

Instrumentos de decisión del FIDA en la financiación rural¹

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Bases y estructura del documento

El objetivo de *Instrumentos de decisión en la financiación rural* es proporcionar apoyo en la toma de decisiones de los Gerentes de Programas en los Países (GPP) del FIDA, consultores, personal de proyectos y asesores técnicos que desarrollan e instrumentan proyectos de financiación rural. Con base en la Política del FIDA en materia de financiación rural (FIDA 2009), así como en otras guías de buenas prácticas, esta herramienta de gestión de conocimientos está diseñada para ayudar a identificar y responder a las preguntas que surjan de cada proyecto de financiación rural, ofrecer antecedentes sobre cuestiones clave, definir términos comunes, destacar riesgos y oportunidades y proporcionar referencias para futuras investigaciones.

El presente documento se divide en cinco secciones principales, cada una de ellas con un objetivo específico:

- **Introducción.** Cómo comprender los aspectos fundamentales. Revisa los elementos esenciales respecto a la financiación rural y la función del FIDA en este sector;
- **Evaluación del mercado.** Analiza la situación del sector financiero e identifica deficiencias;
- **Diseño de un proyecto.** Define las intervenciones en un proyecto de financiación rural;
- **Evaluación y selección de asociados para la ejecución del proyecto.** Evalúa y selecciona asociados para la ejecución del proyecto mediante un proceso competitivo y transparente, y
- **Manejo del Seguimiento y Evaluación (syE) del desempeño.** Manejo efectivo de un monitoreo del desempeño en curso y anual.

Los *Instrumentos de decisión* no pretenden abordar de forma exhaustiva todos los retos y oportunidades de la financiación rural contemporánea, sino más bien ofrecer a los equipos de gestión de los programas en los países, un conjunto básico de principios para aplicar en la evaluación, diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos sobre financiación rural que el FIDA apoye, principios que son congruentes tanto con la política en materia de financiación rural como con las buenas prácticas ampliamente aceptadas en el sector.

¹ Por su extensión, el presente documento se ha dividido en dos partes.

Obtenido de la dirección electrónica siguiente: http://fetcher.fw-notify.net/0000007649-2124395776/dt_s_web.pdf. Fecha de consulta: 28 de abril de 2010.

Siglas

ALR	Tasa anual de préstamos incobrables.
AT	Asistencia Técnica.
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre.
COSOP	Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales.
CRR	Tasa de recuperación actual.
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza.
EGPP	Equipo de Gestión del Programa en el País.
FFR	Fondo de Financiación para Remesas.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GPP	Gerente del Programa en el País.
LAR	Préstamos en Riesgo.
MIX	Microfinance Information Exchange.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PAR	Cartera en Situación de Riesgo.
PERLAS	Protección, estructura financiera efectiva, calidad de activos, rendimiento y costos, liquidez e indicios de desarrollo.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PYME	Pequeña y Mediana Empresa.
SYE	Seguimiento y Evaluación.
SEEP	Red de Educación y Promoción para la Pequeña Empresa.
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto/Programa.
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Introducción. Cómo comprender los aspectos fundamentales

- **Acción:** revisar lo esencial respecto a la financiación rural y la función del FIDA en este sector.

Servicios financieros en zonas rurales

Desde principios de la década de los 80, las innovaciones en la prestación de servicios financieros han permitido que millones de personas que anteriormente estaban excluidas del sector financiero tengan acceso a estos servicios de manera continua. Aunque en el sector financiero hay elementos en común entre la microfinanciación, la financiación rural y la financiación agrícola, es importante entender en qué se diferencian y los diversos retos a los que se enfrentan:

- **Microfinanzas.** Servicios financieros que se centran en los hogares de bajos ingresos y en los negocios a pequeña escala, tanto en zonas rurales como urbanas. Al ir más allá del microcrédito, desde el inicio de 2000, las microfinanzas han prosperado e incluyen una gama de servicios financieros orientados a los clientes de bajos ingresos: ahorros, transferencia de dinero y productos de seguros;²
- **Financiación rural.** Servicios financieros que se centran en los hogares y negocios en zonas rurales; abarcan actividades agrícolas y no agrícolas y van dirigidas a los pobres y también a los que no lo son. La financiación rural abarca todos los servicios financieros que requieren los agricultores y las familias rurales;
- **Financiación agrícola.** Servicios financieros que se centran en actividades y negocios agrícolas, sin que necesariamente vayan dirigidos a los pobres. Se han identificado algunas de las características de éxito clave de las microfinanzas agrícolas que ha permitido sustituir a las estrategias del pasado fuertemente subsidiadas, no sostenibles e infructuosas;
- **Microfinanciación rural.** Servicios financieros que se concentran en productos y servicios relativamente a pequeña escala, dirigidos a los clientes pobres de las zonas rurales. Dado que están dirigidos a mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y personas pobres de las zonas rurales, son el principal centro de interés del FIDA;
- **Finanzas de las cadenas de valor.** Productos y servicios financieros que circulan hacia o a través de cualquier punto en una cadena de valor con el fin de aumentar el rendimiento en inversión, crecimiento y competitividad de dicha cadena de valor. Las finanzas de las

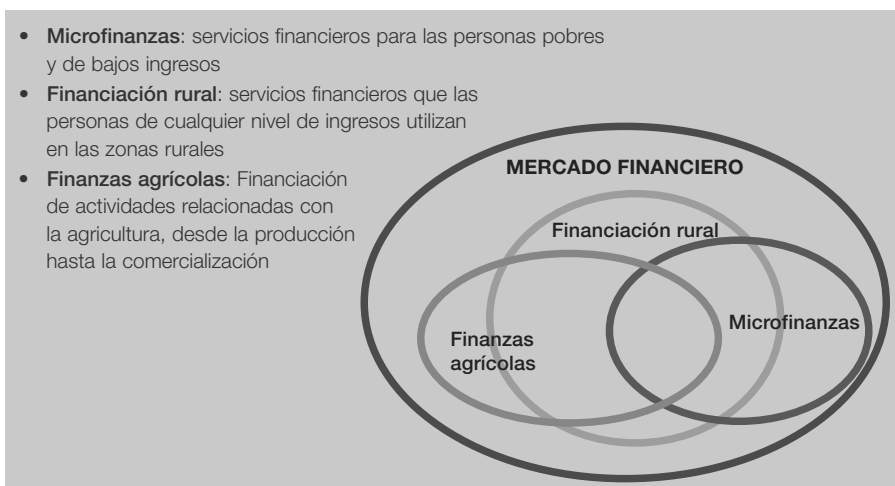
² Para más información sobre la historia de las microfinanzas, consultar Helms (2006).

cadenas de valor tienen una larga historia en muchas zonas rurales (a menudo se han denominado más específicamente ‘finanzas de cadenas de valor agrícolas’) dado que es posible que las procesadoras de alimentos, proveedores de insumos y grandes explotaciones comerciales sean la única fuente de crédito de que dispongan sus clientes y proveedores. Para más información, consultar el recuadro 2, y

• **Proveedores de servicios financieros.** Instituciones y grupos comunitarios que ofrecen servicios financieros, entre los que se encuentran bancos comerciales y de desarrollo,³ otras instituciones financieras no bancarias, cooperativas, cooperativas de ahorro y crédito, cajas postales de ahorros, grupos de autoayuda, asociaciones populares de ahorros y préstamos, asociaciones de servicios financieros incluidos proveedores de telecomunicaciones (particularmente en el servicio de remesas). Los proveedores de insumos, comerciantes y procesadores de productos agrícolas también pueden ofrecer servicios financieros como crédito para insumos y seguros para los agricultores mediante la cadena de valor.

Recuadro 1

El mercado financiero



Fuente: adaptado del CGAP (2006a).

³ Los bancos comerciales no pueden atender directamente al grupo objetivo del FIDA, aunque podrían desempeñar una función importante como parte de una estrategia de vinculación, al llegar al grupo objetivo del FIDA a través de instituciones intermediarias.

Recuadro 2

Financiación de la cadena de valor en el sector agrícola

A lo largo del proceso a través del cual un producto va del campo a la mesa existen muchos puntos en una cadena agrícola de valor que requieren financiación. Los agricultores tienen que pagar las semillas y el fertilizante al principio de la temporada, así como sufragar otros gastos que tienen que ver con la producción, el almacenamiento, el transporte y el procesamiento, los cuales a menudo requieren financiación. La financiación a lo largo de la cadena de valor puede venir de diversas fuentes: compradores, proveedores de insumos, comerciantes, grupos y cooperativas de agricultores, procesadores y productores. Sin embargo, la financiación puede ser costosa para el prestatario o estar sólo disponible con condiciones que resultan desfavorables para los agricultores y los pobres de las zonas rurales.

Considerar la oferta y la demanda de servicios financieros desde la perspectiva de la cadena de valor contribuye a identificar la variedad de participantes que ofrecen servicios financieros en toda la cadena, incluidos acuerdos informales y transacciones entrelazadas (por ejemplo, insumos vendidos a crédito o compra anticipada de productos). Entender a estos participantes e insumos puede poner de relieve formas para mejorar el acceso a los servicios financieros a lo largo de la cadena de valor.

Las intervenciones a favor de los pobres en la financiación de las cadenas de valor tienen varias ventajas puesto que:

- Toman como base las relaciones y vínculos actuales;
- Llenan los vacíos de información gracias a la familiaridad y confianza entre los participantes;
- Incorporan más fácilmente mecanismos de pago;
- Fomentan que se dé Asistencia Técnica (AT) a los productores, y
- Se concentran en los compradores y proveedores de insumos, los cuales es posible que sean los únicos proveedores de crédito en las zonas rurales.

La financiación de las cadenas de valor es un aspecto importante del desarrollo rural y los servicios financieros pero no son el punto central de los Instrumentos de decisión. Si desea acceder a más recursos consulte FAO (2009), USAID (2005a) y USAID (2009).

El FIDA y la financiación rural

El desarrollo de sistemas financieros rurales inclusivos y el fomento de innovaciones que aumenten el acceso de los pobres a una amplia gama de servicios financieros son fundamentales para el mandato del FIDA. Estas metas son especialmente pertinentes en el contexto de la economía global cambiante que enfrenta retos relacionados con la crisis financiera, precios volátiles de los alimentos, y los productos básicos agrícolas y peligros del cambio climático.

El FIDA centra su atención en el desarrollo y apoyo a un grupo diverso de proveedores de servicios financieros viables, para que aumenten el acceso a largo plazo a una amplia gama de servicios financieros de los pobres en las zonas rurales. La Política del FIDA en materia de

financiación rural (FIDA 2009) expresa seis principios rectores que dirigen el enfoque del FIDA en cuanto a la financiación rural:

- Apoyar el acceso a diversos servicios financieros, comprendidos los ahorros, el crédito, las remesas y los seguros, reconociendo que los pobres de las zonas rurales necesitan una amplia gama de servicios financieros;
- Promover una amplia gama de instituciones, modelos y cauces de prestación de servicios financieros, ajustando cada intervención al lugar y grupo objetivo de cada caso;
- Apoyar enfoques impulsados por la demanda e innovadores que tengan potencial para ensanchar los límites de la financiación rural;
- Alentar enfoques basados en el mercado, en colaboración con asociados del sector privado que refuercen los mercados financieros rurales, eviten distorsiones del sector financiero y que se sirvan de los recursos del FIDA para movilizar otros (para beneficiar a los pobres de las zonas rurales);
- Elaborar y apoyar estrategias a largo plazo centradas en la sostenibilidad y en llegar a quienes viven en la pobreza, teniendo en cuenta que las instituciones de financiación rural tienen que ser competitivas y eficaces en función de los costos para alcanzar un tamaño crítico y atender responsablemente a sus clientes (al aplicar los Principios del CGAP para la protección del cliente en el sector de las microfinanzas, [ACCION International 2008]);
- Participar en diálogos sobre políticas que promuevan un entorno propicio para la financiación rural, reconociendo la función de los gobiernos en cuanto a promover un entorno propicio a la financiación rural favorable a los pobres.

Recuadro 3

Seis principios rectores de las intervenciones del FIDA para la financiación rural

- Apoyar el acceso a diversos servicios financieros;
- Promover una amplia gama de instituciones financieras, modelos y cauces de ejecución;
- Apoyar enfoques innovadores e impulsados por la demanda;
- Alentar enfoques basados en el mercado;
- Elaborar y apoyar estrategias a largo plazo que se centren en la sostenibilidad y el alcance de quienes viven en la pobreza, y
- Participar en diálogos sobre políticas.

El FIDA cuenta con dos instrumentos para apoyar la financiación rural: préstamos a gobiernos y donaciones para organizaciones sin fines de lucro.

- Los préstamos se utilizan en gran parte para desarrollar la capacidad de las instituciones en el sector de la financiación rural y aumentar el alcance de servicios en zonas rurales, y
- Las donaciones se usan en gran parte para fomentar la innovación y poner a prueba nuevos enfoques que más adelante se puedan extender a un sector mayor.

Con estos dos instrumentos, los equipos de gestión de los programas en los países del FIDA ejecutan programas diseñados para abordar problemas específicos en un mercado destinatario.

El FIDA trabaja en los tres niveles del mercado financiero:⁴

- En el micronivel, el FIDA se ha dado cuenta de que su apoyo resulta más efectivo cuando va dirigido al potencial productivo de los pobres y de sus organizaciones. Es crucial llegar a los más pobres mediante transferencias de ingresos, redes de seguridad, promoción directa de microempresas, programas de “graduación” y una infraestructura mejorada, así como mediante ahorros estratégicos, servicios de remesas y otras herramientas innovadoras de gestión de riesgos;
- En el mesonivel, las intervenciones del FIDA operan para promover una infraestructura eficiente del sector financiero mejorando la capacidad humana e institucional. El FIDA fomenta la transparencia financiera y la protección integral al consumidor e invierte en soluciones técnicas innovadoras y mecanismos financieros que maximicen el alcance y el impacto social y geográfico, y
- En el macronivel, el impacto total de la financiación rural sólo se siente cuando las políticas y estrategias nacionales propicias están en orden, cuando los mercados funcionan y se dispone de servicios complementarios no financieros. El FIDA trabaja muy de cerca con los gobiernos, los asociados en el desarrollo y el sector privado con el fin de apoyar este marco que promueve la financiación rural y el desarrollo.

Dada la gran cantidad de retos que son inherentes a zonas remotas y marginadas, en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, y zonas que se recuperan de algún desastre natural, el desarrollo de productos innovadores y de mecanismos de ejecución en la financiación rural resultan cruciales para satisfacer las necesidades del grupo objetivo del FIDA.

⁴ Estos tres niveles se definen y analizan con detalle en el capítulo 1.

1. Evaluar el mercado

- **Acción:** analizar la situación del sector financiero e identificar las deficiencias.
- **Objetivo:** lograr una clara comprensión del mercado y posibles intervenciones del FIDA en la financiación rural.
- **Participantes clave:** consultores de financiación rural dirigidos por los Gerentes de los Programas en los Países (GPP) y los equipos de gestión de los programas en el país.

La evaluación del mercado para una posible intervención del FIDA generalmente consta de dos etapas, empezando por una evaluación inicial, la cual es de índole general y no necesariamente muy detallada. Esta evaluación permite comprender mejor el mercado, los participantes y toda entidad donante activa o proyecto en marcha. Si esta evaluación resulta promisorio, hay una segunda etapa en la que dicho análisis se extiende y se profundiza con el fin de examinar detalladamente el mercado e identificar los posibles puntos de entrada para una intervención del FIDA en materia de financiación rural.

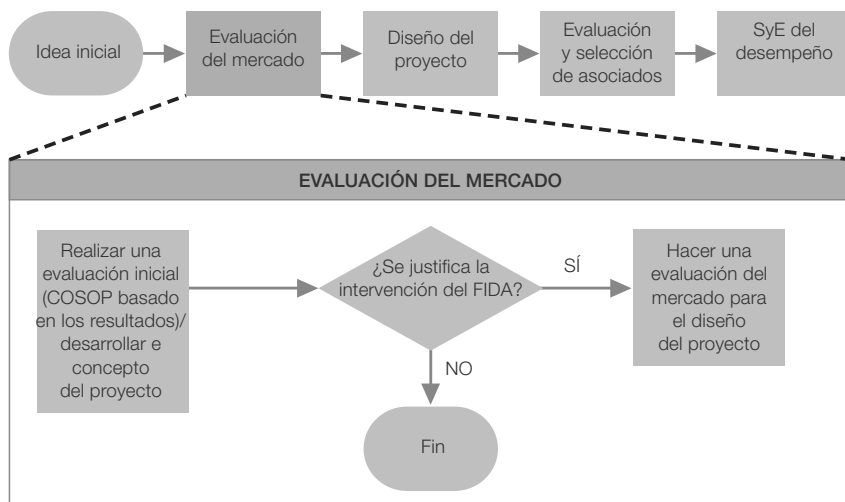
Los tres niveles del sector financiero

A fin de tener una clara idea del mercado financiero, el analista necesita examinar cada uno de los tres niveles. Aplicando el marco desarrollado por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP), el mercado financiero puede dividirse en tres niveles: micro, meso y macro.⁵ Este enfoque permite que el FIDA determine si se justifica una intervención en materia de financiación rural, genera varias posibles intervenciones y orienta al FIDA para seguir la mejor línea de acción, dadas las actuales competencias y recursos del FIDA.

Como sucede con la mayoría de entidades donantes, el FIDA no tiene los recursos, la capacidad necesaria ni la experiencia para ejecutar un proyecto de financiación rural que se desarrolle al mismo tiempo en los tres niveles del sector financiero. Resulta útil reconocer esta limitación para comprender los objetivos y las actividades de otras entidades donantes, ya que esta información puede dar orientación y abrir oportunidades de esfuerzos conjuntos. Por ejemplo, las evaluaciones de mercado, especialmente las detalladas, pueden absorber recursos considerables. Por consiguiente, si otra entidad donante tiene una inversión similar, un enfoque estratégico sería asociarse y recabar conjuntamente información sobre el sector financiero.

⁵ Desarrollado por el CGAP, los analistas utilizan este marco de tres niveles para comprender cómo apoyar mejor el desarrollo del sector financiero favorable a los pobres.

Gráfico 1. Diagrama de los instrumentos de decisión: evaluación del mercado



Nota: aun cuando la evaluación inicial sugiera que no se justifica una intervención, los datos recabados pueden usarse para otros fines.

Micronivel

El micronivel del sistema financiero consta de proveedores de servicios financieros y sus clientes.

Por el lado de la demanda incluye los hogares e individuos (tanto pobres como no pobres) a quienes atienden los proveedores de servicios financieros.

Por el lado de la oferta incluye proveedores minoristas de servicios financieros, como bancos comerciales convencionales, bancos de desarrollo agrícola, cajas postales y de ahorros, cooperativas financieras, cooperativas de crédito, ONG que ofrecen servicios financieros, agentes agrícolas proveedores y empresas de seguros y de arrendamiento, así como estrategias comunitarias altamente descentralizadas, como los grupos de autoayuda, asociaciones de servicios financieros y asociaciones populares de ahorro y préstamo.

La evaluación en el micronivel considera tanto la oferta como la demanda de servicios financieros.

Micronivel: la demanda

Meta: identificar los productos y servicios financieros que sean importantes para el grupo objetivo del FIDA en una región o país específicos.

Tipos de clientes y demanda

En general, en las zonas rurales existen tres tipos de clientes de los servicios financieros. Aunque en un mismo hogar pueden encontrarse los tres, cada uno tiene sus propias necesidades específicas:

- Los individuos y las familias necesitan ahorro y préstamos de consumo y vivienda, así como acceso a servicios para la transferencia de dinero y seguros;
- Las empresas de producción agrícola necesitan créditos a la producción y préstamos respaldados por activos, así como servicios empresariales como los de arrendamiento, y
- Las empresas no agrícolas necesitan capital de trabajo y préstamos respaldados por activos, así como servicios empresariales como los de arrendamiento.

Otros tipos de clientes rurales son las pequeñas empresas formales, las cooperativas y las empresas sin fines de lucro, las grandes empresas comerciales y las empresas comerciales agrícolas más grandes.

Cómo determinar la demanda general

La mayoría de los análisis evalúan la *demanda general* de servicios financieros en zonas rurales calculando el número de personas de bajos ingresos económicamente activas en un mercado en particular, multiplicando después ese número por la supuesta necesidad mínima de crédito para así lograr un cálculo aproximado del mercado. Este método relativamente rudimentario apenas resulta suficiente.

Los estudios de mercado ofrecen un cálculo más preciso en cuanto a la demanda. Por ejemplo, FinScope ha llevado a cabo encuestas exhaustivas y ha elaborado el perfil de la demanda de servicios financieros en varios mercados de financiación rural nacionales.⁶

Cuestiones a considerar

Es fácil suponer que todos “los pobres” son iguales. Sin embargo, las necesidades de las personas de bajos ingresos no sólo difieren mucho geográficamente, sino que pueden ser incluso muy diferentes dentro de un mismo hogar. Hay que tener en mente las siguientes cuestiones al evaluar la demanda de servicios financieros:

- **Identificar un mercado.** Durante el diseño del proyecto debe identificarse claramente el mercado destinatario (p. ej. las regiones, áreas y actividades agrícolas y no agrícolas potenciales) para así aportar información más completa al proceso del estudio de mercado, y

⁶ Sitio WEB de FinScope: www.finscope.co.za/index.asp

• **No hacer suposiciones sobre las demandas de los clientes.** Hay que tener una buena disposición en cuanto a los tipos de servicios financieros que los hogares requieren, particularmente en el caso de los préstamos. Antes los proyectos partían de que los hogares rurales sólo buscaban crédito pero hoy en día se reconoce que los pobres, al igual que el resto de la población, valoran una amplia variedad de servicios financieros. La demanda puede variar entre los miembros de un hogar, las actividades económicas diversas y niveles de ingresos, así como entre diversos servicios financieros formales e informales.

Cuadro 2. Evaluación del micronivel: la demanda

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
• ¿Qué demanda hay de servicios financieros? ¿De crédito, ahorros, transferencias de dinero, arrendamiento, otros productos? • ¿Cuáles son los hábitos de ahorro? ¿Cuál la cultura crediticia? • ¿En qué se diferencian las necesidades urbanas y las rurales? • ¿Qué diferencias pueden verse entre las mujeres y los hombres en cuanto a la demanda y el uso de productos financieros? • ¿Cuáles son las fuentes de ingreso de los hogares rurales? • ¿Qué producen los hogares de agricultores? ¿Cómo se vinculan con una cadena de valor? ¿En qué etapa del ciclo de producción agrícola los hogares de agricultores desean usar algún producto o servicio financiero? • ¿Cuáles son los riesgos o ciclos de ingresos más importantes que afectan al grupo objetivo? (P. ej. inundaciones, sequías, ciclos agrícolas de siembra y cosecha) • ¿De qué tamaño es el mercado en general? • En este nivel ¿qué están haciendo otras entidades donantes?	• Tamaño del mercado • Indicios de la demanda de servicios financieros • Penetración de los servicios existentes • Uso actual de servicios formales e informales • Perfil del grupo objetivo	Fuentes clave: Clientes, proveedores de servicios financieros, organizaciones de redes, oficinas de los países donantes, oficinas de estadística, grupos defensores locales Documentos sugeridos: • Encuestas sobre la demanda (donantes, proveedores de servicios financieros, gobierno) • Los informes de clasificación a menudo incluyen un resumen de la demanda • Algunas encuestas especializadas (FinScope) • Estadística sobre el acceso a las finanzas (www.doingbusiness.org)

Micronivel: oferta

Meta: evaluar la solidez de los proveedores de servicios financieros existentes y cómo satisfacen (o podrían satisfacer) la demanda en las zonas rurales.

Cuestiones a considerar

El FIDA reconoce que ningún modelo empresarial tiene la flexibilidad o capacidad necesaria para satisfacer las necesidades financieras de todo cliente. Debido a esto, el FIDA trabaja en zonas rurales con una amplia variedad de proveedores de servicios financieros, formales e

informales, en busca del modelo más pertinente que satisfaga las necesidades de un proyecto y atienda a su grupo objetivo. Al evaluar el lado de la oferta del micronivel hay que asegurarse de evaluar los siguientes aspectos de los proveedores de servicios financieros:

- **Sostenibilidad.** La sostenibilidad institucional es fundamental si un proveedor de servicios financieros debe ir más allá del apoyo inicial del donante o inversionista. La sostenibilidad de un proveedor de servicios financieros depende de su rentabilidad, alcance, movilización de recursos y la adecuada condición legal de sus operaciones.

Como prerequisite para recibir apoyo del FIDA, una institución debe definir claramente en un plan de actividades empresariales sus metas intermedias y medidas de sostenibilidad;

- **Diversificación de la cartera.** La mayoría de las instituciones financieras optan de manera estratégica por no concentrar su cartera de préstamos en agricultores pobres. Esto es totalmente razonable. Los clientes de bajos ingresos pueden constituir sólo un modesto porcentaje de los negocios de un proveedor de servicios financieros, ya que la sostenibilidad institucional requiere cierto nivel de diversidad tanto de clientes como de riesgo. Las cooperativas financieras rurales formales más sostenibles como la Caja Popular Mexicana en México y Kafo en Malí atienden a clientes de todos los niveles de ingresos. No es necesario que los proyectos que reciben el apoyo del FIDA busquen una sola institución que atienda al grupo objetivo, sino que más bien trabajan con una amplia gama de proveedores de servicios financieros asociados, con el fin de satisfacer a largo plazo la diversidad de necesidades financieras con una gama de servicios y cauces de ejecución adecuados;

- **Alcanzar a los que viven en la pobreza.** Al evaluar los productos y servicios disponibles hay que considerar si son favorables a los pobres. Una forma de hacerlo es determinar los saldos mínimos de productos básicos de depósito y el tamaño de los productos de préstamo. Por ejemplo, si la cantidad mínima necesaria para abrir una cuenta de ahorros es de USD 25 con un proveedor de servicios financieros, en tanto que otro sólo requiere USD 10, entonces es posible que el primero esté centrándose en clientes con un nivel mayor de ingresos.

- **Posibilidad de expansión.** A medida que mejora la tecnología de transacción bancaria, los grandes proveedores de servicios comerciales bien establecidos pueden considerar expandirse a poblaciones periurbanas o rurales más grandes. Algunos bancos estatales también tienen el potencial para ofrecer servicios en zonas rurales.

Cuadro 3. Evaluación del micronivel: oferta

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Proveedores de servicios financieros		
• ¿Qué tipos de proveedores de servicios financieros formales atienden el mercado de ingresos bajos? ¿Qué función tienen los proveedores de servicios financieros informales (entidades crediticias, asociaciones de crédito y ahorro rotatorio, etc.)? • ¿Qué tipos de servicios ofrecen las distintas organizaciones (por tipo de proveedor)? • ¿Cuántos proveedores de servicios hay? • ¿Dónde están ubicados? ¿Cuál es su cobertura en país? • ¿Cuáles son los distintos modelos institucionales de proveedores de servicios financieros? ¿Cómo se financian? • ¿Qué proveedores de servicios financieros están relacionados con iniciativas activas de donantes o del gobierno en el sector financiero en curso de ejecución? • ¿Qué otros cauces de ejecución considera el grupo objetivo como accesibles y confiables (P. ej. distribuidores de suministros agrícolas, operadores de telefonía celular, tiendas con dispositivos de punto de venta)? • ¿Hay nuevos participantes potenciales en el mercado? ¿O hay potencial para que crezcan las instituciones existentes? • ¿Cómo interactúan las entidades donantes con los proveedores de servicios financieros?	• Tipos de instituciones y su ubicación y condición legal • Número de sucursales o puntos de venta • Alcance de los pobres • Uso de teléfonos móviles y cajeros automáticos • Función de los bancos estatales y cajas postales de ahorros • Función de los bancos comerciales • Fuentes de capital • Función de los proveedores informales (p. ej. prestamistas, asociaciones de crédito y ahorro rotatorio, crédito a los proveedores)	Fuentes clave: Clientes, instituciones de servicios minoristas, redes de proveedores de servicios financieros, oficinas de países donantes, oficinas de proyectos de microfinanzas, ministerio de finanzas, ministerio de cooperativas Documentos sugeridos: • Banco central • Informes por país del Programa de Evaluación del Sector Financiero (www1.worldbank.org/finance/html/fsap.html) • Acceso a los informes financieros del Banco Mundial • Estudios de microfinanzas (entidades donantes, redes, gobierno) • Informes anuales de proveedores de servicios financieros, páginas web • MIX Mercado /Instituciones microfinancieras (www.mixmarket.org/en/demand/demand.quick.search.asp)
Productos y servicios		
• ¿De qué servicios se dispone y en qué lugares? • ¿Qué deficiencias existen al ofrecer servicios financieros en las zonas rurales (geográficas, en productos o servicios)? • ¿Son adecuados (favorables a los pobres) los términos y las condiciones? • ¿Cuál es el volumen de préstamos y de ahorros? • ¿Cuál es la proporción de préstamos/ahorros? • ¿Cómo se desglosa por tipo de proveedor de servicio? • ¿Cuál es la cantidad promedio de los préstamos según el tipo de proveedor?	• Lista de productos y servicios • Hoja de plazos y términos • Informes de cartera • Estadísticas de la industria • Ejemplos de vínculos entre las instituciones	Fuentes clave: Proveedores de servicios financieros, organizaciones de redes, oficinas de países donantes, ministerio de finanzas, ministerio de cooperativas Documentos sugeridos: • MIX Mercado /Instituciones microfinancieras (www.mixmarket.org/en/demand/demand.quick.search.asp) • Estadísticas de redes

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Alcance		
• ¿Cuál es el alcance colectivo de los préstamos y los ahorros? • ¿En qué medida se está atendiendo a las zonas rurales? • ¿Qué tipos de proveedores de servicios llegan a los hogares de ingresos bajos?	• Tendencias en el número y volumen de clientes, préstamos y cuentas de ahorros activas	Fuentes clave: Banco central, toda institución de servicios al por menor (incluidos cajas postales, bancos agrícolas y estatales), redes Documentos sugeridos: • Informes del banco central y páginas web • Encuestas nacionales sobre microfinanzas • Informes/páginas web de asociaciones de microfinanciación
Desempeño		
• ¿Cuántas instituciones son sostenibles? • ¿Son sostenibles los productos financieros? (P. ej. ¿el mercado fija las tasas de interés? ¿son suficientes para cubrir los gastos? ¿no están subsidiadas?) • ¿Cuál es la calidad de las carteras de préstamos?	• Alcance • Penetración del alcance • Calidad de la cartera • Sostenibilidad financiera • Eficiencia	Fuentes clave: Proveedores de servicios financieros, organizaciones de redes, oficinas de países donantes Documentos sugeridos: • MIX Mercado /Instituciones microfinancieras (www.mixmarket.org/en/demand/demand.quick.search.asp) • Estados financieros de los proveedores de servicios financieros

Cuadro 4. Tipos clave de proveedores de servicios financieros

Proveedores de servicios financieros	Propietario	Estado normativo	Tipos de servicios financieros que ofrece
Programas u organismos de financiación del gobierno para las micro o pequeñas y medianas empresas (PYME)	Gobierno	No están regulados por una autoridad bancaria	Fondos para préstamos o mayoristas para instituciones minoristas y personas
ONG proveedoras de servicios financieros	Ninguno	Generalmente no están reguladas por una autoridad bancaria	Préstamos para microfinanzas, rara vez depósitos voluntarios y posiblemente microarrendamiento, servicios de desarrollo empresarial, subagentes para servicios de transferencia de dinero, etc.
Los proveedores de servicios financieros sin licencia como bancos	Varía	Generalmente no están regulados por una autoridad bancaria	Préstamos para microfinanzas y rara vez depósitos voluntarios
Instituciones financieras propiedad de miembros (p. ej. cooperativas de crédito, asociaciones de servicios financieros)	Miembros	En muchos países están reguladas por un departamento de cooperativas o alguna otra autoridad reguladora	Ahorro y préstamos para miembros (y en algunos casos, préstamos a no miembros)
Grupos informales de ahorro y crédito (p. ej. grupos de autoayuda, asociaciones populares de ahorros y préstamos, asociaciones de crédito y ahorro rotatorio y asociaciones de ahorro y crédito acumulativo)	Pueden establecerse o ser auspiciadas por una ONG, un banco o programa gubernamental, o ser independientes	No están regulados por una autoridad bancaria	Ahorro y préstamos para los miembros

Proveedores de servicios financieros	Propietario	Estado normativo	Tipos de servicios financieros que ofrece
Cajas postales de ahorros	Gobierno	Generalmente no están reguladas por una autoridad bancaria	Ahorro y transferencias de dinero
Cajas rurales	Inversionistas o accionistas del sector privado	Con licencia o supervisadas por la autoridad bancaria	Ahorro, préstamos y, en ocasiones, transferencias de dinero
Bancos microfinancieros	Inversionistas o accionistas del sector privado	Con licencia o supervisados por la autoridad bancaria	Ahorro, préstamos y, en ocasiones, transferencias de dinero
Bancos comerciales	Inversionistas o accionistas del sector privado o del gobierno	Con licencia o supervisados por la autoridad bancaria	Ahorro, préstamos, transferencias de dinero y divisas extranjeras
Aseguradoras	Varía	Con licencia o supervisadas por las autoridades de seguros o el gobierno	Seguros
Empresas para transferencia de dinero	Inversionistas o accionistas del sector privado	Con licencia o supervisadas por el gobierno, aunque esto varía de un país a otro	Transferencias de dinero

Mesonivel

Meta: identificar y evaluar a los principales participantes y las actividades dentro de la infraestructura del sistema financiero.

El mesonivel del sistema financiero está formado por la infraestructura del sector financiero y los servicios de apoyo. Incluye agencias nacionales de clasificación, centrales de riesgo, empresas auditoras, agencias de seguro de depósitos y proveedores de servicios técnicos, institutos de certificación profesional y las redes, asociaciones y organizaciones de segundo piso de proveedores de servicios financieros.

Todos éstos trabajan para reducir los costos de las transacciones, mejorar la información del sector y la transparencia del mercado, aumentar el acceso a la refinanciación y mejorar las destrezas en todo el sector. Facilitan actividades en el sector financiero, pero no ofrecen en sí servicios financieros minoristas.

Cuestiones a considerar

Cada vez más, gobiernos y donantes reconocen que la vitalidad del mesonivel tiene implicaciones importantes en los esfuerzos por desarrollar sectores financieros inclusivos. Al realizar una evaluación hay que tener presentes los siguientes aspectos de las instituciones del mesonivel:

- **Sostenibilidad.** Los organismos sostenibles impulsados por el comercio y las instituciones dentro de la infraestructura son cruciales para ofrecer servicios financieros a largo plazo. Se deben evaluar la viabilidad a largo plazo de las instituciones meso, e

• **Interconexión y dependencia.** Las debilidades del mesonivel podrían vincularse a problemas más generales del micronivel. En el micronivel, por ejemplo, los clientes podrían enfrentarse a niveles altos de endeudamiento y los proveedores de servicios financieros podrían enfrentarse a un riesgo alto de morosidad en su cartera, lo cual podría estar relacionado con la inexistencia o el uso limitado de centrales de información del riesgo en el mesonivel. Las centrales de información del riesgo ayudan a los proveedores de servicios financieros a determinar niveles razonables de endeudamiento de los clientes y a calcular la capacidad de pago de un préstamo de los posibles clientes.

Recuadro 4

Ejemplos de la infraestructura financiera de mesonivel

- **Infraestructura institucional:** redes, asociaciones y organizaciones de segundo piso de proveedores de servicios financieros minoristas, así como otras instituciones que participan en la promoción y difusión de información;
- **Infraestructura de la información:** centrales de riesgo, auditores y agencias de clasificación que fomenten la transparencia en el desempeño institucional y las transacciones;
- **Apoyo técnico y servicios de capacitación:** proveedores de servicios técnicos, empresas de investigación, consultores, empresas de tecnología e institutos de certificación profesional, e
- **Infraestructura financiera y mercados:** mecanismos mayoristas o de segundo piso como las instituciones de préstamos en cascada, bancos de garantía, fondos de garantía crediticia y sistemas de compensación de pagos, así como fondos de inversión, emisión de bonos y mecanismos de titulación.

Cuadro 5. Evaluación del mesonivel

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Infraestructura financiera		
• ¿Qué instituciones y participantes conforman la infraestructura del sector financiero? • En el mesonivel ¿existen iniciativas de donantes para apoyar el fortalecimiento de la capacidad? • Sistema de pagos y liquidación: ¿Los proveedores de servicios financieros están vinculados a la infraestructura de la banca formal? (Es decir, pagos, información, sistemas de compensación para saldar cuentas entre bancos) • Mercados de capital locales: ¿Cuál es el estado actual de la emisión de bonos, bolsa de valores, titulación?	• Sistemas de pago, cajeros automáticos y tecnología para servicio de mensajes cortos, SWIFT, cámara de compensación automática, redes interbancarias y empresas de tarjetas de crédito • Acuerdos anteriores y titulación, en caso de haberlos	Fuentes clave: Ministerio de finanzas, banco central, proveedores de servicios financieros, redes, asociación de banqueros Documentos sugeridos: • Programa de Tecnología del CGAP (www.cgap.org/p/site/c/tech/)

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Infraestructura y transparencia de la información		
¿Se dispone localmente de servicios de apoyo (P. ej. auditoría, agencias de clasificación, proveedores de sistemas de gestión de la información)? ¿Los proveedores de servicios financieros publican sus cuentas y participan en iniciativas comparativas? ¿Alguna agencia ha calificado a los proveedores de servicios financieros? ¿Existen mecanismos para la gestión de riesgos, como las centrales de riesgos? ¿Operan en zonas rurales?	- Existencia y calidad de empresas de auditoría locales, proveedores de sistemas gestión de la información, agencias de clasificación - Presentar informes al MIX u otros esfuerzos comparativos - Existencia de centrales de riesgos	Fuentes clave: MIX Mercado y Boletín de Microbanca, banco central, redes, oficinas de países donantes, agencias de clasificación, oficina regional de la Corporación Financiera Internacional
Servicios de apoyo técnico		
¿Qué se necesita y de qué se dispone en cuanto a la AT y capacitación especializada en financiación rural y microfinanzas? ¿Hay empresas de investigación que ofrezcan servicios locales de evaluación, encuestas y recabación de información de mercado sobre la financiación rural favorable a los pobres? ¿Existen empresas de tecnología locales que ofrezcan software y servicios de desarrollo de sistemas para la gestión de la información orientados a los proveedores de servicios financieros favorables a los pobres? ¿Se usa la tecnología para financiación y microfinanciación rural (banca móvil, tarjetas inteligentes, biometría, etc.)? ¿Está a la disposición de la mayoría de los proveedores de servicios financieros? ¿Existen mecanismos que garanticen la calidad de un aval, tales como los registros de avaluos?	- Existencia y calidad de asesores en microfinanzas, centros de capacitación y registro de titularidad/garantías - Cajeros automáticos y tecnología de mensajes cortos	Fuentes clave: Ministerio de finanzas banco central, oficinas de países donantes, banco regional de desarrollo, proveedores de servicios financieros, redes, asociación bancaria, asesores locales de microfinanzas, oficinas para proyectos de microfinanzas, organismo de protección al consumidor Documentos sugeridos: - Informes por país del Programa de Evaluación del Sector Financiero (www1.worldbank.org/finance/html/fsap.html) - Estudios sobre el sector financiero por parte del banco regional de desarrollo - El Financial Deepening Challenge Fund (www.financialdeepening.org) - Informes de donantes regionales y bilaterales - Guía de Conocimientos de la central de riesgo del la Corporación Financiera Internacional (www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/FI-CB-KnowledgeGuide-E/\$FILE/FI-CB-KnowledgeGuide-E.pdf)
Difusión de información y acciones		
¿Hay alguna asociación de microfinanzas activa y efectiva? ¿Promueve políticas y prácticas sólidas? ¿Representa de manera efectiva a sus miembros? ¿Promueve o hace respetar los estándares? ¿Hay transparencia?	- Tamaño/miembros de las redes - Participación de una variedad de proveedores de servicios financieros (ONG, cooperativas de crédito, bancos) - Calidad del material/servicios ofrecidos - Credibilidad en el sector	Fuentes clave: Redes, oficinas de países donantes Documentos sugeridos: - Sitios web de las redes - Red de Educación y Promoción de la Pequeña Empresa (SEEP) (seepnetwork.org)

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Financiación mayorista		
• ¿Cómo financian su crecimiento los proveedores de servicios financieros? • Refinanciación: - ¿Qué función desempeñan las fuentes privadas locales? (P. ej. los bancos comerciales y los inversionistas privados) - ¿Los inversionistas/prestamistas internacionales (P. ej. organismos de segundo piso, instituciones de préstamos mayoristas, fondos de inversión) están refinanciando a los proveedores locales de microfinanzas? - ¿Las fuentes están en moneda local? ¿Son accesibles? ¿Las condiciones son adecuadas? - ¿Hay instituciones de refinanciación de segundo piso? ¿Son públicas o privadas? ¿Son eficientes? ¿Complementan o duplican las fuentes locales de financiación como las de ahorro y préstamos comerciales? - ¿Hay suficientes proveedores sólidos de servicios financieros minoristas que absorban esta financiación?^a - ¿Qué mecanismos están en marcha para proteger este fondo de instituciones financieras de segundo piso ante la presión e interferencias políticas?^b	• Número, tamaño y calidad de las instituciones de financiación mayoristas (condiciones restrictivas como límites de intereses) • Liquidez del sector bancario formal y tasas reguladoras sobre la correspondencia de depósitos • Tasas de los bonos de la tesorería • Función del gobierno, mercado de valores, bancos comerciales e inversionistas locales que financian a proveedores de servicios financieros • Función de la inversión extranjera y fondos de préstamo	Fuentes clave: Ministerio de finanzas, oficinas de países donantes, representantes del banco regional de desarrollo, proveedores de servicios financieros, redes, oficinas para proyectos de microfinanzas, asesores locales de microfinanzas Documentos sugeridos: • Consejo de Fondos de Patrimonio de Microfinanzas (cmef.com/) • MIX Mercado /Financiadores (www.mixmarket.org/en/supply/supply.quick.search.asp) • Sitios web de inversionistas internacionales de microfinanzas • Estudios locales o regionales • Informes o estudios regionales y bilaterales de donantes • Investigación del CGAP sobre instituciones locales mayoristas

^a La financiación de segundo piso y la AT pueden ayudar a los buenos proveedores de servicios financieros, pero generalmente no pueden crear buenos proveedores de servicios financieros o transformar a los malos en buenos.

Los diseñadores de proyectos de segundo piso rara vez llevan a cabo un estudio cuidadoso de la capacidad de los proveedores de servicios financieros existentes y casi siempre sobreestiman dicha capacidad.

^b La mayoría de los proyectos de segundo piso no ha tenido mucho éxito en contribuir al desarrollo de proveedores de servicios financieros sostenibles. Los organismos de segundo piso con éxito tienen una estructura administrativa y una junta de supervisión en la que el gobierno tiene poca o ninguna representación, o en la que la influencia gubernamental se ve superada por la presencia de la junta formada por individuos de un poderoso sector privado que no pertenecen a ningún partido. La mayoría de los documentos de proyectos de segundo piso afirman que el organismo de segundo piso será independiente de la interferencia política. Esta aseveración tiene poco valor a menos que dicha independencia se integre a la estructura de la gestión de segundo piso.

Macronivel

Meta: identificar los aspectos relevantes de tipo contextual, sobre políticas y regulación que probablemente afecten a la expansión de un sector inclusivo de financiación rural.

El macronivel del sistema financiero está constituido por el marco normativo y de políticas necesario para la confiabilidad y sostenibilidad del sistema financiero. Los gobiernos y, particularmente, los bancos centrales y los ministerios de finanzas son claramente fundamentales para el macronivel: redactan leyes financieras, supervisan las instituciones financieras y son

responsables del cumplimiento de dichas leyes. Estos participantes dan forma a las condiciones económicas generales que afectan al sistema financiero de un país y al desarrollo de las empresas públicas y privadas.

Los gobiernos también tienen un impacto indirecto en el sistema financiero por medio de sus políticas macroeconómicas, en particular la política monetaria, así como de sus prioridades de gastos y el régimen normativo para las empresas. Una evaluación del macronivel analizará si el marco de políticas es adecuado para permitir que la financiación rural y las microfinanzas crezcan.

Por ejemplo, las políticas nacionales sobre los derechos individuales de las mujeres sobre la propiedad influyen en lo que las mujeres puedan ofrecer como garantía del préstamo, y las disposiciones de un gobierno en cuanto a la protección social afectan la demanda del consumidor en lo que se refiere ahorro y depósitos, préstamos, seguros y pensiones. Estos impactos directos e indirectos afectan enormemente la fortaleza del sector financiero e influyen en el potencial de desarrollo de un país.

Aunque técnicamente el contexto del país dentro del sector financiero no es parte de la evaluación en el macronivel, no puede pasarse por alto el papel que desempeña. Los factores regionales como la historia reciente, el tipo de gobierno, la esperanza de vida promedio, el tipo de divisa y la condición de la infraestructura física (entre muchos otros) también desempeñan un papel dentro del sistema financiero. Si bien resulta imposible medir cada factor que afecta al perfil financiero de la región, toda evaluación debe considerar estas variables (consultar detalles en los cuadros 6 y 7).

Cuestiones a considerar

- **Facilitar el entorno de las políticas.** Hay varios factores que son particularmente importantes para evitar el riesgo sistémico en el sistema financiero. Entre éstos están el desarrollo de una política o estrategia nacional de microfinanzas o de financiación rural, la desregulación de intereses y tasas de cambio, la liberalización de precios agrícolas y el comercio exterior, el establecimiento de un sistema legal que proteja la propiedad y los derechos de utilización de tierras y que garantice el debido proceso legal y el apoyo a instituciones financieras autónomas y autoridades reguladoras.

Dado el impacto potencial de los cambios en la estructura normativa, se recomienda enfáticamente tomar un enfoque prudente (CGAP 2008);

- **Regulación y supervisión prudente.** No puede haber un desarrollo rural sostenible sin instituciones financieras locales reguladas adecuadamente que movilicen depósitos y atraigan capital privado. El nivel adecuado de regulación y supervisión depende del tipo de institución financiera, de la capacidad de los supervisores y, lo que es más importante, del nivel de ahorro que movilizan del público, y

• **Asociados gubernamentales.** Es esencial definir la función de los gobiernos y de los bancos centrales en el marco de la financiación rural y en los proyectos apoyados por el FIDA, especialmente al seleccionar al asociado gubernamental más adecuado para colaborar en el proyecto. Las actividades de apoyo a la financiación rural funcionan mejor bajo los auspicios de contrapartes gubernamentales especializadas en las operaciones del sector financiero. El ministerio de finanzas es un asociado natural para los proyectos de financiación rural que el FIDA apoya.

Cuadro 6. Evaluación del macronivel: contexto del país

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Historia y situación política del país		
¿Cuáles son los sucesos históricos clave más recientes? ¿Quién mantiene el equilibrio del poder político y económico? ¿Cuáles son las divisiones políticas, regionales o étnicas? ¿Hay elecciones o algún cambio en el régimen pendientes? ¿Será estable el cambio? ¿La pobreza es un problema político? ¿Están politizadas las microfinanzas? ¿Qué entidad política influye en las microfinanzas?	- Antecedentes históricos - Situación política actual - Funciones y equilibrio de poder entre el órgano ejecutivo y el legislativo - Responsables clave de la formulación de políticas en los ámbitos central, regional y local	Fuentes clave: Funcionarios del gobierno, parlamentarios, oficinas locales de organismos donantes, asesores Documentos sugeridos: - Informes por país de la Economist Intelligence Unit (EIU) (countryanalysis.eiu.com/country_reports) - Prensa local e internacional - Investigación económica general (en francés - www.cofacering.fr) - Perfiles por país del Banco Mundial (go.worldbank.org/1SF48T40L0)
Datos macroeconómicos		
¿Son estables la economía y la divisa? ¿Cuál es el nivel de crecimiento económico real? ¿El crecimiento se concentra sólo en determinados sectores? ¿Cómo influyen las entidades donantes en el presupuesto nacional? ¿Y en las remesas? ¿Ha sido ajustado el presupuesto?	- Tasas de crecimiento - Inflación (índice de precios al consumo) - Tipo de cambio - Estructura económica (por sector) - Comercio e información actual de la cuenta - Asuntos fiscales (presupuesto nacional) - Reservas de divisas fuertes	Fuentes clave: Banco central, ministerio de finanzas, asesores del sector financiero, oficinas de países donantes Documentos sugeridos: - Informes del banco central y páginas web - Informes y sitio web del ministerio de finanzas - Informes por país del Banco Mundial (http://worldbank.org/countries) - Informes por país del Fondo Monetario Internacional (FMI) (www.imf.org/external/country/index.htm)
Infraestructura física		
¿La infraestructura física (o la falta de ésta) es un obstáculo para hacer negocios de forma eficiente, tanto para los empresarios como para los proveedores de servicios financieros?	- Kilómetros de caminos pavimentados - Número de líneas telefónicas o de usuarios de teléfono móvil - Porcentaje de hogares que cuentan con agua corriente - Cortes de electricidad - Número de mercados grandes	Fuentes clave: Ministerio de equipos, oficinas de países donantes Documentos sugeridos: - Comunicaciones y transporte: Libro de Datos del Mundo de la CIA (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook) - Infraestructura (www.doingbusiness.org/ExploreTopics/Infrastructure/ (en proceso))

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Población		
• ¿Cuál es la línea demarcatoria de la pobreza nacional? ¿Qué porcentaje de la población es pobre? • ¿Cuales son las mayores limitaciones que enfrentan la mujeres? ¿Qué información desagregada existe? • ¿Qué parte de la población es económicamente activa? • ¿La población es joven ? • ¿Cuál es la densidad demográfica? • ¿Es baja la esperanza de vida? ¿Está mejorando?	• Población • Genero • Distribución por edades • Número de hogares • Estadísticas sobre las actividades económicas • Línea demarcatoria de la pobreza • Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita • Tasas de mortalidad • Problemas de la población urbana frente a los de la población rural	Fuentes clave: Oficinas de países donantes, Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismos de las Naciones Unidas Documentos sugeridos: • Informes de desarrollo humano del PNUD (hdr.undp.org/) • Oficina nacional de estadísticas • Informes sobre censos nacionales • DELP (www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp) • Estudios internacionales sobre el sector financiero institucional
Tendencias en la banca y las finanzas		
• ¿Es estable el sector financiero? • ¿Cuántos bancos nacionales e internacionales existen? • ¿Qué amplitud y alcance tienen los servicios financieros (crédito y ahorro)? • ¿Es activo el estado en el sector bancario? • ¿Cómo se compara el volumen de crédito con el de ahorros? • ¿De qué tamaño es el mercado de valores? • ¿Qué tamaño tiene la concesión de préstamos microfinancieros en comparación con el crédito nacional total?	• Reformas en el sector económico y financiero • Tasa a 90 días de los bonos del tesoro • Efectivo fuera de los bancos o divisa en circulación • Ahorros en los bancos (o como porcentaje del PIB) • Crédito nacional al sector privado (o como porcentaje del PIB) • Historial y percepción de las microfinanzas • Proporción de las cuentas pequeñas en el sector bancario formal (préstamos y ahorros)	Fuentes clave: Banco central, ministerio de finanzas, asesores del sector financiero, oficinas de países donantes Documentos sugeridos: • Informes del banco central y sitios web • Informes y sitio web del ministerio de finanzas • Country at a Glance del Banco Mundial (www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html) • Informes por país del Programa de Evaluación del Sector Financiero (www1.worldbank.org/finance/html/fsap.html) • Otros estudios del Banco Mundial sobre el sector financiero • Estudios sobre el sector financiero por parte del banco regional de desarrollo (www.iftransparencyresource.org/) • Financial Deepening Challenge Fund (www.financialdeepening.org/) • Informes de agencias bilaterales de donantes sobre microfinanzas

Cuadro 7. Evaluación del macronivel: marco político, legal y regulador

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Políticas		
• ¿El país cuenta con una estrategia nacional para su sector financiero y/o las microfinanzas? • ¿Quién toma las decisiones importantes en cuanto a las microfinanzas? • ¿El acceso a financiación es parte de los DELP?	• Políticas del sector financiero • Estrategias nacionales de microfinanzas, DELP y otras políticas sectoriales que incluyan referencias a las microfinanzas • Reformas en marcha del	Fuentes clave: Ministerio de finanzas, PNUD, Banco Mundial y bancos regionales Documentos sugeridos: • DELP • Discursos de responsables clave de la formulación de políticas

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Políticas		
¿El sector bancario se está privatizando o reestructurando? ¿Hay tratamientos fiscales específicos para los diferentes tipos de proveedores de servicios financieros? ¿Hay grupos de donantes que trabajen junto con los responsables de formular las políticas?	- sector financiero - Regímenes fiscales para los diferentes tipos de proveedores de servicios financieros - Política y financiación dirigida - Nivel de descentralización para la formulación de políticas	- Estudios sobre el sector financiero por parte del banco regional de desarrollo (www.ifitransparencyresource.org) - Estrategias del sector financiero nacional - Informes por país del Programa de Evaluación del Sector Financiero (www1.worldbank.org/finance/html/fsap.html) - Microfinance Regulation and Supervision Resource Center (microfinancegateway.com/resource_centers/reg_sup)
Leyes, normas		
¿De qué forma consideran las leyes bancarias a las microfinanzas? ¿Hay alguna ley sobre usura, límites para las tasas de interés o algún otro obstáculo para las microfinanzas? ¿Hay alguna ley o reglamentación especializada para las microfinanzas? ¿El entorno legal y regulador fomenta la entrada al mercado y la competencia en el sector de servicios financieros favorables a los pobres? ¿Qué tipo de instituciones pueden prestar y movilizar depósitos? ¿El capital mínimo y los requisitos de reserva impiden las actividades de microfinanciación? ¿Hay restricciones sobre las tasas de interés y cuotas que pueden cobrar los proveedores de servicios financieros favorables a los pobres? ¿Es efectivo el sistema judicial? ¿De qué manera el gobierno cubre las reglamentaciones de la banca sin sucursales? ¿Cómo es el régimen de protección del consumidor? ¿Hay procedimientos en curso sobre autorregulación que protejan a los consumidores (como publicación obligatoria de cierta información, organizaciones de consumidores)? ¿Existe algún programa en curso de donantes que funcione para reforzar los marcos jurídico y regulador?	- Ley bancaria, ley sobre microfinanzas y/o regulación, y leyes en materia de ahorro y cooperativas de crédito - Viabilidad legal de transformaciones (p. ej. ONG extranjeras en ONG locales, ONG extranjeras en empresas locales, ONG locales en empresas y ONG locales en bancos con licencia) - Leyes sobre la usura o las tasas de interés - Requisitos mínimos de capital y de reserva, y reglamentación prudente - Reglamentaciones sobre sucursales, cajeros automáticos, banca sin sucursales, anti-blanqueo de dinero/lucha contra la financiación del terrorismo - Código civil para contratos, títulos de propiedad de la tierra, garantías - Seguros de depósito - Código de conducta sobre la protección al consumidor y organizaciones de protección o defensa del consumidor	Fuentes clave: Banco central, ministerio de finanzas, parlamentarios, asociaciones de bancos, redes, el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, fondos internacionales de inversión, asociaciones de consumidores Documentos sugeridos: - El Microfinance Regulation and Supervision Resource Center (microfinancegateway.com/resource_centers/reg_sup) - Informes por país del Banco Mundial (worldbank.org/countries) - Informes por país del FMI (www.imf.org/external/country/index.htm) - Leyes - Reglamentaciones publicadas en el boletín oficial - Reglamentaciones/normas del banco central - Código civil para garantías - Reglamentaciones prudentes - Diagnósticos del CGAP sobre políticas (www.cgap.org)
Capacidad de supervisión		
¿Los bancos y otros proveedores de servicios financieros están bien supervisados? ¿Los supervisores se centran en los asuntos apropiados? ¿Tienen suficiente capacidad para supervisar a todos los proveedores de servicios financieros regulados?	- Ubicación y composición de la unidad de supervisión - Número de proveedores de servicios financieros que se visita anualmente - Calidad de los informes de los proveedores de servicios financieros ante la unidad de supervisión - Capacidad de los supervisores	Fuentes clave: Banco central, ministerio de finanzas Documentos sugeridos: - El Microfinance Regulation and Supervision Resource Center (microfinancegateway.com/resource_centers/reg_sup) - Reglamentaciones/normas del banco central - Diagnósticos del CGAP sobre políticas (www.cgap.org)

Asuntos	Áreas de interés	Fuentes de información
Otras funciones/intervenciones del gobierno		
• ¿Qué tipos de funciones desempeña el gobierno como promotor de microfinanzas y protector de los clientes? • ¿El gobierno interviene directamente en la prestación de los servicios financieros? ¿Hay programas de crédito subsidiados por el gobierno en el ámbito minorista? ¿Cuáles son las tendencias? • ¿El gobierno desempeña alguna función en la protección del consumidor? • ¿El gobierno participa en la financiación de organismos de segundo piso? (Consultar el mesonivel) • ¿De qué manera el gobierno promueve las microfinanzas? • ¿Se entiende la función de los registros de tierras y las mejoras?	• Medida de participación del gobierno en los microcréditos, los ahorros y otros servicios financieros • Instituciones propiedad del gobierno que atienden a los pobres • Tipos de servicios financieros que ofrecen los bancos estatales • Promoción de la transparencia • Disposición de información de mercado • Incentivos financieros para los bancos	Fuentes clave: Banco central, ministerio de finanzas y otros ministerios que probablemente participen (p. ej. agricultura, PYME, asuntos sociales, etc.), organismos nacionales de segundo piso Documentos sugeridos: • Estrategias/políticas del sector financiero nacional • Informes por país del Programa de Evaluación del Sector Financiero (www1.worldbank.org/finance/html/tsap.html) • Informes del Banco Mundial y de bancos regionales de desarrollo • Investigación del CGAP en materia de instituciones de segundo piso

Gracias a una comprensión clara de la oferta y la demanda de servicios financieros rurales, así como de las fortalezas, debilidades y vacíos en los niveles macro, meso y micro, los diseñadores de proyectos están bien preparados para evaluar las posibles intervenciones apoyadas por el FIDA en la financiación rural, según se detalla en la sección siguiente.

Evaluación del mercado

Cuando se considere inicialmente una intervención en materia de financiación rural, es importante comprender bien el mercado para así evaluar si se justifica la intervención del FIDA y cómo podría tomar forma (recuadro 5). Este paso puede contribuir al COSOP basado en los resultados (FIDA 2006).

Si la evaluación inicial muestra que se justifica una intervención del FIDA, entonces se lleva a cabo una evaluación de mercado mucho más detallada y rigurosa que contribuirá al diseño del proyecto. Al igual que con la evaluación inicial, la del diseño del proyecto examina cada uno de los distintos niveles del sector financiero (micro, meso y macro) y posteriormente determina el esquema de las posibles intervenciones apoyadas por el FIDA (consultar capítulo 2 para mayor información sobre el diseño del proyecto).

La evaluación del mercado para el diseño del proyecto deberá:

- Detallar las fortalezas, debilidades y vacíos del sector financiero rural en los niveles macro, meso y micro;
- Demostrar que se entienden de manera clara la estrategia del gobierno y las actividades de las demás entidades donantes en la financiación rural;

- Definir claramente el grupo objetivo y esbozar su oferta y demanda de servicios financieros rurales;
- Identificar en el mercado a los interesados relevantes;
- Identificar a los proveedores de servicios financieros como posibles asociados y evaluar su capacidad mediante un análisis cualitativo y una proyección cuantitativa, así como mediante indicadores de desempeño (p. ej. el número de prestatarios y de ahorradores, cartera bruta de préstamos, autosuficiencia operativa y cartera de riesgos; consultar el capítulo 4 sobre los indicadores del desempeño), e
- Identificar a los proveedores de servicios técnicos y evaluar su posible capacidad.

Recuadro 5

Preocupaciones clave en la evaluación inicial de mercado (cosop basado en los resultados)

En la evaluación inicial de mercado puede recabarse gran cantidad de información de otras entidades donantes, asociados gubernamentales, proveedores de servicios financieros, investigación existente e información del mercado, ONG, organizaciones agrícolas, grupos de la comunidad, etcétera. La meta de esta investigación es evaluar si se justifica la intervención del FIDA en materia de financiación rural. Toda posible intervención deberá:

- Ser congruente con la Política del FIDA en materia de financiación rural (FIDA 2009) y sus seis principios rectores (consultar el recuadro 3 supra);⁷
- Ser acorde con las buenas prácticas internacionales para desarrollar sistemas financieros inclusivos y fomentar la innovación;
- Ser congruente con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo para ayudar a los pobres;
- Ser complementaria a otras actividades de los donantes para la financiación rural (evitar repeticiones al mismo tiempo que se desarrollan asociaciones estratégicas);
- Estar acorde con los principios clave de propiedad, relación, armonización, gestión de resultados y responsabilidad mutua;
- Estar apoyada por un entendimiento del sector financiero en los niveles macro, meso y micro, así como de la demanda y oferta de servicios financieros;
- Estar ubicada en áreas donde el FIDA tenga una ventaja comparativa clara en financiación rural;
- Ser relevante para la política y objetivos estratégicos contenidos en el cosop basado en los resultados;
- Incluir resultados comprobables de financiación rural e indicadores cruciales en el marco de gestión de resultados del cosop basado en los resultados;
- Ser viable con base en el contexto político e institucional, la experiencia del FIDA y la ventaja comparativa, los recursos, los asociados y los plazos, y
- Tener una posición que posteriormente le permita ser ampliada con el fin de fortalecer el impacto del desarrollo.

Términos generales: ¿Se justifica la inversión del FIDA en financiación rural? ¿La estrategia propuesta es realista y viable?

⁷ Sitio WEB del FIDA, *Política en materia de financiación rural*, www.ifad.org/ruralfinance/policy/index.htm.

2. Cómo diseñar un proyecto

- **Acción:** definir las intervenciones en un proyecto de financiación rural.
- **Objetivo:** diseñar un proyecto detallado y un marco sólido que facilite la ejecución.
- **Participantes clave:** el Equipo de Gestión de los Programas en los Países (EGPP), con el apoyo de asesores de financiación rural.

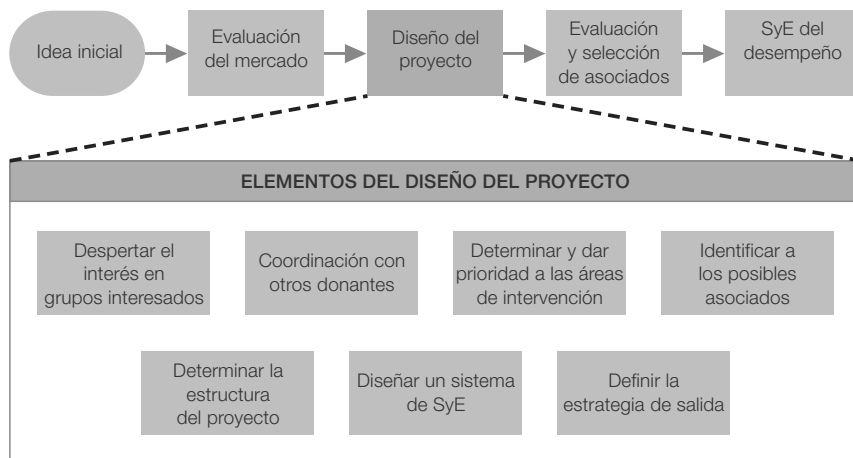
Además de la evaluación del mercado en cada uno de los tres niveles, este capítulo se centra en decidir qué posibles actividades se deben emprender en un proyecto de financiación rural apoyado por el FIDA.

Diseño del proyecto: micronivel

La decisión de intervenir en el micronivel debe basarse en una correspondencia sólida entre las necesidades financieras de las personas de bajos ingresos y la capacidad de los proveedores de servicios financieros para atender esta demanda de forma sostenible. Si los proveedores de servicios financieros en cuestión son organizaciones formales, en cualquier cálculo de la sostenibilidad se necesita tomar en cuenta la rentabilidad competitiva, el riesgo y el costo de las oportunidades. Estos cálculos son diferentes para los bancos comerciales, para los proveedores de servicios financieros no bancarios y para las cooperativas. Si el proveedor de servicios financieros es informal, como por ejemplo un grupo de autoayuda, entonces el cálculo también será distinto y se centrará en la capacidad y disposición de los clientes para participar en la gestión de la prestación de los servicios.

En la evaluación de mercado se habrá identificado a los proveedores de servicios financieros más relevantes para un proyecto apoyado por el FIDA y se habrá evaluado su capacidad y disposición para asociarse con él. Si existe más de un posible proveedor, entonces el diseño del proyecto deberá incluir un proceso de selección abierto y competitivo durante la ejecución del proyecto.

Los criterios para seleccionar a proveedores de servicios financieros podrían incluir una perspectiva institucional de acuerdo con la Política del FIDA en materia de financiación rural, indicadores sólidos del desempeño financiero, experiencia en la financiación rural, acceso a la financiación, potencial de crecimiento, etcétera. Un proceso competitivo pone a prueba el interés de una institución en las metas del proyecto, así como en su compromiso general con la financiación rural y con el grupo objetivo del FIDA. Los propietarios mayoritarios y el personal

Gráfico 2. Diagrama de flujo de los instrumentos de decisión: diseño del proyecto


directivo superior de las empresas como posibles asociados deben estar convencidos de que el mercado de la financiación rural es una oportunidad atractiva y viable si se comprometen a colaborar con el FIDA y a seguir atendiendo a las zonas rurales una vez que haya concluido el proyecto.

Asimismo, es importante que los diseñadores del proyecto valoren la disponibilidad y capacidad de los proveedores de servicios técnicos potenciales en el nivel nacional, regional e internacional. Estas instituciones son colaboradores clave para apoyar actividades locales y fomentar la capacitación entre los proveedores de servicios financieros asociados del FIDA. (En el capítulo 3 hay más información sobre la identificación y selección de proveedores de servicios técnicos.)

Cuestiones a considerar

- **Sostenibilidad.** Es necesaria la sostenibilidad financiera si los proveedores de servicios financieros han de llegar a un número importante de pobres y a lograr la rentabilidad social a largo plazo. Esto significa, entre otras cosas, cobrar tasas de interés que cubran los gastos para garantizar la rentabilidad y el crecimiento. Con el transcurso del tiempo, la competencia, una mejor eficiencia y una mayor rendición de cuentas reducirían los costos y por lo tanto las tasas de interés. Algunos proveedores de servicios financieros necesitan de cinco a diez años para ser económicamente sostenibles, aunque el tiempo que se necesita para lograr la sostenibilidad depende del contexto del país, de las condiciones del mercado local, de la estructura de capital y del segmento del mercado que se atienda;

- **Eficiencia.** Mejorar la eficiencia de las operaciones de financiación rural se traduce en una mayor calidad y servicios a menor costo para los pobres. Los proveedores de servicios financieros pueden lograr un mayor desempeño y así reducir costos al invertir en sistemas de calidad para la gestión de la información, desarrollar productos relevantes, realizar mejoras tecnológicas y contar con un personal bien capacitado, y
- **Fomento de las capacidades.** A menudo los proveedores de servicios financieros necesitan apoyo para el fomento de las capacidades más que capital de préstamos. La AT particularizada puede ser importante para fortalecer su capacidad, desarrollar productos relevantes y profundizar su alcance en las zonas rurales, aunque el desarrollo institucional exige un compromiso a largo plazo de las entidades donantes y los inversionistas. Este compromiso debe equilibrarse mediante un plazo definido para la financiación.

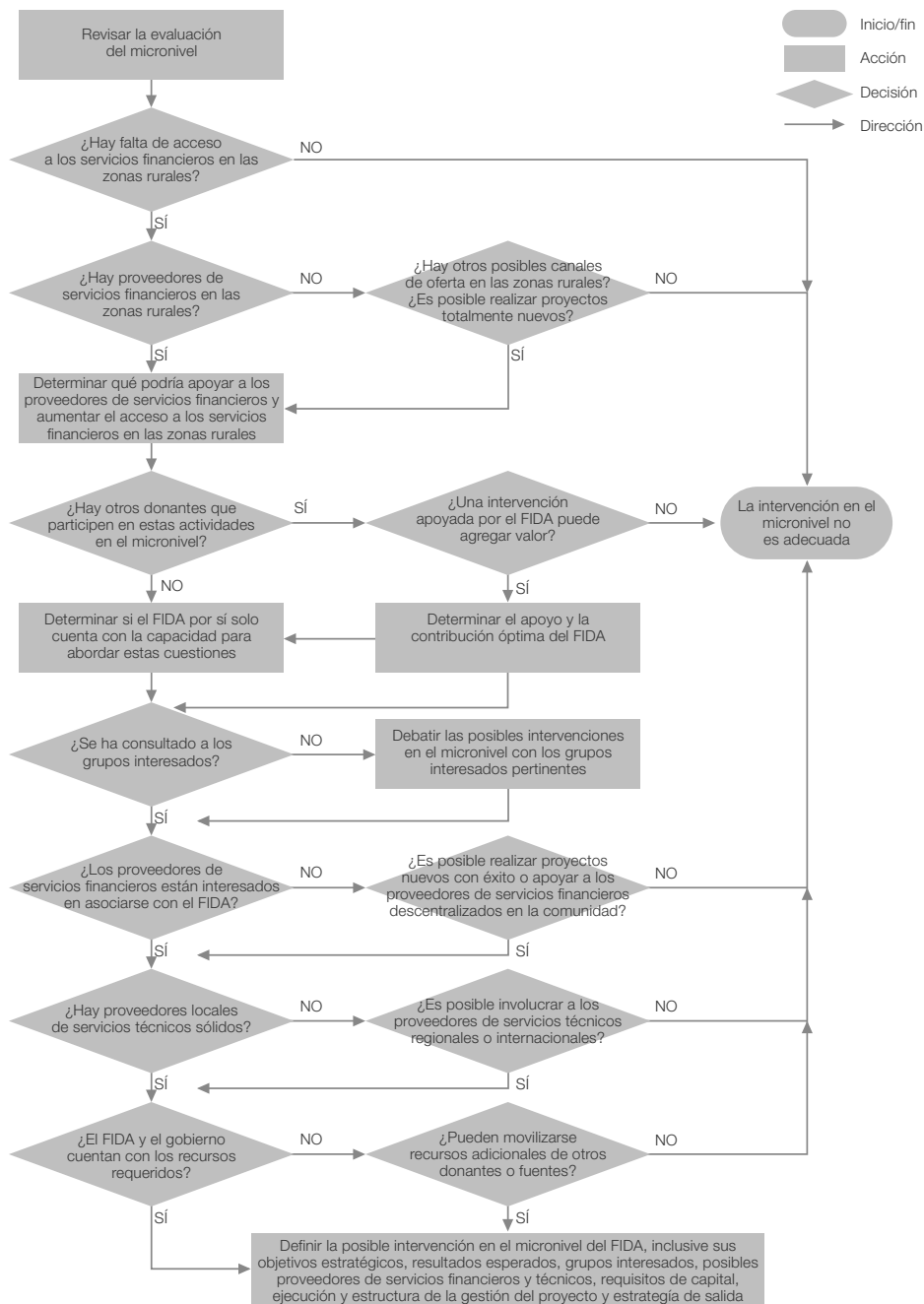
Recuadro 6

Preguntas clave en el micronivel

- ¿Qué retos y vacíos ha identificado el estudio de mercado en las zonas rurales en el micronivel?;
- ¿Qué posibles intervenciones apoyadas por el FIDA abordarían los vacíos identificados en las zonas rurales?;
- ¿Qué otras entidades donantes y grupos interesados trabajan en este asunto o tienen una sólida capacidad técnica en esta área? ¿Por qué debería el FIDA trabajar también en esto?;
- ¿Son sólidos los proveedores de servicios financieros existentes, tanto formales como informales?;
 - ¿Su alcance y desempeño financiero son sólidos? ¿Cuáles han sido las tendencias en los últimos tres años?;
 - ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades y sus necesidades para fomentar las capacidades?;
 - ¿Tienen el potencial para profundizar su proyección en las zonas rurales?, y
 - ¿Estarían interesados en asociarse a un proyecto del FIDA?
- ¿Hay proveedores de servicios técnicos que puedan apoyar a proveedores de servicios financieros asociados?, y
- ¿Está el gobierno dispuesto a invertir en actividades de fomento de la capacitación?

• **Uso de los instrumentos adecuados.** Si no se aplica de forma adecuada, el apoyo de los donantes a las donaciones, el capital de préstamos y las garantías para los proveedores de servicios financieros pueden debilitar o desplazar a los mercados comerciales de capitales nacionales o internacionales y/o a los ahorradores nacionales. Por ejemplo, los fondos de préstamos manejados por la comunidad, financiados con ahorros, han sido prometedores, pero cuando los donantes inyectan capital externo casi siempre fracasan debido a la baja tasa de recuperación.

Gráfico 3. Árbol de decisión en el micronivel



Recuadro 7

Principios de buenas prácticas para el diseño de proyectos–micronivel

- Centrarse en las metas empresariales de los proveedores de servicios financieros. Los servicios técnicos deben ser impulsados por las propias metas de los proveedores de servicios financieros. El fida no debe diseñar proyectos que dirijan a las instituciones hacia donde no quieren ir;
- Los proveedores de servicios financieros deben establecer sus propias políticas de precios y asegurarse de que sus tasas de interés cubran sus costos. el fida no debe imponer límites en las tasas de interés ni establecer ninguna otra política de fijación de precios. Los proveedores de servicios financieros deben elaborar políticas de fijación de precios transparentes que garanticen su sostenibilidad a largo plazo;
- Adaptar la financiación y el apoyo al nivel de madurez de los proveedores de servicios financieros. Los proveedores de servicios financieros recién establecidos tienen diferentes necesidades y fortalezas que los que están creciendo o aquellos con años de experiencia;
- Usar mecanismos de participación en los costos. Cuando los proveedores de servicios financieros comparten los costos de expansión de servicios o desarrollo de productos nuevos, se confirma su interés a largo plazo en los objetivos del proyecto y se refuerzan los incentivos de desempeño. Las instituciones más maduras conocen el valor de los servicios técnicos como gasto recurrente;
- Involucrar a los asociados en contratos que se basen en el desempeño. La financiación para los proveedores de servicios financieros y técnicos debe relacionarse con las mejoras operativas (p. ej. mayor número de clientes destinatarios, menos incumplimiento de pagos, costos operativos menores), no sólo actividades o estadísticas (p. ej. número de eventos de capacitación, nuevas contrataciones). La financiación debe cancelarse cuando los resultados de los indicadores convenidos sean sistemáticamente deficientes;
- El apoyo técnico debe tener una presencia local continua. La selección de proveedores de servicios técnicos debe basarse en su experiencia en financiación rural y su capacidad para mantenerse involucrados en un proyecto de manera continua. Los consultores que los visitan una o dos veces al año pueden servir para debates estratégicos, pero no para satisfacer las necesidades de asesoría continua sobre la gestión de la institución. Los proveedores de servicios técnicos locales de alta calidad deben aprovecharse siempre que sea posible, debido a sus conocimientos del mercado local, su proximidad con los proveedores de servicios financieros asociados y su estructura de costos relativamente más baja. Cuando no se dispone de consultores locales para gestionar un proyecto se podrían contratar buenos especialistas regionales o empresas de consultoría de renombre internacional que tengan experiencia en la financiación rural;
- Coordinar y colaborar con otros que apoyen a las mismas instituciones. Cuando varios organismos de financiación están desarrollando capacidades en la misma institución o en el mismo mercado local, un requisito mínimo es que exista coordinación. La colaboración es la clave para evitar duplicar esfuerzos, y
- Establecer un compromiso a largo plazo. Desarrollar capacidad minorista exige un acceso confiable a servicios técnicos y capacitación durante cinco a siete años por lo menos.

Fuente: adaptado del CGAP (2006a).

Posibles áreas de atención en el micronivel

La siguiente lista de ninguna manera pretende ser exhaustiva y sólo trata de ofrecer algunas ideas (así como advertencias) sobre las posibles intervenciones apoyadas por el FIDA en la financiación rural en el micronivel:

- El crédito ayuda a los hogares y pequeñas empresas a manejar el flujo de caja, hacer frente a emergencias y aprovechar las oportunidades. El éxito del microcrédito ha demostrado que las personas pobres son clientes confiables que desean pagar y pagarán para recibir servicios financieros. Aunque el microcrédito ha ayudado a millones de personas en los países en desarrollo a mejorar su vida, los préstamos no siempre son la solución. Un préstamo es una obligación y, por lo tanto, un riesgo para el prestatario y puede ser que los pobres de zonas rurales tengan una capacidad muy limitada de servicio de la deuda, si es que la tienen. Para los que son muy pobres es posible que otros tipos de apoyo sean más adecuados, como las redes de seguridad, la transferencia de recursos o servicios no financieros;⁸
- Los ahorros ayudan a que las personas acumulen bienes, planifiquen los acontecimientos de su vida (p. ej. nacimientos, bodas, fallecimientos) y respondan ante emergencias. Una gran cantidad de hogares pobres están exigiendo un lugar seguro para ahorrar y esto se valora más que tener acceso al crédito. Los pobres ya ahorran de manera informal: invierten en ganado o joyas o esconden su dinero en casa, si bien buscan métodos que sean más seguros, más sencillos y más accesibles. Para los proveedores de servicios financieros, aceptar depósitos puede ser un reto importante que puede necesitar una gestión y sistemas más sofisticados para transformarse en otro tipo de institución o desarrollar un producto nuevo;
- Los fondos de préstamos gestionados por la comunidad y los grupos de ahorros en áreas remotas o escasamente pobladas han demostrado resultados prometedores, pero financiarlos inicialmente con capital externo (p. ej. fondos rotatorios para préstamos) a menudo provoca índices bajos de recuperación y el fracaso del fondo (CGAP 2006b). Los grupos de autoayuda para ahorro y crédito generalmente comienzan utilizando sólo los ahorros de los miembros. Posteriormente, después de un periodo en el que recaudan y prestan internamente sus propios recursos de manera satisfactoria, pueden estar preparados para dirigirse a entidades crediticias comerciales a solicitar un préstamo y aprovechar los fondos generados internamente (es decir, el enfoque de vinculación con la banca);
- Las remesas (la porción de ganancias que los trabajadores migrantes envían a sus familias) durante generaciones han sido un medio crucial de apoyo financiero. Hoy en día, el impacto de las remesas se reconoce en todas las regiones en desarrollo ya que constituyen un importante flujo de divisas extranjeras hacia la mayoría de los países y llegan directamente a millones de hogares. Estos fondos se usan primordialmente para satisfacer necesidades inmediatas de la familia. No obstante, una parte considerable también está disponible para ahorro, movilización de crédito y otras formas de inversión. Un reto importante es encontrar maneras de mejorar el acceso a transferencias de dinero que sean accesibles y fáciles de realizar y vincularlas con otros servicios financieros, y

⁸ Estudios como Financial diaries de FinMark Trust, la Fundación Ford y el Consejo Regulador de Microfinanzas de Sudáfrica (2005) han descrito plenamente la compleja relación entre los clientes pobres y los servicios financieros.

- Los seguros pueden ayudar a los hogares pobres y vulnerables a no sumirse en un mayor nivel de pobreza después de que sus ingresos se vean afectados. Se ha desarrollado una gama de productos de microseguros que incluyen seguro médico, seguro personal contra accidentes, contra incendio, cobertura para cosechas y propiedad, a fin de ayudar a los pobres a hacer frente a los imprevistos. Además, el seguro contra las inclemencias del tiempo basado en índices puede cubrir el impacto en los cultivos de fenómenos climáticos graves, como una sequía prolongada. A medida que nuevos productos llegan al mercado, también es importante que los hogares pobres comprendan qué cubre y qué no cubre un seguro y que estén preparados para tomar buenas decisiones financieras.

Recuadro 8

Fondo de financiación para remesas

Al reconocer la creciente importancia de las remesas en las zonas rurales de todo el mundo, el FIDA creó el Fondo de Financiación para Remesas (FFR), el cual está formado por múltiples donantes y dotado de USD 15 millones. Con financiación de la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el CGAP, el gobierno de Luxemburgo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, el FFR trabaja para:

- Aumentar las oportunidades económicas de los pobres de las zonas rurales mediante el apoyo y el desarrollo de servicios de remesas innovadores, redituables y de fácil acceso;
- Apoyar los canales productivos de inversión rural, y
- Fomentar un entorno propicio para las remesas rurales.

A fin de lograr estos objetivos, el FFR lanza regularmente convocatorias para propuestas. Para más información, consulte www.ifad.org/remittances y www.remittancesgateway.org

Recuadro 9

Principios de protección del cliente en el sector de las microfinanzas

Los *Principios de protección del cliente en el sector de las microfinanzas* del cgap describen la protección mínima que los clientes de las microfinanzas pueden esperar de los proveedores. Cientos de proveedores de servicios financieros, inversionistas, entidades donantes, asociaciones e individuos han suscrito estos principios, incluido el FIDA.

"Durante los últimos años, ha surgido el consenso de que los proveedores de servicios financieros para clientes de bajos ingresos deben suscribir los siguientes seis principios fundamentales:

1. Evitar el sobreendeudamiento. Los proveedores habrán de tomar medidas razonables para garantizar que se concedan créditos sólo si los prestatarios han demostrado una capacidad adecuada para pagar. Asimismo, los préstamos no deben poner al prestatario en riesgo de un sobreendeudamiento. De igual forma, los proveedores deberán tener cuidado de que los productos financieros que no sean de crédito (como los seguros) y que se extiendan a los clientes de bajos ingresos sean adecuados;
2. Transparencia de precios. Los precios y condiciones de los productos financieros (incluyendo el cargo de intereses, las primas de seguros, cuotas, etc.) deberán ser transparentes y expresarse de manera adecuada y comprensible para el cliente;
3. Prácticas adecuadas de cobro. Las prácticas de cobro de deudas que hagan los proveedores no deben ser abusivas o coercitivas;
4. Conducta ética del personal. El personal o los proveedores de servicios financieros deberán cumplir con las normas más altas de ética al interactuar con los clientes de microfinanciación; asimismo, dichos proveedores deberán asegurarse de que las garantías correspondientes estén en orden para así detectar y corregir la corrupción o los malos tratos al cliente;
5. Mecanismos para reparar agravios. Los proveedores contarán con mecanismos oportunos y relevantes para atender las quejas y resolver los problemas con sus clientes, y
6. Privacidad de los datos del cliente. La privacidad de la información de los clientes deberá respetarse. Dicha información no puede usarse con otros propósitos sin el permiso explícito del cliente (aunque se reconoce que los proveedores de servicios financieros pueden desempeñar un papel importante para ayudar a que el cliente obtenga los beneficios de establecer un historial de crédito).

Estos principios derivan del trabajo innovador de proveedores, redes internacionales y asociaciones nacionales de microfinanciación para desarrollar códigos de conducta y prácticas a favor del consumidor. Si bien los principios son universales, su ejecución efectiva y significativa requerirá que se preste la atención necesaria a la diversidad que existe en cuanto a proveedores y a las condiciones de los diferentes contextos de mercados y países." (ACCION Internacional 2008).

Para más información e instrumentos técnicos consultar: www.smartcampaign.org/tools-a-resources.

• **La educación financiera y los conocimientos de finanzas** facultan a los pobres a tomar decisiones prudentes, les enseña a ahorrar más, a gastar menos, a solicitar préstamos con prudencia y a manejar sus deudas. También ayudan a que los clientes comprendan mejor los beneficios y riesgos de los diferentes productos financieros y sus condiciones específicas (p. ej. las tasas de interés y las primas). Los proveedores de servicios financieros

también tienen una función que desempeñar al tratar de manera justa a sus clientes. Cientos de ellos han suscrito los *Principios de protección del cliente en el sector de las microfinanzas*, los cuales obligan a los proveedores de servicios financieros a tomar medidas concretas para proteger a sus clientes contra productos financieros potencialmente perjudiciales y a garantizar que se les trate de manera justa (CGAP 2009).

- **La gestión del desempeño social** puede ayudar a las instituciones financieras a lograr sus objetivos a favor de los pobres.⁹ Este innovador enfoque de la gestión del desempeño permite a los proveedores de servicios financieros dar seguimiento al perfil de sus clientes, su satisfacción respecto a los servicios que les son ofrecidos, el impacto de los productos y servicios en su vida y las tasas de deserción de clientes. Adoptar y utilizar estos indicadores cuantitativos y cualitativos que van más allá de ser indicadores financieros estándar y de cobertura ayuda a las instituciones a mejorar sus productos y a mantener su labor centrada en los pobres (consultar el recuadro 24 del capítulo 4).

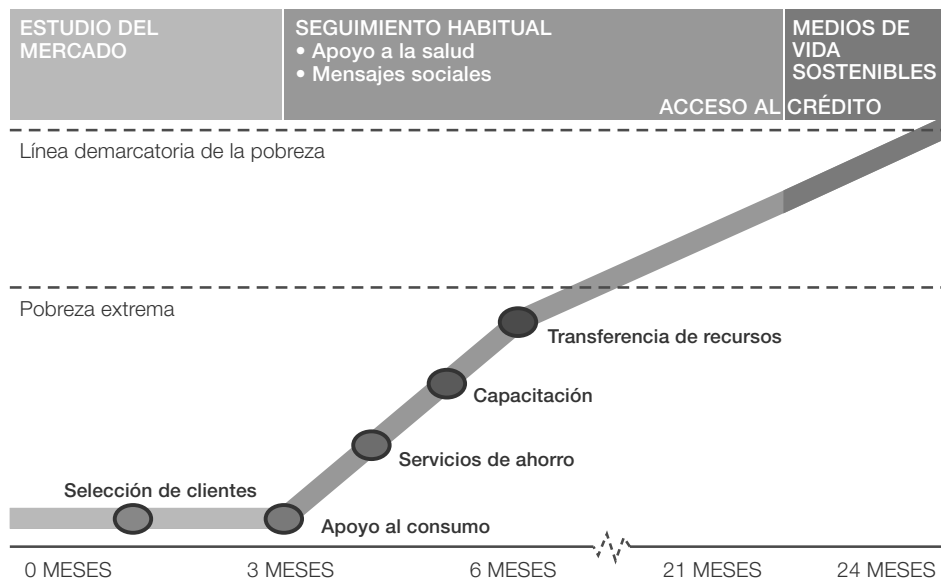
- **Programas de “graduación” (estrategias de salida)**. La microfinanciación puede ser una excelente herramienta para que los pobres tengan la estabilidad y las destrezas necesarias para manejar una microempresa, aunque es posible que las personas en la parte inferior de la escala socioeconómica necesiten una combinación de varios servicios de desarrollo que faciliten su estabilidad de consumo antes de poder aprovechar otros servicios financieros como el crédito. Los programas de “graduación” usan elementos de focalización y transferencia de los programas de protección social y después introducen actividades empresariales mediante la capacitación y otorgan recursos y crédito (consultar el gráfico 4). Este proceso ayuda a las personas a desarrollar actividades generadoras de ingresos y a acumular bienes a fin de salir de la pobreza extrema.

- **Greenfielding** es el establecimiento de nuevas instituciones microfinancieras. Un proyecto así sería un reto considerable para el FIDA, dada su falta de experiencia en este campo altamente técnico y dada la inversión a largo plazo que se necesita. Al trabajar mediante un proceso de licitación internacional, el FIDA podría asociarse con alguna institución o entidad donante o podría contratar a una empresa que tuviera vasta experiencia en la formación de nuevas instituciones, para así poner en marcha un proveedor de financiación rural. La Corporación Financiera Internacional y la Institución Alemana de Crédito para la Reconstrucción cuentan con mucha experiencia en la financiación de instituciones nuevas y podrían ser asociados clave en un proyecto de tal magnitud.

⁹ Sitio web sobre el Desempeño Social de MIX, www.themix.org/standards/social-performance; sitio web del Grupo de Trabajo sobre Desempeño Social de SEEP Network, <http://seepnetwork.org/Pages/SocialPerformance.aspx>, y recursos de Microfinance Gateway sobre desempeño social, www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.11.48260/.

• Los fondos de garantía y las garantías de crédito son contratos financieros en los que la entidad de crédito (p. ej. un banco local) otorga un crédito a un prestatario (p. ej. una institución microfinanciera) basándose en la promesa de que un garante (p. ej. un donante) absorberá una parte especificada de las pérdidas en caso de que el prestatario no cumpla con su promesa de pago. Las garantías también pueden usarse para animar a las entidades crediticias (p. ej. un banco local) a otorgar préstamos a ciertos tipos específicos de prestatarios (p. ej. asociaciones agrícolas y PYME). Al reducir el riesgo de la entidad crediticia, el garante espera que esto anime al prestamista a otorgar préstamos que, de lo contrario, rechazaría por presentar demasiados riesgos. El FIDA sólo apoya intervenciones que usen fondos de garantía bajo condiciones sumamente específicas (recuadro 10).

Gráfico 4. Modelo de “graduación” de las microfinanzas



Fuente: modelos de “graduación” del CGAP, www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1925

Recuadro 10

Intervenciones que usan fondos de garantía

Las garantías de crédito sólo resultan efectivas cuando se integran totalmente en el mercado financiero tradicional, cuando son gestionadas por profesionales en finanzas que conocen bien el mercado y cuando se usan como catalizador para lograr objetivos a más largo plazo, como el desarrollo de productos para atender a un mercado nuevo (Deelen y Molenaar 2004; ACCION International 2007).

Los organismos gubernamentales, los mecanismos públicos y los proyectos que el FIDA apoya han tenido muy poco éxito con los fondos de garantía. Sólo en algunos casos los fondos de garantía apoyados por el FIDA han resultado eficaces para abrir las puertas del acceso al crédito al grupo objetivo del FIDA. Con mayor frecuencia, los bancos comerciales no otorgan préstamos a los proveedores de servicios financieros debido a su desempeño débil y establecer sólo un fondo de garantía no resolverá este problema. A menudo a los fondos del FIDA se les da un mejor uso, destinándolos a fomentar las capacidades de los proveedores de servicios financieros a fin de aumentar el interés de los clientes bancarios.

Dada la poca experiencia del FIDA con los fondos de garantía, la propuesta de incluir dicho mecanismo en una intervención necesitaría estar fuertemente respaldada por los resultados de una rigurosa evaluación de mercado y una clara justificación. El FIDA consideraría apoyar las garantías de crédito sólo bajo las condiciones siguientes:

- Que se haya demostrado una demanda del mercado cuantificable y mensurable;
- Que la garantía sea administrada profesionalmente por una institución financiera independiente, especializada y que las modalidades respecto a la función hayan sido tratadas y definidas con los bancos comerciales y los proveedores de servicios financieros a quienes se beneficiaría;
- Que una parte considerable del riesgo de incumplimiento recaiga sobre la institución minorista para evitar el riesgo moral y una selección adversa;
- Que se disponga de considerable AT para mitigar los demás obstáculos y riesgos que implica prestar servicios al grupo objetivo (p. ej. los productos y cauces de ejecución adecuados, personal capacitado, sistemas para gestión de riesgos), y
- Que se sigan las buenas prácticas internacionales para los fondos de garantía y se estipulen incentivos para mecanismos de reclamaciones y resolución correctos.¹⁰
- Una línea de crédito es un préstamo a una institución financiera, que lo usará para otorgar muchos préstamos más pequeños a sus clientes.¹¹ Existe un alcance limitado para las líneas de crédito en las intervenciones del FIDA (recuadro 11).

Recuadro 11

Intervenciones con líneas de crédito

El FIDA generalmente evita ofrecer líneas de crédito. Su experiencia ha demostrado que, en la mayoría de los casos, las líneas de crédito no fomentan el desarrollo de servicios financieros sostenibles. Las líneas de crédito no satisfacen las necesidades a más largo plazo de los proveedores de servicios financieros, pueden causarles problemas considerables e, incluso, pueden afectar de manera negativa al sector financiero. Los siguientes son algunos ejemplos de problemas con las líneas de crédito:

¹⁰ Para más información sobre fondos de garantía, consulte www.rafad.org y www.rafad.org/en-2-1--OURSERVICES__Expertise-in-Guarantee-Funds.html.

¹¹ En Ritchie (2005) se encuentran lecciones clave.

- La liquidez (es decir, el acceso al capital de préstamo) generalmente no es el principal obstáculo que impide que los proveedores de servicios financieros ofrezcan préstamos a los pobres. Es más común que los proveedores de servicios financieros no tengan la capacidad, los productos o los sistemas para atender a los clientes pobres. A algunos proveedores de servicios financieros simplemente no les interesa atender a ese grupo;
- Las líneas de crédito pueden distorsionar los mercados de crédito al socavar y alejar a los competidores sostenibles que no tienen donaciones e impedir la entrada de nuevos proveedores de servicios así como alejar a otros donantes y proveedores;
- Los proveedores de servicios financieros (de primero y segundo piso) pueden prestar menos atención a sus prácticas de concesión de préstamos con el acceso a grandes cantidades de capital a bajo costo. Las organizaciones de segundo piso, por ejemplo, es posible que se sientan presionados a desembolsar fondos a instituciones débiles o en tramos demasiado largos como para ser gestionados de forma efectiva, lo que llevaría a más incumplimientos o a una sobreexpansión;
- La sostenibilidad de los productos financiados por la línea de crédito a menudo es incierta. Cuando se termina el acceso a la línea de crédito, los proveedores de servicios financieros pueden volver a prestar servicios a prestatarios tradicionales y dejarán de atender al grupo objetivo;
- Algunos proveedores de servicios financieros dependen demasiado de las entidades donantes y de las líneas de crédito y carecen de una clara estrategia de salida para acceder al crédito tradicional basado en el mercado. Cuando los proyectos concluyen, los proveedores de servicios financieros deben ser entidades sólidas y contar con recursos para financiar su propia cartera de préstamos (de Sousa-Shields y Frankiewicz 2004);
- La mayoría de los proveedores de servicios financieros necesitan apoyo para el fomento de las capacidades más que para créditos y, a medida que mejoran las operaciones, la financiación generalmente representa un menor problema. Apoyar el fomento de la capacidad institucional es una parte clave y comprobada para incorporar los servicios financieros favorables a los pobres en el sector financiero formal, y
- Si las líneas de crédito han de ser útiles, debe disponerse de ellas mediante AT coordinada y recursos para fomentar las capacidades. Si un proyecto trabaja con un proveedor de servicios financieros, por ejemplo, en el desarrollo de productos, entonces el producto debe investigarse, diseñarse y estar listo para ponerlo a prueba antes de que pueda tenerse acceso a capital para lanzarlo y evaluarlo (suponiendo que las metas convenidas se hayan alcanzado).

Debido a estas preocupaciones, el FIDA consideraría ofrecer una línea de crédito solamente bajo las siguientes condiciones:

- El mercado demuestra una clara falta de liquidez, según se manifiesta en una rigurosa evaluación de mercado;
- La línea de crédito no desacreditará las iniciativas de otras entidades donantes o asociados del sector privado;
- Los préstamos dirigidos a instituciones financieras minoristas se tasan con índices comerciales o casi comerciales a fin de evitar que se desacredite su incentivo para movilizar depósitos o el acceso a otras fuentes de capital;
- Los proveedores de servicios financieros asociados:
 - Utilizan este capital como parte de su propio plan estratégico para desarrollar productos nuevos y/o para atender a nuevos mercados en zonas rurales;
 - Son económicamente sólidos y tienen la capacidad para absorber de manera eficiente y transparente la línea de crédito y gestionarla;

- Son independientes de interferencias políticas y libres de cobrar tasas de interés que permitan recuperar los costos;
- Han suscrito los *Principios de protección del cliente en el sector de las microfinanzas*, y
- Comparten anualmente datos sobre desempeño y proyección con el mix Mercado y entregan regularmente a la UGR los indicadores de desempeño requeridos durante la etapa de ejecución y supervisión.
- Quienes gestionan la línea de crédito son gerentes profesionales y privados de fondos o instituciones y no del gobierno beneficiario;
- Los recursos se asignan para el fomento de las capacidades de las instituciones asociadas para que gestionen con éxito las operaciones de financiación rural y utilicen el capital adicional de forma eficaz, y
- Una clara estrategia de salida establece vínculos con otras fuentes de refinanciación y garantiza que el grupo objetivo seguirá teniendo acceso a estos servicios una vez que el proyecto haya concluido.

