

FOCUS

Nota N° 1
Septiembre de 1998
VERSIÓN REVISADA

El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre: un programa 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>

El microfinanciamiento se define como el suministro de crédito, ahorros y otros servicios financieros a sectores más pobres de la población. Al proveerse estos servicios a los hogares de escasos recursos se ofrecen oportunidades para que los pobres creen, posean y acumulen bienes, y para fomentar el consumo. Las organizaciones no gubernamentales especializadas y ciertos bancos comerciales como BRI-Unit Desa (Indonesia), Grameen Bank (Bangladesh), K-Rep (Kenya) y Prodem/BancoSol (Bolivia), entre otros, cumplieron una misión pionera en el ámbito del microfinanciamiento. Estas entidades han demostrado que los segmentos de la población tradicionalmente excluidos por las instituciones del sector financiero estructurado pueden, de hecho, convertirse en un mercado para el suministro de servicios bancarios innovadores y comercialmente viables. El microfinanciamiento representa un importante cambio de orientación con respecto a experiencias anteriores en el suministro de crédito a los pobres a través de instituciones financieras (a menudo entidades públicas) con tasas de interés subvencionadas y tasas de recuperación de los préstamos muy bajas o inexistentes. Las instituciones de microfinanciamiento exitosas son, principalmente, organizaciones locales que prestan servicios a un considerable número de personas pobres y que, además, son viables desde el punto de vista comercial.

A pesar del creciente número de instituciones de microfinanciamiento, según cálculos aproximados éstas han penetrado menos del 2% del mercado total de servicios de microfinanciamiento. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) es un programa de múltiples donantes destinado a ampliar y profundizar los logros alcanzados por las instituciones de vanguardia en este terreno. La misión del CGAP consiste en aumentar el acceso de los pobres a servicios financieros de alta calidad proporcionados por instituciones de microfinanciamiento sostenibles o potencialmente sostenibles.

El CGAP se constituyó oficialmente el 27 de junio de 1995, por un período de tres años, con la participación de diez miembros donantes bilaterales y multilaterales. En los primeros tres años (primera etapa del CGAP) 16 organismos donantes se han adherido a los miembros originales para respaldar la iniciativa del CGAP (véase el cuadro).

Miembros donantes del CGAP, julio de 1998

Donantes bilaterales

Alemania
Australia
Bélgica
Canadá
Dinamarca
Estados Unidos
Finlandia
Francia
Italia
Japón
Luxemburgo
Noruega
Países Bajos
Reino Unido
Suecia
Suiza

Donantes multilaterales

Banco Africano de Desarrollo
Banco Asiático de Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo
Banco Mundial
Comisión Europea
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Oficina Internacional del Trabajo
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En su primera etapa, los principales objetivos del CGAP fueron difundir las enseñanzas obtenidas por los especialistas, propiciar e incorporar las prácticas óptimas en materia de microfinanciamiento en las políticas y operaciones de los donantes —sobre todo el Banco Mundial—, contribuir a la formación de políticas de apoyo a las instituciones de microfinanciamiento, e invertir en instituciones de microfinanciamiento calificadas con el propósito de extender y profundizar sus servicios y lograr la sostenibilidad financiera.

En los párrafos que siguen se destacan algunas de las actividades realizadas durante esta primera etapa.

Difusión: Las publicaciones del CGAP (la serie Focus, un boletín informativo semestral, y la serie de Estudios Especiales), disponibles en inglés, español y francés, se distribuyeron a más de 6.000 lectores. Además, el CGAP estableció vínculos de colaboración con 12 redes de especialistas en todo el mundo para promover el aprendizaje y el intercambio entre profesionales, y puso en marcha iniciativas para fortalecer la capacidad a nivel regional en África oriental, occidental y meridional. A fin de satisfacer las necesidades del sector, el CGAP creó instrumentos operacionales para los especialistas y donantes en las áreas de sistemas de información para la administración, planificación comercial y proyecciones financieras, y normas sobre auditoría, entre otras.

Incorporación de los donantes. El CGAP realizó un estudio de la cartera de microfinanciamiento del Banco Mundial para identificar aquellos aspectos de sus operaciones que requerían mejoras. Además, el CGAP colaboró con otros grupos dentro del Banco Mundial (como el programa de servicios financieros sostenibles a sectores de ingresos bajos) a fin de crear una guía práctica sobre microfinanciamiento para el personal de las organizaciones donantes, y para organizar varios cursos de capacitación dirigidos al personal del Banco Mundial y otros organismos donantes.

Marco normativo: El CGAP ha colaborado, sobre una base selectiva, con otros donantes a nivel regional o nacional (nueve países de África occidental al amparo del BCEAO, China, Perú, la República Unida de Tanzania y Viet Nam) para señalar a la atención de los encargados de las políticas algunos aspectos del microfinanciamiento como los marcos jurídicos para las instituciones de microfinanciamiento, las normas relativas a las tasas de interés, y las directrices sobre regulación y supervisión de dichas instituciones.

Invertir en instituciones de microfinanciamiento elegibles: Durante su primera etapa, el CGAP administró también un pequeño fondo de donaciones destinado a respaldar instituciones de microfinanciamiento elegibles a fin de crear una segunda generación de instituciones sostenibles que presten servicios a la población más pobre. En junio de 1998, el Comité de Inversiones del CGAP había aprobado alrededor de 57 donaciones por un monto total de US\$26 millones. Véase el cuadro por la distribución de estas donaciones, por propósito y región.

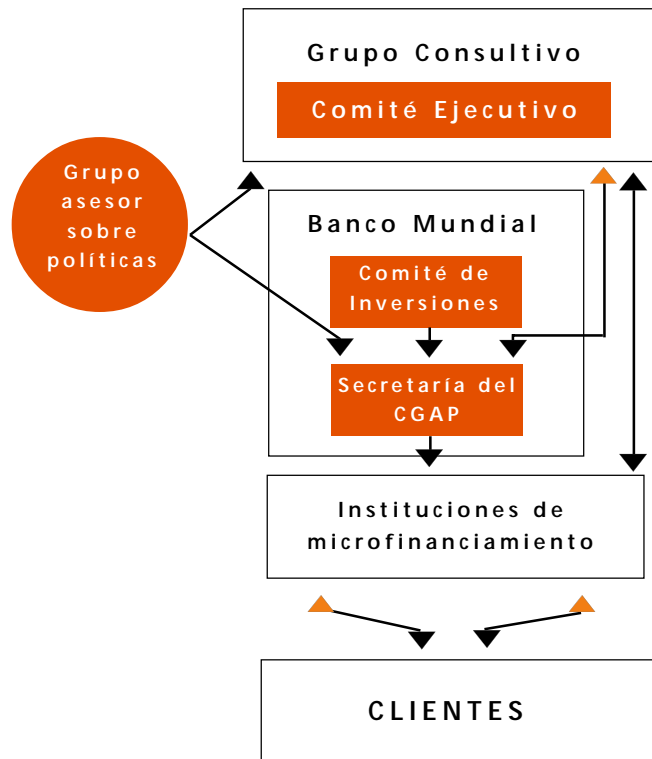
CGAP 2

En vista de los resultados obtenidos durante su primera etapa, el CGAP fue extendido por sus miembros donantes por un período adicional de cinco años a partir del 1 de julio de 1998. El objetivo de esta segunda etapa del CGAP, denominada CGAP 2, es ampliar los logros alcanzados durante la primera etapa.

Estructura del CGAP 2

El CGAP está compuesto por cinco órganos principales:

1. El Grupo Consultivo
2. El Comité Ejecutivo
3. El Grupo asesor sobre políticas
4. El Comité de Inversiones
5. La Secretaría del CGAP



El Grupo Consultivo

El Grupo Consultivo está integrado por 26 miembros donantes. Ismail Serageldin, Vicepresidente de Programas Especiales del Banco Mundial, es su Presidente electo. La función del Grupo Consultivo consiste en incorporar las enseñanzas adquiridas sobre prácticas óptimas en el ámbito del microfinanciamiento en sus respectivos organismos como una forma de mejorar la calidad de sus operaciones de microfinanciamiento.

El Comité Ejecutivo

El Grupo Consultivo eligió a seis miembros para que integren un Comité Ejecutivo que represente sus intereses e informe periódicamente a todos los miembros donantes. El nuevo Comité Ejecutivo está constituido por representantes del Departamento para el Desarrollo Internacional (DPDI) del Reino Unido, Noruega, Alemania, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional. El Comité Ejecutivo es presidido por David Wright, del DPDI.

Cuadro: Donaciones del CGAP hasta junio de 1998 (dólares de EE.UU.)

	África	Asia	América Latina y el Caribe	Oriente Medio y Norte de África	Europa y Asia Central	Nivel Mundial	Total
Fondos para instituciones de microfinanciamiento que prestan servicios a consumidores	4.705.000	5.522.625	9.050.000	250.000	50.000		19.527.625
Financiamiento para redes/ fortalecimiento de la capacidad	2.228.000	1.151.000	98.600		378.000	751.125	4.606.725
Políticas/prácticas óptimas	250.000	347.647	65.000	15.000		300.000	977.647
Desarrollo de productos						890.700	890.700
Total regional	7.183.000	7.021.272	9.213.600	265.000	428.000	1.941.825	26.052.697
Número de inversiones	14	16	10	2	2	13	57

El Grupo asesor sobre políticas

El Grupo asesor sobre políticas está formado por 11 expertos en microfinanciamiento. Cada año, la tercera parte de sus miembros, que son elegidos por el Grupo Consultivo, serán reemplazados a fin de lograr una amplia representación al mismo tiempo que se mantiene la continuidad. Las siguientes son las principales funciones del Grupo asesor sobre políticas:

- incorporar las opiniones e inquietudes de los especialistas en las políticas, los procedimientos, los instrumentos y los conocimientos de la Secretaría del CGAP y de los miembros donantes;
- transmitir mensajes sobre prácticas óptimas a los profesionales de las instituciones de microfinanciamiento y a los gobiernos;
- poner a prueba y utilizar, antes que nadie, los instrumentos creados por el CGAP, y
- promover y alentar la transparencia en esta área de actividad mediante la difusión de información financiera y sobre la situación de pobreza de los clientes proporcionadas por las instituciones pertenecientes al Grupo asesor sobre políticas.

Miembros del Grupo asesor sobre políticas

PRESIDENTE: **Kimanthi Mutua**, *Kenya Rural Enterprise Program*
Renée Chao-Beroff, *Centre International de Développement et de Recherche*

Vijaylakshmi Das, *Friends of Women's World Banking*

Nabil El Shami, *Alexandria Business Association*

Sukor Kasim, *CASHPOR*

Maria Nowak, *Association pour le Droit à l'Initiative Économique*

María Otero, *Accion International*

Alpha Ouédraogo, *Réseau des Caisses Populaires du Burkina Faso*

Pilar Ramírez, *Fomento de Iniciativas Económicas*

Kerfalla Yansane, *Banco Central de la República de Guinea*

Muhammad Yunus, *Grameen Bank*

El Comité de Inversiones

El Comité de Inversiones examina, evalúa y aprueba las donaciones del Fondo del CGAP. El Comité está integrado por funcionarios superiores del Grupo del Banco Mundial y es presidido por Jean-François Rischard, Vicepresidente del Banco Mundial en Europa. Los miembros del Comité Ejecutivo también participan en las reuniones del Comité de Inversiones.

La Secretaría del CGAP

La Secretaría del CGAP se encarga de poner en práctica el mandato del CGAP y está ubicada en la Vicepresidencia de Desarrollo del Sector Financiero y el Sector Privado del Banco Mundial. Ira Lieberman es su Funcionario Ejecutivo Principal y Mohini Malhotra actúa como Directora.

Funciones del CGAP 2

La estrategia del CGAP 2 se fundamenta en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de microfinanciamiento para prestar servicios a los consumidores a fin de cumplir su objetivo de dar amplio acceso a los pobres a servicios financieros de calidad provistos por instituciones de microfinanciamiento sostenibles o potencialmente sostenibles. El CGAP ha seleccionado cinco temas fundamentales para su labor durante los próximos cinco años, todos los cuales respaldan este objetivo básico. Los temas, enumerados según su prioridad, son los siguientes:

Apoyar el desarrollo de una masa crítica de instituciones de microfinanciamiento que provean, de manera sostenible, servicios financieros a los sectores más pobres de la población. La escasez de instituciones que suministren servicios directamente a los consumidores es un obstáculo fundamental para el desarrollo del sector. El CGAP 2 realizará las siguientes actividades para abordar este problema:

- *Desarrollar y difundir instrumentos para las instituciones de microfinanciamiento y los encargados de la capacitación en dichas instituciones.* Durante su etapa inicial, el CGAP desarrolló instrumentos y productos operacionales destinados a satisfacer las necesidades del sector. Estos instrumentos incluyen, entre otros, el modelo de evaluación, el manual de sistemas de información para la administración, el instrumento de planificación comercial y formulación de modelos financieros, y el manual sobre auditorías externas para las instituciones de microfinanciamiento. Estos instrumentos seguirán difundiendo en el marco del CGAP 2 por medio de redes nacionales, regionales e internacionales de especialistas, institutos de capacitación, programas de fortalecimiento de la capacidad, y otras actividades de extensión orientadas a los profesionales del ramo y otros tipos de público. Además, la Secretaría desarrollará nuevos instrumentos y materiales sobre temas tales como el tratamiento de los impagos, procedimientos de evaluación del nivel de pobreza de los clientes, y otros aspectos, con el propósito de atender, sobre todo, las necesidades de los especialistas de las instituciones de microfinanciamiento.

- *Fortalecer la capacidad en materia de instrucción y asistencia técnica a nivel local y regional para las instituciones de microfinanciamiento.* En su etapa inicial, la Secretaría del CGAP puso en marcha la Iniciativa piloto para el fortalecimiento de las capacidades en África, cuyo objetivo era mejorar la base de recursos humanos (especialistas y proveedores de asistencia técnica) en el ámbito del microfinanciamiento. En el marco del CGAP 2, esta iniciativa será ampliada e institucionalizada. Además, se pondrán en marcha iniciativas similares en Asia y Europa oriental. Los programas de fortalecimiento de las capacidades se basarán en los mismos principios fundamentales: cursos técnicos de calidad y apoyo a las instituciones de microfinanciamiento en base a la recuperación de costos a través de proveedores de capacitación y asistencia técnica locales o regionales.
- *Hacer un seguimiento de las donaciones (denominadas inversiones) efectuadas con cargo al Fondo del CGAP durante la primera etapa y financiar un número limitado de instituciones.* En el marco del CGAP 2 se dará mayor énfasis al seguimiento y a las enseñanzas derivadas de las relaciones de colaboración establecidas durante la primera etapa, y se harán nuevas inversiones. En la solicitud de financiamiento (que se encuentra disponible en la Secretaría del CGAP o en el sitio del CGAP en Internet: <http://www.worldbank.org/html/cgap/cgap.html>) se dan a conocer los criterios de elegibilidad y se explica el procedimiento de solicitud de financiamiento del CGAP. La Secretaría ha previsto realizar entre cinco y siete inversiones al año.

Respaldar la reforma de las prácticas de los donantes con miras a seguir mejorando la calidad de sus operaciones de microfinanciamiento. La Secretaría, en colaboración con los miembros donantes, procurará mejorar las operaciones de microfinanciamiento de los donantes aplicando las siguientes medidas:

- *Perfeccionamiento del personal de los organismos miembros del Grupo Consultivo en materia de microfinanciamiento* mediante actividades de capacitación, visitas de orientación, y otras actividades, a fin de mejorar su capacidad para adoptar decisiones más adecuadas en materia de programación.
- *Examen de las carteras de microfinanciamiento de los donantes para identificar las mejoras necesarias en materia de políticas, procedimientos o instrumentos.*
- *Presentación de informes periódicos sobre las carteras activas en la esfera del microfinanciamiento* para determinar el monto y la distribución regional de las asignaciones de los recursos de los donantes.
- *Coordinación (selectiva) de la labor a nivel nacional* para aplicar prácticas y políticas óptimas de microfinanciamiento en los países y a nivel operacional, y para establecer un sistema de consultas entre el gobierno, los donantes y los especialistas del ramo.

Proveer mayor información a las instituciones de microfinanciamiento con respecto a las actividades de divulgación sobre la pobreza. Actualmente se sabe muy poco sobre el nivel de pobreza de los usuarios de servicios de microfinanciamiento. La Secretaría del CGAP desarrollará un conjunto de instrumentos que permitirán comprender mejor el nivel de pobreza de los clientes y, con ello, aumentar la transparencia. Una mayor transparencia hará posible que los proveedores de financiamiento inviertan de acuerdo con las preferencias de determinados sectores de la población; además, los especialistas podrán analizar y evaluar

mejor los costos, metodologías e intervenciones para satisfacer las necesidades de los más pobres. La transparencia también facilitará la experimentación y la innovación para crear instrumentos y servicios financieros eficaces que permitan ampliar el acceso al microfinanciamiento.

Mejorar los marcos jurídicos y reglamentarios que rigen a las instituciones de microfinanciamiento. Los gobiernos de todas las regiones están solicitando cada vez en mayor medida directrices y asesoramiento en materia de políticas para el establecimiento de marcos jurídicos y reglamentarios relativos al microfinanciamiento; actualmente, sin embargo, no existen directrices apropiadas. La Secretaría formulará y difundirá directrices mediante las cuales se tratará de abordar, entre otras, las siguientes cuestiones: ¿cuándo procede la regulación, y en que casos no procede?, ¿qué mecanismos reguladores son apropiados?, ¿qué debe hacerse cuando surgen problemas? Además, se abordará la necesidad de fortalecer la capacidad de supervisión de los órganos reguladores. Estas directrices serán formuladas a través de un proceso de consultas con autoridades reguladoras y profesionales del ramo.

Facilitar la “comercialización” del sector de microfinanciamiento. Los actuales enfoques y expectativas parecen indicar que el sector del microfinanciamiento avanzará gradualmente hacia una mayor dependencia de las fuentes comerciales de capital. La Secretaría del CGAP se ha propuesto documentar y difundir la experiencia de instituciones que comenzaron como organizaciones no gubernamentales y se han transformado o se están transformando en intermediarios financieros reglamentados. Además, la Secretaría podría respaldar algunos programas de transformación a fin de extraer enseñanzas al respecto.

Conclusión

De acuerdo con un estudio independiente, el CGAP constituye un ejemplo exitoso de innovación en respaldo del desarrollo del sector de microfinanciamiento y para mejorar la labor de los donantes en esta esfera¹. Durante su primera etapa, el CGAP alcanzó algunos logros importantes, como el establecimiento de mecanismos para aumentar la interacción y la comprensión entre los 26 organismos donantes y los profesionales del área del microfinanciamiento, el desarrollo y la difusión mundial de las prácticas óptimas, y la adopción de un sistema de financiamiento basado en los resultados con las instituciones de microfinanciamiento, a través de acuerdos de colaboración fundados en las metas fijadas por las propias instituciones de microfinanciamiento.

Habiendo sentado una sólida base durante su primera etapa, el CGAP 2 aprovechará los logros iniciales para cumplir su misión de ampliar el acceso de la población más pobre a los servicios financieros de instituciones sostenibles.

La presente nota fue preparada por Joyita Mukherjee, especialista en microfinanciamiento de la Secretaría del CGAP, y está basada en los documentos titulados “A Policy Framework for the Consultative Group to Assist the Poorest”, de fecha 5 de septiembre de 1995, y “CGAP STRATEGY: July 1998–June 2003” de julio de 1998”. Quienes tengan interés en obtener un ejemplar de estos documentos pueden solicitarlos a la Secretaría del CGAP o en el sitio del CGAP en la World Wide Web.

¹ “CGAP: Recommendations for the Future”, 16 de enero de 1998, Comités de estudio y renovación, y de gestión pública 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