



Desafíos para la implementación efectiva de programas de micro-finanzas en situaciones de refugiados

por Jason Phillips

La clausura de una iniciativa de micro-finanzas en el campo de refugiados de Kakuma, Kenia, resalta las limitaciones que enfrentan estos programas y las lecciones que se pueden adquirir.

¿Cómo pueden los programas de micro-finanzas contribuir a las estrategias de subsistencia de los refugiados? Hay algunas lecciones importantes que podemos aprender del programa realizado por el Comité Internacional de Rescate (IRC por sus siglas en inglés) en el campo de refugiados de Kakuma, Kenia, de 1992 a 2003. Los numerosos obstáculos enfrentados eventualmente llevaron a la decisión de finalizar el programa. La experiencia resalta la necesidad de aceptar que se requieren ciertas condiciones mínimas para la implementación exitosa de programas de micro-finanzas en situaciones de refugiados.

El campo de refugiados de Kakuma fue asentado en 1992 en el extremo noroccidental del Distrito de Turkana, Kenia. Es hogar de aproximadamente 88,000 refugiados de nueve países diferentes y más de 40 grupos

étnicos, la mayoría ellos del sur de Sudán. Los residentes del campo permanecen casi completamente dependientes de la asistencia internacional para satisfacer sus necesidades básicas. Aunque el campo ha existido por más de una década, consistentemente ha incumplido con estándares internacionales mínimos, desarrollados para emergencias de la mayoría de sectores de provisión de servicios (por ejemplo Sphere¹). Aunque Kakuma está clasificado por ACNUR como una operación de atención y mantenimiento, en muchos aspectos puede ser visto como un ejemplar de una situación prolongada de refugiados.²

El IRC ha estado trabajando en Kakuma desde que el campo fue abierto. Ha implementado una variedad de programas relacionados con la subsistencia bajo el

encabezado de Programas de Auto-Suficiencia. Estos incluyeron –hasta el final de 2003– educación para adultos, rehabilitación basada en comunidades y desarrollo de destrezas económicas. Mientras que pretendían mejorar las oportunidades de generación de ingresos, todos estaban ligados al alcance de objetivos de salud básicos, tales como la reducción de la malnutrición y mortalidad.

En 1992, en respuesta a la demanda de los refugiados por servicios de crédito y programas que apoyaran empresas, el IRC inició su primer proyecto de micro-finanzas (Programa de Desarrollo de Micro-Empresas, PDME). Entre 1992 y 2001, este se convirtió en un proyecto efectivo consistente en cuatro sub-sectores separados, pero estrechamente ligados:

1. **Micro-préstamos:** el IRC administró un pequeño fondo circulante desembolsando préstamos a individuos y grupos de empresarios. Los préstamos promediaron 10,000 shillings

kenianos (Ksh) (\$133), y llevaban una tasa de interés del 24% anual. Los préstamos se garantizaban a través del depósito de efectivo en una cuenta de ahorro administrada por el IRC, aunque los grupos vulnerables sin garantía en efectivo eran elegibles para usar la confianza comunitaria como garantía. De 1997 a 2001, se desembolsaron 1,193 préstamos llevando a un total de 9,940,120 Ksh (\$132,535).

2. **Ahorros:** el IRC administró cuentas de ahorro con intereses para los refugiados depositantes. Además de actuar como custodio de garantías para los participantes en el programa de micro-préstamos, las cuentas se abrieron para refugiados depositantes que tenían negocios en el campo, aunque no fueran actualmente sujetos de un préstamo. En respuesta a la reducción de financiamiento de los donantes para el proyecto de micro-préstamos, los ahorros fueron movilizados como capital de préstamo. En 2000, en su punto más alto, el balance de los depósitos excedió los 4,500,000 Ksh (\$60,000).

3. **Capacitación en destrezas de negocios:** se dio capacitación a los participantes del proyecto y otros empresarios refugiados que quisieran mejorar su capacidad de negocios, consistente en cuatro módulos: orientación para prácticas de negocios; administración de actividades de negocios; mantenimiento de registros y libros; y contabilidad y costos; de micro-préstamos. Entre 1996 y 2001, 3,184 personas completaron al menos uno de los módulos.

Las limitaciones encontradas fueron tanto internas como externas.

4. **Promoción para los negocios:** se estableció una red de oficiales de desarrollo de negocios basados en la comunidad, para apoyar a los clientes de préstamo, asistir en la recuperación de préstamos e identificar nuevos clientes potenciales.

Para el final de 2002, una serie de auditorías y revisiones al programa, resaltaron deficiencias serias en el programa de micro-finanzas del IRC en Kakuma y para diciembre de 2003, todos los elementos de micro-finanzas (excepto un pequeño proyecto sanitario) habían sido clausurados.

¿Por qué no tuvieron éxito los intentos del IRC de estimular el desarrollo económico y la generación de ingresos? Las

limitaciones encontradas fueron tanto internas como externas. Las limitaciones internas se derivaron de las capacidades, estructuras y decisiones programáticas y de organización. Las limitaciones externas se basaron en el ambiente operativo sobre el cual el IRC tenía poca o ninguna influencia.

Limitaciones internas

La primera limitación interna fue la falta de capacidad y experiencia en organización del IRC. Un requisito para la implementación de un programa de micro-finanzas debería ser la presencia de una organización con destrezas demostradas y experiencia en el campo, la cual no es proveer servicios de bienestar social. No obstante, el mandato clave del IRC—y su área de experiencia—en Kakuma era la programación para salud. El IRC estableció su programa PDME en respuesta a la demanda de los refugiados y un vacío inicial en el apoyo a los empresarios, pero esto era de importancia secundaria al objetivo principal del IRC de mejorar la salud de la población refugiada. En 2001, por ejemplo, el PDME absorbió menos del 5% del presupuesto total del IRC en Kenia. Fue difícil para los administradores de nivel superior dedicar el tiempo necesario para la supervisión activa de este sector, cuando otros programas eran de mayor prioridad—'vida o muerte'. Con la excepción del Administrador de Programa contratado para supervisar el proyecto, ninguno de los administradores de mandos altos en el IRC en Kenia tenía capacitación en micro-empresas. Esta falta de capacidad se reflejaba a escala global. El IRC asignó un experto técnico y un ejecutor, cada uno a medio tiempo, para



prestar apoyo a todos los países donde se estaban implementando programas de micro-finanzas. Se realizaron conferencias regulares de capacitación en micro-finanzas, pero habían oportunidades limitadas para el apoyo técnico sostenido.

El vacío más evidente en capacidad organizacional, sin embargo, no apareció en el programa mismo sino en el aspecto financiero. El PDME exitoso requiere administradores financieros adecuadamente capacitados y altamente competentes, tanto como administradores de programas, y debe haber buena colaboración entre los departamentos financiero y de programación. La administración de fondos circulantes y el reporte de contaduría y financiero, de acuerdo con estándares establecidos internacionalmente, tales como la Red de Educación y Promoción para Pequeñas Empresas (SEEP, por sus siglas en inglés)³, requieren de un conjunto de destrezas diferente al que típicamente se encuentra entre los contadores y contralores acostumbrados a contaduría de fondos y sistemas de administración de donaciones. Las interrupciones en la comunicación entre el personal del PDME en Kakuma y el personal financiero en Nairobi, junto a la falta de experiencia y, en algunos casos, la falta de interés en aprender de parte de los administradores financieros, llevó a problemas crónicos en el reporte de las finanzas. A veces las discrepancias en los reportes requerían conciliación de hasta cuatro grupos paralelos de 'libros'.

Un segundo conjunto de dificultades internas emergió de la **operacionalización y el logro de 'sostenibilidad'**. Uno de los desafíos mayores para la implementación de un programa efectivo en Kakuma era la falta de claridad sobre qué podría y debería significar 'sostenibilidad'. En un esfuerzo para seguir las mejores prácticas, todos los programas de micro-finanzas del IRC alrededor del mundo—incluyendo el de Kakuma—completaron reportes de estándares financieros regulares para la red SEEP y llevaron control del rendimiento del programa contra los dos estándares clave de auto-suficiencia financiera y operacional.⁴ El PDME del IRC en Kakuma nunca pudo demostrar éxito en ninguna de

las medidas. Para el final del año financiero 2000, por ejemplo, la auto-suficiencia operacional y financiera estaban en un mísero 13.5% y 13.4% respectivamente. De 1997 a 2001, la tasa de pago de préstamos promedió solamente 80%.

Tampoco era claro cómo debería conceptualizarse la 'sostenibilidad' en un contexto de campo de refugiados como Kakuma. El IRC estaba implementando programas de micro-finanzas en una multiplicidad de situaciones alrededor del mundo, incluyendo desplazados internos, repatriados, refugiados en campos y asentamientos y comunidades locales que reciben refugiados y desplazados internos. Cada programa debía reportar la sostenibilidad de acuerdo con las definiciones de la red SEEP arriba mencionadas. Sin embargo, la sostenibilidad como un objetivo de un programa de micro-finanzas, puede tomar muchas formas. En algunos países, como los Balcanes o el Cáucaso, el logro de sostenibilidad se definió como la constitución de una institución de micro-finanzas local e independiente que pudiera continuar operaciones en ausencia del IRC. Tal modelo, sin embargo, era completamente irreal en Kakuma, dadas las pocas capacidades de los refugiados, la alta movilidad de los clientes y el rechazo de las autoridades kenianas a permitir o reconocer una institución de micro-finanzas manejada por refugiados. El entregar cualquier forma de actividad actual de micro-finanzas a la comunidad de refugiados era imposible, dadas las limitaciones a la acumulación de capital y los mecanismos de ahorro de los refugiados y a diversos y a menudo conflictivos liderazgos en la comunidad y estructuras de responsabilidad.

Un último desafío interno a la implementación efectiva del PDME en Kakuma, fue **la dificultad en llegar a los beneficiarios iniciales del programa** y, cuando llegaba, el **cuestionable impacto positivo**. Los programas del IRC buscaban llegar a los miembros más pobres y vulnerables de la comunidad de refugiados y a comunidades anfitrionas, incluyendo hogares liderados por mujeres y los discapacitados. Este enfoque de beneficiarios, no obstante,

frecuentemente entró en conflicto con los objetivos financieros del programa, los cuales, por ejemplo, trataban de minimizar fraude en los préstamos o falta de pago y generar ahorros para capital de préstamo. El proyecto de ahorro, por ejemplo, fue dominado por los miembros más adinerados de la comunidad de refugiados. Para el final de noviembre de 2000, el mayor cliente individual tenía el 13.5% de todos los depósitos. No obstante, fueron aún más preocupantes los resultados de una encuesta de impacto conducida en diciembre de 2002, entre los clientes de fondos circulantes. No solo la mayoría de los receptores de fondos no experimentaron mejoras sostenibles a mediano plazo del ingreso familiar, sino que un tercio de los negocios encuestados estaban en condiciones financieras peores que antes de la intervención. Además, algunos miembros de los grupos que habían recibido préstamos, habían tenido que vender bienes propios para poder pagar dichos préstamos. Para esos hogares, al menos, podría argumentarse que la intervención de hecho había reducido, en lugar de mejorar, la seguridad de su subsistencia.

Limitaciones externas

Las políticas y prácticas gubernamentales restrictivas fueron factores clave para inhibir la implementación de un programa efectivo de micro-finanzas en Kakuma. De acuerdo con un analista, "hay necesidad de ligar la cuestión de la subsistencia al problema de los derechos y protección (...). Muchos de los refugiados del mundo no son capaces de establecer y mantener subsistencias independientes debido a que no pueden ejercitar los derechos que les han sido otorgados por las leyes internacionales y de derechos humanos."⁵ Este es ciertamente el caso en Kenia, en donde los refugiados tienen muy poca libertad de movimiento, dificultades extremas para trabajar legalmente, no tienen acceso a tierra para producción agrícola, la comunidad local en Kakuma no les permite poseer ganado y no tienen acceso al sector bancario local (de crédito y ahorro). Un mercado local próspero se ha levantado alrededor de la economía de ayuda internacional para refugiados en Kakuma,⁶ beneficiando

tanto a los refugiados como a los locales de Turkana, pero este mercado está limitado severamente para los empresarios refugiados por los factores arriba mencionados. Los refugiados propietarios de negocios, por ejemplo, requieren el permiso de ACNUR y del Oficial de Distrito del Gobierno de Kenia, para viajar fuera del campo para procurarse mercancías. Al no tener documentos de identificación respetados y reconocidos universalmente, los refugiados son objeto de acoso por la policía, impidiendo el movimiento eficiente de suministros hacia el

Cada programa y agencia tenían un enfoque diferente

mercado del campo.

El campo mismo está localizado en una de las áreas más marginales e inhospitalarias de Kenia, un área conocida por altos niveles de violencia comunitaria, inter-comunitaria y sexual. Las relaciones tensas entre los refugiados y las comunidades anfitrionas, exacerbadas por la competencia de recursos escasos y la percepción local de desinterés de las autoridades nacionales e internacionales, los ha llevado al acoso de los negocios de refugiados por parte de delincuentes. En ausencia de sistemas policíacos y judiciales fuertes, los actos de robo y violencia perpetrados contra estos quedan impunes. Todos estos factores, a su vez, actúan como limitaciones para el desarrollo de un mercado más fuerte para los refugiados.

El enfoque limitado del mercado de refugiados también fue una barrera contra el éxito. Las limitaciones para el acceso de los refugiados a la propiedad de tierra y ganado, y las pocas oportunidades para el empleo asalariado, han creado un mercado altamente competitivo con poca diversificación. La mayoría de los negocios de refugiados están concentrados en los sectores mínimos de servicios, tales como tiendas de menudeo, restaurantes y bares, ventas de vegetales/carne /pescado, y sastres. Hay poca capacidad de producción, ya sea porque el capital básico requerido es demasiado grande para la mayoría de los refugiados, o porque los bienes ya manufacturados (tales como ropa de segunda mano) están disponibles a precios más bajos

de lo que costaría hacerlos en Kakuma.

Históricamente ha existido **una falta de coordinación entre agencias de asistencia a refugiados en Kakuma**, limitando la efectividad y propiedad de las intervenciones en micro-finanzas del IRC. De las 11 agencias de la ONU y ONG que trabajan en Kakuma, al menos cinco (incluyendo el IRC), han realizado alguna forma de programa de generación de ingresos de manera simultánea. No fue sino hasta 2003, que ACNUR identificó una contraparte implementadora líder para actividades de generación de ingresos en Kakuma y tomó un rol activo en la coordinación inter-institucional. Cada programa y agencia tenían un enfoque diferente para la estimulación económica, algunos proveían donaciones, otros préstamos, otros capacitación vocacional ligada a empleos. Aún entre los programas de préstamo, las condiciones tales como tasas de interés y términos de pago diferían. Esta proliferación de enfoques tuvo diversos efectos. Los refugiados eran capaces de acceder a varias instituciones de crédito simultáneamente, incrementando así su endeudamiento y debilitando su capacidad para satisfacer los calendarios de pago para todos los acreedores. La diferencia entre un préstamo y una donación, u otras formas de asistencia material prestadas gratis, no era fácil de determinar. Era difícil alimentar una cultura de pago de deudas en estas circunstancias. Para 2003, era claro que a) las intervenciones del IRC estaban empeorando las complejidades de un mercado ya confuso; b) otras agencias estaban enfocando su atención en las necesidades subyacentes de los beneficiarios a las cuales inicialmente respondía el IRC; y c) otras agencias, de hecho, podrían tener mayor experiencia y capacidad para atender esas necesidades.

Las mejores prácticas de micro-finanzas en situaciones de refugiados

Esta breve revisión resalta varias lecciones que vale la pena estudiar:

- La implementación de programas exitosos de micro-finanzas requiere de personal capacitado

con experiencia técnica, más un compromiso organizacional para invertir los recursos necesarios para proveer esa experiencia, a todos los niveles de la organización.

- Las necesidades de micro-finanzas deben ser comprendidas como una intervención financiera, tanto como programática. Las estructuras de colaboración deben ser desarrolladas y mantenidas entre el personal de campo del programa y el personal financiero de las oficinas centrales para asegurar reportes y monitoreo de calidad.
- El impacto de los programas de micro-finanzas debe ser evaluado creativamente. El potencial para resultados adversos, contrarios a los objetivos de mejora de la seguridad de subsistencia, debería ser reconocido.
- Los conceptos tales como 'sostenibilidad' y 'auto-suficiencia', tan comúnmente usados como medidas del éxito, necesitan ser examinados críticamente. Puede ser que se necesiten nuevas definiciones, así como una comprensión de que existen limitaciones insuperables para alcanzarlos.

Jason Phillips es el Director Nacional en Kenia del IRC. Correo electrónico: Jason@irckenya.org. Para información sobre el trabajo del IRC en Kenia, véase www.theirc.org/Kenya/index.cfm

1. Véase www.sphereproject.org

2. Para una discusión sobre qué define una situación prolongada de refugiados véase J. Crisp, 'Sin solución a la vista: el problema de las situaciones de refugio prolongado en África', ACNUR EPAU, New Issues in Refugee Research, Jan 2003. En línea en: www.unhcr.ch/epau

3. Véase www.seepnetwork.org

4. La auto-suficiencia operacional se alcanza cuando el ingreso generado internamente (del interés y cargos), es igual a o mayor que los gastos de operación del programa de crédito. La auto-suficiencia operacional se alcanza cuando el ingreso generado internamente cubre los costos directos de operación y financieros y es suficiente para mantener el valor real de la cartera de crédito.

5. Crisp, J. 'ACNUR, medios de vida de refugiados y autosuficiencia: una breve historia', documentos de antecedentes de la EPAU, 22 octubre 2003, disponible en línea en www.unhcr.ch/epau

6. Phillips, J. 'El infierno nunca se vio tan bien' (Hell never looked so good), Reporte de Campo, Revista de Asuntos Humanitarios, Invierno 2002, pp.40-43. www.humanitarianreview.org/upload/pdf/PhillipsEnglishFinal.pdf