

Estrategias nacionales de microfinanzas

Un número cada vez mayor de países está desarrollando estrategias nacionales de microfinanzas, colocando el tema en la primera plan de las prioridades de desarrollo nacional. Más de 30 países, la mayoría en África, actualmente tienen estrategias. Esta tendencia parece estar impulsada por el aumento en visibilidad de las microfinanzas y nuevas modalidades de desarrollo que favorecen enfoques del sector y el trabajo de políticas.

Después de revisar los documentos de estrategia/política de microfinanzas, CGAP identificó elementos comunes, beneficios tempranos y retos¹. Si bien el debate sigue abierto sobre si las estrategias nacionales de microfinanzas contribuyen a aumentar el acceso de las personas pobres a las microfinanzas, esta Reseña ofrece sugerencias sobre cómo los cooperantes pueden evitar algunos obstáculos en el desarrollo de estas estrategias.

¿Qué son las estrategias nacionales de microfinanzas y quienes las están dirigiendo?

Típicamente, las estrategias nacionales de microfinanzas son documentos públicamente aprobados, creados a través de un proceso consultivo, con el objetivo de aumentar el acceso de las personas pobres a las finanzas. Estos documentos de estrategias suelen incluir: un panorama general de las microfinanzas, una visión del sector, objetivos estratégicos, un plan de acción para implementar.

Desarrollar una estrategia nacional de microfinanzas por lo general incluye cuatro etapas (i) realizar un diagnóstico/análisis de la brecha del sector de las microfinanzas; (ii) consultar con los actores (en mayor o menor medida); (iii) redactar un documento, por lo general un consultor en cooperación junto con el gobierno; y (iv) aprobar e implementar la estrategia, inclusive la aprobación de un órgano gubernamental y, en algunos casos, definir los pasos de acción para poner la estrategia en práctica.

En la mayoría de los casos, los cooperantes empezaron el proceso a través de un proyecto nacional o regional. El UNCDF (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización) es

Países con estrategias/políticas nacionales de microfinanzas

África

Benin
Burkina Faso
República Democrática del Congo
Congo
Brazzaville
Costa de Marfil
Etiopía
Gambia
Ghana
Liberia
Madagascar
Malí
Malawi
Mauritania
Mozambique
Níger
Nigeria
Ruanda
Sierra Leona
Senegal
Tanzania
Togo
Uganda
Zimbabue

Asia

Camboya
Indonesia
Laos
Nepal
Pakistán
Filipinas

Europa y Asia Central

República Kirguisa
Rusia
Uzbekistán

MENA

Egipto
Jordania
Yemen

el principal cooperante vinculado a las estrategias nacionales de microfinanzas, seguido del Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, FIDA, KfW, GTZ y USAID². En algunos casos, los cooperantes proporcionaron financiación para ayudar en la implementación.

Los gobiernos nacionales, en la mayoría de los casos, desempeñan un papel de coliderazgo y sin lugar a dudas son los dueños oficiales de estas estrategias. En algunos países, como Malí y Pakistán, las asociaciones nacionales de microfinanzas desempeñaron un papel fundamental.

¹ Esta investigación también incluyó consultas a 50 actores y una mesa redonda de financiadores en octubre de 2007.
² La gama de cooperantes y organizaciones financiadas por cooperantes es mucho mayor, incluyendo CGAP.

Lecciones aprendidas

Beneficios

Mejora en el diálogo. El amplio proceso consultivo que muchas veces acompaña el desarrollo de estrategias nacionales de microfinanzas ha llevado a una mejora en la comunicación entre expertos, cooperantes y los encargados de tomar decisiones políticas. En Egipto, por ejemplo, el proceso tuvo una duración de 18 meses e incluyó a más de 300 actores. El proceso consultivo ayudó a concentrar al gobierno y otros actores clave en torno a objetivos comunes para el sector (ej., alentar a los bancos comerciales a estar más involucrados en explorar oportunidad para asociarse con la Autoridad Nacional de Correos).

Aumento en el conocimiento del sector. El diagnóstico, que es siempre la primera etapa en el desarrollo de estrategias nacionales de microfinanzas, ha llevado en ocasiones a un mayor entendimiento de las oportunidades y limitantes para aumentar el acceso a las finanzas. En Etiopía, un profundo diagnóstico demostró que las Cooperativas de Crédito y Ahorro (SACCO), que hasta ahora han sido omitidas tenían gran potencial para proporcionar servicios financieros. Una vez se descubrió su importancia, las SACCO fueron invitadas a desempeñar un papel clave en el diálogo político.

Compromiso con buenas prácticas. En algunos casos, las estrategias nacionales de microfinanzas han conseguido que gobiernos y otros actores adopten principios de buenas prácticas y dejen a un lado políticas poco sólidas. En esencia, pueden ayudar a establecer las reglas por las que se rigen los actores. Por ejemplo, en Filipinas, los expertos y cooperantes utilizaron la estrategia nacional de microfinanzas para presionar al gobierno frente a su intención de entregar crédito directamente.

Retos

Diagnósticos débiles. Repetidamente, los diagnósticos del sector carecen de un análisis amplio y profundo. Tienden a omitir actores clave (como bancos comerciales) o no evalúan su desempeño. Los diagnósticos a menudo descuidan la infraestructura financiera o la economía política en

su conjunto. Como base de la estrategia nacional de microfinanzas, un diagnóstico con imperfecciones o poco firme tendrá efectos negativos en las etapas posteriores. Un panorama incompleto del sector puede llevar a planes no alcanzables. Por ejemplo, un análisis superficial del marco regulatorio puede llevar a reformas regulatorias no apropiadas.

Aislamiento del sector financiero más amplio. Con el enfoque en microfinanzas, muchas estrategias no toman en consideración correctamente (o crean vínculos) al sector financiero más amplio. Esta omisión puede crear barreras en el acceso a las microfinanzas en los distintos tipos de instituciones y puede excluir a importantes actores financieros. Como resultado, se pierden oportunidades de tener una gama más amplia de actores que pueden ofrecer distintos servicios (ej. compañías de seguros, bancos comerciales).

Liderazgo y capacidad de gobierno inadecuada. Muchos actores gubernamentales necesitan ser parte del proceso para implementar la estrategia. Sin embargo, la responsabilidad de las estrategias nacionales de microfinanzas muchas veces recae en un órgano del gobierno que carece de la capacidad técnica y/o el poder político y legal para poder defender e implementar la estrategia con éxito. Por ende, muchos actores pueden que no se unan y pueden continuar con las prácticas (malas) que no van de la mano de la estrategia.

Planes de acción poco realistas y basadas en un único modelo. Aproximadamente la mitad de las estrategias nacionales de microfinanzas incluyen planes de acción para la reforma, muchos de estos tienen objetivos no realistas. Además, ha habido momentos en los que los planes de acción desarrollados para un país simplemente se volvieron a utilizar con muy poca adaptación a la realidad local. Por último, los planes de acción no siempre reciben plena financiación. Esto puede llevar a desilusión si no se cumplen las expectativas.

Recomendaciones para los cooperantes

Las siguientes recomendaciones deben tomarse en consideración antes (o durante) el desarrollo de estrategias nacionales de microfinanzas.

Invertir en diagnósticos completos del sector.

Un diagnóstico profundo es necesario para una estrategia nacional de microfinanzas exitosa. Los diagnósticos deben incluir un análisis profundo del sector financiero así como un análisis de la más alta calidad, con información sobre la salud financiera de las instituciones. El diagnóstico también debería mirar hacia el futuro y debería comprometer la participación de una gama variada de expertos con distintas destrezas técnicas. En la práctica un solo consultor suele realizar el diagnóstico, y es muy poco probable que una persona pueda realizar un diagnóstico sólido.

Analizar el clima político. No se puede obviar la dimensión política de las estrategias nacionales de microfinanzas, especialmente con el aumento de interés por parte de los gobiernos en microfinanzas. Es importante entender y tomar en consideración el trasfondo y contexto político dentro del cual se desarrollan las estrategias nacionales de microfinanzas. Los cooperantes deben tener tanto la pericia como las destrezas del sector financiero para comunicar y negociar procesos de elevada complejidad. Deben evaluar completamente la capacidad, interés, mandato y poder de todos los tipos de actores gubernamental para defender y poder implementar la estrategias (ej. distintos ministerios, autoridades federales frente a autoridades locales).

Garantizar la propiedad local. Los cooperantes deben garantizar que todos los actores pertinentes

como; el sector privado, los distintos tipos de cooperantes e inversores, órganos gubernamentales pertinentes, así como ministerios que pueden tener perspectivas y enfoques diferentes en cuanto a los temas de acceso a las finanzas, sean partícipes del proceso consultivo. Siempre que sea necesario, los cooperantes también deben ayudar a desarrollar, coordinar e implementar la estrategia. Amarrar la estrategia a un ente con poder y relevancia (ej. Ministerio de Finanzas o un banco central) puede resultar un elemento fundamental para el éxito.

Evaluar los resultados. Los cooperantes deben medir el desempeño y los resultados de las estrategias nacionales de microfinanzas que financian, inclusive medir los costos y beneficios de tomar este enfoque.

Estar abiertos a cambiar el curso. Con el surgimiento de nuevos actores públicos y privados en el sector de las microfinanzas, los cooperantes deben introducir mayor flexibilidad en como se inician, se formulan y se gestionan las estrategias nacionales de microfinanzas. Incluso una estrategia nacional de microfinanzas bien diseñada puede convertirse en una estrategia obsoleta e irrelevante. Los cooperantes deben tener cuidado con los enfoques un único modelo y los planes de acción excesivamente ambiciosos que no tienen el apoyo de compromisos de financiación firmes. No se deben hacer suposiciones en ninguna de las etapas del proceso, incluso con respecto a si el plan de acción o incluso la estrategia nacional de microfinanzas es necesaria en sí.

Junio de 2008

Las publicaciones
del CGAP están
disponibles en
su sitio Web,
www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 USA

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

Email:
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2008

AUTORES

Eric Duflos y Jasmina Glisovic-Mézieres, con aportes de Alexia Latortue y Timothy Lyman