

LP-89

Programa DMOCAP

gtz

Cooperación técnica alemana

La intervención de los proyectos de desarrollo en el sector financiero en América Latina

Cuaderno de Trabajo

3



La intervención de los proyectos de desarrollo en el sector financiero en América Latina

ARNO LOEWENTHAL (AUTOR)

Cuaderno de Trabajo

Guatemala, octubre de 2003

© GTZ/PROMOCAP
 1 Av. 9-23 zona 10 y
 8 Av. 10-43 zona 1 Edificio MINECO
 ciudad de Guatemala
 Tels.: (502) 334-5858, 362-0585
 Fax: (502) 332-5982
 E-mail: administracion@gtzpromocap.org.gt



Con recursos del Ministerio de Cooperación alemán

Diseño de interiores: Mario Castillo y José Bolaños
 Diseño de portada: Comunicación total

Impreso en Guatemala
 Primera edición: octubre de 2003

ISBN: 99922-69-79-0



Diseño y edición: Magnaterra Ediciones S.A.
 5ª avenida 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala
 Tels.: (502) 238-0175, 250-1031 y 251-4298
 Fax: (502) 251-4048
 E-mail: magnaterra@hotmail.com
 magnaterra2@intelnet.gt

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
1. La razón para la intervención pública (lease GZ) en el sector Microfinanciero	8
2. Las estrategias e instrumentos para la promoción de las Microfinanzas	11
3. La propuesta de coordinación-acción de los Proyectos o Componentes de Desarrollo del Sector Microfinanciero en América Latina	20
3.1. Rating y calificadoras de riesgo	21
3.2. Complementariedad entre los servicios de crédito y "los inversiones de capital riesgo o riesgo compartido" para las micro y las pequeñas empresas	22
3.3. Las Remesas	24
4. Las modalidades de los Proyectos y Componentes de Desarrollo del Sector Microfinanciero de la GZ en América Latina	25
4.1. La globalización en la cooperación al desarrollo	26
4.2. Desarrollo del mercado y la innovación orientada al cliente	26
4.3. Coejecución en lugar de duplicación	26
Nota	29

No es común que la cooperación internacional haga públicos sus debates y quiera recibir de los diversos sectores interesados en su trabajo y desempeño —gobierno, y sociedad civil— contribuciones para establecer una estrategia “adecuada”. La presente publicación, junto con la de la Agenda de Intervención de los Cooperantes Internacionales en Microfinanzas de Guatemala (Cuaderno de Trabajo No. 3), forman parte de ese esfuerzo de transparentar y concertar la cooperación en Microfinanzas en Guatemala.

Somos conscientes y no pretendemos ser los actores principales del mercado microfinanciero; tampoco somos ni queremos ser vistos como “donantes de recursos financieros”, pretendemos ser cooperantes. Eso significa que esperamos poder compartir y construir con los diversos actores de Guatemala, un mercado microfinanciero de alta calidad, sostenible, equitativo e innovador, donde nuestra intervención asegure las mejores condiciones en sostenibilidad, calidad y precio de los servicios financieros para los sectores sociales que no tienen un acceso suficiente.

Quisieramos, a fin de cuentas, que este modesto esfuerzo que ponemos hoy en manos de autoridades, operadores, estudiosos y consultores del sector Microfinanzas, pueda servir como incentivo para desarrollar aún más una cultura del debate académico y técnico del sector, donde la diversidad y las diferencias de enfoque y estrategias de intervención no sean vistas como obstáculos, sino como oportunidades de concertar en la diversidad.

También pretendemos que estas contribuciones incentiven en los operadores microfinancieros una cultura de la transparencia. Esperamos finalmente, que las autoridades financieras y económicas de Guatemala puedan generar un espacio amplio de debate y diálogo sobre una estrategia, por lo menos de mediano plazo, para esta nueva industria que son las Microfinanzas.

Michael Nebelung
Coordinador del Programa
PROMOCAP/GTZ

INTRODUCCIÓN

Este documento pretende ser un aporte al diálogo crítico y constructivo sobre las Políticas de Intervención para el Desarrollo de los Sistemas Financieros que la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), ha venido, viene y creemos que debe desarrollar en el futuro en América Latina.

Los documentos de la GTZ sobre el tema prescriben la adaptación de pautas a los contextos específicos de cada país. Nuestro interés es clarificar esas pautas; desde la perspectiva regional centroamericana; sin embargo, si surgiera cualquier divergencia, trataremos de explicarla y justificarla. En lo sucesivo, intentaremos hacer una presentación sistemática de las intervenciones de la GTZ y de otras agencias de cooperación internacional en el sector microfinanciero, su compatibilidad con esas pautas, y una muestra relevante de los instrumentos específicos utilizados y sus modalidades para el contexto y condiciones que existen en Centroamérica, donde la GTZ está interviniendo.

Se demostrará que la ventaja comparativa de la GTZ está en la innovación, en lugar de la repetición o únicamente en el “efecto de la demostración” de sus intervenciones. Esto supone y requiere “una cultura institucional de aprendizaje”, y supone además que es posible y deseable combinar las intervenciones financieras con las de desarrollo empresarial (insuficientemente denominadas: no-financieras) para lograr un impacto óptimo.

Con estos objetivos en la mente vamos a:

- Reiterar la razón e importancia para la intervención pública de la Cooperación Técnica Alemana en el Desarrollo del Sector Microfinanciero.
- Perfilar los instrumentos principales de esta intervención pública de la Cooperación Técnica Alemana en la promoción de Microfinanzas.
- Describiremos tres instrumentos innovadores para la promoción de Microfinanzas que está desarrollando la GTZ en América Latina.
- Pensaremos en modalidades apropiadas de acción de la GTZ, basadas en las consideraciones de ventajas comparativas y de impacto.

1. La razón para la intervención pública (léase GTZ) en el sector Microfinanciero - - - - -

Aplicado en este contexto, el concepto de "crecimiento económico" no es sinónimo de "desarrollo económico". Este último concepto, incluso el primero, sólo puede ser comprendido junto con otros elementos críticos, como la equidad, la paz, la conciliación, la identidad étnica y cultural.

Todos los antedichos elementos del "desarrollo económico" son mutuamente dependientes, y la maximización de uno necesariamente afectará a los otros. Todos ellos deben tenerse en cuenta, por consiguiente, en el esfuerzo para promover el "crecimiento económico" a través de la promoción del Sector Microfinanciero.

La teoría neoclásica del crecimiento subsume o limita el "crecimiento económico" al ingreso, para volverlo únicamente una función de incrementos en los factores de producción disponible. Con esta acción el

capital pasa a ser el determinante para el perfeccionamiento de la riqueza material sobre una base individual.

Se cree que la acumulación de capital, a su vez, es facilitada única y más eficazmente a través de los mecanismos del mercado. Por esta razón se considera que el desarrollo del mercado, es una condición previa para el crecimiento económico sustentable.

Los programas de desarrollo tradicionales, orientados hacia la promoción de actividades productivas, sobre todo en la agricultura, normalmente han usado el instrumento del crédito, al comienzo en la forma de Fondos Rotativos, y más recientemente como Fondos del Crédito administrados (fideicomisos) por instituciones especializadas en los servicios de crédito. Varios de esos programas permitieron la implantación de instituciones de crédito en áreas geográficas, sociales y sectoriales con una perspectiva de largo plazo, e incluso han llevado a la ampliación de la clientela de tales instituciones; en la gran mayoría de los casos, sin embargo, con un enfoque exclusivo al servicio de crédito. En otros casos, el crédito que ofertan las instituciones se ha retirado de algunas áreas por el cierre de un proyecto, y en todos los casos las instituciones han permanecido dependientes del continuo flujo de recursos subvencionados del gobierno o de fondos donados o subsidiados.

La descripción anterior es típica para la situación en Bolivia, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, en el área rural de estos países, durante las últimas dos décadas. Es una situación que ni el advenimiento, ni la desaparición subsecuente de gobiernos, instituciones financieras, ni el desarrollo de la banca comercial, cambió fundamentalmente.

Más recientemente, y sobre todo basados en la reorientación de las agencias de cooperación internacional públicas y aún muy poco en las privadas, entre las primeras, claramente la Cooperación Técnica Alemana, el enfoque de intervención ha cambiado cada vez más de la financiación de proyectos al de desarrollo sectorial. Esta reorientación no implicó la cesación de la fluidez del crédito, pero sí su modificación, en el orden

de minimizar las distorsiones, con fondos abundantes y subvencionados, en mercados microfinancieros nacientes como los de América Latina.

El acercamiento al concepto y realidad de desarrollo del mercado, cada vez es más seguido de cerca por las agencias de cooperación internacional en América Latina. Esto se ejemplifica por la creación de Proyectos de Desarrollo del Sector Financiero de tres agencias de desarrollo: ECLU (USAID), GTZ y COSUDE, que han abierto camino a este trabajo con una distinción clara que debe hacerse entre la primera y las últimas dos. La diferencia: la primera, USAID parece estar enfocada principalmente a la actualización y la formalización, lo que es un acercamiento correcto y consistente con el énfasis en la sostenibilidad institucional. Las últimas dos agencias de cooperación internacional (GTZ y COSUDE), dan énfasis al acceso a los servicios financieros diversificados o integrales, con la sostenibilidad no como un requisito, sino como condición para el desarrollo de mercados microfinancieros con un alcance e impacto social.

En lo que se refiere a la razón y justificación para la intervención del sector público en el mercado financiero, que consolide el desarrollo de este sector de la economía, debe resaltarse que estos mercados son imperfectos en varios aspectos:

- El potencial de empresa es limitado.
- La infraestructura física, económica, social y administrativa es deficiente.
- La capacidad directiva es escasa.
- Las normas son insuficientes, no tienen fuerza operativa y no transparentan el mercado suficientemente.

Dado este contexto, el mercado microfinanciero no quiere sólo extenderse más allá de una minoría pequeña de clientes, situados en áreas que experimentan algunos o varios de los antedichos defectos. La expansión de mercados, surgirá únicamente si el sector público pone los incentivos necesarios y esto, a su vez, puede justificarse por consideraciones de equidad social.

Las variables que entran están en función del bienestar social y constituyen lo que nosotros llamamos "el Desarrollo Económico"; estas son interdependientes, y por consiguiente, probablemente, dada la escasez de recursos, la expansión de mercados microfinancieros será inducida por los incentivos y podría llevar a una asignación menos eficaz de recursos. Por ello es importante que la promoción y expansión del sector microfinanciero a las áreas de bajos ingresos sea acompañada por la introducción de tecnologías apropiadas que hagan uso "abundante" de los factores de producción que existen en estas áreas, y si son escasos, como el de la capacidad directiva, que las medidas promocionales incluyan las inversiones públicas también para estos elementos.

En la sección siguiente delinearemos lo que consideramos el juego de instrumentos promocionales apropiados para la expansión y diversificación de servicios financieros en las áreas sociales de bajos ingresos, tomando en cuenta las diferencias en las estrategias de intervención de la cooperación internacional pública u oficial, señaladas anteriormente y que vienen a este propósito.

2. Las estrategias e instrumentos para la promoción de las Microfinanzas - - - - -

El desarrollo del sector privado tiene en años recientes un área distinta de intervención en la cooperación al desarrollo oficial o pública, basada en las premisas del impacto del incremento de los ingresos y la generación del empleo. Estos programas dependen crucialmente del funcionamiento de los mercados en los que intervienen.

Los mercados financieros son los primeros candidatos para tales esfuerzos sectoriales, porque el crédito se ha usado durante mucho tiempo como un instrumento para la financiación de actividades productivas

en los proyectos de desarrollo agrícolas, y porque las instituciones financieras, tienen normalmente el potencial para alcanzar, con la inversión realizada, fondos con costo; es decir, ya no donados, ingresos positivos o utilidades.

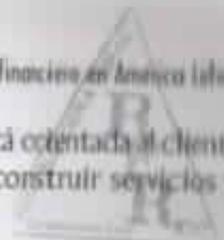
Superficialmente, los Proyectos de Desarrollo del Sector Financiero hoy, en su funcionamiento parecen en su mayor parte "estructuralistas", es decir, orientados únicamente al desarrollo del mercado, por lo que aparentan una práctica idéntica entre sí. La única distinción clara parece ser que cada uno de ellos opera con volúmenes diferentes y asisten a diferentes segmentos de población en los diferentes países.

Pero en la realidad, estos proyectos representan dos acercamientos ampliamente distintos para lograr el desarrollo del mercado microfinanciero. El primero es semejante al muy conocido "goteo hacia abajo", que nosotros llamaremos "orientado a la institución", y al segundo lo llamaremos "orientado al cliente".

Ambos acercamientos buscan lograr la sostenibilidad institucional y la disponibilidad de servicios financieros diversificados. La estrategia de intervención de la cooperación internacional del "goteo hacia abajo" u "orientado a la institución", pretende que esos mercados financieros, una vez desarrollados, provean de comida a la mayoría, sino a todos los clientes potenciales, a través de la expansión competitiva de las riquezas del mercado. La segunda estrategia de intervención de la cooperación internacional a la que se adscribe la GTZ, que llamamos "orientado al cliente", asume esto como un proceso, donde busca desarrollar o mantener el acceso a los servicios financieros diversificados de un grupo que podemos denominar de clientes potencialmente viables, como prioridad, minimizando las posibles distorsiones que se pudieran dar en el mercado.

La estrategia de intervención de la cooperación internacional oficial "orientada al cliente", consiste básicamente en transferir algunos modelos exitosos del mundo industrial, aplicándolos a un contexto local espe-

La intervención de los proyectos de desarrollo en el sector financiero en América Latina



cífico y considerando que la estrategia principal, está orientada al cliente y ello también supone un proceso innovador de construir servicios y productos.

Puede conjeturarse fácilmente de la descripción anterior, que la Cooperación Técnica Alemana en América Latina y probablemente a nivel mundial, en sus proyectos de desarrollo del sector financiero, está aplicando una estrategia de desarrollo de mercado orientada al cliente de manera consistente, con el objetivo global de que su trabajo de desarrollo consiste en el alivio de pobreza. Como el punto focal de intervención es la orientación al cliente, el punto de partida para la definición de instrumentos apropiados de promoción, tiene que ser la identificación del segmento del cliente a ser asistido. Según "la Política de la GTZ para el Desarrollo del Sector Financiero", el grupo designado consiste en:

(...) la sección de la población excluida hasta el presente de los servicios financieros institucionales, identificada por casas especialmente pobres, mujeres y hombres individuales, granjas agropecuarias pequeñas, micro y pequeñas empresas en todos los sectores de la economía, que son los que pueden ser clientes potenciales de instituciones microfinancieras. *Se presta atención especial a las regiones (a menudo, las áreas rurales) en países identificados por ser pobremente dotados respecto a los servicios financieros. Y también se presta mucha atención a la situación de las mujeres.*

Una definición similar del grupo designado apuntada por los instrumentos de desarrollo de mercado se ha usado en los documentos de la planificación para el Componente de Desarrollo del Sistema Financiero de PROMOCAP y para otros Proyectos de Desarrollo de Sector Financiero, conocidos en América Latina.

El cuadro siguiente muestra que los servicios financieros son exigidos principalmente por los grupos de clientes que forman parte de la población designada o meta de Programas de Desarrollo del Sector Financiero de la GTZ.

Servicios financieros exigidos por tipo de cliente:

	Empresarios	Los empleados	Vivienda
1. Servicios de crédito			
-Para la producción	X		
-Para la inversión	X		
-El consumo		X	X
-El comercio	X		
2. Capital riesgo	X		
3. Ahorro/servicios de depósito			
-Individual		X	X
-En grupo			X
-El sueldo		X	
-Programado			X
4. Servicios auxiliares			
-Pagos	X	X	X
-Giros y remesas	X	X	X
-Seguro	X	X	X
-Cambio de moneda	X	X	X

Esto muestra que la segmentación de los servicios financieros sólo se justifica si los clientes objetivo, no se limitan a productores/as; es decir, únicamente al crédito.

Si hombres, mujeres, niños y asalariados se tienen en cuenta, los productos de ahorro asumen igual o una importancia incluso mayor. Así los llamados "Servicios Auxiliares" han sido desde el principio, los olvidados, y su importancia es considerable para los tres segmentos del grupo de clientes meta.

Relativamente es poco conocida la demanda por cada uno de estos servicios, en particular en las áreas rurales de países como Guatemala, Honduras, El Salvador e incluso Perú, aunque alguna evidencia corroborativa existe. La demanda del crédito se ha valorado excesivamente,

• La intervención de los proyectos de desarrollo en el sector financiero en América Latina

la demanda para el ahorro se ha infravalorado, y la demanda de servicios auxiliares se ha descuidado. Esto es más cierto todavía si también se tienen en cuenta únicamente las consideraciones de sostenibilidad institucional.

Habiendo definido la importancia de los servicios de no-crédito exclusivamente para nuestra clientela meta, deben anotarse dos hechos importantes que son de relevancia para Guatemala, y probablemente también para la mayoría de los países donde la Cooperación Técnica Alemana opera. Éstos son:

- Aunque la importancia de los servicios de no-crédito es reconocida, la mayoría de los fondos disponibles de las agencias de cooperación fluye hacia los programas del crédito, y muy pequeños recursos se destinan a "los olvidados otros tres cuartos del negocio microfinanciero", que son: Capital Riesgo, Ahorro y Servicios Auxiliares.

Una conclusión entonces sería que: *la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), considerando que es un donante relativamente de pequeño tamaño, tiene a su vez una pequeña razón para invertir en una área donde hay tanta oferta de recursos de las grandes agencias donantes bilaterales y multilaterales pero, en cambio, debe explorar las inmensas extensiones de estos "nuevos" servicios financieros abandonados.*

- La "actualización" o la "graduación" de instituciones financieras ha llevado a un cierto grado de diversificación de servicios, pero estos servicios diversificados permanecen restringidos a un privilegiado sector urbano.

Otra conclusión es: *que el "upgrading" puede beneficiar a nuestro grupo social meta a la larga. Pero los pobres no pueden esperar tanto. Los modelos más apropiados con resultados más inmediatos necesitan ser desarrollados por nosotros (GTZ), ahora.*

Entonces, ¿cuáles son los instrumentos promocionales apropiados, orientados al cliente, que nos permitirían el acercamiento al desarrollo del mercado microfinanciero?

Los documentos de política globales y regionales de la GTZ nos proporcionan una descripción casi exhaustiva y útil de éstos. Nosotros intentaremos resumirlos desde el punto de vista de orientación al cliente:

A nivel del cliente:

- La base para la intervención de la GTZ en el sector microfinanciero se establece a este nivel a través de la selección de la población meta.
- Debemos preguntarnos entonces, cuáles son los instrumentos usados por los intermediarios y otras organizaciones de apoyo como parte de su trabajo regular.
- Una preocupación central al respecto, son los mecanismos a través de los cuales la clientela transmite sus preferencias en lo referido a los productos y tecnologías. Esto es, en el sentido más amplio, un problema que unido al de la estructura de gobierno nos debe interesar de los intermediarios.
- Una reciente iniciativa promovida por GTZ/PROMOCAP Guatemala con relación a ello, es la promoción de los Derechos del Consumidor de Servicios Financieros, enumerando los derechos y obligaciones de los clientes. Este tipo de instrumento y su disseminación apropiada, podría volverse una herramienta común para la promoción de microfinanzas en otros contextos similares.

Al nivel de la industria de microfinanzas:

A este nivel se sitúan los actores principales, los suministradores de los servicios financieros. También es este nivel el punto focal de la acción

• La intervención de los proyectos de desarrollo en el sector financiero en América Latina

de los programas de desarrollo del mercado financiero orientados al cliente. La industria de las microfinanzas comprende ambos, los intermediarios financieros y sus auxiliares, o instituciones de apoyo.

- Los instrumentos de promoción al nivel de los intermediarios son básicamente tres: los incentivos, el asesoramiento en la política hacia el sector y el apoyo institucional.

Los incentivos comprenden un juego, por un lado el consolidar los instrumentos y, por otra parte, el inducir al intermediario a actuar de una manera compatible con los objetivos compartidos. El asesoramiento en la política del sector es un instrumento de disuasión y tiene que estar preparado para traducir en política el conocimiento adquirido en la acción. El apoyo institucional tiene que denotar la ayuda al intermediario para permitirle mejorar su desempeño. Pueden usarse los tres tipos de instrumentos conjuntamente o por separado, y su aplicación debe ser tan transparente como sea posible, dado que ellos se usan para producir bienes públicos. Debe tenerse cuidado al aplicar estos instrumentos para minimizar distorsiones que podrían darse ése es el riesgo. Éstos no son instrumentos esencialmente diseñados para fomentar la competencia en el mercado, sino para, fundamentalmente, crear las condiciones para la expansión de los servicios en las áreas de población de bajos ingresos y para mejorar el acceso a los servicios financieros diversificados o integrales.

- Estos instrumentos de promoción pueden ser considerados también para las organizaciones denominadas de segundo nivel y que realizan actividades de apoyo a las microfinanzas como las asociaciones, federaciones o redes de Intermediarios. Sin embargo, es en este nivel que el papel de los programas de la cooperación orientados al cliente están cambiando. Creemos que este papel debe ser cada vez más subsidiario, porque es el área predominante de acción de los programas orientados a las instituciones. El énfasis principal de acción de GTZ en este espacio es el de la coordinación con otras agencias de cooperación bilaterales y multilaterales con el fin de lograr facilitar servicios

Entonces, ¿cuáles son los instrumentos promocionales apropiados, orientados al cliente, que nos permitirían el acercamiento al desarrollo del mercado microfinanciero?

Los documentos de política globales y regionales de la GTZ nos proporcionan una descripción casi exhaustiva y útil de éstos. Nosotros intentaremos resumirlos desde el punto de vista de orientación al cliente:

A nivel del cliente:

- La base para la intervención de la GTZ en el sector microfinanciero se establece a este nivel a través de la selección de la población meta.
- Debemos preguntarnos entonces, cuáles son los instrumentos usados por los intermediarios y otras organizaciones de apoyo como parte de su trabajo regular.
- Una preocupación central al respecto, son los mecanismos a través de los cuales la clientela transmite sus preferencias en lo referido a los productos y tecnologías. Esto es, en el sentido más amplio, un problema que unido al de la estructura de gobierno nos debe interesar de los intermediarios.
- Una reciente iniciativa promovida por GTZ/PROMOCAP Guatemala con relación a ello, es la promoción de los Derechos del Consumidor de Servicios Financieros, enumerando los derechos y obligaciones de los clientes. Este tipo de instrumento y su disseminación apropiada, podría volverse una herramienta común para la promoción de microfinanzas en otros contextos similares.

Al nivel de la industria de microfinanzas:

A este nivel se sitúan los actores principales, los suministradores de los servicios financieros. También es este nivel el punto focal de la acción

de los programas de desarrollo del mercado financiero orientados al cliente. La industria de las microfinanzas comprende ambos, los intermediarios financieros y sus auxiliares, o instituciones de apoyo.

- Los instrumentos de promoción al nivel de los intermediarios son básicamente tres: los incentivos, el asesoramiento en la política hacia el sector y el apoyo institucional.

Los incentivos comprenden un juego, por un lado el consolidar los instrumentos y, por otra parte, el inducir al intermediario a actuar de una manera compatible con los objetivos compartidos. El asesoramiento en la política del sector es un instrumento de disuasión y tiene que estar preparado para traducir en política el conocimiento adquirido en la acción. El apoyo institucional tiene que denotar la ayuda al intermediario para permitirle mejorar su desempeño. Pueden usarse los tres tipos de instrumentos conjuntamente o por separado, y su aplicación debe ser tan transparente como sea posible, dado que ellos se usan para producir bienes públicos. Debe tenerse cuidado al aplicar estos instrumentos para minimizar distorsiones que podrían darse ése es el riesgo. Éstos no son instrumentos esencialmente diseñados para fomentar la competencia en el mercado, sino para, fundamentalmente, crear las condiciones para la expansión de los servicios en las áreas de población de bajos ingresos y para mejorar el acceso a los servicios financieros diversificados o integrales.

- Estos instrumentos de promoción pueden ser considerados también para las organizaciones denominadas de segundo nivel y que realizan actividades de apoyo a las microfinanzas como las asociaciones, federaciones o redes de intermediarios. Sin embargo, es en este nivel que el papel de los programas de la cooperación orientados al cliente están cambiando. Creemos que este papel debe ser cada vez más subsidiario, porque es el área predominante de acción de los programas orientados a las instituciones. El énfasis principal de acción de GTZ en este espacio es el de la coordinación con otras agencias de cooperación bilaterales y multilaterales con el fin de lograr facilitar servicios

Entonces, ¿cuáles son los instrumentos promocionales apropiados, orientados al cliente, que nos permitirían el acercamiento al desarrollo del mercado microfinanciero?

Los documentos de política globales y regionales de la GTZ nos proporcionan una descripción casi exhaustiva y útil de éstos. Nosotros intentaremos resumirlos desde el punto de vista de orientación al cliente.

A nivel del cliente:

- La base para la intervención de la GTZ en el sector microfinanciero se establece a este nivel a través de la selección de la población meta.
- Debemos preguntarnos entonces, cuáles son los instrumentos usados por los intermediarios y otras organizaciones de apoyo como parte de su trabajo regular.
- Una preocupación central al respecto, son los mecanismos a través de los cuales la clientela transmite sus preferencias en lo referido a los productos y tecnologías. Esto es, en el sentido más amplio, un problema que unido al de la estructura de gobierno nos debe interesar de los intermediarios.
- Una reciente iniciativa promovida por GTZ/PROMOCAF Guatemala con relación a ello, es la promoción de los Derechos del Consumidor de Servicios Financieros, enumerando los derechos y obligaciones de los clientes. Este tipo de instrumento y su diseminación apropiada, podría volverse una herramienta común para la promoción de microfinanzas en otros contextos similares.

Al nivel de la industria de microfinanzas:

A este nivel se sitúan los actores principales, los suministradores de los servicios financieros. También es este nivel el punto focal de la acción

de los programas de desarrollo del mercado financiero orientados al cliente. La industria de las microfinanzas comprende ambos, los intermediarios financieros y sus auxiliares, o instituciones de apoyo.

- Los instrumentos de promoción al nivel de los intermediarios son básicamente tres: los incentivos, el asesoramiento en la política hacia el sector y el apoyo institucional.

Los incentivos comprenden un juego, por un lado el consolidar los instrumentos y, por otra parte, el inducir al intermediario a actuar de una manera compatible con los objetivos compartidos. El asesoramiento en la política del sector es un instrumento de disuasión y tiene que estar preparado para traducir en política el conocimiento adquirido en la acción. El apoyo institucional tiene que denotar la ayuda al intermediario para permitirle mejorar su desempeño. Pueden usarse los tres tipos de instrumentos conjuntamente o por separado, y su aplicación debe ser tan transparente como sea posible, dado que ellos se usan para producir bienes públicos. Debe tenerse cuidado al aplicar estos instrumentos para minimizar distorsiones que podrían darse ése es el riesgo. Éstos no son instrumentos esencialmente diseñados para fomentar la competencia en el mercado, sino para, fundamentalmente, crear las condiciones para la expansión de los servicios en las áreas de población de bajos ingresos y para mejorar el acceso a los servicios financieros diversificados o integrales.

- Estos instrumentos de promoción pueden ser considerados también para las organizaciones denominadas de segundo nivel y que realizan actividades de apoyo a las microfinanzas como las asociaciones, federaciones o redes de intermediarios. Sin embargo, es en este nivel que el papel de los programas de la cooperación orientados al cliente están cambiando. Creemos que este papel debe ser cada vez más subsidiario, porque es el área predominante de acción de los programas orientados a las instituciones. El énfasis principal de acción de GTZ en este espacio es el de la coordinación con otras agencias de cooperación bilaterales y multilaterales con el fin de lograr facilitar servicios

para beneficio de los intermediarios. En casos excepcionales, donde la introducción de productos innovadores o tecnologías así lo requiera, se puede recurrir a tales organizaciones auxiliares y puede buscarse su participación.

A nivel gubernamental:

- También a este nivel el papel de los Programas de Desarrollo del Mercado Microfinanciero orientados al cliente, debe redefinirse. El cuidado que debe tenerse, sobre todo, es que el Programa de Apoyo sea compatible con las normas establecidas y no contradiga los principios de las políticas públicas del sector, si las hay y si no las hay, el asesorar y promover las mismas, debe ser la tarea central del Programa. Los instrumentos de información, el diálogo y la coordinación, son de importancia central; sin embargo, las actividades experimentales deben, tanto como sea posible, llevarse a cabo en asociación, o por lo menos en coordinación con agencias gubernamentales establecidas para este propósito (el Programa Nacional MINECO o el Programa de Fortalecimiento de Políticas para la MIPyMe del IIP/MINECO en Guatemala; el FONDESIF en Bolivia; la Comisión Bancaria en Honduras, etc.).

El propósito para la tal coordinación no sólo es la prevención de posibles contradicciones y fracturas, sino también la promoción de la replicabilidad de las experiencias exitosas.

De una manera similar es el interés de asociar a otras agencias de cooperación internacional, fundamentalmente oficiales, pero también podrían ser las privadas, al trabajo que se lleva a cabo, con la ventaja agregada que esto puede llevar a co-financiar varias de estas iniciativas.

A nivel de Proyectos o Componentes de Programa:

- Cuando el acercamiento al mercado microfinanciero está basado en el cliente, se confía más en la innovación que en la repetición de modelos importados. El Componente de Desarrollo del Sector Financiero de GTZ/PROMOCAP Guatemala —y tal vez otros—, necesita estar comprometido en la investigación innovadora, y debe tener la capacidad para evaluar y difundir lo innovado. También debe ser capaz de encontrar y seleccionar a los socios para probar las hipótesis operacionales, y poseer la habilidad para comunicar y persuadir. La investigación que se lleve a cabo debe orientarse a la aplicación, aunque precisen encontrarse marcos conceptuales académicamente sólidos.

La investigación como tal requiere, en muchos casos, la participación de instancias académicas. Un derivado de la ejecución de esta estrategia dentro de los Proyectos o Componentes puede ser el fortalecimiento de universidades locales o de espacios académicos no formales. En definitiva, debe haber una orientación hacia el trabajo académico en el área de microfinanzas, ya que es una de las debilidades del sector, fundamentalmente en Centroamérica y en especial en Guatemala.

Un modo de hacerlo puede ser el promover tesis de grado o investigaciones en el Sector Microfinanciero y difundir sus resultados en foros y con publicaciones.

En la sección siguiente describiremos con un poco de detalle tres medidas promocionales innovadoras que están siendo sugeridas por el Componente de Desarrollo del Sistema Financiero de GTZ/PROMOCAP Guatemala, en asociación con los Proyectos o Componentes de Programas de Desarrollo de Sector Financiero de GTZ en Centroamérica y América Latina. Se mostrará, en particular, cómo estas actividades se relacionan para lograr los objetivos centrales, y cómo su ejecución en la coyuntura acumula sustancialmente impacto y baja costos.

3. La propuesta de coordinación-acción de los Proyectos o Componentes de Desarrollo del Sector Microfinanciero en América Latina - - - - -

Existe, y cada vez más, un gran número de redes regionales y mundiales para el desarrollo del Sector Microfinanciero. La Cooperación Técnica Alemana (GTZ) está participando en varias de éstas, la más prominente es el CGAP (el Grupo Consultivo de Ayuda a los más Pobres).

Aunque hay una proliferación de redes virtuales especializadas en el intercambio de información y experimentación, existe la necesidad, en la actualidad, de una adicional que abarque los cuatro proyectos de desarrollo del sector financiero de la GTZ en América Latina. Esto ha sido sugerido por los cuatro Proyectos o Componentes insistentemente, por las necesidades particulares de intercambio de información y experiencias entre los Proyectos y/o Componentes del Desarrollo del Sistema Financiero (DSF) que podrían ser satisfechas por esta red en América Latina.

Esta red de coordinación de América Latina y Centroamérica, por la diversidad de actores involucrados demandaría, además del intercambio, emprender algunas acciones conjuntas.

El enfoque de DSF está dado por la innovación en los productos y tecnologías y en conformidad con la demanda de servicios financieros diversificados de la clientela meta; también está dado por la existencia de cuatro proyectos, que a pesar de ejecutarse por la GTZ en diferentes países, están limitados o si se quiere propositivamente, están guiados, por las mismas pautas sectoriales de la GTZ, por lo que no debe ser difícil alcanzar un acuerdo básico, inicialmente en algunas actividades conjuntas, que podrían ejecutarse coordinadamente y sistematizarse de igual manera.

GTZ/PROMOCAP Guatemala hace la propuesta de tres de tales actividades, por supuesto no excluyentes de ninguna otra iniciativa que se pueda considerar estratégica y que, por su importancia, han encontrado un eco positivo ya en alguno de los Proyectos o Componentes.

Estas actividades se explican como sigue:

3.1 *Rating* y calificadoros de IMFS

La experiencia está mostrando una tendencia a establecer como parte de la normativa prudencial y la supervisión, sistemas de *rating* y empresas calificadoras. Estas últimas, ya sean privadas, públicas, federativas o mixtas, que califiquen el desempeño de las IMFS, como parte incluso de un sistema de supervisión auxiliar o delegada.

Internacionalmente se han establecido a través del CGAP algunos estándares mínimos de indicadores de desempeño financiero y social para las IMFS. En varios países de América Latina el tema se torna apremiante y las respuestas adecuadas han sido muy lentas hasta el momento.

Proponemos que en un Taller Internacional Regional y con un trabajo previo con el CGAP y su programa MIX, que edita el MicroBanker Bulletin, podamos establecer de manera concertada con todos los principales actores de las microfinanzas de los países donde están los Proyectos o Componentes DSF de la GTZ, un *rating* mínimo para las IMFS. Como parte de este taller, se podría invitar a las principales empresas calificadoras internacionales privadas, mixtas y públicas, y a algunas nacionales de América Latina, donde hubieran, a presentar sus metodologías, experiencia y condiciones para operar.

Este ejercicio permitiría a las autoridades reguladoras partir de un *rating* estándar mínimo regional, conocer la diversidad de oferentes de servicios de calificación (acercar la oferta y la demanda).

A los intermediarios y operadores microfinancieros les permitiría participar en la determinación de esos estándares mínimos de desempeño financiero y social, incorporar transparencia a sus actividades no sólo a nivel nacional sino internacional; y realizar un ejercicio de *benchmarking* regional, con los beneficios que eso supondría para ellos, además de poder conocer de primera mano a las empresas calificadoras de IMFS.

Esto supone la participación de IMFS de distinto tipo desde bancos, pasando por cooperativas hasta OFDS Financieras. Previa o posteriormente, dependiendo del diseño metodológico a acordarse con el CGAP, que ha mostrado su interés en apoyar esta iniciativa, se pueden desarrollar talleres nacionales para la adecuación de esta propuesta de *rating*.

Ésta sería una actividad de impacto regional, ejemplar internacionalmente, abierto a la coordinación con otros actores CGAP (Banco Mundial); DGRIV, WOCCLU, e incluso otras agencias de cooperación al desarrollo regionales como el BID y el BCE.

3.2 Complementariedad entre los servicios de crédito y "las inversiones de capital riesgo o riesgo compartido" para las micro y las pequeñas empresas"

Es generalmente conocido que el crédito de inversión y a largo plazo para las micro y pequeñas empresas pertenece a la más rara de las especies en América Latina, y esto a pesar del hecho que podrían producir ingresos aceptables para los intermediarios. Muchos proyectos de expansión viables para las más pequeñas unidades empresariales tienen que ser abandonados porque el crédito no está disponible o es demasiado caro para el período largo de plazo, que requiere la maduración de la inversión.

Ya existen varias de estas iniciativas en América Latina, conocidas como "Fondos de Capital Riesgo", promovidos por capital privado de origen internacional, incluso uno de la CGAP, pero todos ellos asisten a la mediana y gran empresa del sector formalizado (que normalmente cotizan en las bolsas de valores). Se deja sin financiación de este tipo, al segmento de las pequeñas empresas, informales en su mayoría, por considerarlas demasiado pequeñas y de muy alto riesgo. Son las mismas razones por las que la banca tradicional hace muchos años, no inició el microcrédito.

Es verdad que las pequeñas empresas requieren muy a menudo un acompañamiento intenso de servicios de desarrollo empresarial, a veces costoso, pero no se toma en cuenta que el mismo hecho de que los nuevos socios, al combinar el capital adicional con los servicios de desarrollo empresarial necesarios, aumentarán el retorno de las inversiones hechas. La condición previa para que esto pueda ocurrir, es el involucramiento de los nuevos socios en la dirección de la empresa y la unión de lo financiero con los servicios de desarrollo empresarial. Una primera hipótesis que debe ser probada en un proyecto piloto de capital riesgo a ejecutarse, es la posibilidad o la necesidad de la combinación de los dos tipos de servicios, los financieros y los de desarrollo empresarial.

Una segunda hipótesis involucra la combinación entre: el crédito y esto "nuevo" en el servicio financiero; o sea, el capital riesgo; el primero aplicado a corto plazo o como capital de operación; el segundo a las necesidades de inversión a largo plazo.

Una tercera hipótesis involucra el tema de la pertinencia o no de los subsidios, y su relación con la dificultad extrema de ofrecer servicios de desarrollo empresarial con costo y sostenibles. La modalidad debe suponer dos unidades separadas; una de inversiones de riesgo, que proporcione rentabilidad, la otra de servicios de desarrollo empresarial, con subsidios iniciales y autosostenibilidad progresiva. Esto es una parte esencial que el Proyecto Piloto debería probar: la viabilidad de separar la provisión de servicios públicos de otros de género privado.

Sería muy útil que en esta experiencia no sólo se asocie con proyectos de desarrollo comercial de cualquiera de los cuatro países de la región donde están los Proyectos o Componentes DSF de la GTZ y donde se den las condiciones mínimas para esta actividad innovadora, porque seguramente esta iniciativa únicamente tendrá viabilidad en un marco regional por razones de economías de escala. Un socio externo posible, podría ser el AICE a nivel Centroamericano.

3.3 Las Remesas

Se estima que las remesas de los trabajadores latinoamericanos migrantes (principalmente en los Estados Unidos de América y España) han alcanzado un volumen de más de \$25 mil millones anualmente, representando en varios países del continente y en especial en Centroamérica, la principal fuente de divisas, y se la considera uno de los principales elementos del Equilibrio de la Balanza de Pagos.

Mientras las grandes corporaciones internacionales de remesas, principalmente de origen norteamericano, se vuelcan a este mercado, y han capturado la porción más grande de él, las remesas internacionales se limitan en la mayor parte, a las ciudades más grandes y no tienen ningún eslabón al interior de los países. Un estudio recientemente realizado por GTZ/PROMOCAP Guatemala y otras dos instituciones socias en América Latina (FOLADE-Costa Rica, PROFIN/COSUDE-Bolivia), propuso el establecimiento de una red alternativa de remesas que, en una porción pequeña, podría capturar algunos de los flujos presentes en este mercado a través de empresas localizadas en el norte asociadas con OROS, bancos y cooperativas o redes regionales de éstas, de los países de América Latina. Esto proporcionaría el eslabón a los sistemas nacionales de remesas, al incluir las áreas rurales. Se espera que estas alianzas internacionales promuevan adicionalmente la consolidación de los sistemas de remesas nacionales, y sobre todo a aquellas regiones de áreas rurales donde no hay acceso a esos servicios.

Es demasiado temprano para decir si este proyecto conjunto será de hecho factible. Se ha establecido el mismo a través de un proyecto piloto coordinado inicialmente entre el componente DSF de la GTZ en Guatemala conjuntamente con FOLADE, el proyecto de COSUDE, PROFIN (Bolivia) y quizá otras instituciones interesadas (IIB/FOMIN).

Asumiendo un resultado positivo de viabilidad con este proyecto piloto, como un esfuerzo conjunto, el mismo podría ser un fuerte impulso para los Proyectos y Componentes DSF de la GTZ en Centroamérica, porque de esta modalidad de transferencia financiera, se podría bancarizar a amplios sectores pobres, diversificar productos y acercar Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).

4. Las modalidades de los Proyectos y Componentes de Desarrollo del Sector Microfinanciero de la GTZ en América Latina - - - - -

Se ha planteado en las secciones anteriores de este documento que el acercamiento de la GTZ al desarrollo del sector privado es distinto del de la "corriente tradicional", porque se orienta hacia las necesidades de los clientes que forman parte de la población meta determinada por la Cooperación Técnica Alemana y el Ministerio de Cooperación Alemán (MIZ). Esta diferencia en el acercamiento tiene implicaciones en las modalidades en que los Proyectos y Componentes de DSF de la GTZ operan para lograr el máximo impacto. En esta última sección identificaremos algunos criterios que deben tenerse en cuenta en la planificación de estos Proyectos y Componentes y en sus modalidades de funcionamiento y evaluación.

Sería muy útil que en esta experiencia no sólo se asocie con proyectos de desarrollo comercial de cualquiera de los cuatro países de la región donde están los Proyectos o Componentes DSF de la GTZ y donde se den las condiciones mínimas para esta actividad innovadora, porque seguramente esta iniciativa únicamente tendrá viabilidad en un marco regional por razones de economías de escala. Un socio externo posible, podría ser el BCE a nivel Centroamericano.

3.3 Los Remesas

Se estima que las remesas de los trabajadores latinoamericanos migrantes (principalmente en los Estados Unidos de América y España) han alcanzado un volumen de más de \$25 mil millones anualmente, representando en varios países del continente y en especial en Centroamérica, la principal fuente de divisas, y se la considera uno de los principales elementos del Equilibrio de la Balanza de Pagos.

Mientras las grandes corporaciones internacionales de remesas, principalmente de origen norteamericano, se vuelcan a este mercado, y han capturado la porción más grande de él, las remesas internacionales se limitan en la mayor parte, a las ciudades más grandes y no tienen ningún eslabón al interior de los países. Un estudio recientemente realizado por GTZ/PROMOCAP Guatemala y otras dos instituciones socias en América Latina (FOLADE-Costa Rica, PROFIN/COSUDE-Bolivia), propuso el establecimiento de una red alternativa de remesas que, en una porción pequeña, podría capturar algunos de los flujos presentes en este mercado a través de empresas localizadas en el norte asociadas con OOPS, bancos y cooperativas o redes regionales de éstas, de los países de América Latina. Esto proporcionaría el eslabón a los sistemas nacionales de remesas, al incluir las áreas rurales. Se espera que estas alianzas internacionales promuevan adicionalmente la consolidación de los sistemas de remesas nacionales, y sobre todo a aquellas regiones de áreas rurales donde no hay acceso a esos servicios.

Es demasiado temprano para decir si este proyecto conjunto será de hecho factible. Se ha establecido el mismo a través de un proyecto piloto coordinado inicialmente entre el componente DSF de la GTZ en Guatemala conjuntamente con FOLADE, el proyecto de COSUDE, PROFIN (Bolivia) y quizá otras instituciones interesadas (BID/FOMIN).

Asumiendo un resultado positivo de viabilidad con este proyecto piloto, como un esfuerzo conjunto, el mismo podría ser un fuerte impulso para los Proyectos y Componentes DSF de la GTZ en Centroamérica, porque de esta modalidad de transferencia financiera, se podría bancarizar a amplios sectores pobres, diversificar productos y acercar Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE).

4. Las modalidades de los Proyectos y Componentes de Desarrollo del Sector Microfinanciero de la GTZ en América Latina - - - - -

Se ha planteado en las secciones anteriores de este documento que el acercamiento de la GTZ al desarrollo del sector privado es distinto del de la "corriente tradicional", porque se orienta hacia las necesidades de los clientes que forman parte de la población meta determinada por la Cooperación Técnica Alemana y el Ministerio de Cooperación Alemán (BMZ). Esta diferencia en el acercamiento tiene implicaciones en las modalidades en que los Proyectos y Componentes de DSF de la GTZ operan para lograr el máximo impacto. En esta última sección identificaremos algunos criterios que deben tenerse en cuenta en la planificación de estos Proyectos y Componentes y en sus modalidades de funcionamiento y evaluación.

4.1 La globalización en la cooperación al desarrollo

El fenómeno de pobreza es tan global como la economía mundial, y su alivio requiere de estrategias globales. Mientras la política de Desarrollo del Sector Microfinanciero de la GTZ toma en cuenta este elemento, la aplicación en los Proyectos y Componentes de DSF en este sector continúa revelando niveles de segmentación. Es cierto que se requiere diversidad en la ejecución de los proyectos en el orden de tener en cuenta y reconocer la existencia (deseable) de la diversidad de los contextos, pero también es necesario coordinar la acción para lograr esta unidad de propósito. Nuestra propuesta de acción de conjunto en las áreas críticas de Desarrollo del Sector Financiero quiere servir a este propósito.

4.2 Desarrollo del mercado y la innovación orientada al cliente

"La principal fuente" de la estrategia de desarrollo del mercado es una copia de estructuras exitosas en el mundo industrializado. Mientras éstos trabajan bajo las condiciones específicas que existen allí, su aplicación directa en los países está demostrando ser impropia.

Lo que se requiere es una mezcla juiciosa de traslado y adaptación que a su vez involucre la innovación. La GTZ tiene la capacidad de innovar en este campo, y está demostrándolo en parte. Se sugiere que esa innovación debe volverse una parte íntegra de su estrategia.

4.3 Coejecución en lugar de duplicación

Se ha mostrado que existen dos estrategias distintas para el desarrollo del mercado financiero aplicado en los Proyectos o Programas de Desarrollo del Sector Microfinanciero, combinando la estrategia de desarrollo

del mercado y la orientada al cliente con una posición abierta a encontrar aliados en su aplicación. Se sugiere que en cada país, e incluso regional y globalmente, se busque la concertación y, por lo tanto, se hagan esfuerzos para identificar a los aliados potenciales y se los invite a participar conjuntamente, a co-financiar y proponer esquemas innovadores para la experimentación y la replicabilidad.



La presente edición de *La intervención de los proyectos de desarrollo en el sector financiero en América Latina* se terminó de imprimir en los talleres de *Impresora Central* (5ta. avenida 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala. Tels. (502) 238-0175, 250-1031), en octubre de 2003. El tiraje sobre bond 80 gramos es de 500 ejemplares.

La Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Cooperación Técnica Alemana, que pertenece al Gobierno Federal alemán, es una empresa con presencia mundial en el campo de la cooperación al desarrollo. Su objetivo es contribuir positivamente al desarrollo político, económico, ecológico y social de los países en desarrollo a efecto de mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de la población, así como impulsar procesos de reforma y transformación. Mediante sus servicios apoya procesos complejos de desarrollo y reformas, contribuyendo al desarrollo sostenible en el mundo. Su principal mandante es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). En Guatemala, la GTZ implementa diversos programas y proyectos, contribuyendo a combatir la pobreza y apoyando el proceso de paz, la conciliación nacional y la democratización.

El Programa Promoción de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala (GTZ/PROMOCAP) tiene el objetivo de mejorar la situación socioeconómica de la microempresa, pequeña y mediana empresa, así como fomentar el empleo de la población desfavorecida, contribuyendo efectivamente al proceso de paz y la democratización de Guatemala. También constituye un objetivo de GTZ/PROMOCAP, basado en el enfoque de la "Competitividad Sistémica", que los empresarios y las personas emprendedoras con potencial de desarrollo en los sectores desfavorecidos de la población, incrementen su competitividad en el mercado de bienes y servicios y en el mercado laboral. GTZ/PROMOCAP actúa desde 1997 a través de diferentes métodos de asistencia técnica en los campos de los servicios de desarrollo empresarial, la capacitación emprendedora, el sistema financiero para pequeños empresarios y el desarrollo económico local.

Esta serie de cuadernos de trabajo editados por GTZ/PROMOCAP tienen como objetivo facilitar información acerca de los temas más relevantes en el contexto del fomento de la MiPyMe en Guatemala y América Latina.



MinEco
Ministerio de Economía de Guatemala



Programa Promoción de la Microempresa,
Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala



Cooperación técnica alemana



1ª avenida 9-23 zona 10 y 8ª avenida 10-43 zona 1, Edificio MINECO, ciudad de Guatemala
Tels.: (+502) 334 5858, 362 0585 Fax: (+502) 332 5982 E-mail: administracion@gtzpromocap.org.gt