi, son atraídos hacia el uso de mecanismos mayoristas para canalizar el financiamiento o la asistencia técnica (AT) para varias OMF en un país específico. Se percibe que esto reduce la distorsión del mercado inherente en el apoyo directo a las OMF individuales. También se cree que reduce la carga administrativa de lidiar directamente con una OMF individual. Sin embargo, en la mayoría de países (con excepciones importantes como las de Bangladesh, Etiopía e India) el sector de MF local es muy pequeño o muy débil para sostener

a un prestamista de segundo piso comercialmente viable. No obstante, podrá existir una circunstancia en la que un mecanismo temporal en el ámbito nacional, adecuadamente diseñado, que apoye la formalización de MF y construya puentes hacia los mercados de capitales comerciales toda vez que las distorsiones del mercado y los efectos “de desplazamiento” sean minimizados.³²

Si la asistencia técnica será brindada mediante un mecanismo mayorista temporal, la AT debe ser designada individualmente y adaptarse a las necesidades y los esfuerzos específicos de la OMF. Asdi deberá apoyar a las OMF en sus propios esfuerzos para identificar el tipo y la fuente de AT más apropiado para sus necesidades específicas. Con el tiempo, Asdi deberá buscar la forma de impulsar el desarrollo de los mercados nacionales o regionales para la AT comercialmente viable y los servicios de consultoría en la línea del pensamiento actual sobre el desarrollo del mercado para los Servicios de Desarrollo de Empresarial (BDS).

7.5 La canalización del apoyo a las entidades del sector privado por medio de agencias públicas

A menudo Asdi ha canalizado su apoyo a las MF por medio de agencias públicas o gobiernos locales como un componente de los programas de desarrollo integrado. A pesar de que existen ejemplos exitosos del ofrecimiento de servicios financieros manejados por el estado (BRI en Indonesia, NABARD en India y ACSI en Etiopía) el fracaso de los planes de crédito implementados por el estado ha sido más comúnmente la regla que la excepción. Existen riesgos significativos de la influencia política indebida, confusión sobre la posesión futura o ineficiencias en la transferencia de fondos. De este modo, Asdi debe buscar canalizar su apoyo directamente a la organización receptora o por medio de organizaciones privadas, especializadas e independientes locales o internacionales.

7.6 El “desplazamiento” del capital y el peritaje local

El capital local, incluyendo los ahorros, un servicio valioso para la gente pobre, está en riesgo de ser “desplazado” por fondos de donantes excesivamente baratos o demasiado accesibles. Por el contrario, Asdi debe promover el acceso a mercados de capital locales existentes al remover los obstáculos para tales inversiones. Del mismo modo, Asdi debe evitar el desplazamiento de la competencia local por la gran dependencia en los consultores y las organizaciones ejecutoras internacionales. Así, Asdi debe utilizar la experiencia local o regional donde exista y buscar desarrollar la capacidad local donde todavía esté débil al vincularla con la experiencia internacional.

7.7 Disparidades del financiamiento

El desarrollo de instituciones financieramente sostenibles generalmente requiere una cantidad importante de fondos y tiempo. La abundancia de fondos puede llevar a ineficiencias operacionales, y, su insuficiencia puede, de igual forma, dañar el desarrollo de las OMF. Es un balance difícil de alcanzar. Asdi debe acordar cubrir la disparidad completa del financiamiento, ajustar los objetivos de rendimiento al financiamiento disponible o, retener sus fondos hasta que se aseguren fuentes complementarias de financiamiento.

8 La aplicación de las directrices de Asdi en las MF:

Desafíos especiales y prioridades temáticas

Estas directrices son genéricas y no toman en cuenta la capacidad de Asdi para desarrollar las destrezas técnicas y la capacidad del personal necesarias para su implementación. Obviamente Asdi no puede “hacerlo todo en todos los lugares” sino que necesita ser selectiva en el papel que escoge desempeñar en las MF. Los desafíos para implementar estas directrices incluyen la definición de las ventajas comparativas de Asdi en una comunidad de donantes de MF más amplia, asegurar la calidad del apoyo a las MF en una organización descentralizada y el desarrollo y mantenimiento de suficiente peritaje técnico en diferentes ámbitos.

8.1 La ventaja comparativa de Asdi

En un país típico, de en desarrollo solamente un estrecho segmento de la población tiene acceso a los servicios financieros. Las OMF existen pero, con una o dos excepciones, la mayoría son todavía débiles, con un alcance limitado a los clientes y con operaciones inviables. El marco de trabajo de las políticas nacionales no está adaptado aún a las MF o está siendo reformado actualmente. La participación de los donantes en las MF es fuerte, pero fragmentada. El apoyo de los donantes mejor coordinado dentro del marco de trabajo de desarrollo sectorial requerirá una perspectiva de largo plazo, una fuerte presencia en el campo y la buena disposición para colaborar con otros donantes; características que concuerdan estrechamente con el perfil de Asdi.

Sin embargo, un enfoque de desarrollo sectorial a las MF también requerirá de fuertes capacidades técnicas en el campo y de un buen entendimiento de los mercados financieros locales. Los donantes de las MF deben tener la capacidad para tomar y monitorear las “decisiones de inversión” para diseñar incentivos para los participantes del mercado, modificar su comportamiento y traducir la experiencia en el diálogo sobre las políticas y las sugerencias para una reforma reguladora dentro de la perspectiva del sistema financiero. Además requerirá de la disposición para aportar fondos a proyectos que requieren de trabajo y peritaje intenso pero que supone solamente una cantidad limitada de desembolso de fondos. Aquí, la ventaja comparativa de Asdi es menos obvia, sus recursos técnicos son limitados y su historial un tanto mixto.³³ De ese modo, Asdi debe estar bien colocada para asumir el papel de un co-donante activo, dedicado, aunque no el líder, en los programas (o los marcos de trabajo) para el desarrollo del sector de las MF o en un consorcio de donantes buscando apoyar a las OMF individuales, a los inversionistas de las MF o las autoridades reguladoras.

8.2 Desarrollo de competencia de las MF y garantía de la calidad dentro de Asdi

La responsabilidad de la implementación y el seguimiento de un proyecto de MF permanecerán dentro de diferentes divisiones sectoriales y departamentos dentro de Asdi y, cada vez con mayor frecuencia, con las embajadas delegadas que también tendrán pleno poder de decisión sobre los proyectos. Asdi no podrá asegurar el peritaje suficiente en las MF por medio de la organización. A la vez, el equipo de Sistemas Financieros de Asdi (localizado en la División para Desarrollo de Mercados de Asdi) continuará asumiendo la responsabilidad de garantizar la calidad consolidada basada en estas directrices – de la cartera de proyectos de MF de Asdi, a través del seguimiento y análisis regular de la cartera de proyectos, servicios de asesoría pro activos y responsabilidad compartida o (hasta cierto punto) delegada de la administración del proyecto. Los administradores de proyectos en otros departamentos o en el campo serán alentados a buscar la participación temprana del equipo de Sistemas Financieros en el diseño y evaluación del proyecto. En el Anexo 3 se explican unas sugerencias detalladas sobre el papel que desempeñará el equipo de Sistemas Financieros en la implementación de estas directrices.

8.3 Prioridades temáticas

Con un enfoque de desarrollo sectorial, cada contexto específico determinará la orientación del apoyo de Asdi a las MF en ese país. Sin embargo, basado en la historia de Asdi y en la cartera de proyectos de MF activa, así como en la demanda no satisfecha en la mayoría de países, Asdi deberá prestar especial atención a la promoción de los servicios de MF rurales y de vivienda.³⁴

El apoyo de Asdi a las MF rurales (RMF) deberá estar caracterizado, cada vez más, por la realización de pruebas piloto y el fortalecimiento de los establecimientos institucionales rentables o mecanismos de prestación de servicio innovadores que reducirán los costos de transacción. Deberá buscar entender y mejorar la administración de riesgo, por ejemplo a través de la distribución del riesgo crediticio sobre una cartera diversa y diversas fuentes de ingresos para el hogar. Un área especialmente importante para la intervención en las MF rurales es el apoyo a enfoques innovadores para fortalecer cooperativas de ahorro y crédito comercialmente viables (SACCO). Los retos que necesitan soluciones innovadoras en el campo de las SACCO incluyen el replanteamiento del papel de las estructuras piramidales tradicionales, los marcos de trabajo reguladores apropiados, las estructuras gubernamentales mejoradas, la provisión de capital y vínculos a otros tipos de OMF y al sector financiero formal.

De la misma forma, las *MF para la vivienda* (HMF), que se traducen mayormente como préstamos para mejoras de la vivienda, seguirán siendo una fuerte estrategia prioritaria para Asdi. El apoyo de Asdi a las HMF debe caracterizarse cada vez más por un enfoque sistemático de desarrollo de productos donde los productos de financiamiento para la vivienda se desarrollan sobre la base de una demanda de mercado identificada mientras se asegura que la capacidad institucional y la competencia necesarias para manejar el nuevo producto estén disponibles.³⁵

9 Lista de verificación para la evaluación de propuestas de proyectos

A continuación se encuentra una lista de verificación diseñada para ayudar a los administradores de programas a identificar y evaluar las propuestas sólidas para el desarrollo de mercados de MF eficientes y competitivos. Para una guía más precisa sobre estos y otros temas de MF, refiérase al Anexo 2 o al Centro de Recursos de Información de CGAP (CGAP DIRECT)³⁶ la cual incluye una serie de “informes de donantes” de dos páginas, a la cual es fácil de acceder sobre éste y otros temas recurrentes en las MF.

1. *¿Las MF son la mejor forma de intervención para tratar el problema de desarrollo identificado?*

Dada su popularidad actual entre los donantes, las MF corren el riesgo de convertirse en una solución “uniforme” para la paliación de la pobreza. La primera pregunta que uno debe hacerse es si las MF son realmente la intervención más apropiada.³⁷

2. *¿Existe un análisis comprensible de las MF nacionales, del sector financiero y de las partes interesadas?*

¿Cuáles son las razones sistemáticas detrás de los problemas identificados? ¿El diseño del proyecto propuesto contribuirá al desarrollo de largo plazo de mercados eficientes o será únicamente una medida temporal? Donde existan, Asdi debe adherirse a las políticas nacionales de MF, a las directrices de coordinación de los donantes dentro del país o a los estándares industriales nacionales de las redes de las MF.

3. *¿El consejo y alta gerencia de las organizaciones receptoras comparten la visión de Asdi sobre los grupos objetivos prioritarios?*

La visión, misión y valores del consejo y la gerencia de la organización receptora han probado ser más importantes en la determinación del compromiso para servir a la gente pobre, que los objetivos estipuladas por el donante. El alcance satisfactorio a la pobreza puede ser determinando mediante una “auditoria de pobreza” en el ámbito sectorial o institucional.

4. *¿Cuál es el historial de los socios de ejecución?*

Todos los receptores de fondos de Asdi deben ser objeto de evaluaciones sobre su capacidad de manejar fondos de forma responsable y la posibilidad de que alcancen las metas acordadas. Asdi debe ser selectivo en su apoyo a las OMF y aplicar los siguientes criterios:

- una tendencia creíble hacia la sostenibilidad institucional;
- fuerte dirección y administración competente;
- efectos catalizadores en la atracción de capital y conocimientos;
- efectos de innovación y demostración que van más allá de la OMF individual³⁸.

5. *¿Existen expectativas de desempeño razonables y claramente formuladas?*

Los donantes aplican cada vez más “contratos basados en desempeño” donde la porción de fondos se entrega sobre la base del desempeño satisfactorio en relación con las metas acordadas. Asdi ha desarrollado un contrato modelo para la entrega de fondos basada en el rendimiento de las OMF³⁹ que puede ser adaptado a otros tipos de organizaciones. La nueva generación de metas de rendimiento, que actualmente están siendo desarrolladas y probadas, incluirá los indicadores de acceso, diversidad y eficiencia del nivel del sector. Una fuente excelente de información sobre el rendimiento de las OMF regionales e internacionales que puede utilizarse como punto de referencia es El Micro Banking Bulletin.⁴⁰

6. *¿Los requerimientos para la elaboración de informes de Asdi están en armonía con aquellos de otros donantes, del banco central y la capacidad de elaboración de informes de reportes de la(s) organización (es) socia (s)?*

Los 29 donantes miembros de CGAP han acordado sobre las “Directrices informativas para la elaboración de informes financieros de las Instituciones de Microfinanzas”. Estas directrices no prescriben políticas de contabilidad u otro formato en particular para la elaboración de los informes financieros. Las Directrices, indican la información mínima que debe incluirse en los informes financieros, sin importar cómo se presenta esa información.⁴¹ El requerimiento de Asdi debe adherirse a los requerimientos de elaboración de informes del banco central y a las directrices de elaboración de informes⁴² de los donantes dentro del país, donde éstos ya existan.

7. *¿Existe una estrategia de salida apropiada y explícita para el apoyo de Asdi?*

Dicha estrategia debe formar parte del diseño del proyecto, ya sea en términos de una eliminación gradual de los subsidios o de transferencia de propiedad de los fondos de Asdi. Asdi debe evitar asumir algún papel de dirección, aunque éste sea indirecto. Asdi, así mismo, debe evitar financiar acuerdos por plazos mayores de 5 años ya que las proyecciones para el desarrollo institucional o de mercado de un plazo mayor son altamente inciertas. Frecuentemente se requiere del apoyo de largo plazo pero éste debe ser desarrollado en fases separadas.

Anexo 1

Un marco de trabajo conceptual para el desarrollo del sector de las microfinanzas

Las instituciones financieras y los mercados se desarrollan gradualmente, a través de períodos de crisis y de consolidación, en vez de en forma lineal como se esboza abajo. Con esta advertencia, el marco de trabajo descrito abajo aún es útil para el entendimiento y la “clasificación” de las diferentes etapas de madurez de los mercados de MF y los desafíos que cada fase presenta. El marco de trabajo ha sido adaptado por Peter Kooi (FNUDC).

En la **fase inicial**, las actividades semi formales de microfinanzas se introducen como proyectos piloto experimentales. En esta fase los productos iniciales son desarrollados y probados en el mercado. El énfasis en esta etapa es fortalecer la base de los recursos humanos capaz de proporcionar productos con buen nivel de reembolso. Esta también es la fase de concientización por parte de los clientes y del público en general, respecto a que los pobres son dignos de crédito. Algunos proyectos piloto fracasan debido a los reembolsos bajos mientras otros descubren gradualmente las técnicas que son aplicables al contexto local. Es posible que al final de esta etapa, uno o dos operadores de microfinanzas hayan desarrollado un modelo comercial exitoso. Otros operadores de las microfinanzas reproducen su propuesta.

En la **fase de expansión**, las OMF exitosas se concentran en ampliar la escala de sus operaciones. El éxito de su modelo comercial les permite reproducir sus actividades y capturar una mayor porción del mercado potencial. El énfasis en esta etapa es la expansión de las actividades existentes y la movilización de los recursos hacia la expansión de las finanzas. La expansión los conduce a economías de escala y una mayor eficiencia permitiéndole a las OMF exitosas financiar sus operaciones mediante los ingresos generados por los intereses y las comisiones. En esta etapa los operadores de microfinanzas todavía son subsidiados por donaciones y prestamos blandos para financiar la expansión. La creciente escala de las operaciones requiere de un mayor fortalecimiento institucional, particularmente en las áreas de sistemas y procedimientos administrativos..

En la **fase de consolidación**, algunos de los operadores de microfinanzas comienzan a centrarse en su sostenibilidad de largo plazo y en el fortalecimiento de la institución como un todo. Esta etapa se caracteriza por la formalización organizacional. La supervisión administrativa, las políticas organizacionales, los procedimientos y sistemas se vuelven más formales. El sector de las microfinanzas también se formaliza al gradualmente establecer las normas generalmente aceptadas de la industria. Los subsidios de los donantes se reducen para evitar subsidios continuos del mercado y de los precios del mismo. Consecuentemente, las OMF requieren un mayor incremento en su productividad para ampliarse, respecto a su escala y alcance y ajustar sus políticas de precios para garantizar la rentabilidad.

Para que el sector entre en la siguiente fase, la de integración, es importante que al final de la fase de consolidación se establezca un marco de trabajo regulador especial que conduzca al desarrollo del sector de las microfinanzas y que permita una regulación prudencial efectiva por parte del banco central (o la supervisora financiera autorizada). El desarrollo de dichas regulaciones normalmente se lleva a cabo al final de esta fase cuando una cantidad importante de las OMF están dispuestas y son capaces de integrarse al sistema financiero formal.

En la fase de integración, las OMF destacadas se han convertido en parte integral del sector financiero formal, son reguladas por el banco central y ofrecen una variedad de productos orientados en la demanda para los segmentos de ingresos más bajos en el mercado. Esta integración es necesaria para que el sector sea capaz de financiar aún más su crecimiento al atraer capital de fuentes comerciales (depósitos del público, préstamos y capital). La fase de integración se caracteriza por la transformación de las OMF en instituciones financieras reguladas. La comercialización de las microfinanzas y la desaparición gradual de los subsidios para el sector de las microfinanzas estimulan la reducción a escala de los bancos comerciales que se han dado cuenta que los segmentos más bajos del mercado pueden ser identificados de una manera rentable.

Anexo 2

Referencias para lecturas adicionales

Un buen punto de partida general en la búsqueda de información adicional sobre muchos aspectos de las microfinanzas es el sitio Web de CGAP www.cgap.org. Este sitio contiene mucha información útil sobre las MF tanto para los “expertos” en MF como para los donantes. Desde este sitio es posible entrar al Centro de Recursos de Información para Donantes (DIRECT) que ofrece información de fácil uso sobre buenas prácticas de microfinanzas para el personal del donante. Otro sitio Web útil es Microfinance Gateway, www.microfinancegateway.org, que contiene investigaciones y publicaciones, centros de recursos especializados, perfiles de organizaciones y consultores y las últimas noticias sobre las microfinanzas.

Abajo encontrará algunas sugerencias más específicas de donde encontrar más información sobre los aspectos de las microfinanzas que son de particular relevancia para el personal de Asdi. Estas referencias deben considerarse como un punto de partida para la lectura adicional e incluyen solamente algunas sugerencias en cada tema.

Análisis de sector y diseño de programas de apoyo del sector

- *How donors can help build pro-poor financial systems*; Estudio de Donantes de CGAP No. 17 (2004)
- *Microfinance Donor Projects: 12 questions about sound practise*; Estudio de Donantes de CGAP No 1 (2002)
- *Microfinance Systems – Designing quality financial services for the poor*; Graham A N Wright (2000)

Evaluación de las instituciones de MF y diseño de las intervenciones de apoyo

Las siguientes herramientas y guías para la evaluación y el diseño de apoyo pueden encontrarse en www.cgap.org/publications/financial_transparency.html

- *Resource guide to Microfinance Assessments*; CGAP Focus Note No 22 (2001)
- *Disclosure guidelines for financial reporting by microfinance institutions*; Donor Consensus guidelines (2001)
- *Microfinancial transparency and reporting to donors*; Estudio de Donantes de CGAP No. 7 (2002)
- *Focus on Financial Transparency – building the infrastructure of a microfinance industry*; CGAP (2000)

- *Format for Appraisal of Microfinance Institutions: A Handbook*; CGAP (www.cgap.org/publications/technical_handbooks.html)
- *Micro and small enterprise finance: guiding principles for selecting and supporting intermediaries (Pink Book)*; Comité de Agencias Cooperantes para el desarrollo de la Pequeña Empresa, Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo (1995) (<http://www.ilo.org/employment/sedonors>)
- *Microfinance rating and assessment fund*; CGAP e BID (<http://www.ratingfund.org/>)

La habilitación de la regulación y supervisión efectiva

- *Guiding principles on Regulation and Supervision of Microfinance Institutions*; CGAP (Agosto 2003)

Microfinanzas rurales – desafíos específicos y prácticas sólidas

- *IFAD Rural Finance Policy*; IFAD (2004)
- *Financial Services for the Rural Poor*; Estudio de CGAP No. 15 (2003)
- *Rural MF: Policy Recommendations for Sida's Programs*; Hands-Dieter Seibel (2003)
- *IFAD Decision Tools in Rural Finance*; IFAD (2002)
- *Agricultural Finance Revisited Series*; Volumen No. 1-6; FAO y GTZ (1998-2000)

Microfinanzas de la vivienda – desafíos específicos y prácticas sólidas

- *Housing Microfinance – a guide to practise*; editado por Franck Daphnis y Bruce Ferguson (2004)
- *Shelter Finance for the Poor – series synthesis*; Cities Alliance (2003)
- *Policy Recommendations for Sida's housing microfinance programs*; Frank Daphnis e Ingrid Faulhaber (junio 2003)
- *So, you want to do housing microfinance? – a guide to incorporating a home improvement loan program into a microfinance institution*; (Fundación Cooperativa de Vivienda, 2001)
- *Housing Microfinance Initiatives – synthesis and regional summary: Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case studies*; Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano, Universidad de Harvard (USAID/DAI 2000)

Productos de MF y el desarrollo de los productos

- *MicroSave-Africa – project to promote financial services for poor people at www.microsave-africa.com*, iniciativa de Austria, CGAP, DFID, y UNDP
- *A Technical Guide to Remittances – the credit union experience*; WOCCU (2004)
- *Potential Products and the Product Development Process*; UNDP y DFID
- *The Microbanking Bulletin – Focus: Savings*; Número 9 (2003)
- *Why Donors Need to Understand Product Development*; Estudio de CGAP No. 8 (2002)

Micro-seguros

- *Making Insurance Work for Microfinance Institution – a technical guide to developing and delivering microinsurance*; ILO (2003)
- *Donor guidelines for funding microinsurance*; CGAP grupo de trabajo en micro-seguros (Borrador, Octubre de 2003)
- *Mutual Health Organization (MHO) – five years experience in West Africa*; GTZ (2003)
- *Small Enterprise Development; an international journal of micro-finance and business development – theme issue: Microinsurance*; Volúmen 12, Número 1 (2001)

MF post crisis

- *Introduction to microfinance in conflict-affected communities*; ILO, UNHCR y DFID (2002)
- *Microfinance in the Wake of Natural Disasters – Challenges and opportunities*; DAI/USAID (1998)

VIH/SIDA y MF

- *Microfinance and HIV/AIDS*; Estudio de CGAP No. 14 (2003)
- *How to invest for “Future Generations”- Guidelines for Integrating HIV/Sida in Development Cooperation*; preparado por Asdi por Consultores de Desarrollo Social (2002)

Apoyo a las asociaciones de la industria de las MF

- *Recommendations on Donor Guidelines for Microfinance Associations; Draft 2*; Red de Microfinanzas de África (AFMIN) y GTZ (2004)

Alcance e impacto de la pobreza

- Evaluaciones, herramientas y directrices sobre el alcance e impacto de la pobreza pueden encontrarse en http://www.cgap.org/priorities/poverty_outreach.html y en <http://www.usaidmicro.org/pubs/aims>
- *Is MF a good poverty alleviation strategy – evidence from impact assessment*; Ranjula Bali Swain (próximo, Asdi, junio 2004)

Anexo 3

El papel del Equipo de Sistemas Financieros en la implementación de las directrices en las MF de Asdi

- Empezar o facilitar el análisis del sector de las MF en el contexto de las estrategias del país e identificar las prioridades para la intervención de Asdi.
- Brindar asesoría técnica en el diseño, seguimiento y evaluación del proyecto. Buscar la participación temprana en estos procesos para obtener un mayor efecto.
- Asistir a los comités de decisión de proyectos en el ámbito departamental donde se presenten los proyectos. Cuando sea apropiado, hacer presentaciones conjuntas con el director responsable del programa.
- Proveer comentarios por escrito al Comité de Proyectos de Asdi donde se discutan los proyectos de MF o sus componentes.
- Recopilar y sistematizar las lecciones aprendidas de la experiencia obtenida por Asdi y otros donantes que apoyen a las MF y difundir esta experiencia entre el personal de Asdi y la base de recursos sueca.
- Informar anualmente sobre la cartera de las MF de Asdi y su cumplimiento con las Directrices en MF de Asdi.
- Proveer o referir personal de Asdi, de las ONG suecas y los consultores a la capacitación y el desarrollo de competencias relevantes en las MF.
- Establecer y mantener una base de datos sobre buenos consultores suecos e internacionales en MF. Monitorear la obtención de “consultores temporales” en el campo de las MF por parte de Asdi.
- Proveer asesoramiento estratégico a las ONG suecas y a la base de recursos sueca en general. Apoyar el fortalecimiento de la red sueca de MF para compartir y debatir las experiencias fuera de Asdi.
- Participar activamente en los foros internacionales para el debate e intercambio sobre cómo alcanzar un mayor desarrollo en el campo de las MF, en particular dentro de CGAP.
- Participar en el dialogo sobre políticas en el ámbito nacional o regional sobre las MF, de preferencia junto con el personal de la embajada en los países socios.
- Identificar los países que son particularmente adecuados para participar en o iniciar programas de desarrollo del sector de las MF de donantes múltiples.

Notas al pie

¹ Refiérase también al Estudio de CGAP No. 11: Microfinanzas significa servicios financieros para los pobres

² La política de Asdi sobre el Desarrollo del Sector Financiero (junio 1997) puede descargarse en www.sida.se (Sectors/Economy/Finance Markets)

³ Esto está más desarrollado en el Estudio de CGAP No. 9: Microfinance and the Millenium Development Goals

⁴ Lea más en el Proyecto de Ley 2002/03:122; “*Shared responsibility; Sweden's policy for global development*”

⁵ Por ejemplo se estima que aproximadamente un billón de personas viven con menos de USD2 por día, esto es en pobreza absoluta de ingresos

⁶ Esto no incluye servicios financieros informales como asociaciones de ahorro y crédito rotativo (ROSCAs), sociedades funerarias, prestamistas y recolectores informales de ahorros. A pesar de que los servicios financieros informales en muchos aspectos son más accesibles y flexibles que la microfinanzas, también son menos confiables, más caros, limitados en la cantidad y duración o accesibles solamente a un círculo cerrado de amigos o vecinos.

⁷ Es difícil generar cifras confiables. Las cantidades más bajas se basan en bases de datos existentes como las del *MicroBanking Bulletin* (www.mixmarket.org) o de *Microcredit Summit* (www.microcreditsummit.org) que cubren solamente instituciones especializadas en microfinanzas. Es mucho más difícil proveer estimados realistas del número de gente pobre que tienen préstamos o cuentas de ahorro con instituciones financieras formales o el sector cooperativo ya que dichas estadísticas tienden a proveerse en “dólares” en lugar que en términos de “gente”.

⁸ Éste capítulo se obtiene principalmente de información de las siguientes fuentes: “*Micro-finance, Risk Management and Poverty*”; Estudio Síntesis por Jennifer Sebstad y Monique Cohen (Proyecto AIMS, marzo 2000) y otros estudios bajo el proyecto AIMS (vea www.usaidmicro.org/pubs/aims).- “*The Poor and their Money*” por Stuart Rutherford (2000) – “*Is MF a good poverty alleviation strategy – evidence from impact assessment*”, por Ranjula Bali Swain (próximo, Asdi, junio 2004).

⁹ El documento de posición de Asdi “*Making Markets Work for the Poor – Challenges to Sida's Support to Private Sector Development*” (octubre 2003) ha identificado a las micro y pequeñas empresas en la economía informal como un grupo objetivo prioritario para el apoyo de Asdi al Desarrollo del Sector Público. El documento trata una serie de restricciones, incluyendo finanzas, para mejorar el rendimiento de este gran sub sector de la economía en muchos países en vías de desarrollo.

¹⁰ Éstas y otras causas se tratan en “*Making Markets Work for the Poor*” (Asdi, Octubre 2003) en términos de fracasos gubernamentales o del mercado. Las razones para dichos fracasos, así como el papel potencial de los donantes en tratar estos fracasos se detallan a profundidad que lo que es posible aquí.

¹¹ Dependiendo del país o la región, los modelos exitosos han sido ONG (organizaciones no gubernamentales), Bancos y Organizaciones de Ahorro y Crédito (SACCOs).

¹² El término capital cuasi-comercial se refiere a los inversores con expectativas moderadas de retorno comparado con inversores completamente comerciales. Esto incluye inversores que operan completamente o parcialmente con fondos públicos o capital filantrópico, esto es fondos que se obtienen para doble propósito de generar retornos Y contribuir al desarrollo sólido y justo.

¹³ Lo que Asdi entiende como pobreza y reducción de la misma se expresa en “*Perspectivas on Poverty*” (2002).

¹⁴ Lea “*Policy Guidelines for Sida’s support to Private Sector Development*”, (octubre 2003)

¹⁵ El término mercado debe entenderse ampliamente para tomar en cuenta características de demanda, oferta y regulación. Los análisis específicos del contexto deberán determinar el centro del apoyo de Asdi – ya sea que el desarrollo de mercados para los servicios financieros pro pobres se tratará mejor si se estimula la demanda, la oferta o el ambiente en general de negocios. Para ver una discusión más detallada sobre el apoyo de los donantes al desarrollo del mercado, refiérase a “*Making markets work for the poor; challenges to Sida’s support to Private Sector Development*” (2003) y “*Business Development Services for Small Enterprises: Guiding principles for donor intervention*” (2001, también conocido como el Blue Book).

¹⁶ CGAP quiere decir “Grupo Consultivo para la Ayuda al Pobre” (por sus siglas en inglés). Es un consorcio multi donante que trabaja para promover las mejores prácticas en MF alrededor del mundo. Funciona como una plataforma de comunicación y centro de servicio para la industria completa de MF, incluyendo la comunidad donante de MF. El CGAP se formó en 1995 y Asdi se hizo miembro en 1996. Encuentre más información en www.cgap.org

¹⁷ Este capítulo se basa, entre otros, en documentos conceptuales desarrollados por David Ferrand (DfD) para el programa “*Financial Sector Deepening*” (FSD) en Tanzania, Kenya y Uganda (2003-2008), un documento resumen por Brigit Helms y Ruth Goodwin preparado para la Sesión Anual de CGAP en octubre 2003 (“*Toward a Framework for a Financial Systems Approach to Expanding Poor People’s Access to Financial Services*”), el folleto titulado “*Business Development Services for Small Enterprises: Guiding principles for donor intervention*” (conocido también como el “Blue Book”, preparado por el comité de Agencias Donantes para el Desarrollo de la Pequeña empresa, 2001) y otros documentos sobre políticas de donantes y estrategias.

¹⁸ Adaptado de David Ferrand, DfD: Programa de profundización en el sector financiero pro pobres de Tanzania: documento estratégico (2003)

¹⁹ ICT se refiere por sus siglas en inglés a Tecnología de la Información y Comunicación y MIS a Sistemas de Administración de la Información; esto es paquetes de software para contabilidad y reportes de cartera, etc. Las herramientas de administración por computadora y las telecomunicaciones en línea se están haciendo más importantes para las OMF al alcanzar escalas y tener que manejar millones en transacciones diariamente.

²⁰ Adaptado de Peter Kooi (UNCAF).

²¹ El título completo es “*Micro- and Small Enterprise Finance: Guiding Principles for selecting and supporting intermediaries*” (www.ilo.org/employment/sedonors) Es una publicación de diez páginas que corrobora la visión de construir instituciones viables al delinear los estándares de desempeño que se deben buscar – apuntalados por los objetivos de alcance y sostenibilidad, el uso apropiado de diferentes instrumentos de donantes (como donaciones, prestamos y capital) y los requerimientos de reportes de donantes mínimos para un monitoreo útil.

²² Algunos ejemplos de fondos existentes son Africap, LA-CIF, ShoreCap, ProFund, Blue Orchard, Oikocredit, por mencionar algunos. Puede obtenerse mayor información a través de www.mixmarket.org

²³ Refiérase a CGAP Focus Note No. 19 sobre “*In Country Donor Coordination*” (abril 2001)

²⁴ Los programas de desarrollo del sector de MF pueden ser implementados a través de las autoridades gubernamentales, mecanismos independientes de canasta de fondos (tales como “una cuenta proyecto” o como Fondo Fiduciario) o a través de un Memorando de Entendimiento que detalle los papeles y responsabilidades de diferentes partes interesadas y donantes.

²⁵ Un ambiente de políticas y macroeconómico favorable se caracteriza por la baja inflación, crecimiento económico estable, mercados financieros liberados, un ambiente competitivo y buena dirección pública y corporativa. Los prerequisites para las operaciones exitosas del sector financiero se desarrollan más ampliamente en las Políticas de Asdi para el Desarrollo del Sector Financiero, página 3.

²⁶ Lea una discusión más detallada en el tema de regulación y supervisión en www.cgap.org/publications/guidelines.html especialmente en el documento titulado “*The Rush to Regulate: Legal frameworks for microfinance*”, por Robert Christen y Richard Rosenberg (Documento de CGAP No. 4, abril 2000)

²⁷ Para tratar más detalladamente este tema, refiérase al Estudio de CGAP No. 6: *Making sense of microcredit interest rates*.

²⁸ Puede encontrar más información y directrices sobre los componentes del crédito en el Estudio de CGAP No. 10: *Credit Components*

²⁹ Tome en cuenta que en este contexto, la definición de “organizaciones de múltiples propósitos” generalmente excluye organizaciones basadas en la comunidad (CBO por sus siglas en inglés) y organizaciones de voluntarios (PVO por sus siglas en inglés) las que proveen servicios comunitarios a sus miembros, incluyendo adjudicación de títulos de propiedad de la tierra, mejoramiento del vecindario, ahorros de los miembros, recolección de cuotas o préstamos pequeños. Estas organizaciones raramente aspiran a convertirse en intermediarios financieros o a ser viables comercialmente hablando. Las directrices de Asdi para MF NO son aplicables, a menos que se sugiera que Asdi apoye la expansión de ahorros sostenibles o un componente de crédito.

³⁰ Vea el Estudio de CGAP No. 8: *Why donors need to understand product development*

³¹ Puede encontrarse herramientas y directrices para evaluar y mejorar el alcance a la pobreza en http://www.cgap.org/priorities/poverty_outreach.html

³² Refiérase al Estudio de Donante de CGAP No. 5: *Apex institutions in MF*

³³ Vea el estudio de antecedentes “*Micro and Rural Finance – A Review of Sida’s Experience*” por Birgegard (noviembre 2002), Reseña de colegas de CGAP – Carta a la Gerencia de Asdi (Julio 2002) y “*Poverty Oriented Financial Services and Suystems – Project instruction for Sida’s Policy and Competent Development Project*” por Camila Bengtsson (marzo 2002).

³⁴ Para una discusión más detallada de estas dos áreas temáticas y de la experiencia de Asdi apoyandolas, refierase a los estudios de antecedentes “*Rural MF: Recommendations for Sida’s Programs*” por el Prof. Hans-Dieter Seibel (enero 2003) y “*Housing MF: Policy Recommendations for Sida’s Programs*” por Franck Daphnes (junio 2003).

³⁵ Vea el Estudio de CGAP No. 8: *Why Donors Need to Understand Product Development*.

³⁶ Refiérase a www.cgap.org/direct/ Las directrices de CGAP se desarrollan a través de un proceso consultor dentro de los miembros donantes.

³⁷ El Estudio de Donante de CGAP No. 2 “*Microcredit – One of many intervention strategies*” provee una mayor guía cuando el microcrédito puede ser exitoso y qué otras intervenciones pueden fortalecer el nivel de vida del pobre.

³⁸ El “*Format for Appraisal of Microfinance Institutions: A Handbook*” de CGAP es una buena herramienta. Puede descargarse desde www.cgap.org/html/p_technical_guides04.html. La clasificación de insolvencia provee otro enfoque más reciente y sofisticado para la evaluación del desempeño de las OMF. Más información sobre la clasificación se puede encontrar en <http://www.ratingfund.org/>

³⁹ El modelo de contrato puede solicitarse al grupo de Sistemas Financieros de Asdi en Estocolmo. La CGAP Focus Note No. 9: “*Anatomy of a MF deal*” brinda mayores antecedentes y detalles sobre el espíritu y diseño de contratos basados en desempeño.

⁴⁰ Vea www.mixmbb.org/en/index.html

⁴¹ Descargue estas directrices de www.cgap.org/html/p_tecnifsg.html

⁴² Vea también el Estudio de CGAP No. 7: *Microfinance Transparency and Reporting to Donors*

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, esto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
sida@sida.se, www.asdi.org