

## Anatomía de una operación de microfinanciamiento: El nuevo enfoque para invertir en las instituciones de microfinanciamiento



La serie de notas Focus constituye el principal medio por el cual el CGAP divulga las prácticas óptimas en materia de financiamiento para microempresas entre los gobiernos, los donantes y las instituciones privadas y financieras.

Rogamos dirigir sus comentarios, contribuciones y solicitudes de otros números de esta serie a:

CGAP Secretariat  
1818 H Street, NW,  
Washington, DC 20433

Tel: (202) 473 9594

Fax: (202) 522 3744

Correo electrónico:  
CGAP@Worldbank.org

WWW:  
<http://www.cgap.org>

¿Cuál es la mejor forma de respaldar a una institución de microfinanciamiento (IM) que ha demostrado su capacidad de prestar servicios financieros de calidad a un gran número de personas pobres y de hacerlo en forma cada vez más sostenible, desde el punto de vista financiero? La Secretaría del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) ha comenzado a examinar esta interrogante mediante la aplicación de un nuevo modelo de cooperación entre los donantes internacionales y las instituciones de microfinanciamiento. El nuevo enfoque está centrado en una relación de tipo comercial basada en la mutua rendición de cuentas de las partes, el desempeño de las instituciones y la distribución de riesgos. En este número se hace una crítica de la estrategia tradicional “orientada a los proyectos” y a continuación se mencionan brevemente los elementos básicos del nuevo enfoque institucional y se ofrecen algunos ejemplos de la experiencia adquirida por la Secretaría del CGAP.

### Proyectos de microfinanciamiento tradicionales

Tradicionalmente, muchos donantes han considerado que las ONG u otras instituciones de microfinanciamiento son medios para encauzar sus recursos hacia grupos beneficiarios específicos. Normalmente, cada donante especifica cuál debe ser el grupo beneficiario en función de ciertas características particulares relativas al sexo, la ubicación geográfica, el nivel de pobreza o la actividad económica. En general, cada donante exige informes específicos y, a menudo, auditorías independientes

relacionadas con su financiamiento, en lugar de informes sobre el desempeño global de las IM, en particular sobre la eficacia con que han conseguido aumentar el respaldo a los pobres y avanzar hacia la viabilidad financiera.

No es de sorprender que las IM que han logrado atraer recursos de los donantes tengan que hacer juegos malabares para acomodarse simultáneamente a los intereses especiales y a los requisitos en materia de presentación de informes de varios donantes. Además, algunas veces los donantes delimitan las tasas de interés o condiciones aplicadas a sus fondos e imponen sus propios abastecedores para la concesión de asistencia técnica o de equipo. Muchas veces, los fondos se restringen a categorías y propósitos específicos que podrían no coincidir con las necesidades financieras de las IM; por ejemplo, los fondos de los donantes se otorgan para cubrir los costos de operación cuando lo que la IM necesita son fondos en préstamo, o viceversa. Frecuentemente, este enfoque selectivo y orientado a los proyectos hace difícil que las instituciones logren la viabilidad financiera de manera más eficiente. En el mejor de los casos, esta atención especial al proyecto de un donante concreto complica las operaciones, aumenta los costos administrativos e impide que la IM actúe como una empresa en la conducción de las operaciones y la obliga a actuar como una amalgama de fondos especiales. En el peor de los casos, este enfoque crea una dependencia excesiva de los fondos extranjeros y los aportes técnicos y desvía la atención de los objetivos originales de las IM.

Otros problemas del enfoque tradicional guardan relación con los requisitos de los donantes en materia de los desembolsos. A menudo los donantes apremian a las IM para que desembolsen sus fondos a un ritmo que podría no ser el adecuado para su desarrollo interno y sus necesidades de liquidez. Por otro lado, dadas las propias normas sobre desembolso de los donantes, la condicionalidad rara vez tiene carácter obligatorio, y para las IM el incumplimiento o el mal desempeño tiene escasas consecuencias, o ninguna.

Las IM denuncian frecuentemente la discordancia existente entre los objetivos asignados a los fondos y sus necesidades institucionales, por un lado, y la imprevisibilidad de los plazos de desembolso, por el otro. En muchos casos, el proceso de obtención de fondos es lento e inflexible y carece de transparencia.

## Principios del nuevo enfoque institucional

A fin de evitar las dificultades propias del enfoque orientado específicamente a los proyectos, la Secretaría del CGAP, en consulta con los miembros donantes y el Grupo asesor sobre políticas del CGAP, ha aplicado un nuevo enfoque **institucional** para ayudar a las IM con un historial positivo y buenas posibilidades de beneficiar a un gran número de personas y de lograr la viabilidad financiera. Este nuevo enfoque está basado en una asociación de tipo comercial en la cual se determinan claramente las funciones y obligaciones de los donantes y las IM asociadas. Esta relación descansa en el supuesto de que el donante se considera a sí mismo como un “inversionista”, de modo que el desempeño de las instituciones ha sustituido a los dividendos como “rendimiento” de la inversión.

En el marco del nuevo enfoque, el establecimiento de una asociación supone un proceso de solicitud transparente y la existencia de un centro de coordinación claramente identificado para acceder a los fondos, una evaluación institucional exhaustiva, la formulación del plan de actividades a mediano plazo para la IM, la formalización del convenio mediante un acuerdo de asociación y el establecimiento y seguimiento periódico de objetivos institucionales. Si bien existe un cierto margen de flexibilidad en la aplicación de cada etapa, algunos principios básicos permanecen constantes. A continuación se describe el proceso global.

### 1. El centro de coordinación: donde y cómo comenzar

Para muchas IM resulta difícil identificar, dentro del organismo donante, el centro de coordinación apropiado para iniciar el proceso de adquisición de fondos. Frecuentemente, los donantes cuentan con múltiples instrumentos (donaciones, financiamiento mediante préstamos, préstamos a entidades gubernamentales) que son administrados por organismos descentralizados cuyos criterios de financiamiento no son siempre transparentes. La Secretaría del CGAP ha procurado abordar este problema mediante la creación de un centro de coordinación único al que pueden dirigirse todas las IM a

través de un formulario de solicitud estándar de fácil acceso, en el que se indican claramente los criterios de financiamiento.

### 2. Evaluación institucional: inversión inicial

Cuando una institución de microfinanciamiento ofrece buenas perspectivas, la Secretaría lleva a cabo una completa evaluación institucional sobre el terreno. Esta evaluación difiere considerablemente de las evaluaciones tradicionales realizadas por los donantes. Estas últimas tratan de responder a la pregunta: “¿Cómo encaja esta IM en nuestro proyecto?” En cambio, la evaluación institucional se pregunta: “¿Ha logrado esta IM asistir eficazmente a un número cada vez mayor de personas pobres? ¿En qué medida sus planes de crecimiento en el futuro están en consonancia con su actuación en el pasado?” La respuesta a estas preguntas constituye la piedra angular de un proceso de inversión, puesto que permite a ambas partes (el donante y la IM) decidir con conocimiento de causa las prioridades de inversión.

Parte importante de la evaluación consiste en comprender el alcance de la asistencia suministrada por las instituciones de microfinanciamiento y el nivel relativo de pobreza de sus clientes, la calidad de los servicios financieros y la cartera de préstamos, el sistema de administración, la capacidad de gestión, los planes para el futuro, los resultados financieros obtenidos a lo largo del tiempo y la existencia o posibilidad de creación de sistemas de información eficientes. La recopilación de información es obra conjunta de las IM y los encargados de la evaluación. El equipo utiliza un documento Modelo de evaluación, que abarca una amplia gama de aspectos institucionales, financieros y operacionales para orientar la labor de evaluación<sup>1</sup>. El proceso de evaluación puede transformarse en una forma de asistencia técnica a la IM y en un mecanismo de autodiagnóstico institucional. Por ejemplo, en el curso de la evaluación de Compartamos, IM mexicana, se determinó que los sistemas de seguimiento de la cartera y de contabilidad de la institución eran inadecuados para satisfacer sus necesidades actuales y futuras. El equipo de evaluación hizo importantes aportes para el posterior diseño de los sistemas de información de la institución. Casi todas las IM evaluadas hasta ahora por la Secretaría han señalado que las evaluaciones fueron muy útiles para su futuro desarrollo institucional, incluso si no había posibilidades de obtener financiamiento en el futuro inmediato.

La terminación de una evaluación no constituye en sí una garantía de financiamiento para la IM. En el caso de la Secretaría del CGAP, se otorgó financiamiento a 10 de las 17 IM evaluadas hasta junio de 1997, tres lo recibirán probablemente en el futuro, y se estimó que cuatro eran incompatibles con los objetivos del CGAP.

### 3. El plan de actividades: puesta en práctica del proyecto de futuro

Una vez que se ha obtenido, mediante la evaluación, un panorama claro del desempeño de la institución en el pasado y de las ideas de sus directores para el futuro, el paso siguiente es que la IM prepare un plan de actividades. Dicho plan consiste en proyecciones razonables sobre el número de clientes, la cartera y otros datos sobre estados financieros. Estas proyecciones deben basarse en supuestos bien cimentados que reflejen la experiencia adquirida en el pasado y las perspectivas futuras en lo que respecta al número de sucursales y oficiales de préstamo, su capacidad operativa, los posibles productos y el comportamiento de los clientes, los flujos financieros, etc. En el plan de actividades final se determinan las características de la inversión, en particular el monto, los plazos y los objetivos institucionales. Varias de las IM asociadas a la Secretaría del CGAP, como SHARE en la India, ACEP en Senegal y algunos organismos afiliados a Women's World Banking en América Latina, terminaron su plan de actividades durante el período de evaluación o poco después de acabado.

Por otra parte, muchas IM, que de otra forma ofrecerían perspectivas favorables, tienen escasa capacidad de planificación financiera y necesitan respaldo en la formulación de sus planes de actividades. La Secretaría ha ayudado a determinadas IM en este sentido. En el Recuadro 1 se examinan dos formas diferentes de apoyo.

#### Recuadro 1

**Asistencia técnica en especie.** ACODEP, ONG con actividades en Nicaragua, contaba con un nivel relativamente elevado de experiencia e interés en planificación de actividades, pero necesitaba ayuda para abordar los aspectos técnicos de las proyecciones financieras. Como primera medida, el gerente de finanzas de COMPARTAMOS, una de las primeras instituciones que se asoció al CGAP, ayudó a ACODEP a formular su plan de actividades y sus proyecciones financieras —en ambos casos, a petición y a expensas de ACODEP. A continuación se realizó un cursillo muy completo sobre planificación de actividades y proyecciones financieras organizado por el personal de la Secretaría.

**Financiamiento.** Rural Finance Facility (RFF), servicio de financiamiento rural de Sudáfrica, y Zambuko Trust, sociedad fiduciaria de Zimbabwe, necesitaban financiamiento y asistencia técnica para formular su plan de actividades. El CGAP suscribió un acuerdo de asociación con cada una de las instituciones de microfinanciamiento con el objeto de financiar la contratación del personal técnico necesario para formular un plan de actividades de gran alcance respaldado con proyecciones financieras. Esta estrategia tuvo la ventaja de dar a RFF y Zambuko la libertad para contratar cualquier tipo de respaldo especializado que estimaran necesario.

### 4. El acuerdo de asociación: formalización del convenio

En el acuerdo de asociación entre el CGAP y la IM se establecen las normas que regirán esta relación en el futuro. También se describen exhaustivamente los derechos y obligaciones de las partes, los requisitos en materia de presentación de informes, y los objetivos institucionales que servirán de referencia para evaluar el desempeño de la IM.

Las condiciones para el desembolso constituyen tal vez el aspecto más importante del acuerdo de asociación. Estas condiciones no presionan a las IM para que desembolsen los fondos en un marco cronológico restringido. Por el contrario, si la IM necesita fondos antes de la fecha fijada para los desembolsos, puede recibirlos siempre que su desempeño siga siendo satisfactorio y haya justificado plenamente el uso del tramo anterior. En la mayoría de los casos, el desembolso inicial se realiza en el momento de firmarse el acuerdo, en tanto que los futuros desembolsos quedan sujetos al cumplimiento de las metas acordadas. La IM puede utilizar los fondos de la manera que estime conveniente, siempre que sea con fines razonables, y es sometida a supervisión para comprobar si se atiene a sus objetivos de desempeño institucional.

En caso de no cumplirse estos objetivos, el CGAP se reserva el derecho de interrumpir los desembolsos. Lo mismo que los inversionistas comerciales buscan oportunidades alternativas si sus inversiones no ofrecen un nivel de rentabilidad aceptable, de igual modo el CGAP se propone interrumpir la inversión de recursos escasos en instituciones cuyo desempeño no se adecua a las expectativas.

### 5. Objetivos institucionales y requisitos en materia de presentación de informes: responsabilizarse del desempeño

Los objetivos institucionales incluidos en el acuerdo de asociación no son idénticos a las proyecciones financieras contenidas en el plan de actividades, si bien están relacionados con ellas. Muchas veces, las proyecciones financieras representan las metas más “optimistas” (aunque alcanzables) que la gerencia desea alcanzar, en tanto que los objetivos institucionales (generalmente menos ambiciosos) son metas básicas concretas que la gerencia se compromete a conseguir, lo que concede a la IM cierto margen de maniobra en el caso de que surjan problemas.

Los indicadores que son objeto de seguimiento en calidad de objetivos tienen su origen en los resultados de la evaluación institucional previa y en las metas fijadas en el plan de actividades. Este proceso de fijación de objetivos refleja los intereses y proyectos de los administradores de la IM. Más importante, tal vez, es el hecho de que para verificar los indicadores específicos no se necesitan informes independientes. Estos indicadores pueden obtenerse de los estados financieros de la IM y de otros informes que ya se preparan con fines administrativos.

Generalmente, los indicadores específicos están relacionados con el respaldo a los clientes, la calidad de la cartera, el crecimiento, y la rentabilidad, y rara vez son más de cinco. Sin embargo, estos indicadores pueden ser diferentes entre sí y se ajustan de acuerdo al nivel de desarrollo y los problemas específicos de cada IM (véase el Recuadro 2). Por medio de las negociaciones entre las instituciones de microfinanciamiento y la Secretaría del CGAP se fijan metas específicas para cada indicador para un periodo de entre tres y cinco años. Normalmente, estas metas se fijan cada trimestre, si bien los informes sobre el avance logrado podrían ser menos frecuentes.

### Recuadro 2

**SHARE**, réplica de Grameen Bank en la India, se ha propuesto duplicar con creces su labor de asistencia, hasta contar con 11.000 clientes pobres, y lograr la viabilidad financiera para el año 2001. Con este fin, aumentará sus sucursales y realizará inversiones destinadas a fortalecer la capacidad profesional del personal y mejorar los sistemas de información existentes. Entre seis objetivos mensuales de resultados contenidos en el acuerdo de asociación suscrito entre el CGAP y SHARE figuran la ampliación de los servicios a los clientes, el mantenimiento de un alto nivel de calidad de la cartera, la reducción de los costos de operación y la obtención de utilidades para el año 2001.

Centenary Rural Development Bank, de Uganda, es un banco comercial sólidamente establecido que presta servicios a clientes pobres. Durante la evaluación de CGAP, la Secretaría observó que existen ciertas inquietudes ante la posibilidad de que el banco reoriente sus préstamos a clientes más ricos. A fin de garantizar que siga sirviendo a los pobres, el acuerdo de asociación con Centenary incluye el otorgamiento de pequeños préstamos iniciales como objetivo institucional. Otros indicadores incorporados en el acuerdo guardan relación con la situación financiera del banco, como las normas relativas a la suficiencia de capital y los índices de morosidad.

Secretaría visita periódicamente a sus IM asociadas, más que para controlar su desempeño en el sentido tradicional para consolidar la sólida relación que existe entre ambas partes. Estas visitas tienen como fin establecer una relación a largo plazo con dichas instituciones y crear oportunidades para seguir ayudándolas a lograr sus objetivos institucionales. Hasta la fecha, las IM asociadas del CGAP han logrado cumplir fácilmente sus objetivos institucionales.

### Posibilidad de aplicar el nuevo enfoque institucional en el futuro

La Secretaría del CGAP ha contado con una serie de ventajas estructurales al aplicar el nuevo enfoque institucional. En primer lugar, su instrumento de financiamiento —el financiamiento directo a las IM— es especialmente propicio para lograr la responsabilidad entre la Secretaría y las instituciones de microfinanciamiento. En segundo lugar, los mecanismos y procedimientos administrativos son flexibles y transparentes y se ajustan a las necesidades de las IM, lo cual permite a la Secretaría tramitar las inversiones con relativa rapidez, lo que a su vez ayuda a garantizar que estas inversiones sigan ajustándose a las necesidades de dichas instituciones. Finalmente, la Secretaría ha formado gradualmente un equipo de técnicos y recurrido a especialistas altamente calificados de otros organismos a fin de completar todas las etapas del proceso de asociación.

No es seguro que todos los donantes disfruten de estas ventajas. Sin embargo, varios de los principios fundamentales del nuevo enfoque institucional para respaldar a las instituciones de microfinanciamiento pueden incorporarse con mayor facilidad a los programas de muchos de los donantes. Entre esos principios figuran los siguientes: procedimientos más precisos y transparentes, evaluaciones institucionales, en lugar de evaluaciones por proyectos, y un financiamiento basado en el desempeño institucional, en lugar de un financiamiento con fines específicos. A medida que el papel de los donantes en el sector del microfinanciamiento siga evolucionando durante los próximos años, se espera que la adopción del nuevo enfoque institucional, o parte de él, deje un legado de instituciones de microfinanciamiento robustas y sostenibles, capaces de ofrecer servicios financieros de calidad a millones de personas pobres en todo el mundo.

## 6. Labor de seguimiento: mantener la responsabilidad

El éxito del enfoque institucional depende, en gran parte, de que las instituciones de microfinanciamiento supervisen su propio desempeño a la luz de las metas fijadas. Por esta razón, es crucial que ambas partes “hablen el mismo idioma” al calcular los indicadores del desempeño a partir de los estados financieros actuales o previstos de la IM y los sistemas de información para la gestión de las operaciones. La

<sup>1</sup> El Modelo de evaluación puede solicitarse a la Secretaría del CGAP.

Esta Nota fue preparada por Brigit S. Helms, especialista en desarrollo rural de la Secretaría del CGAP.

Directora de la serie de notas Focus: Mohini Malhotra; Traducción: División de Servicios de Traducción del Banco Mundial/Nathalie D'Ambrosio-Vitale; Producción: Valerie Chisholm; EarthWise Printing, Gaithersburg, MD (301) 977-3765.

 Impreso en papel reciclado