

Recapitalización de Liberia: principios para el otorgamiento de donaciones y préstamos para el desarrollo de microempresas

por John Tucker, Tim Nourse, Rob Gailey, Dave Park y Stephan Bauman

En anteriores contextos post-conflicto, los donantes y los trabajadores en el campo han otorgado donaciones y préstamos exitosamente a las poblaciones afectadas, para incentivar el crecimiento económico y la reconstrucción, promover el regreso sostenible de los refugiados y rehabilitar a los excombatientes. Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que, si el otorgar donaciones y préstamos no se maneja bien, los donantes y trabajadores en el campo bien intencionados pueden debilitar el desarrollo de una cultura de crédito saludable, retardar la transición de ayuda humanitaria al desarrollo y, a largo plazo, hacer un daño a las comunidades.

Este artículo se presenta como una herramienta práctica para donantes y trabajadores en el campo en situaciones post-conflicto, para maximizar el impacto positivo de programas, tanto de donaciones como de préstamos para el desarrollo de micro-empresas. Estos principios, basados en las mejores prácticas emergentes para el desarrollo y los ambientes post-conflicto, están diseñados para promover la reconstrucción rápida mientras que establecen el fundamento para el crecimiento económico. Este documento fue desarrollado por donantes y trabajadores en el campo para uso en Liberia, como una prueba para establecer si la cooperación entre las partes interesadas, llevará al uso apropiado de las intervenciones de donaciones y créditos.

Criterios apropiados para los programas de donación o crédito

En situaciones de auxilio, tanto los programas de donación como los de crédito, pueden ser herramientas apropiadas para ayudar a la gente pobre económicamente activa, a iniciar o expandir negocios. No

obstante, las dos intervenciones no son intercambiables y no deberían mezclarse.¹ Los programas de donación inyectan capital rápidamente en las empresas sin una carga de pago y requieren solamente una capacidad institucional moderada en las organizaciones implementadoras. Sin embargo, atienden a un número limitado de personas y pueden tener un impacto negativo en la cultura de crédito si se confía en ellos demasiado. Los programas de crédito tienen el potencial para proveer capital sosteniblemente a un gran número de empresarios, pero requieren de una sólida capacidad institucional para ser implementados efectivamente. Al momento de decidir qué tipo de intervención financiar/implementar, los donantes y trabajadores en el campo deberían considerar el objetivo del programa, el ambiente operativo, la capacidad institucional de la organización implementadora y el horizonte del programa y del financiamiento.

Los programas de donación son apropiados cuando:

- el principal objetivo del programa es el desarrollo de empresas para poblaciones especiales-tales como mujeres vulnerables, excombatientes y jóvenes-que no pueden administrar préstamos de micro-crédito efectivamente y/o hacer avanzar objetivos no económicos, tales como reconciliación étnica y reconstrucción de viviendas.
- El ambiente operativo es inestable (alguna movilidad de la población, inflación alta) y la población a la que se dirige el programa no opera negocios, no tiene acceso a los mercados y/o está localizado en áreas remotas.
- Las contrapartes implementadoras tienen experiencia comunitaria y de micro-empresas, pero no tienen

el deseo o la capacidad de conducir programas de micro-finanzas más sofisticados, de mayor duración.

- Los horizontes del programa y el financiamiento son de corto plazo (un año o menos).

Los programas de crédito son apropiados cuando:²

- el objetivo principal es el desarrollo general de negocios por empresarios que no tienen acceso a capital y pueden manejar préstamos de micro-crédito efectivamente.
- El ambiente operativo es estable (buen nivel de seguridad, poca movilidad de la población, inflación baja) y la población a la que se dirige el programa opera negocios, tiene acceso a mercados y tiene capacidad de pago.

Desarrollo del Sector de Micro-finanzas en Sierra Leona

En 2001, Sierra Leona salió de una guerra civil devastadora de diez años. Con la paz, se iniciaron muchos programas de crédito para ayudar a los empresarios a recuperarse de la guerra. Aunque algunos programas funcionaron bien, la mayoría adoleció de una pobre selección, personal no calificado, productos no adecuados y sistemas insuficientes para recuperar los préstamos. En 2003, una misión de evaluación del Fondo de Desarrollo de Capital de la ONU (UNCDF, por sus siglas en inglés) determinó que los programas de 'crédito' previos con un retorno de fondos débil, habían creado una confusión generalizada sobre el crédito entre los clientes y los implementadores. Esto estaba retrasando el desarrollo del sector de micro-finanzas y, por lo tanto, retrasaba también el ritmo de la reconstrucción.

- La institución implementadora tiene una capacidad que va de moderada a alta y un enfoque de servicios financieros o de programas de desarrollo de micro-empresas.
- Los horizontes del programa y financiamiento son de largo plazo (mínimo de tres años).

En el ambiente subsiguiente al conflicto, los programas de donación pueden ser más apropiados en muchos casos. Sin embargo, a medida que la situación se estabiliza y el estatus económico general de la población mejora, el énfasis debería cambiar de donaciones a préstamos.

Principios para la implementación de programas de donación

- Las donaciones deben considerarse como situaciones únicas para evitar la dependencia e incentivar la inversión: una serie de donaciones puede incentivar la dependencia (a medida que los beneficiarios se acostumbran a esperar más entregas) y puede servir como un des-incentivo para la inversión- ya que el que se consume, no la inversión de la donación, es lo que será premiado con otra donación.
- Separar donaciones de préstamos para evitar la confusión en los clientes: si es inevitable, las dos actividades deberían estar separadas mediante el uso de personal distinto, dirigidas a diferentes poblaciones y el uso de mensajes claramente definidos para presentar los productos, ya sea como donaciones o como préstamos.
- Acompañar las donaciones con asesoría: para aumentar las oportunidades de inversión efectiva, las donaciones deberían complementarse con capacitación y/o tutoría por parte de personal capacitado.
- Requerir contribuciones o compromiso demostrado: para asegurar que el beneficiario toma el negocio con seriedad, las donaciones deberían estar condicionadas por medio de la satisfacción de ciertos requerimientos o la realización de una contribución.
- Distribuir las donaciones condicionadas en dos etapas: el beneficiario debe demostrar el uso apropiado de una pequeña donación inicial, haber asistido a capacitación y/o desarrollado un plan de negocios antes de recibir el

monto total de la donación.

- Requerir que los receptores de donaciones provean contribuciones en efectivo o en especie de por lo menos 10% del valor del proyecto.
- Coordinarse con los programas de crédito para facilitar el financiamiento de largo plazo para los clientes: un proceso directo de graduación de un programa de crédito o por recomendación, puede motivar a los buenos clientes de donaciones a aspirar a ser reconocidos como empresarios elegibles para obtener financiamiento sostenible para sus negocios.

Principios para implementar programas de crédito

Las lecciones de prácticas óptimas para micro-finanzas globales se aplican y funcionan en situaciones post-conflicto razonablemente estables, después de la etapa inmediatamente posterior al conflicto.³ Del mismo modo, los lineamientos establecidos a continuación se enfocan en los criterios de selección que los donantes y trabajadores en el campo deberían usar, no tanto en los principios de implementación mismos.⁴ Aún así, considerando la dificultad y experiencia requeridas



para implementar micro-finanzas efectivas y sostenibles en países en desarrollo, y la debilidad institucional que normalmente se descubre en países con conflictos recientes, los donantes y trabajadores en el campo deberían poner particular atención a la satisfacción de los criterios de selección antes de financiar o proponer intervenciones de micro-finanzas.

Cualquier institución o agencia internacional de apoyo técnico que reciba apoyo para actividades de crédito/ahorro, debería estar capacitada para demostrar su competencia o perspectivas de buen potencial en las siguientes áreas:⁵

- Fortaleza institucional: fuerte cultura institucional con una misión y visión capaces de expandir los servicios de micro-finanzas para los clientes de bajos ingresos; sistemas de administración e información que provean reportes financieros exactos y transparentes, de acuerdo con estándares reconocidos internacionalmente y sistemas de operación eficientes.
- Servicios y promoción de calidad: enfoque en el servicio a clientes de bajos ingresos y en la expansión de alcance a clientes y penetración del mercado; servicios financieros que satisfagan las necesidades de los clientes, capacidad para adaptar los servicios a las diferentes necesidades de los empresarios en situaciones de post-conflicto (menos confianza, mayor movilidad, negocios descapitalizados, estrategias de supervivencia más conservadoras).
- Rendimiento financiero exitoso: tasas de interés en préstamos suficientes para cubrir los costos totales de las operaciones crediticias eficientemente sobre una base sostenible, una cartera pequeña en créditos atrasados, tasas de falta de pago bajas y un plan para una base de financiamiento diversificada de operaciones de micro-finanzas, a fin de minimizar la dependencia de los subsidios de donantes.
- Reporte: todas las instituciones receptoras deben tener un sistema para reportar regularmente sobre la calidad de sus servicios, rendimiento en promoción y finanzas, incluyendo estados financieros auditados anualmente.

Los próximos pasos

Los países en situación de post-conflicto tales como Liberia, ofrecen la oportunidad para satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas por conflictos, mientras que se construye el fundamento de un sector empresarial vibrante que ayude a impulsar el crecimiento y la estabilidad a largo plazo. Sin embargo, también existe el peligro de que una inyección grande de dinero de ayuda humanitaria, dirigida inapropiadamente en programas de donación o préstamos, no sea absorbida de forma correcta y creará dependencia o una cultura de crédito pobre. Los principios en este documento ofrecen un punto inicial para que los donantes y trabajadores en el campo empiecen a coordinar sus actividades y de esta forma, ayudar a asegurar los fondos para hacer

avanzar la reconstrucción a corto plazo y obtener ganancias a largo plazo.

Este artículo fue realizado por John Tucker (UNCDF www.uncdf.org), Tim Nourse (Comité Estadounidense de Refugiados www.archq.org), Rob Gailey y Dave Park (World Relief www.wr.org) y Stephan Bauman (World Hope International www.worldhope.org). Se pueden enviar comentarios a john.tucker@undp.org y Timnourse@aol.com. Las opiniones vertidas en este artículo, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las de las instituciones para las que trabajan.

1. Menú de micro-crédito, CGAP Ver nota #20. www.cgap.org/docs/FocusNote_20.html

2. Doyle, Karen 'Microfinanzas en situaciones de post-conflicto'. Red SEEP, 1998 www.mip.org/pdfs/mbp/conflict.PDF; Larson, Dave 'Microfinanzas MBP posteriores al conflicto, documentos técnicos', DAI 2000 www.microfinancegateway.org/content/article/detail/1/14553

3. Seminario taller técnico ILO/ACNUR: 'Microfinanzas en situaciones de post-conflicto. Hacia principios guías para la acción', por Geetha Nagarajan, 1999. www.microfinancegateway.org/content/article/detail/2934

4. El sitio en la red de CGAP (www.cgap.org) es una buena fuente de principios de implementación.

5. 'Principios Financieros guía para micro y pequeñas empresas en el soporte y selección de intermediarios', Comité de Agencias Donantes para el Desarrollo de Pequeñas Empresas, y adoptado en el Manual Programático del UNDP, Capítulos 4.3.5 y 6.4.6, y los anexos relacionados www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/financgd.htm

Más allá de las sugerencias hechas en este documento, en relación con los programas de donación y crédito, los donantes y trabajadores en el campo también deberían considerar intervenciones complementarias para mejorar el clima para el desarrollo de empresas. Muchos empresarios tienen dificultades debidas no a la falta de capital, sino a la falta de destrezas o acceso a los mercados, la información o la tecnología. Los programas de destrezas de desarrollo de negocios ayudan a los empresarios a superar estos vacíos e incrementar las ganancias. Las situaciones de post-conflicto proveen la oportunidad para reformar los que a menudo fueron sectores de pobre funcionamiento, en primer lugar. Las reformas legales y el fortalecimiento regulador pueden mejorar significativamente el ambiente para la prestación de servicios financieros por bancos comerciales y otras entidades.