

INCORPORACIÓN DE LA POBLACIÓN MÁS POBRE EN LAS MICROFINANZAS: VINCULACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL CON LOS SERVICIOS FINANCIEROS

¿Llegan las microfinanzas a la población más pobre?



Los autores de este número de Enfoques son Syed Hashemi, especialista principal en microfinanzas, y Richard Rosenberg, asesor superior, ambos del CGAP. Los autores desean expresar su agradecimiento a Elizabeth Littlefield por haber aportado la idea inicial de este trabajo. Agradecen también a Alexia Latortue, Jeanette Thomas y Samer Badawi por su importante contribución a este trabajo. Desean agradecer además los valiosos comentarios de Brigit Helms y Ousa Sananikone.

© 2006, Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre

El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) es un consorcio de 33 organismos de desarrollo que apoyan las microfinanzas. Para obtener más información sobre el CGAP, visite su sitio Web: (www.cgap.org).

Las microfinanzas (o los servicios financieros formales para los pobres) ayudan a las personas a luchar contra la pobreza en la situación en que se encuentran y de manera sostenible. Los pobres se valen de préstamos, depósitos y otros servicios financieros para reducir su vulnerabilidad, aprovechar oportunidades y aumentar sus ingresos. Las microfinanzas permiten, indirectamente, mejorar el nivel de escolaridad y la salud de la población y otorgar autonomía a la mujer¹. No obstante, en la mayor parte de los casos, los servicios microfinancieros no llegan a las personas ubicadas en el último peldaño de la escala socioeconómica, es decir, “los más pobres”.

En la actualidad, se discute mucho si las microfinanzas son lo mejor para los más pobres. Muchos millones de personas que subsisten con menos de un dólar por día (los muy pobres) ya tienen acceso a los servicios de las instituciones microfinancieras (IMF). No obstante, son pocas las IMF que llegan a los clientes más pobres, los ubicados en el peldaño más bajo de la escala de pobreza en sus propios países². Aun en el caso de las IMF que centran sus actividades en los clientes muy pobres, existen muchas personas que son demasiado pobres para hacer uso de sus servicios. Por ejemplo, en Bangladesh, donde las IMF se ocupan intensamente de atender a los muy pobres, la concentración de los servicios de las IMF es más alta en el segundo quintilo más pobre y menor en el quintilo más pobre. Los servicios microfinancieros no están dirigidos a la población más pobre³. ¿Por qué?

¹ Littlefield, Elizabeth, Jonathan Murdoch y Syed Hashemi. “¿Constituye el microfinanciamiento una estrategia eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio?” Enfoques, No. 24, Washington, D.C.: CGAP, 2003.

² En este número de Enfoques, se define a los muy pobres como aquellas personas que subsisten con menos de un dólar al día. Los más pobres son la porción de este grupo que se ubica en el escalón más bajo: los indigentes que no cuentan con ninguna fuente confiable de ingresos.

³ Zaman, Hassan, comp. “The Economics and Governance of Non Government Organizations (NGOs) in Bangladesh”, Borrador de consulta, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.



Forjando sistemas financieros que sirvan a los pobres

Un motivo por el cual las personas extremadamente pobres prefieren no pedir préstamos es que piensan que endeudarse probablemente les traería más perjuicios que beneficios. Es posible que una mujer que carece de fuente confiable de ingresos sienta que comprometerse a realizar un pago semanal o mensual la volverá aún más vulnerable, y no lo contrario. A pesar de que si invirtiera el importe del préstamo en una nueva microempresa, su ingreso aumentaría y se estabilizaría, esa inversión constituye una propuesta riesgosa, puesto que un alto porcentaje de las microempresas que se inician terminan fracasando. En vistas de esta situación, muchas personas extremadamente pobres llegan a la conclusión de que ya hay bastante riesgo en sus vidas como para embarcarse en una deuda. Podría argumentarse que algunos de estos miedos posiblemente estén fundados más en la falta de confianza que en la realidad, pero los pobres suelen ser los más capacitados para juzgar su propia situación.

Por otro lado, supongamos que una mujer muy pobre sin una fuente confiable de efectivo *está* dispuesta a solicitar un préstamo. Si se trata de una IMF que utiliza la metodología de préstamos grupales, es posible que las demás integrantes del grupo no quieran hacer frente al aumento de su propio riesgo que entrañaría garantizar el reembolso del préstamo solicitado por la mujer en cuestión.

Además de la autoexclusión y de la exclusión que practican los miembros del grupo, las políticas de las IMF también contribuyen en parte a generar este efecto. Dado que la mayor parte de los microcréditos se otorgan sin garantía, las IMF han comprobado que

el incumplimiento de los préstamos se transforma con rapidez en una epidemia incontrolable a menos que se lo mantenga en niveles muy bajos. Precisamente debido a que la puesta en marcha de una nueva microempresa es tan riesgosa, las IMF, con algunas excepciones, han llegado a la conclusión de que no pueden mantener los incumplimientos dentro de límites controlables si otorgan créditos a clientes que recién se inician en la actividad microempresarial y que carecen de otras fuentes de ingresos para reembolsar el crédito si la nueva empresa fracasa. Esta política es muy racional si la IMF pretende seguir funcionando y brindar atención a un número cada vez mayor de clientes pobres en el futuro, pero la adopción de esta política implica la exclusión de una parte de las personas más pobres del acceso a los servicios financieros.

Otro factor que se debe tener en cuenta es que muchas de las personas más pobres necesitan imperiosamente asistencia no financiera, como alimentos, donaciones o empleo garantizado, antes de poder hacer buen uso de los servicios de préstamo o depósito. A lo largo de los años, la mayor parte de las IMF han llegado a la conclusión de que pueden brindar servicios financieros de un modo más eficaz y sostenible si se centran exclusivamente en los aspectos financieros y evitan ofrecer servicios no financieros, como nutrición, salud y capacitación, o al menos aislando dichos servicios de las operaciones de microfinanciamiento y los agrupan en otro departamento de la institución, con personal propio. Además de las cuestiones relacionadas con la eficiencia y el centro de la atención, es posible que los clientes se sientan confundidos si, por un

lado, una unidad les dona asistencia social, mientras que, por el otro, les exige el reembolso de un préstamo que les ha otorgado⁴.

Estas decisiones que toman los clientes, los grupos de prestatarios y las IMF son por lo general racionales, y el presente documento no recomienda un cambio de dirección en ese aspecto. No obstante, el resultado es que las IMF se ven limitadas en su capacidad para atender a las personas más pobres, que son quienes necesitan más ayuda que cualquier otro grupo y quienes deberían tener prioridad por sobre los demás a la hora de recibir asistencia. Con escasas excepciones, incluso las IMF que orientan su actividad a las personas muy pobres no logran alcanzar a quienes se encuentran en lo más bajo de la escala.

Las microfinanzas no son el único modo de ayudar. Existen otros servicios e instituciones, como los programas de protección social, que normalmente se ajustan más a las circunstancias y necesidades de los más pobres. Para ayudar a los más pobres a acceder a los servicios financieros adecuados se puede comenzar por los programas de protección social que en el futuro ayudarán a los más pobres a lograr dicho acceso. En este número de Enfoques se analizan algunos casos (que quizá sean los precursores de una nueva tendencia) en los que los más pobres participan de programas de protección social financiados mediante donaciones a través de los cuales reciben asistencia no financiera, como empleo, ayuda alimentaria, capacitación, etc., así como asistencia para pasar de su actual nivel de pobreza a uno en

⁴ Una parte minoritaria de las IMF (por ejemplo, aquellas que utilizan el modelo de la Campaña mundial contra el hambre llamado “crédito con educación”) aún integra los servicios no financieros en sus operaciones microfinancieras.

el que puedan hacer buen uso del acceso a los servicios financieros adecuados. Estos ejemplos plantean los siguientes interrogantes: ¿Puede el microfinanciamiento ayudar a los más pobres? En caso afirmativo, ¿de qué modo? ¿Es posible pasar de ser beneficiario de donaciones a clientes propiamente dichos de servicios microfinancieros?

¿Se puede vincular a las microfinanzas con los programas de protección social?

Los programas de protección social fomentan la seguridad económica y social de los pobres a través de distintas medidas que van desde redes de protección social (asistencia alimentaria o empleo garantizado) para aquellos que necesitan imperiosamente ayuda inmediata, hasta seguros sociales para apuntalar a los que corren el riesgo de caer en la indigencia⁵. Encuadradas en una estrategia de protección social, las redes establecidas a tal fin, han logrado llegar y ayudar a quienes se encuentran en el peldaño más bajo de la escala económica, aquéllos que son demasiado pobres para acceder a las microfinanzas convencionales.

A diferencia de las microfinanzas, los programas de protección social requieren fuertes subsidios. La mayor parte de las personas a quienes asisten no pueden afrontar los costos de la ayuda que se les proporciona. Además, las aptitudes que se necesitan para prestar los servicios de las redes de protección social son muy distintas de las que se

⁵ El Banco Mundial define la protección social como “intervenciones públicas para (i) ayudar a los individuos, hogares y comunidades a gestionar mejor el riesgo, y (ii) prestar apoyo a quienes se encuentran en situación de pobreza crítica”. Holzmann, Robert y Steen Jorgensen, “Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond”, Documento sobre protección social No. 6, Washington, D.C.: Banco Mundial, febrero de 2000.

requieren para el otorgamiento de créditos y la prestación de otros servicios financieros. En virtud de éstos y de otros motivos, las IMF no deberían ampliar su abanico de servicios ofreciendo también actividades relacionadas con las redes de protección social.

Sin abandonar este principio general, algunas IMF han encontrado maneras de asociarse con programas de protección social ya existentes con la esperanza de resultar útiles, al menos indirectamente, a los más pobres. Algunos programas de protección social y de donaciones brindan información y capacitación financiera a sus beneficiarios con la intención de que luego puedan vincularse con las IMF. Esta colaboración se basa en la premisa de que muchos indigentes pueden ahorrar, comenzar a generar activos y, con el tiempo, hacerse de los recursos y la confianza necesarios para emprender actividades económicas sostenibles. Es en ese momento cuando pueden aprovechar los préstamos y otros servicios financieros brindados por las IMF. En otras palabras, los beneficiarios de los programas de protección social pueden pasar a convertirse en clientes propiamente dichos de productos microfinancieros.

En este número de Enfoques se analizarán dos modelos básicos de vinculación entre las IMF y los programas de protección social. En el primero, los mismos programas de protección social organizan servicios financieros básicos para sus beneficiarios a fin de ayudarlos a administrar mejor sus medios de subsistencia. En este caso, la participación de la IMF es limitada: simplemente actúa en coordinación con el programa de protección social para encontrar clientes entre quienes hayan logrado buenos

resultados con el programa de protección social. En este modelo, la IMF cuenta con la ventaja de que el programa genera información acerca del comportamiento de los participantes, y esto puede ayudarla a determinar con más precisión quiénes tienen más probabilidades de reembolsar los préstamos. A la hora de solicitar un microcrédito ordinario a una IMF, las participantes con un buen historial en lo que respecta a asistir al trabajo, ahorrar con regularidad o incluso devolver un préstamo otorgado en el marco del programa de protección social serían consideradas prestatarias menos riesgosas. Las IMF que tengan acceso a este tipo de información pueden otorgar a los clientes más pobres préstamos más seguros que aquellas que carezcan de estos datos.

Esta relación también beneficia a los participantes en la red de protección social, porque les ofrece una perspectiva de progreso a largo plazo e incentiva el buen desempeño durante el período de participación en el programa de protección social. Ésta es una situación en la que todos ganan y que genera muy pocos costos o riesgos adicionales tanto para el programa como para la IMF. Aun una IMF poco sólida puede valerse de esta estrategia para llevar a cabo su misión social y aceptar clientes prometedores sin poner en peligro su capacidad para lograr la sostenibilidad.

En el segundo modelo, la colaboración entre la IMF y el programa de protección social es más estrecha. En estos casos, la IMF constituye una institución subsidiaria o afiliada distinta que trabaja en relación directa con los participantes en el programa de protección social. La subsidiaria, en colaboración con el programa de protección

social, brinda servicios no financieros y, quizá, algún plan de ahorro y crédito subvencionado. Quienes logren buenos resultados pasan a tener acceso a los servicios ordinarios de la IMF. La subsidiaria necesitará contar con dinero en condiciones favorables para poder ofrecer sus servicios a los participantes hasta que éstos puedan acceder al programa de microfinanciamiento convencional.

Este segundo modelo entraña riesgos y costos altos para la IMF, incluido el riesgo de que las “donaciones” otorgadas como parte del programa de protección social socaven la disciplina de reembolso estricto, que es parte esencial de las operaciones de microcrédito de una IMF. Es necesario que haya una clara distinción entre el componente del programa de protección social y el de la IMF. Por lo general, esto se logra utilizando distinto personal, que trabaja en una subsidiaria aparte. Este modelo de participación directa dará buenos resultados sólo en el caso de una IMF bien arraigada y extraordinariamente sólida, cuya actividad principal se desarrolle de manera constante y sostenible como para permitirle tener sus recursos de personal y dirección dispersos.

Programas de protección social que brindan capacitación y crean clientes a las IMF

CARE Bangladesh: el Programa de mantenimiento rural

El Programa de mantenimiento rural (RMP, por sus iniciales en inglés) de CARE Bangladesh comenzó en 1982 como un programa de obras públicas que da empleo a mujeres indigentes de zonas rurales: mujeres que son jefas de familia o están casadas

con hombres discapacitados y no tienen ninguna otra fuente de ingreso. Estas mujeres son convocadas para participar en el RMP durante un período fijo de cuatro años. Reciben un salario en efectivo por realizar el mantenimiento de los caminos de tierra del poblado. Para entrar en el programa, las mujeres deben tener entre 18 y 35 años y ser físicamente aptas para realizar el trabajo. Todas las mujeres que integran el programa deben participar en un plan de ahorro obligatorio que retiene la quinta parte de sus ingresos⁶. A las participantes se les imparten conocimientos sobre aritmética elemental, derechos humanos, igualdad de género, y salud y nutrición, así como aptitudes para generar ingresos y administración de microempresas. Luego de la terminación del ciclo del programa, CARE continúa brindándoles asesoramiento en materia de administración de empresas durante un año.

El RMP se aplica en el 90% de los distritos rurales de Bangladesh, y sus miembros mantienen 84.000 kilómetros de caminos. En él participan más de 40.000 mujeres a la vez, y 10.000 terminan el programa cada año⁷.

El RMP tiene como objetivo lograr que sus participantes dejen de depender continuamente de la asistencia externa. La estrategia consiste en generar nuevas microempresarias que cuenten con las aptitudes necesarias y un capital inicial acumulado gracias al ahorro obligatorio. Si bien no todas las mujeres tienen éxito como micro-

⁶ En la actualidad, el salario diario es de aproximadamente US\$0,85. Se le retiene US\$0,17 en carácter de ahorro obligatorio.

⁷ Cada año se incorporan 10.000 mujeres para reemplazar a las 10.000 que terminan el programa al cabo de cuatro años. Ahmed, Shaikh S., *Delivery Mechanisms of Cash Transfer Programs to the Poor in Bangladesh*, Washington, D.C.: Banco Mundial, mayo de 2005.

empresarias, los logros del RMP son notables. El 79% de quienes terminan el programa continúa trabajando por cuenta propia en actividades microempresariales tres años después de la finalización del ciclo. Durante el RMP, las participantes reciben información acerca de las IMF locales y se las alienta a que, una vez finalizado el programa, se acerquen a dichas instituciones para solicitar capital de trabajo o fondos para expandirse. A comienzos de 2005, CARE realizó en Bangladesh una encuesta sobre la seguridad en el hogar, que ha revelado que el 63% de quienes terminaron el RMP continúan siendo miembros de alguna organización no gubernamental (ONG) aun tres años después de haber finalizado el programa⁸.

Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y CARE. Malawi: Programa de mantenimiento de la infraestructura de la Región Central (CRIMP) una iniciativa menos eficaz

El éxito del RMP no debe llevar a pensar que es fácil incorporar en las microfinanzas a quienes finalizan un programa de empleo. En Malawi se intentó aplicar un programa semejante, pero éste no pudo ofrecer a sus participantes soluciones sostenibles en el largo plazo.

A fines de 1999 se inició en dos distritos de la Región Central de Malawi el Programa de mantenimiento de la infraestructura de la Región Central (CRIMP, por su sigla en inglés), una iniciativa del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) y CARE. El CRIMP fue concebido como un

⁸ Mensaje de correo electrónico del Dr. Phillip Tanner, coordinador de programa, RMP.

proyecto piloto de dos años de duración para ofrecer a las mujeres pobres empleo en el mantenimiento de caminos. El programa empleó a 1.600 mujeres. Las participantes recibían capacitación en materia de solidaridad de grupo, fomento de la confianza y conocimientos comerciales básicos. También se las ayudaba a elegir la actividad económica adecuada. Se les descontaba un tercio de sus ingresos en concepto de ahorro obligatorio, monto que se les devolvía al finalizar el programa de empleo. Las participantes también ahorraban para conformar un fondo grupal voluntario, con el que otorgaban préstamos a otras integrantes del grupo. El proyecto finalizó a comienzos de 2002. Algunos componentes del proyecto fueron incorporados más adelante en el programa nacional de protección social⁹.

El CRIMP logró llegar a las mujeres más pobres, organizar un programa de ahorro eficaz y brindar capacitación útil. Las evaluaciones del programa indican que los ingresos obtenidos por trabajar en el mantenimiento de los caminos, junto con la capacitación recibida, ayudaron a la mayoría de las participantes a iniciar actividades generadoras de ingresos (por lo general, en la agricultura y el comercio en muy pequeña escala). Los ahorros resultaron ser muy útiles para satisfacer las necesidades de consumo de emergencia, en particular durante una de las “crisis del maíz”, cuando la mayoría de los hogares enfrentó largos períodos de hambruna¹⁰. Aproximadamente la mitad de quienes participaron en el CRIMP

⁹ Potter, Harry, y otros, “Malawi Central Region Infrastructure Maintenance Programme: Final Output to Purpose Review”, Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2002. www.caremalawi.org.

¹⁰ Pinder, Caroline, “Economic Pathways for Malawi’s Rural Households”, Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2003, y Potter (2002).

mantuvieron la cultura del ahorro aun tres años después de la finalización del programa y manifestaron que usaron lo ahorrado para emergencias y para llevar adelante sus pequeñas empresas¹¹. Sin embargo, persisten las restricciones al crédito, y no se avizora la recuperación económica a largo plazo.

El CRIMP partió de la premisa de que los ahorros y la capacitación que recibían las participantes les permitirían actuar como microempresarias que pedirían préstamos a las IMF para destinarlos a capital de trabajo, expansión de la empresa, y otros servicios financieros. Pero el programa no pudo lograr la participación de las IMF. Los distritos comprendidos eran demasiado pobres para despertar el interés de las IMF. En consecuencia, si bien el programa creó un mecanismo de ahorro, alentó la disciplina financiera y ayudó a poner en marcha actividades generadoras de ingresos, no brindó el respaldo necesario para realizar la transición hacia los servicios de las IMF.

Participación directa de IMF en los programas de protección social

Comité de Fomento Rural de Bangladesh: el Programa de generación de ingresos para el desarrollo de grupos vulnerables

El Programa de generación de ingresos para el desarrollo de grupos vulnerables (IGVGD por sus siglas en inglés) de Bangladesh constituye una asociación entre el gobierno, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y una IMF de primera línea: el Comité de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC, por su sigla en inglés).

Los participantes del programa son mujeres indigentes de zonas rurales que tienen muy escasas o nulas oportunidades de trabajo remunerado. El BRAC llegó muy pronto a la conclusión de que es difícil incluir a la población más pobre en sus operaciones microfinancieras convencionales, puesto que esas personas no necesitan créditos, sino asistencia inmediata en forma de donaciones para poder sobrevivir. El BRAC también sabe que la asistencia gubernamental de poco sirve para resolver los problemas de largo plazo relativos al acceso de los indigentes a los alimentos, que es limitado e imprevisible. Es consciente también de que los fondos públicos son insuficientes para atender a todos los indigentes durante períodos prolongados. El objetivo del programa IGVGD es construir un puente que ayude a los participantes a pasar de un programa de subsistencia muy subvencionado a uno de microcrédito sostenible.

El IGVGD se basa en un programa oficial de protección social que durante 18 meses provee cereales en forma gratuita a hogares a cargo de mujeres indigentes, que son los más acechados por el hambre. Una unidad del BRAC que está completamente separada de las operaciones de microfinanciamiento ordinario se encarga de organizar a las mujeres en grupos, recaudar los ahorros y brindar capacitación en materia de horticultura, cría de aves de corral y otros animales. Luego de la capacitación, las participantes reciben pequeños préstamos (US\$50) para financiar actividades generadoras de ingresos en pequeña escala. Los pagos por estos préstamos son tan reducidos que pueden ser costeados con los cereales que las mujeres reciben. El BRAC no se esfuerza por recu-

¹¹ Scharff, Xanthe, "Ex-Post Evaluation of CARE International's Central Region Infrastructure Maintenance Program (CRIMP) in Malawi", diciembre de 2005, mimeografía.

perar los costos administrativos y financieros de estos préstamos, por lo que dichos costos, al igual que los demás servicios, deben ser subvencionados con donaciones. Para cuando termina el ciclo de los cereales obtenidos gratuitamente, las participantes ya han recibido capacitación, han administrado un crédito, se han embarcado en algún tipo de actividad empresarial y han acumulado ahorros que podrán utilizar como capital de inversión. También han adquirido confianza gracias a la participación en grupo. A esta altura, la mayoría de las participantes están listas para emprender actividades generadoras de ingresos y convertirse en clientes de programas regulares de microfinanciamiento.

Los resultados obtenidos por el IGVGD son notables. Desde su creación, el programa ha llegado a 1,6 millones de mujeres indigentes. Casi las dos terceras partes de esa cifra han salido de la pobreza extrema y se han convertido en clientes de servicios microfinancieros que no han vuelto a requerir asistencia de socorro adicional. Encuestas realizadas entre clientes del IGVGD revelan que las participantes de este programa han incrementado sus ingresos y sus bienes materiales (por ejemplo, huertos familiares, tierra, camas y mantas) y que ha disminuido la mendicidad entre ellas. En estudios en los que se analiza cómo las clientas se ven a sí mismas, se indica que las participantes en el IGVGD se sienten más confiadas luego de haber formado parte del programa y creen que sus vidas han mejorado¹².

¹² Hashemi, Syed, “Establecimiento de vínculos entre las microfinanzas y los programas de protección social para la inclusión de los más pobres”, Enfoques No. 21, Washington, D.C.: CGAP, 2001. Matin, Imran y Rabeya Yasmin, “Managing Scaling Up Challenges of a Program for the Poorest”, en *Scaling Up Poverty Reduction*, Washington, D.C.: CGAP, 2004.

El modelo del programa IGVGD se está aplicando en Bangladesh. El gobierno y el PMA colaboraron con otras diez IMF para ofrecer una combinación similar de cereales y servicios financieros a unas 44.000 mujeres durante el ciclo 2003-04.

Alexandria Business Association, Egipto: Proyecto hacia el empleo por cuenta propia

Alexandria Business Association (ABA) se constituyó en Egipto en 1988 como una organización sin fines de lucro. Administra dos programas microfinancieros: el Proyecto de pequeñas empresas y microempresas, que otorga préstamos por un monto promedio de US\$500, y el Programa de incubación de microempresas, dirigido exclusivamente a los muy pobres, en especial a mujeres, que ofrece préstamos por montos de entre US\$25 y US\$125.

En marzo de 2000, ABA lanzó su Proyecto hacia el trabajo por cuenta propia (TSEP, por su sigla en inglés), destinado a quienes no quieren o no pueden acceder al Programa de incubación por ser demasiado pobres. Este proyecto, financiado mediante donaciones de caridad hechas por el sector empresarial realiza como parte de sus obligaciones religiosas. El TSEP otorga donaciones de US\$50 a personas desempleadas. La primera cuota de US\$25 se entrega a los clientes una vez que demuestran al personal a cargo del programa su firme intención de dedicarse completamente a una empresa económicamente viable. La segunda cuota de US\$25 se les entrega cuando han cumplido tres meses de actividad empresarial exitosa y se comprometen a expandirla. El TSEP está concebido de modo que al finalizar, los participantes puedan pasar en pri-

mer lugar al Programa de incubación y luego al Proyecto de pequeñas empresas y microempresas.

Hasta fines de 2005, el TSEP entregó 2.300 donaciones. El 70% de quienes las recibieron continuó con sus actividades empresariales, pero, hasta el momento, sólo el 5% ha ingresado en el Programa retoños. Según los encargados del TSEP, el hecho de utilizar el mismo personal dedicado a créditos para otorgar donaciones transmite mensajes encontrados a los participantes, por lo que éstos se muestran renuentes a ingresar en el Programa de incubación. Por este motivo, el TSEP está organizando nuevos sistemas que contarán con personal distinto y mejorarán la comunicación. El personal del TSEP trabajará en colaboración con los clientes para asegurarse de que comprendan que las donaciones se otorgan una sola vez y que las futuras operaciones y la expansión de su empresa dependerán de su acceso a fuentes de crédito confiables.

Enseñanzas

Los estudios de caso presentados en este número de Enfoques representan distintos modos de vincular programas subvencionados de protección social ya existentes con programas microfinancieros. Muestran también que la adecuada secuencia del apoyo puede generar resultados beneficiosos para los más pobres. Los programas aquí mencionados comienzan con donaciones dirigidas a satisfacer las necesidades inmediatas y a generar “micro activos”. Luego brindan formación profesional y en administración de empresas, servicios de ahorro y, en algunos casos, pequeños créditos para preparar a

los clientes para dirigir microempresas. Es probable que quienes logran pasar de una a otra etapa de esta secuencia estén en condiciones de convertirse en clientes de las microfinanzas convencionales.

Si bien no hay garantías de que todos los que llevan a feliz término su participación en estos programas de apoyo se incorporarán a las microfinanzas, los programas de apoyo debidamente estructurados pueden ser muy útiles como vía de acceso al microfinanciamiento. Cabe señalar, no obstante, que aun en el mejor de los casos, entre la quinta y la tercera parte de las mujeres que completan estos programas vuelven a caer en la indigencia y a requerir asistencia de las redes de protección social.

El programa de protección social y la institución microfinanciera que se asocian en estos programas conjuntos tienen sus propias ventajas comparativas. Mezclar las funciones de cada uno puede menoscabar la eficacia del modelo de asociación. Las aptitudes que se requieren para administrar donaciones son distintas de las necesarias para brindar servicios financieros sostenibles. La viabilidad del microcrédito depende de una disciplina de reembolso estricto, y ésta se vería menoscabada si la institución crediticia fuera la misma que otorga donaciones.

Los programas de protección social o de donaciones deben primero realizar una selección eficaz de sus destinatarios y luego asegurarse de que éstos reciban la asistencia adecuada. Si el programa de protección social incluye pequeños préstamos subvencionados que sirven de “entrenamiento”, probablemente convenga que sean administrados por especialistas en microcrédito,

pero en forma separada de las operaciones crediticias ordinarias de la IMF involucrada. Las instituciones financieras, por su parte, deben asegurarse de contar con un proceso para seleccionar a quienes concluyen el programa de asistencia de manera exitosa de modo que puedan incorporarse como parte de su clientela habitual. Los programas eficaces suelen caracterizarse por:

- Contar con los servicios de una entidad profesional diferente para ejecutar programas subvencionados de donaciones o programas de protección social. Estos tipos de programas no forman parte de las competencias básicas de las IMF.
- No enviar mensajes encontrados acerca de las donaciones y los préstamos. Las IMF deben asegurarse de que las personas que ingresan en sus programas luego de haber finalizado uno de protección social, comprendan la necesidad de adoptar una disciplina financiera estricta.
- Comenzar los servicios financieros con ahorros, aun cuando los participantes están recién incorporándose en programas de protección social. De este modo se generan “micro activos”, se crea una cobertura contra efectos adversos y se inicia a los participantes en una cultura de reembolsos regulares.
- Brindar formación profesional, asesoramiento en materia empresarial e información sobre las instituciones financieras como parte del programa de protección social.
- Comenzar con préstamos simples para actividades económicas sencillas. Una vez que los negocios se ponen en mar-

cha, los participantes ya están listos para convertirse en clientes de IMF convencionales.

- Identificar a los participantes emprendedores que pueden ser incorporados luego a los servicios de las IMF.

Los casos analizados ponen de relieve tanto el potencial para un paso exitoso a los servicios microfinancieros como algunas de las dificultades inherentes a este pasaje. Aun en el mejor de los casos (por ejemplo, en el del BRAC y el IGVGD, o en el de CARE y el RMP), entre la quinta y la tercera parte de los participantes vuelven a caer en la indigencia y a requerir asistencia de los programas de protección social.

En el primer modelo, los programas de donaciones y de protección social brindan capacitación e información con el fin de preparar a los participantes para su incorporación a los programas de microfinanciamiento. Las IMF ofrecen servicios financieros a las personas que hayan tenido un buen desempeño durante su participación en los programas de protección social. Éste es un modelo en el que todos salen ganando que beneficia tanto a la IMF como al programa de protección social y que, a la vez, genera muy poca carga y riesgo adicional cuando la IMF ya cuenta con sistemas adecuados para atender a clientes muy pobres. Aun una IMF nueva y relativamente poco sólida puede asociarse con un programa de protección social siguiendo este modelo.

El segundo modelo plantea mayores exigencias a la IMF, en especial en los casos en que la colaboración incluye préstamos subvencionados a los indigentes participantes en los planes de protección social, destina-

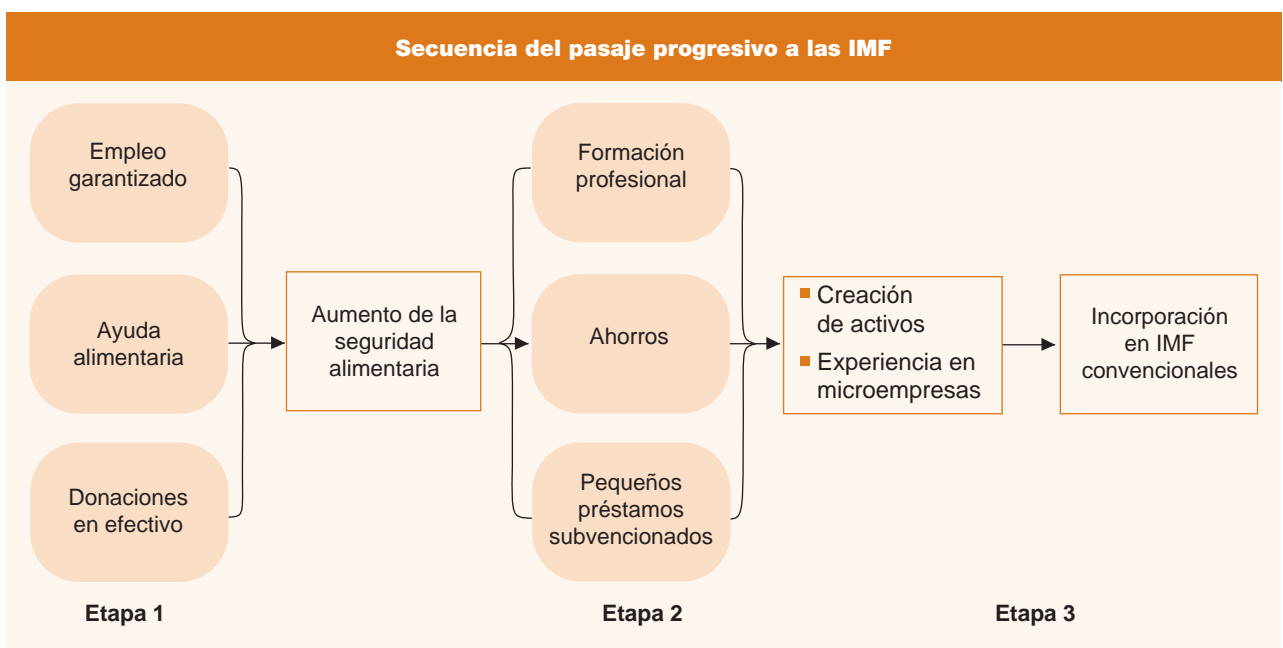
dos a financiar la puesta en marcha de microempresas. En este tipo de asociaciones deberían participar sólo las IMF bien arraigadas cuya actividad básica de concesión de microcréditos sea estable y sostenible desde el punto de vista operacional y financiero.

Conclusión: hacia el diálogo y la experimentación

Las personas más pobres, a quienes les cuesta acceder a las microfinanzas, son precisamente el centro de atención de una iniciativa de desarrollo de suma importancia: las redes de protección social como parte de la estrategia de protección social. Pero la actividad microfinanciera por lo general ha ignorado la esfera de la protección social o ha tomado distancia de ella deliberadamente. Los que se dedican a las microfinanzas suelen equiparar la protección social (en particular, las redes) a donaciones y subsidios que distorsionan los mercados y perjudican los esfuerzos por lograr la sostenibili-

dad. A su vez, es común que los expertos en protección social asocien a las microfinanzas con el endeudamiento que aumenta la vulnerabilidad de los pobres.

Estas creencias impiden la investigación creativa de algunas posibles sinergias importantes. El sector de las microfinanzas debe examinar nuevos enfoques si pretende ampliar el impacto de sus servicios a los más pobres. Los programas de protección social deben ayudar a quienes participan en ellos a crear un plan viable de largo alcance (una hipótesis de progreso) que incluya el acceso a los servicios financieros. Es posible que los que se dedican a las microfinanzas y a la protección social puedan satisfacer ambas necesidades mediante una colaboración cuidadosamente estructurada. Si los expertos de ambas áreas dejan los prejuicios de lado, comienzan a dialogar más y participan en iniciativas de colaboración en beneficio mutuo, se podrá explotar el potencial que encierran estas asociaciones.





Bibliografía

- Ahmed Shaikh S. *Delivery Mechanisms of Cash Transfer Programs to the Poor in Bangladesh*. Washington, D.C., Banco Mundial, mayo de 2005.
- Hashemi, Syed. "Establecimiento de vínculos entre las microfinanzas y los programas de protección social para la inclusión de los más pobres". *Enfoques*, No. 21, Washington, D.C.: CGAP, 2001.
- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond". Documento sobre protección social No. 6. Washington, D.C.: Banco Mundial, febrero de 2000.
- Littlefield, Elizabeth, Jonathan Murdoch y Syed Hashemi. "¿Constituye el microfinanciamiento una estrategia eficaz para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio?" *Enfoques*, No. 24. Washington, D.C.: CGAP, 2003.
- Matin, Imran y Rabeya Yasmin. "Managing Scaling Up Challenges of a Program for the Poorest", en *Scaling Up Poverty Reduction*, Washington, D.C.: CGAP, 2004.
- Pinder, Caroline. "Economic Pathways for Malawi's Rural Households", Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2003.
- Potter, Harry y colaboradores. "Malawi Central Region Infrastructure Maintenance Programme. Final Output to Purpose Review". Lilongwe, Malawi: CARE Malawi, 2002. www.caremalawi.org.
- Scharff, Xanthe. "Ex-Post Evaluation of CARE International's Central Region Infrastructure Maintenance Program (CRIMP) in Malawi". Mimeografía. Diciembre de 2005.
- Zaman, Hassan, comp. "The Economics and Governance of Non Government Organizations (NGOs) in Bangladesh", Borrador de consulta. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2005.

Comparta este número de Enfoques con sus colegas o solicite ejemplares adicionales de este u otros artículos de la serie.

El CGAP agradecerá sus comentarios sobre este trabajo.

Todas las publicaciones del CGAP están disponibles en su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
1818H Street, NW
MSN Q4-400
Washington, DC 20433 EE.UU.

Tel: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org