GUÍA SOBRE BUENAS PRÁCTICAS PARA LOS FINANCIADORES DE LAS MICROFINANZAS

DIRECTRICES DE CONSENSO SOBRE MICROFINANZAS

Octubre de 2006, 2ª edición

Lecciones aprendidas durante treinta años, traducidas en asesoramiento operativo para agencias de desarrollo, fundaciones, inversionistas sociales y comerciales, ONG internacionales y otras entidades que ayudan a establecer sistemas financieros que actúan en favor de los pobres.

CGAP

LOS PRINCIPIOS CLAVE DE LAS MICROFINANZAS

El compromiso de aplicar buenas prácticas en las microfinanzas procede del nivel más alto de los países y organismos de cooperación internacional. En junio de 2004, el Grupo de los Ocho (G8) aprobó los "Principios clave de las microfinanzas" en una reunión de jefes de estado celebrada en Sea Island, Georgia, EE.UU. Los Principios clave, que fueron elaborados (y aprobados) por los 28 miembros de organismos de cooperación públicos y privados del CGAP, se traducen en lineamientos operativos concretos para el personal de las entidades de cooperación internacional e inversionistas en esta *Guía sobre buenas prácticas**.

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

---

* Desde junio de 2004, se han adherido al CGAP cinco organismos más. El CGAP tiene ahora 33 miembros.

GUÍA SOBRE BUENAS PRÁCTICAS PARA LOS FINANCIADORES DE LAS MICROFINANZAS

DIRECTRICES DE CONSENSO SOBRE MICROFINANZAS

Octubre de 2006, 2ª edición

Lecciones aprendidas durante treinta años, traducidas en asesoramiento operativo para organismos de desarrollo, fundaciones, inversionistas sociales y comerciales, ONG internacionales y otras entidades que ayudan a establecer sistemas financieros que actúan en favor de los pobres.

CGAP

© 2006 Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP)/Banco Mundial

Todos los derechos reservados.

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la ley vigente. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) alienta la difusión de sus publicaciones y autorizará su reproducción sin demora.

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP)
1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433

Sitio web: www.cgap.org
Correo electrónico: cgap@worldbank.org
Teléfono: +1.202.473.9594

ÍNDICE

Cómo utilizar la *Guía* v
Prólogo vii
Resumen viii

Génesis y elaboración de la *Guía* 1

Parte I: La visión de los sistemas financieros incluyentes 3

Parte II: Conocimiento de las necesidades de los clientes de escasos recursos 8

Parte III: Creación de sistemas financieros incluyentes 11
Nivel micro 11
Nivel meso 17
Nivel macro 21

Parte IV: Garantizar la eficacia de los organismos de cooperación 25

Parte V: Retos pendientes 32

Glosario de términos 39

Anexos
Lecturas recomendadas 43
Indicadores de desempeño financiero mínimo para instituciones financieras 48
Personas que ofrecieron comentarios y sugerencias para la elaboración de la *Guía* 49

CÓMO UTILIZAR LA GUÍA

Esta edición de la *Guía sobre buenas prácticas* tiene por objeto sensibilizar sobre las buenas prácticas y mejorar la eficacia de las operaciones de los cooperantes e inversionistas que fomentan un sector financiero más incluyente. En concreto, en la *Guía* se plantea la cuestión fundamental: ¿cuál es el mejor uso de los subsidios? Para responder a esta pregunta, la *Guía* se basa en las lecciones aprendidas durante los últimos 30 años sobre las condiciones fundamentales para microfinanzas exitosas y las traduce en lineamientos operativos prácticos para el personal de las entidades de financiamiento. No se tiene la intención de imponer una forma de apoyar las microfinanzas, sino de fomentar distintos enfoques y prioridades dentro de un marco de principios de buenas prácticas.

Destinatarios

La *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas* ofrece una orientación práctica y operativa al personal de las entidades de cooperación e inversionistas que, y en sus sedes centrales, se encarga de conceptualizar, diseñar, ejecutar y supervisar programas relacionados con la mejora del acceso de las personas pobres a los servicios financieros. Figuran entre dichas entidades los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, los bancos regionales de desarrollo, las fundaciones, los inversionistas sociales y comerciales y otras organizaciones que apoyan a las microfinanzas con fondos o gestionan programas de microfinanzas en nombre de organismos internacionales, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, las unidades de gestión de proyectos y las instituciones financieras de segundo piso. Si bien la *Guía* es relevante para una amplia gama de organizaciones que proveen fondos para las microfinanzas, sus destinatarios principales siguen siendo los organismos de cooperación que gestionan fondos públicos.

Estructura

La *Guía sobre buenas prácticas* tiene cinco secciones:

- En la Parte I se presenta una nueva visión de los sistemas financieros incluyentes que trabajan a favor de la mayoría pobre y se examina la función de los cooperantes e inversionistas (página 3).

- En la Parte II se plantean las necesidades de servicios financieros para clientes de escasos recursos (lado de la demanda) y se ofrecen las lecciones aprendidas y lineamientos operativos (página 8).
- En la Parte III se examina el sistema financiero (lado de la oferta) y se exponen las lecciones aprendidas y lineamientos operativos dividido en tres niveles (página 11): micro (instituciones financieras y otros proveedores de servicios financieros de primer piso), meso (infraestructura del mercado) y macro (marco normativo favorable y la función de los gobiernos).
- En la Parte IV se analizan los principios básicos para mejorar la eficacia de la labor de los los organismos de cooperación en las microfinanzas (página 25).
- En la Parte V se describen cinco "retos pendientes" para los que hace falta experimentar más para poder llegar a un consenso sobre buenas prácticas (página 32).

Para obtener más información y apoyo

La *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas* es un documento de referencia rápida y, por consiguiente, es intencionadamente concisa. Muchos usuarios de la *Guía* necesitarán más información, instrumentos operativos y, quizás, capacitación para aplicarla con éxito.

Para una explicación en profundidad de la *Guía,* así como para obtener recomendaciones sobre bibliografía, estudios de casos, instrumentos operativos y eventos de capacitación, se aconseja visitar el sitio web del CGAP en www.cgap.org/Direct. La *Guía* incluye, al final del documento, un glosario de términos, lecturas recomendadas e indicadores mínimos del desempeño financiero.

PRÓLOGO

Hace más de tres décadas, decidí abandonar mi carrera como ejecutivo de una empresa para trabajar en el área del desarrollo. La decisión se debió a dos acontecimientos traumáticos en la historia de Bangladesh: el devastador ciclón de 1970 y la guerra de liberación de 1971. Desde ese momento, mi única preocupación ha sido la reducción de la pobreza por medio de la potenciación de la población pobre. He aprendido y comprendido muchas cosas al trabajar con la gente pobre, pero lo más claro ha sido que la población pobre, en Bangladesh y en otros lugares, no tiene por qué seguir siendo pobre siempre. La gente pobre sigue siendo pobre porque no tiene poder. Una vez que lo adquieren, son capaces de cambiar sus vidas y superar obstáculos que parecían imposibles.

Pero las personas no pueden transformar sus vidas por sí solas. El primer paso es conseguir que las percepciones de las personas pobres pasen de ser beneficiarios necesitados a convertirse en arquitectos activos de su propio desarrollo. Necesitamos trabajar juntamente con las comunidades y trascender las fronteras nacionales, tarea en la que los organismos internacionales de desarrollo tienen una función decisiva que desempeñar.

Como profesional tanto de las microfinanzas como del desarrollo durante más de 30 años, he visto proyectos y estrategias de desarrollo que han tenido éxito y que han fracasado. He visto diseños de proyectos mal orientados, deficiencias en su implementación y grandes sumas de dinero malgastadas. Pero he sido también testigo de logros increíbles. Cuando el desarrollo funciona, transforma las vidas proporcionando el capital y los conocimientos necesarios para reducir la pobreza y abrir nuevas oportunidades.

Así pues, ¿cuál es el vínculo entre esta breve guía y la mejora de la eficacia de las agencias de desarrollo? La *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas* se redactó partiendo de una rica experiencia que refleja las lecciones aprendidas en muchos países. Pero esta experiencia será útil solamente si el personal de los organismos de cooperación la utiliza y la pone a prueba cada día. Toda persona que trabaje en un organismo de financiamiento es depositaria de un poder extraordinario y puede actuar como catalizadora del cambio. Desde el diseño de estrategias hasta la ejecución de programas, cada pequeña decisión en la cadena compleja de la prestación de asistencia para el desarrollo puede lograr un cambio.

Les animo a que lean la guía y la apliquen en la práctica. Como mi labor con las personas pobres se extiende hasta Asia y África, considero que esta guía tiene una resonancia universal.

Fazle Hasan Abed
Fundador y Presidente, BRAC

RESUMEN

La *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas* trata de sensibilizar sobre las buenas prácticas a los organismos de cooperación e inversionistas en operaciones de microfinanzas y de mejorar su eficacia. La *Guía* se basa en las lecciones aprendidas durante 30 años de apoyo y las traduce en lineamientos operativos prácticos para el personal. Parte de una visión del futuro de las microfinanzas que ha sido definida por los miembros del CGAP.

Visión de sistemas financieros incluyentes
Un mundo en el que los pobres de cualquier lugar disfruten de acceso permanente a una amplia gama de servicios financieros prestados por distintos tipos de instituciones a través de diferentes mecanismos adecuados.

Para mejorar sus vidas, los clientes de escasos recursos necesitan servicios financieros que tengan en cuenta sus necesidades más allá del crédito a la microempresa y que incluyan servicios de depósito, transferencias, pagos y seguros. Sin embargo, es posible que los servicios financieros no sean ni la mejor ni la única solución para todos los pobres. Los indigentes necesitan con frecuencia otras intervenciones de desarrollo, como programas de protección y seguridad social.

Sólo se pueden conseguir unas microfinanzas sostenibles en gran escala si los servicios financieros para las personas de escasos recursos se integran en los sistemas financieros generales. La clave de la eficiencia de los organismos de cooperación e inversionistas con orientación social es complementar el capital privado y acelerar soluciones innovadoras de los mercados locales. El financiamiento concesional (donaciones y préstamos a tasas inferiores a las del mercado) contribuye a fortalecer la capacidad institucional de los proveedores de servicios financieros y a garantizar el desarrollo de servicios experimentales (nivel micro), apoyar la infraestructura de mercado, como agencias de evaluación, centrales de riesgos y capacidad de auditoria (nivel meso), y fomentar un marco normativo favorable (nivel macro).

No es posible que todos los organismos de cooperación e inversionistas trabajen bien en todos los niveles del sistema financiero. Cada uno de ellos debería actuar más bien en función de su ventaja comparativa. Los organismos pueden utilizar los siguientes cinco elementos de la eficacia de los organismos de cooperación para definir sus fortalezas específicas e identificar a socios que complementen sus capacidades: 1) claridad estratégica, 2) capacidad del personal, 3) rendición de cuenta de resultados, 4) gestión de los conocimientos e 5) instrumentos apropiados.

Niveles del sistema financiero y función de los organismos internacionales de cooperación e inversionistas

	Nivel del sistema financiero	Función de los organismos internacionales de cooperación e inversionistas
Nivel micro	Una amplia gama de instituciones financieras y no financieras, tales como las ONG; cooperativas de ahorro y crédito; bancos estatales y privados; bancos postales; organizaciones de la comunidad de propiedad de sus miembros; intermediarios no bancarios, como compañías de finanzas o seguros; y otros proveedores (prestamistas, comerciantes agrícolas, etc.). El nivel micro es la columna vertebral del sistema financiero.	Fortalecer a los proveedores de servicios financieros a fin de que consigan la sostenibilidad financiera, que es esencial para llegar a un gran número de personas de escasos recursos, y para lograr beneficios sociales a largo plazo, apoyar la experimentación y proporcionar capital que permita ampliar el alcance de las instituciones financieras cuando el suministro de financiamiento comercial es limitado.
Nivel meso	Infraestructura y servicios de mercado disponibles en el ámbito local, que incluyen auditores, agencias de evaluación, redes y asociaciones, centrales de riesgos, sistemas de transferencias y pagos y proveedores de tecnología de la información y servicios técnicos.	Fortalecer la capacidad de los actores de nivel meso y extender sus servicios a las microfinanzas: incorporar las microfinanzas en el sistema financiero en lugar de marginarlas.
Nivel macro	Un entorno macroeconómico y político favorable y estable proporcionado por entidades gubernamentales apropiadas.	Apoyar la liberalización de las tasas de interés, el control de la inflación y una regulación y supervisión prudenciales de las instituciones de captación de depósitos. Los organismos internacionales no deberían apoyar la provisión directa de crédito por parte de los gobiernos.

Pese a que se ha aprendido mucho sobre la forma de actuar con eficacia en el sector de las microfinanzas, se necesita más experiencia para definir buenas prácticas en retos que siguen pendientes, como las finanzas rurales, la aplicación de la tecnología, la medición del desempeño social y otras cuestiones.

GÉNESIS Y ELABORACIÓN DE LA *GUÍA*

La comunidad de organismos de cooperación públicos gasta entre US$800 y US$1.000 millones al año en microfinanzas. Los organismos de cooperación valoran especialmente las microfinanzas porque el acceso de las personas de escasos recursos a los servicios financieros puede contribuir a la reducción de la pobreza y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[1]. Los ODM establecen resultados concretos de desarrollo relacionados con dimensiones múltiples de la pobreza, entre los que figura el mejoramiento del ingreso, la salud, la educación y el sistema del desarrollo internacional.

La guía para los organismos de cooperación se publicó por primera vez en el libro "Micro and Small Enterprise Finance: Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries" (Financiamiento de la micro y pequeña empresa: principios rectores para la selección y apoyo de intermediarios), conocido popularmente como el "Pink Book" (libro rosado), que fue elaborado conjuntamente en 1995 por el Grupo de Trabajo de Organismos de cooperación sobre el Desarrollo del Sector Financiero y el Comité de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Pequeña Empresa del Banco Mundial.

El "Pink Book" ha resistido el paso del tiempo en lo que respecta al financiamiento de instituciones microfinancieras (IMF). Sin embargo, las microfinanzas son un campo dinámico que ha evolucionado enormemente desde la publicación del "Pink Book". En la actualidad se considera cada vez más que las microfinanzas son una parte integrante —no marginal— del sistema financiero. Este convencimiento no sólo ofrece la posibilidad de un incremento masivo de la cobertura de las personas de escasos recursos, sino que también implica un conjunto mucho más amplio, diverso y complejo de cuestiones operativas e institucionales.

Existe un creciente consenso sobre lo que se necesita para garantizar el acceso permanente de los pobres a los servicios financieros a través de instituciones sostenibles. Unos 30 años de experiencia y, más recientemente, la participación activa y el intercambio con el CGAP y otros foros han permitido a los organismos de cooperación e inversionistas aprender mucho sobre lo que es eficaz en el apoyo a los sistemas financieros en favor de las personas de escasos recursos.

---

[1] Los ODM son ocho objetivos que han de alcanzarse para 2015 y que responden a los principales desafíos del desarrollo mundial. Se han tomado de las acciones y metas incluidas en la Declaración del Milenio, que fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000.

Sin embargo, queda aún mucho por aprender y aplicar. La mayor parte de las personas sin recursos carecen de acceso a los servicios financieros básicos, por lo que las microfinanzas y el financiamiento que reciben de los organismos de cooperación e inversionistas han de alcanzar aún su pleno potencial. De hecho, el acuerdo entre el personal técnico de las entidades de cooperación e inversionistas sobre las buenas prácticas sigue sin reflejarse de un modo coherente en las operaciones sobre el terreno. Es más: gran parte del financiamiento está gestionado por un personal que carece de experiencia específica en microfinanzas o finanzas. Esta realidad indujo al CGAP a facilitar un proceso para elaborar lineamientos actualizados sobre buenas prácticas que incorporaran el nuevo aprendizaje[2].

Las evaluaciones entre pares de organismos de cooperación en las microfinazas, iniciados por los organismos de cooperación miembros del CGAP en 2002, planteaban colectivamente la eficacia de la ayuda desde la perspectiva de los sistemas, políticas, procesos e incentivos internos. En febrero de 2004, los jefes de las 17 agencias participantes debatieron los resultados de las evaluaciones entre pares de organismos de cooperación en las microfinazas y destacaron la importancia de una mayor eficacia de la ayuda en la creación de sistemas financieros incluyentes. Acordaron un programa de trabajo para codificar las buenas prácticas y aplicar sobre el terreno su labor conjunta para una mejor eficacia de la ayuda. La *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas* se basa en este compromiso de alto nivel para la aplicación de buenas prácticas y la armonización de los organismos de cooperación, e incorpora las lecciones aprendidas de una serie de evaluaciones sobre la efectividad y responsabilidad a nivel de país (*Country-Level Effectiveness and Accountability Reviews* —CLEARs), dirigidos por el CGAP, que analizan la eficacia de la ayuda de los organismos internacionales en los países de operaciones.

---

[2] Un subcomité del Comité Ejecutivo del CGAP lideró un proceso altamente consultivo, en el que participaron miembros del CGAP y otras partes interesadas, para redactar la guía actualizada. La primera edición de la Guía fue aprobada en noviembre de 2004 por los miembros del CGAP y se difundió ampliamente en varios idiomas. Se ensayaron después los lineamientos sobre el terreno durante 18 meses. Este ensayo consistió, entre otras cosas, en entrevistas con personal de organismos de cooperación para recabar información sobre la pertinencia y utilidad de la Guía La presente segunda edición de la Guía integra las sugerencias recibidas de más de 80 partes interesadas diferentes. Los comentarios recibidos pueden verse en www.cgap.org/donorguidelines. Los miembros del Subcomité son Brian Branch, Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU); Frank DeGiovanni, Fundación Ford; David Stanton, Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID); y Gabriela Braun, Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

PARTE I
LA VISIÓN DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS INCLUYENTES

VISIÓN

La dura realidad es que la mayoría de los pobres del mundo aún carecen de acceso a servicios financieros sostenibles, ya se trate de ahorros, créditos o seguros. El gran desafío que se nos plantea es afrontar las limitaciones que impiden a las personas participar plenamente en el sector financiero (…). Juntos, podemos y debemos crear sectores financieros incluyentes que ayuden a las personas a mejorar sus vidas.
—Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, 2003

Los servicios financieros desempeñan una función decisiva en la reducción de la pobreza. El acceso permanente a los servicios financieros puede ayudar a los pobres a asumir el control de sus vidas. Cuando se aplican buenas prácticas, los servicios financieros pueden conferir poder a los hogares de escasos recursos, permitiéndoles pasar de una supervivencia de quien vive al día a una planificación para el futuro, adquiriendo activos físicos y financieros e invirtiendo en una mejor nutrición, mejores condiciones de vida y la salud y educación de sus hijos. Ya que los servicios financieros se pueden prestar de un modo sostenible, es posible disfrutar de estos beneficios mucho después de la finalización de los programas de los organismos de cooperación o del gobierno.

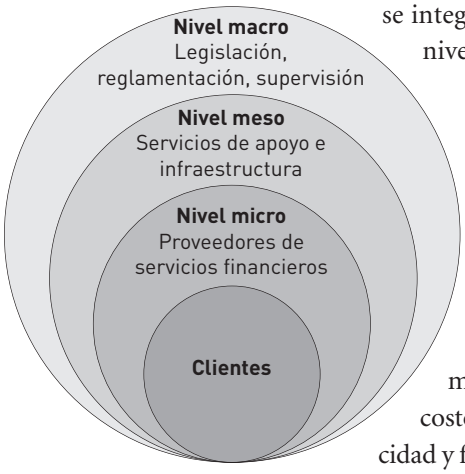
Los servicios financieros desempeñan una función decisiva en la reducción de la pobreza.

Mediante un proceso participativo que involucró a múltiples partes interesadas, los miembros del CGAP han definido una visión para el futuro de las microfinanzas: un mundo en el que los pobres de todos los lugares disfrutan de acceso permanente a una amplia gama de servicios financieros de calidad, prestados por distintos tipos de instituciones a través de diferentes mecanismos de fácil uso.

Los servicios financieros para las personas de escasos recursos incluyen el ahorro, el crédito, los servicios de pagos y transferencias y los seguros. Entre los proveedores figuran ONG; cooperativas de ahorro y crédito; bancos de propiedad estatal; bancos postales; organizaciones comunitarias de propiedad de sus miembros; intermediarios no bancarios, como las compañías de finanzas o seguros; y otros proveedores, como comerciantes agrícolas. La *Guía sobre buenas prácticas* codifica lo que se sabe ya acerca de los principios básicos de las buenas prácticas, consolidando así un cuerpo de conocimientos operativos que pueden facilitar el cumplimiento de esta misión.

¿QUÉ SON LOS SISTEMAS FINANCIEROS INCLUYENTES?

Los sistemas financieros incluyentes son aquéllos que son accesibles a la mayoría de los ciudadanos que viven en un país. La nueva visión de las microfinanzas reconoce que el "acceso para todos" puede conseguirse solamente si se integran servicios financieros para los pobres en los tres niveles de un sistema financiero: micro, meso y macro.



Las instituciones financieras y otros proveedores que prestan servicios directamente a los clientes son la columna vertebral de los sistemas financieros incluyentes (nivel micro). Entre los ejemplos de instituciones financieras y no financieras cabe incluir las ONG, las compañías de finanzas, los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito y otras entidades. Además, se necesita una infraestructura de mercado disponible en el ámbito local para reducir los costos de las transacciones, ampliar el alcance, crear capacidad y fomentar la transparencia entre las instituciones (nivel meso). Entre los proveedores de servicios del nivel meso figuran los auditores, las agencias de evaluación, las asociaciones o redes profesionales de proveedores de servicios financieros, las centrales de riesgos, los sistemas de transferencias y pagos, los proveedores de tecnología de la información y servicios técnicos y los organismos de capacitación de personal. Por último, se requiere un entorno macroeconómico y político favorable y estable, facilitado por las entidades gubernamentales competentes, para mantener un sistema financiero favorable a los pobres. Los bancos centrales, los ministerios de finanzas y otras entidades gubernamentales nacionales son los principales actores del nivel macro. En todos los niveles, pero especialmente en el de la infraestructura de mercado o nivel meso, las partes interesadas pertinentes pueden trascender las fronteras nacionales e incluir actores regionales o mundiales.

La integración en el sistema financiero podría abrir los mercados financieros a la mayoría de la población de los países en desarrollo.

En general, la integración de las microfinanzas en los sistemas financieros permite que las instituciones que prestan servicios a los pobres tengan mejor acceso al capital, que los ahorros de las personas con escasos recursos estén mejor protegidos y que aumenten la legitimidad y profesionalización del sector. Como consecuencia de ello, tendrán acceso a los servicios financieros muchas más personas que viven en países en desarrollo, incluidos los clientes más pobres y más alejados geográficamente, que las que disfrutan de acceso en la actualidad.

El éxito del desarrollo de sistemas financieros incluyentes radica en la capacidad de una amplia gama de actores para trabajar juntos con el fin de mejorar las condiciones existentes, tales como la infraestructura, el acceso a los mercados, la tecnología de la producción y la disponibilidad de información para reducir riesgos. Antes de diseñar un nuevo programa o invertir en un nuevo mercado, los organismos de cooperación e inversionistas deberían evaluar el sistema finan-

ciero existente (p. ej., la demanda y oferta de servicios financieros, las partes interesadas y organismos de cooperación e inversores que trabajan en cada nivel del sistema financiero, las limitaciones y oportunidades que presenta el entorno politico, etc.). Toda nueva intervención debería completar las actividades ya en curso y tener en cuenta los antecedentes históricos y culturales del país para adaptar mejor el proyecto a la demanda local.

Es posible que resulte difícil desarrollar todos los aspectos de un sistema financiero incluyente en todos los países. Como en cualquier otro ámbito del desarrollo, el contexto del país es un importante punto de partida. Por ejemplo, en países donde no haya sistemas financieros o no funcionen adecuadamente, el punto de partida para la creación de un acceso permanente de los pobres a los servicios financieros será diferente del que se utilice en países con sistemas financieros florecientes. Un sistema financiero que funcione se debería considerar como una condición necesaria, pero sin duda insuficiente, para garantizar el acceso permanente de las personas de escasos recursos a los servicios financieros. Incluso en algunos países con los mejores sistemas financieros, se registra un acceso desigual a los servicios financieros, por lo que es posible que se necesiten intervenciones para subsanar los defectos del mercado y ampliar el acceso.

¿CUÁL ES LA FUNCIÓN DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN E INVERSIONISTAS Y DE SUS SUBSIDIOS?

Como mínimo, la Guía trata de poner en práctica una especie de juramento hipocrático de "no perjudicar".

Los organismos de cooperación e inversionistas desempeñan una importante función en el apoyo al establecimiento y la evolución de las microfinanzas. No obstante, como los programas de desarrollo no reflejan de forma coherente en la práctica el compromiso de los organismos de cooperación con las buenas prácticas, tales programas no siempre alcanzan los efectos deseados. En algunos casos, dichos programas han perjudicado en realidad el desarrollo de sistemas financieros incluyentes distorsionando los mercados y desplazando la iniciativa comercial local con fondos obtenidos a bajo o sin costo alguno. Los organismos de cooperación e inversionistas deben reconocer que su función se limita a prestar apoyo y que son sus socios en el terreno quienes prestan realmente los servicios financieros. Como mínimo, la *Guía sobre buenas prácticas* trata de poner en práctica para los organismos de cooperación e inversionistas una especie de juramento hipocrático de "no perjudicar".

A medida que las microfinanzas evolucionan y se hacen más complejas, lo hacen también sus fuentes de financiamiento. Hoy en día, existen numerosas entidades de financiamiento de las microfinanzas, desde los organismos públicos de desarrollo hasta los inversionistas privados o semipúblicos. En contraposición al pasado, los actuales organismos de cooperación e inversionistas desempeñan diferentes funciones tanto con respecto a sus relaciones recíprocas como con respecto al sector privado local en los países donde trabajan. Su propio valor

añadido depende de sus instrumentos, culturas y misiones institucionales, perfiles de riesgos y personal.

A medida que nuevas entidades empiezan a ofrecer su apoyo (fundaciones privadas, fondos de inversión, bancos comerciales, etc.), los organismos de cooperación deben reevaluar continuamente su posición y estar dispuestos a llenar las lagunas —tales como la ampliación o mejora del acceso— que el sistema financiero privado tal vez no llegue automáticamente a tener en cuenta.

Los organismos de cooperación públicos y las fundaciones privadas que utilizan donaciones tienen la capacidad única de promover la innovación en los productos y mecanismos de prestación de servicios por medio de la investigación y desarrollo, así como de entablar vínculos con diversos actores del sistema financiero, promover una mayor transparencia y competencia entre los proveedores de servicios financieros y crear capacidad en todos los niveles, especialmente para los nuevos proveedores de tales servicios. Las instituciones financieras internacionales y los inversionistas sociales que facilitan el financiamiento disciplinado (incluyendo préstamos y capital), en muchos casos junto con asistencia técnica, son particularmente fuertes para crear proveedores de primer piso. Los bancos de desarrollo regionales con buenos contactos con los gobiernos pueden, en muchos casos, ser eficaces al nivel de políticas. Las fundaciones privadas de financiamiento flexible pueden trabajar en proyectos innovadores de riesgo elevado, incluyendo la exploración de soluciones nacionales o regionales a las deficiencias en la infraestructura de mercado (p. ej., programas multinacionales de investigación para la acción, institutos de capacitación, etc.).

En muchos países, la dependencia de los subsidios de los organismos de cooperación públicos y gobiernos —incluidos los bancos de desarrollo financiados por los gobiernos— debería disminuir en términos relativos a medida que maduran las instituciones financieras locales que prestan servicios a los clientes pobres. Sin embargo, se siguen necesitando financiamientos concesionales en todos los niveles del sistema financiero. Al mismo tiempo, el aumento de la cantidad no significa necesariamente un aumento de la calidad cuando se trata de los subsidios: las intervenciones más eficaces no requieren generalmente grandes cantidades de fondos, sino una aportación intensiva de recursos técnicos y humanos. En todos los casos, la finalidad del financiamiento subvencionado debería ser el apoyo a la experimentación; llenar los vacíos que no están ocupados por los principales mercados locales de capitales; reducir los riesgos reales o percibidos y los costos de transacción de los actores locales, en su mayoría del sector privado, y hacer participar a estos actores más plenamente en la prestación de servicios a los pobres.

Todavía se necesitan financiamientos concesionales en todos los niveles del sistema financiero.

Un organismo de cooperación no puede trabajar necesariamente bien en cada uno de los tres niveles del sistema financiero, pero cada intervención, a cualquier nivel, debería promover el crecimiento del sector en su conjunto. Además, la función de los organismos de cooperación en los distintos niveles depende de la fase

de desarrollo del sistema financiero general. Un desafío fundamental con que se enfrentan los organismos de cooperación e inversionistas es cómo desplegar la amplia gama de instrumentos de que disponen para apoyar mejor el desarrollo de sistemas financieros incluyentes.

Sistemas financieros incluyentes y mecanismos al nivel de países

Los organismos de cooperación públicos trabajan cada vez más con los gobiernos nacionales para integrar reformas del sector financiero, incluyendo una profundización financiera, en mecanismos nacionales como los Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF), los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), los enfoques sectoriales (SWAps, por sus siglas en ingles) y el apoyo presupuestario.

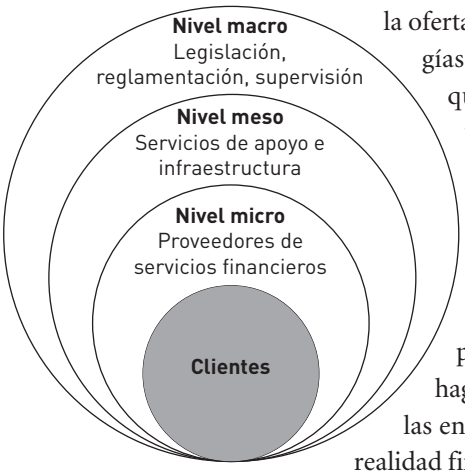
Los organismos de cooperación más involucrados en estas reformas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo multilaterales, deberían hacer hincapié en el acceso a los servicios financieros dentro de sus marcos de acción más amplios. Corresponde a estos y otros organismos trabajar por medio de partes interesadas nacionales, como los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, para elevar al máximo la coherencia de las actividades relacionadas con las microfinanzas dentro de este ámbito más amplio, utilizando la *Guía sobre buenas prácticas* que se ofrece en este documento.

Las evaluaciones sobre la efectividad y responsabilidad a nivel de país (CLEARs) del CGAP son un mecanismo que podría ayudar a los organismos de cooperación a diseñar intervenciones basadas en sus ventajas comparativas, de forma que puedan trabajar con más eficacia en el terreno. Uno de los resultados de este proceso al nivel de países podría ser un código de conducta entre los organismos de cooperación e inversionistas internacionales para países específicos.

Un organismo de cooperación no puede trabajar necesariamente en cada uno de los tres niveles del sistema financiero.

PARTE II
CONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE LOS CLIENTES POBRES

La comunidad de las microfinanzas ha logrado grandes progresos en el conocimiento de la forma en que las personas pobres utilizan los servicios financieros y del impacto de estos servicios en sus vidas[3]. Los modelos anteriores de provisión de microfinanzas estaban determinados en su mayoría por la oferta, haciendo hincapié en la repetición de metodologías crediticias específicas. Se reconoce cada vez más que, para ser eficaces, los servicios financieros destinados a las personas de escasos recursos han de estar determinados por el mercado y, por tanto, responder a las necesidades de los clientes.



Los organismos de cooperación e inversionistas no suelen trabajar directamente con los clientes finales de los servicios de microfinanzas (aunque es posible que algunas ONG locales e internacionales lo hagan). Sin embargo, es importante que el personal de las entidades de cooperación e inversión comprenda la realidad financiera de los pobres para garantizar que los proyectos satisfagan la demanda de los clientes de modo coherente.

En esta sección se describen algunas de las lecciones fundamentales aprendidas sobre los clientes de las microfinanzas. Muchas de estas lecciones van en contra de lo que se podría pensar y desacreditan creencias firmemente arraigadas (se podría decir mitos) acerca de las personas de escasos recursos.

Los servicios financieros destinados a los pobres, para ser eficaces, deben estar determinados por el mercado y, por tanto, responder a las necesidades de los clientes.

- Conocer la realidad financiera de las personas pobres
- Permitir a los socios responder a la demanda del mercado
- Promover otros servicios financieros además del crédito

LECCIONES APRENDIDAS

- Los clientes de escasos recursos necesitan y tienen la voluntad de pagar distintos servicios financieros (p. ej., crédito, ahorro, transferencias de dinero, pagos, seguros), no sólo préstamos a la microempresa.

[3] La *Guía sobre buenas prácticas* no pretende definir a los pobres. En lugar de ello, intenta captar a todas las personas que en la actualidad quedan excluidas del acceso a los servicios financieros. Cada socio de cooperación definirá su propio grupo de clientes potenciales o actuales de las microfinanzas.

- Las personas de escasos recursos, incluso los muy pobres, ahorran. Con frecuencia, los ahorros se realizan de un modo informal, en especie o de otra forma relativamente insegura (p. ej., animales, joyas, dinero bajo el colchón).
- Los servicios financieros para los pobres deberían responder a las necesidades del cliente y no estar determinados por la oferta. Los intentos de importar metodologías crediticias de otros contextos han dado una diversidad de resultados.
- Las instituciones financieras y otros proveedores de servicios financieros, no sus organismos de cooperación e inversionistas, son quienes se encuentran en mejor situación para conocer las necesidades de los clientes y diseñar los servicios apropiados, porque tienen un contacto directo diario con los clientes pobres.
- Los indigentes tienen una capacidad de absorción de deuda muy limitada y en muchos casos carecen de ingresos para reembolsar los préstamos. Por ello, es posible que el microcrédito no sea la solución más apropiada para ellos. Asimismo, es posible que el microcrédito no sea apropiado para todas las situaciones (p. ej., en el reasentamiento de refugiados).
- Los programas de redes de seguridad social y las inversiones en infraestructura y tecnología de la producción destinados a los indigentes y a las personas extremadamente vulnerables ofrecen mejores posibilidades que el microcrédito (p. ej., programas de seguridad alimentaria, empleo asalariado en pequeñas y medianas empresas).
- Las iniciativas de protección de los consumidores (p. ej., garantía de la transparencia de la divulgación financiera, educación financiera) pueden proteger a los clientes de las microfinanzas de prestamistas abusivos.

LINEAMIENTOS OPERATIVOS

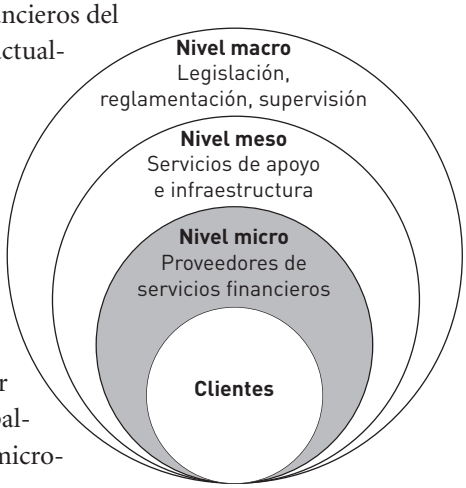
- **Verificar que el crédito es realmente necesario** para alcanzar los objetivos de los organismos de cooperación, especialmente en proyectos en los que las microfinanzas no son el componente principal. Los proyectos financiados por organismos de cooperación públicos suelen suponer que es necesario el crédito, mientras que es posible que las principales limitaciones se encuentren en otros ámbitos (p. ej., infraestructura deficiente, escasa tecnología de producción, acceso limitado al mercado) y serían más apropiados otros servicios financieros o no financieros. Tampoco suelen tener en cuenta la adopción de disposiciones financieras informales en el diseño de los proyectos. En algunos casos, el apoyo de servicios de ahorro o seguros puede ser más pertinente que el crédito.
- **No utilizar el microcrédito simplemente como un mecanismo de transferencia de recursos** para grupos de alto riesgo. Otros métodos pueden resultar más eficaces para el objetivo de la transferencia de recursos (p. ej., pro-

gramas de redes de protección para grupos extremadamente vulnerables). Los programas que canalizan el crédito a grupos específicos sin aplicar buenas prácticas pueden debilitar la disciplina financiera, lo que da como resultado un mal reembolso, la merma de la motivación y confianza de los clientes y el colapso institucional.

- **Aplicar el buen criterio para garantizar que los proveedores de servicios financieros dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional** antes de comenzar el desarrollo de productos; no hay que presionar a las instituciones financieras para que desarrollen servicios que superen su capacidad.
- **Proporcionar un financiamiento flexible** a fin de sufragar la investigación, el perfeccionamiento y desarrollo de productos y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad, permitiendo a los socios introducir **servicios financieros y mecanismos de prestación innovadores**. Esta labor, que se debería financiar con donaciones, incluye la realización de **investigaciones de mercado** por las instituciones financieras u otros actores apropiados del mercado que ayuden a comprender mejor el comportamiento y las preferencias de las personas pobres con respecto a los servicios financieros.
- Apoyar las medidas de **protección de los consumidores** encaminadas a salvaguardar a los clientes pobres de los prestamistas abusivos. Entre tales medidas figuran la clara declaración de los costos auténticos del préstamo, la orientación sobre las prácticas de préstamo, mecanismos para tramitar las quejas y controversias y la educación del consumidor/alfabetización financiera.

PARTE III
CREACIÓN DE SISTEMAS FINANCIEROS INCLUYENTES

En esta sección se exponen las lecciones aprendidas y se ofrecen lineamientos operativos para apoyar las microfinanzas en el nivel micro (instituciones financieras), el nivel meso (infraestructura del mercado financiero) y el nivel macro (macro normativo) del sistema financiero. Es preciso trabajar en los tres niveles para satisfacer la demanda de diversos servicios financieros del gran número de personas de escasos recursos que actualmente quedan excluidas del sistema financiero.



NIVEL MICRO: PROMOVER INSTITUCIONES FINANCIERAS SÓLIDAS[4]

Los organismos de cooperación públicos y las ONG internacionales cuentan con un largo historial de apoyo a la provisión de crédito a grupos escogidos específicos. También han contribuido a crear instituciones microfinancieras individuales, principalmente (pero no exclusivamente) organizaciones de microcrédito no-gubernamentales.

El abanico de instituciones financieras con las capacidades de atender a las personas de escasos recursos es mucho más amplio que las ONG e incluye bancos privados y de propiedad estatal, bancos postales y de ahorro, cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones comunitarias de propiedad de los miembros y otros intermediarios no bancarios, como empresas de finanzas o seguros. Además, las instituciones no financieras, como los comerciantes agrícolas, son a veces importantes proveedores de servicios financieros.

La falta de una capacidad sólida y competente en instituciones financieras sigue siendo el principal obstáculo para ampliar los servicios financieros a un gran número de personas pobres, especialmente en zonas rurales.

- No excluir las fuentes locales de financiamiento
- Promover la colaboración entre instituciones
- Apoyar la especialización

Aunque hay un acuerdo general entre los organismos de cooperación e inversionistas en que se debería apoyar a un amplio abanico de instituciones, existe cierto debate sobre si los organismos de cooperación e inversionistas deberían

[4] Al nivel micro, la *Guía sobre buenas prácticas* se basa fundamentalmente en el "Pink Book" de 1995. De hecho, gran parte de la orientación específica de dicho libro sigue siendo válida para el nivel micro, especialmente para las instituciones microfinancieras tradicionales como las ONG, incluyendo las que se han transformado en intermediarios financieros autorizados.

escoger a "ganadores" y apoyar individualmente a instituciones prometedoras o si deberían financiar un fortalecimiento de la capacidad más amplio y otros servicios para una diversidad de instituciones. Algunos organismos de cooperación siguen ambas estrategias. En cualquier caso, los organismos de cooperación e inversionistas no deberían excluir al mercado. Se debería prestar atención a fomentar la especialización entre las instituciones financieras y apoyar la colaboración, promoviendo al mismo tiempo la competencia (o evitando al menos un comportamiento anticompetitivo). Las lecciones y orientación de esta sección se relacionan principalmente con el apoyo a proveedores individuales de servicios financieros, mientras que, en la sección sobre el nivel meso, se ofrecen orientaciones sobre las intervenciones que apoyan a varias instituciones al mismo tiempo.

LECCIONES APRENDIDAS

Independientemente de la estrategia que se adopte, los organismos de cooperación e inversionistas deben complementar, y no excluir, al mercado.

- La falta de una capacidad de primer piso sólida y competente continúa siendo el principal obstáculo para extender los servicios financieros a un gran número de personas de escasos recursos, especialmente en zonas rurales.
- Los componentes de crédito, que están diseñados como insumos para grandes proyectos multi-sectores de organismos de cooperación, frecuentemente ofrecen un mal desempeño. Pocas veces continúan después de la terminación del proyecto y, por lo tanto, no proporcionan un acceso permanente a los servicios financieros.
- Se necesita una amplia gama de proveedores nacionales de servicios financieros y servicios financieros no bancarios para atender las necesidades de las personas de escasos recursos, incluyendo instituciones que cuenten con capacidad para llegar a un gran número de personas, como los bancos comerciales y oficinas de correos. La especialización permite que diferentes instituciones atiendan las necesidades de distintos mercados.
- La propiedad y la estructura de gobierno (supervisión de la gestión) son determinantes críticos para la provisión eficaz de servicios financieros.
- Los organismos de cooperación públicos no suelen ser buenos propietarios de instituciones financieras y raras veces cuentan con la capacidad y los conocimientos adecuados para proporcionar una supervisión apropiada de los directorios. No obstante, algunas instituciones financieras e inversionistas internacionales que invierten capital propio en instituciones financieras cuentan con personal dotado de conocimientos suficientes para asumir útiles funciones de propiedad y gobierno.
- La sostenibilidad financiera es esencial para llegar a un número importante de personas pobres y para lograr beneficios sociales a largo plazo. Esto implica, entre otras cosas, el cobro de tasas de interés compatibles con la recuperación total de los costos para garantizar la rentabilidad y el crecimiento. Con el

tiempo, la competencia, la mejora de la eficiencia y una mayor rendición de cuenta de resultados deberían reducir los costos (y, por lo tanto, las tasas de interés).

- El tiempo necesario para alcanzar la sostenibilidad financiera depende del contexto del país, las condiciones del mercado local, la estructura de capital del proveedor de servicios financieros y del segmento del mercado al que se prestan los servicios. Hay pruebas que indican que las instituciones establecidas más recientemente alcanzan la sostenibilidad financiera con mayor rapidez que la generación anterior de instituciones financieras, si bien algunas tardan todavía de 5 a 10 años en llegar a ser sostenibles. Es importante que los organismos de cooperación especifiquen un horizonte temporal para cada institución a fin de alentar la utilización más eficaz de los subsidios de los organismos de cooperación.
- Los fondos de préstamo gestionados por la comunidad y basados en el ahorro han resultado prometedores, pero los que se financian externamente con infusión de capital de un organismo de cooperación fracasan casi siempre, normalmente debido a la falta de reembolsos regulares.
- La mejora de la eficiencia de las operaciones microfinancieras se traduce en servicios de mayor calidad y menor costo para las personas de escasos recursos. Las instituciones pueden lograr una mayor eficiencia y reducir así los costos invirtiendo en sistemas de gestión de información de buena calidad, mejoras tecnológicas y personal capacitado.
- La creación de instituciones exige un compromiso a largo plazo de los organismos de cooperación e inversionistas. Este compromiso debería compensarse con un plazo definido para el apoyo de financiamiento. La prestación de asistencia técnica para actividades concretas y la retirada repentina, en oposición a un compromiso estratégico a largo plazo, pueden hacer que fracase la creación de capacidad nacional. No obstante, una dependencia duradera de proveedores extranjeros de servicios técnicos no suele fortalecer la capacidad nacional, e incluso podría reemplazarla.
- Las donaciones, los préstamos subvencionados y la concesión de garantías excesivas a las instituciones financieras, si no se aplican adecuadamente, pueden perjudicar o excluir a los mercados de capital nacionales o internacionales y/o a los ahorradores nacionales.

LINEAMIENTOS OPERATIVOS

- **Buscar instituciones que compartan la visión del organismo de cooperación o inversionista** sobre la reducción de la pobreza y la creación de sostenibilidad en lugar de imponer una visión externa o centrarse en un grupo social específico.

- **Adaptar el financiamiento a la etapa institucional de desarrollo de un proveedor de servicios financieros**. Hay que estructurar las necesidades de apoyo en función de las necesidades específicas de las distintas etapas de desarrollo (p. ej., comienzo, crecimiento, etc.). No apoyar a instituciones que requieran unos instrumentos y una capacidad que la entidad de cooperación o el inversionista no puedan proporcionar ni contratar con eficacia.
- **Los proveedores de servicios financieros, y no los organismos de cooperación e inversionistas, deberían determinar las decisiones estratégicas y operativas fundamentales** sobre la actividad de prestación de servicios financieros. El apoyo a las instituciones financieras debería estar determinado por la demanda y son los gerentes de las instituciones específicas quienes deberían asumir el liderazgo, no los organismos de cooperación o inversores.
- **Apoyar progresivamente a los proveedores de servicios financieros para que actúen como intermediarios de fondos comerciales y/o depósitos** (cuando lo permita la ley) sin suplantar a los mercados locales de capital o deuda. Sin embargo, no hay que animar a las ONG a que se transformen en instituciones financieras formales si no cuentan con suficiente potencial para hacerlo. Los organismos de cooperación e inversionistas han de analizar los costos y beneficios de la transformación para determinar si es apropiado apoyar este largo y arduo proceso.
- **Apoyar a organizaciones informales y organizaciones basadas en los miembros** (p. ej., cooperativas de ahorro y crédito, etc.) que tengan un historial de prestación sostenible de servicios financieros de calidad a sus clientes. Evitar la concesión de líneas de crédito a estas organizaciones, ya que podrían alterar el equilibrio entre ahorradores y prestamistas.
- **Dejar que los proveedores de servicios financieros establezcan sus propias políticas de precios y estimularles a actuar con transparencia en la fijación de los precios**. Evitar, por ejemplo, que los proveedores de servicios financieros se vean obligados a cobrar a los clientes tasas de interés sobre préstamos inferiores a las del mercado (o tasas inferiores a las necesarias para sufragar costos a plazo mediano).
- **Evaluar debidamente a los proveedores de servicios financieros**, considerando factores como la visión, misión, estrategia, estructura de propiedad, estructura de gobierno, capacidad de recursos humanos, calidad y conjunto de servicios, alcance, eficiencia, desempeño financiero y solidez de la cartera.
- **Prestar atención específicamente a cuestiones de la estructura de gobierno de las institutionces,** tales como la composición del directorio, la gestión de riesgos, la responsabilidad fiduciaria, la transparencia y posibles conflictos de intereses. Hay que garantizar un sistema de división de poderes adecuado entre la gerencia y el directorio y confirmar la existencia de comités esenciales del directorio (p. ej., los de auditoría, compensación, inversión). El control mayoritario y la estructura de gobierno son especialmente importantes para

las instituciones de propiedad de sus miembros, como las cooperativas de ahorro y crédito.

- **Utilizar un financiamiento basado en el desempeño**[5]:
  - **Utilizar contratos basados en el desempeño** con objetivos de desempeño acordados (que incluyan estrategias de salida de los organismos de cooperación).
  - Incluir **unos cuantos indicadores básicos** para realizar el seguimiento del desempeño (p. ej., alcance general, alcance a los pobres, calidad de la cartera, rentabilidad/sostenibilidad, eficiencia). Evitar sobrecargar a las instituciones financieras con demasiados indicadores.
  - Vincular la renovación o continuación del apoyo a la consecución de **objetivos de desempeño claros** y significativos.
  - **Estar preparados para salir** de las instituciones que no muestren el desempeño acordado, ya sea interrumpiendo los siguientes tramos de apoyo o exigiendo el desembolso (cuando sea viable).
  - Cumplir **las responsabilidades de los organismos de cooperación e inversionistas** según el contrato (p. ej., pautas de financiamiento previsibles, desembolsos oportunos, respuestas rápidas a los informes).
- **Promover la transparencia y la rendición de cuentas**
  - Exigir **la presentación regular de informes financieros** que cumplan las normas internacionales de información financiera (NIIF), los reglamentos nacionales y las Directrices de consenso sobre las microfinanzas del CGAP, *Definición de términos, coeficientes y ajustes financieros para las microfinanzas*.
  - Garantizar que los requisitos de elaboración de informes **estén en sintonía** con los que necesitan los organismos de gestión y gobierno, otros organismos de cooperación e inversionistas y los supervisores.
  - Estimular la realización de **evaluaciones y calificaciones del desempeño** de las instituciones microfinancieras por terceras partes para poder llegar a decisiones prudentes de financiamiento y para ayudar a que las instituciones microfinancieras analicen y mejoren sus operaciones.
  - Cuando se hayan establecido métodos rentables para medir el desempeño social y cuando el desempeño social sea uno de los objetivos fundamentales del organismo de cooperación o inversionista y de la institución microfinanciera en cuestión, **incluir una supervisión continua del desempeño social** en el sistema de medición del desempeño[6].

---

[5] Véase en el Anexo 2 un ejemplo de indicadores que los organismos de cooperación pueden utilizar para seguir el desempeño, así como el documento del CGAP, *Definición de términos, coeficientes y ajustes financieros para las microfinanzas,* Directrices de consenso sobre las microfinanzas (Washington, D.C.: CGAP, 2003).

[6] A mediados de 2006, se estaban realizando varios esfuerzos para definir indicadores apropiados del desempeño e impacto social para las microfinanzas (para más información, véase el Anexo 1).

- **Crear estrategias de salida** que definan en los contratos y donaciones la duración de la relación desde el comienzo del proyecto, incluyendo un marco temporal para alcanzar la sostenibilidad financiera. Para los organismos de cooperación e inversionistas que utilizan instrumentos como inversión en capital, la cuestión de la salida no se plantea de la misma forma. Los inversionistas en capital no necesitan definir una salida desde las primeras etapas.
- **Apoyar mejoras en la eficiencia** (simplificar procedimientos, introducir nuevas tecnologías, etc.), **las estructuras de gobierno y el aprendizaje** que permitan reducir los costos para los clientes pobres. Los organismos de cooperación deberían apoyar el desarrollo de herramientas e instrumentos estandarizados para las proyecciones financieras y el desarrollo de productos.
- **Asumir riesgos medidos sobre instituciones prometedoras, pero que no se han puesto a prueba,** las cuales tengan posibilidades de llegar a un gran número de clientes no atendidos o de ofrecer servicios que están menos disponibles (p. ej., ahorro, seguros). Las entidades de financiamiento comerciales del sector privado deberían apoyar a las instituciones más sólidas que tengan capacidad para absorber inversiones a tasas de mercado. Las organizaciones de financiamiento con grandes cantidades de subsidios públicos o donaciones deberían asumir mayores riesgos para crear la siguiente generación de instituciones sólidas, apoyar el desarrollo de productos y la experimentación y ampliar el alcance a poblaciones mal atendidas.
- **Fijar el precio de los préstamos a instituciones financieras a tasas comerciales o casi comerciales** a fin de evitar que disminuyan los incentivos para movilizar depósitos o aprovechar otras fuentes locales de capital. Los organismos de cooperación e inversionistas pueden fijar el precio de los préstamos a tasas más bajas para ayudar a las instituciones financieras a prestar servicios en regiones con una población dispersa o de difícil alcance, siempre que tales instituciones cobren una tasa que les permita sufragar todos sus gastos.
- **Proporcionar préstamos y garantías sólo cuando las instituciones financieras no puedan atraer un capital adecuado y apropiado** de mercados de capital locales o internacionales, o para colmar déficit en un financiamiento a plazos mediano y largo (es decir, cuando no se disponga de fondos a plazos mediano y largo en el mercado nacional).
- **Estructurar instrumentos de garantía** (es decir, garantías a bancos nacionales que represtan a instituciones microfinancieras) con incentivos para fomentar vínculos permanentes entre ambas partes, de forma que se incentivize a los bancos locales para conceder préstamos sin garantía en el futuro. El hecho de compartir riesgos con el banco en cuestión es la clave para garantizar que la cantidad de recursos destinados a las microfinanzas a plazo mediano sea superior a la cantidad que estaría disponible sin una garantía.
- **Eliminar gradualmente las donaciones y los préstamos subvencionados** a medida que los mercados de capital comercial nacionales y/o internaciona-

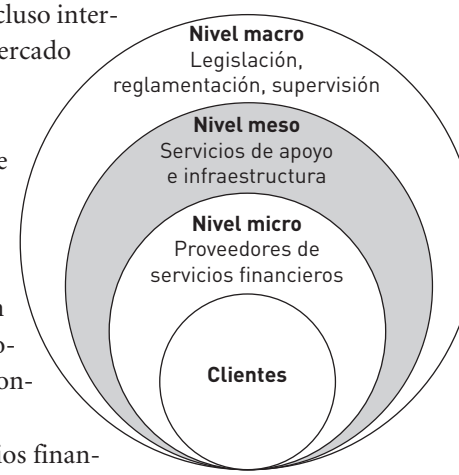
les y los ahorradores nacionales se vayan convirtiendo en fuentes viables de capital para la institución financiera.

- **Promover posibles vínculos entre distintos tipos de proveedores de servicios financieros** para aumentar el alcance y ofrecer una amplia combinación de productos a los clientes. Cabe citar como ejemplos la colaboración entre instituciones financieras formales y distintos tipos de instituciones financieras más pequeñas e informales y los vínculos entre instituciones financieras y proveedores no financieros, como minoristas y proveedores de insumos agrícolas. Facilitar las fusiones y la consolidación en países donde existen demasiadas instituciones financieras en relación con la demanda del mercado.

La falta de una infraestructura de mercado adecuada limita la capacidad de las instituciones para ampliar sus servicios a los clientes pobres.

NIVEL MESO: APOYAR LA INFRAESTRUCTURA DEL MERCADO

El nivel meso hace referencia a la infraestructura general del sistema financiero y los servicios de apoyo que necesitan los proveedores del nivel micro. La disponibilidad limitada o la falta de una infraestructura de mercado adecuada pueden limitar gravemente la capacidad de las instituciones para ampliar sus servicios a los clientes de escasos recursos. Los actores que intervienen en el nivel meso actúan en los ámbitos nacionales, regionales o incluso internacionales. En concreto, la infraestructura de mercado incluye lo siguiente:



- sistemas de pagos y compensación
- infraestructura de información, que incluye agencias de evaluación, auditores y centrales de riesgos que fomenten la transparencia en el desempeño y las transacciones institucionales
- servicios de apoyo técnico y de educación (empresas de investigación, universidades, proveedores de capacitación y asistencia técnica, consultores)
- asociaciones y redes de proveedores de servicios financieros y otras instituciones dedicadas a la promoción y a la difusión de información
- infraestructura de financiamiento (mecanismos mayoristas o de segundo piso, como servicios de préstamo de segundo piso, bancos comerciales, etc.)
- mercados financieros y de capitales (fondos de inversión, emisiones de bonos, ofertas públicas en bolsa)

- Asegurar un control mayoritario local
- Extender la infraestructura de mercado a las microfinanzas
- Centrar más los esfuerzos en la creación del mercado que en proyectos individuales

Cualquiera que sea su intervención, el apoyo de los organismos de cooperacion e inversionistas debería hacer hincapié en el control mayoritario local para garantizar que el servicio continúe funcionando después de terminar su apoyo.

El apoyo en el nivel meso debería tener por objeto extender los servicios establecidos al sector microfinanciero a fin de incorporarlo en el sistema financiero formal en lugar de marginarlo. La creación de una infraestructura de mercado separada sólo para las microfinanzas resulta en general demasiado costosa, innecesaria e insostenible. El nivel meso es un sector relativamente nuevo para el financiamiento de los organismos de cooperación, por lo que en esta sección se ofrecen menos lecciones y lineamientos concretos.

LECCIONES APRENDIDAS

El apoyo debería hacer hincapié en el control mayoritario local para garantizar que el servicio siga funcionando después de terminado el apoyo de los organismos de cooperación.

- La creación de mercados para servicios de apoyo y la repartición de los riesgos de la creación de dichos mercados son decisivas para la viabilidad a largo plazo de las instituciones financieras.
- La mayoría de las instituciones de crédito de segundo piso (a veces denominadas instituciones de segundo nivel o mayoristas) han logrado resultados decepcionantes. Normalmente se han establecido en países que carecen de una masa crítica de buenas instituciones financieras, con capacidad para absorber el financiamiento de segundo piso, y frecuentemente no cuentan con un liderazgo independiente y competente.
- Las inversiones en infraestructura de la industria benefician a la mayoría de los proveedores de servicios financieros.
- La deficiencia de capacidad institucional y humana es una de las limitaciones decisivas en todos los niveles (micro, meso y macro).
- La existencia de sólidas asociaciones microfinancieras nacionales puede apoyar el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones, promover la transparencia y promocionar cambios de política en un determinado país. Con todo, otros proveedores de servicios privados, no basados en los miembros, pueden desempeñar también muchas de estas mismas funciones.
- Una información precisa, estandarizada y comparable sobre el desempeño financiero de las instituciones es esencial para que los supervisores bancarios, los organismos reguladores, los organismos de cooperación, los inversionistas y los clientes puedan evaluar debidamente los riesgos y los beneficios[7].

[7] Puede verse la definición de indicadores de desempeño financieros pertinentes en *Definición de términos financieros, coeficientes y ajustes financieros para las microfinanzas,* Directrices de consenso sobre microfinanzas (Definitions of Selected Financial Terms, Ratios, and Adjustments for Microfinance, Microfinance Consensus Guidelines, Washington, D.C.: CGAP, 2003).

- Los avances en los sistemas de información y tecnologías de prestación de servicios (p. ej., cajeros automáticos, dispositivos de puntos de venta, servicios bancarios por teléfono móvil) son esenciales para aumentar el conocimiento de los mercados y estimular inversiones que reduzcan los costos de transacción.
- Es posible que se necesiten algunos subsidios continuos para desarrollar y apoyar la infraestructura financiera, especialmente los que aceleren claramente el desarrollo de servicios de apoyo o mercados o que se consideren bienes públicos (p. ej., el establecimiento de redes nacionales y regionales o programas de investigación para la acción).
- La difusión de información, la aplicación de los contratos y la seguridad de las transacciones son necesarias para inspirar confianza y aumentarán la amplitud y profundidad de las operaciones financieras.

LINEAMIENTOS OPERATIVOS

- **Cumplir con las buenas prácticas establecidas,** según se definen en la publicación *Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention* (Servicios de desarrollo empresarial para la pequeña empresa: principios rectores para la intervención de los organismos de cooperación), cuando se apoya a los proveedores de servicios privados para estimular el desarrollo de los mercados[8].
- **Trabajar con proveedores de servicios existentes,** como organizaciones del sector formal en los ámbitos nacional, regional e internacional, para fortalecer su capacidad de ofrecer servicios basados en el mercado y determinados por la demanda. Evitar crear estructuras de apoyo independientes que no concuerden con el nivel de actividad de primer piso.
- **El financiamiento o la creación de instituciones de préstamo de segundo piso** requiere un riguroso análisis financiero y operativo de los posibles receptores de fondos, un sólido enfoque estratégico, la reducción al mínimo de la presión para el desembolso, una independencia política, una sólida estructura de gobierno, un desembolso basado en el desempeño y una gestión con conocimientos de gestión financiera. Los organismos de cooperación deberían asegurarse de que exista una capacidad de primer piso suficiente para absorber los fondos antes de apoyar una institución crediticia de segundo piso.

---

[8] El documento *Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention* fue redactado en 2001 por el Comité de Agencias de cooperación para el Desarrollo de la Pequeña Empresa del Banco Mundial para que lo utilizaran los organismos de cooperación cuando apoyaran a proveedores de servicios privados con el fin de estimular el desarrollo de mercados.

- **Estudiar la posibilidad de facilitar asistencia técnica para el desarrollo organizativo e institucional,** así como para el desarrollo de productos, entre los proveedores de servicios de nivel meso.
- **Apoyar la investigación y el desarrollo** sobre el uso de tecnología para los puntos de servicio, mecanismos de transferencias y pagos, centrales de riesgos, etc. Evitar la duplicación de esfuerzos y, en lugar de ello, colaborar en la creación de normas para compartir plataformas de tecnología y gestionar la información.
- **Eliminar el déficit de recursos humanos** mediante programas de capacitación, asistencia técnica, asesoramiento, divulgación de normas e intercambio de tecnología. Para garantizar la capacidad a largo plazo, los organismos de cooperación públicos y las fundaciones privadas deberían promover también la integración de un plan de estudios de microfinanzas en la educación formal.
- **Apoyar las asociaciones existentes en los países** como medio para incrementar la capacidad y la presencia de múltiples proveedores de servicios financieros y difundir conocimientos sobre microfinanzas. Aplicar la misma evaluación rigurosa y el mismo financiamiento basado en el desempeño que se aplican a las instituciones financieras. En todo el apoyo se debería incluir una prueba de que los miembros valoran los servicios de las redes (p. ej., compartiendo los gastos y mediante otras formas de apoyar los servicios de las redes)[9]. Los subsidios basados en el desempeño y a largo plazo pueden ser apropiados para asociaciones que proporcionan "bienes públicos", p. ej., investigación, normas, etc.
- **Facilitar el financiamiento de redes y programas mundiales o multinacionales o de fondos para la innovación/asistencia técnica** que abarquen los distintos niveles del sistema financiero. Buscar vínculos entre estas redes y otras asociaciones nacionales.
- **Elaborar indicadores de desempeño** para proveedores de servicios del nivel meso para medir el éxito y el impacto en ese nivel.
- Fomentar la aplicación de normas financieras **realizando informes y auditorías estandarizados**.
- **Fomentar la transparencia en el financiamiento de las microfinanzas** y en los estados financieros, el desempeño y el alcance de los proveedores de microfinanzas, en base a una plataforma del sector como la del Microfinance Information eXchange[10].

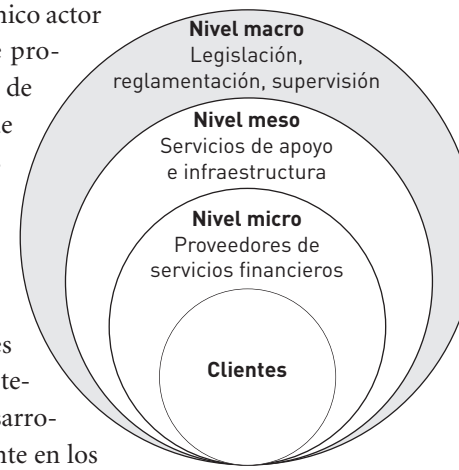
---

[9] Para obtener más orientaciones sobre la forma en que los organismos de cooperación e inversionistas pueden apoyar a las asociaciones de microfinanzas, véase SEEP, "Recommendations on Donor Guidelines to Support Microfinance Associations". Informe preparado para la Cooperación Tecnica Alemana (GTZ), Washington, D.C., 2004.

[10] Microfinance Information eXchange MIX (www.themix.org) es una organización sin fines de lucro cuya misión es ayudar a crear una infraestructura de mercado de las microfinanzas ofreciendo fuentes de datos, patrones de referencia e instrumentos de supervisión, así como servicios de información especializados. Puede verse el boletín *The MicroBanking Bulletin* (MBB) en su sitio web.

NIVEL MACRO: FOMENTAR UN MARCO NORMATIVO FAVORABLE Y GARANTIZAR UNA FUNCIÓN ADECUADA DEL GOBIERNO

Se acepta cada vez más que los gobiernos pueden desempeñar una función constructiva ayudando a establecer sistemas financieros que trabajen en favor de los pobres. Los gobiernos son el único actor que puede garantizar un marco normativo que promueva la competencia entre una amplia variedad de proveedores de servicios financieros a la vez que protege a los consumidores de prácticas abusivas o fraudulentas.



Además, los gobiernos deberían incorporar y aplicar ellos mismos las buenas prácticas en las microfinanzas. Los gobiernos son los principales socios de muchos organismos internacionales públicos (especialmente multilaterales) y, frecuentemente, desempeñan una función similar en el desarrollo de sistemas financieros. Así pues, especialmente en los niveles micro y meso, estos lineamientos se aplican también a los gobiernos. Por último, los gobiernos deberían hacer que los organismos de cooperación e inversionistas rindan cuentas del cumplimiento de la Guía.

- Fomentar la función apropiada de los gobiernos
- Mantener un diálogo a largo plazo con las entidades gubernamentales competentes

Una de las claves para el apoyo de los organismos de cooperación en el nivel macro es garantizar que las entidades gubernamentales competentes, como el Banco Central y el Ministerio de Finanzas, no queden marginadas cuando se presta apoyo al desarrollo de sistemas financieros. Dichas entidades tienen un mandato fundamental en todas las cuestiones relacionadas con el desarrollo del sistema financiero, si bien en muchos países hay también otros ministerios que intervienen en las microfinanzas. Los gobiernos y parlamentos locales deben estar familiarizados con las buenas prácticas del desarrollo de sistemas financieros.

Debate de actualidad: ¿Cuál es la función apropiada del gobierno?

¿Deben implicarse los gobiernos en las microfinanzas? ¿Deben ser los mismos gobiernos quienes dirijan el crédito hacia los necesitados? ¿O deberán los gobiernos mantenerse en lo posible distantes de la prestación de servicios de microfinanzas, dejándola en manos del sector privado?

En el pasado, los gobiernos de países en desarrollo han utilizado los sistemas de crédito como medio para transferir recursos a determinadas poblacio-

nes. Estos programas siguen existiendo en la actualidad, a menudo con el apoyo de los organismos de cooperación públicos. El impacto negativo de la mayoría de tales sistemas (bajas tasas de reembolso y creación de una mala cultura de crédito, descapitalización de fondos, desvío de préstamos subsidiados hacia ciudadanos más adinerados, etc.) ha hecho que muchos organismos de cooperación y expertos recomienden que los gobiernos nacionales se retiren de las microfinanzas. Esta línea dura contra la participación directa de los gobiernos no siempre ha dado resultados. Es más, puede ser demasiado restrictiva: algunos gobiernos creen que pueden y deben desempeñar una función más activa.

El interés creciente de los gobiernos en las microfinanzas entraña oportunidades y riesgos.

Por una parte, los gobiernos bien informados comprenden y cumplen los principios de la *Guía*. Pueden aplicar políticas que estimulen la creación de instituciones financieras permanentes y sostenibles para prestar servicios a los pobres y que proporcionen una reglamentación y supervisión prudentes y eficaces. En último término, pueden eliminar las políticas que bloquean las microfinanzas.

Por otra parte, algunos gobiernos siguen debilitando los mercados de microfinanzas y el hecho de que le presten mayor atención entraña riesgos de politización, especialmente con respecto al microcrédito. Muchos gobiernos equiparan el microcrédito a la distribución de dinero a los pobres. Uno de los peligros de la intervención excesiva del gobierno en el microcrédito es que los criterios políticos, y no una sólida administración del crédito, pueden determinar las decisiones sobre temas como quién recibe el crédito o dónde se sitúan las operaciones de una sucursal. El centro de atención de las políticas sigue siendo en gran medida los préstamos y no el amplio espectro de servicios financieros que necesita la gente de escasos recursos. En cambio, el historial de los bancos de propiedad estatal es mejor con los ahorros de pequeña cuantía.

LECCIONES APRENDIDAS

- La función principal de un gobierno es facilitar los servicios financieros, especialmente el crédito, y no prestarlos directamente.
- La contribución más esencial de un gobierno es la de mantener la estabilidad macroeconómica.
- Los gobiernos son los responsables de asegurar que los sistemas jurídicos y de supervisión apoyen y garanticen la solidez de las distintas organizaciones financieras, incluyendo la reglamentación prudencial de las instituciones financieras que captan ahorros del público.
- Los bajos techos de las tasas de interés restringen el acceso de los pobres a los servicios financieros, ya que impiden la sostenibilidad financiera de los proveedores de servicios, lo que obstaculiza la provisión de créditos y, posiblemente, elimina oportunidades atractivas de ahorro e inversión para los clientes.
- Los programas de crédito dirigidos por el gobierno suelen distorsionar los mercados al estar sometidos a imperativos políticos más que comerciales. Tales imperativos políticos socavan la sostenibilidad de las instituciones que

prestan servicios financieros a la gente pobre. Las organizaciones de financiamiento de segundo piso controladas por los gobiernos rara vez muestran un buen desempeño. En cambio, algunas instituciones financieras de propiedad gubernamental (p. ej., bancos postales) ofrecen importantes servicios de depósito.

- En situaciones especiales, como disfunciones del mercado que el sistema financiero no puede superar por sí mismo, puede estar justificado un financiamiento del gobierno a instituciones microfinancieras sólidas e independientes si no hay disponibles otros fondos. En tales casos, hay que establecer límites claros para separar las consideraciones políticas de la prestación de servicios financieros.
- Para trabajar al nivel de políticas es necesario que las entidades públicas de cooperación dispongan de personal con capacitad técnica especializada y experiencia práctica. Los cambios en las políticas, especialmente las reformas jurídicas, son más permanentes que otros tipos de proyectos de organismos de cooperación. Suelen ser irreversibles y afectan al sector en general (para bien o para mal). En algunos casos los organismos de cooperación han conseguido apoyar con éxito a asociaciones nacionales sólidas y representativas de microfinanzas para promover cambios de política.
- Las unidades de ejecución de proyectos (PIUs, por sus siglas en inglés) —establecidas generalmente por los organismos de cooperación y dotadas de personal de un ministerio gubernamental— no consiguen normalmente facilitar a los pobres un acceso permanente a los servicios financieros.

LINEAMIENTOS OPERATIVOS

- **Apoyar la liberalización de las tasas de interés** por medio de la educación y la promoción, tanto directamente como trabajando con redes de interesados.
- **Apoyar métodos alternativos para proteger a los consumidores,** como medidas que promuevan la transparencia en los costos de los préstamos a los clientes, la educación de los consumidores y mecanismos de reclamación de los consumidores.
- **Basarse en marcos de política y diálogos existentes** (p. ej., los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), los programas de evaluación del sector financiero (FSAP, por sus siglas en inglés), las reformas del sector financiero) para promover la legitimidad de los sistemas financieros incluyentes.
- **No apoyar la prestación directa de servicios financieros por parte de un gobierno,** cuotas de cartera obligadas por el gobierno, el crédito dirigido, garantías de préstamo a los prestatarios o subsidios operacionales. En algunos casos, se puede hacer una excepción para que los gobiernos proporcionen financiamiento, subsidios o garantías a instituciones financieras bien dirigidas que no puedan obtener suficiente financiamiento de los mercados locales de capital, especialmente las que atienden a poblaciones de difícil alcance.

- **Apoyar a las instituciones financieras directamente y no mediante entidades gubernamentales**. Cuando esto no sea posible, como con frecuencia es el caso de los bancos multilaterales de desarrollo, hay que garantizar que se establezcan procedimientos, controles y medios de capacitación adecuados para reducir al mínimo la interferencia política y asegurar la aplicación de los principios de buenas prácticas incluidos en esta *Guía.*
- Fomentar la adaptación de marcos normativos y jurídicos que **reduzcan los obstáculos a la entrada de las instituciones financieras en los mercados,** a fin de aumentar la competencia y mejorar, en último término, la calidad de los servicios disponibles para los clientes pobres. La reglamentación no debería prohibir la entrada en el mercado y el desarrollo de mercados, por ejemplo, exigiendo una sola estructura jurídica para todos los proveedores de microfinanzas autorizados.
- **Ayudar a los gobiernos a adaptar el régimen normativo y de supervisión para las instituciones de captación de depósitos** (cooperativas, bancos postales, etc.), sin ejercer presiones para lograr una legislación prematura o restrictiva. No hay que "apresurarse a reglamentar". Antes de recomendar una reglamentación prudencial, hay que asegurarse siempre de que sea verdaderamente necesaria para proteger la seguridad de los ahorros, de que haya una masa crítica de instituciones cualificadas para esa reglamentación y de que exista una capacidad de supervisión para administrar dichas instituciones.
- En los casos en que instituciones no bancarias como las ONG necesiten una autorización legal explícita para realizar préstamos, **fomentar cambios normativos en virtud de los cuales las instituciones dedicadas únicamente a otorgar créditos puedan realizar préstamos sin licencias prudenciales** o supervisión.
- **Fortalecer la capacidad del personal gubernamental esencial** en ministerios de finanzas y bancos centrales (incluida la capacidad de supervisión). Asimismo, **involucrar a los parlamentarios** en cuestiones importantes (p. ej., fijación del precio de la recuperación de costos) para influir en la toma de decisiones políticas.
- **Apoyar mejoras del marco jurídico para las garantías, la tributación y la inscripción** de un modo transparente y aplicable.
- **Promover el desarrollo de estadísticas socioeconómicas** por parte del gobierno u otros organismos competentes para facilitar a las instituciones financieras la realización de investigaciones de mercado.
- En los casos en que las entidades de cooperación deban efectuar el financiamiento por medio de apoyo presupuestario, **garantizar un diseño de calidad del proyecto**, evitar el establecimiento de un servicio público de préstamo de segundo piso o el financiamiento a través del mismo y definir una clara estrategia de salida que asegure la propiedad privada de los fondos después de la terminación del proyecto.

PARTE IV
GARANTIZAR LA EFICACIA DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN

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

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda

En marzo de 2005, los países pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/ (CAD-OCDE) publicaron la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda" (puede verse el texto en www.aidharmonization.org). En este documento, 90 países y 27 instituciones de desarrollo se comprometieron a continuar e intensificar sus esfuerzos en relación con cinco principios fundamentales denominados la pirámide de la eficacia de la ayuda.

Varios organismos de cooperación importantes de las microfinanzas son signatarios de la Declaración de París. La *Guía sobre buenas prácticas* prepara el camino para que los organismos de cooperación pongan en práctica la Declaración, especialmente en lo relativo a tres de los principios: armonización, gestión basada en los resultados y responsabilidad mutua.

En esta sección se reflejan muchos de los principios de la Declaración de París y se ofrecen orientaciones concretas sobre la forma en que los organismos de cooperación pueden progresar en la aplicación de los principios fundamentales. Por ejemplo, esta *Guía* propone medidas prácticas para una división más eficaz del trabajo de los organismos de cooperación en apoyo de las microfinanzas. Se destaca también en ella la importancia de desarrollar la transparencia y establecer indicadores fundamentales del desempeño y se ofrecen indicadores básicos del desempeño específicos para las microfinanzas. Por último, la *Guía sobre buenas prácticas* se relaciona con la responsabilidad de rendir cuentas. Adoptando y siguiendo los lineamientos que se presentan en este documento, los organismos de cooperación pueden dar un paso importante para llegar a una mejor rendición de cuenta de resultados y promover la transparencia en, al menos, una esfera del desarrollo.

LECCIONES APRENDIDAS: ¿QUÉ HACE FALTA PARA QUE LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN SEAN EFICACES?

Las evaluaciones entre pares de organismos de cooperación en las microfinanzas, facilitados por el CGAP en nombre de los líderes del desarrollo y realizados entre mayo de 2002 y noviembre de 2003, analizaron el *modus operandi* de 17 organismos bilaterales y multilaterales y, como resultado de ello, se destacaron cinco elementos esenciales de la eficacia de los organismos de cooperación[11]:

Estos elementos contribuyen a determinar la capacidad de cada organismo para aplicar buenas prácticas en sus operaciones de microfinanzas y ayudan así a la organización a lograr mayores efectos en las vidas de las personas de escasos recursos. Las evaluaciones entre pares pusieron de manifiesto que es decisivo alcanzar un nivel mínimo de desempeño en cada uno de los cinco elementos para garantizar la eficacia de los organismos de cooperación en las microfinanzas. Se han aprendido las siguientes lecciones de la labor intensiva con los organismos de cooperación; algunas pueden ser aplicables también a otras entidades de financiamiento de las microfinanzas.

---

[11] Participaron en la evaluacion entre pares los organismos siguientes: Agence Française de Développement (AFD), Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), The Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Swedish Internacional Development Cooperation Agency (Sida), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Comisión Europea, DANIDA, Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), Cooperacion Tecnica Alemana (GTZ), KfW Entwicklungsbank, Organización Internacional del Trabajo (ILO), Países Bajos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

1. **Claridad estratégica.** La visión de las microfinanzas que tenga un organismo deberá ser coherente y la relación entre esta visión y las normas aceptadas de buenas prácticas determina la calidad de la ejecución y los resultados.
2. **Capacidad técnica del personal.** La calidad de las operaciones microfinancieras de un organismo depende directamente de que cuente con personal dotado de sólidos conocimientos técnicos sobre microfinanzas. Dentro de las entidades de cooperación, la mayor parte de los programas de microfinanzas están gestionados por personal que no tiene experiencia en microfinanzas, ya que se separan las funciones de quienes tienen experiencia técnica, por una parte, y las de los dedicados al control de los fondos, por otra.
3. **Rendición de cuenta de resultados.** La transparencia sobre el desempeño de los programas de microfinanzas resulta esencial para que la ayuda sea eficaz. Muchas agencias de desarrollo no saben cuánto dinero han invertido en las microfinanzas ni conocen debidamente el desempeño de sus operaciones microfinancieras. Los organismos necesitan información exacta para tomar decisiones fundadas sobre la continuación, prolongación, terminación o reproducción de los programas. En muchos organismos de cooperación, especialmente las organizaciones multilaterales, la presión para aprobar y desembolsar los proyectos agudiza el problema.
4. **Gestión de los conocimientos.** Cuando la gestión de los conocimientos permite a los organismos aprender de su propia experiencia y de la de otros, contribuye enormemente a la eficacia. Sin embargo, la gestión de los conocimientos puede constituir una dificultad real, especialmente en organismos descentralizados.
5. **Instrumentos apropiados**. Las microfinanzas son una actividad del sector privado y los proyectos que obtienen los mejores resultados son aquellos en que el organismo de financiamiento puede trabajar directamente con el sector privado por medio de una amplia gama de instrumentos diferentes. Las tendencias hacia nuevas modalidades de la ayuda (p. ej., apoyo presupuestario gubernamental y enfoques sectoriales (SWAps) vinculados a los DELP) plantean la necesidad de ciertas soluciones de compromiso para ampliar la prestación de servicios financieros a los pobres. Las buenas operaciones de microfinanzas son normalmente incompatibles con grandes presupuestos y con la intervención directa del gobierno. Muchos organismos han reconocido que los componentes de crédito (denominados también líneas de crédito, fondos rotatorios y fondos de desarrollo de la comunidad) en grandes programas multisectoriales no producen los resultados previstos y se deberían evitar.

Es decisivo alcanzar un nivel mínimo de desempeño en cada uno de los cinco elementos de la eficacia.

Además de las conclusiones relacionadas a los cinco elementos de la eficacia, las evaluaciones entre pares y las evaluaciones sobre la efectividad y responsabilidad a nivel de país (CLEARs) subsiguientes pusieron de manifiesto las lecciones siguientes:

- Son pocos los organismos de cooperación que reflexionan estratégicamente sobre sus ventajas comparativas. Muchos organismos apoyan las microfinanzas en demasiadas formas diferentes, por lo que "abarcan mucho, pero aprietan poco" para conseguir efectos significativos. Muchos organismos de cooperación quieren hacer de todo un poco, en lugar de especializarse en donde pueden hacer una mayor contribución.
- En muchos organismos de desarrollo los incentivos provocan una presión para la aprobación o el desembolso de fondos, por lo que el personal tiene pocos estímulos para prestar atención a la ejecución y al seguimiento de los programas.
- La colaboración y la armonización entre los organismos de cooperación siguen siendo escasas, lo que causa confusión e ineficiencias para los socios que reciben el apoyo del organismo de cooperación.

LINEAMIENTOS OPERATIVOS

- **Utilizar los elementos de eficacia como insumo al definir las ventajas comparativas** y determinar el nivel óptimo de participación en las microfinanzas. Además de los elementos de la eficacia, los organismos de cooperación deberían tener también en cuenta otros factores. Por ejemplo, la descentralización de la toma de decisiones y de los conocimientos técnicos es importante para el éxito de las operaciones microfinancieras que requieren un diálogo y una asistencia técnica constantes, especialmente el trabajo a nivel de políticas. Del mismo modo, un largo y buen historial en un país o una región determinados puede ser esencial para la credibilidad y ofrecer a un organismo una ventaja comparativa local.
- **Elaborar y difundir ampliamente, para todo el organismo de cooperación, políticas sobre microfinanzas/sector financiero** que se ajusten a las normas internacionales y sean coherentes con los objetivos generales de desarrollo del organismo.
- **Capacitar al personal que trabaja en las microfinanzas para que comprenda y pueda aplicar los principios básicos** de las buenas prácticas (tanto en la sede como en las oficinas en el terreno).
- **Establecer sólidos contactos técnicos** (personas o equipos de especialistas técnicos) que tengan como prioridad la difusión de buenas prácticas entre colegas no especialistas en la sede y en los distintos países y se centren en garantizar la calidad en todas las etapas del ciclo del proyecto.
- **Colocar a especialistas en microfinanzas en una unidad o departamento de desarrollo del sector financiero/privado**.
- **Recoger sistemáticamente información esencial sobre el desempeño de la cartera de microfinanzas del organismo** y realizar exámenes periódicos de la cartera para hacer un sondeo más profundo del desempeño de la cartera.

- **Establecer redes de conocimientos** que permitan al personal intercambiar, difundir y mantener los conocimientos dentro del organismo.
- Asegurar que **las lecciones aprendidas de proyectos realizados en el pasado se traduzcan en mejores prácticas sobre el terreno**, en un intercambio real entre el personal y en una mejora del aprendizaje.
- **Estudiar la posibilidad de destinar fondos específicos para la creación y difusión de conocimientos** que puedan ejercer un impacto importante en la eficacia de la ayuda y que se deberían incorporar en los distintos proyectos y programas. Asimismo, incluir la gestión de los conocimientos como responsabilidad explícita en las atribuciones o descripciones de los puestos del personal.
- Si es posible, **utilizar diversos instrumentos**, como donaciones, préstamos, garantías de préstamos y capital y participación en semicapital, para complementar otros instrumentos de las entidades de financiamiento o para abrir los mercados de capital nacionales.
- **Evitar componentes de crédito**. Si no se puede evitar los componentes de crédito, al menos deberán diseñarlos personas con experiencia financiera y microfinanciera y ser aplicados en consonancia con las buenas prácticas (p. ej., separados claramente de componentes de donación y otros tipos de apoyo).

¿Cómo pueden ser eficaces los organismos de cooperación en situaciones difíciles después de conflictos y catástrofes?

Los conflictos y las catástrofes naturales devastan las economías locales y desplazan a un gran número de personas, muchas de las cuales son pobres y han perdido a miembros de sus familias, sus bienes y sus medios de subsistencia. El dinero de los organismos de cooperación afluye frecuentemente en situaciones posteriores a las catástrofes de origen humano o natural. Aunque hay gran necesidad de asistencia financiera, la afluencia de fondos, repentina y abundante, hace que resulte difícil a los organismos de cooperación actuar con eficacia*.

Resulta tentador el recurso a las microfinanzas como solución. Pero el crédito no es necesariamente la mejor respuesta inicial. Es necesario proceder con cautela para evitar que se induzca a endeudarse a las personas vulnerables o que se establezcan planes insostenibles que entrañan el riesgo de distorsionar los mercados a largo plazo. Para que las microfinanzas funcionen se necesitan un mínimo de estabilidad política, poblaciones estables y una actividad económica suficiente en una economía monetaria.

En las primeras etapas de las situaciones posteriores a conflictos o catástrofes se necesitan servicios de socorro. En casos extremos, en los que no se dispone inmediatamente de organismos de socorro, la intervención de las instituciones microfinancieras en la prestación de ayuda debería estar definida claramente y ser temporal. Se derivan de ello los siguientes lineamientos para los organismos de cooperación:

- Respetar las buenas prácticas desde el comienzo de los programas, especialmente el establecimiento de precios de mercado para los servicios financieros, una evaluación rigurosa y transparente de los préstamos y una estricta cobranza de los préstamos.
- En relación con los programas existentes, proporcionar asistencia técnica para ayudar a gestionar la crisis, lo que incluye una posible reprogramación de los préstamos.
- Elegir socios experimentados, como instituciones financieras locales que sean acreedoras de la confianza del público y ONG internacionales especializadas que demuestren conocer clara y profundamente el contexto local.
- Adoptar un enfoque a largo plazo con un financiamiento paciente y evitar la presión del desembolso: es probable que las microfinanzas tarden más en ser sostenibles en situaciones extremas.
- Ayudar a los socios a elaborar políticas de respuesta a las catástrofes naturales y sistemas de alerta temprana.
- Promover diversos servicios financieros, especialmente el ahorro, para ayudar a los clientes pobres y de bajos ingresos a protegerse contra crisis repentinas como enfermedades, fallecimientos o pérdida de empleo.

* Duflos, Ledgerwood, Helms, and Moyart. Evaluaciones sobre la efectividad y responsabilidad a nivel nacional (CLEAR): Sri Lanka, Washington, D.C.: CGAP, 2006.

ADAPTAR LAS OPERACIONES A LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y COLABORAR CON MAYOR EFICACIA

La clave de la eficacia reside en identificar las ventajas comparativas y aprovecharlas. Una vez que los organismos de cooperación han identificado sus ventajas comparativas en la promoción de servicios financieros para las personas pobres, deberían adaptar su actividad a sus fortalezas. Entre las posibles actuaciones figuran la expansión de las microfinanzas como prioridad estratégica, la consolidación del volumen actual de financiamiento de las microfinanzas, la delegación de la intervención directa en las microfinanzas o la eliminación gradual de las operaciones microfinancieras en su totalidad.

Las posibles actuaciones para apoyar las microfinanzas son, entre otras, las siguientes:

- **Expansión**. El organismo de cooperación considera las microfinanzas una prioridad estratégica e invierte notablemente en el desarrollo de una visión y estrategia para todo el organismo, en la capacidad técnica de su personal, en sistemas de rendición de cuentas y en la gestión de los conocimientos.
- **Consolidación**. El organismo de cooperación decide mantener el mismo volumen de gastos en microfinanzas y especializarse en particular en mercados

nicho (geográfico o técnico) en los que tiene una ventaja comparativa. La concentración de su cartera produce un impacto mayor con la misma cantidad de financiamiento.

- **Delegación**. La entidad de financiamiento decide que tiene una ventaja comparativa limitada, pero desea seguir interviniendo en las microfinanzas. Elabora acuerdos de cofinanciamiento o de otro tipo en los que el diseño, la ejecución y el seguimiento y evaluación de los proyectos de microfinanzas se delegan a un organismo que goza de una clara ventaja comparativa para ayudar a construir sistemas financieros incluyentes.
- **Eliminación**. Teniendo en cuenta su ventaja comparativa limitada o nula, la entidad decide no realizar nuevas operaciones de microfinanzas y reduce gradualmente su cartera actual. Los recursos que se utilizaban para las microfinanzas se destinan a otros sectores del desarrollo en los que el organismo de cooperación puede ser más eficaz.

Los organismos de cooperación pueden lograr mucho más colectivamente que de modo individual.

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

Las posibilidades para la colaboración y las asociaciones abarcan un amplio espectro. En un extremo, los organismos de cooperación pueden acordar una estrategia común para trabajar en un país determinado. Posteriormente, cada organismo se debe comprometer con partes interesadas específicas del sistema financiero basándose en sus propios puntos fuertes. En el otro extremo del espectro, los organismos de cooperación pueden reunir recursos y llevar a cabo una programación conjunta con procedimientos armonizados y una sola voz. Entre ambos extremos caben muchos otros enfoques de colaboración.

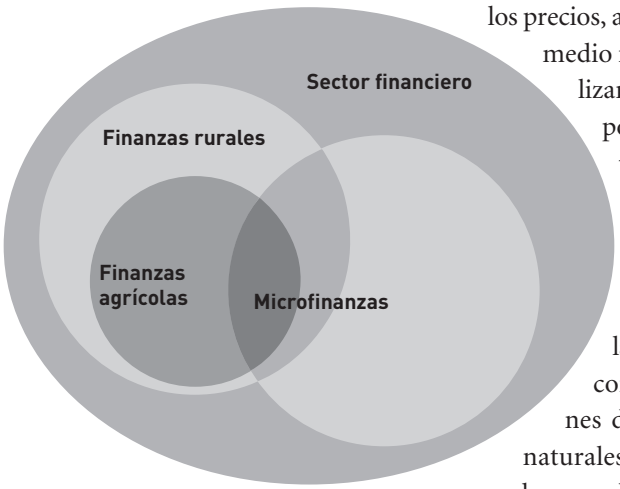
La colaboración debe darse no sólo entre los organismos de cooperación, sino también entre todas las partes interesadas. Con independencia del modelo escogido, la experiencia anterior sugiere que la base del éxito y de una mayor colaboración es una visión articulada con claridad y compartida por todos los organismos de cooperación e inversionistas. Se espera que estos lineamientos puedan ayudar a los organismos de cooperación a avanzar en el logro de esta visión compartida tanto a escala internacional como nacional.

PARTE V
RETOS PENDIENTES

La comunidad de organismos de cooperación y el mundo más amplio de las microfinanzas han aprendido mucho en las últimas décadas sobre las mejores formas de apoyar la fomentación de sistemas financieros incluyentes. Sin embargo quedan aún muchas cuestiones fundamentales sin responder. Aunque tales cuestiones son numerosas, en esta sección se describen unas pocas que plantean dilemas especialmente pertinaces que han resultado difíciles de resolver y/o que representan una enorme oportunidad. En esta sección se destacan también algunas nuevas lecciones aprendidas, que será preciso probar, confirmar y perfeccionar en lineamientos más avanzados.

LLEGAR A POBLACIONES DE ESCASOS RECURSOS EN ZONAS REMOTAS Y RURALES

La prestación de servicios financieros a zonas rurales presenta varias dificultades: la dispersión y desigualdad de la demanda, los costos elevados de la información y transacciones debido a la escasa infraestructura y a la falta de información de los clientes y la deficiente capacidad institucional de los proveedores de finanzas rurales, por mencionar sólo algunas. Además, las zonas rurales dependen en muchos casos de la agricultura. El carácter estacional de las actividades productivas hace que los ingresos sean irregulares, la actividad agrícola entraña riesgos (p. ej., condiciones meteorológicas adversas, plagas, fluctuación de los precios, acceso a los mercados) y muchos pobres del medio rural carecen de garantías que puedan utilizarse. Además, el riesgo de una intervención política, como el perdón de las deudas o los techos de las tasas de interés, es elevado en zonas rurales debido a la prioridad económica de la agricultura en la mayoría de los países en desarrollo.



Además, los obstáculos principales de las finanzas rurales deben entenderse en el contexto mucho más amplio de las cuestiones de la subsistencia basada en los recursos naturales y la productividad de sectores reales, como la pesca, la madera, etc.

Pero no todo son malas noticias: en varios países, las instituciones financieras, los proveedores de insumos, los compradores de la producción y las empresas agroindustriales están experimentando modelos innovadores de prestación de crédito. Los modelos que mejores resultados han dado son los que tienen una clientela diversificada dedicada a diversas actividades económicas o un equilibrio entre clientes urbanos y rurales.

Muchos organismos de cooperación equiparan las finanzas rurales al crédito agrícola y suponen que el crédito es la limitación obligatoria para lograr los objetivos de proyectos relacionados con la agricultura. Un enfoque más eficaz abarca toda la gama de servicios financieros que necesitan los agricultores y los hogares rurales. Los organismos de cooperación pueden hacer lo siguiente:

- Ayudar a desarrollar un entorno favorable apropiado, lo que incluye la mejora del sistema judicial y los derechos de propiedad, la eliminación de sesgos de política contra el sector agrario y la inversión en comunicaciones e infraestructura física, etc.
- Apoyarse en actores existentes en lugar de crear otros nuevos y de establecer costosos mecanismos de prestación de servicios que tal vez nunca lleguen a ser viables.
- Financiar innovaciones en los mecanismos de prestación de servicios, la tecnología y los productos, lo que incluye asociaciones entre diferentes tipos de proveedores de servicios, vínculos entre los servicios de remesas y otros servicios financieros y sistemas basados en el conocimiento de los clientes que tienen los comerciantes e industriales.
- Encontrar nuevas formas de apoyar y fortalecer las instituciones financieras de propiedad de sus miembros, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, que en muchos casos son omnipresentes en las zonas rurales.
- Utilizar donaciones para crear capacidad institucional y promover las innovaciones en lugar de subvencionar las tasas de interés a los clientes finales.
- Rechazar la presión política para incluir créditos selectivos o subsidiados en los proyectos agrícolas.
- Estimular una mayor interacción entre el personal de microfinanzas/finanzas y el personal de desarrollo rural/agrícola del organismo de cooperación para elaborar estrategias innovadoras encaminadas a mejorar los medios de subsistencia rurales y garantizar que se apliquen los conocimientos técnicos apropiados en todos los proyectos que incluyan finanzas rurales.

MEDIR Y MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EL DESEMPEÑO SOCIAL

El interés creciente en el seguimiento del desempeño social de las instituciones financieras que prestan servicios a las personas de escasos recursos (es decir, en qué medida desempeñan estas instituciones su misión social) se enfrenta con tres retos fundamentales:

1. Aunque, para medir el desempeño financiero, se han elaborado coeficientes financieros y parámetros de referencia estandarizados, todavía no se ha llegado a un acuerdo sobre indicadores comparables, ampliamente aceptados y rentables de las diferentes dimensiones del desempeño social.
2. Muchos proveedores de servicios financieros carecen de capacidad o conocimientos sobre la forma de traducir su misión social en sus operaciones; diseñar servicios financieros que tengan la mayor probabilidad de realizar su misión social; y desarrollar sistemas para recoger, analizar y gestionar datos que permitan seguir su desempeño social.
3. Hay escasez de fondos para desarrollar y aplicar estas tecnologías.

No obstante, se están realizando trabajos encaminados a elaborar un conjunto de instrumentos e indicadores rentables para medir los niveles de pobreza de los clientes y otras pocas dimensiones del desempeño social. Asimismo, se han elaborado programas de capacitación para desarrollar la capacidad de los proveedores de servicios financieros a fin de integrar en sus operaciones la gestión y medición del desempeño social. Por último, varias agencias de evaluación de las microfinanzas están desarrollando metodologías de evaluación social.

Los organismos de cooperación e inversionistas pueden ayudar a crear capacidad para medir el desempeño social de los modos siguientes:

- Prestar apoyo para el desarrollo y perfeccionamiento de los instrumentos comunes de desempeño social que se están creando.
- Colaborar con otras entidades de financiamiento para apoyar el perfeccionamiento de instrumentos y metodología, a fin de evitar la proliferación de conjuntos de instrumentos que compiten entre sí y, posiblemente, inducen a la confusión.
- Establecer una coordinación con otras entidades de financiamiento para ayudar a mejorar los programas de capacitación encaminados a mejorar la capacidad de los proveedores de servicios financieros, los organismos de cooperación y los inversionistas para medir el desempeño social.
- Estimular a los proveedores de servicios financieros a que hagan un seguimiento de su desempeño social una vez que se hayan perfeccionado los instrumentos para su utilización generalizada.

APLICAR SOLUCIONES TECNOLÓGICAS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA REDUCIR LOS COSTOS

La tecnología promete ofrecer instrumentos para ayudar a las instituciones financieras a rebajar los costos de transacción, incrementar la seguridad reduciendo al mínimo el uso de dinero y llegar a un número mayor de los clientes más pobres y difíciles de alcanzar. La transformación de las tiendas, estaciones de servicio y administraciones de lotería en puntos de prestación de servicios en zonas remo-

tas puede ser mucho menos costosa que la inversión en una infraestructura de sucursales. Como ejemplos de canales no tradicionales de prestación de servicios cabe citar los cajeros automáticos, las redes de puntos de venta (redes de dispositivos que utilizan tarjetas de débito o crédito para pagos electrónicos y transacciones) y los servicios bancarios por teléfono móvil. Estas tecnologías permiten a los clientes efectuar pagos, transferencias, retiros de dinero y depósitos sin tener que desplazarse a las sucursales.

Sin embargo, sigue habiendo dificultades: todavía no se ha demostrado que los clientes adopten estas tecnologías y que sean cómodas para ellos, las instituciones financieras no están todavía convencidas sobre el modelo de actividad económica mejor para prestar servicios a los pobres por medio de canales tecnológicos y los responsables de las políticas tienen que comprender mejor el entorno normativo apropiado para la prestación de servicios financieros facilitada por la tecnología. Hasta ahora, son relativamente pocas las instituciones financieras que han comenzado a experimentar las nuevas tecnologías de prestación de servicios y todavía no se ha demostrado que sean rentables. Además, las instituciones financieras podrán utilizar eficazmente tales tecnologías sólo cuando se disponga de sólidos sistemas de información esencial, lo que frecuentemente no ocurre.

Posibles esferas para la prestación de apoyo de los organismos de cooperación e inversionistas:

- Apoyar la experimentación y el aprendizaje sobre las nuevas tecnologías de prestación de servicios y su capacidad para llegar a los clientes más pobres y lejanos de forma rentable.
- Trabajar con los gobiernos para asegurar una normativa propicia para la aplicación de las nuevas tecnologías de prestación de servicios, especialmente los reglamentos que rigen la utilización de pagos electrónicos, los requisitos para abrir cuentas y las relaciones entre organismos.
- Apoyar la educación de los consumidores (y posiblemente del personal de las instituciones financieras) en relación con la utilización y seguridad de las diferentes tecnologías de prestación de servicios.
- Garantizar que el financiamiento de la tecnología se complemente con la creación de capacidad de recursos humanos, gestión de riesgos y de buen gobierno.

Al apoyar los proyectos de tecnología, los organismos de cooperación e inversionistas deberían tratar de obtener un asesoramiento independiente y especializado, comprender si el canal de prestación de servicios propuesto es el mejor para esa institución concreta, plantear preguntas exigentes sobre la viabilidad de la inversión y sobre la estabilidad del programa de computación de los sistemas de información esencial, ser realistas con respecto a los costos previos y corrientes (que pueden ser notables) y no tratar de reinventar la rueda.

APROVECHAR LOS MERCADOS DE FINANCIAMIENTO NACIONALES

El objetivo principal de la mejora del acceso a las finanzas debería ser crear mercados nacionales de capitales que puedan atender las demandas locales de financiamiento y realizar una buena intermediación de los fondos. Hoy en día, la mayoría de los sistemas financieros internos de los países en desarrollo tienen exceso de liquidez, si bien la intermediación de dicha liquidez no es amplia y frecuentemente circula sólo entre una pequeña élite. Muchas instituciones financieras que atienden a personas pobres y de bajos ingresos (como los grandes bancos de ahorro, bancos postales y otros bancos comunitarios y cooperativas) capturan ya grandes volúmenes de depósitos en los ámbitos locales. Además de los ahorros, otras fuentes potenciales de financiamiento interno son la deuda de los bancos comerciales, los certificados de depósito y los bonos, así como el capital de personas o fondos nacionales y la emisión de acciones en bolsa (cuando exista). Pese a los buenos resultados logrados en la movilización de depósitos entre algunas instituciones, la mayoría de las instituciones microfinancieras especializadas están muy lejos de integrarse en los mercados nacionales.

Los organismos de cooperación e inversionistas sociales de todo tipo se enfrentan con un dilema: ¿cómo pueden estimular y no sustituir a los mercados internos? La comunidad microfinanciera está empezando todavía a afrontar esta cuestión. El financiamiento externo puede desempeñar ciertamente una función como, por ejemplo, colmar los déficit temporales de falta de liquidez, apoyar a instituciones microfinancieras más jóvenes pero prometedoras que todavía no tienen acceso a los mercados y ofrecer fondos a largo plazo todavía no disponibles en mercados nacionales. Pero las entidades de financiamiento internacionales (sobre todo los que incorporan subsidios en su apoyo) entrañan el riesgo de desplazar el financiamiento interno, especialmente los depósitos. Y la generación más reciente de inversionistas sociales con mentalidad más comercial puede exponer a las instituciones microfinancieras a graves riesgos de cambios de divisas cuando conceden préstamos en moneda fuerte. Para los organismos de cooperación e inversionistas que disponen de instrumentos y conocimientos técnicos adecuados, se pueden hacer las siguientes sugerencias innovadoras:

- Estimular e incrementar la capacidad de los proveedores de servicios financieros para la movilización de ahorros en favor de los pobres.
- Estudiar la posibilidad de utilizar garantías y otras innovaciones financieras que podrían vincular las microfinanzas con los mercados de financiamiento nacionales.
- Proporcionar financiamiento en moneda local siempre que sea posible; de no ser así, utilizar estructuras que permitan a las instituciones microfinancieras protegerse de las variaciones monetarias y asegurarse de que los préstamos contraídos en moneda extranjera se realicen con pleno conocimiento de los riesgos que entrañan tales transacciones.
- Apoyar el desarrollo de mercados de capitales más amplios.

- Mejorar la disponibilidad de información sobre el desempeño y el perfil de riesgos de los proveedores de microfinanzas para atraer a entidades de financiamiento locales.
- Desarrollar conocimientos y métodos para comprender mejor las necesidades auténticas de liquidez de las instituciones financieras que atienden a los pobres en el contexto de un determinado país.

INTRODUCIR PROGRESIVAMENTE A LOS MÁS POBRES EN LAS MICROFINANZAS

La amplia experiencia con el microcrédito ha demostrado que éste frecuentemente no llega a los más pobres —a quienes se hallan en el fondo mismo de la distribución de los ingresos, normalmente con ingresos inferiores al 50% de la línea de pobreza del país— y que, incluso, puede perjudicar a los pobres que no tienen capacidad para absorber la deuda. Muchas de las personas más pobres necesitan un apoyo no financiero o servicios de red de protección, como alimentos, capacitación, asistencia de nutrición y salud y transferencias de bienes, antes de que estén en condiciones de reembolsar los préstamos. Tales servicios se prestan con carácter de donación porque los más pobres no pueden pagar sus costos de provisión. Tradicionalmente, estos programas no han tratado de preparar a sus clientes para llegar a ser microemprendedores, para ahorrar o para acceder a otros servicios financieros.

Sin embargo, algunas organizaciones han vinculado la prestación de servicios de redes de seguridad social y de microfinanzas y han conseguido que los muy pobres pasen a ser de beneficiarios de los servicios sociales a clientes de instituciones microfinancieras convencionales. En tales programas, se prestan los servicios por un período limitado, permitiendo así a los beneficiarios desarrollar las aptitudes necesarias para llevar con éxito empresas muy pequeñas y aprender cómo ahorrar pequeñas cantidades de dinero en las instituciones financieras. Tras un período determinado, se espera que los beneficiarios puedan pasar a un programa de microfinanzas convencional.

Hay varios modelos para prestar tales servicios. Estos modelos incluyen la participación de una amplia gama de socios, tales como los programas gubernamentales de redes de seguridad social, las instituciones microfinancieras y las ONG que se especializan en servicios de desarrollo empresarial. Para evitar que se socave la cultura de una disciplina estricta de reembolso de los préstamos y, por lo tanto, la sostenibilidad de la institución microfinanciera, deberá establecerse una clara distinción entre la donación y los componentes del micropréstamo.

Es necesario experimentar y ensayar mucho más los programas que vinculan el apoyo de redes de protección con las microfinanzas, antes de poder integrarlos en los sistemas financieros formales. Entre las posibles esferas en que los organismos de cooperación pueden prestar apoyo cabe citar las siguientes:

- Proporcionar donaciones para apoyar las redes de seguridad social y los programas de capacitación en oficios.
- Experimentar con diferentes modelos a fin de preparar a los más pobres para las microfinanzas y vincular a estos clientes con las instituciones microfinancieras.
- Desarrollar modos apropiados para medir la rentabilidad de los programas de servicios no financieros que sirven para introducir progresivamente en las microfinanzas.
- Crear barreras entre las donaciones y los programas de préstamo.

Las intervenciones en estos sectores nuevos plantean desafíos particularmente difíciles para los organismos de cooperación e inversionistas y exigen nuevas ideas y apoyo para la innovación. Sin embargo, no debería considerarse la innovación como una justificación de proyectos que no cumplen la *Guía sobre buenas prácticas*. Muchas instituciones financieras, redes de apoyo y otros actores avanzan constantemente en la solución de estas cuestiones. Es de esperar que se pueda actualizar continuamente la *Guía* en estos y otros ámbitos para reflejar los últimos avances.

Glosario de términos

central de riesgos Una base de datos que mantiene información sobre los consumidores, lo que incluye datos demográficos, pautas del pago de distintos tipos de obligaciones de crédito y registros de deudas en mora. Las instituciones de préstamo y otras empresas utilizan las centrales de riesgos para seleccionar y evaluar a quienes están considerando para conceder un crédito.

CGAP El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre es un centro mundial de recursos para estándares sobre microfinanzas, instrumentos operativos, capacitación y servicios de asesoramiento. Sus miembros —entre los que figuran organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales y entidades de financiamiento privados de programas de microfinanzas— se dedican a construir sistemas financieros más incluyentes para los pobres. Para más información sobre el CGAP y su labor, se puede visitar el sitio web www.cgap.org.

componentes de crédito Créditos incluidos como parte de un proyecto más amplio, centrados, por ejemplo, en la agricultura, la salud, la rehabilitación después de un conflicto o servicios sociales. Estos créditos están destinados en muchos casos a un grupo determinado de personas con la finalidad de adquirir un insumo o cambiar un comportamiento. Pueden conceder los préstamos las instituciones financieras oficiales, grupos de la comunidad o el proyecto mismo.

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

cuotas de cartera obligatorias Un requisito del gobierno para que los bancos inviertan o presten una cantidad específica de sus bienes para determinados fines sociales.

desempeño social La traducción eficaz en la práctica de los objetivos sociales de una institución (actividades, medidas correctivas, resultados), en la que el valor social de las microfinanzas se relaciona con la mejora de las vidas de clientes de escasos recursos y excluidos y de sus familias y se amplía la gama de oportunidades para las comunidades. Para crear este valor, los objetivos sociales de una institución microfinanciera pueden incluir la prestación de servicios de forma sostenible a un número creciente de personas pobres y excluidas, la mejora de la calidad y adaptación de los servicios financieros disponibles para los clientes destinatarios, la creación de beneficios para los clientes de las microfinanzas, sus familias y comunidades en relación con el capital social y vínculos sociales, etc.

Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) Documentos preparados por países miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de un proceso participativo que involucra tanto a partes interesadas nacionales y organismos de cooperación e inversionistas externos, como el Banco Mundial y el FMI. Los DELP describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país en un horizonte de tres años o más, sus efectos en un crecimiento de amplia base y en la reducción de la pobreza y las necesidades asociadas de financiamiento externo y fuentes de financiamiento.

enfoques sectoriales (SWAps, por sus siglas en inglés) Una modalidad de financiamiento mediante la cual todo el financiamiento importante de un sector (p. ej., educación, salud, agricultura) apoya un solo programa de gastos del gobierno y éste se apropia firmemente del diseño del presupuesto y actividades del programa.

estrategia de salida Plan que permite a un organismos de cooperación o inversionista romper su compromiso con una institución, pero dejando a dicha institución en situación de continuar realizando operaciones sostenibles sin más insumos del organismo de cooperación o inversionista. Las estrategias de salida son muy diferentes para los organismos de cooperación públicos y los inversionistas privados y deberán definirse estrategias adaptadas para cada situación.

fondo de préstamo gestionado por la comunidad Fondos que gestionan los miembros del grupo sin ninguna gestión ni supervisión profesionales de la concesión o recaudación de los préstamos. Se relacionan frecuentemente con fondos rotatorios, bancos de aldea autogestionados, grupos de autoayuda o asociaciones de ahorro y crédito.

garantía/instrumentos de garantía Una garantía de crédito es un contrato financiero en el que el prestamista (p. ej., un banco local) concede un crédito a un prestatario (p. ej., una institución microfinanciera), sobre la base de la promesa de un garante (p. ej., un organismo de cooperación) de absorber una determinada parte de las pérdidas en caso de que el prestatario no reembolse según lo prometido. Mediante la reducción del riesgo para el prestamista, el garante espera estimularle a que conceda préstamos que, de lo contrario, rechazaría por considerarlos demasiado arriesgados.

indigente En este documento, el término "indigente" describe a personas que son demasiado pobres para utilizar los servicios financieros de un modo eficaz y necesitan distintos tipos de asistencia para el desarrollo (por ejemplo, alimentos o empleo).

infraestructura de mercado La infraestructura de mercado de un sistema financiero consiste en los servicios y sistemas que apoyan el funcionamiento de la industria, no sólo a una única institución. Incluye sistemas de transferencia y pagos, centrales de riesgos, agencias de evaluación, auditores, redes profesionales, asociaciones comerciales, tecnología de la información y proveedores de servicios técnicos. Estos actores constituyen lo que se denomina el nivel "meso" en este documento.

institución financiera Cualquier institución pública o privada cuya actividad principal consiste en captar fondos de instituciones públicas o de otra institución e invertirlos en activos financieros como préstamos, bonos o cuentas de depósitos, en lugar de propiedades tangibles.

institución de préstamo de segundo piso Una organización de segundo piso o mayorista que canaliza fondos (donaciones, préstamos, garantías) a múltiples instituciones microfinancieras en un único país. El financiamiento se puede proporcionar con o sin asistencia técnica.

instituciones microfinancieras (IMF) o de primer piso Instituciones financieras que se centran en las personas pobres y de bajos recursos como su principal nicho de mercado. Las IMF abarcan distintos tipos de instituciones que pueden ser formales (instituciones autorizadas y supervisadas prudencialmente por las autoridades bancarias del país, p. ej., bancos e instituciones financieras no bancarias con licencia, tales como las empresas financieras), semiformales (inscritas y reconocidas oficialmente por alguna autoridad pública, pero no supervisadas prudencialmente por las autoridades bancarias, p. ej., cooperativas, ONG, cajas de ahorros o informales (no registradas ni reconocidas oficialmente por ninguna autoridad gubernamental, p. ej., grupos de ahorro de una comunidad, prestamistas o captadores de ahorros no registrados).

nivel macro Es uno de los tres niveles del sistema financiero y comprende las políticas y sistemas de gobierno, lo que incluye las leyes y reglamentos y los órganos que los aplican, tales como los supervisores bancarios.

nivel meso Es uno de los tres niveles del sistema financiero y engloba la infraestructura del mercado financiero, que incluye auditores, agencias de evaluación, redes y asociaciones, centrales de riesgos, sistemas de transferencias y pagos y proveedores de tecnología de la información y servicios técnicos.

nivel micro Es uno de los tres niveles del sistema financiero y abarca las instituciones financieras y no financieras de primer piso, entre las que figuran bancos privados y de propiedad estatal, cooperativas de ahorro y crédito, bancos postales, organizaciones comunitarias de propiedad de sus miembros, empresas financieras y otros proveedores (como prestamistas, comerciantes agrícolas, etc.).

organismos (internacionales) de cooperación e inversionistas En la *Guía*, los términos "organismos de cooperación e inversionistas" engloban a una amplia gama de organismos de financiamiento, entre los que figuran organismos de cooperación bilaterales, fundaciones, bancos de desarrollo multilaterales e inversionistas privados con una orientación social. La *Guía* es también pertinente para otras organizaciones que financian las microfinanzas o gestionan programas de microfinanzas en nombre de organismos de cooperación, como pueden ser las ONG internacionales, unidades de gestión de proyectos y servicios de préstamo de segundo piso.

organización no gubernamental (ONG) Una entidad privada sin fines de lucro dedicada a cuestiones sociales o intereses comunes de los miembros.

partes interesadas nacionales La gama completa de actores involucrados en las microfinanzas o afectados por ellas en un determinado país, entre los que se incluyen los gobiernos, las empresas privadas, asociaciones sin fines de lucro y la sociedad civil.

Pink Book (libro rosado) Nombre informal de la Guía para los organismos de cooperación en microfinanzas de 1995, *Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries,* (Principios rectores para la selección y el apoyo de intermediarios), preparados por el Comité de Agencias Organismos de Cooperación para el Desarrollo de la Pequeña Empresa y el Grupo de Trabajo de Organismos de Cooperación sobre el Desarrollo del Sector Financiero del Banco Mundial.

pobre o persona de escasos recursos En este documento, el término "pobre/persona de escasos recursos" hace referencia a las personas que se hallan en la parte más baja de la distribución de los ingresos, por debajo de las clases medias, y se definen como las personas que no tienen recursos suficientes para alcanzar un determinado nivel de consumo. Los términos "muy pobre" o "extremadamente pobre" se suelen utilizar para designar a aquellas personas que se encuentran en en fondo del 50% de quienes se hallan por debajo de la línea de pobreza y/o que viven con un dólar al día o menos. Las personas de "ingreso bajo" ocupan los lugares inferiores del espectro de ingresos y figuran entre ellas no sólo los pobres sino también personas menos pobres, pero que siguen siendo vulnerables, es decir, las personas que tienen recursos relativamente bajos a pesar de tener lo suficiente para satisfacer determinadas necesidades básicas del consumo.

Programa de evaluación del sector financiero (FSAP, por sus siglas en inglés) El FSAP, iniciativa conjunta del FMI y el Banco Mundial presentada en mayo de 1999, promueve la solidez de los sistemas financieros de los países miembros. Apoyado por expertos locales e internacionales de una amplia gama de agencias y organismos de normalización, un equipo del Programa identifica los puntos fuertes y vulnerables del sistema financiero de un país, determina cómo se gestionan los principales riesgos, evalúa las necesidades de desarrollo y asistencia técnica del sector y ayuda a asignar prioridades entre las respuestas de política. Para más información, puede visitarse el sitio web www.FMI.org/external/NP/fsap/fsap.asp.

red Una red microfinanciera es un grupo de instituciones (habitualmente internacionales o regionales) que tiene como objetivo fortalecer las instituciones , elaborar estándares, la venta de fondos al por mayor, la prestación de servicios de asistencia técnica, el desarrollo y la difusión de conocimientos y/o el liderazgo de iniciativas de reforma política. Hay mucha superposición entre las redes y las asociaciones microfinancieras. Estas últimas son organizaciones basadas primordialmente en sus miembros, los cuales son instituciones microfinancieras independientes que operan en mercados similares.

reglamentación/supervisión prudencial frente a no prudencial Una reglamentación o supervisión financiera es "prudencial" cuando está destinada a proteger la salud financiera de las instituciones que captan depósitos, con lo que reduce los riesgos de crisis del sistema financiero y de pérdidas para los depositantes pequeños y sencillos. El comportamiento de las instituciones financieras está regulado también por normas y supervisión "no prudenciales", pero éstas tienen objetivos limitados, como la transparencia o el buen trato de los consumidores, y no la tarea más compleja, delicada y costosa de proteger la salud financiera general de las instituciones reglamentadas.

servicios de desarrollo empresarial Servicios no financieros utilizados por los empresarios que les ayudan a operar y ampliar sus empresas. Ejemplos de ellos incluyen la capacitación, la asistencia técnica, la infraestructura, el desarrollo de mercados y la información sobre el mercado.

sistemas financieros incluyentes Sistemas financieros que proporcionan servicios a todo tipo de clientes, no sólo a los pequeños empresarios o personas empleadas. Los sistemas financieros incluyentes son aquéllos en los que el objetivo del acceso generalizado a las finanzas se refleja dentro de los niveles del sistema financiero: micro, meso y macro.

sostenibilidad Se refiere a la capacidad de un proveedor de servicios financieros de continuar y ampliar sus operaciones sin necesidad de otros subsidios. Incluye dos elementos: (1) los beneficios de las operaciones (excluidos los subsidios) son suficientes para sufragar todos los costos financieros y administrativos, y (2) la morosidad o el impago de los préstamos no exceden de los niveles que la experiencia empresarial ha demostrado que son necesarios para evitar que llegue a colapsarse la disciplina de reembolso entre los clientes.

unidad de ejecución de proyectos (PIU, por sus siglas en inglés) Un equipo al que se reúne y se paga para que realice las operaciones de un proyecto (p. ej., las de micropréstamos), pero que no está organizado como una institución permanente con su propia personalidad jurídica (por ejemplo, una institución microfinanciera).

ANEXO 1
Lecturas recomendadas

SERIES DE PUBLICACIONES DEL CGAP

Briefs. Las notas informativas del CGAP son documentos de dos páginas centrados en cuestiones actuales relacionadas con las microfinanzas.

Case Studies in Donor Good Practice. Los estudios de casos destacan ejemplos de buenas prácticas de los organismos de cooperación en las microfinanzas.

Consensus Guidelines. En la serie "Directrices de consenso sobre microfinanzas" se publican documentos elaborados por el CGAP en cooperación con otras organizaciones que trabajan en las microfinanzas, los cuales tienen por objeto establecer normas, términos y definiciones aceptados en este sector. Estos lineamientos se publican en su forma definitiva sólo después de que se llega a un consenso entre los actores de todo el espectro de la industria.

Country-level Effectiveness and Accountability Reviews (CLEARs). El objetivo general de las "Evaluaciones sobre la efectividad y responsabilidad a nivel nacional" (CLEARs, por sus siglas en inglés) es ayudar a los organismos de cooperación a mejorar su eficacia en el establecimiento de sistemas financieros que trabajen en favor de los pobres por medio de actividades individuales y colectivas. Para más información, se puede visitar el sitio web: www.cgap.org/clear.

Country-level Reports. Informes sobre los países que ofrecen un análisis en profundidad sobre su entorno jurídico y normativo, el ahorro y la eficacia de los organismos de cooperación.

Donor Briefs. Las reseñas para las agencias de cooperación ofrecen breves presentaciones de dos páginas sobre cuestiones que afectan a la programación y las operaciones de los organismos de cooperación en materia de microfinanzas.

Focus Notes. La serie de "Enfoques" es el vehículo principal del CGAP para difundir a los gobiernos, organismos de cooperación e instituciones financieras privadas información sobre las mejores prácticas en materia de microfinanzas.

Occasional Papers. Los "Estudios especiales" son guías técnicas para los profesionales sobre los temas operativos básicos de las microfinanzas.

CGAP Phase III Strategy, 2003–2008. Este documento de estrategia establece las prioridades que guían la tercera fase del CGAP. Se define la función de las microfinanzas en la agenda del desarrollo y se examinan los desafíos principales que se plantean para la expansión de los servicios financieros a los pobres en una escala mucho más amplia y sostenible.

Donor Peer Review Letters. Los Evaluaciones entre pares de organismos de cooperación en las microfinanzas, facilitados por el CGAP en nombre de líderes del desarrollo y realizados entre mayo de 2002 y noviembre de 2003, analizaron la forma de actuar de 17 organismos bilaterales y multilaterales. En las cartas se destacan las virtudes y dificultades de los organismos con respecto a la aplicación de buenas prácticas y se presentan recomendaciones específicas para mejorar la eficacia de las operaciones de microfinanzas. Pueden consultarse en el sitio web www.cgap.org/projects/ donor_peer_reviews.html.

Technical Guides. En la serie de "Guías prácticas" se ofrecen manuales adaptados específicamente para colmar las lagunas en los conocimientos técnicos sobre microfinanzas, que están destinados a las instituciones microfinancieras y organismos de financiamiento.

RECURSOS GENERALES SOBRE LAS MICROFINANZAS

Armendariz, Beatriz, y Jonathan Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Helms, Brigit. 2006. *Access for All.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Ledgerwood, Joanna. 1998. *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Robinson, Marguerite. 2001. *The Microfinance Revolution.* Volumen 1. Washington, D.C.: Banco Mundial y Open Society Institute.

Robinson, Marguerite. 2002. *The Microfinance Revolution.* Volumen 2. Washington, D.C.: Banco Mundial y Open Society Institute.

Microfinance Gateway, www.microfinancegateway.org. Microfinance Gateway es una fuente completa de información sobre microfinanzas. Contiene más de 5000 publicaciones sobre microfinanzas y temas afines, ofrece resúmenes y recomendaciones bibliográficas para determinados documentos, así como glosarios, e informa sobre acontecimientos próximos. Ofrece también muchos enlaces útiles y hospeda varios centros de recursos, tales como:

Microinsurance Focus Resource Center: el centro de recursos sobre microseguros proporciona estudios de casos prácticos, instrumentos, artículos de actualidad y recursos para los profesionales y otras personas interesadas en este sector emergente.

Technology Resource Center: el centro de recursos de tecnología se creó para ayudar a las instituciones microfinancieras a elegir el mejor sistema de información, aprender a aplicarlo y encontrar financiamiento para su tecnología o innovación.

Microfinance Regulation and Supervision Resource Center: el centro de recursos para la reglamentación y supervisión de las microfinanzas, creado conjuntamente por el CGAP y el Centro IRIS de la Universidad de Maryland, reúne en un lugar central una colección cada vez mayor de información y recursos sobre experiencias recientes en materia de reglamentación y supervisión.

Savings Information Resource Center: el centro de recursos de información sobre el ahorro recoge, organiza y difunde gran cantidad de información sobre el ahorro.

CONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE LOS CLIENTES DE ESCASOS RECURSOS

Branch, Brian, y Janette Klaehn. 2002. *Striking the Balance in Microfinance: A Practical Guide to Mobilizing Savings.* Washington, D.C.: Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Littlefield, Elizabeth, Jonathan Morduch y Syed Hashemi Mesbahuddin. 2003. "Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?" Serie de Enfoques del CGAP, nº 24. Washington, D.C.: CGAP, Enero.

Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money.* Nueva Delhi: Oxford University Press.

Savings Guidelines Experts Working Group. 2005. *Developing Deposit Services for the Poor.* Directrices de consenso sobre microfinanzas. Washington, D.C.: CGAP.

Sebstad, Jennifer, y Monique Cohen. 2000. *Microfinance, Risk Management, and Poverty.*
Washington, D.C.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

NIVEL MICRO: PROMOVER INSTITUCIONES FINANCIERAS SÓLIDAS

CGAP. 2006. *Format for Appraisal of Microfinance Institutions.* Guía práctica del CGAP. Washington, D.C.: CGAP.

Christen, Robert Peck. 2005. *Due Diligence Guidelines for the Review of Microcredit Loan Portfolios.* CGAP Technical Tool. Washington, D.C.: CGAP, junio.

Richardson, David C. 2002. *PEARLS Monitoring System.* Madison, Wisc.: Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorros y Crédito.

Rosenberg, Richard, Patricia Mwangi, Robert Peck Christen y Mohamed Nasr. 2004. *Financial Statement Disclosure Guidelines,* 2ª edición. Directrices de consenso sobre microfinanzas. Washington, D.C.: CGAP.

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

SEEP Network. 2004. "Measuring Performance of Microfinance Institutions: A Framework for Reporting, Analysis and Monitoring." Borrador.

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

NIVEL MESO: APOYAR LA INFRAESTRUCTURA DEL MERCADO

Comité de agencias de cooperación para el desarrollo de la pequeña empresa. 2001. "Guiding Principles for Donor Intervention". BDS Guidelines. Washington, D.C.: Banco Mundial, Servicios de Desarrollo Empresarial para la Pequeña Empresa.

SEEP. 2004. "Recommendations on Donor Guidelines to Support Microfinance Associations". Washington, D.C.: Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

SEEP. 2004. "Measuring Performance of Microfinance Institutions: A Framework for Reporting, Analysis and Monitoring". Borrador. Washington, D.C.

Tenn, Sharyn, y Patrick McAllister. 2006. "Effective Donor Strategies to Support Microfinance Associations." Washington, D.C.: SEEP Network.

OTROS

Servicios de Desarrollo Empresarial. www.bdsknowledge.org. Facilita entre los organismos el intercambio de información sobre nuevas prácticas para conseguir que los mercados funcionen en favor de los pobres, con particular referencia a los servicios de apoyo para las mujeres y los hombres que trabajan en pequeñas empresas.

El *Fondo para la calificación de instituciones microfinancieras* es una iniciativa conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) y la Unión Europea. Los objetivos primordiales del Fondo para la calificación son la creación de mercado para servicios de calificación y evaluación de las IMF y para mejorar la transparencia del desempeño financiero de las IMF. www.ratingfund.org.

MIX (Intercambio de información sobre microfinanzas). www.themix.org. MIX es una organización sin fines de lucro cuya misión es ayudar a crear una infraestructura de mercado para las microfinanzas ofreciendo instrumentos de fuentes de datos, patrones de referencia y seguimiento, así como servicios de información especializados. MIX publica el boletín *The MicroBanking Bulletin*.

NIVEL MACRO: FOMENTAR UN MARCO NORMATIVO FAVORABLE Y GARANTIZAR UNA FUNCIÓN ADECUADA DEL GOBIERNO

Christen, Robert Peck, y Richard Rosenberg. 2000. "The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance". Estudio especial del CGAP, nº 4. Washington, D.C.: CGAP, abril.

Christen, Robert Peck, Timothy R. Lyman y Richard Rosenberg. 2003. *Guiding Principles on Regulation and Supervision in Microfinance.* Directrices de consenso sobre microfinanzas. Washington, D.C.: CGAP.

Duflos, Eric, y Kathryn Imboden. 2004. "The Role of Governments in Microfinance". Reseña para las Agencias de Cooperación 19. Washington, D.C.: CGAP, junio.

Helms, Brigit, y Xavier Reille. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far". Estudio especial del CGAP, nº 9. Washington, D.C.: CGAP, septiembre.

GARANTIZAR LA EFICACIA DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN

Comité de agencias organismos de cooperación para el desarrollo de la pequeña empresa y Grupo de Trabajo de Organismos de cooperación sobre el Desarrollo del Sector Financiero del Banco Mundial. 1995. *Micro and Small Enterprise Finance: Guiding Principles for Selecting and Supporting Intermediaries.* Washington, D.C.: Banco Mundial. (Denominado también Pink Book.)

Duflos, Eric, Brigit Helms, Alexia Latortue y Hannah Siedek. 2004. "Global Results: Analysis and Lessons". CGAP, Iniciativa para la eficacia de la ayuda. Washington, D.C.: CGAP.

Helms, Brigit, y Alexia Latortue. 2004. "Elements of Donor Effectiveness in Microfinance: Policy Implications". Iniciativa para la eficacia de la ayuda. Washington, D.C.: CGAP.

RETOS PENDIENTES

Llegar a poblaciones de escasos recursos en zonas remotas y rurales

Christen, Robert, y Douglas Pearce. 2005. "Managing Risks and Designing Products for Agricultural Microfinance: Features of an Emerging Model". Estudio especial del CGAP, nº 11. Washington, D.C.: CGAP, agosto.

Kloeppinger-Todd, Renate. 2005. *Meeting Development Challenges: Renewed Approaches to Rural Finance.* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Nagarajan, Geetha, y Richard L. Meyer. 2005. "Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities". Edición reestructurada del documento de trabajo AEDE-WP0041-05, Departamento de economía agraria, medioambiental y del desarrollo, Columbus, Ohio: Universidad del Estado de Ohio.

Pearce, Douglas. 2003. "Financial Services for the Rural Poor". Reseña para las Agencias de Cooperación 15. Washington, D.C.: CGAP, octubre.

Medir y mejorar la rendición de cuentas sobre el desempeño social (ejemplos de trabajos sobre desempeño social)

Imp-Act es un programa mundial que tiene por objeto promover la calidad de los servicios de microfinanzas y sus efectos en la pobreza mediante el desarrollo de sistemas de evaluación del impacto. www.imp-act.org.

SEEP Working Group on Client Assessment. El Grupo de Trabajo del SEEP sobre la evaluación de clientes elabora indicadores prácticos del desempeño social para uso de los profesionales (instituciones financieras y redes que forman el conjunto de sus miembros). www.seepnetwork.org.

Grupo de Trabajo sobre Desempeño Social. Integrado por organismos de cooperación, inversionistas, proveedores de servicios financieros minoristas y redes de microfinanzas, trabaja para promover la práctica del desempeño social. Para leer la declaración del Grupo de Trabajo sobre Desempeño Social, véase www.triasngo.be.

Iniciativa de indicadores del desempeño social, aplicada por los miembros de la red CERISE *(Comité d'échanges, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne crédit)* con sede en Francia. www.cerise-microfinance.org.

USAID ha colaborado con el Centro para la reforma institucional y el sector informal (IRIS) con el fin de elaborar y experimentar sobre el terreno instrumentos para evaluar el nivel de pobreza de sus clientes de microempresas. Los instrumentos se finalizaron en el verano de 2006. www.povertytools.org.

Aplicar soluciones tecnológicas de prestación de servicios para reducir los costos

Ivatury, Gautam. 2006. "Using Electronic Payments to Build Inclusive Financial Systems." Serie de Enfoques del CGAP, nº 32. Washington, D.C.: CGAP, enero.

Ivatury, Gautam, y Nicole Pasricha. 2005. "Funding Microfinance Technology." Reseña para las Agencias de Cooperación 23. Washington, D.C.: CGAP, abril.

Aprovechar los mercados de financiamiento nacionales

de Sousa-Shields, Marc, y Cheryl Frankiewicz. 2004. *Financing Microfinance Institutions: The Context for Transitions to Private Capital*. Micro Report, no. 8. Accelerated Microenterprise Advancement Project. Washington, D.C.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Emerson, Jed, y Josh Spitzer. 2006. "Blended Value Investing: Capital Opportunities for Social and Environmental Impact." Ginebra: Foro Económico Mundial, marzo.

Featherston, Scott, Elizabeth Littlefield y Patricia Mwangi. 2006. "Foreign Exchange Risk in Microfinance: What Is It and How Can It Be Managed?" Serie de Enfoques del CGAP, nº 31. Washington, D.C.: CGAP, enero.

Ivatury, Gautam, y Julie Abrams. 2005. "The Market for Microfinance Foreign Investment: Opportunities and Challenges". Serie de Enfoques del CGAP, nº 30. Washington, D.C.: CGAP, agosto.

Introducir progresivamente a los más pobres en las microfinanzas

Hashemi, Syed, y Richard Rosenberg. 2006. "Graduating the Poorest into Microfinance: Linking Safety Nets and Financial Services". Serie de Enfoques del CGAP, nº 33. Washington, D.C.: CGAP, enero.

ANEXO 2
Indicadores de desempeño mínimo para instituciones financieras[12]

1. Alcance. ¿A cuántos clientes atiende?

   Indicador:

   número de clientes o cuentas activos

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

   Indicador [13]:

   saldo pendiente promedio por cliente O BIEN cuenta en proporción del ingreso nacional bruto per cápita

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

   Indicador:

   cartera a riesgo > 30 días y proporción de prestamos castigados O BIEN tasa anual de préstamos incobrables

4. Sostenibilidad financiera. ¿La institución financiera es lo suficientemente rentable como para mantener y ampliar sus servicios sin inyecciones continuas de fondos subsidiados por los organismos de cooperación?

   Indicador para instituciones no subsidiadas:

   rendimiento sobre los activos O BIEN rendimiento sobre el patrimonio

   Indicador para instituciones subsidiadas:

   rendimiento ajustado sobre los activos O BIEN autosuficiencia financiera

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

   Indicador:

   costo por cliente O BIEN ratio de costos operativos

---

[12] Rosenberg, Richard. "Core Performance Indicators for Microfinance" (borrador). Washington D.C.: CGAP, 2005.

[13] Este indicador se fortalecerá en un futuro próximo a medida que se disponga de indicadores del desempeño social más precisos y se llegue a un mayor consenso sobre su utilización.

ANEXO 3
Personas que facilitaron información sobre la Guía

1ª EDICIÓN

Balkenhol, Bernd, OIT
Boulter, Richard, DFID
Braun, Gabriela, GTZ
Castrén, Tuukka, Ministerio de Relaciones Exteriores, Finlandia
Centro cooperativo sueco
Comité directivo de la red sueca de microfinanzas
Personal del CGAP
Como, Odoardo, CE
Croulet, Ross, AfDB
Cuevas, Carlos, BM
DeGiovanni, Frank, Fundación Ford
Dommel, Henri, FIDA
Dunford, Chris, Freedom from Hunger
Elkjaer, Morten, DANIDA
Equipo del Sector Financiero, Sida
Equipo del Sector Financiero, USAID
Fernando, Nimal, AsDB
Fournier, Jean Bernard, DID
Grafstrom, Jan, Sida
Gross, Roland, GTZ
Hagen, Martin, KfW
Jacoby, Arsène, Ministerio de Finanzas, Luxemburgo
Jaquand, Marc, PNUD
Kamuhanda, Regina, SNV Uganda
Kooi, Peter, PNUD
Lapenu, Cécile, CERISE
Lippert, Thierry, Ministerio de Relaciones Exteriores, Luxemburgo
McKee, Kate, USAID
Naess, Brita, NORAD
Osner, Karl, Independiente
Overs, Jacinta, AusAID
Pak, Oksana, EBRD
Pansieri, Flavia, PNUD
Pfeiffer, Hansruedi, COSUDE
Pischke, JD von, IPC Gmbh
Ramirez, Alvaro, BID
Ritchie, Anne, BM
Rothschild, Jonathan, CIDA
Schmidt, Uwe, BMZ
Schwarz, Andreas, CE
Stanton, David, DFID
Steel, William, BM
Stein-Sochas, Martha, AFD
Takahashi, Sonoko, JBIC
Tollenaere, Charles, DGCD Bélgica
Tucker, John, PNUD
Verhagen, Koenraad, Fundación Argidius
Waard, Johan de, Ministerio de Relaciones Exteriores, Países Bajos
Wellen, Lukas, SNV

2ª EDICIÓN

Ahmed, Mohsin, COSUDE
Amada, Kiyoshi, JBIC
Auad, José, COSUDE
Baentli, Erwin, COSUDE
Boisselet, Bertrand, AFD
Campero, Cecilia, Promifin-Cosude
Carvajal, Edgar, BID
Chalmers, Geoff, USAID
Deboos, Severine, OIT
Diop-Boario, Coumba, OIT
Discours, Mathieu, AFD
Espenilla, Teresita, USAID
Gagné, Darquis, CIDA
Gilbert-Roberts, Terri-Ann, CIDA
Hui, Liu, CFI
Jacobs, Tom, CFI
Kanathigoda, Saliya, GTZ
Kanitkar, Ajit, consultor de la COSUDE
Kerer, Jan, GTZ
Kohli, Richard, COSUDE
Lai, Jinchang, CFI
Marti, Adrian, COSUDE
Minnaar, Jacobus, CFI
Myhre, David, Fundación Ford
Nimpuno, Paula, Fundación Ford
Olsen, Jørn, DANIDA
Oxe, Lars Christian, DANIDA
Pagura, Maria, FAO
Pisani, Julia du, CE
Roett, Phyllis, CIDA
Ruparel, Ravi, BM
Segrado, Chiara, CFI
Smith, William, Fundación Ford
Steinwand, Dirk, GTZ
Zoric-Petrovic, Jasmina, Sida

OTROS QUE HAN ENVIADO INFORMACIÓN AL SITIO WEB SOBRE LA GUÍA PARA LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN

Bazoberry, Oscar, PRODEM, Bolivia
Birgegard, Lars, HB
Caminero, Julio, Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito, Inc.
Gomez-Merickel, Jimena, PNUD
Hoffmann, Anette, GTZ
Quirion, Marisol, Développement International Desjardins
Ruys, Charles, Fundación Rabobank
Stone, Robert, Oxford Policy Management
Taddesse, Maria, Consultora
Thomas, John, IFPRI

La *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas* trata de sensibilizar sobre las buenas prácticas y mejorar la eficacia de las operaciones microfinancieras de los organismos de cooperación e inversionistas. La *Guía* se basa en lecciones aprendidas durante 30 años de apoyo y las traducen en lineamientos operativos prácticos para el personal. Se basan en una visión para el futuro de las microfinanzas que ha sido definida por los miembros del CGAP.

"El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha defendido desde hace tiempo la necesidad de una mayor eficacia, rendición de cuentas y armonización de la ayuda. Este excelente documento de consenso acordado ofrece una orientación clara y práctica que prepara el camino para que los organismos de cooperación alcancen estos objetivos. Merece la pena que lo lean todas las personas interesadas en las microfinanzas".

—Richard Manning, Presidente del Comité
de Asistencia para el Desarrollo de la OECD

"La Red Microfinanciera hace suyo la Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de las microfinanzas y recomienda que los organismos de cooperación y financiamiento los tengan en cuenta al diseñar y ejecutar sus programas de microfinanzas".

—Red de Microfinanzas, asociación mundial de
37 instituciones microfinancieras

CGAP