

Enfoques

Nº19

JUNIO 2001



La serie de Focus Notes (Enfoques) constituye el principal medio por el cual el CGAP divulga las prácticas óptimas en microfinanzas entre los gobiernos, los donantes y las instituciones privadas y financieras.

La versión en español, Notas de Enfoque es el resultado del trabajo en conjunto del CGAP y el BID.

CGAP Secretariat

1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433
Tel: (202) 473 9594
Fax: (202) 522 3744

Correo electrónico:

CGAP@Worldbank.org

Página Web:

<http://www.cgap.org>

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. NW,
Washington, DC 20577
Tel: (202) 623 3056
Fax: (202) 623 2307

Correo electrónico:

SDS/MIC@iadb.org

Página Web:

<http://www.iadb.org>



Coordinación entre donantes dentro del país (CDDP)

En reconocimiento de la importancia que los donantes siguen teniendo en las microfinanzas en el ámbito nacional, el CGAP ha encargado a David Wright, ex Asesor Jefe de Desarrollo Empresarial del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), a estudiar los desafíos de la coordinación entre el personal dentro de los países de las agencias donantes, partiendo de la experiencia real hasta la fecha en diferentes países.

Al igual que todas las "especies", los donantes tienen una conducta instintiva en el desarrollo de la industria microfinanciera: competir por los proyectos más innovadores y orientados a la pobreza con más influencia y mayor impacto. Pero, a diferencia del sector comercial, este tipo de competencia (al menos entre los donantes) es invariablemente contraproducente. La experiencia reciente demuestra un aumento de la conciencia de la necesidad de una coordinación entre los donantes más activa dentro del país y de que la colaboración puede ser altamente beneficiosa para todos los interesados en el sector.¹

La popularidad continua de las microfinanzas entre la comunidad de donantes, ha conducido a que una serie de agencias intenten apoyar el desarrollo del sector microfinanciero dentro de cada país en desarrollo y economía de transición. Sin una coordinación entre estos donantes, los efectos pueden ser muy perjudiciales. Los donantes ofrecen asistencia con condiciones muy diferentes a organizaciones locales que proveen servicios microfinancieros (denominadas instituciones de microfinanciamiento, IMF). Estas instituciones reciben distintas muestras de los diferentes donantes sobre lo que esperan de ellas: quiénes deben ser sus beneficiarios, qué tasa de interés deben cobrar, qué nivel de morosidad es aceptable, cuándo (si alguna vez) deberían alcanzar la sostenibilidad financiera, de qué forma y con qué frecuencia deben presentar informes la lista es interminable.

Cuando las presiones internas obligan a los donantes a desembolsar fondos, una situación que no es inusual, la provisión de grandes sumas de capital a una IMF puede ser realmente perjudicial. Si la IMF carece de la capacidad de absorción necesaria o si las condiciones asociadas con el financiamiento son inadecuadas, el desembolso puede desalentar la disciplina apropiada en la gestión financiera, debilitar el desempeño y reducir la capacidad y la motivación para acceder a fondos comerciales, incluidos los ahorros. Así el donante puede impedir que la IMF logre uno de los objetivos clave, que la mayoría de los donantes claman por alcanzar: la sostenibilidad.

La falta de coordinación entre los donantes es igualmente grave, puede ser confusa para el gobierno, notablemente para el banco central y el organismo de supervisión bancaria. Dado que las microfinanzas son un fenómeno relativamente nuevo para muchos países, existe incertidumbre sobre cómo se debe regular y supervisar el sector. Es posible que diferentes donantes defiendan distintas soluciones y tomen como modelo la experiencia de países diferentes, llegando incluso a condicionar la continuación del financiamiento a la adopción de ciertas medidas y la promulgación de ciertas leyes.

¹ Hace ya diez años que el Comité de Agencias Donantes para el Desarrollo de la Pequeña Empresa reconoció y prestó atención seriamente a la necesidad de coordinación entre donantes dentro del país. Esto llevó a la publicación en 1992 de un "Libro Verde" titulado de manera algo extraña 'Cooperación para el apoyo coordinado al desarrollo de la pequeña empresa en el ámbito nacional.' En éste se expone un proceso secuencial para el establecimiento del consenso y la estrategia en el ámbito nacional, con anexos que describen las diferentes experiencias en cinco países.

Afortunadamente, los donantes reconocen cada vez más la importancia de coordinar sus actividades microfinancieras, y buscan de hecho la colaboración activa en lugar de una competencia "darwiniana". Un estudio reciente de las experiencias de diferentes países del mundo indica que se están adoptando tipos diferentes de coordinación entre donantes dentro del país (CDDP), cada una de ellas con beneficios significativos, como se muestra de manera resumida en el tabla 1.

Cabe hacer tres comentarios sobre este cuadro. En primer lugar, las "probables características claves" descritas anteriormente han de considerarse tan sólo indicativas. Las actividades específicas descritas en relación con cada tipo de coordinación no son obligatorias por sí mismas; siempre se producen diferentes niveles de coordinación al mismo tiempo pero en diferentes grados.

Es más, aunque los tres tipos de coordinación

sectorial indican una progresión hacia una mayor sustancia y sofisticación, la coordinación específica al proyecto, se encuentra en una categoría diferente; en algunos casos es simplemente así, en otros, puede ser mucho más similar a la coordinación sectorial sustantiva o estratégica (como se describe más adelante).

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que la CDDP sólo puede lograrse mediante las iniciativas de personal motivado, invariablemente es sólo un grupo pequeño, dispuesto a dedicar el tiempo y el esfuerzo sostenido necesario. Lograr y mantener una CDDP eficaz conlleva determinación y compromiso, con frecuencia durante un largo período de tiempo. De hecho, cualquier forma de CDDP es un logro significativo por parte del personal local de un donante que lo hace realidad. En muchos países, no se logra más que una escasa coordinación con cierta sustancia.

Tabla 1: Tipos indicativos de coordinación entre donantes dentro del país

Descripción resumida	Características clave probables	Ejemplos actuales
Específica al proyecto	Los donantes participantes coordinan o colaboran activamente en uno o más programa(s) o proyecto(s), en algunos caso como medio para estimular el desarrollo estratégico de la industria microfinanciera	Pakistán Bosnia
Sectorial Informal	Reuniones informales ocasionales de todos los donantes involucrados en el sector microfinanciero; actividades tales como intercambio de información sobre posible apoyo a IMF y sobre discusiones con el gobierno	Ghana Bolivia
Sectorial Sustantiva	Reuniones periódicas de todos los donantes en el sector microfinanciero; colaboración creciente con gobierno, por ejemplo sobre políticas amplias para el desarrollo del sector microfinanciero, sobre medidas apropiadas para la regulación y la supervisión de la industria microfinanciera, y sobre conexiones con el sector financiero formal; esfuerzos iniciales para garantizar que todas las IMF apoyadas por donantes adoptan 'mejores prácticas' y utilizan indicadores estándar del desempeño	Bangladesh Mali
Sectorial Estratégica	Los donantes intentan explícitamente desarrollar una visión compartida y coordinar esfuerzos, en colaboración con el gobierno, para desarrollar/extender el sector microfinanciero a largo plazo; acuerdo y aplicación de indicadores estándar del desempeño; los donantes colaboran activamente sobre iniciativas específicas, cada uno de ellos acepta contribuir de acuerdo con su ventaja comparativa; la colaboración y el entendimiento mutuo entre donantes y gobierno permite la aplicación de restricciones a las intervenciones inapropiadas de (nuevos) donantes	Tanzania Uganda

En tercer lugar, los ejemplos ofrecidos de países que actualmente demuestran la diferencia en los tipos de CDDP, son válidos a la fecha de este ENFOQUES (Abril 2001). La importancia de los individuos en CDDP mencionadas anteriormente, significa que la extensión y profundidad de la coordinación, está en constante cambio. Para la CDDP en un país, en un período de tiempo relativamente corto, puede tomar aproximadamente 12 meses para que la coordinación sectorial cambie de estratégica a sustantiva.

Tipos de coordinación entre donantes

La Coordinación Específica de Proyectos suele conllevar la coordinación a nivel del proyecto entre los donantes que lo apoyan o el programa específico. Esto exige que los donantes participantes lleguen a un acuerdo sobre asuntos tales como la asistencia financiera y técnica que cada uno aportará, tipos de actividades, condiciones, etc. En algunos casos, por ejemplo en BRAC y Proshika en Bangladesh, se establece un consorcio formal de donantes. Éste se reúne periódicamente, acuerda períodos de apoyo de tres a cinco años, suele operar a través de una oficina de coordinación financiada por los donantes y establece acuerdos sobre revisiones y evaluaciones compartidas, así como sobre informes ordinarios. En todos estos casos, los donantes participantes tienen que aceptar la adaptación de sus procedimientos individuales normales a un sistema común único, lo cual no es siempre fácil cuando las oficinas centrales establecen procedimientos rígidos difíciles de evitar.

En algunos casos, sin embargo, la CDDP específica al proyecto, puede conducir o puede estar explícitamente concebida para que dirija una colaboración entre los donantes y el gobierno con el objetivo de promover el desarrollo de la totalidad de la industria microfinanciera. En dichos casos, la coordinación específica al proyecto se hace similar al tipo de coordinación sustantiva o, como en el caso que se describe a continuación, a la coordinación estratégica.

En el tipo de **Coordinación Sectorial Informal**, los donantes dedicados activamente al apoyo al sector microfinanciero de un país (a través de varios proyectos individuales) se reúnen de manera informal al principio. Comparten información sobre sus actividades actuales, contactos recientes o estrategias con el gobierno y sus intenciones generales para el sector microfinanciero. La disposición

Recuadro 1: Coordinación específica del proyecto - Pakistán

El Programa de Apoyo Rural del Aga Khan (*Aga Khan Rural Support Programme, AKRSP*) lleva 18 años trabajando con comunidades de los valles remotos de las Zonas del Norte y Chitral en Pakistán. Se esfuerza por ayudar a estas comunidades a lograr el desarrollo equitativo y sostenible de sus vidas mediante la mejora de las capacidades de las personas y su desarrollo económico. El AKRSP es un programa multisectorial que engloba las áreas de la organización social, el desarrollo de la mujer, la gestión de los recursos naturales, la infraestructura, el desarrollo empresarial y las microfinanzas. Este último, es ahora un componente importante que se introdujo por primera vez a mediados de los ochentas.

El conjunto del AKRSP está apoyado por un numeroso grupo de donantes entre los que se encuentran el Banco Mundial, la Unión Europea, Alemania, Canadá, el Reino Unido, Noruega y Suiza. Tras una Misión Conjunta de Donantes para la Observación del Diseño en 1992, los donantes acordaron el establecimiento de un Grupo de Enlace informal entre donantes respaldado por una pequeña Secretaría con sede en las oficinas de la Fundación Aga Khan en Islamabad. El Grupo ofrece una serie de ventajas tanto a los donantes como al AKRSP. Permite al AKRSP discutir asuntos sustantivos con todos los donantes en un foro, en particular la coordinación para el financiamiento de nuevas fases, de los diferentes sectores del programa. Además, el Grupo de Enlace entre Donantes permite a los donantes coordinar su participación y compartir los costos de todas las misiones de observación y evaluación, lo cual también tiene la ventaja de reducir el número de dichas misiones para el AKRSP. Los informes de estas misiones al Grupo de Enlace entre Donantes y las discusiones en las reuniones ordinarias posibilitan que todos los donantes estén en conocimiento de la cartera total de actividades del AKRSP. Además, la existencia del Grupo permite al AKRSP y a los donantes coordinarse para cualquier asunto que requiera discusiones con el gobierno, ya sea en el ámbito provincial o nacional.

de cada donante a participar regularmente en un grupo de coordinación local varía considerablemente. Los donantes individuales no participan en todas las reuniones y suelen perseguir iniciativas sin tener en cuenta las preocupaciones de otros donantes.

La coordinación informal es un primer paso necesario hacia una CDDP más formal, que ofrece la oportunidad al desarrollo de confianza entre el personal de las

Recuadro 2: Coordinación estratégica específica al proyecto-Bosnia

El Proyecto de Iniciativas Locales (PIL) es la iniciativa microfinanciera más grande de Bosnia y Herzegovina (ByH). La colaboración entre donantes y la centralización de recursos (unos US\$22 millones en cuatro años) han sido claves para el éxito del PIL con nueve donantes participantes: el Banco Mundial, Austria, Italia, Japón, los Países Bajos, Noruega y Suiza, así como el ACNUR y el PNUD.

Aunque se trata de un "proyecto", desde el principio el PIL adoptó un enfoque sectorial con vistas a iniciar el desarrollo de la industria microfinanciera. Fue especialmente importante el desarrollo de un marco jurídico y regulatorio apropiado para que las IMF no bancarias pudieran operar legalmente. El desarrollo de este marco se llevó a cabo de manera altamente participativa mediante la colaboración de grupos de trabajo, presididos en general por la Agencia Bancaria o el Ministerio de Finanzas, y la participación activa de representantes de las IMF. La Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) ofreció asistencia técnica.

El principal mecanismo para la coordinación entre donantes ha sido el Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Sector Privado (DSP), organismo que integra a todos los donantes importantes (la Comisión Europea, el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (CIF), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Estados Unidos, Alemania, los Países Bajos, Italia, el Reino Unido y otros donantes bilaterales) además de los funcionarios gubernamentales de los ministerios relevantes y las agencias bancarias. El enfoque principal del Grupo de Trabajo DSP es la reforma del sector bancario, la privatización de empresas y el desarrollo de PYME. Su función consiste en acordar prioridades estratégicas, revisar los programas de asistencia externa y sus resultados y acordar qué donantes tienen la ventaja comparativa o los fondos necesarios para apoyar las prioridades recién surgidas. Las microfinanzas siempre han estado dentro del programa del Grupo de Trabajo DSP, pero más con la idea de que los participantes pudieran saber sobre resultados y mantenerse al día sobre asuntos tales como el desarrollo del marco jurídico. No había sido hasta ahora un componente activo de los mecanismos de coordinación entre donantes.

Una misión reciente del Banco Mundial intentó convocar a todos los interesados para revisar el estado del sector microfinanciero en ByH y desarrollar una visión común y establecer prioridades estratégicas. Todos lo consideraron un ejercicio muy positivo y los funcionarios gubernamentales se comprometieron públicamente a hacer del desarrollo de las microfinanzas una parte integral de su estrategia de desarrollo económico/reducción de la pobreza (PRSP) en fase de desarrollo. Está previsto que la CIF, el Banco Mundial y la USAID lideren la coordinación entre donantes durante la próxima fase de desarrollo, con una concentración en financiamiento orientado al mercado y en que cada donante apoye al sector en función de las áreas respectivas de su ventaja comparativa.

Recuadro 3: Coordinación sectorial informal-Ghana

En el pasado, la coordinación entre donantes en Ghana se ha centrado en diferentes proyectos: por ejemplo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Banco Mundial en el Proyecto de Servicios Financieros Locales, y el PNUD y el Banco Africano de Desarrollo/AMINA en MicroStart, con Dinamarca aportando apoyo complementario para la capacitación y el fortalecimiento de la *Association of Rural Banks*. Sin embargo, ahora que Alemania está considerando activamente el apoyo al sector, por ejemplo, mediante la provisión de asistencia técnica a las microfinanzas rurales y el apoyo (junto con el Banco Mundial) al *Ghana Microfinance Network* la coordinación entre donantes está progresando rápidamente hacia la fase de CDDP sectorial informal o posiblemente sustantiva. Dos factores que contribuyen a esta situación son el nombramiento oficial de un Coordinador de Microfinanzas que actúa de punto focal en representación del Ministerio de Finanzas y el reconocimiento por parte de todos los donantes más activamente involucrados en las microfinanzas de la necesidad de tener una posición común en respuesta a las iniciativas y las presiones gubernamentales.

diferentes agencias y se pongan de manifiesto las ventajas de colaboración conjunta. Bolivia (ver recuadro 4) ofrece un ejemplo más avanzado que Ghana de una CDDP informal, con un grupo más numeroso de donantes trabajando juntos y empezando a colaborar en asuntos de política, mientras continúan ejerciendo una libertad considerable con respecto a proyectos individuales.

Con la **Coordinación Sectorial Sustantiva** la CDDP comienza a tomar mucha más importancia. Las reuniones son más regulares, y con frecuencia los representantes de los donantes tienen conocimientos especializados en materia de microfinanzas. Existe un alto grado de disciplina entre los donantes con una mayor disposición a no competir con otra agencia en las condiciones de la asistencia ofrecida, y se han realizado esfuerzos iniciales para garantizar que todas las IMF apoyadas por donantes adoptan "mejores prácticas" en sus operaciones microfinancieras. A este nivel, el contacto y el diálogo con el gobierno se vuelve también más coherente, y generalmente menos competitivo. Es posible, por ejemplo, que los donantes y el gobierno intenten identificar conjuntamente los mecanismos más adecuados para la regulación y la supervisión de las diferentes escalas de profesionales de las microfinanzas.

Recuadro 4: Coordinación sectorial informal-Bolivia

El principal vehículo para la coordinación entre donantes en Bolivia es un grupo de trabajo informal. Los principales actores son Alemania, Suiza, España, Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el liderazgo lo comparten Alemania, Suiza y el BID. Existe ambiente positivo de cooperación entre los miembros del grupo. El grupo se concentra en la búsqueda de consenso sobre asuntos clave de política microfinanciera y en el intercambio de información detallada para evitar la duplicación. Sin embargo, no existe una clasificación de tareas entre los donantes; todos ellos son libres de participar en las actividades que deseen, aunque el Gobierno está intentando crear cierta especialización entre ellos. (El grupo de trabajo informal complementa otros dos foros encabezados por el Gobierno de Bolivia: las reuniones bimensuales del Foro de Micro-Finanzas nacional, en el que están representados los interesados, y el Comité Técnico sobre Micro-Finanzas.)

En los países donde existe una coordinación sectorial estratégica, también se pueden tratar asuntos tales como el papel y la posición de la industria de las microfinanzas en relación con el sector financiero. El desarrollo de los contactos con el gobierno y la legitimidad derivada del tipo de proceso participativo prolongado que se ha llevado a cabo en Tanzania (ver recuadro 7) también contribuye a limitar la intervención de donantes 'heterodoxos' que apoyan proyectos que pueden ser atractivos a corto plazo, por ejemplo, mediante la oferta de líneas de crédito

Recuadro 5: Coordinación sectorial sustantiva-Bangladesh

La primera reunión del subgrupo sobre microfinanzas del Grupo Consultivo Local se celebró a principios de 1998, desde entonces se han celebrado reuniones trimestrales. Canadá, el Reino Unido, Estados Unidos, Suiza, Dinamarca, la Comisión Europea y el Banco Mundial son los miembros más asiduos, con la presencia ocasional de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, el Banco Asiático de Desarrollo y el PNUD. El Gobierno de Bangladesh no asiste a las reuniones por derecho, pero se invita a los ministerios u organismos oficiales relevantes al tema a discutir. Las ONG asisten asimismo por invitación, aunque se ha considerado la participación regular de organismos nacionales representativos.

Originalmente, el principal objetivo del subgrupo era compartir información entre los donantes y coordinar sus actividades. Aunque se acepta en general que el subgrupo debe aumentar su trabajo, la diferencia de objetivos y de montos de inversión en microfinanzas de los distintos donantes, los diferentes niveles de disponibilidad de personal local y de tiempo para concentrarse en las microfinanzas, y los diferentes niveles de conocimientos técnicos entre el personal de los donantes, El asunto que más preocupa actualmente a los donantes y al gobierno es la regulación y la supervisión de la industria microfinanciera. En este sentido, el objetivo de las actividades del subgrupo ha sido establecer un consenso entre los donantes y plantear una serie de tópicos al gobierno, tales como la necesidad de desarrollar mecanismos para la protección de los depósitos, la necesidad de que las IMF puedan establecer sus propias tasas de interés y la preocupación porque el Banco de Bangladesh no sea el organismo más apto para regular y supervisar las IMF.

Como se señaló anteriormente, la CDDP puede llegar hasta cierto nivel después del cual no puede mantenerse. En Mali, se celebró un taller nacional en 1998 y se logró un acuerdo entre el gobierno, los profesionales y los donantes sobre las prioridades estratégicas para el futuro. Esto debería haber generado mayor progreso de la CDDP a una coordinación sectorial estratégica, pero este avance aún no se ha producido (ver recuadro 6).

Con la **Coordinación Sectorial Estratégica**, empiezan a ponerse realmente de manifiesto los colectivos para apoyar el sector, para que diferentes donantes acuerden contribuir distintos elementos a nuevas iniciativas en función de sus respectivas ventajas comparativas y recursos.

focalizadas o subsidiadas, pero que son contraproducentes en términos de sostenibilidad, atención a la pobreza e impacto a largo plazo.

Uganda es otro país con una fuerte CDDP sectorial. Un grupo de coordinación de donantes para el desarrollo del sector privado trabaja en colaboración con la participación activa del gobierno en la identificación de estrategias para la creación de un entorno propicio. De este grupo depende un subgrupo encargado de las microfinanzas. La coordinación de donantes en este subgrupo respalda la formulación de estrategias nacionales de desarrollo sectorial. Las reuniones periódicas con interesados clave como el gobierno, las IMF, los proveedores de servicios y los banqueros ofrecen una plataforma para el debate

Recuadro 6: Cordinación sectorial sustantiva - Mali

Los donantes interesados en las microfinanzas en Mali—notablemente Alemania, Francia, Canadá, Estados Unidos, los Países Bajos, el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y el Banco Mundial se reunieron informalmente de manera ocasional para intercambiar información y en preparación para las reuniones bianuales del Grupo Consultivo (GC) nacional.

El GC está integrado por representantes de los diferentes ministerios gubernamentales, IMF, donantes, la asociación nacional de banca y los bancos privados, y está presidida por el Director de la Unidad de Supervisión de las Microfinanzas del Ministerio de Finanzas. La coordinación entre los donantes es aún relativamente limitada y ninguno de ellos ha adoptado un papel de liderazgo activo. A pesar de la iniciativa anterior de participación con el gobierno en la elaboración de una estrategia nacional y un plan de acción para el sector microfinanciero, el debate se reduce fundamentalmente a "información de cortesía" sobre proyectos específicos de los donantes y el intercambio de información sobre el trato del gobierno a donantes individuales.

A parte de esto, los donantes continúan sobre todo persiguiendo sus proyectos individuales, aunque existe un consenso sobre asuntos estratégicos tales como el papel del gobierno (de un fondo nacional para las microfinanzas). También existe un acuerdo amplio sobre los principios de mejores prácticas en microfinanzas en la línea del CGAP, por ejemplo, en asuntos tales como las tasas de interés, índices de desempeño, etc.

Pero dada la vigencia de un reglamento oficial sobre la forma de informar y los indicadores específicos que las IMF tienen que suministrar al Ministerio de Finanzas, no se considera apropiado que los donantes establezcan tipos de indicadores diferentes a los contemplados en la ley.

abierto y el intercambio de información. Infunde conocimientos y crea una perspectiva común entre los interesados sobre prioridades nacionales.

Aún sigue salpicada de conflictos a nivel táctico, esta experiencia ha conducido a acuerdos y la adopción de principios de buenas prácticas, y está estableciendo una plataforma para iniciativas conjuntas.

Recuadro 7: Coordinación sectorial estratégica - Tanzania

En septiembre de 1997, una misión conjunta de gobierno y donantes, coordinada por el *Bank of Tanzania* y el Banco Mundial, llevó a cabo la primera fase de una iniciativa integral para revisar el sector rural y microfinanciero, con el objetivo final de desarrollar uno nuevo marco político. La revisión fue un ejercicio donde participaron todos los organismos oficiales tanzanos relevantes, principalmente del gobierno (por ejemplo, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Cooperativas, el Ministerio de Desarrollo Comunitario y el *Institute of Bankers*), nueve agencias donantes bilaterales y siete multilaterales así como otras organizaciones representativas de la sociedad civil de Tanzania.

El marco político, que ahora se encuentra en las últimas fases para su conclusión, cuenta con cuatro elementos principales: una política nacional para el medio rural y las microfinanzas, regulación y supervisión del sector, el establecimiento de la capacidad del *Bank of Tanzania* y las directrices operacionales para el apoyo de los donantes a las instituciones financieras. La coordinación entre los donantes involucrados en el sector es responsabilidad del 'Grupo de Trabajo sobre Microfinanzas del Comité de Asistencia al Desarrollo (*Development Assistance Committee, DAC*) creado y presidido por el Director de Microfinanzas del *Bank of Tanzania*. El Grupo se reúne trimestralmente para discutir el progreso en el sector y cualquier asunto pertinente que surja. Además de las reuniones trimestrales oficiales, el Director tiene reuniones mensuales informales con los principales donantes (Estados Unidos, el Reino Unido, Suecia, Canadá, los Países Bajos, Dinamarca, la OIT y el Banco Mundial) para discutir situaciones que requieran asistencia.

Se considera que el Grupo es altamente eficaz y que logra gestionar el progreso para garantizar el predominio de las mejores prácticas en el crecimiento de lo que sigue siendo un sector emergente. Entre los ejemplos de la colaboración reciente se encuentran la revisión conjunta del gobierno y los donantes del subsector de las Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (*Savings and Credit Cooperative Organization, SACCO*) la cual se prevé que conducirá un programa conjunto de apoyo a las SACCO y el control de programas rurales iniciados por dos donantes multilaterales de los cuales se consideró que podrían perjudicar iniciativas que ya estaban en marcha.

Recuadro 8: Coordinación sectorial estratégica-Uganda

Hay tres foros en Uganda que ayudan a facilitar la coordinación y la cooperación entre todos los interesados en el sector de las microfinanzas: el antiguo *Microfinance Forum*, cuyas reuniones mensuales están presididas por el Ministerio de Finanzas y que cuenta con la asistencia de representantes de otros departamentos del gobierno, profesionales, donantes y otros interesados; la *Association of Microenterprise Financial Institutions of Uganda* (AMFIU); y el grupo de coordinación entre donantes en microfinanzas. Cabe mencionar también un nuevo foro de coordinación (el Grupo de Trabajo Técnico sobre la Mejora del Acceso a las Finanzas) establecido recientemente por el gobierno. Este Grupo, compuesto de representantes de gobiernos, profesionales del sector financiero y donantes, es un mecanismo de garantía para la implementación de los principios recogidos en la Estrategia Competitiva a Medio Plazo para el Sector Privado.

El grupo de coordinación entre donantes en microfinanzas se reunió en un taller de un día en abril del 2000, en el cual estaban representes de los principales donantes interesados en las microfinanzas (Austria, Dinamarca, Alemania, el Reino Unido, Estados Unidos, la Unión Europea y el BAD). El taller tenía tres objetivos principales: alcanzar un consenso sobre una visión compartida para el sector en un plazo de cinco años; discutir asuntos importantes que afectan al sector microfinanciero; e identificar áreas estratégicas de concentración para el apoyo de los donantes. Entre los resultados del taller, organizado por el AFCAP (*Microfinance Capacity Building Programme in Africa*), se creó el acuerdo general de emplear una metodología común de evaluación de las IMF, adoptar indicadores de desempeño y normas de información comunes, y producir una guía de política para donantes especificando los principios acordados sobre el nivel y las áreas 'aceptables' para las donaciones. Todavía se están discutiendo otros asuntos importantes, sobre estrategias para la regulación y supervisión, el establecimiento de la capacidad y el financiamiento de las IMF.

Otra iniciativa acordada por los donantes es la agrupación bajo un mismo techo de los recursos para el establecimiento de la capacidad del programa y el proyecto, con el fin de mejorar la accesibilidad de las IMF y la coherencia general en el sector. Entre estos recursos se encuentran el *Microfinance Centre* (USAID), el *Rural Microfinance Services Project* (BAD), el programa de la Unión Europea *Support to Feasible Financial Institutions and Capacity Building Efforts in Uganda* (SUFFICE), y la AMFIU. Se celebró otro taller con estos organismos en junio de 2000 para refinar una visión para el sector microfinanciero, las estrategias necesarias para lograr la visión, las sinergias y los beneficios de un centro conjunto y un marco operacional para la agrupación. El plan que se está considerando consiste en compartir las instalaciones ofrecidas por el *Uganda Institute of Bankers* (UIB), que albergarán también el *Microfinance Competence Centre*, el nuevo programa de capacitación del UIB apoyado por Alemania, Dinamarca y la Unión Europea.

Colaboración con gobiernos y IMF

Como demuestran las experiencias más exitosas de CDDP en diferentes países (antes descritas), la coordinación eficaz entre donantes, sea del tipo que sea, no puede lograrse sin una colaboración estrecha con el resto de los grupos clave interesados: los profesionales locales de las microfinanzas por un lado y el gobierno por el otro. Tiene que haber un foro diferente que permita las discusiones y las negociaciones necesarias entre estos tres diferentes interesados nacionales. Dicho foro varía en función del país pero, como se mostró anteriormente, además de algún tipo de foro de donantes, éste debe incluir:

- * algún tipo de asociación "comercial" activa de profesionales de las microfinanzas que ofrezca una vía para compartir experiencias y opiniones, reunir y publicar información sobre la industria, etc., y que puede intervenir también en representación de los profesionales en un diálogo con el gobierno y los donantes;

- * un foro que permita a los donantes dialogar con el gobierno, habitualmente el Ministerio de Finanzas y/ o el Banco Central, sobre asuntos relacionados con las políticas para el sector microfinanciero y sobre asuntos técnicos tales como la regulación y la supervisión; y

- * algún foro nacional general que reúna a representantes interesados en las microfinanzas, es decir, el gobierno, los donantes, los profesionales, las organizaciones del sector más amplio de las finanzas y la banca, y otros profesionales interesados, notablemente académicos e investigadores.

Lecciones clave

Todas las experiencias de CDDP están arrojando algunas lecciones importantes. La primera y más importante es que la coordinación entre donantes dentro del país es posible y se está convirtiendo en un fenómeno más generalizado que beneficia a todos los interesados en el sector microfinanciero.

Para que la coordinación sea eficaz y los donantes contribuyan significativamente al desarrollo de una industria microfinanciera fuerte en cualquier país, es importante reconocer una serie de factores contribuyentes:

La importancia de los individuos

*La coordinación entre donantes depende de manera crítica de los *funcionarios individuales* de las diferentes agencias donantes (con frecuencia, aunque no necesariamente, residentes en el país en cuestión) que participan en la comunicación frecuente y trabajan juntos. La experiencia exitosa de la CDDP, demuestra que el responsable de cualquier tipo de logro es siempre un grupo reducido de individuos motivados, con frecuencia no más de dos o tres personas.

*A la inversa, un solo funcionario de un donante principal puede ser un obstáculo para lograr la CDDP, si dicha persona tiene opiniones diferentes a las de sus colegas o no está simplemente dispuesta a colaborar con los demás para alcanzar un consenso.

*El papel crítico de los individuos no sólo tiene repercusiones en la etapa de formación, es decir, cuando se inicia el mecanismo de coordinación entre los donantes (ya sea en la fase específica al proyecto o en la fase informal) sino también de manera constante. Incluso cuando ya se han establecido mecanismos más formales para facilitar la coordinación (coordinación sustantiva o estratégica), la salida de individuos clave puede conducir rápidamente a una coordinación mucho menos eficaz cuando, inevitablemente, se acaban los contratos del personal de los donantes y se incorporan nuevas caras.

*Por la misma razón, donde el DCCP está mejorando, o deteriorándose, los representantes de los diferentes donantes, tienen diferentes puntos de vista en cuanto a la calidad de la coordinación en un momento determinado -sea sustantiva o estratégica. Los desacuerdos entre el personal de los donantes no son desconocidos.

*La coordinación eficaz depende

asimismo del conocimiento profesional y el interés que aporta el personal de los donantes asignado a la tarea, y el tiempo que pueden dedicar al trabajo con sus homólogos. Esto puede ser un problema grave, especialmente si el funcionario del donante encargado de los proyectos microfinancieros, en representación de su agencia, tiene otras responsabilidades.

*Muy pocas agencias donantes reconocen los méritos del personal por los esfuerzos individuales que pueden haber dedicado a la coordinación de donantes y el éxito que hayan podido tener en la misma. Esto se considera rara vez una actividad con probabilidades de mejorar el perfil de la agencia o de cumplir los objetivos de gasto y desembolso.

Lecciones generales para los donantes

*Todo intento de lograr una CDDP eficaz debe provenir de los interesados dentro del país; tiene que haber una fuerte y constante motivación interna para aceptar tanto las limitaciones como los beneficios de la coordinación: no puede imponerse desde fuera.

*En el desarrollo de la coordinación eficaz entre donantes, es importante el propio proceso de diálogo, colaboración y discusión. La participación de todos los donantes más activos es esencial.

*Debe haber voluntad, de hecho un compromiso real, por parte de *todos los donantes* con interés en las microfinanzas, de cumplir las "mejores prácticas" en la oferta de servicios microfinancieros, por ejemplo, de no distorsionar el mercado mediante una línea de crédito subsidiada. Los diferentes donantes suelen tener diferentes percepciones de lo que constituye una "mejor práctica" y dichas diferencias deben reconocerse y resolverse. La formación y cómo deben apoyarla los donantes es un ejemplo concreto en este sentido, sobre el que existen actualmente, diferencias significativas de opinión sobre la práctica con relación al principio.

*Es más, suele haber diferentes percepciones dentro de distintas divisiones y entre asesores profesionales dentro de la misma agencia donante. Estas diferencias pueden provocar problemas especialmente en la aplicación de normas de mejores prácticas, en programas multisectoriales integrados, a diferencia de los programas "minimalistas" de microfinanzas en los que se acepta generalmente un enfoque de orientación comercial. Los enfoques con orientación social y los fondos sociales para grupos desfavorecidos específicos corren el peligro de fomentar malas prácticas bancarias, socavando la disciplina y las normas requeridas en el sector microfinanciero.

*Asimismo, dentro de cualquier agencia donante, pueden producirse con frecuencia tensiones entre el funcionario responsable de los proyectos de microfinanzas en el país y proceso de coordinación.

*Para evitar el problema de celos entre los donantes, es preferible que la presidencia de cualquier foro (ya sea para reuniones entre donantes, conjuntas con el gobierno o con profesionales de las microfinanzas) sea un cargo rotativo entre los donantes más activos.

*Las reuniones anuales del CGAP han resultado ser un foro valioso para que los funcionarios superiores de las oficinas centrales de los donantes, responsables de las microfinanzas, amplíen su entendimiento personal y colectivo, y establezcan relaciones constructivas. Estos funcionarios superiores pueden contribuir al desarrollo de relaciones y la solución de malentendidos entre el personal de los donantes en el país, aunque su eficacia dependerá en parte del grado de autoridad que las sedes centrales delegan a las oficinas nacionales, lo que varía significativamente en función del donante.

Conclusión

Se debe proveer mayor información a los donantes— en la sede central y en el terreno—de la experiencia acumulada hasta ahora en materia de CDDP, los mecanismos que se han establecido, en qué países, los asuntos y problemas que se han tratado con dichos mecanismos, los beneficios derivados de la mejor coordinación y las expectativas por la mejora de coordinación en el futuro. Esta nota de *Enfoques* representa un pequeño avance en el acceso a dicha información.

Al mismo tiempo, es importante reconocer que la CDDP es un medio para lograr un fin y no un fin en sí mismo (suele haber una tendencia entre los donantes a exagerar su importancia). El principal objetivo, asistir en el proceso de establecer una industria microfinanciera fuerte y sostenible con una atención importante a los pobres, no puede alcanzarse a menos que los profesionales y el gobierno se comprometan a alcanzar este objetivo y el gobierno esté dispuesto a asumir el liderazgo general del proceso de coordinación. Es más, esto debe formar parte de un enfoque estratégico integral del gobierno con respecto al sector privado y el desarrollo empresarial.

Traducción al español: Global Communications/Juan Luis Guillén; Edición y Producción: Mariela Semidey.