

## SMARTAID FOR MICROFINANCE INDEX 2009

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO  
(AECID)



### Antecedentes

El Índice de microfinanzas SmartAid mide y califica el modo de trabajar de las entidades de microfinanciamiento. Directores de 29 importantes instituciones de desarrollo apoyaron la creación del índice por parte del CGAP.<sup>1</sup>

La premisa de SmartAid es simple: las entidades de financiamiento con sistemas de gestión sólidos están mejores equipadas para brindar un apoyo eficaz a las microfinanzas. Sus indicadores evalúan cinco áreas que, según todas las entidades de financiamiento, son fundamentales para lograr la

eficacia en las microfinanzas: la claridad estratégica, la capacidad del personal, la responsabilidad por los resultados, la gestión del conocimiento y los instrumentos adecuados.

SmartAid permite a las entidades de financiamiento comprender cómo sus sistemas, políticas, procedimientos e incentivos afectan su trabajo en las microfinanzas. El Índice, una evaluación independiente externa, destaca las fortalezas y las áreas que deben mejorarse. Además, impulsa a las entidades de financiamiento a actuar, a priorizar los cambios y a hacerse responsable de su propio desempeño.

Las entidades de financiamiento apoyan las microfinanzas con el objetivo de reducir las vulnerabilidades de los pobres y aumentar sus ingresos. El contar con los sistemas correctos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar este objetivo. Sin embargo, SmartAid no evalúa la calidad de los programas en la práctica.

Diez entidades de financiamiento (AECID, AFD, BAfD, CE, GTZ, FIDA, OIT, FOMIN,

Indicadores SmartAid	
1	La entidad de financiamiento tiene una política y una estrategia que se ocupan de las microfinanzas, está de acuerdo con las buenas prácticas, y está basada en sus capacidades y restricciones.
2	La entidad de financiamiento ha designado a especialistas en microfinanzas que son responsables de garantizar la calidad técnica durante todo el ciclo del proyecto o de la inversión.
3	La entidad de financiamiento invierte en microfinanzas o en el acceso a recursos humanos financieros.
4	La entidad de financiamiento cuenta con un sistema in situ que marca todos los programas y los componentes de las microfinanzas.
5	La entidad de financiamiento realiza un seguimiento de los indicadores de desempeño para los programas y los componentes de las microfinanzas e informa sobre ellos.
6	La entidad de financiamiento utiliza contratos basados en el desempeño en sus programas y componentes de las microfinanzas.
7	La entidad de financiamiento lleva a cabo revisiones periódicas de la cartera.
8	La entidad de financiamiento cuenta con sistemas y recursos para la gestión activa del conocimiento para las microfinanzas.
9	La entidad de financiamiento cuenta con instrumentos adecuados para apoyar el desarrollo de los mercados financieros locales.

<sup>1</sup> Véase la reunión Mejor Ayuda para el Acceso a las Finanzas, 2006: [www.cgap.org/betteraid\\_meeting/compact](http://www.cgap.org/betteraid_meeting/compact).

COSUDE y FNUDC) participaron en SmartAid 2009. Este grupo diverso incluye instituciones financieras de desarrollo que se centran principalmente en instituciones maduras de primer piso, grandes instituciones de desarrollo multilaterales que otorgan préstamos soberanos a los gobiernos y agencias bilaterales y multilaterales que principalmente proporcionan subsidios.

El Índice presenta un estándar adecuado para todo tipo de donantes de fondos e inversionistas. Sin embargo, el buen desempeño en los indicadores puede tomar diferentes formas para diferentes agencias. Los sistemas que funcionan pueden parecer completamente diferentes entre las entidades de financiamiento, según varios factores, incluidos el tamaño, el nivel de centralización y la estrategia.

## Determinaciones clave

La AECID recibió 45 puntos de un total de 100, lo que significa que toda la agencia tiene sistemas implementados “parcialmente adecuados” para apoyar las microfinanzas. Como se muestra en el gráfico de la página siguiente, las puntuaciones de la AECID están entre 2 y 2,9, en una escala de 0 a 5, en siete de los nueve indicadores. La claridad estratégica (indicador 1), con una puntuación de 1,3, es la más baja de la agencia y requiere de atención inmediata. El puntaje otorgado al seguimiento de los indicadores centrales de desempeño y la presentación de informes sobre ellos (indicador 5) obtuvo una puntuación de 3,1, un poco mejor que la de los otros indicadores. En general, el gráfico presenta una visión de una agencia que requiere una revisión meticulosa de todos sus sistemas centrales de gestión de apoyo a las microfinanzas, comenzando por definir qué valor pretende agregar y cómo.

En resumen	
Tipo de entidad de financiamiento:	Institución financiera de desarrollo
Cartera de microfinanzas (préstamos pendientes al 12/2007):	\$365 millones
Microfinanzas como % del presupuesto total de la AECID:	13,3%
Cantidad de proyectos:	54
Instrumentos principales	Deuda a tasas concesionales
Fuente principal de financiamiento:	Fondos públicos

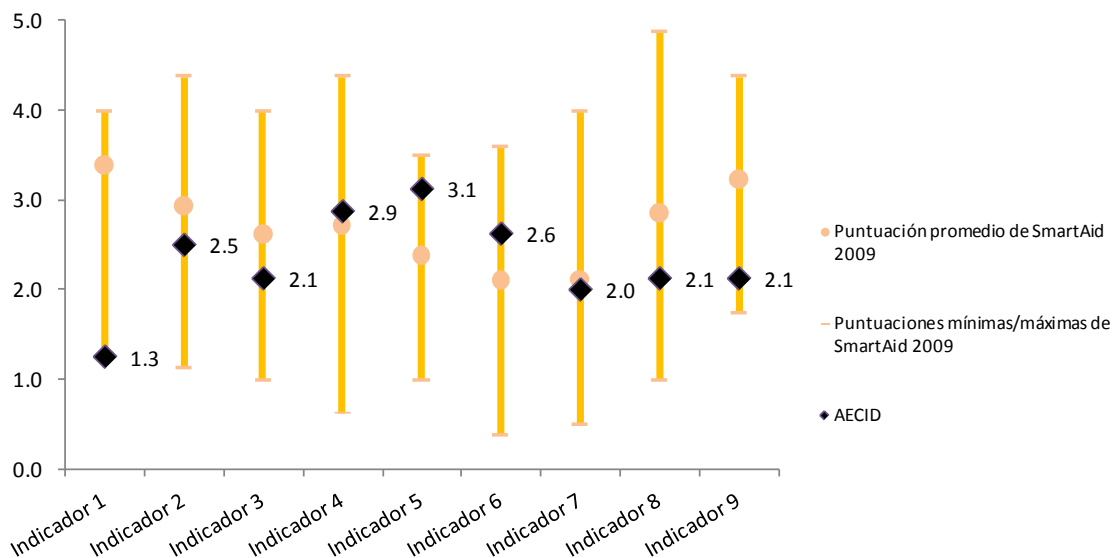
Bajo el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) administra y coordina el presupuesto del gobierno español destinado a la cooperación para el desarrollo. Las microfinanzas dentro de la AECID son parte de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral. Dentro de la Dirección, dos departamentos inician los programas de microfinanzas, el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género con su Área de Microfinanzas y el Departamento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Además, las Direcciones Regionales también pueden tener ciertos componentes crediticios. Sin embargo, el Fondo para la Concesión de Microcréditos o FMC (para proyectos de desarrollo social básico en el exterior) es el que realiza la mayor parte del microfinanciamiento. El Área de Microfinanzas de la AECID administra el FCM, y el Instituto de Crédito Oficial (ICO) es su agente financiero.

El FCM, un fondo especializado en microfinanzas, tiene varias fortalezas, incluido un núcleo pequeño de personal competente con las habilidades y facultades para garantizar la calidad en todas las etapas del ciclo de la inversión y la obligación de hacerlo. Sin embargo, el FCM se encuentra aislado dentro de una estructura más compleja. Es difícil hablar de un enfoque español coherente de la cooperación para el desarrollo en cuanto a las microfinanzas. No parece haber una visión común de lo que significan las microfinanzas, e incluso una visión aún menos clara de las prácticas recomendadas y los estándares necesarios para apoyarlas eficazmente o de la adicionalidad de la

AECID para el desarrollo. Esta falta de claridad socava los sistemas y el trabajo de la AECID en microfinanzas, incluido el potencial del FCM para funcionar como fondo especializado modelo de buenas prácticas. Es importante que se tomen medidas rápidas para corregir esta situación, y una buena oportunidad para hacerlo es la reorganización actual de la AECID y su participación en SmartAid. Entre 54 donantes de fondos e inversionistas, la AECID es uno de los siete más grandes en cuanto a los montos de los compromisos contraídos a diciembre de 2007.<sup>2</sup> Como tal, puede hacer aportes significativos o provocar daños significativos en cuanto al acceso de los pobres a servicios financieros.

La revisión SmartAid llega en un momento oportuno para la AECID. Después de diez años de experiencia con las microfinanzas, menos que muchas otras entidades líderes, la agencia ha comenzado un análisis completo de cómo trabaja en las microfinanzas. Este nuevo análisis de sus operaciones de microfinanzas coincide con una reorganización global de la AECID. SmartAid pretende contribuir a la dinámica de reflexión y cambio dentro de la agencia. Por este motivo, la revisión SmartAid analizó los sistemas de gestión de toda la AECID como unidad. Las puntuaciones reflejan toda la agencia, teniendo en cuenta el predominio del FCM en cuanto al volumen de la cartera. Hemos intentado diferenciar cuando los comentarios son para toda la AECID o para el FCM específicamente.

### Puntuaciones de la AECID



### Fortalezas

- Se están realizando numerosos esfuerzos por unirse al diálogo internacional sobre “buenas prácticas”.** En años recientes, la AECID ha iniciado esfuerzos decididos tendientes a llegar a la comunidad de entidades de financiamiento, a los expertos y a otros que trabajan en las microfinanzas. Esto muestra el fuerte impulso de la AECID por mejorar su apoyo a las microfinanzas y por alinearse más estrechamente a los estándares internacionales de las buenas prácticas. La AECID se unió al CGAP en 2005, y su Secretario General participó en la reunión Mejor Ayuda para el Acceso a las Finanzas junto con otros 28 directores de instituciones de desarrollo. El personal y los consultores de la AECID han asistido a cursos de capacitación en

<sup>2</sup> Véase *2008 Microfinance Funder Survey* (Encuesta a Microfinanciadores 2008) de CGAP: <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.45737/1.26.1426/>

microfinanzas reconocidos internacionalmente, como el Programa de Capacitación en Microfinanzas de Boulder. Además, el personal colabora con especialistas de otras instituciones financieras de desarrollo. Esta apertura proactiva hacia otras personas que trabajan para construir sistemas financieros inclusivos ha ayudado a superar el aislamiento de la AECID y tiene el potencial de aportar ideas nuevas sobre cómo apoyar las microfinanzas.

- **El Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) es un instrumento prometedor de apoyo a las microfinanzas.** Con la creación del FCM en 1998, el gobierno español creó esencialmente una institución financiera de desarrollo (IFD) dentro de su agencia bilateral de desarrollo. Este enfoque ofrece varias ventajas. Al agrupar la mayor parte de sus actividades de microfinanzas en un solo fondo, la AECID puede concentrar con mayor facilidad los recursos técnicos adecuados y realizar un seguimiento de las inversiones en todas las etapas del ciclo del proyecto y asegurar la calidad.
- **Los miembros del personal a cargo de todas las operaciones del FCM tienen elevados conocimientos técnicos.** La AECID ha descubierto maneras creativas de acceder a expertos especializados para que trabajen en el FCM, mediante el uso de recursos fuera del grupo de funcionarios públicos españoles. El Área de Microfinanzas tiene un núcleo de cuatro especialistas de tiempo completo (personal y consultores) y un consultor de tiempo completo en sistemas de seguimiento de información. Cuenta con la ayuda de un equipo de Asistencia Técnica Externa (equipo ATE) formado por cuatro personas que está a cargo del proceso de identificación, incluidos diagnósticos dentro del país, propuestas de implementación y la diligencia debida para las inversiones del FCM. Los consultores desempeñan una función clave: son la fuente de la mayor parte de la experiencia del Fondo. Cabe destacar que este personal y los consultores están completamente a cargo de las operaciones de microfinanzas del FCM, y es obligatorio que tengan una participación atenta en cada etapa del ciclo del proyecto. Por lo tanto, ninguna inversión del FCM se puede diseñar ni aprobar sin la revisión explícita de los especialistas.
- **El sistema de información captura la mayor parte de la cartera de microfinanzas.** La mayor parte de la cartera de microfinanzas de la AECID está vinculada con el FCM, y todas las inversiones del Fondo se capturan en un sistema computarizado. El FCM puede generar fácilmente una lista actualizada de las inversiones por región.
- **El FCM tiene requisitos y sistemas para la presentación de informes periódicos por parte de los socios.** El FCM tiene requisitos estrictos para la presentación de informes por parte de sus socios y ha creado sistemas integrales para recopilar y almacenar la información. Los requisitos de presentación de informes se explican en los Acuerdos Específicos y en los Contratos de Préstamo. El informe se debe realizar trimestralmente, y los socios reciben un Manual de instrucciones y plantillas en Excel como guía. La Ficha Resumen, que incluye un texto sobre los aspectos institucionales, financieros y de dirección se preparan dos a tres veces por año para el Comité Ejecutivo del FCM. Toda la información se almacena en una base de datos computarizada, en la que se puede buscar información mediante distintas variables. Además, parece haber un plan claro de

### Resumen de buenas prácticas

#### Un fondo dedicado a las microfinanzas

Las agencias de desarrollo bilaterales trabajan en varios sectores para responder a las complejas y múltiples dimensiones de la reducción de la pobreza. Esto puede constituir un desafío ya que los distintos sectores requieren calificaciones del personal, instrumentos y estándares de seguimiento específicos. El gobierno español ha reaccionado de manera creativa a este desafío tendiente a financiar las microfinanzas. En 1998, creó un fondo especializado, el FCM, con el objetivo específico de “fomentar las microfinanzas en los países en vías de desarrollo como un instrumento para combatir la pobreza”. El FCM invierte directamente en instituciones financieras de primer piso y también a través de estructuras de préstamos a intermediarios como vehículos de inversión en microfinanzas.

seguimiento, con una persona dedicada a supervisar el Área de Microfinanzas. Además, el FCM establece un Comité Mixto de Seguimiento del Acuerdo (CMSA) para cada inversión. El CMSA incluye representantes de la oficina central de la AECID, la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) del país y el receptor de la inversión, y se reúne al menos una vez al año para realizar análisis personalizados sobre el avance y los problemas.

- **Los contratos con los receptores de la inversión del FCM incluyen algunos elementos basados en el desempeño.** El FCM utiliza dos tipos de contratos con los socios que incluyen cláusulas que van más allá de las disposiciones estándar. A través de sus Acuerdos Específicos (para asistencia no financiera) y sus Contratos de Préstamo (para asistencia financiera, firmados por el Instituto de Crédito Oficial o ICO) el FCM puede condicionar los desembolsos al cumplimiento de ciertas condiciones preestablecidas u objetivos. Además, el ICO y el Área de Microfinanzas de la AECID parecen supervisar el cumplimiento de estas condiciones.
- **Se completó la revisión exhaustiva del FCM, aunque la metodología y los resultados son cuestionables.** Se realizó una evaluación externa de toda la cartera y del *modus operandi* del FCM en 2007. Este tipo de revisión tiene un valor diferente y complementario al de las evaluaciones de inversiones específicas o de las carteras nacionales. Las revisiones de toda la cartera o de una parte significativa de ella sirven para aprender qué funciona y qué no en cuanto a la forma como una agencia apoya las microfinanzas. Las revisiones exhaustivas tienen más posibilidades de producir cambios en la política o en los sistemas en la programación futura y, por lo tanto, son de vital importancia. Además, el ICO realiza revisiones periódicas del cumplimiento de las carteras centrándose en la salud financiera de los receptores de la inversión.
- **El FCM tiene la capacidad de trabajar directamente con actores privados.** La capacidad del FCM de otorgar préstamos a los socios sin una garantía soberana ofrece gran flexibilidad, evita los complejos procesos de aprobación del gobierno y reduce el riesgo de distorsiones políticas.

## Debilidades

- **Falta de visión estratégica y enfoque coherente hacia las microfinanzas en toda la cooperación española para el desarrollo.** No existe una política ni una estrategia para toda la agencia que establezca con claridad el enfoque hacia las microfinanzas de la AECID, ni cómo ni por qué elige trabajar con ciertos tipos de instituciones para alcanzar el objetivo final de reducción de la pobreza. Los proyectos de microfinanzas provienen de diversos departamentos y direcciones. Da la impresión de que los departamentos se consultan poco o que hay poco acuerdo entre ellos con respecto a los estándares de buenas prácticas para el diseño, la implementación y el seguimiento. Además, algunas de las decisiones y algunos de los enfoques de programación de la AECID presentan una posible falta de comprensión de las buenas prácticas, por ejemplo, la estrategia de fijación de precios y el nivel de detalles solicitado a nivel del cliente. La falta de coherencia, estrategia clara y estándares mínimos comunes afecta todo el trabajo de la AECID. Sin una estrategia clara, es difícil que la AECID pueda saber adónde se dirige e invertir en los sistemas adecuados necesarios para el apoyo eficaz de las microfinanzas.

Como fondo especializado con un propósito muy específico, el FCM está algo resguardado de esta falta de visión común, pero no cuenta con una estrategia propia clara y refrendada. Además, se ve afectado por la falta de acuerdo global respecto de las buenas prácticas entre los miembros del Comité Ejecutivo, incluidos la AECID, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Economía y Hacienda y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Las decisiones que toman las autoridades administrativas, financieras y políticas del FCM y las prioridades que ellas establecen tienen efectos directos sobre la estrategia del Fondo, su principal

instrumento (los préstamos en divisa fuerte), la presión de desembolso y los sistemas de responsabilidad según se describe a continuación en esta sección.

- **Poco análisis, si es que lo hubo, de la adicionalidad del FCM.** No hay pruebas de ninguna reflexión en AECID o dentro del equipo del FCM sobre qué valor agrega el Fondo al entorno global del microfinanciamiento. Ante la falta de dicho análisis a nivel de la estrategia y de las inversiones individuales, la AECID corre el riesgo de canalizar sus recursos a instituciones de microfinanzas que podrían haber recibido fácilmente fondos de otras fuentes, incluidos depósitos, bancos comerciales y otros inversionistas. La adicionalidad es un principio fundamental para las instituciones financieras de desarrollo (IFD): ¿producen o catalizan un cambio positivo que bajo otras circunstancias no se generaría o tardaría mucho en generarse? A la mayoría de las IFD les resulta difícil medir y optimizar la adicionalidad. En la AECID, sin embargo, no había pruebas de consideraciones estratégicas de adicionalidad ni consideraciones de este tema en la elección de socios específicos. A menos que haya un análisis real y sincero de la adicionalidad, una IFD corre el riesgo no sólo de no agregar valor, sino también de provocar daños; por ejemplo, al reducir el incentivo de una institución de microfinanzas para movilizar ahorros y al retrasar la generación de inversión privada local.
- **La microgestión de los receptores de la inversión es inadecuada.** Las entidades de financiamiento trabajan con los receptores de la inversión cuyos objetivos y visión comparten, y cuyos planes de negocios apoyan y están seguros de financiar. No deben interferir en las políticas ni en los procedimientos de concesión de préstamos de las instituciones financieras. La determinación de los montos y las condiciones de los préstamos a los subprestatarios (los pobres que reciben los préstamos) por parte del FCM parecen invasivos. Los proveedores minoritas están más cerca de sus clientes y están mejor posicionados para tomar tales decisiones.
- **No hay requisitos de aseguramiento de calidad técnica para proyectos fuera del FCM.** El Área de Microfinanzas, la unidad con la mayor experiencia en microfinanzas dentro de la AECID, no tiene la obligación de asegurar la calidad fuera de su departamento ni lo hace en la práctica. Los departamentos que tienen proyectos o componentes de microfinanzas son independientes unos de otros y no se les exige consultar al Área de Microfinanzas para revisiones o asesoramiento técnicos. Por ejemplo, el personal del Área de Microfinanzas tiene poco que ver con las líneas de créditos renovables en los proyectos de las ONG financiados por el ONGD. Cuando los especialistas no diseñan los proyectos, o ni siquiera tienen una fuerte opinión en el diseño y la implementación, los proyectos de microfinanzas no suelen tener buenos resultados.
- **Experiencia insuficiente en microfinanzas dado el tamaño de la cartera.** La AECID tiene una de las relaciones personal-cartera de microfinanzas menos favorable de las diez instituciones que participan en esta ronda de SmartAid. Con más de \$360 millones en préstamos pendientes a diciembre de 2007, la AECID no tiene suficiente personal especializado trabajando en microfinanzas.

En primer lugar, el ICO, el agente financiero del FCM, tiene gerentes de finanzas con poca experiencia o capacitación en microfinanzas. Esto suscita dudas sobre su capacidad de evaluar la calidad de las carteras de préstamos de las instituciones (el principal activo de las instituciones de microfinanzas) y de desempeñar una función significativa en la diligencia debida y el seguimiento de los receptores de la inversión.

En segundo lugar, no hay evidencia de conocimientos en microfinanzas en las oficinas nacionales, en el ONGD ni en otros departamentos que gestionan proyectos de microfinanzas.

En tercer lugar, el propio FCM no tiene suficiente capacidad de gestión ni personal para apoyar el tamaño de su cartera. Además, la estrategia futura del FCM requerirá más personal con una

mezcla de conocimientos diversos. Por ejemplo, los receptores potenciales de la cooperación técnica incluyen organismos de control, pero nadie del Área de Microfinanzas tiene experiencia en regulación y supervisión. No está claro si los miembros del Comité Ejecutivo del FCM tienen experiencia suficiente con los buenos principios básicos de las microfinanzas.

En cuarto lugar, a excepción de los consultores dentro del Área de Microfinanzas y del equipo ATE que funcionan más como empleados, los procedimientos de contratación de personal, las reglas de adquisiciones y la red en microfinanzas de la AECID dificultan la contratación de expertos en microfinanzas por parte de la agencia. El llamado para la contratación de personal para diez cargos en diferentes regiones/países que fuera cancelado es un ejemplo contundente. La AECID no parece estar muy informada sobre los proveedores calificados de servicio técnico en microfinanzas a quienes podría subcontratar para realizar algunos trabajos.

- **Ausencia de un sistema para toda la agencia que identifique la cartera de microfinanzas.** Da la impresión de no haber un solo lugar (base de datos o persona) donde pueda obtenerse una visión completa de todos los proyectos e inversiones en microfinanzas de la AECID. Por ejemplo, aunque los componentes en proyectos de ONGD se pueden identificar manualmente, no es seguro que todos los componentes estén capturados en toda la AECID. Sin esta información, la AECID no puede evaluar correctamente el desempeño de la cartera ni mejorarlo.
- **Problemas en el seguimiento del desempeño de los receptores de la inversión.** Aunque la AECID considera con seriedad los informes de los receptores de la inversión y exige su presentación periódica, no se centra lo suficiente en el desempeño institucional general de cada receptor de la inversión. El FCM, por ejemplo, realiza un seguimiento del uso de sus propios fondos (el alcance, el volumen de los préstamos, etc.), pero presta muy poca atención a la sostenibilidad institucional de los receptores de la inversión (la rentabilidad, la cobranza de préstamos, la eficiencia, etc.). El dinero es fungible, es decir que el dinero de la AECID es intercambiable funcionalmente con el resto de los fondos recibidos por un receptor de la inversión.

En lugar de datos institucionales, el FCM se centra en obtener información detallada sobre préstamos o prestatarios individuales de sus receptores de la inversión (por ej., el número de documento de identidad, la fecha de nacimiento, el nivel de educación, la dirección, etc.). Esto genera trabajo innecesario para los socios y, además, distrae al personal sobrecargado de trabajo de la AECID del análisis de los pocos indicadores centrales que son relevantes al desempeño fundamental de las instituciones. La limitada atención del ICO dada a los estados financieros no incluye el tipo de análisis que se requiere para juzgar el estado real de la cartera de préstamos de un receptor de la inversión. Además, la Junta de Revisión de SmartAid no recibió indicios de ningún seguimiento del desempeño de otras partes de la cartera de microfinanzas fuera del FCM. En resumen, el seguimiento del desempeño por parte de la AECID revela más sobre cómo se utiliza el dinero español que sobre los resultados que logra.

- **Los acuerdos contractuales con los socios no incluyen sistemáticamente indicadores clave de desempeño financiero.** El enfoque del FCM respecto del seguimiento del desempeño se refleja en los acuerdos contractuales con los socios. Los contratos no incluyen sistemáticamente los objetivos de desempeño vinculados con la sostenibilidad financiera o la calidad de la cartera de los receptores de la inversión. A excepción del FCM, no recibimos pruebas de contratos basados en el desempeño.
- **La evaluación integral 2007 del FCM proporciona una base imperfecta para la toma de decisiones.** Las determinaciones y las recomendaciones de la evaluación 2007 del FCM indican que fue realizada por un equipo con conocimientos insuficientes de las buenas prácticas de las microfinanzas o que el equipo eligió una metodología inadecuada. Las recomendaciones

identificaban de modo concluyente la necesidad de centrarse en los indicadores de desempeño a nivel institucional, aunque también fomentaban prácticas dudosas, como el crédito dirigido o subsidiado.

- **Los préstamos altamente subsidiados del FCM pueden distorsionar los mercados.** Los préstamos del FCM son muy concesionales; no obstante, muchos de ellos probablemente están dirigidos a instituciones de microfinanzas que no necesitan tales subsidios en esta etapa de su desarrollo. Casi dos tercios de los préstamos del FCM se asignan a América Latina, la región con la menor necesidad de fondos externos subsidiados. Todos los préstamos del FCM son en divisa dura, lo que genera riesgo cambiario para el receptor de la inversión. En cambio, las 16 IFD líderes tienen, en promedio, el 24% de sus préstamos en moneda local. Por último, las donaciones para la cooperación técnica parecen difíciles de gestionar y parecen estar impulsadas por la oferta.
- **Es probable que los componentes crediticios fuera del FCM reciban poca atención técnica.** Fuera del FCM, la AECID parece tener componentes crediticios o líneas de crédito vinculadas a otros sectores, como la agricultura, la educación o la salud. Aunque ellos pueden ser la minoría, es importante prestarles atención ya que la experiencia en muchas otras agencias de desarrollo es que los componentes crediticios en grandes proyectos no financieros reciben menos atención técnica por parte de los especialistas en microfinanzas durante todas las etapas del ciclo del proyecto y rara vez tienen buenos resultados.

## Recomendaciones

La AECID ya es consciente de algunos de los problemas que se destacan anteriormente. Por ejemplo, el personal que participa en el FCM y algunos gerentes de la AECID están al tanto de la necesidad de una mayor coherencia en las microfinanzas en toda la agencia y de los desafíos en la capacidad del personal. Aunque con errores, la evaluación 2007 del FCM incluyó algunas recomendaciones buenas, como la necesidad de centrarse en los indicadores de desempeño a nivel institucional. Sin embargo, la agencia aún no reconoce otras debilidades identificadas por SmartAid, por ejemplo, la falta de atención a la adicionalidad.

La AECID tiene un interés genuino en alinearse con otras entidades de financiamiento que trabajan en microfinanzas, cumplir las buenas prácticas y desarrollar mayor coherencia por medio de un Plan Maestro. Además, la AECID tiene recursos financieros sustanciales para contribuir a aumentar el acceso a servicios financieros. Lo que se necesita ahora es un liderazgo sólido que guíe la reestructuración de la estrategia y los sistemas de microfinanzas de la AECID. Las personas que lideran esta reestructuración no necesitan ser expertos en microfinanzas, pero deben comprender los principios básicos de las microfinanzas y tener suficiente influencia política como para coordinar a todos los actores que participan en la cooperación española. A nivel técnico, la AECID necesitará un líder operativo especializado para crear e implementar su nueva dirección. En la actualidad, el mejor candidato para esta función de centro coordinador es el Área de Microfinanzas. Si se autoriza a que el Área de Microfinanzas sea el centro coordinador de las microfinanzas y se lo reconoce como tal para toda la AECID, podría desempeñar importantes funciones en la gestión de aseguramiento de la calidad, capacitación y conocimientos.

Realizar las reformas necesarias probablemente requerirá un período de crecimiento más lento, ya que será difícil para la AECID, y con certeza para el FCM, hacer frente a los desafíos subyacentes y continuar al mismo tiempo con el gran volumen de negocios actual.

De la revisión de SmartAid surgieron las siguientes sugerencias:

- **Realizar un análisis minucioso de la adicionalidad del FCM para el desarrollo.** La AECID, con la participación de especialistas técnicos del FCM, debe realizar un análisis serio de la adicionalidad del Fondo para el desarrollo. Este análisis debe incluir una amplia reflexión sobre



dónde y cuándo el Fondo puede agregar valor, teniendo en cuenta la rápida evolución del entorno de financiación, incluida la disponibilidad de fuentes alternativas de fondos para las instituciones de microfinanzas con las que trabaja el FCM. Además, el FCM debe reevaluar su política de fijación de precios y los altos niveles de subsidio de sus préstamos.

Esta revisión y este análisis de adicionalidad deben tener lugar no sólo a nivel estratégico, sino también para cada inversión o subsidio. Los procedimientos para el diseño y la revisión de proyectos deben exigir una declaración de (1) por qué el financiamiento propuesto por el FCM produciría resultados de desarrollo que probablemente no se generarían en su ausencia y (2) por qué es necesario el nivel propuesto de subsidio. Por último, un requisito formal de dichas declaraciones no tendrá mucho efecto a menos que el comité de inversión evalúe y analice con seriedad las explicaciones provistas. Hasta que esos sistemas se desarrollen, el FCM debe considerar una desaceleración de la aprobación de inversiones nuevas que no sean renovaciones.

Las IFD y su personal inevitablemente tienen incentivos sólidos para colocar inversiones. Insistir en una pantalla de adicionalidad va en contra de esos incentivos y hace que la adicionalidad sea un criterio real en vez de un control pro-forma que supone un desafío para las IFD. Algunas cumplen este desafío mejor que otros, y la AEDIC podría beneficiarse con sus ideas y con su experiencia.

- **Desarrollar una estrategia y una política de microfinanzas para toda la AECID.** La AECID necesita una política concisa y operativa que sea vinculante para todas sus operaciones en microfinanzas. La política debe describir en líneas generales la visión y la estrategia de la AECID de apoyo a las microfinanzas, incluida una declaración sobre la adicionalidad, basadas en un análisis explícito de sus ventajas y desventajas comparativas. Se deben detallar los principios aceptados internacionalmente de las buenas prácticas que regularán las operaciones de microfinanzas de la AECID. También se deben identificar los nuevos recursos y sistemas necesarios para implementar la estrategia. La política y la estrategia deben estar aprobadas hasta el nivel jerárquico más alto que corresponda y el Secretario General debe difundirlas a todas las direcciones para señalar su importancia y aplicación. Por último, la AECID debe incorporar controles de cumplimiento en puntos clave del ciclo del proyecto.
- **Generar habilidades en el personal de microfinanzas.** La AECID puede fortalecer los conocimientos de microfinanzas del personal pertinente que participa en toda la cooperación española para el desarrollo.

En lo que respecta al personal del ICO, la capacitación se debe centrar en los aspectos de la gestión financiera específicos de las microfinanzas, en especial la evaluación inicial de la calidad de la cartera de las instituciones de microfinanzas (desempeño en la cobranza de préstamos). Esto se puede lograr de varias maneras, entre ellas, mediante la asistencia del personal a programas como el Curso para Financiadores del CGAP, el Programa de Capacitación en Microfinanzas de Boulder o la Escuela de Gestión de Microfinanzas Aplicadas. Para lograr más experiencia práctica, la AECID podría pedirle al personal del ICO que se una a una o dos misiones de las agencias de clasificación de valores en microfinanzas.

En lo que respecta al FCM, la AECID debe ampliar su personal y sus consultores calificados para gestionar grandes operaciones. Se deben estabilizar los contratos de los consultores dentro del Área de Microfinanzas. Esto no sólo reducirá la vulnerabilidad del FCM a perder personas calificadas, sino también fortalecerá la posición de estos consultores ante otros colegas en la AECID. La estrategia de identificar consultores adicionales según las regiones es buena, y la AECID debe obtener la facultad para considerar los candidatos calificados de todas las nacionalidades. Además, las ofertas de trabajo se deben publicar en sitios web y medios relacionados con las microfinanzas. En colaboración con expertos del sector, incluido el Consejo

de Fondos de Patrimonio de Microfinanzas (CMEF), la Asociación Internacional de Inversores en Microfinanzas (IAMFI) y el CGAP, el Área de Microfinanzas también podría establecer una lista de proveedores sólidos de servicio técnico a quienes recurrir.

El personal de las direcciones regionales y del Departamento de ONGD son buenos candidatos para la capacitación externa en microfinanzas, como el Curso para Financiadores del CGAP, y también podrían sacar provecho de cursos cortos internos personalizados que se centren en comprender y aplicar la nueva política una vez que esté aprobada. Además, la AECID podría considerar la posibilidad de invitar al personal de sus socios de las ONG clave a los eventos de capacitación, ya que ellos también deberán comprender la política y cumplirla.

El proceso de definición y aprobación de la nueva política sería ideal para la creación de una conciencia común sobre los principios de las buenas prácticas en microfinanzas entre el Comité Ejecutivo del FCM. Con este fin, se podría invitar a expertos externos a presenciar las reuniones del Comité Ejecutivo. Sería sensato tratar de invitar a alguien con sólida experiencia en la gestión de fondos de microfinanzas a incorporarse al comité, incluso en calidad de participante sin derecho a voto.

- **Asegurar la calidad técnica de las operaciones de microfinanzas fuera del FCM.** Una de las maneras más directas y eficaces que tiene una entidad de financiamiento para mejorar sus operaciones de microfinanzas es hacer que especialistas en microfinanzas revisen al principio todos los diseños de los proyectos y brinden sugerencias durante toda su implementación y seguimiento. Actualmente, este es el caso de la cartera del FCM. La AECID debe autorizar formalmente al Área de Microfinanzas a realizar la misma función para todos los proyectos de la agencia que incluyan microfinanzas. Esto requeriría instaurar los incentivos correctos para que otros departamentos lleguen a los especialistas, y asegurarse de que el Área de Microfinanzas tenga el personal y la autoridad suficientes para desempeñar esta función.
- **Cambiar a un sistema de seguimiento del desempeño centrado en la institución para toda la AECID.** Al redirigir el seguimiento a la capacidad institucional, y lejos de la aplicación de los fondos de la cooperación española y la información del prestatario, el FCM podrá analizar su cartera de manera más significativa y eficiente. Específicamente, es necesario llegar a un acuerdo sobre los indicadores centrales de desempeño que deben supervisarse para apoyar a los proveedores minoristas de microfinanzas de la AECID. Como mínimo, los indicadores centrales deben incluir la recuperación de costos institucionales (rentabilidad), la calidad de la cartera y el alcance.<sup>3</sup> Para implementar el nuevo sistema de seguimiento del desempeño, deben revisarse y modificarse todos los formularios y plantillas pertinentes de presentación de informes y los contratos con los socios. Además, el personal de la AECID y del ICO debe recibir formación en el nuevo enfoque. Si se aprueba como centro coordinador, el Área de Microfinanzas podría conservar una base de datos central simple con la información principal.
- **Repensar los contratos basados en el desempeño una vez que se haya mejorado el sistema de seguimiento del desempeño.** El nuevo sistema de seguimiento del desempeño debería reflejarse en los Acuerdos Específicos y en los Contratos de Préstamo.
- **Fomentar la medición del desempeño social en vez de la complicada presentación de informes al nivel del cliente.** El interés de la AECID en el bienestar de los clientes es claro y tiene buena acogida. Hay documentación en desarrollo y experiencia en la medición del

---

<sup>3</sup> Véase *Measuring Results of Microfinance Institutions: Minimum Indicators that Donors and Investors Should Track* (Cómo medir los resultados de las instituciones de microfinanzas: indicadores mínimos que deben supervisar los donantes de fondos y los inversionistas), CGAP, 2009: [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36551/Indicators\\_TechGuide.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36551/Indicators_TechGuide.pdf)

“desempeño social”. La AECID puede hacer uso de su sólida colaboración con el Grupo de Trabajo de Desempeño Social para ayudar a los receptores de la inversión a elaborar un método de presentación de informes sociales significativos. Este enfoque sería más valioso para los receptores de la inversión que los requisitos detallados actuales para la presentación de informes de datos de clientes. Una vez que se llegue a un acuerdo sobre los indicadores del desempeño social, es posible que la AECID pueda incorporarlos en su sistema de seguimiento del rendimiento (pero es posible que al sector le falten años para llegar a un consenso sobre tales indicadores).

- **Encargar una revisión de los componentes crediticios.** Para esclarecer cuán dominantes son los componentes crediticios en la AECID y cómo actúan, la agencia debe encargarle a un equipo de expertos en microfinanzas que revise todos los componentes aprobados durante los últimos años. Como primera medida, la revisión debe definir un método para identificar todos los componentes crediticios en proyectos no financieros de toda la AECID. Como segunda medida, la revisión debe centrarse en el desempeño de los componentes en la práctica, en especial en si presta servicios financieros sostenibles que continuarán y crecerán después de finalizar el proyecto.

## Metodología

Los conocimientos de SmartAid provienen de más de siete años de trabajo en la eficacia de la ayuda realizado por el CGAP y sus miembros. Los indicadores están basados en el consenso *Guía sobre buenas prácticas para los financiadores de microfinanzas* y en un conjunto de conocimientos desarrollado mediante revisiones de pares, revisiones de países y revisiones de carteras. Expertos en la eficacia de la ayuda del Centro para el Desarrollo Global y del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE aportaron asesoramiento de gran importancia.

Los comentarios de entidades de financiamiento confirmaron que las cinco áreas centrales de eficacia en el centro de SmartAid presentan una visión global de lo que necesitan las entidades de financiamiento para apoyar las microfinanzas eficazmente. Después de una ronda piloto en 2007 y de una evaluación externa, se perfeccionó el Índice y se hizo más eficiente. En consecuencia, SmartAid 2009 es el año base.

SmartAid 2009 utiliza nueve indicadores para evaluar los sistemas de gestión interna de las entidades de financiamiento. Los indicadores tienen un valor de 10 a 15 puntos cada uno, para un total máximo de 100 puntos (véase el cuadro). A estos indicadores se les asignan distintos pesos, y se le da más importancia a aquellos que marcan mayor diferencia en el trabajo en microfinanzas de las entidades de financiamiento. La responsabilidad por los resultados es un elemento poderoso y representa el 40% de la puntuación. Como expresa el sabio dicho, lo que no se puede medir, no se puede gestionar.

El Índice está basado en documentación presentada por cada entidad de financiamiento participante, según las instrucciones de la Guía de Presentación de SmartAid. Una junta de revisión formada por cuatro especialistas en microfinanzas con amplia experiencia con varias entidades de financiamiento determina las puntuaciones. Cada miembro de la junta de revisión califica en forma independiente todas las entidades financieras teniendo en cuenta todos los indicadores; las puntuaciones finales se deciden después de debatirse entre los revisores. Para cada indicador, las entidades de financiamiento reciben una puntuación en una escala del 0 al 5 (siendo 5 la puntuación más alta). Luego, se multiplican estas puntuaciones por dos o por tres para llegar a la escala de 100 puntos. Las puntuaciones promedio, mínimas y máximas que se muestran en el gráfico de la sección Determinaciones clave cambian según las entidades de financiamiento que participan en cada ronda de SmartAid.

La dispersión entre los revisores para las puntuaciones finales fue mínima. Para todas las puntuaciones (por indicador y entidad de financiamiento), la desviación estándar fue inferior a 0,5. Naturalmente, al ser inevitable que haya un margen de error en este tipo de ejercicio, las entidades de financiamiento no deben prestar mucha atención a las diferencias de uno o dos puntos. Los mensajes más poderosos y significativos se encuentran en los resultados que obtiene una entidad de financiamiento a lo largo de la variedad de puntuaciones para cada indicador y en si su desempeño global se encuentra en el espectro “muy bueno”, “bueno”, parcialmente adecuado”, “deficiente” o “inadecuado”.

	Points	Range
★★★★★	90–100	Very Good
★★★★☆	80–89	
★★★★☆	70–79	Good
★★★☆☆	60–69	
★★★☆☆	50–59	Partially Adequate
★★★☆☆	40–49	
★★★☆☆	30–39	Weak
★★★☆☆	20–29	
★★★☆☆	10–19	Inadequate
★★★☆☆	0–9	

Es posible que a las entidades de financiamiento les resulte difícil mejorar todos los indicadores al mismo tiempo, pero la experiencia indica que incluso la institución más grande puede generar cambios positivos. Con el transcurso del tiempo, el CGAP realizará análisis de tendencias sobre los resultados de SmartAid para realizar un seguimiento de las evoluciones dentro de las entidades de microfinanzas.

## Indicadores SmartAid

<b>Claridad estratégica</b>	1	La entidad de financiamiento tiene una política y una estrategia que se ocupan de las microfinanzas, está de acuerdo con las buenas prácticas, y está basada en sus capacidades y restricciones.	15%
<b>Capacidad del personal</b>	2	La entidad de financiamiento ha designado a especialistas en microfinanzas que son responsables de garantizar la calidad técnica durante todo el ciclo del proyecto o de la inversión.	15%
	3	La entidad de financiamiento invierte en microfinanzas o en el acceso a recursos humanos financieros.	10%
<b>Responsabilidad por los resultados</b>	4	La entidad de financiamiento cuenta con un sistema in situ que marca todos los programas y los componentes de las microfinanzas.	10%
	5	La entidad de financiamiento realiza un seguimiento de los indicadores de desempeño para los programas y los componentes de las microfinanzas e informa sobre ellos.	10%
	6	La entidad de financiamiento utiliza contratos basados en el desempeño en sus programas y componentes de las microfinanzas.	10%
	7	La entidad de financiamiento lleva a cabo revisiones periódicas de la cartera.	10%
<b>Gestión del conocimiento</b>	8	La entidad de financiamiento cuenta con sistemas y recursos para la gestión activa del conocimiento para las microfinanzas.	10%
<b>Instrumentos adecuados</b>	9	La entidad de financiamiento cuenta con instrumentos adecuados para apoyar el desarrollo de los mercados financieros locales.	10%

## Entidades de financiamiento que participan en SmartAid 2009

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agence Française de Développement (AFD), Banco Africano de Desarrollo (BAfD), Comisión Europea (CE), Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)

## Acerca de CGAP

CGAP es un centro independiente de investigación y políticas dedicado a fomentar el acceso a los servicios financieros para los pobres del mundo. Cuenta con el apoyo de más de 30 agencias de desarrollo y fundaciones privadas que comparten la misión común de mitigar la pobreza. Con sede en el Banco Mundial, el CGAP proporciona inteligencia de mercado, promueve estándares, desarrolla soluciones innovadoras y ofrece servicios de asesoramiento a gobiernos, proveedores de microfinanzas, donantes de fondos e inversionistas.

## Autores

Alexia Latortue y Mayada El-Zoghbi, con importantes aportes de Heather Clark, Ruth Goodwin-Groen, Richard Rosenberg y Barbara Gähwiler.

CGAP

1818 H Street, NW, MSN P3-300, Washington, DC 20433 EE. UU.

66, avenue d'Iéna, 75116 Paris, Francia

[www.cgap.org](http://www.cgap.org), [cgapbetteraid@worldbank.org](mailto:cgapbetteraid@worldbank.org)