

## Iniciativa piloto del CGAP para el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de microfinanciamiento en África: ¿qué se ha aprendido?



La serie de notas Focus constituye el principal medio por el cual el CGAP divulga las prácticas óptimas en materia de financiamiento para microempresas entre los gobiernos, los donantes y las instituciones privadas y financieras.

Rogamos dirigir sus comentarios, contribuciones y solicitudes de otros números de esta serie a:

CGAP Secretariat  
1818 H Street, NW,  
Washington, DC 20433

Tel: (202) 473 9594

Fax: (202) 522 3744

Correo electrónico:  
CGAP@Worldbank.org

WWW:  
<http://www.cgap.org>

En abril de 1997, la Secretaría del CGAP puso en marcha la Iniciativa piloto del CGAP para el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de microfinanciamiento en África. Esta iniciativa abarcó a África oriental y occidental y se centró fundamentalmente en la colaboración con las instituciones africanas de capacitación a fin de dictar cursos de gestión financiera para las instituciones de microfinanciamiento (IM). Con la iniciativa piloto se procuró sentar las bases para la formación de un mercado de servicios de asistencia técnica y capacitación de buena calidad, prestados de manera sostenible en la región.

A 20 meses de la puesta en marcha de la iniciativa se recogieron varias enseñanzas pertinentes para las iniciativas de los donantes encaminadas a mejorar los resultados de la actividad de microfinanciamiento en todo el mundo. Estas enseñanzas resultaron cruciales para los programas complementarios de la Secretaría de fortalecimiento de la capacidad en África, Asia y Europa oriental, así como en los nuevos Estados independientes.

En esta publicación se describe sucintamente la mencionada iniciativa piloto en lo que hace a sus fundamentos, objetivos y resultados. Lo más importante es que se presentan las principales enseñanzas y recomendaciones preliminares para la puesta en práctica de programas de fortalecimiento de la capacidad.

### El porqué de la iniciativa piloto

Las instituciones de microfinanciamiento de África encaran muchos desafíos que restringen su capacidad para prestar servicios financieros viables a un número importante de clientes pobres. Quienes se dedican al microfinanciamiento, los responsables de las políticas y los representantes de los donantes han identificado las restricciones a la capacidad de la administración y el personal

de las instituciones como la principal cortapisa para el desarrollo de la actividad en la región y la esfera más importante para la inversión.

La Secretaría reaccionó poniendo en marcha la iniciativa piloto, teniendo en cuenta un análisis sobre la demanda y oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica en África occidental y oriental. El mencionado análisis permitió determinar la existencia de una brecha entre la demanda de servicios por parte de las instituciones de microfinanciamiento por un lado y, por el otro, la capacidad y experiencia de los posibles proveedores de servicios. Para empezar a acortar la brecha, la principal actividad de la iniciativa piloto era la colaboración con las instituciones africanas de capacitación a fin de preparar y dictar una serie de tres cursos cortos de gestión financiera con fines específicos para los directivos de las instituciones de microfinanciamiento.

### Descripción de la iniciativa piloto

La iniciativa piloto se concibió originalmente para lograr dos objetivos complementarios a largo plazo, a saber:

- Reforzar la viabilidad institucional de las instituciones de microfinanciamiento con orientación comercial de África, y
- Perfeccionar la base de recursos humanos de la actividad de microfinanciamiento en ese continente a través de programas sostenibles de capacitación.

Con la puesta en marcha de la iniciativa piloto, la Secretaría esperaba lograr los siguientes objetivos más modestos a corto plazo, a saber:

- Reforzar la gestión financiera y la evaluación de la situación de las instituciones de microfinanciamiento de África
- Familiarizar a los proveedores de servicios africanos con los instrumentos del CGAP

- Ampliar la base de conocimientos del CGAP y difundir información acerca de los proveedores de servicios en África
- Establecer un marco institucional para crear un mercado de servicios de fortalecimiento de la capacidad en África.

Todas las actividades comprendidas en la iniciativa piloto se basaron en varios principios estratégicos principales, a saber:

- Establecer contacto con proveedores locales existentes, en lugar de instructores extranjeros
- Proveer capacitación a nivel nacional, en lugar de regional o internacional que es costosa y suele ser inaccesible, además de tener elevados costos de viaje
- Reunir a instructores y especialistas para que preparen el material didáctico y los cursos a fin de asegurar que los servicios satisfagan las necesidades de las instituciones de microfinanciamiento
- Emplear un enfoque neutral con respecto a la metodología, estructura jurídica, y otras facetas óptimas de la prestación de servicios
- Procurar la reutilización de los materiales didácticos y módulos
- Brindar a las instituciones de microfinanciamiento la oportunidad de aprender unas de otras
- Exigir eficacia en función de los costos y un nivel elevado de recuperación de costos
- Garantizar que se impartan cursos cortos, prácticos y pertinentes según las preferencias expresadas por las instituciones de microfinanciamiento
- Colaborar con los programas de otros donantes y evitar la duplicación de esfuerzos.

### Los resultados frente a las previsiones

Entre mayo y junio de 1997, la Secretaría firmó contratos con instituciones de capacitación en Tanzania y Benin. Desde ese entonces, la iniciativa piloto ha propiciado la preparación de cuatro cursos y de un módulo para instructores, el dictado de 19 cursos en 11 países y tres idiomas con más de 500 participantes de aproximadamente 250 instituciones de microfinanciamiento.

Los cursos preparados son los siguientes:

- 1) Medida y control de los incumplimientos y cálculo y fijación de las tasas de interés
- 2) Contabilidad microfinanciera
- 3) Estados y análisis financieros
- 4) Plan de actividades y proyecciones financieras
- 5) Formación de instructores – Educación de adultos en cursos de gestión financiera.

Los países en los que se desarrollaron actividades fueron: Benin, Burkina Faso, Camerún, Ghana, Kenya, Madagascar, Malí, Mozambique, Tanzania, Togo y Zimbabwe.

En cuanto a los objetivos a corto plazo de la iniciativa piloto, ésta logró introducir una serie de cursos de alta calidad dictados por algunos instructores africanos independientes muy buenos, que mejoraron el perfil de la gestión financiera en la región. Los participantes reaccionaron de manera sumamente positiva a los cursos, todas las evaluaciones de

éstos revelaron un alto nivel de satisfacción. Sin embargo, la garantía de calidad y el desarrollo de la oferta en este mercado –es decir, las instituciones de capacitación– plantearon los problemas más difíciles de la ejecución. De hecho, la calidad de los materiales didácticos y de los cursos en sí se convirtieron en la principal preocupación de la Secretaría en la órbita de la iniciativa piloto.

Como lo indica el Cuadro 1, la iniciativa piloto superó las expectativas en algunas esferas, pero las defraudó en otras. Las diferencias entre logros y previsiones se deben al estilo flexible de ejecución de la Secretaría que permitió reaccionar con rapidez frente a los cambios de la demanda en el terreno.

**Cuadro 1. Los logros frente a las previsiones**

| Previsiones                                     | Logros  |
|---|---|
| Preparación de 3 cursos                         | 4 cursos (se agregó uno sobre Plan de actividades), más otro de Formación de instructores |
| Dictado de 28 cursos                            | Dictado de 19 cursos más 5 de Formación de instructores                                   |
| 2 idiomas                                       | 3 idiomas   |
| Más de 10 países                                | 11 países   |
| Más de 100 instituciones de microfinanciamiento | 250 instituciones de microfinanciamiento (aproximadamente)                                |
| 840 participantes                               | Más de 500 participantes  |
| Programa de 18 meses                            | Programa de 30 meses  |

### Ejecución flexible

Durante el curso de la ejecución, surgieron varias cuestiones que exigieron la adaptación sustancial del diseño de la iniciativa piloto. Los siguientes fueron algunos de los hechos imprevistos:

**Capacidad de las instituciones de capacitación:** La Secretaría sobrestimó mucho la capacidad de las instituciones locales de capacitación para preparar y dictar los cursos simultáneamente en un plazo muy corto. Este desacierto de cálculo redundó en que se utilizaran más de lo previsto los servicios del personal de la Secretaría y de consultores internacionales para la preparación de los cursos, el seguimiento y la puesta en marcha de la formación de instructores. Una evaluación externa imprevista del colaborador de África oriental que se realizó en abril de 1998 condujo a la suspensión de los contratos hasta que se pudieran abordar los problemas fundamentales.

**Otros países e idiomas:** La iniciativa piloto abarcó a otros cinco países no previstos inicialmente, a saber, Zimbabwe, Ghana, Madagascar, Camerún y Mozambique. El programa de Mozambique hizo que los materiales didácticos se tradujeran a un tercer idioma, el portugués. Aunque el plan original preveía la preparación simultánea de materiales en inglés y francés, en la práctica, la versión en inglés sirvió de base para la traducción de los cursos al francés y al portugués, con lo que se produjo un desfase entre los cursos en inglés y los dictados en otros idiomas. La traducción resultó ser muy compleja y llevó mucho tiempo, sobre todo por la terminología tan técnica y la necesidad de adaptar algunas prácticas contables y de otro tipo. Después de las pruebas también fue preciso rediseñar los cursos, y cada ronda de cambios exigió una nueva ronda de traducciones.

**Cuadro 2. Costos de la iniciativa piloto (dolares norteamericanos)**

|                                   | Incluidos en el presupuesto | Efectivos      | Varianza        |
|-----------------------------------|-----------------------------|----------------|-----------------|
| Diseño de cursos                  |                             |                |                 |
| Instituciones de capacitación     | 380.000                     | 60.242         | (319.758)       |
| Consultores                       | 30.000                      | 195.509        | 165.509         |
| Diseño de cursos, total           | 410.000                     | 255.751        | (154.249)       |
| Preparación de cursos             |                             |                |                 |
| Becas                             | 237.000                     | 168.077        | (68.923)        |
| Viaje del personal del CGAP       |                             | 52.183         | 52.183          |
| Consultores                       |                             | 127.182        | 127.182         |
| Preparación de cursos, total      | 237.000                     | 347.442        | 110.442         |
| Asistencia técnica complementaria | 100.000                     | 5.803          | (94.197)        |
| Otros*                            |                             | 46.242         | 46.242          |
| <b>Total</b>                      | <b>747.000</b>              | <b>655.238</b> | <b>(91.762)</b> |

\*Se incluyen las evaluaciones, becas para instructores para asistir a los cursos de Boulder y materiales didácticos varios.

**Otros cursos:** De acuerdo con la demanda en el terreno y la existencia de un nuevo instrumento técnico del CGAP, se agregó el curso sobre Plan de actividades y proyecciones financieras a la serie de cursos comprendidos en la iniciativa piloto. La Secretaría también se asoció con Calmeadow para producir un juego que se incluye en el curso sobre Contabilidad. Además, en los cursos se emplean las técnicas más modernas de educación para adultos, que hacen hincapié en la participación activa de los asistentes, en lugar de las clases tradicionales. Este factor resultó fundamental para el éxito de los cursos. Para perfeccionar y evaluar las aptitudes de los asociados locales, también se preparó y dictó en cinco oportunidades un curso de formación de instructores.

**Aplicabilidad:** Se ha comprobado que los cursos pueden repetirse en diversos casos en que la Secretaría tiene algún grado de control de calidad. Por ejemplo, los materiales didácticos se utilizaron en la inversión derivada de África oriental y meridional, AFCAP, junto con el Departamento británico para el Desarrollo Internacional, en la recientemente iniciada Iniciativa piloto para Asia del CGAP, en el Centro de Microfinanciamiento de Polonia –que cuenta con el respaldo del CGAP– y en los cursos de la Secretaría del CGAP para el Instituto de Economía de Boulder, Colorado. Sin embargo, los materiales no podían ser fácilmente utilizados de manera independiente por las instituciones locales de capacitación como se previó en un principio, y la formación de instructores y el control externo de calidad eran fundamentales para el éxito del programa.

**Vínculos con los donantes:** En el transcurso de la marcha de la iniciativa piloto, la Secretaría halló muchas más formas de colaboración que las previstas originalmente con otros donantes. Ejemplo de ello son el financiamiento parcial de becas para los participantes de Mozambique por parte del Banco Mundial y el Gobierno de Australia; la colaboración con el Departamento británico para el Desarrollo Internacional en Zimbabue, y la organización conjunta de cursos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Madagascar y con el Banco Mundial en Togo y Benin. Para la segunda etapa del programa, la Secretaría ha ideado una estrategia de salida para transferir la responsabilidad de la dirección a sus miembros donantes, como el Departamento británico para el Desarrollo Internacional en África oriental y meridional.

Para la segunda etapa del programa para países africanos de habla francesa, la Secretaría está estudiando alianzas similares.

### Costos

En el Cuadro 2 figuran los costos efectivos de la iniciativa piloto frente a las previsiones presupuestarias. El cuadro ilustra los aspectos básicos de la ejecución: costó menos en términos de dólares pero resultó de uso más intensivo de los aportes internacionales y de la Secretaría. Además, las becas para los participantes constituyeron una parte relativamente pequeña de los costos globales, en parte debido a que se ofrecieron menos cursos, asistieron a ellos menos participantes de los que se habían previsto y otros donantes proporcionaron becas y, también, a que una proporción grande de participantes pagaron honorarios concebidos para recuperar totalmente los costos.

### Principales enseñanzas

A continuación se reseñan las principales enseñanzas extraídas de la iniciativa piloto:

**Falta de proveedores de servicios.** El principal obstáculo para el desarrollo de los mercados locales para el fortalecimiento de la capacidad lo constituye la falta de una oferta de diseñadores de cursos de capacitación, instructores y consultores técnicos competentes.

**Elección de los colaboradores locales.** La elección de las instituciones de capacitación y socios locales debería depender de su orientación y motivación. Al parecer, las claves del éxito de la colaboración con las instituciones de capacitación son las siguientes: 1) un líder de alto nivel a la cabeza de las actividades, que asigne máxima prioridad a la colaboración; 2) la percepción por parte de la institución de capacitación de que esta actividad es una buena propuesta comercial en lugar de otra subvención de donantes; 3) cierto grado de asunción de riesgos y conducta empresarial (que lamentablemente no suele encontrarse en las instituciones tradicionales de capacitación), y 4) una buena comprensión del mercado que la institución puede lógicamente atender de manera eficiente, y una estrategia clara para atraer a su segmento del mercado. Tal vez se necesiten varios tipos de proveedores de servicios (por ejemplo, no sólo instituciones de capacitación), según el tamaño y las condiciones de mercado.

**Estrategia a largo plazo.** Los cursos de capacitación de buena calidad en materia de gestión financiera de las instituciones de microfinanciamiento son relativamente nuevos en muchas partes de África. La identificación y preparación de un conjunto básico de instructores competentes ha sido un proceso largo, ya que los instructores deben dominar el contenido técnico de los cursos y tener excelentes aptitudes en materia de educación de adultos y comunicación para atraer la atención de los participantes.

**Importancia de la comercialización y la logística.** Los mecanismos de comercialización y logística afectan a la calidad de los cursos. Al principio, la Secretaría se centró en la calidad de los instructores y el contenido, y subestimó en gran medida la importancia vital de la comercialización y la logística para la capacitación eficaz. Las instituciones locales de capacitación por lo general son deficientes en los aspectos que determinan que un curso sea extraordinario en lugar de tan sólo bueno.

**Contenido, contenido, contenido.** No hay nada que reemplace a un buen contenido. En los cursos se presentan los últimos avances técnicos en materia de microfinanciamiento, de educación de adultos y aprendizaje práctico.

**Preparación de los cursos.** La preparación de los cursos debe estar a cargo de expertos técnicos y es un proceso largo. No siempre es realista esperar que los proveedores de servicios preparen los materiales didácticos, sobre todo en regiones donde no hay un historial de prácticas óptimas de microfinanciamiento. Además, fue preciso rediseñar considerablemente los cursos, un proceso constante que lleva tiempo y un control intensivo de calidad.

**Apoyo técnico.** Para asegurar que los materiales didácticos y los instructores sean buenos, hace falta un nivel alto de apoyo técnico externo. La Secretaría reunió a un conjunto de especialistas internacionales con experiencia local, en apoyo de la preparación, el seguimiento y la ejecución de cursos. Todos los cursos debieron ser seguidos por la Secretaría u otros expertos internacionales para asegurar su calidad.

**Inversión de tiempo de la Secretaría.** Las iniciativas de capacitación insumen mucho tiempo. La iniciativa piloto exigió una fuerte inversión de tiempo de la Secretaría para la preparación de los cursos, su adaptación, la comercialización, los mecanismos logísticos y el seguimiento. En gran medida, esta inversión de tiempo se debió a la expectativa demasiado optimista de que las instituciones de capacitación asociadas podían asumir muchas funciones. La lejanía física de la Secretaría con respecto a África agravó la carga.

**Diseño flexible del programa.** La flexibilidad del diseño de una iniciativa de fortalecimiento de la capacidad es crucial para la eficacia de un enfoque de mercado; la adhesión rígida a determinados productos y plazos bien puede comprometer la calidad. Lamentablemente, esta misma flexibilidad presenta desafíos a las asociaciones basadas en los resultados que tienen metas específicas desde el principio, puesto que no suele ser tan fácil medir el éxito como en un medio muy dinámico.

**Perspectivas de recuperación de costos.** Aunque la recuperación de costos no se ha logrado, los resultados preliminares permiten abrigar esperanzas. En África oriental y meridional, algunas instituciones de microfinanciamiento pagaron honorarios concebidos para recuperar totalmente los costos. En África occidental, a lo largo del tiempo los participantes han ido

pagando una proporción creciente de los honorarios totales, y todos pagaron por lo menos la mitad de los honorarios efectivos de los cursos. Las subvenciones vigentes proporcionadas por otros donantes para la capacitación en África siguen poniendo en peligro las perspectivas de recuperación de costos.

**Utilización de becas.** Cuando se ofrecen becas para los cursos, ellas no deben ser administradas por la institución local asociada de capacitación. Por ejemplo, las becas no deben ser un hecho consumado que es anunciado en los medios de comercialización. Este enfoque con respecto a las becas disminuye sustancialmente los incentivos para que el proveedor de servicios comercialice el curso por su verdadera calidad y costos, y no conduce a la sostenibilidad a largo plazo una vez que desaparecen las subvenciones. Una solución es lograr que otros donantes apoyen la iniciativa y proporcionen becas parciales a sus instituciones asociadas de microfinanciamiento.

**Impacto de la capacitación.** Es difícil determinar a corto plazo el efecto de la capacitación. Los indicios preliminares revelan que aunque la capacitación en el marco de la iniciativa piloto para África ha logrado familiarizar a las instituciones de microfinanciamiento con los aspectos técnicos de la sostenibilidad y crecientes conocimientos sobre la materia, aún queda por ver si la capacitación conduce a un cambio de práctica. A fin de lograr que la iniciativa de fortalecimiento de la capacidad tenga pleno impacto, se necesita asistencia técnica individualizada para reforzar el mensaje de los cursos y los conocimientos especializados, y se deben desplegar esfuerzos por vincular la capacitación a la asistencia técnica a plazo más largo. Sin embargo, mucho queda por hacer en materia de concepción de mecanismos eficaces en función de los costos para que este vínculo sea sostenible.

## Conclusión

Para la Secretaría del CGAP, la iniciativa piloto fue una valiosa experiencia de aprendizaje. El problema más difícil de abordar fue el desarrollo de la oferta—instructores y proveedores locales de servicios técnicos—en el mercado de actividades de fortalecimiento de la capacidad. Por otra parte, el interés y los esfuerzos concretos de donantes y posibles instructores por aplicar el programa a otros mercados es uno de los logros más importantes de la iniciativa experimental. Este beneficio se produjo fundamentalmente como consecuencia de la buena calidad de los propios cursos y la entusiasta reacción de los participantes en ellos. El control de calidad y el excelente contenido técnico exigieron grandes inversiones y flexibilidad por parte de la Secretaría, así como la estrecha colaboración con instructores y asesores locales e internacionales. Los donantes que participan en iniciativas similares de fortalecimiento de la capacidad deben estar dispuestos y en condiciones de invertir una gran cantidad de tiempo y energía para lograr resultados óptimos.

La presente Nota FOCUS fue preparada por Brigit Helms, Jennifer Isern y Nathalie D'Ambrosio-Vitale.

Traducción: División de Servicios de Traducción del Banco Mundial, Kanika Bahl, Nathalie D'Ambrosio-Vitale; Producción: Valerie Chisholm; EarthWise Printing, Gaithersburg, MD (301) 977-3765.

♻️ Impreso en papel reciclado