



INICIATIVAS MICROECONÓMICAS

MANUAL



CICR



CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
1202 Ginebra, Suiza
T +41 22 734 60 01F +41 22 733 20 57
shop@icrc.org www.icrc.org
© CICR, agosto de 2015

Fotografía de la portada: Hamaziad Kakamain Hamza/CICR
Eter Lotishvili/CICR; Boris Heger/CICR

INICIATIVAS MICROECONÓMICAS

MANUAL

Sébastien Chessex



AGRADECIMIENTOS

Este manual es fruto de los conocimientos que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) adquirió durante la implementación de iniciativas microeconómicas en diversos contextos durante los últimos 13 años. Deseo en consecuencia agradecer sinceramente a las muchas personas que con sumo esmero documentaron los éxitos y las dificultades experimentados al poner en práctica programas innovadores basados en las necesidades, realizando así un importantísimo aporte a los procesos de reflexión que subyacen a esta publicación. En tal sentido, vaya un agradecimiento especial a Marjukka Antilla, Lois Austin, Alan Colja, Nicolas Fleury y Claire Meytraud, cuyos informes y lineamientos resultaron de gran utilidad al redactar la primera edición de este manual, al igual que su apoyo y consejo cotidianos durante la aplicación de dichos programas en el terreno.

La primera edición del *Manual de iniciativas microeconómicas* se benefició también de las observaciones y orientación de la Dra. Laura Hammond, David de Wild, Barbara Boyle-Saidi y Pierre-Michel Perret, ya fallecido, a quien extrañamos profundamente.

Agradezco a Sarah Wilson, Marta Pawlak, Bal Bhujel, Agnès Dhur y Zeljko Filipovic sus ideas sobre la mejor manera de redactar esta segunda edición del manual, al igual que a Tom Glue, con quien realicé varios análisis conjuntos de los programas de iniciativas microeconómicas que respaldan algunas de las enseñanzas incluidas en la versión actualizada del manual.

Por último, me gustaría agradecer en especial a Sandrine Delattre su orientación y perseverancia en el desarrollo del módulo de capacitación que complementa este manual.

Sébastien Chessex
Marzo de 2014

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	3
GLOSARIO	9
INTRODUCCIÓN	13
SECCIÓN I: RESEÑA CONCEPTUAL DE LAS INICIATIVAS MICROECONÓMICAS	17
1 SEGURIDAD ECONÓMICA – MARCO CONCEPTUAL	18
1.1 Concepto de medios de subsistencia	18
1.2 Marco estratégico para la seguridad económica	20
1.3 Otros documentos pertinentes	26
2 ACERCA DE LAS INICIATIVAS MICROECONÓMICAS	27
2.1 Descripción	27
2.2 Clases de IME	28
2.3 Características de las IME	30
2.4 Otros documentos pertinentes	32
3 PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS PREVISTOS	33
3.1 Características económicas de los hogares vulnerables	33
3.2 Impacto económico de los conflictos en los hogares	37
3.3 Perfil económico de los beneficiarios de EcoSec y de las IME	38
3.4 Mecanismos de adaptación	41
3.5 Otros documentos pertinentes	44
4 VENTAJAS Y LIMITACIONES DE LAS INICIATIVAS MICROECONÓMICAS	45
4.1 Ventajas de las IME	45
4.1.1 Fortalecer los mecanismos de adaptación y superar los obstáculos al empoderamiento económico	45
4.1.2 Abordar las consecuencias de los conflictos en la economía del hogar	46
4.2 Limitaciones y desafíos conceptuales de las IME	47
4.2.1 Limitaciones a la implementación de las IME	47
4.2.2 Asimetría de la información y atractivo general de las IME	49
4.2.3 Riesgo moral	49
4.2.4 Análisis FODA de las IME	50
4.3 Otros documentos pertinentes	52

5 RESEÑA DE CADA CLASE DE INICIATIVA MICROECONÓMICA	54
5.1 Microcrédito	54
5.1.1 Proveedores de crédito	55
5.1.2 Métodos de préstamo	55
5.1.3 Características de los préstamos	56
5.1.4 Alternativas y sustitutos de la garantía	58
5.1.5 Objetivos de las ayudas del CICR al microcrédito	59
5.1.6 Análisis FODA del microcrédito	60
5.2 Donativos para actividades productivas	60
5.2.1 Conceptos básicos de las iniciativas empresariales	61
5.2.2 Objetivo del CICR con los donativos para las actividades productivas	63
5.2.3 Comparación entre donativos y microcréditos	63
5.2.4 Análisis FODA de los donativos para actividades productivas	64
5.3 Formación profesional	64
5.3.1 Conceptos básicos sobre formación profesional	64
5.3.2 El CICR y la formación profesional	65
5.3.3 Formación profesional, donativos y microcréditos	67
5.3.4 Análisis FODA de la formación profesional	67
5.4 Asimetría en la información y riesgo moral	68
5.4.1 Mitigar los riesgos de asimetría en la información	68
5.4.2 Mitigar el peligro de riesgo moral	69
5.5 Otros documentos pertinentes	70
SECCIÓN II: IMPLEMENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS MICROECONÓMICAS	73
6 CÓMO IMPLEMENTAR LOS DONATIVOS PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	74
6.1 Evaluación de las necesidades y de la viabilidad	74
6.1.1 Determinación de la oportunidad	74
6.1.2 Evaluación de la necesidad de una IME	76
6.1.3 Evaluación de la factibilidad de una IME	77
6.2 Elaboración del proyecto	79
6.2.1 Identificación del grupo beneficiario	79
6.2.2 Objetivos, indicadores y supervisión	79
6.2.3 Viabilidad, requisitos previos y sostenibilidad de los proyectos (monto promedio)	82

6.2.4	Cómo identificar, informar y consultar a los informantes clave	85
6.2.5	Coordinación logística y administración - Mecanismos de supervisión	86
6.2.6	Recursos (humanos, presupuestarios, de equipamiento, de tiempo)	87
6.2.7	Marco de responsabilidad	91
6.3	Implementación	94
6.3.1	Prueba piloto del programa	94
6.3.2	Elección de la zona	94
6.3.3	Secuencia de las medidas de ayuda	97
6.3.4	Divulgación	97
6.3.5	Proceso de presentación de solicitudes	100
6.3.6	Entrevista de selección	102
6.3.7	Proceso de aprobación	107
6.3.8	Provisión de insumos	108
6.4	Supervisión y seguimiento	115
6.4.1	Supervisar los avances	116
6.4.2	¿Orientación y apoyo?	118
6.4.3	Supervisar resultados de corto plazo	121
6.5	Implementación de las IME con los asociados	127
6.6	Otros documentos pertinentes	131
7	CÓMO IMPLEMENTAR LA FORMACIÓN PROFESIONAL	133
7.1	Evaluar las necesidades y la factibilidad	133
7.1.1	Evaluar las necesidades	133
7.1.2	Evaluar la factibilidad de un programa de formación profesional	135
7.2	Formulación del programa	136
7.2.1	Posibles tipos de ayuda	137
7.2.2	Cómo identificar a quienes brindan la formación	138
7.3	Problemas específicos de la implementación	138
7.3.1	Divulgación	138
7.3.2	Entrevistas de selección	139
7.3.3	Compras y contrataciones y transferencias de efectivo	140
7.3.4	Contratos	142
7.4	Seguimiento	142

7.4.1 Supervisión	142
7.4.2 Evaluación de los resultados	142
7.5 Inclusión laboral	143
7.6 Otros documentos pertinentes	145
8 CÓMO IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE APOYO AL MICROCRÉDITO	146
8.1 Evaluación de las necesidades y la factibilidad	146
8.1.1 Evaluar las necesidades de crédito del grupo destinatario de la ayuda	146
8.1.2 Evaluar el contexto y la factibilidad	147
8.2 Formulación del programa	150
8.2.1 Respaldo para las IMF existentes	150
8.2.2 Brindar a los beneficiarios formas alternativas de administrar sus ahorros	153
8.2.3 Respaldo el establecimiento de estructuras comunitarias	155
8.2.4 Microseguro	157
8.2.5 Elegir un asociado	157
8.3 Implementación	159
8.3.1 Interacción con la IMF	159
8.3.2 Contrato	162
8.4 Seguimiento	162
8.4.1 Supervisión	162
8.4.2 Evaluación de resultados	166
8.5 Otros documentos pertinentes	168
9 INICIATIVAS MICROECONÓMICAS: UN ENFOQUE INTEGRADO	169
SECCIÓN III: FICHAS ORIENTATIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS MICROECONÓMICAS	
Ficha orientativa 1: Cómo realizar una evaluación del mercado	175
Ficha orientativa 2: Cómo evaluar la viabilidad de los proyectos propuestos	184
Ficha orientativa 3: Entrevistas de selección	188
Ficha orientativa 4: Base de datos de iniciativas microeconómicas	196
Ficha orientativa 5: Lineamientos sobre compras y contrataciones para programas de iniciativas microeconómicas	199
Ficha orientativa 6: Temas para tratar en la orientación sobre gestión de microempresas	211
Ficha orientativa 7: Temas para evaluar el desempeño social de las IMF	216

GLOSARIO

Activos fijos. Maquinaria, equipos y bienes.

Ahorros. El dinero que logra ahorrarse, especialmente en un banco, durante un período dado.

Análisis del flujo de caja. Identificación de los flujos de caja de una empresa en comparación con la cantidad de dinero en efectivo que se necesita para operaciones y los fondos disponibles para invertir.

Apoyo a los medios de subsistencia. Toda ayuda destinada a brindar apoyo a los medios de subsistencia de hogares o comunidades. Los ejemplos de dichas ayudas van desde la formación profesional y el otorgamiento de microcréditos y de donativos en efectivo hasta la distribución de semillas y de ganado.

Crédito. Acuerdo contractual en virtud del cual un prestatario recibe algo de valor de forma inmediata, con el compromiso de reintegrarlo al prestamista en una fecha futura.

Depreciación. Un gasto anual que se determina mediante la estimación de la vida útil de cada activo.

Deuda. Un monto de dinero que una parte ha tomado en préstamo y adeuda a otra.

Donativo para actividades productivas. Donación de insumos a un beneficiario (sin cargo alguno y sin esperar devolución) con la expectativa de que dichos insumos le ayudarán a obtener mayores ingresos a partir de una actividad económica.

Economía. El estudio de cómo las personas utilizan sus recursos limitados con el propósito de satisfacer deseos ilimitados.

Flujo de caja. El monto de efectivo que un hogar genera y utiliza durante un período determinado. Las entradas de efectivo representan el dinero en efectivo que una empresa u hogar recibieron en forma de salarios, ingresos por ventas, préstamos o donativos, mientras que los desembolsos representan el dinero en efectivo abonado por dicha empresa u hogar para hacer frente a pagos o compras.

Índice de inflación. El porcentaje de aumento de los precios a lo largo del tiempo.

Inflación. Un aumento sostenido en el nivel general de precios.

Ingresos discrecionales. Los ingresos disponibles de que un individuo dispone para gastar luego de cubrir las necesidades básicas. Las necesidades básicas comprenden alimentos, vestimenta, atención médica y vivienda.

Ingresos disponibles. Los ingresos disponibles una vez deducidos los impuestos, que se distribuyen entre gastos y ahorros personales.

Ingresos netos o beneficios. Las ganancias totales menos los gastos, donde las ganancias totales representan los ingresos obtenidos a través de la venta de bienes y servicios durante un período determinado y los gastos incluyen los costos de las mercaderías vendidas y los gastos de explotación fijos y variables.

Ingresos residuales. El monto que queda luego de descontar de los ingresos disponibles que un individuo percibe a lo largo de un período determinado el costo de los gastos de consumo.

Ingresos. El monto de ventas durante un período determinado, con inclusión de descuentos y mercancías devueltas. Es la cifra de la cual se deducen los costos a fin de determinar los ingresos netos.

Macroeconomía. El campo de la economía que estudia el comportamiento de la economía agregada. La macroeconomía analiza los fenómenos que afectan a todos los sectores de la economía, tales como los cambios en el desempleo, el ingreso nacional, la tasa de crecimiento, el producto interno bruto, la inflación y los niveles de precios.

Medios de subsistencia. La suma de los medios por los cuales los hogares/las comunidades obtienen y mantienen el acceso a los recursos (o activos) necesarios para garantizar sus necesidades esenciales inmediatas y de largo plazo.

Mercado previsto. Un grupo de potenciales clientes que comparten determinadas características, que suelen comportarse de maneras similares y con probabilidad de sentirse atraídos por una combinación específica de productos y servicios.

Mercado. Un intercambio organizado entre compradores y vendedores de bienes o servicios.

Microcrédito. El otorgamiento de préstamos (con frecuencia a corto plazo) para clientes de bajos ingresos que no tienen acceso a los servicios financieros formales y que solo cuentan con recursos limitados para ofrecer como garantía.

Microeconomía. La rama de la economía que analiza el comportamiento de mercado de empresas y consumidores individuales con el propósito de comprender los procesos de toma de decisiones de las empresas y los hogares. Se ocupa de la interacción entre los compradores y los vendedores individuales y los factores que influyen en las decisiones de ambos.

Microfinanzas. La provisión de servicios financieros (por lo general, créditos para el capital de trabajo y, en ocasiones, planes de ahorro y seguros) para clientes de bajo ingresos que no tienen acceso a los préstamos bancarios o de otras fuentes tradicionales.

Precio. El monto de dinero o bienes solicitado o dado a cambio de otra cosa.

Préstamo. Una operación en la cual un prestamista otorga a un prestatario dinero o bienes y este último se compromete a devolver los bienes o reintegrar el dinero tomado como préstamo junto con los intereses en una fecha futura predeterminada.

Productividad. El volumen de negocios generado (producción) para un recurso o activo determinados (insumo).

Seguridad económica. La condición de aquellas personas, hogares o comunidades que son capaces de satisfacer sus necesidades esenciales y de solventar los gastos ineludibles de forma sostenible, conforme a sus pautas culturales (definición del CICR).

Vales. Los vales se utilizan para brindar acceso a una gama de bienes o servicios en centros de servicios o comercios minoristas reconocidos. Cuando se los utiliza para alimentos (es decir, como ayuda alimentaria), brindan acceso a productos básicos a un "precio" predefinido o en una cantidad predefinida. Los términos vales, estampillas, cupones o "transferencias de cuasimoneda" suelen utilizarse indistintamente.

Viabilidad financiera. La capacidad de una empresa de cubrir sus costos con los ingresos obtenidos.

INTRODUCCIÓN

¿Qué son las iniciativas microeconómicas?

Iniciativa microeconómica (en adelante, IME) es un término utilizado por el CICR para referirse a un programa para la generación de ingresos que se implementa por medio de un enfoque desde abajo hacia arriba, por el cual cada beneficiario¹ participa en la identificación y el diseño de la asistencia que va a recibir. Este enfoque contrasta con otras ayudas para actividades productivas (apoyo a los medios de subsistencia), por ejemplo, las de tipo agrícola, en las que se desarrolla un conjunto de elementos de asistencia con insumos idénticos y se lo distribuye a todos los beneficiarios designados.

Por lo general, una IME consiste en una ayuda o en una combinación de tres tipos de ayuda: formación profesional, donativos para actividades productivas y apoyo al microcrédito. El objetivo de todas estas acciones es respaldar las actividades generadoras de ingresos, que van desde la agricultura y la cría de ganado hasta el comercio y las artesanías. Si bien parte de los beneficios de una IME puede incluir la producción de bienes para consumo del beneficiario, su principal objetivo es apoyar la generación de ingresos en efectivo.

Además de mejorar la sostenibilidad y el impacto –objetivos que subyacen a todas las ayudas para actividades productivas del CICR–, las IME están destinadas a incrementar la compatibilidad de la asistencia con las necesidades y capacidades específicas de cada beneficiario, porque confieren a éste un lugar

1 Los beneficiarios pueden ser hogares, grupos de hogares o comunidades.

central en el proceso de toma de decisiones. Esto significa tanto un aumento en el respeto por la dignidad del beneficiario como una mayor apropiación por su parte del proyecto generador de ingresos. Así, no solo se garantiza que la producción sea sostenible, sino también que el proyecto tenga un fuerte impacto psicosocial. El enfoque de las IME se utiliza cada vez más para brindar apoyo a las actividades generadoras de ingresos de personas vulnerables en zonas urbanas o de personas con discapacidades, puesto que en estos casos, que no admiten un modelo único, es necesario adaptar la asistencia a cada caso individual. Las IME también han demostrado ser una herramienta útil para asistir a hogares con un solo jefe de familia que enfrentan importantes limitaciones en cuanto al manejo del tiempo. Es de destacar que, en casi todos los contextos, los beneficiarios de las IME son mayoritariamente mujeres.

A pesar del creciente interés en estas iniciativas, no se las debe considerar como la panacea universal o como un reemplazo de otros tipos de programas de asistencia, ya que presentan algunas deficiencias que las tornan inadecuadas en determinadas situaciones. Asimismo, su implementación puede constituir un importante desafío, dado que administrar el programa reviste mayor complejidad, especialmente en lo que atañe a la racionalización de los procesos, la selección y supervisión individual de los beneficiarios y la provisión de apoyo práctico a estos últimos.

Objetivo del manual

El objetivo del presente manual es capitalizar las enseñanzas y las mejores prácticas identificadas durante la implementación de las iniciativas y proponer herramientas para solucionar las dificultades que les son inherentes. El manual abreva en las experiencias adquiridas por el CICR en más de una decena de contextos y en las conclusiones de las evaluaciones internas y externas de las iniciativas llevadas adelante en los Balcanes, el Cáucaso, Asia central, América Latina, África occidental, el Caribe y Oriente Próximo.

El manual está destinado a profesionales que trabajan sobre el terreno con experiencia en programas humanitarios y en el

enfoque de seguridad económica del CICR. Si bien los lineamientos brindan una reseña de los conceptos de seguridad económica, no se los debe considerar como un documento independiente, sino más bien como un complemento del módulo de formación de las IME redactado por la Unidad de Seguridad Económica (EcoSec) y de otras pautas relacionadas con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y con EcoSec².

Estructura del manual

El manual está dividido en tres secciones. La sección I brinda un panorama conceptual de los principales temas que implica la puesta en práctica de IME, haciendo hincapié en el perfil de los beneficiarios previstos y las ventajas y limitaciones de cada tipo de programa. Esta sección también resulta de interés para los profesionales que trabajan por fuera del campo de la seguridad económica.

La sección II trata sobre las implicancias prácticas de la implementación de las IME y analiza cada uno de los pasos incluidos en el ciclo del programa. Esta sección versa sobre donativos, formación profesional y microcréditos por separado; se destacan los desafíos que pueden surgir durante la evaluación de las necesidades y la viabilidad y se analizan el diseño, la implementación y el seguimiento del programa³. Los donativos se examinan en detalle, mientras que los apartados referidos a la formación profesional y al microcrédito se focalizan en problemáticas específicas no cubiertas por los donativos.

La sección III está compuesta por fichas orientativas para algunos de los principales pasos en la implementación de las IME y la sección IV brinda ejemplos de las diferentes plantillas que se han desarrollado a la fecha y que podrían ser de utilidad en futuros programas.

2 Por ejemplo: ICRC, *Programme/project management: The results-based approach*, CICR, Ginebra, 2008; CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, *Directrices para evaluaciones de emergencia*; CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 2009.

3 En aras de la simplicidad, en este manual la supervisión se analiza en relación con la etapa de seguimiento de cada programa, aunque en realidad abarca todo el ciclo del programa, incluidas las etapas de evaluación, diseño e implementación.



**SECCIÓN I:
RESEÑA
CONCEPTUAL DE
LAS INICIATIVAS
MICROECONÓMICAS**

1. SEGURIDAD ECONÓMICA – MARCO CONCEPTUAL

Este capítulo brinda una reseña sobre el marco de los medios de subsistencia y el marco estratégico de la seguridad económica, ambos centrales para los programas EcoSec. La seguridad económica se alcanza cuando un hogar o una comunidad pueden satisfacer sus necesidades económicas esenciales y solventar los gastos ineludibles de forma sostenible, teniendo en cuenta los requerimientos fisiológicos del medioambiente y las pautas culturales prevaletentes.

1.1 Concepto de medios de subsistencia

El enfoque de seguridad económica del CICR se inspira en un marco de medios de subsistencia utilizado por la mayoría de los donantes y organismos humanitarios. Este marco proporciona la base para que los trabajadores humanitarios analicen y evalúen los contextos operativos y tiene por objeto ayudar a las personas para que no solamente puedan hacer frente a las calamidades, sino también recuperarse de ellas. El marco de los medios de subsistencia se basa en un entendimiento común de las estrategias en esa materia, de los activos y pasivos asociados y también de los procesos, las instituciones y las políticas que las afectan.

Un medio de subsistencia se define como la suma de los medios por los cuales los hogares/las comunidades obtienen y mantienen el acceso a los recursos (o activos) necesarios para cubrir sus necesidades básicas tanto inmediatas como de largo plazo.

Las condiciones del medio de subsistencia dependen, en cualquier momento dado, de la capacidad del hogar/la comunidad de acceder a los recursos (activos) necesarios para satisfacer sus necesidades básicas y los pasivos (gastos) en los que incurre cuando procura acceder a ellos en un medio socioeconómico determinado.

Cuadro 1. Clases de activos

Clase de activo	Lo que incluye
Físicos	Activos productivos, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • maquinaria agrícola • semillas • herramientas • máquinas sembradoras • vehículos
Naturales	Tierras para agricultura y pastoreo Recursos hídricos Madera Peces
Humanos	Mano de obra en un hogar Educación Competencias Capacidad física Formación profesional
Financieros	Salarios, pensiones Acceso al crédito Ahorros Remesas
Sociales	Estructuras de parentesco Grupos religiosos Asociaciones vecinales
Políticos	Ciudadanía Acceso a dirigentes políticos Gobernanza Acceso a un sistema jurídico que funcione Seguridad personal

Los **activos y pasivos** no evolucionan de manera independiente a largo del tiempo. Se ven fuertemente afectados por el medio global en el cual se desenvuelven un hogar o una comunidad. Esto incluye:

- **P**rocesos dentro de la comunidad en general
- **I**nstituciones a cargo de la provisión de servicios
- **P**olíticas que se implementan

Con el propósito de garantizar medios de subsistencia sostenibles, las ayudas relativas a la seguridad económica no pueden focalizarse exclusivamente en los “activos y pasivos”, sino que también deben comprender los procesos, las instituciones y las políticas que las afectan.

La figura 1 ilustra esta relación.

Figura 1. Enfoque de EcoSec para los medios de subsistencia

1.2 Marco estratégico para la seguridad económica

El marco estratégico para la seguridad económica proporciona herramientas de gestión prácticas para cualquier ayuda importante destinada a brindar seguridad económica.

El cuadro 2 resume brevemente los tres tipos de ayudas utilizados en el marco estratégico.

Cuadro 2. Tipos de ayuda

Tipo de ayuda	Objetivo	Logrado mediante
Asistencia	Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia que están en riesgo inmediato debido a crisis emergentes o graves.	Distribuir bienes económicos o brindar servicios esenciales para la supervivencia de personas que ya no pueden obtenerlos por sus propios medios.
Producción	Generar alimentos y/o ingresos y, en definitiva, restablecer los medios de subsistencia sostenibles en entornos previos a crisis, de crisis crónica o posteriores a situaciones de crisis.	Reducir los pasivos o proteger/mejorar los activos que permiten una subsistencia adecuada.
Estructural	Restablecer los activos productivos sostenibles mediante la mejora de los procesos y las instituciones que tienen una influencia directa en los activos/pasivos de la población beneficiaria en entornos de crisis crónica o posteriores a situaciones de crisis.	Lograr la participación de los principales prestadores de servicios y otras partes interesadas en la provisión de los insumos necesarios para lograr una provisión de servicios a más largo plazo en un sector vital.

El cuadro 3 ilustra los objetivos de los diferentes tipos de ayuda en el contexto del ejercicio *Planning for Results* (Planificación para los resultados) del CICR.

Cuadro 3. Marco estratégico de EcoSec

Objetivos	Intervenciones		
	Asistencia	Producción	Estructural
General (3-5 años)	Los beneficiarios tienen acceso a recursos económicos esenciales para su supervivencia.	Los activos que constituyen los medios de producción de los beneficiarios se recuperan/mejoran, lo cual les permite mejorar sus condiciones de vida con el paso del tiempo.	Se protegen/mejoran las condiciones de vida de la población beneficiaria para permitirle alcanzar la autosuficiencia económica a largo plazo (garantizar la provisión sostenible de servicios para la población beneficiaria).
Específica (1 año, prorrogable a 2 y 3 años)	Los artículos que se distribuyen o los servicios que se brindan permiten que los beneficiarios puedan satisfacer sus necesidades básicas.	Los beneficiarios satisfacen sus necesidades básicas y mejoran por sí mismos sus condiciones de vida.	La provisión adecuada de servicios se traduce en mejoras en la subsistencia en el ámbito comunitario/ del hogar.
Proyecto (1 año)	Igual al anterior.	Mejoran la producción o uno o más servicios en un sector o una área específicos o para un grupo de beneficiarios específico.	La adecuada prestación de servicios se logra a través de la movilización y/o el respaldo de otros actores.
Actividades	Distribución de alimentos, artículos domésticos de primera necesidad, semillas y herramientas.	Provisión de donativos o servicios.	Mejoran la producción o la prestación de servicios en un sector específico.

El tipo de ayuda que se aplica varía según las diferentes fases de las crisis. Con frecuencia, la solución que genera los mayores beneficios es una combinación de ayudas. La elección de cuál de ellas aplicar para un contexto determinado dependerá del nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, de las necesidades identificadas y de las distintas influencias del medio que rodea a los hogares y las comunidades.

Ayudas para las actividades productivas

Este tipo de ayuda se ofrece a los hogares o comunidades cuyos medios de subsistencia se han debilitado pero que todavía pueden recuperarse, a fin de fortalecer su resiliencia o restablecer los medios de subsistencia sostenibles.

Las ayudas para las actividades productivas comprenden la entrega de donativos o servicios junto con medidas de fortalecimiento de la capacidad, para brindar apoyo a los medios de generación de alimentos y/o ingresos de un hogar o comunidad con el propósito de restablecer los medios de subsistencia sostenibles.

Los objetivos de una ayuda para las actividades productivas son:

- reducir los pasivos y aumentar los activos de los hogares y comunidades;
- brindar un medio importante para restablecer cierto grado de autonomía y, por consiguiente, de dignidad.

Las ayudas para las actividades productivas son la opción de preferencia durante una crisis crónica y después de haber brindado asistencia inmediata. Deben iniciarse en el momento y lugar en que el entorno permita un enfoque más amplio que la mera sustitución. Asimismo, deben tenerse en cuenta para situaciones en las que se cumplan las condiciones detalladas en el cuadro 4.

Cuadro 4. Condiciones para las ayudas para las actividades productivas antes y después de una crisis

Situación	Cuando/Si
Antes de la crisis	a) Brindan valor añadido, conforme a lo definido en la Política de Asistencia del CICR.* b) Ayudan a la comunidad a fortalecer su resiliencia (consolidación).
Después de la crisis	a) Hay sectores de la población beneficiaria que recibió asistencia durante una crisis crónica, que siguen sin poder cubrir sus gastos básicos por no contar con activos suficientes. b) Las personas no se benefician de una mejora económica o de desarrollo estructural continuos (debido a su origen, vulnerabilidad, etc.). c) La movilización de otros actores parece ser ineficaz.

* CICR, *Política de Asistencia del CICR*, Política 49, CICR, Ginebra, 2004 (documento interno del CICR).

Figura 2. Importancia de los diversos tipos de ayuda para la seguridad económica en diferentes situaciones de crisis

Intervención	Situación anterior a una crisis	Crisis aguda	Crisis crónica	Situación posterior a una crisis
Asistencia				No recomendada
Producción				
Estructural		No recomendada		

Altamente recomendada
Recomendada
Posible

El paso de un tipo de ayuda a otra debería ser natural y lógico, pero también debería tenerse en cuenta la posibilidad de implementar ayudas simultáneas. Las acciones de emergencia se despliegan antes de las ayudas a las actividades productivas, o bien pueden estar acompañadas por éstas desde el principio, a menos que las tendencias positivas en el conflicto o la resiliencia de la población prevista tornen redundante la ayuda para las actividades productivas (es decir, si los activos son suficientes y los pasivos se han reducido, en el marco de un entorno global que mejora).

Las ayudas para las actividades productivas y estructurales tienden a superponerse porque los procesos, las instituciones y las políticas con frecuencia amenazan su éxito y sostenibilidad. Resulta por ende imperativo garantizar que este tipo de ayuda esté acompañado por la adecuada movilización y/o persuasión de las partes interesadas, lo que en algunos casos puede de hecho transformarse en el principal enfoque estratégico (ayuda estructural).

PUNTOS CLAVE

- El concepto de seguridad económica se basa en un entendimiento común de los medios de subsistencia, de los activos y pasivos, y de los procesos, las instituciones y las políticas que los afectan.
- Existen muchas clases de activos diferentes: físicos, naturales, humanos, financieros sociales y políticos.
- EcoSec recurre a una combinación de tres tipos de ayudas a fin de abordar las necesidades específicas en cada clase de crisis: acción de emergencia, ayuda para las actividades productivas y ayuda estructural.

1.3 Otros documentos pertinentes

CICR, *Política de Asistencia del CICR*, Política 49, CICR, Ginebra, 2004 (documento interno del CICR).

CICR, *EcoSec Reference Framework* (Marco de referencia de EcoSec), CICR, Ginebra (documento interno del CICR).

2 ACERCA DE LAS INICIATIVAS MICROECONÓMICAS

Este capítulo describe las IME, las coloca dentro del enfoque de seguridad económica y ofrece una reseña de los diferentes tipos de iniciativas y sus características.

2.1 Descripción

Iniciativas microeconómicas: como sucede con todas las ayudas para las actividades productivas, el objetivo de una IME es fortalecer de manera significativa y sostenible la capacidad de generar ingresos de un hogar o comunidad, dentro de un plazo determinado. Sin embargo, su particularidad radica en que son ayudas a las actividades productivas de un hogar o comunidad que se caracterizan por el suministro de insumos adaptados a las necesidades de hogares o comunidades individuales. Dicho enfoque brinda mayor versatilidad y proximidad a los beneficiarios, lo que hace que estas iniciativas se adapten bien a los contextos urbanos y sirvan para apoyar la capacidad productiva de grupos con frecuencia marginalizados, tales como las personas discapacitadas y los hogares donde el jefe de familia es una mujer. Las IME más comunes son los donativos para actividades productivas, la formación profesional y el apoyo al microcrédito.

Figura 3. Programas y herramientas de las ayudas para actividades productivas



Dentro del marco de referencia EcoSec para objetivos específicos, las IME se incluyen dentro de la categoría **apoyo a los ingresos** y sus objetivos específicos comprenden la *protección, recuperación y mejora de los ingresos de los hogares a fin de garantizar que recobren al menos los niveles anteriores a la crisis.*

Las ayudas para las actividades productivas comprenden tanto los enfoques sectoriales, por ejemplo, la distribución de conjuntos de artículos agrícolas estándar, como las iniciativas microeconómicas.

Las transferencias de dinero en efectivo y vales no son ayudas como tales, sino herramientas para facilitar y mejorar la implementación del programa. Pueden utilizarse para respaldar tanto las ayudas para las actividades productivas como las acciones de emergencia, con inclusión de las IME. Existe un creciente interés en dichos enfoques en razón de la flexibilidad adicional que se brinda a los beneficiarios, el mayor respeto a su dignidad y su efectividad en materia de costos en comparación con la asistencia en especie.

2.2 Clases de IME

Donativo para actividades productivas: consiste en un donativo de uno o más insumos a un hogar vulnerable seleccionado, con la expectativa de que ayude(n) al beneficiario a obtener mayores ingresos a partir de una actividad económica.

Un programa de donativos para actividades productivas posee el potencial de abarcar cientos de actividades económicas diferentes. Asimismo, puede tomar en consideración el perfil personal de los beneficiarios (competencias, profesión, educación) y su ubicación geográfica (urbana, periurbana, rural), por lo cual responde más eficazmente a sus necesidades.

Por lo general, los donativos para actividades productivas se dividen en tres categorías: agricultura, comercio y oficios⁴.

⁴ La categoría "oficios" incluye también servicios como los que prestan los conductores de calesas tiradas por personas (*rickshaws*), los fontaneros y los electricistas.

Los insumos para los donativos destinados a la agricultura y a los oficios suelen ser activos productivos que van desde el ganado hasta las herramientas, mientras que en el caso de los donativos para el comercio son, en su mayoría, bienes de consumo que el beneficiario adquiere a granel y revende con un beneficio.

Formación profesional: un programa de formación profesional puede definirse como la provisión de formación destinada a incrementar las competencias profesionales de beneficiarios seleccionados, a fin de mejorar sus oportunidades laborales o su capacidad para iniciar sus propios emprendimientos. La formación profesional se puede brindar a través de instituciones de formación locales, de pasantías en empresas existentes o de cursos de formación del CICR. Asimismo, la formación profesional puede estar acompañada de servicios de búsqueda de empleo o planes de generación de empleo.

Microfinanzas: microfinanzas es la provisión de servicios financieros (por lo general, créditos para capital de trabajo y, en ocasiones, planes de ahorro y seguros) para clientes de bajos ingresos que no pueden acceder a los préstamos bancarios ni a créditos de otras fuentes tradicionales. Los clientes suelen ser emprendedores independientes, de bajos ingresos, tanto de zonas rurales como urbanas. Con frecuencia, las microfinanzas resultan más eficaces ente los sectores medio y alto de los pobres. El CICR se focaliza en el componente del microcrédito. Rara vez otorga préstamos por sí solo; trabaja para fortalecer o ampliar las operaciones de instituciones ya existentes o para respaldar la creación de grupos de ahorro y crédito dentro de la comunidad.

Nota: los donativos para actividades productivas, la formación profesional y las microfinanzas no se excluyen mutuamente. Por el contrario, y como lo ilustra el estudio de caso 1, es posible implementar distintas IME en paralelo.

Estudio de caso 1. Donativos, formación profesional y microcrédito en Serbia

Entre 2001 y 2004, el CICR lanzó una serie de IME para asistir a los desplazados internos procedentes de Kosovo, en Serbia y Montenegro. Luego de iniciar un programa de donativos para actividades productivas destinado a apoyar a los desplazados que vivían en zonas rurales, el CICR amplió el programa de modo de incluir donativos para desplazados vulnerables en zonas urbanas e implementar un componente de formación profesional para los que carecían de las competencias necesarias para iniciar una actividad generadora de ingresos en un entorno de esas características. Al observar también que muchos de los emprendedores vulnerables desplazados que no podían acceder al crédito necesitaban consolidar sus microempresas, el CICR respaldó a una entidad de microfinanciamiento local, el *Micro Development Fund* (MDF, por sus siglas en inglés), a fin de garantizar que dichos desplazados contaran con los créditos adecuados.

A lo largo de un plazo de cuatro años, 3.279 hogares recibieron donativos para actividades productivas, 880 accedieron a formación profesional y más de 600 obtuvieron microcréditos. Una evaluación externa realizada en 2005 concluyó que el 43% de los beneficiarios de la formación profesional había encontrado empleo luego de la ayuda del CICR y que había mejorado la seguridad económica del 90% de los beneficiarios de los microcréditos. El fondo para microcréditos del CICR, que ha sido transferido al MDF, se sigue utilizando para brindar ayuda a los desplazados internos; desde 2007, más de 2.000 hogares desplazados se han beneficiado de esta ayuda.

2.3 Características de las IME

Hay una serie de características que son comunes a los tres tipos de IME:

- Todas se aplican mediante un enfoque “desde abajo hacia arriba” y por ende colocan al beneficiario en el centro de los procesos de toma de decisiones y diseño del programa.
- En consecuencia, los tres tipos están diseñados a la medida de las necesidades y perfiles de los beneficiarios.
- Por consiguiente, garantizan un mayor respeto por la dignidad de los beneficiarios.
- A diferencia de las acciones de emergencia, dependen de la motivación y de las aptitudes de los beneficiarios, además de su vulnerabilidad, y en consecuencia no son apropiadas para los indigentes.
- Exigen un seguimiento estricto.
- Están impulsadas por el mercado y en consecuencia dependen de un mercado de bienes y servicios integrado, diversificado y que funcione correctamente.
- Su apoyo se orienta principalmente a las microempresas y a las actividades que generan ingresos, definidas en el cuadro 5.

PUNTOS CLAVE

- Son ayudas para las actividades productivas dirigidas a un hogar o comunidad y caracterizadas por el suministro de insumos adaptados a las necesidades de hogares o comunidades individuales.
- Garantizan más respeto por la dignidad de los beneficiarios, mayor proximidad a éstos y más versatilidad.
- Las tres clases principales son: las donaciones para actividades productivas, la formación profesional y las microfinanzas.
- Las transferencias de vales y de efectivo no se limitan a las ayudas para las actividades productivas; se las puede utilizar también para acciones de emergencia y estructurales.

2.4 Otros documentos pertinentes

CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *International Red Cross and Red Crescent Movement: Guidelines for cash transfer programming*, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra 2007.

3 PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS PREVISTOS

Este capítulo se focaliza en el perfil de los beneficiarios previstos de una IME, a fin de lograr una mejor comprensión de la naturaleza de su vulnerabilidad económica. Recalca las características económicas comunes de los hogares de bajos ingresos en países en vías de desarrollo, el impacto del conflicto en un hogar individual y en el plano macroeconómico y los mecanismos de adaptación que probablemente utilicen los hogares de bajos recursos afectados por el conflicto.

3.1 Características económicas de los hogares vulnerables

Si bien cada contexto es diferente y cada hogar tiene características propias, las de naturaleza económica que se detallan a continuación se observan comúnmente en la mayoría de los hogares de bajos ingresos en los países en vías de desarrollo. Esta lista no es exhaustiva, sino que tiene por objeto resaltar las tendencias principales.

a. Hogares con un flujo de ingresos irregular

Con gran frecuencia, la distribución irregular de los ingresos a lo largo del año está relacionada con fluctuaciones altamente estacionales tanto en los ingresos como en los gastos.

b. Hogares que viven en un medio económico impredecible

Además de tener un ingreso irregular, los ingresos de los hogares dependen de un entorno económico relativamente impredecible, por ejemplo:

- Su producción depende con frecuencia de las condiciones climáticas, mayormente en las zonas rurales.
- El precio al cual pueden vender sus productos depende en gran medida de mercados igualmente impredecibles y que compiten entre sí.
- Su acceso a los mercados puede variar significativamente de un año a otro a causa de diversos factores, por ejemplo, la competencia que plantean otros mercados, el estado de la infraestructura y los antojos de los comerciantes e intermediarios.

c. Los mecanismos para atenuar la variabilidad de los ingresos son limitados

La irregularidad e imprevisibilidad de los ingresos de los hogares se ve agravada también por su limitada capacidad para atenuar las variaciones en la generación de ingresos. En otras palabras:

- Por lo general, carecen de activos líquidos no productivos que podrían venderse para hacer frente a la falta temporaria de ingresos o utilizarse como garantía para obtener un crédito.
- Con frecuencia, no tienen acceso a los diversos mecanismos formales para atenuar la variabilidad de los ingresos, tales como el crédito y el seguro, que se emplean en las economías desarrolladas. Además de la falta de instituciones formales que brinden dichos servicios en zonas remotas, la inexistencia de esos mecanismos se atribuye por lo general al hecho de que los hogares de ingresos limitados suelen considerarse insolventes.
- Los mecanismos informales desarrollados a nivel comunitario para compensar la ausencia de mecanismos formales de atenuación de la variabilidad de los ingresos son por lo general limitados, distorsionados o ineficientes. Los planes de seguros son limitados⁵ y con frecuencia los créditos se otorgan sobre la base de sistemas de préstamos recíprocos vinculantes o de prácticas abusivas por parte del prestamista, que transforman a los beneficiarios en individuos dependientes, más que independientes y autosuficientes⁶. Este fenómeno está vinculado en parte al hecho de que las personas suelen desempeñar no uno sino varios papeles al interactuar con otros miembros de la comunidad⁷. El ejemplo más común es que quien otorga el préstamo es también el empleador o el arrendador, lo que debilita la capacidad de los hogares vulnerables de negociar condiciones justas respecto de un préstamo, alquiler o empleo. De igual manera, la interrelación entre los compromisos laborales y las operaciones crediticias

5 En las regiones pequeñas, los ingresos de los hogares pueden estar expuestos a los mismos riesgos, lo que reduce la efectividad de los acuerdos locales de distribución de riesgos. Así sucede sobre todo en las zonas rurales.

6 Por ejemplo, con frecuencia el vencimiento del crédito está vinculado con la estacionalidad, lo cual limita el excedente de liquidez que podría invertirse en otras actividades productivas.

7 P. Bardhan, A. Rudra, "Terms and Conditions of Labour Contracts in Agriculture: Results of a Survey in West Bengal 1979", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 43, N.º 1, 1981, pp. 89-111.

con frecuencia divide a los trabajadores y debilita su poder de negociación colectiva frente a los empleadores;

- La pobreza no solo se asocia con los riesgos creados por el medio social, político y económico en el cual viven, sino que también está estrechamente vinculada con la menor capacidad de las personas de absorber impactos negativos.

d. Las actividades generadoras de ingresos en general se vinculan con el mercado informal⁸

- La actividad económica en el mercado informal a menudo conlleva la aplicación de salarios más bajos, la inexistencia de beneficios sociales y la necesidad de recurrir al soborno para obtener determinados servicios o protección, dado que quienes se desenvuelven en el sector informal rara vez se benefician de los servicios de las fuerzas de mantenimiento del orden.
- Asimismo, al sector informal se le culpa por el subempleo, pero esto solo se aplica a algunos de quienes participan en él. El atractivo general del trabajo autónomo y el hecho de que el sector informal propicia el espíritu empresarial puede también motivar a que los hogares en mejor situación económica se involucren en actividades informales. Así sucede sobre todo cuando resulta difícil conseguir los permisos para desarrollar actividades y la titularidad de la tierra, y cuando las políticas tributarias y laborales son especialmente gravosas.
- En consecuencia, es importante distinguir entre los diferentes niveles del mercado informal y su vínculo con el mercado formal. La franja inferior se caracteriza por la facilidad para ingresar y la ausencia de una relación estable entre el empleador y el empleado, mientras que los empleos de la franja superior tienen barreras que dificultan el ingreso⁹. Asimismo, con frecuencia el sector

8 Se define como actividades informales a aquellas que son ilegales desde el punto de vista normativo pero no desde el punto de vista penal. Como tales, suelen describirse como el mercado gris, a diferencia del mercado negro ilegal. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), un tercio del PIB de los mercados emergentes se produce de manera informal. Las cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que entre el 17% y el 84% de la fuerza laboral urbana en los países en desarrollo trabaja de manera informal.

9 Algunos ejemplos de las barreras que dificultan el ingreso serían los conocimientos y las herramientas, en el caso de un zapatero, o el dinero y los contactos, en el caso de un proveedor de fruta. Asimismo, determinados actores del mercado informal pueden llegar a ser muy protectores de su "nicho" y la ausencia de personal de mantenimiento del orden se traduce en posibles enfrentamientos. Esta situación también debería considerarse como una barrera potencial para ingresar al mercado.

informal brinda capacitación al sector formal, mientras que, del mismo modo, el sector formal brinda capacitación y capital para las actividades de la franja superior en el sector informal. A modo de ejemplo, una persona puede adquirir conocimientos para trabajar la madera mientras se desempeña como aprendiz de carpintero en el sector informal, antes de obtener un empleo formal en una fábrica de muebles. Tras desarrollar una red de clientes y acumular ahorros suficientes para adquirir las herramientas adecuadas, la persona puede entonces regresar al sector informal para iniciar su propio negocio.

e. Muchos hogares se enfrentan a las trampas de la pobreza

- El camino al empoderamiento económico para los hogares de menores recursos puede estar plagado de trampas derivadas de la pobreza. Esas trampas consisten en mecanismos que se realimentan y que causan la persistencia de la pobreza¹⁰. Una de las explicaciones de estas trampas económicas es que la producción se relaciona en forma positiva con la escala solamente por encima de un umbral determinado. Dicho de otro modo, por debajo de cierto umbral, el valor añadido de determinados insumos puede ser limitado. Un ejemplo común es el de la nutrición; una persona que carece de acceso a una cantidad suficiente de alimentos puede no tener la fuerza que necesita para generar el dinero con el cual podría adquirir la canasta básica de alimentos que satisfaría sus necesidades nutricionales. Se plantea una situación similar en relación con el acceso al crédito cuando una persona que no tiene activos no puede cumplir con los requisitos mínimos de la garantía para recibir el préstamo que necesita a fin de iniciar una actividad productiva.
- Estos ejemplos ilustran el hecho de que la recuperación económica no es un proceso continuo, sino que puede interrumpirse a causa de mecanismos que se realimentan y que impiden que las personas alcancen su máximo potencial. El concepto de umbral es inevitable cuando se aplica a personas afectadas por un conflicto, ya que los hogares

¹⁰ C. Azariadis, J. Stachurski, "Poverty traps," en P. Aghion and S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 2005, pp. 295-384.

que han caído por debajo de un umbral determinado tendrán dificultades para recuperarse sin ayuda externa¹¹.

3.2 Impacto económico de los conflictos en los hogares

Además de la pérdida de la vida, lo que a todas luces es el impacto más devastador, los conflictos tienen muchas consecuencias económicas directas para los hogares, que pueden afectar tanto sus ahorros como sus capacidades productivas.

Impacto económico directo del conflicto en los hogares afectados

- Pérdida del sostén de la familia (fallecido, desaparecido, discapacitado).
- Costos adicionales en los que se incurre durante el conflicto, por ejemplo, el costo del desplazamiento.
- Gastos adicionales para el cuidado de los heridos o para sepelios.
- Pérdida de ingresos a causa de la imposibilidad de trabajar (tanto como antes); aumento del desempleo provocado por el cierre de los lugares de trabajo o por el desplazamiento.
- Destrucción de los bienes.
- Disminución en la producción de activos productivos, por ejemplo, debido a limitaciones en el acceso a la tierra luego de la utilización de minas o a la proliferación de restos explosivos de guerra.
- Colapso de los mercados, lo cual conlleva mayores costos y menos negocios.
- Insuficientes competencias para satisfacer los requerimientos del mercado, por ejemplo, como resultado del desplazamiento.
- Desgaste del apoyo de las redes sociales.
- Depresión, ansiedad, falta de confianza y pérdida de esperanza en las propias capacidades para seguir adelante.

Además, el impacto del conflicto en la economía en general tiene repercusiones muy significativas a nivel de los hogares. Si bien todavía hay mucha controversia respecto de la medida y la velocidad a la cual el crecimiento y la creación de riqueza se transmiten desde los estratos más altos de la economía a los hogares más vulnerables, el efecto de "derrame" de las consecuencias económicas negativas del conflicto es lamentablemente muy real y verdadero, en especial respecto de los hogares vulnerables.

¹¹ Para más información acerca de los umbrales, v.: M.R. Carter, C.B. Barrett, "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach", *Journal of Development Studies*, vol. 42, N.º 2, 2006, pp. 178-199.

Impacto del conflicto en la economía en general

- Alteración de los mecanismos sociales y de otra índole a través de los cuales las personas desarrollan competencias en la materia y de los que dependen en tiempo de crisis.
- Efectos indirectos en toda la región, como resultado del mayor costo del transporte, la interrupción de las rutas comerciales, el aumento en el costo de los seguros y el daño a la reputación de la región entre los inversores.
- Se prioriza la inversión en la actividad militar por sobre los programas sociales.
- Destrucción de la infraestructura.
- Inversión limitada en activos fijos (infraestructura agrícola y sector privado).
- Efecto indirecto e impacto en la economía, lo cual se traduce en un mayor riesgo de que el conflicto se disemine y se perpetúe.
- Contracción del mercado formal y expansión del informal.
- Se pasa de una situación en la que la expectativa es la honestidad, a otra en la que se espera corrupción y reina la falta de confianza.
- Disminuye el atractivo de la educación formal y el acceso a ella.*
- Mayor fuga de capital financiero.
- Mayor fuga de capital humano (“fuga de cerebros”).

* Se percibe que la rentabilidad de la inversión vinculada a la educación se correlaciona con un entorno estable. La inestabilidad causada por el conflicto también desalienta la educación.

3.3 Perfil económico de los beneficiarios de EcoSec y de las IME

Dado que el CICR generalmente trabaja con hogares que, o bien ya eran económicamente vulnerables antes del conflicto, o pasaron a serlo como consecuencia directa de éste, el perfil económico de los beneficiarios destinatarios de la ayuda usualmente exhibe una combinación de las características detalladas en el recuadro que se presenta en esta sección. Es importante recordar que algunas de las características comunes de los hogares de bajos ingresos pueden empeorar a raíz del conflicto.

La Unidad de Seguridad Económica se focaliza en los hogares vulnerables más directamente afectados por un conflicto, aunque no todos reunirán los requisitos para acceder a una IME. Como son una forma de asistencia condicional basada en el mercado que requiere que los beneficiarios tengan una combinación de aptitudes, motivación y capacidades para que

resulten efectivas, las IME no son apropiadas para todos los hogares ni todos los contextos. El siguiente cuadro destaca las características comunes de los hogares para los cuales una IME *no es* la forma de asistencia más apropiada.

Características de los hogares que no deberían recibir asistencia por medio de una IME

- **Ninguno de los miembros de la familia tiene la capacidad física de realizar una actividad productiva.**
- **El miembro del grupo familiar que reúne los requisitos para recibir la asistencia está luchando por superar el impacto psicosocial del conflicto.**
- **No existe ningún sistema de mercado en funcionamiento en el lugar donde se encuentra el hogar.**
- **El hogar todavía no ha identificado la mejor manera de fortalecer su capacidad productiva.**
- **Ninguno de los miembros de la familia parece tener el tiempo o la voluntad de emprender una actividad productiva adicional.**
- **El hogar necesita asistencia inmediata para satisfacer sus necesidades básicas.***

* Dichos hogares podrían beneficiarse de una IME en una etapa posterior, pero en primera instancia, la prioridad debe ser ayudarlos a satisfacer sus necesidades básicas.

Vale la pena destacar que casi todos los beneficiarios de la mayor parte de los programas de iniciativas económicas son mujeres. Esto puede atribuirse en primer lugar al hecho de que son ellas quienes deben cargar, con frecuencia de manera desproporcionada, con la responsabilidad y el empuje que se necesitan para ayudar al hogar a recuperarse del impacto de un conflicto. En segundo lugar, a veces las mujeres son los únicos miembros productivos de la familia que quedan; éste suele ser el caso cuando la asistencia se orienta hacia beneficiarios tales como las familias de las personas dadas por desaparecidas, los heridos o las personas detenidas tras un conflicto. Por último, en muchos contextos, las mujeres se encuentran a menudo entre los miembros más vulnerables de la sociedad desde el punto de vista económico.

Estudio de caso 2. Programa de IME para viudas en Irak

A lo largo de dos décadas, Irak ha atravesado tres guerras que, además de provocar numerosas víctimas, han dejado una gran cantidad de hogares a cargo de mujeres viudas. Una evaluación del CICR realizada en 2010 identificó a las viudas como uno de los grupos más vulnerables de la sociedad iraquí y echó luz sobre la difícil situación que atraviesan al tratar de mantener a sus familias con recursos muy limitados. En la mayoría de los casos, las viudas manifestaron la necesidad de contar con una fuente de ingresos estable. En respuesta a ello, ese mismo año el CICR inició un programa de IME a la medida de las necesidades de estas mujeres y apoyó el lanzamiento de aproximadamente 250 microempresas que iban desde pequeños negocios y talleres hasta salones de belleza.

Dada la vulnerabilidad de las beneficiarias, en paralelo con el programa de IME se implementaron un programa de transferencias de dinero incondicionales y un programa de sensibilización, con el propósito de garantizar que las beneficiarias vulnerables permanecieran en el sistema de la seguridad social mientras sus ingresos siguieran por debajo del umbral necesario para satisfacer sus necesidades básicas. La combinación de la asistencia incondicional con dinero en efectivo, las IME y una importante sensibilización contribuyeron al éxito general de la respuesta.



3.4 Mecanismos de adaptación

Los mecanismos de adaptación se definen como las estrategias adaptadas/inusuales que las personas utilizan como método para sobrevivir en tiempos difíciles¹². Si bien estas estrategias pueden ser muy importantes para la resiliencia y para ayudar a las personas a resistir los efectos de uno o más impactos negativos por un tiempo limitado, a veces también incluyen estrategias que pueden resultar perjudiciales para los medios de subsistencia en el largo plazo. En ese sentido, es importante destacar que el riesgo que afrontan los hogares vulnerables no solo es gravoso después de una calamidad: las estrategias adoptadas con la expectativa de que ésta se produzca también pueden poner a prueba su capacidad para desarrollar su potencial. Las estrategias de adaptación que se utilizan suelen ser un buen indicador del grado de vulnerabilidad económica de ciertos hogares. Las personas tienden a echar mano de las estrategias de adaptación más negativas una vez que han agotado los activos para su sustento y ya no les quedan otras estrategias de adaptación positivas a las cuales recurrir. A continuación se detallan los mecanismos de adaptación más comunes:

a. Fuentes de ingresos diversificadas

- Los hogares por lo general dependen de múltiples fuentes de ingresos y, en la medida de lo posible, tratan de llevar adelante actividades que no estén sujetas a los mismos riesgos.
- El acceso a los derechos públicos y a la seguridad puede hacer que algunos miembros de la familia conserven su empleo en el sector público o se incorporen a las fuerzas armadas.
- Los miembros del grupo familiar pueden optar por tener múltiples ocupaciones, lo que puede resultar ineficaz si obstaculiza su capacidad para especializarse y procurar una alta rentabilidad de una actividad comercial específica.

12 *The results-based approach*, CICR, Ginebra, 2008; CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices para evaluaciones de emergencia*, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2008.

b. Intensificación del trabajo

- Asimismo, los hogares procuran maximizar el aporte de sus miembros. Los integrantes del grupo familiar trabajan más horas y es probable que se haga trabajar a los niños. En algunos casos, esto puede exacerbar la disminución de los ingresos, dado que se incrementa la competencia en el mercado laboral y esto puede generar una reducción en los salarios.

c. Limitación de los gastos

- Los hogares limitan sus gastos a fin de ahorrar dinero. Esto se convierte en una preocupación especial una vez que empiezan a restringir el gasto necesario para satisfacer sus necesidades básicas.
- Asimismo, puede impactar en sus medios de subsistencia, ya que la decisión de los hogares vulnerables de ser más conservadores en lo que respecta a sus insumos productivos no siempre representa el uso más eficiente de los fondos. A modo de ejemplo, la decisión de un agricultor de ahorrar en el costo de los fertilizantes puede tener un impacto negativo en sus cosechas que supera con creces el monto ahorrado en fertilizantes.

d. Migración

- El destino de la migración suele estar vinculado a fuentes de ingresos complementarias en términos de estacionalidad.
- A menudo, la migración se limita a algunas ubicaciones geográficas por comunidad, dado que, al brindarles alojamiento y una red social, los primeros migrantes allanan el camino para que otros migrantes de la misma comunidad los sigan.
- La condición social de los migrantes en sus comunidades de origen suele influir en su capacidad para conseguir trabajo en la zona a la que se han trasladado.
- Se debe diferenciar entre los migrantes circulares, que se trasladan siguiendo un esquema estacional, y los permanentes, que migran de manera inusual a raíz de su difícil situación económica o por inseguridad.

e. Aversión al riesgo

- Los hogares económicamente vulnerables son mucho más susceptibles a las variaciones en los ingresos. Por consiguiente, favorecen la previsibilidad de la rentabilidad de la inversión por sobre su tamaño. Esto es aún más cierto en el caso de los hogares que se han visto afectados por un impacto económico (por ejemplo, un conflicto) y viven en un medio sumamente inestable.
- La aversión al riesgo puede observarse también en el terreno, donde los hogares cuyos niveles de consumo son más vulnerables a los impactos negativos en los ingresos dedican un porcentaje mayor de la tierra a variedades de cultivos tradicionales más seguras, que a las que ofrecen mayores rendimientos pero también un nivel de riesgo más alto.
- Sin embargo, mitigar el riesgo por medio de opciones de producción puede ser costoso, dado que las ganancias esperadas deben por lo general sacrificarse en aras de la reducción de riesgos. Además, los costos aumentan con el paso del tiempo, ya que los hogares con aversión al riesgo se muestran reticentes a adoptar nuevas tecnologías o a aprovechar las nuevas oportunidades económicas.

f. Descapitalización

- La descapitalización consiste en la venta de activos a fin de satisfacer los gastos del hogar. Si bien la descapitalización se utiliza con frecuencia como un mecanismo para atenuar la variabilidad de los ingresos, ya que se compran y venden determinados activos a fin de compensar las variaciones en el ingreso estacional, se transforma en una gran preocupación cuando los hogares comienzan a vender activos productivos. Además del hecho de que esta situación es señal de un deterioro severo y permanente de los medios de subsistencia del hogar, dichos activos se suelen vender por debajo de su valor, en especial cuando son muchas las personas que enfrentan el mismo problema y hay mucha oferta¹³.

¹³ En una fase de normalización, el problema puede ocurrir, pero de manera inversa, a saber, que un gran número de personas esté dispuesto a reiniciar sus actividades previas y a tratar de volver a adquirir sus activos productivos.

PUNTOS CLAVE

- La mayoría de los beneficiarios de los programas de seguridad económica son hogares de bajos ingresos afectados por conflictos.
- Esos hogares por lo general dependen de un entorno económico impredecible, tienen ingresos irregulares generados habitualmente en el mercado informal y los mecanismos para atenuar la variabilidad de los ingresos o los medios para superar las potenciales trampas de la pobreza son limitados.
- Los mercados informales rara vez son homogéneos. Por lo general, incluyen tanto a los hogares pobres como a los que están en mejor situación y mantienen diversos vínculos con el sector formal.
- Los hogares afectados por conflictos sufren tanto el impacto directo del conflicto como sus efectos en la economía en general.
- Los mecanismos de adaptación más comunes que utilizan los beneficiarios de los programas del CICR son la diversificación de los ingresos, la intensificación del trabajo, la limitación del gasto, la migración, la aversión al riesgo y la descapitalización.
- Algunas de estas estrategias de adaptación pueden ir en detrimento de los medios de subsistencia de los hogares. Esto incluye las estrategias adoptadas en respuesta a una calamidad y los mecanismos de adaptación implementados ante la expectativa de que ésta se produzca.
- Es probable que los hogares tengan mayor aversión al riesgo a medida que aumenta su vulnerabilidad.
- La mayoría de los beneficiarios de las IME son mujeres, con frecuencia provenientes de hogares con un solo jefe de familia.
- Las IME no son adecuadas para todos los hogares económicamente vulnerables.

3.5 Otros documentos pertinentes

- M.R. Carter y C.B. Barrett, "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach", *Journal of Development Studies*, Vol. 42, n.º 2, 2006, pp. 178–199.
- P. Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank, Washington D.C., 2003.
- M. González de la Rocha, *Private adjustments: Household responses to the erosion of work*, PNUD, Nueva York, 2000.
- J. Murdoch, "Income smoothing and consumption smoothing", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n.º 3, verano de 1995, pp. 103–114.
- S.V. Sethuraman, *Urban Poverty and the Informal Sector*, OIT, Ginebra, 1997.
- A. Banerjee y E. Duflo, *Poor Economics*, Public Affairs, Nueva York, 2011.

4 VENTAJAS Y LIMITACIONES DE LAS INICIATIVAS MICROECONÓMICAS

Teniendo en cuenta las características comunes de los beneficiarios que se presentan en el capítulo 3, este capítulo hace referencia a las ventajas y limitaciones de las IME, cuyo objetivo general es brindar asistencia productiva adaptada a la situación específica de cada hogar. Considerando los diversos perfiles económicos posibles de los beneficiarios, se presentan ejemplos acerca de cómo las IME pueden abordar algunos de los obstáculos al empoderamiento económico que se describen en el capítulo 3 y atenuar el impacto de un conflicto en la economía del hogar.

4.1 Ventajas de las IME

4.1.1 Fortalecer los mecanismos de adaptación y superar los obstáculos al empoderamiento económico

- i. Diversificar más las fuentes de ingresos
Ejemplo: ayudar a que un hogar que depende de un jornal diario desarrolle una huerta o adquiera colmenas para consumo propio y para comercialización.
- ii. Brindar una fuente de ingresos que complemente la actividad estacional
Ejemplo: entregar a los agricultores máquinas para fabricar palomitas de maíz, de modo que puedan tener un ingreso en efectivo durante la cruda temporada invernal.
- iii. Mejorar la rentabilidad de las actividades existentes
Ejemplo: proporcionar un serrucho y un taladro eléctricos a los carpinteros que utilizaban herramientas manuales para que puedan aumentar su productividad y el acceso al mercado de sus productos.
- iv. Mejorar el acceso a los servicios financieros
Ejemplo: ayudar a que los beneficiarios emprendedores dupliquen su producción, brindándoles acceso a un crédito para cubrir sus gastos de explotación.

- v. Limitar el impacto negativo de la asunción de riesgos calculados

Ejemplo: ayudar a que los agricultores compren fertilizantes y plaguicidas de alta calidad para optimizar sus cosechas sin exponerse en mayor medida (desde el punto de vista financiero) al riesgo limitado de sequía.

El hecho de aumentar los ingresos de un hogar a través de uno de los enfoques antes consignados (o una combinación de ellos) reduce además la probabilidad de que los hogares tengan que depender de mecanismos de adaptación, como la descapitalización, que resultan negativos e insostenibles.

4.1.2 Abordar las consecuencias de los conflictos en la economía del hogar

- i. Reemplazar los activos perdidos como resultado del conflicto

Ejemplo: proporcionar ovejas a los productores que han perdido las suyas durante un conflicto, para que puedan regenerar sus rebaños.

- ii. Mitigar la exposición potencial a otros riesgos vinculados con el conflicto

Ejemplo: brindar a los pastores que viven en una zona que fue minada durante el conflicto una fuente de ingresos alternativa que no los exponga al riesgo de sufrir heridas causadas por las minas.

- iii. Devolver las capacidades productivas a las personas que son sostén del hogar y que han sido afectadas por el conflicto

Ejemplo: brindar formación profesional y un donativo para actividades productivas a un miembro del hogar que haya resultado discapacitado como resultado del conflicto, a fin de que pueda generar un ingreso para mantener nuevamente a la familia.

- iv. Brindar conocimientos adaptados a un entorno posconflicto

Ejemplo: capacitar a los agricultores desplazados para que reparen equipos de aire acondicionado y puedan así encontrar empleo en un contexto urbano.

- v. Fortalecer el acceso al mercado de los beneficiarios
Ejemplo: adquirir herramientas eléctricas que permitan a los jornaleros encontrar trabajo más fácilmente y cobrar un honorario más elevado por sus servicios.

- vi. Facilitar la integración en la comunidad (red social)
Ejemplo: ayudar a que, al convertirse en miembros económicamente activos de una nueva comunidad y desarrollar nuevas relaciones a través de las actividades comerciales, los desplazados internos logren integrarse mejor.

Al abordar algunas de las consecuencias del conflicto y ayudar a que los beneficiarios emprendan nuevas actividades o consoliden las existentes, las IME suelen tener un fuerte impacto psicosocial, además del económico. Esto generalmente se debe a que los beneficiarios se tornan más activos como consecuencia de sus proyectos, con lo cual adquieren más confianza y autonomía, así como un renovado sentido de la dignidad.

4.2 Limitaciones y desafíos conceptuales de las IME

Si bien han demostrado ser una ayuda muy versátil y efectiva en diversos contextos, las IME conllevan también una serie de limitaciones y dificultades que es necesario señalar, a fin de garantizar que se las utilice únicamente cuando sea apropiado.

4.2.1 Limitaciones a la implementación de las IME

Las limitaciones que se detallan a continuación son las identificadas más comúnmente durante la evaluación de programas anteriores.

- Las IME no son una forma adecuada de asistencia para los beneficiarios que habitan en zonas aisladas y con acceso limitado a los mercados, donde por lo general ese tipo de iniciativas fracasan en su objetivo de generar ingresos.

- Con frecuencia, los programas de IME en las zonas rurales resultan ineficaces. Esto se debe, en parte, a que por lo general los beneficiarios que habitan en estas zonas suelen estar más diseminados y su interés se centra en un número limitado de actividades productivas. Por lo tanto, se requiere una mayor inversión de tiempo y recursos para poner en práctica estas iniciativas en las zonas mencionadas, en tanto que el beneficio de proveer una amplia gama de actividades productivas es más limitado. En estos casos, las ayudas agrícolas estandarizadas pueden ser una mejor opción.
- Los hogares cuyos miembros no son trabajadores calificados con frecuencia se ven obligados a elegir proyectos de rentabilidad mínima, lo cual puede redundar en un desempeño limitado de las IME en los hogares más vulnerables.
- De igual modo, las IME tampoco resultan adecuadas para abordar la vulnerabilidad estructural de los hogares más desposeídos. Por consiguiente, en un contexto ideal, los programas no deberían implementarse sin una forma de asistencia alternativa que resulte más adecuada para ese tipo de hogares.
- La versatilidad de estas iniciativas es una de sus principales fortalezas, pero también una de sus debilidades. Como han logrado con éxito mejorar la seguridad económica de personas con antecedentes y conocimientos muy diversos, existe el riesgo de que se las considere como la herramienta de preferencia para aquellos casos en que la respuesta óptima a las necesidades de la población no se ha investigado en profundidad.

Además de las limitaciones asociadas con la clase de hogar y el contexto, también es necesario tener en cuenta los problemas conceptuales comunes a los programas de ayuda condicional.

Los dos problemas conceptuales más importantes se denominan “asimetría de la información” y “riesgo moral”. Ambos se describen brevemente a continuación y se tratan con mayor grado de detalle en el capítulo 5.

4.2.2 Asimetría de la información y atractivo general de las IME

La “asimetría de la información” tiene lugar cuando una de las partes de una transacción tiene más o mejor información que la otra. En el contexto de las actividades para la seguridad económica, la transacción consiste en la provisión de asistencia, y las partes son el CICR, los potenciales beneficiarios y otras partes interesadas que participan en la implementación del programa.

Dado que las IME suelen atraer a un público más amplio que la asistencia tradicional (en gran medida, a raíz del mayor valor nominal de la asistencia) y dependen de criterios más complejos que la vulnerabilidad, la asimetría de la información resulta en consecuencia un problema real. Por un lado, un mayor número de personas puede falsear la información sobre su nivel de vulnerabilidad para que se las incluya entre los beneficiarios. Por el otro, resulta mucho más difícil distinguir entre los postulantes que reúnen los requisitos para recibir la asistencia y los que no, dado que se deben verificar más condiciones para determinar que están en condiciones de acceder a la asistencia.

4.2.3 Riesgo moral

La expresión “riesgo moral” hace referencia a la posibilidad de un cambio en el comportamiento de las personas provocado por la redistribución del riesgo. La asimetría de la información implica que una parte carece de información durante la negociación de un contrato, mientras que en el caso del riesgo moral, carece de información acerca del cumplimiento de la transacción celebrada o de la capacidad para solicitar resarcimiento por una violación del acuerdo. En el contexto de las IME, esto hace referencia a la dificultad de, por un lado, asegurarse de que un beneficiario utilice los insumos solicitados para el objetivo indicado y, por el otro, la limitada capacidad del CICR de lograr el cumplimiento del acuerdo, si no lo hace. Por ejemplo, el beneficiario que ha solicitado un donativo para comprar lechones ¿los usa en realidad para cría según se acordó? ¿Le dedicará al proyecto el tiempo y la atención necesarios para que prospere, en especial teniendo en cuenta que el CICR poco puede hacer para remediar el incumplimiento si no lo hace?

Con frecuencia, la asimetría de la información y el riesgo moral están íntimamente relacionados, dado que puede sostenerse que el riesgo moral que plantean los beneficiarios que fueron elegidos adecuadamente es menor. Sin embargo, en la práctica cada fenómeno requiere un conjunto de mecanismos específicos para limitar su impacto. Este aspecto se trata con mayor grado de detalle en el capítulo 5.

4.2.4 Análisis FODA de las IME

El siguiente cuadro presenta una reseña de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) más comunes asociadas con las IME.

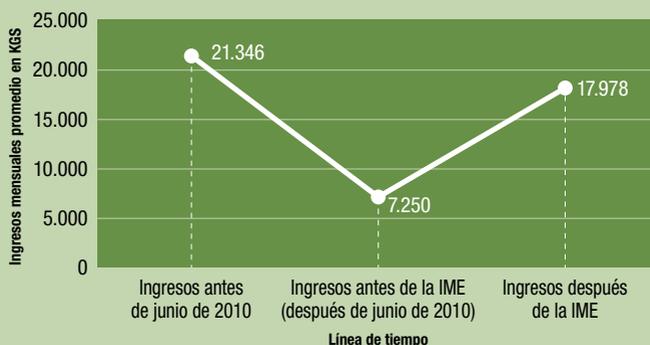
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Respeto por la dignidad del beneficiario • Asistencia adaptada a la situación del beneficiario • Fuerte propiedad y sostenibilidad • Versatilidad (urbana y periurbana) • Mayor proximidad al beneficiario 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso intensivo de recursos humanos y financieros • No es para todos (los beneficiarios desposeídos no pueden recibir asistencia a través de las IME) • Requiere que los beneficiarios tengan acceso a mercados diversos y en funcionamiento • Es más difícil de implementar que los programas de asistencia estándar • Escala limitada
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Integración con programas de otras unidades • Coordinación con otros actores • Los programas se transfieren a otros actores para aliviar la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Asimetría de la información, riesgo moral y selección adversa • El uso de las IME como respuesta cuando la respuesta apropiada a las necesidades de las personas no se ha investigado en suficiente medida • Amenaza a la imagen del CICR si éste no cuenta con opciones alternativas para hogares vulnerables que han sido excluidos por falta de capacidad o de motivación

Nota: Si bien con frecuencia se considera que la implementación de las IME es un proceso bastante prolongado, con un ritmo de despliegue más lento y una escala más limitada que otros programas de asistencia más convencionales, las enseñanzas obtenidas a partir de programas recientes y la utilización de enfoques innovadores han permitido que el CICR mitigue el impacto adverso de estos factores, como se ilustra en el estudio de caso 3.

Estudio de caso 3. Las IME como parte de una respuesta de recuperación temprana en Kirguistán

En junio de 2010, un grave estallido de violencia interétnica entre kirguises y uzbekos arrasó la ciudad meridional de Osh, en Kirguistán, y rápidamente se extendió a Jalalabad Oblast. Los cuatro días de disturbios internos dejaron cientos de heridos o desaparecidos y miles de negocios destruidos, con las consiguientes y graves consecuencias para la subsistencia de la población, todo ello sumado a la trágica pérdida de vidas. En respuesta a la situación, el CICR rápidamente implementó un programa con múltiples facetas, entre ellas un componente de seguridad económica considerable. En cuestión de meses, el CICR lanzó seis planes de ayuda de EcoSec diferentes, ya que su respuesta se fue adaptando a la evolución de las necesidades y capacidades de la población afectada. Tales ayudas incluyeron un programa de IME destinado a respaldar la recuperación temprana de 650 microemprendedores afectados. Del total de proyectos, el 80 % brindó ayuda a los beneficiarios para que retomaran la misma actividad que tenían antes de los acontecimientos de junio, lo cual facilitó el rápido despliegue e implementación del programa. El gráfico que se incluye a continuación muestra la evolución del ingreso mensual medio de los beneficiarios antes de la crisis, antes de beneficiarse de una IME y luego de recibir la ayuda del CICR.

Evolución de los ingresos mensuales promedio de los hogares



El caso de Kirguistán demuestra cómo las IME pueden utilizarse para acelerar y reforzar la recuperación de los microemprendedores existentes luego de un conflicto.

PUNTOS CLAVE

- Las IME pueden ser una herramienta eficaz para abordar las consecuencias del conflicto en la economía del hogar, fortalecer los mecanismos de adaptación existentes y superar los obstáculos que impiden el empoderamiento económico.
- Una de sus principales dificultades radica en que no brindan una solución para los hogares desposeídos o con acceso limitado a los mercados.
- Las IME no son la ayuda indicada para actividades productivas en zonas rurales donde los beneficiarios están muy dispersos. En dichos casos, se deben priorizar las ayudas sectoriales.
- La asimetría de la información y el riesgo moral hacen que las IME sean más difíciles de implementar que las acciones de emergencia estándar.

4.3 Otros documentos pertinentes

OIT/Graduate Institute of International Studies Geneva, *Guidelines for Employment in Crises*, OIT/Graduate Institute of International Studies Geneva, Ginebra, 2006.

P. Goovaerts, M. Gasser y A. Belman Inbal, *Demand-driven Approaches to Livelihood Support in Post-War Contexts*, OIT/Banco Mundial, octubre de 2005.



5 RESEÑA DE CADA CLASE DE INICIATIVA MICROECONÓMICA

Este capítulo brinda una reseña conceptual de cada clase de IME y presenta sus ventajas y limitaciones en forma comparativa. Si bien el microcrédito no es la iniciativa más común del CICR, se describe aquí en mayor profundidad porque es la más técnica y porque las ventajas y limitaciones de los donativos y la formación vocacional pueden explicarse más fácilmente cuando se las compara con las ventajas y limitaciones del microcrédito.

5.1 Microcrédito

El microcrédito consiste en el otorgamiento de créditos a clientes de bajos ingresos. Ha sido objeto de considerable atención como resultado de las nuevas e innovadoras maneras de ofrecer crédito accesible a los hogares de bajos ingresos. Uno de los elementos clave en el otorgamiento de créditos es la recopilación de información respecto de los potenciales prestatarios, de modo de seleccionar a aquellos que sean más solventes, además de brindarles el conjunto de incentivos necesarios para garantizar que hagan un uso apropiado de los fondos. Estos temas son particularmente problemáticos cuando se trata de hogares de bajos ingresos. En primer lugar, esos hogares suelen estar excluidos de los mecanismos de registro formales, lo que torna tediosa –y, con frecuencia, extremadamente costosa– la tarea de recabar información respecto de su solvencia. Asimismo, dado que estos hogares por lo general carecen de activos que puedan ofrecerse como garantía, los acreedores son plenamente conscientes de la dificultad de hacer cumplir los contratos, ni hablar de garantizar que los prestatarios utilicen los fondos para los fines previstos. Ambos temas se encuentran intrínsecamente vinculados a las nociones de asimetría de la información y riesgo moral descritas en el capítulo 4. El Grameen Bank fue pionero en el desarrollo de sistemas de bajo costo encaminados a superar esos problemas, y con ello dio un importantísimo impulso a las microfinanzas. Como resultado del creciente interés y de las investigaciones en relación con este tema, se han desarrollado herramientas y sistemas cada vez más sofisticados a los fines de otorgar préstamos a hogares con acceso limitado al crédito. En esta sección, no se

analizan estos avances en detalle, sino que se presenta una breve reseña de algunos de los conceptos básicos y de la terminología del microcrédito, antes de describir las distintas opciones de programas de los que el CICR dispone en esta área. La siguiente sección sobre proveedores de crédito, métodos de otorgamiento, características de los préstamos y substitutos de la garantía se ha adaptado del *Microfinance Handbook*¹⁴.

5.1.1 Proveedores de crédito

Normalmente, los préstamos son otorgados por actores formales, semiformales o informales, según se describe a continuación:

- **Entidades financieras formales:** cuentan con la autorización del gobierno y están sujetas a supervisión y normas bancarias. Incluyen bancos públicos y privados, compañías de seguros y empresas financieras.
- **Entidades semiformales:** no están reguladas por las autoridades bancarias; su habilitación y supervisión es responsabilidad de otros organismos gubernamentales. Incluyen cooperativas de crédito, bancos cooperativos y organizaciones no gubernamentales. La formulación de sus productos de ahorro y préstamo suele tener características tomadas de los sectores formal e informal.
- **Intermediarios financieros informales:** incluyen prestamistas, casas de empeño y grupos de autoayuda.

Existen muchos enfoques diferentes para el microcrédito y los posibles tipos de préstamo, pero en términos generales se los puede categorizar de acuerdo con el método de otorgamiento, las características del préstamo y los substitutos de la garantía. Idealmente, las características de los préstamos y los métodos de su otorgamiento se adaptarán al entorno y las necesidades específicos del grupo beneficiario.

5.1.2 Métodos de préstamo

Si bien existen muchos modelos de préstamo diferentes, la mayoría puede agruparse en una de las siguientes categorías:

¹⁴ J. Ledgerwood, *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*, World Bank Publications, 1998.

- **Préstamo grupal:** el modelo de préstamo grupal otorga créditos a miembros individuales en grupos de cuatro a siete integrantes. Los miembros ofrecen una garantía cruzada de los préstamos de cada uno de los otros miembros del grupo, como alternativa a la garantía tradicional. Los clientes suelen ser mujeres.
- **Préstamo individual:** se define como la provisión de préstamos a personas que no pertenecen a un grupo que es conjuntamente responsable de su reembolso. Requiere un contacto frecuente y cercano con los clientes y tiene más éxito en el caso de empresas más grandes, ubicadas en zonas urbanas y orientadas a la producción. Por lo general, se utiliza para clientes que poseen algún tipo de garantía o un cosignatario dispuesto a asumir la responsabilidad por el reembolso del préstamo.
- **Bancos comunales:** los bancos comunales son asociaciones de ahorro y préstamo administradas por la comunidad, constituidas para brindar acceso a los servicios financieros en zonas rurales, formar grupos de autoayuda comunitarios y ayudar a sus miembros a acumular ahorros.

5.1.3 Características de los préstamos

- **Monto:** el monto prestado recibe también el nombre de capital. El importe que resulte adecuado dependerá del objetivo por el cual se solicita y de la capacidad del cliente de reembolsarlo. Las instituciones de microfinanciamiento (en adelante, IMF) suelen tener un monto máximo para los prestatarios que recurren a ellas por primera vez, que aumenta con cada préstamo. Esto tiene por objeto reducir el riesgo para la institución y crear un incentivo para que los clientes reembolsen sus préstamos. Además, el hecho de incrementar el monto del préstamo le permite al cliente desarrollar un historial crediticio y comprender las responsabilidades asociadas con el hecho de ser prestatario.
- **Tasa de interés:** el porcentaje que el cliente va a pagar además del capital. La tasa de interés varía de acuerdo con la tasa de inflación, el costo de emisión del crédito y su riesgo. En el caso del microcrédito, es necesario lograr

un equilibrio entre lo que pueden afrontar los clientes y lo que necesita ganar la entidad crediticia para cubrir todos sus costos¹⁵.

- **Plazo del préstamo:** el plazo del préstamo es una de las variables más importantes de las microfinanzas. Hace referencia al período durante el cual debe reembolsarse la totalidad del importe recibido. Cuanto más se logre hacer coincidir dicho plazo con las necesidades del cliente, más fácil le resultará a este último mantenerlo y hacer los pagos a tiempo y en su totalidad.
- **Frecuencia de los pagos para el reembolso del préstamo:** los préstamos pueden reembolsarse en cuotas (con frecuencia semanal, quincenal, mensual) o en un solo pago al vencimiento del plazo, dependiendo del flujo de caja del prestatario. Con los pagos en cuotas, se pueden planear actividades que generen ingresos en forma constante. De este modo, el cliente puede reembolsar el préstamo poco a poco, sin tener que ahorrar el monto recibido a lo largo del plazo previsto. En el caso de actividades estacionales, puede resultar adecuado planificar el préstamo de manera tal que se efectúe un pago por única vez luego de finalizada la actividad. La frecuencia de los pagos en concepto de reembolso depende de las necesidades del cliente y de la capacidad de la IMF de garantizar el reintegro.
- **Período de gracia:** es el período que se extiende desde el otorgamiento del crédito hasta el pago de la primera cuota. A menudo se lo considera como una forma de permitir que el cliente comience a generar ingresos antes de tener que comenzar a amortizarlo. Sin embargo, muchas IMF optan por un período de gracia limitado como una forma de asegurarse de que los prestatarios tengan otra fuente de ingresos y de detectar prestatarios morosos lo antes posible.

15 La tasa de interés para el microcrédito es generalmente más alta que la de un crédito común, dada la necesidad de descontar el costo fijo asociado con el crédito de un monto de capital menor.

5.1.4 Alternativas y sustitutos de la garantía

Con frecuencia, se utiliza una combinación de los sustitutos de garantía que se detallan a continuación:

- **Garantías grupales:** pueden ser implícitas, cuando otros miembros del grupo no pueden acceder a un crédito a menos que todos los miembros estén al día con los pagos de las cuotas; o reales, en cuyo caso los miembros del grupo son responsables si otros miembros incumplen sus obligaciones de pago del crédito.
- **Préstamo basado en el carácter:** algunas IMF les prestan a las personas sobre la base de su buen nombre en la comunidad. Como paso previo a otorgar el préstamo, el oficial de crédito visita varios establecimientos en la comunidad y averigua acerca del carácter y el comportamiento del potencial cliente.
- **Riesgo de bochorno público:** algunas IMF utilizan el bochorno público como una forma de garantizar que los clientes reintegren sus créditos. Los métodos incluyen, entre otros, avisos o anuncios públicos en reuniones comunitarias.
- **Amenaza de iniciar acciones legales:** esto depende del contexto jurídico del país.
- **Ahorros obligatorios:** muchas IMF exigen que sus clientes tengan un saldo (expresado como un porcentaje del crédito) ahorrado para los primeros créditos. Los ahorros obligatorios actúan así como una especie de garantía. Pueden tener un impacto positivo en los clientes, ya que ayudan a ajustar sus hábitos de consumo y a proveer fondos para emergencias.
- **Activos dados en prenda por un valor inferior al del crédito:** esto puede tener un impacto debido a la percepción del inconveniente de tener que reemplazar determinados activos o a su valor sentimental.
- **Garantías personales:** si bien los microprestatarios no suelen tener la capacidad de garantizar sus créditos, en ocasiones pueden recurrir a la ayuda de sus amigos o familiares para que otorguen garantías personales. El garante se hace responsable de la devolución del crédito ante la incapacidad del prestatario de reintegrarlo.

5.1.5 Objetivos de las ayudas del CICR al microcrédito

Estas ayudas del CICR tienen dos objetivos principales, a saber: mejorar el acceso de los beneficiarios del CICR a planes de crédito adecuados y fortalecer las estructuras proveedoras de créditos. A tal fin, rara vez los otorga en forma directa; prefiere trabajar a través de las IMF ya existentes o bien alentar el desarrollo de nuevas estructuras. Una de las razones de este enfoque es la sostenibilidad, es decir, garantizar la continuidad del crédito luego de que el CICR se retira del contexto. Además, para que el microcrédito funcione, los proveedores de crédito deben estar dispuestos a hacer cumplir los contratos. Esto puede implicar la adopción de acciones judiciales contra prestatarios morosos, lo cual va en contra de la imagen y de los principios del CICR.

El CICR alcanza los objetivos de las ayudas al microcrédito a través de una combinación de medidas, que se describen a continuación:

- **Aumentar la cuantía del fondo rotatorio:** el CICR puede aportar fondos adicionales (que a su vez pueden prestarse a sus beneficiarios) a las IMF que tienen un fondo rotatorio limitado.
- **Comenzar nuevas líneas de crédito:** el CICR puede respaldar a las IMF para que adapten sus créditos a las necesidades de su población destinataria.
- **Constituir un fondo de garantía:** el CICR puede constituir un fondo para cubrir parte de las pérdidas de una IMF respecto de un determinado grupo destinatario. Esto puede animar a la entidad a aceptar clientes que de otra manera consideraría demasiado riesgosos.
- **Mejorar el alcance geográfico de la IMF:** el CICR puede brindar apoyo a algunas IMF en relación con los costos operativos y de puesta en marcha, tales como los derivados de la apertura de una nueva oficina o de llegar a zonas que resultan de interés para la Institución.
- **Respaldar campañas publicitarias:** a fin de aumentar el conocimiento de los beneficiarios respecto de productos crediticios existentes, el CICR puede respaldar las campañas publicitarias de las IMF.

- **Implementar y respaldar las estructuras comunitarias locales:** en zonas donde no existen proveedores de créditos formales ni semiformales, el CICR puede optar por constituir grupos de ahorro y préstamo con un estilo semejante al modelo de banco comunal antes descrito.
- **Proporcionar a los beneficiarios un historial de créditos blandos:** a fin de aumentar la imagen de solvencia de los beneficiarios, el CICR puede idear mecanismos para crear historiales crediticios informales.

5.1.6 Análisis FODA del microcrédito

A continuación, se reseñan las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas asociadas con el microcrédito.

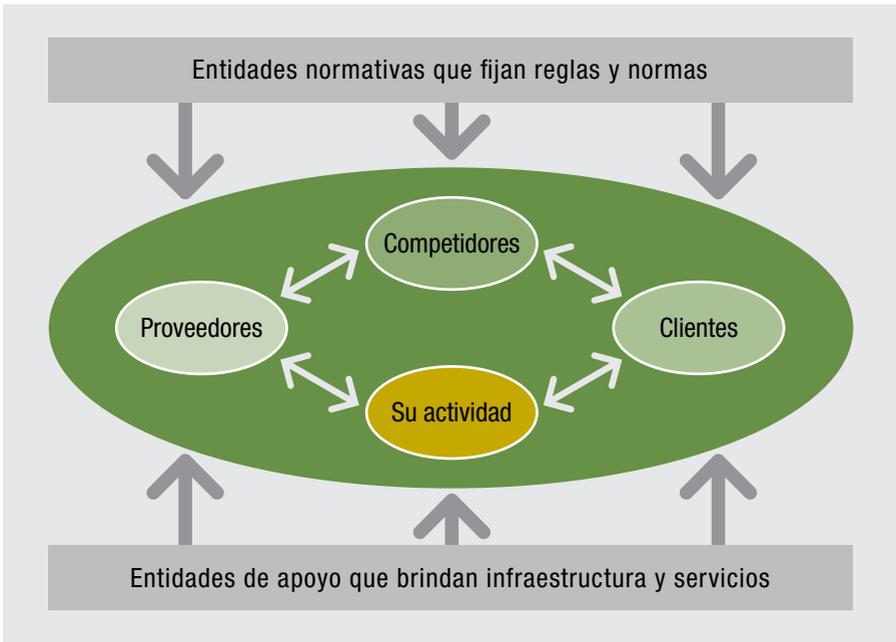
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Autoselección • Mayor pertenencia y rendición de cuentas a través de la devolución • Sostenibilidad del desembolso de ayuda a medida que los fondos se reponen • Sostenibilidad del impacto cuando los grupos de ahorro y préstamo se crean y persisten independientemente de la ayuda del CICR • Suele resultar una herramienta útil para abordar las cuestiones de género 	<ul style="list-style-type: none"> • No apto para los más pobres entre los pobres, porque la tasa de interés suele ser elevada • No apto para todos; se necesita tener espíritu emprendedor • Con frecuencia requiere tener un negocio ya existente • Suele estar restringido a zonas con elevada densidad poblacional • Los beneficiarios pueden quedar en peor situación si la microempresa no prospera
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Permite la coordinación con otras formas de ayuda para actividades productivas • El fondo rotatorio ofrece una plataforma a partir de la cual lograr la participación de los beneficiarios, incluso después de finalizados los programas de asistencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Mala selección (o inexistencia) de la IMF asociada • Falta de un marco legal para el microfinanciamiento (o cambios en dicho marco) • La reanudación de un conflicto puede redundar en una alta tasa de incumplimiento

5.2 Donativos para actividades productivas

Los donativos para actividades productivas se utilizan fundamentalmente para respaldar a los emprendedores. Por lo tanto, resulta esencial comprender algunos de los conceptos básicos de las iniciativas empresariales, a fin de poder brindar el mejor apoyo a los beneficiarios en la identificación e implementación de microempresas exitosas.

5.2.1 Conceptos básicos de las iniciativas empresariales¹⁶

Figura 5. Entorno comercial genérico



Para alcanzar el éxito en los negocios, un emprendedor debe conocer su entorno empresarial y su mercado meta. Debe estar familiarizado con los proveedores de los insumos necesarios, los competidores, las diferentes categorías de clientes para sus bienes o servicios, las reglas y normas que dan forma al mercado y los servicios de apoyo e infraestructura disponibles.

El principal deber de un emprendedor es asegurarse de que todas las actividades operativas necesarias para brindar bienes o servicios a los clientes se realicen adecuadamente y que se genere una ganancia. Para ello, debe planificar, organizar, dirigir y controlar. Esto se denomina gestión comercial.

¹⁶ Estos conceptos han sido adaptados de D. de Wild, *Business skills, Training course for beneficiaries of microeconomic initiatives*, CICR, Ginebra, 2014.

En el siguiente cuadro se destacan algunos principios comerciales muy básicos y sus implicancias para los emprendedores:

Principio comercial básico	Implicancia para el emprendedor
Para generar ganancias, los ingresos derivados de la actividad comercial deben ser mayores que el costo total.	El emprendedor debe conocer cuál es el costo total de producción y de comercialización de sus bienes o servicios.
Una empresa solo puede generar ganancias si los clientes compran sus bienes o servicios.	El emprendedor debe saber a qué clase de personas quiere vender sus bienes o servicios.
Los consumidores por lo general pueden optar entre una variedad de productos similares y alternativos.	El emprendedor también debe estar familiarizado con sus competidores y con los bienes o servicios que ofrecen (es decir, calidad y precios).
Para generar ganancias, las empresas llevan a cabo tres actividades básicas: compra, producción y venta.	Un emprendedor debe estar familiarizado con los servicios de apoyo y con la infraestructura del mercado en el que trabaja, como así también con las instituciones, reglas y normas que afectan su actividad comercial.

Además de los puntos antes mencionados, los nuevos emprendedores enfrentan el desafío adicional de tener que preparar su propio plan de negocios sobre la base de una idea comercial, proyecciones financieras y estimaciones de mercado iniciales, en lugar de basarse en datos comerciales existentes. Todo esto hace que resulte más difícil establecer un plan de negocios. A continuación se detallan los requisitos principales para todos los emprendedores que quieren iniciar un negocio:

- Una idea comercial detallada y bien definida;
- las competencias y capacidades necesarias para administrar la empresa planificada;
- un plan de negocios;
- una evaluación del mercado en el que tiene pensado operar;
- una estimación acerca de si la empresa será redituable/viable desde el punto de vista financiero;
- la capacidad de utilizar un sistema contable simple;
- ideas acerca de cómo vender el producto;
- planes para las actividades de compra, producción y venta.

5.2.2 Objetivo del CICR con los donativos para las actividades productivas

A causa del desafío y del riesgo inherente que enfrentan los nuevos emprendedores, el CICR se propone, como parte de sus programas de donativos para actividades productivas, dotar a los potenciales microemprendedores de los conocimientos empresariales necesarios y asumir al mismo tiempo parte del riesgo financiero. El apoyo financiero consiste en un donativo en efectivo condicional que debe destinarse a actividades productivas acordadas, en tanto que los conocimientos comerciales se brindan por lo general bajo la forma de un curso de formación sobre aptitudes comerciales dirigido por organizaciones asociadas o por el mismo CICR.

5.2.3 Comparación entre donativos y microcréditos

Si bien los objetivos generales del microcrédito y de los donativos para actividades productivas son muy similares en el sentido de que ambos mecanismos procuran que los beneficiarios fortalezcan sus capacidades para generar ingresos, el uso de los donativos ofrece determinadas ventajas y desventajas respecto del microcrédito:

- En tanto el microcrédito con frecuencia se orienta a los “menos pobres entre los pobres”, fundamentalmente porque su reembolso y las altas tasas de interés actúan como desincentivos para las personas muy vulnerables y aquellas con aversión al riesgo, los donativos pueden utilizarse para los segmentos más vulnerables entre los pobres.
- De igual modo, mientras el microcrédito suele estar limitado a las personas que ya tienen una microempresa, los donativos pueden utilizarse para dar apoyo a las microempresas nuevas.
- Así, para algunos beneficiarios, los donativos con frecuencia actúan como un primer escalón para acceder al microcrédito.
- Sin embargo, una de las principales desventajas de los donativos es que carecen del componente de autoselección. Dicho de otro modo, dado que no implican costo alguno para el beneficiario, todos estarán potencialmente interesados en recibir un donativo, incluso quienes no

necesariamente tienen la motivación para iniciar una actividad que les permita generar ingresos.

- Asimismo, y dado que el beneficiario no tiene que devolver el donativo, es probable que un programa de esta índole genere menos apropiación y rendición de cuentas que uno de microcréditos.

5.2.4 Análisis FODA de los donativos para actividades productivas

Tomando en consideración los puntos antes mencionados, el siguiente cuadro presenta una reseña de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de un donativo.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Apropiado para los hogares más vulnerables • Brinda una solución para entornos urbanos y periurbanos • Limita la exposición de los beneficiarios a un riesgo adicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Los beneficiarios tienen menos responsabilidad y apropiación que con el microcrédito • Autoselección limitada • Requiere de espíritu empresarial • Puede ser gravoso desde el punto de vista administrativo
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Actúa como un escalón inicial hacia el microcrédito • Puede integrarse en programas de rehabilitación física, de personas desaparecidas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso intensivo de recursos • Expectativas poco realistas del personal sin experiencia en las IME

5.3 Formación profesional

5.3.1 Conceptos básicos sobre formación profesional

Además de respaldar el empleo autónomo, la particularidad de la formación profesional es su capacidad de mejorar la aptitud de una persona para conseguir empleo. Esto se logra no solo proporcionando nuevas competencias o reforzando las existentes, sino también dando un mayor impulso a las referencias laborales de una persona mediante la adquisición de un diploma o de experiencia laboral reconocida a través de pasantías.

Los programas de formación profesional consisten por lo general en una combinación de tres componentes: evaluación profesional, formación e inserción en el mercado laboral.

Es importante trazar una distinción entre una evaluación de necesidades ordinaria y una evaluación profesional. Esta última forma parte del proceso de orientación profesional y suele redundar en recomendaciones para la formación y el empleo. Las evaluaciones profesionales por lo general tienen que ver con la correlación entre las capacidades y habilidades de una persona y los requisitos de empleo. En otras palabras, la evaluación profesional ayuda a un individuo a hacer elecciones realistas respecto de su formación vocacional y su carrera laboral sobre la base de sus intereses, aptitudes y habilidades, en el marco de las realidades del mercado laboral.

El componente formativo de un programa profesional incluye dotar a la persona de competencias duras con el objeto de aumentar la capacidad de conseguir empleo, pero también debería incluir aptitudes para buscar trabajo, entre las que se incluyen todos los conocimientos necesarios para ello, tales como identificar oportunidades laborales, hacer contacto con empleadores, completar solicitudes de empleo y participar de entrevistas laborales.

La formación profesional se puede impartir en un aula, por medio de pasantías, de la formación in situ o a través de una combinación de estos enfoques. Es esencial que la formación se adapte a los requerimientos del mercado y, por ende, que el beneficiario y el administrador del programa comprendan cabalmente el mercado laboral, en particular las competencias y experiencia que se buscan.

El proceso de inserción puede adoptar diversas formas. Puede incluir una serie de incentivos para que las compañías contraten a los beneficiarios, el apoyo para que realicen pasantías que se traduzcan luego en un empleo formal o simplemente facilitar el proceso de “encuentro” entre los beneficiarios y los potenciales empleadores.

5.3.2 El CICR y la formación profesional

El CICR se ha focalizado principalmente en los componentes de formación y de inserción laboral, pero la evaluación profesional también puede ser de suma importancia, según la clase de contexto y de beneficiarios.

El CICR utiliza la formación profesional como medio para respaldar el empleo tanto formal como autónomo. En la medida de lo posible, el CICR favorecerá la utilización de proveedores de formación existentes, dado que esto le permite respaldar una amplia gama de aptitudes profesionales y fortalecer las instituciones ya existentes. Como se ilustra en el estudio de caso 4, en el último tiempo el CICR ha trabajado más activamente para tratar de lograr la participación del sector privado en la elaboración de programas y respaldar la identificación de oportunidades laborales.

Estudio de caso 4. Empleo juvenil en Colombia

La violencia en los suburbios de Medellín estaba estrechamente vinculada con las dificultades económicas de los hogares. La pobreza estructural, la falta de oportunidades y los altos índices de desempleo, en particular entre la juventud, se identificaron como algunas de las causas –y también consecuencias– de la violencia. Como parte de su respuesta a esta compleja situación, la Unidad de Seguridad Económica del CICR lanzó un programa orientado al empleo juvenil en los barrios más afectados por la violencia urbana. El objetivo es, por un lado, brindar apoyo a los jóvenes para que puedan lograr su potencial y contribuir al ingreso de sus hogares y, por el otro, reducir la probabilidad de que se unan a bandas violentas. A fin de promover el empleo juvenil, el programa recurre a una serie de planes de formación profesional y microfinanzas. El CICR se ha puesto en contacto con IMF y prestadores de formación existentes, como asimismo con pequeñas y medianas empresas, para alentarlos a que ofrezcan formación y contratos de trabajo a beneficiarios seleccionados. El CICR cubre los gastos diarios y de transporte durante la formación y brinda subsidios salariales a las empresas que contraten a los beneficiarios elegidos durante un plazo de tres a seis meses. Además del apoyo técnico y financiero, una de las principales funciones del CICR es aunar las aptitudes de los beneficiarios con las oportunidades identificadas en los sectores público y privado. El empleo de corto plazo les permite adquirir experiencia laboral formal y una referencia potencial, les ofrece la oportunidad de desarrollar una red profesional y les abre la posibilidad de ampliar su red social. Además, el CICR ha aprovechado el éxito del programa para promover la contratación de jóvenes desempleados y desplazados internos y luchar contra la estigmatización de estos grupos.

5.3.3 Formación profesional, donativos y microcréditos

- La formación profesional es la IME que resulta más apta para los hogares más vulnerables, ya que para recibir donativos y microcréditos con frecuencia es necesario contar con conocimientos que sean de interés para el mercado laboral, en tanto que la formación profesional tiene por objeto brindar esos conocimientos.
- A diferencia de los donativos, la formación profesional tiene un aspecto de autoselección que no es tan preponderante como sucede con el microcrédito, pero, dado que la formación profesional implica una inversión de tiempo, limita la cantidad de candidatos no motivados.
- No obstante lo anterior, la dificultad radica en el hecho de que si no se traduce en empleo, la formación profesional tiene una perspectiva de empleo autónomo muy limitada. A diferencia de los donativos y de los microcréditos, no responde al problema de la falta de capital inicial.
- Si bien la formación profesional puede en teoría utilizarse para beneficiar a los hogares más vulnerables, uno de los problemas habituales radica en encontrar o elaborar un programa de formación profesional que no exija que los participantes ya hayan recibido una escolaridad básica considerable.

5.3.4 Análisis FODA de la formación profesional

El siguiente cuadro brinda una reseña de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas asociadas con la formación profesional.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalece la capacidad de conseguir empleo • Los insumos quedan en manos del beneficiario • Autoselección parcial • Propicia el establecimiento de una red de contactos 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para encontrar instructores que estén en sintonía con las exigencias del mercado • Puede requerir asistencia financiera adicional para el empleo autónomo • Algunos tipos de formación pueden resultar poco realistas dentro del plazo establecido
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Vincular la formación profesional con el microcrédito y con los donativos • Vincular la formación profesional con los ministerios de Trabajo, Servicios Sociales o Educación • Fortalecer las instituciones locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de crecimiento económico y de creación de empleo • Los emprendedores informales no creen en el valor añadido de la formación profesional • Elección inadecuada del socio seleccionado para brindar formación profesional

5.4 Asimetría en la información y riesgo moral

Los planes de microcrédito grupal puestos en práctica por IMF tales como el Grameen Bank han sido objeto de mucha publicidad debido a su impacto positivo y a los altos porcentajes de reintegro. Gran parte de ello puede atribuirse a su capacidad de brindar una solución a los problemas de riesgo moral y de asimetría de la información asociados con el otorgamiento de créditos a hogares pobres. Como se señaló en el capítulo 4, ambos también generan preocupación cuando se otorgan donativos y formación profesional. Las siguientes secciones brindan algunas sugerencias respecto de cómo mitigar su impacto.

5.4.1 Mitigar los riesgos de asimetría en la información

- Formular el programa de manera tal que haya un costo de oportunidad para el solicitante (por ejemplo, realizar la entrevista durante el horario de trabajo). Sin embargo, hay que asegurarse de que no se presenten problemas de índole ética, por ejemplo, que el costo de oportunidad impida que los hogares más vulnerables soliciten la ayuda.
- Proporcionar asistencia en forma gradual. En otras palabras, la comunidad tiene la posibilidad de que haya nuevas rondas, si la primera tiene éxito.
- Utilizar un sistema de pesos y contrapesos en la autoselección dentro de la comunidad. Esto por lo general implica que los miembros de la comunidad que representan diferentes intereses se pongan de acuerdo respecto del listado final de beneficiarios. Se puede mejorar la transparencia al informar públicamente la lista de los beneficiarios seleccionados y organizar un día de reclamos en el cual los representantes de la comunidad tienen que defender su elección.
- Seleccionar a los beneficiarios sobre la base de las visitas a los hogares, aplicando al mismo tiempo técnicas incisivas para realizar las entrevistas. Al visitar el hogar de cada beneficiario, se puede obtener una cantidad de información significativamente mayor respecto de su estado que basándose simplemente en la información recabada a

través de un formulario de solicitud o de una entrevista telefónica. Las técnicas para realizar las entrevistas se tratan con mayor profundidad en el capítulo 6 y en la sección III.

5.4.2 Mitigar el peligro de riesgo moral

- Utilizar un enfoque similar al del modelo de préstamo grupal, de acuerdo con el cual los beneficiarios se dividen en grupos y la asistencia que reciben depende del éxito del primer grupo. Sin embargo, estos enfoques deben utilizarse con cuidado, dado que pueden aumentar las tensiones en el seno de la comunidad.
- Solicitar a los líderes de la comunidad que refrenden los contratos entre el CICR y los beneficiarios.
- Brindar asistencia a los beneficiarios en etapas. La asistencia se aumenta en forma escalonada sobre la base de los resultados del seguimiento.
- Realizar seguimientos imprevistos, frecuentes y pormenorizados.
- Transferir la propiedad de los insumos solo si el proyecto tiene éxito. Esto implica que el CICR conserva la propiedad del proyecto durante los primeros meses.
- Construir una relación de confianza con el beneficiario. Esto puede también incrementar la responsabilidad que asume el beneficiario.
- Solicitar a los beneficiarios que devuelvan un porcentaje del costo del proyecto a lo largo de un año, preferentemente reinvertiendo el dinero en la comunidad a fin de garantizar que ésta se involucre en el proceso y que incluso aquellos miembros que no son beneficiarios directos se beneficien con las IME.

PUNTOS CLAVE

- Si bien existen muchos enfoques diferentes para el microcrédito y los distintos productos de crédito, en términos generales se los puede categorizar de acuerdo con el método y las características del préstamo y los substitutos de la garantía.
- Los objetivos de los programas de ayuda al microcrédito del CICR son mejorar el acceso de los beneficiarios a planes de crédito adecuados y fortalecer las IMF existentes.
- El CICR no suele otorgar créditos en forma directa, sino que trabaja a través de las IMF existentes.
- Si bien el microcrédito garantiza una mejor autoselección y una mayor apropiación de los proyectos, los donativos resultan más adecuados para los hogares más vulnerables.
- El principal valor añadido de la formación vocacional es que fortalece la capacidad de obtener empleo y que puede utilizarse para ayudar a los hogares que carecen de aptitudes que interesen al mercado. Asimismo, puede ser el primer escalón hacia el empleo autónomo.
- La formulación y los procedimientos del programa son esenciales para enfrentar las dificultades vinculadas con la asimetría de la información y el riesgo moral.

5.5 Otros documentos pertinentes

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés), *Sostenibilidad financiera, focalización en los más pobres y efectos en el ingreso: ¿qué alternativas tienen las instituciones de microfinanciamiento?*, Nota n.º 5, diciembre de 1996.

Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), *Microfinance, Grants, and Non-financial Responses to Poverty Reduction: Where Does Microcredit Fit?*, Nota n.º 20, diciembre de 2002.

OIT, *Directivas para el empleo y la formación en los países afectados por conflictos*, Servicio de Políticas y Desarrollo de Programas de Formación, Ginebra, 1998.

Banco Mundial, *Building the skills for the new economy*, Human Development Sector Reports, Región de Asia Oriental y el Pacífico, 2007.

J. Morduch, "La promesa del microcrédito", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, diciembre de 1999.

D.de Wild, *Business skills, Training course for beneficiaries of microeconomic initiatives*, CICR, Ginebra, 2014.

Danish Refugee Council (Consejo Danés para los Refugiados), "Income generation through grant and microfinance programmes", *Programme Handbook*, 2010.



SECCIÓN II

**IMPLEMENTACIÓN
DE LAS INICIATIVAS
MICROECONÓMICAS**

6 CÓMO IMPLEMENTAR LOS DONATIVOS PARA ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Este capítulo versa sobre las implicancias prácticas derivadas de implementar un programa de donativos para actividades productivas. Los donativos son las IME que el CICR utiliza más frecuentemente y a menudo son un paso previo a la formación profesional o a las ayudas a través del microcrédito. En consecuencia, en este capítulo se tratan en forma detallada, de comienzo a fin, cada uno de los pasos del programa de donativos para actividades productivas. Los dos capítulos siguientes, dedicados a la formación profesional y al microcrédito, respectivamente, se centran exclusivamente en aspectos específicos de estas dos clases de IME y no en aquellos que son comunes a los tres tipos de ayuda, que son el tema del presente capítulo.

Cada uno de los tres capítulos que forman esta sección está dividido en cuatro subsecciones, a saber: evaluación de las necesidades y de la viabilidad, diseño del programa, implementación del programa y seguimiento.

6.1 Evaluación de las necesidades y de la viabilidad

En este punto, se debe enfatizar una vez más que las IME son una de las muchas formas posibles de ayuda y que se las debe implementar solamente cuando existe la necesidad específica de contar con un programa de esa naturaleza y cuando están dadas las condiciones previas para ello. A pesar de las mejoras constantes en los procedimientos operativos estándar, dichas iniciativas siguen siendo el tipo de ayuda más apto para atender a un número limitado de beneficiarios dentro de una zona geográfica con límites muy precisos. En otras palabras, no son la respuesta apropiada para poner en práctica una respuesta a gran escala o para ayudar a hogares muy diseminados en una zona amplia.

6.1.1 Determinación de la oportunidad

Cuando se las introdujo por primera vez, las IME se utilizaban como estrategia para poner fin a programas de ayuda que se habían extendido por varios años. La idea era brindar a los beneficiarios una última ayuda a fin de aumentar su

autosuficiencia antes de dar por finalizadas las operaciones de EcoSec. No obstante lo anterior, se las utiliza cada vez más en las situaciones posteriores a un conflicto con el propósito de respaldar los primeros esfuerzos de recuperación, y el momento de su implementación ha estado estrechamente vinculado con su pertinencia y efectividad.

Estas iniciativas han demostrado ser más pertinentes para los hogares cuya subsistencia se ha visto recientemente afectada por un conflicto o por una conmoción, más que para los que han recibido una iniciativa de este tipo décadas después del conflicto, como sucedió con algunos programas que se pusieron en práctica como estrategia de salida. Esto no significa que las IME no logren aumentar los ingresos de este último tipo de hogar, sino que muchos de esos hogares ya parecen haberse recuperado económicamente y quizás se hayan beneficiado más de otro tipo de ayuda, como se destaca en el estudio de caso 5.

Estudio de caso 5. La importancia de la oportunidad de implementación del programa en Georgia

El programa de IME en Georgia comenzó en respuesta al conflicto que tuvo lugar en Osetia del Sur en 2008, y los primeros donativos se concretaron en Shida Kartli, en 2009. Además de poner la mira en los hogares afectados por las luchas más recientes, las iniciativas se hicieron extensivas a las familias de las personas dadas por desaparecidas y a las víctimas de las minas del anterior conflicto, que tuvo lugar en 1992. Al comparar el uso de dichas iniciativas por parte de los hogares afectados durante el primer conflicto, con el empleo que hicieron de esos programas los hogares que sufrieron las consecuencias del conflicto de 2008, se observó que el 72% de los beneficiarios que fueron víctimas del primer conflicto las utilizaron para ampliar sus actividades comerciales, comparado con el 19% en el caso de los afectados por el segundo. El último grupo las utilizó principalmente para emprender nuevas actividades generadoras de ingresos. En otras palabras, para los hogares afectados por el conflicto de 1992, las IME parecen haber sido un bienvenido refuerzo para las estrategias de recuperación que habían puesto en práctica en los veinte años anteriores, en tanto que para aquellos que sufrieron las consecuencias del conflicto del año 2008, desempeñaron un papel más importante en el inicio de su recuperación. No hay un gran contraste entre ambos programas, sin embargo, en cuanto a los ingresos generados, ya que los donativos otorgados para respaldar a microempresas existentes tienden a lograr mejores resultados.

La oportunidad puede ser tan importante como el contenido de la ayuda, pero no siempre resulta fácil saber cuál es el momento correcto. El riesgo de realizar el donativo demasiado pronto es que los beneficiarios quizás no hayan llegado al punto en que están listos para hacer uso de la ayuda, mientras que el de la implementación tardía es que dicha ayuda ya no sea tan útil. Una forma de superar esta situación consiste en permitir que los beneficiarios elijan cuándo desean recibir el donativo. Se les puede informar que se los ha elegido para su inclusión en el programa y que cuentan con un plazo de seis meses para solicitar que se les transfiera el dinero. Así, se los alienta a que elijan el momento en que desean recibir el donativo en función de la estacionalidad de la actividad generadora de ingresos que llevan adelante y de la preparación de su hogar para retomar la microempresa.

Uno de los problemas de utilizar las IME en las etapas iniciales de una respuesta tiene que ver con el momento en que se realiza la evaluación de las necesidades. Este abordaje implica la necesidad de efectuar la evaluación en una etapa muy temprana, posiblemente junto con el estudio relativo a la ayuda de emergencia. La evaluación temprana es de suma importancia, ya que permite elaborar y poner en práctica el programa en el momento más apropiado. Además, puede permitir una elección más rápida y efectiva de los beneficiarios, puesto que en la situación posterior a una crisis se puede identificar más rápidamente a los microemprendedores que ya contaban con una empresa.

6.1.2 Evaluación de la necesidad de una IME

A continuación se incluye una lista de tareas que se deben llevar a cabo al evaluar la necesidad de una IME:

- **Análisis de los datos recabados durante el seguimiento de un programa de ayuda en curso realizado luego de la distribución:** esto permitirá tener una idea de qué uso se le da a la ayuda a la fecha del seguimiento y de las principales inquietudes de los beneficiarios, incluso sus prioridades respecto de la ayuda adicional.
- **Mapa de las estrategias de adaptación existentes:** contribuirá a identificar si las IME podrían reforzar las estrategias de adaptación positivas y limitar la dependencia de

los hogares de las que son negativas (tales como la descapitalización).

- **Mapa de servicios existentes para hogares de bajos ingresos y desempleados:** debería incluir la ayuda del gobierno, además de los planes de crédito y los programas de formación. Además de mostrar las brechas potenciales que una IME podría cubrir, este ejercicio identifica las formas de integrar programas potenciales en las estructuras existentes.
- **Identificación de políticas gubernamentales existentes destinadas a la población beneficiaria:** estas políticas pueden ser positivas o negativas y brindar una perspectiva más amplia de la situación que se prevé para la población beneficiaria en el mediano y largo plazo.
- **Obtención de estadísticas demográficas sobre desempleo y subempleo:** las estadísticas referidas al empleo pueden con frecuencia obtenerse de la OIT y también de la oficina nacional de estadísticas. Si bien no siempre son absolutamente confiables cuando se trata del mercado informal, se las puede utilizar para identificar algunas de las principales tendencias respecto del desempleo y el subempleo, por ejemplo, en relación con los problemas de género o con ciertos grupos etarios particularmente afectados por el desempleo.

6.1.3 Evaluación de la factibilidad de una IME

Al determinar la factibilidad de una iniciativa de esta índole, se deben llevar a cabo las siguientes tareas:

- **Evaluación del mercado:** uno de los componentes más importantes de una evaluación de factibilidad es, lógicamente, la evaluación del mercado. El objeto de esa evaluación es tener una idea del acceso al mercado y de su estabilidad, la estructura del mercado informal y el potencial de ciertas actividades generadoras de ingresos dentro del mercado. Al realizarla, es necesario centrarse tanto en la oferta como en la demanda, ya que los potenciales beneficiarios de estas iniciativas serán tanto compradores como vendedores. En vista de la importancia que esta evaluación tiene para todas las ayudas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha desarrollado sus

propias herramientas de evaluación del mercado, que deberían utilizarse como guía para este proceso¹⁷, sobre el cual se brindan más detalles en la sección III.

- **Mapa de las oportunidades y los recursos locales:** resulta fundamental tener una idea de cuáles son los conocimientos de los destinatarios de la ayuda y de las oportunidades de generación de ingresos que querrían aprovechar. La identificación de esos conocimientos y oportunidades y su comparación con las condiciones de mercado prevalecientes permiten obtener un rápido panorama de cuán realistas/rentables serían esas actividades, si los conocimientos de los beneficiarios satisfarían las normas del mercado y la cantidad de tiempo y recursos necesarios para respaldar esos proyectos.
- **La capacidad del CICR de brindar los bienes y recursos necesarios:** vinculada a los dos temas anteriores, está la cuestión de si el CICR podrá brindar los insumos y el soporte técnico que muy probablemente se necesiten. Ello dependerá de la disponibilidad de los artículos en el mercado local y de personal calificado.
- **Evaluación del acceso:** igualmente importante resulta el acceso del CICR a los beneficiarios para poder implementar adecuadamente y hacer un seguimiento de los proyectos referidos a estas iniciativas. Ello se puede determinar mediante una evaluación de la situación de seguridad y teniendo en cuenta además las cuestiones relativas al acceso estacional (por ejemplo, durante la temporada de las lluvias).
- **Dinámica comunitaria:** los proyectos de IME no implican una ayuda generalizada y es probable que algunos miembros de la comunidad no la reciban; en consecuencia, la dinámica de la comunidad local también puede resultar útil para determinar si poner o no en práctica tales proyectos y cómo. De igual modo, debe considerarse el impacto que los proyectos de esta naturaleza pueden tener en las relaciones cuyo objeto es generar una renta y en las actividades existentes en el ámbito de la comunidad.

17 CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Rapid assessment for markets, Guidelines*, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2014; *Market assessment guidance*, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2014.

6.2 Elaboración del proyecto

6.2.1 Identificación del grupo beneficiario

Dentro de la población beneficiaria general (por ejemplo, desplazados internos, civiles), se deben definir los criterios exactos que se utilizarán para identificar el grupo al cual está destinado el programa de IME. Esos criterios pueden consistir en una combinación de factores demográficos (tales como el índice de dependencia), económicos (por ejemplo, ocupación, presupuesto del hogar) y sociales (por ejemplo, personas viudas, personas mayores), y es conveniente elaborarlos junto con la comunidad local, generalmente con la ayuda de dirigentes comunitarios o de representantes de la sociedad civil. Es importante enfatizar que estas iniciativas no son una respuesta apropiada para todos los beneficiarios. En términos generales, no resultan adecuadas para determinados grupos, tales como los niños o los mayores, e incluso dentro de grupos beneficiarios aptos siempre hay un número significativo de hogares vulnerables que no cumplen con los criterios que les permiten percibir los beneficios de este tipo de ayuda. Los proyectos de IME se brindan a hogares vulnerables desde el punto de vista económico que demuestren contar con los conocimientos, la motivación y el espíritu emprendedor necesarios. Algunos de ellos y, a menudo, los más desposeídos no reúnen los requisitos para acceder a esta forma de ayuda. A fin de evitar este problema, se debe analizar cuidadosamente si este tipo de iniciativas constituye la mejor respuesta para un grupo beneficiario dado, y las delegaciones no deberían implementar esta clase de programas sin tener opciones posibles para los hogares más desposeídos. Lo antedicho puede implicar el uso de programas más orientados a la ayuda, acciones estructurales, un sistema de derivación a otras organizaciones o programas de ayuda social pertinentes.

6.2.2 Objetivos, indicadores y supervisión

Las IME son una herramienta económica que debería utilizarse para responder a una necesidad también económica. Si bien en algunos casos pueden generar beneficios psicosociales secundarios, éstos por sí solos no justifican la puesta en práctica de este tipo de iniciativa. Las IME son una ayuda costosa, pero hay formas más eficientes y efectivas de brindar apoyo psicosocial.

Objetivos

Al reflexionar sobre los objetivos e indicadores de un programa de IME, se debe diferenciar entre la recuperación de los ingresos y su diversificación. Si bien ambos mecanismos están destinados a fortalecer los medios de subsistencia de los hogares, tienen implicancias muy diferentes en lo que concierne a la formulación y a los objetivos específicos de un programa. Las necesidades de un empresario que vuelve a poner en marcha una empresa que solía ser rentable y que fue destruida son relativamente sencillas, si se las compara con las de una familia que recientemente perdió a uno de sus miembros que era el sostén del hogar. En el primer caso, este tipo de iniciativas puede resultar de utilidad para ayudar al empresario a recuperar su medio de vida, en tanto el segundo es bastante más complejo. A diferencia del microempresario que está en proceso de recuperación, el potencial beneficiario del segundo caso por lo general necesita ayuda psicosocial incluso antes de implementar una iniciativa del tipo mencionado, con frecuencia carece de experiencia en el tipo de empresa que desea iniciar y tiene un apoyo limitado de parte de otros integrantes de la familia. En tanto que una IME puede ser una solución apropiada para las necesidades económicas de estos beneficiarios, debe ser a su vez parte de una respuesta integral a sus necesidades más generales y gestionarse de manera intensiva.

En consecuencia, y si bien siempre se las debe considerar como actividades generadoras de ingresos, la forma de implementar estas iniciativas debería cubrir todo el espectro, desde donativos en condiciones relativamente flexibles hasta proyectos complejos que sean objeto de un monitoreo y de promoción sistemáticos.

Esto implica que, en contextos en los que diferentes tipos de grupos beneficiarios reciben ayuda a través de estas iniciativas, quizás exista la necesidad de un enfoque múltiple, en el que algunos beneficiarios reciban más ayuda y sean objeto de un seguimiento más estricto que otros.

Indicadores de desempeño

El indicador de efectividad más común es el incremento porcentual de los ingresos de los hogares que puede atribuirse directamente a las IME, junto con la cantidad de hogares que

reciben ayuda y que han logrado superar la línea de pobreza. Cada uno de esos indicadores brinda datos incompletos cuando se los utiliza por sí solos. Separadamente, ambos presentan las mismas deficiencias. En primer lugar, pierden significado al carecer de información relativa al ingreso básico del hogar. De hecho, un hogar con un ingreso básico de US\$ 1 incrementará sus ingresos en un 40% si la IME le permite generar al menos 40 centavos de dólar. De igual modo, se habrá logrado que un hogar cuyo ingreso está solo US\$ 1 por debajo del umbral de pobreza supere ese límite si una IME le permite generar un dólar adicional. Sin embargo, al utilizarlos en forma combinada, los dos indicadores funcionan mejor, ya que la naturaleza proporcional del primer indicador complementa la naturaleza normativa del segundo. De todos modos, adolecen de problemas vinculados a variaciones en el tamaño de los hogares. El valor del donativo rara vez varía de un hogar a otro. Así, los indicadores expresados en términos del ingreso del hogar tienen un ligero sesgo a favor de los hogares más pequeños. Del mismo modo, el tamaño del hogar varía con el tiempo y estos indicadores pueden llegar a exagerar el impacto de las iniciativas en aquellos casos en los que un hogar ha perdido a uno de sus miembros y sostén de familia mientras se desarrolló la iniciativa (por ejemplo, como consecuencia de migración, fallecimiento o matrimonio)¹⁸. En consecuencia, quizás sean preferibles los indicadores expresados en términos absolutos en relación con un umbral atado al tamaño de familia promedio. A modo de ejemplo, puede decirse que las IME permiten que los hogares generen ingresos adicionales equivalentes al 50% del costo de la canasta oficial básica de alimentos para una familia de cuatro personas.

Marco de seguimiento de los resultados

El objetivo del marco de seguimiento de los resultados es garantizar que la lógica que subyace a la formulación de un programa se sustente a través de las fases de implementación y evaluación del desempeño. No obstante lo anterior, es muy frecuente que dicho marco se considere como una mera formalidad asociada a la formulación del programa y que, por ende, no se lo utilice lo

¹⁸ El impacto de una IME también puede subestimarse en contextos en los que la noción de hogar es amplia y quien maneja el presupuesto familiar para toda la familia extendida es una sola persona.

suficiente para orientar los procedimientos de éste. A modo de ejemplo, en muchos contextos no es infrecuente que los proyectos de IME se aprueben a pesar de que el plan de negocios del hogar indique que los ingresos que se prevé recibir de la microempresa están por debajo del indicador de desempeño del programa. El uso insuficiente del marco de seguimiento de los resultados también puede deberse a que a veces no se dedica la atención suficiente a su elaboración. Resulta *crucial* que dicho marco refleje adecuadamente las especificidades locales y que todo el personal vinculado con el programa lo entienda.

6.2.3 Viabilidad, requisitos previos y sostenibilidad de los proyectos (monto promedio)

Los proyectos que más probablemente soliciten los beneficiarios deberían identificarse teniendo en cuenta las estrategias de adaptación, las preguntas formuladas durante el monitoreo que se realiza luego de la distribución, las actividades más populares en el mercado informal y las microempresas que gozan de mayor popularidad y que cuentan con el respaldo de las instituciones de microfinanciamiento. Deberían analizarse los gastos, los ingresos y los flujos de caja previstos, a fin de determinar la rentabilidad de cada proyecto. Sobre la base de este análisis, deberían identificarse los aportes del CICR como así también aquello que éste no brinda y que el beneficiario necesita para que el proyecto prospere. Ese análisis debería posibilitar la determinación del valor promedio de un proyecto.

Determinación del monto del donativo

Una de las dificultades que surgen al elaborar un programa de IME es determinar el monto apropiado del donativo. El monto promedio que se necesita para el lanzamiento de una microempresa varía mucho de un contexto a otro. Un donativo por un monto insuficiente puede afectar significativamente la efectividad del programa, en tanto que una excesiva generosidad puede tener un efecto adverso en su eficiencia. Los beneficiarios de los programas de ayuda que ya han iniciado una microempresa o tienen interés en hacerlo son, obviamente, la fuente más importante de información. El costo de iniciar una microempresa también varía según el tipo de actividad de que se trate, por lo que es necesario estar atento a la variedad de actividades que el monto de un donativo puede respaldar. De

hecho, si bien pueden iniciarse varias actividades generadoras de ingresos con una suma relativamente baja, un exceso de actividades puede traducirse en una saturación del mercado. También puede poner en riesgo el enfoque desde abajo hacia arriba, al obligar a los beneficiarios a elegir una actividad en la que quizás no estén verdaderamente interesados. En consecuencia, no se debería analizar el monto mínimo necesario para iniciar una microempresa “estándar”, sino procurar determinar el importe mínimo que se necesita para permitir que la mayoría de los beneficiarios inicien la microempresa que hayan elegido. A tal fin, resulta útil también consultar a otras partes interesadas pertinentes. En contextos en los que hay IMF confiables, el importe máximo y el importe promedio del primer crédito otorgado a los microemprendedores suelen ser indicadores útiles del valor del donativo necesario para ayudar a los aspirantes a microemprendedores. Además, quienes brindan formación profesional suelen contar con abundante información sobre los costos que los exalumnos deben afrontar al iniciar sus microempresas.

En algunos contextos, quizás valga la pena considerar la posibilidad de otorgar donativos de montos diferentes para distintos fines. A modo de ejemplo, algunos hogares pueden no tener la capacidad para iniciar una microempresa destinada a generar un ingreso importante en efectivo, pero sí para beneficiarse de un proyecto que mejore su producción de alimentos. En esos casos, un donativo de ayuda destinado a respaldar el autoconsumo y por un importe significativamente menor que el de la IME quizás resulte una opción más adecuada, que además puede ofrecerle al CICR una alternativa para algunos de los hogares que, a pesar de su evidente vulnerabilidad, no reúnen los requisitos para acceder al programa de IME. Dicho de otro modo, el programa de ayuda se implementaría como un programa separado de la iniciativa, pero ambos utilizarían mecanismos de desembolso de efectivo similares. Además de ahorros en costos operativos, este mecanismo permitiría que los beneficiarios del programa sean derivados al programa de ayuda cuando ello sea lo más apropiado. El hecho de hacer una diferenciación entre consumo propio y generación de ingresos y de aplicar diferentes valores de donativos para cada objetivo puede además contribuir a dar respuesta a algunas de las

dificultades que existen en determinados contextos con los proyectos de explotación ganadera.

Proyectos de explotación ganadera

Estos proyectos suelen contarse entre los más populares en zonas rurales y periurbanas, pero también son los que con frecuencia fracasan al momento de cumplir con los objetivos de generación de ingresos. Ello puede atribuirse al hecho de que, dadas las distintas variables que se deben tener en cuenta, a menudo su rentabilidad es más difícil de predecir. En consecuencia, algunos beneficiarios no logran manejarlos de modo tal de obtener rentabilidades óptimas; es importante entonces analizar adecuadamente dicha rentabilidad con la ayuda de especialistas en la materia en el contexto pertinente, y que los beneficiarios reciban un asesoramiento adecuado en materia de veterinaria y comercialización. Si bien por lo general no se recomienda la creación de paquetes de IME predeterminados, porque tienden a obstaculizar el proceso desde abajo hacia arriba que es fundamental para su éxito, esa modalidad de trabajo ha demostrado ser una opción útil en el caso de los proyectos de explotación ganadera, puesto que permiten garantizar la provisión de una combinación apropiada de piensos, atención veterinaria y cabezas de ganado para que el proyecto resulte rentable.

Otro de los motivos que explican el peor desempeño de estos proyectos es que, en las zonas rurales, los hogares motivados, capaces y vulnerables a menudo no pueden presentar una propuesta de IME adecuada y que genere ingresos, simplemente porque no hay un mercado viable en su entorno, hecho que también los impulsa a solicitar un proyecto de este tipo, ya que cuentan con pocas alternativas. Las propuestas aceptadas suelen ser buenas como medidas de sustitución del gasto, ya que mejoran la autosuficiencia nutricional y la situación social. Los proyectos se traducen también en mejoras en cuanto a la inclusión social y, por ende, en una mayor capacidad para hacer frente a las conmociones que puedan afectar la subsistencia. En tales casos, otra opción para estos proyectos de explotación ganadera consiste en agruparlos dentro de un programa sectorial por separado. Así, se puede implementar un programa a mayor escala y más eficaz en cuanto a costos.

Proyectos grupales

Los proyectos grupales son una de las alternativas que con frecuencia se proponen cuando hay limitaciones presupuestarias o dificultades para elegir a los beneficiarios. Sin embargo, se los debe evitar. La mayoría de los intentos de alentar a los beneficiarios para que presenten su solicitud en forma grupal han fracasado. En consecuencia, esta opción solo debería implementarse en circunstancias muy específicas y ciertamente no como una forma de responder a las limitaciones presupuestarias o a los problemas de elección de los beneficiarios.

A continuación se enumeran los factores determinantes comunes para que los proyectos grupales prosperen:

- El grupo es una reunión genuina y voluntaria de personas que ya tenían relación o bien se conocían mucho antes de que éste se formara. Los miembros del grupo deberían preferentemente tener experiencia previa en el manejo de activos compartidos.
- Todos los miembros del grupo participan activamente del proyecto.
- Un proyecto grupal se pone en práctica porque el proyecto necesita fondos iniciales que superan el valor del donativo individual, porque los miembros quieren aunar el riesgo asociado con el proyecto o porque cuentan con activos o competencias complementarios.
- Los proyectos grupales que prosperan suelen tener menos de cinco miembros.

Para más detalles sobre cómo analizar la viabilidad, los prerrequisitos y la sostenibilidad de los proyectos, remitirse a la sección III.

6.2.4 Cómo identificar, informar y consultar a los informantes clave

Los informantes clave incluyen por lo general a personas que trabajan en los ámbitos técnico y político. El hecho de consultarlos cumple dos objetivos, a saber: por un lado, solicitar su asesoramiento sobre la formulación del programa; por el otro, lograr su respaldo, para lo cual se les informa sobre el programa y se procura su participación en él desde un comienzo.

Los informantes clave pueden ser:

- **Representantes del gobierno:** son por lo general funcionarios ministeriales y asociados clave a los que se debe incluir desde el principio. Estas personas deberían estar informadas acerca de los objetivos y de los enfoques del proyecto, y recibir información periódica sobre sus avances. Si un programa tiene un componente de dinero en efectivo, es necesario explicar claramente el sistema de selección y seguimiento, a fin de despejar cualquier temor sobre el uso indebido de los fondos. Mantener una sólida relación con las autoridades del ámbito ministerial a menudo es crucial para que los administradores del programa puedan obtener el apoyo necesario al tratar con las municipalidades. Asimismo, si el CICR mantiene buenas relaciones con autoridades de alto rango, es probable que las municipalidades se sientan más responsables ante la Institución durante la selección y el seguimiento de los beneficiarios.
- **Especialistas técnicos:** pueden ser miembros del personal de ministerios especializados (como el de Agricultura), representantes de cooperativas, profesionales del área (veterinarios) o miembros de universidades o institutos de formación. Estas personas resultan útiles en un comienzo para verificar los supuestos sobre la viabilidad de los conjuntos de IME y para llamar la atención sobre potenciales escollos. En una etapa posterior, se puede recurrir a ellos o contratarlos para que supervisen los programas que tienen un importante componente de fortalecimiento de capacidades técnicas.
- **Otros actores:** por último, también se debería informar a otros actores del sector humanitario, en particular a los que implementan programas similares. Se deberían establecer sistemas para evitar la duplicación y garantizar la complementariedad y la coordinación.

6.2.5 Coordinación logística y administración - Mecanismos de supervisión

De preferencia, los programas de IME deberían implementarse a través de transferencias condicionales de dinero en efectivo. En estos casos, la formulación y la implementación del

programa requieren una estrecha colaboración entre los equipos de Administración y EcoSec. En las raras oportunidades en que el efectivo no es una opción, también el equipo de logística desempeña un papel crucial. En consecuencia, el equipo de administración (y el de logística, cuando corresponda) debería participar activamente en el proyecto desde el principio, a fin de que cuente con tiempo suficiente para examinar el modo de aplicar sus procedimientos respectivos para respaldar mejor el programa. Antes de proceder a su lanzamiento, conviene hacer una prueba piloto de todo el proceso, en particular de las líneas de comunicación y los plazos, a fin de asegurarse de que todos estén de acuerdo respecto de sus papeles y responsabilidades respectivos. Si bien puede parecer trivial, este paso es fundamental, ya que la experiencia ha demostrado que muchos de los cuellos de botella que se producen inicialmente durante el lanzamiento de programas de esta naturaleza son internos. En la sección III se incluyen detalles adicionales sobre los procedimientos de transferencia de efectivo para IME.

6.2.6 Recursos (humanos, presupuestarios, de equipamiento, de tiempo)

Al planificar los recursos necesarios, se deben tener en cuenta dos puntos clave: en primer término, las IME suelen insumir más recursos y tiempo que las ayudas estándar y las destinadas a las actividades productivas. El error que más frecuentemente se comete al planificar los programas consiste en fijar metas poco realistas en cuanto al número de beneficiarios y solicitar recursos humanos insuficientes. La cantidad de beneficiarios y recursos que se necesitan para el lanzamiento de un programa dependen de si éste está destinado a respaldar a microemprendedores existentes que se están recuperando de un impacto negativo o a ayudar a hogares vulnerables que desean poner en marcha nuevas actividades que les permitan generar ingresos. Si el objetivo es fundamentalmente el primero, puede tener una estructura menos compleja, en particular si se puede identificar con facilidad a los beneficiarios afectados.

Otro factor clave que contribuye a los requisitos en materia de recursos humanos es si el programa se implementa en efectivo o en especie, como se indica en el estudio de caso 8.

Tanto la cantidad como la calidad de los recursos humanos son cruciales para el éxito de un programa. Se debería comenzar con menos de 100 proyectos por funcionario en el terreno, teniendo en cuenta que el programa evoluciona y que parte de la supervisión se puede tercerizar a fin de liberar personal para otras etapas más exigentes dentro del ciclo del programa. Con prescindencia de la cantidad de personal involucrado, un objetivo realista para el primer año de la implementación debería abarcar no más de unos centenares de proyectos.

En el momento de asignar personal al proyecto piloto, se debe tener en cuenta la antigüedad de los funcionarios en el terreno, ya que, de prosperar, el programa puede crecer considerablemente. En consecuencia, en algún momento durante el proyecto piloto se debería involucrar al personal superior en el terreno, para evitar que se sienta desplazado cuando el programa adquiera mayores dimensiones.

Por último, es fundamental recordar que gran parte del éxito del programa dependerá de cuán dispuesta esté la administración a destinarle recursos. En consecuencia, es necesario explicar claramente sus objetivos y requisitos, ya que esto ayudará a lograr la participación de las personas internamente y a moderar las expectativas.

Más allá de establecer un presupuesto apropiado para el programa, es necesario administrar apropiadamente los potenciales recortes presupuestarios. La gerencia superior debe ser advertida acerca de los riesgos de reducir el valor del donativo como primera reacción al enfrentarse a la necesidad de aplicar recortes presupuestarios. Como ya se indicó, es probable que un donativo por un importe menor reduzca la variedad de proyectos que se pueden poner en práctica en forma realista con una IME. En algunos casos, esto puede obstaculizar la versatilidad de un programa de este tipo y afectar tanto su alcance como su efectividad. Es necesario evaluar cuidadosamente los recortes presupuestarios; cuando el programa está bien calibrado, la opción más sensata es disminuir el número de beneficiarios esperados.

A continuación se enumeran los posibles miembros de una IME y sus tareas. Cabe destacar que no todos los cargos son obligatorios en todos los contextos y que ciertas tareas se pueden tercerizar en caso necesario¹⁹.

Supervisores locales

Los supervisores locales realizan la supervisión en el terreno y son una fuente local de apoyo e información para los beneficiarios. En caso necesario, pueden derivarlos a otras fuentes locales para obtener información sobre un tema dado. Permiten una supervisión más estricta que la que puede lograr el personal del CICR en el terreno y, a veces, a un costo menor. Los supervisores locales transmiten la información al personal del CICR en el terreno, con el que trabajan en estrecha cooperación.

Necesitan comprender cabalmente los fines y objetivos de las IME y recabar información sobre el avance de cada proyecto, así como comentarios y observaciones sobre su implementación en general. Sin embargo, la evaluación del impacto y la corrección de los errores en la distribución están, en gran medida, a cargo de los funcionarios del CICR en el terreno.

Ingenieros agrónomos

Los ingenieros agrónomos son elementos fundamentales de un equipo dedicado a las IME, en especial en zonas rurales y periurbanas. Participan activamente en la supervisión y brindan apoyo en los casos de ayuda para la agricultura (víveros, producción a campo abierto, etc.).

Para la implementación de dichas iniciativas, el CICR generalmente hace una diferenciación entre los agrónomos consultores de nivel intermedio y superior. Los primeros se dedican exclusivamente a desarrollar tareas en el terreno, como asesorar a los beneficiarios sobre las mejores prácticas, supervisar proyectos, tratar plagas, evaluar las cosechas y organizar las sesiones de capacitación, en tanto que los segundos realizan esas mismas tareas pero, además, prestan asesoramiento sobre la formulación

¹⁹ Si bien la tercerización de determinadas tareas puede tener muchas ventajas, se debe prestar atención a la formulación de los incentivos y a los sistemas de información que garantizan que se alcancen los niveles de servicios deseados.

del programa, la compra de insumos agrícolas y el calendario de tareas según las estaciones, además de brindar información de suma importancia sobre el mercado para los cultivos locales.

Veterinarios

Los veterinarios desarrollan tareas de soporte y supervisión. También deberían participar en la formulación del programa. Su principal función es visitar a los beneficiarios y asesorarlos sobre la alimentación del ganado y sobre cómo mejorar las condiciones de los establos para sus animales. También controlan la salud del ganado y, de ser necesario, se encargan de su tratamiento, el cual no siempre corre por cuenta del CICR.

Funcionarios en el terreno

Los funcionarios en el terreno desempeñan múltiples tareas. Participan en cada una de las etapas y son en definitiva responsables de su éxito. Necesitan un plazo de aproximadamente dos años para familiarizarse por completo con la totalidad de las tareas y deberes que un programa de este tipo implica (entre otros, establecer un plan anual para su oficina, dirigir a los supervisores locales, coordinar a los consultores, organizar la divulgación de información, realizar las entrevistas en los hogares y organizar las distribuciones). Un funcionario capacitado puede realizar en promedio de 7 a 8 entrevistas de selección por día hábil, o entre 10 y 12 visitas de supervisión. Por lo general, supervisa alrededor de 60 a 70 proyectos de IME simultáneamente, es decir, alrededor de 100 proyectos por año. Dichas cifras pueden variar significativamente según el contexto y la distancia que haya entre los beneficiarios y las oficinas en el terreno, la relación entre postulantes y beneficiarios aceptados y el respaldo que ha de brindarse a estos últimos.

Los funcionarios en el terreno (tanto jerárquicos como no jerárquicos) desarrollan tareas similares, pero los primeros además tienen a su cargo la coordinación general del equipo de la oficina dedicado a estas iniciativas, así como la presentación de informes.

Responsable del programa

Es la persona encargada del desarrollo del programa, de informar sobre él y de controlar su calidad en general. Decide cuáles son los objetivos del programa para el año, supervisa la planificación anual de las oficinas en el terreno y hace un seguimiento de sus avances. Coordina los recursos humanos asignados a la iniciativa y se asegura de que cuenten con el apoyo y la formación suficientes. Hace lo posible para garantizar que todas las oficinas en el terreno adopten un enfoque sistemático y que los procedimientos se respeten y comprendan. También se encarga de la detección de problemas y es la persona a la que recurren los funcionarios en el terreno. Otra de sus tareas es actualizar las herramientas del programa y los procedimientos operativos estándar.

6.2.7 Marco de responsabilidad

Un elemento crucial de todos los programas de EcoSec es garantizar que la formulación y la implementación del programa se realicen de acuerdo con procedimientos que maximicen la responsabilidad del CICR ante sus beneficiarios. Los programas deben elaborarse de conformidad con las *Minimum Practices for Accountability to Affected Populations* (Prácticas mínimas de responsabilidad hacia poblaciones afectadas)²⁰ del CICR. Cabe destacar que, además de las medidas en esta materia que se aplican a todos los programas de ayuda, hay requisitos adicionales cuando se trata de ayudas para actividades productivas, como sucede con las IME. A continuación se incluye una reseña de los puntos más salientes referidos a dichas iniciativas. Para más información, remitirse a las prácticas mencionadas.

²⁰ CICR, *Minimum Practices for Accountability to Affected Populations*, CICR, Ginebra (documento interno).

Puntos críticos para garantizar la existencia de un marco de rendición de cuentas apropiado

- Se establece un mecanismo apto para recibir quejas/denuncias sobre la calidad y oportunidad de las actividades y responderlas. El mecanismo debería contar con sistemas para hacer frente a quejas/denuncias más delicadas (incluso las que tienen que ver con fraudes, abuso y explotación sexual vinculados al programa).
- Se identifica más de un canal para recibir las quejas/denuncias, de modo tal de garantizar que los diferentes grupos dentro de la comunidad puedan plantearlas en forma segura y efectiva.
- Se establece una base de datos de quejas/denuncias y comentarios, que se utiliza para analizar las tendencias a lo largo del tiempo y desde diferentes ubicaciones.
- El enfoque para recibir y responder a las quejas/denuncias se formula con el aporte de los miembros de la comunidad, para garantizar así que resulte seguro, que no constituya una amenaza y que esté al alcance de todos (con inclusión de hombres y mujeres, niños y niñas y grupos vulnerables y marginados).
- El mecanismo de presentación de quejas/denuncias y respuesta del programa está documentado y responde a las siguientes preguntas:
 - ¿Qué objetivo y limitaciones tiene el mecanismo?
 - ¿Cómo pueden plantearse las quejas/denuncias (con inclusión de una opción para las que están vinculadas al personal)?
 - ¿Qué medidas se adoptarán para darles respuesta (en particular, cómo se investigarán y en qué plazos)?
 - ¿Cuál será la manera apropiada de hacer frente a las acusaciones de explotación y abuso (incluyendo aquellas de índole sexual)?
 - ¿Qué respuesta se dará a las quejas/denuncias?
 - ¿Qué se hará para garantizar la confidencialidad y que no haya represalias?
 - ¿Cómo se manejarán y derivarán adecuadamente las quejas/denuncias no comprendidas en el alcance del mecanismo?
- La información acerca del programa se comunica mediante un lenguaje, formatos y medios que resulten accesibles y comprensibles para los beneficiarios y las comunidades afectadas, con inclusión de grupos vulnerables y marginados.
- Se informa a los beneficiarios y a las comunidades acerca de:
 - los aspectos esenciales del cometido, los valores y el papel del CICR;
 - los criterios y el proceso para la selección de los beneficiarios;
 - los objetivos del programa, las fechas de inicio y finalización y las actividades planificadas;
 - la conducta que se puede esperar de todo el personal del CICR durante las transacciones del programa/proyecto entre la Institución y los beneficiarios;
 - en el caso de las ayudas en efectivo, se debería brindar información financiera clave sobre el importe que se va a transferir;
 - para el caso de las ayudas para actividades productivas solamente: se comparte información financiera necesaria acerca del programa con los beneficiarios y las comunidades en cuestión;
- los beneficiarios y las comunidades involucrados pueden identificar fácilmente al personal y a los voluntarios, según el contexto;

- el personal en el terreno tiene acceso a información sobre el programa (según se reseña en la propuesta y en los planes para el programa) y es consciente de su papel en cuanto a compartir los detalles con las personas;
- se identifican los métodos de preferencia para compartir información, sobre la base del aporte de la comunidad en cuestión;
- se brinda una opción para aceptar comentarios y observaciones sobre la información compartida;
- se mantiene comunicación continua a lo largo de los programas, a fin de mantener informados a los beneficiarios y a las comunidades;
- se informa a los beneficiarios y a las comunidades sobre los avances del programa y sobre los cambios en los planes de implementación;
- los equipos verifican si la información llega al público al que está destinada;
- se informa a las comunidades acerca de su derecho de formular comentarios y presentar quejas/denuncias;
- el personal del programa comprende la diferencia entre comentarios y quejas/denuncias y la importancia de ambas para mejorar la calidad del programa;
- se informa al personal, a los voluntarios, a los beneficiarios y a las demás partes interesadas de la comunidad acerca del enfoque (los procedimientos) para el manejo de quejas/denuncias; se brinda formación cuando es necesario;
- los comentarios y las quejas/denuncias que el personal en el terreno recibe como parte de su labor cotidiana llega a los responsables, para garantizar que se las utilice;
- los responsables se aseguran de que las quejas/denuncias se manejen de manera sistemática (lo cual incluye registrarlas y revisarlas periódicamente);
- se da respuesta a las quejas/denuncias;
- se adoptan medidas para adaptar los programas sobre la base de los comentarios y observaciones y de las quejas/denuncias tan pronto como sea posible y factible;
- las comunidades y los socios se involucran en el mecanismo de comentarios/quejas/denuncias;
- se agregan las competencias y capacidades existentes en el ámbito de la comunidad como parte de la implementación del programa (lo cual incluye brindar fortalecimiento de capacidades para que las personas puedan desempeñar un papel cada vez más preponderante en la implementación del programa);
- se enseña a los beneficiarios y a los miembros de la comunidad (con inclusión de hombres y mujeres, niños y niñas y personas de grupos vulnerables y marginalizados) a supervisar por sí mismos el avance del programa;
- se realizan revisiones periódicas del programa con los beneficiarios y las comunidades para comprender el grado de satisfacción que existe con éste, incluso su percepción de la relación precio/calidad.

6.3 Implementación

6.3.1 Prueba piloto del programa

Como ya se indicara, la escala de las IME no es ilimitada. La experiencia previa ha demostrado que si bien es posible incluir a entre 1000 y 2000 hogares por año, la tarea resulta muy problemática, al menos durante el primer año de la implementación. Cuando las IME se utilizan como ayuda para la recuperación en una etapa temprana, quizás resulte necesario lanzar un programa de proporciones considerables desde un principio. Sin embargo, al considerar la posibilidad de poner a prueba nuevos enfoques, quizás sea aconsejable implementar primeramente un proyecto piloto.

A continuación se enumeran los puntos clave que se han de tener en cuenta para que dicho proyecto prospere:

- Comenzar a una escala pequeña: asegurarse de que el tamaño del proyecto piloto permita dedicar tiempo suficiente a hacer un estrecho seguimiento de cada uno de los hogares que recibieron ayuda, de modo de poder extraer conclusiones significativas. Los proyectos piloto implementados en el pasado han contado con una población reducida, que no superó los 24 hogares.
- Hacer un seguimiento estricto: asegurarse de contar con los recursos humanos necesarios como para documentar las enseñanzas y adaptar los procedimientos en función de ellas.
- Probar diferentes enfoques: no hay que tener miedo de probar diferentes enfoques y cometer errores. Un proyecto piloto exitoso no es aquél que se pone en práctica sin problemas, sino el que permite obtener enseñanzas suficientes como para ampliar la escala del programa sin toparse con problemas imprevistos.

6.3.2 Elección de la zona

Una vez que se ha definido claramente el grupo beneficiario, es necesario identificar las zonas potenciales en las que se realizará el lanzamiento del programa. Esto se basa en el conocimiento que el funcionario que trabaja en el terreno tiene de la población destinataria en la zona bajo su responsabilidad y, cuando procede, también en otros indicadores, entre los que

se cuentan los índices basados en cuestionarios o una combinación de indicadores de vulnerabilidad indirectos que pueden resultar apropiados en el contexto en cuestión, como se ilustra en el estudio de caso 4.

La clave radica en asegurarse de que el tamaño de la zona sea manejable en cuanto al número de proyectos potenciales y que su elección por sobre otras se pueda justificar en términos de vulnerabilidad. Para evitar confusiones durante el proceso de presentación de las solicitudes, es importante que las zonas en las que se brindará la ayuda estén definidas en términos geográficos y que el público en general comprenda claramente sus límites. En consecuencia, es aconsejable utilizar entidades geográficas que cuenten con reconocimiento administrativo. La dimensión de una zona de ayuda puede ir desde un único centro colectivo hasta toda una región. De este modo, las oficinas en el terreno gozan de relativa libertad para adaptar el tamaño de cada zona a su presupuesto y a los recursos humanos de que disponen. En este proceso, deben tenerse en cuenta el porcentaje de la población beneficiaria que presentará solicitudes y el porcentaje de postulantes que se elegirá. Los factores tales como la vulnerabilidad extrema de la población beneficiaria que vive en la zona designada, una campaña de difusión sobre el programa o un cambio en los criterios de selección pueden afectar los índices mencionados y deben en consecuencia tenerse en cuenta.

La elección final de la zona beneficiaria se basa en una combinación de consideraciones de índole práctica (la distancia desde la oficina, el tamaño, la cantidad y concentración de potenciales postulantes) y de parámetros operativos (por ejemplo, las condiciones de vida de la población destinataria de la ayuda o la existencia de mercados para productos determinados).

Estudio de caso 6. Elección de la zona en la Franja de Gaza

Ante el aumento de la inseguridad económica y del desempleo en la Franja de Gaza, en el año 2004 el CICR decidió implementar ayudas para actividades productivas. Al tratarse de una de las zonas más densamente pobladas del mundo y con un importante segmento de su población por debajo de la línea de pobreza, una de las primeras dificultades consistió en elegir a los beneficiarios de la ayuda. El CICR tuvo que recurrir a una combinación de criterios a fin de asegurarse de que sus programas efectivamente llegaran a los más necesitados y tuvieran un impacto óptimo.

El proyecto de botes de pesca

Luego de un ejercicio de mapeo para identificar las zonas geográficas en las que las personas eran especialmente vulnerables, el CICR localizó las profesiones más afectadas por las condiciones económicas imperantes. Luego cruzó las conclusiones de ambas evaluaciones y, sobre la base de los resultados obtenidos, lanzó un programa de apoyo a la pesca en el norte de la Franja de Gaza, zona que, por estar rodeada de asentamientos israelíes, había sido objeto de importantes restricciones durante varios años. Además de ser la actividad económica más perjudicada, se eligió a la industria pesquera por sus vínculos con otras actividades económicas, lo que permitió garantizar un importante efecto de derrame en la economía de la zona en su conjunto. El programa puso el foco en ese sector, pero mantuvo un marcado énfasis en el enfoque desde abajo hacia arriba, de modo que los pescadores pudieran elegir individualmente los insumos que les resultaban más útiles. A través de este programa, el CICR ayudó en forma directa a 200 hogares mediante el acondicionamiento de 19 de los botes de pesca más grandes, conocidos como *shanshullas* y la provisión de insumos, que incluyeron desde redes de pesca hasta motores y carpintería.

Mediante mecanismos de elección similares, el CICR lanzó programas de ayuda para los propietarios de viveros y para los pastores beduinos en las zonas más seriamente golpeadas por el conflicto.

Programa de empleo juvenil

El análisis de las tendencias del empleo en la Franja de Gaza mostró que los jóvenes de entre 20 y 25 años constituían el segmento más inactivo de la población desde el punto de vista económico. La dificultad de lanzar un programa destinado a permitirles revertir esta situación se basó en individualizar a jóvenes vulnerables que contaban con la motivación y con las aptitudes necesarias para iniciar actividades generadoras de ingresos. Para ello, se permitió a los jóvenes que se habían graduado con éxito de un centro de formación profesional que presentaran la solicitud de donativos para actividades productivas. La formación profesional estaba altamente subsidiada en la región y sus usuarios eran fundamentalmente las familias más pobres. Los jóvenes que estaban en mejor situación iban a la universidad, de modo que las instituciones de formación profesional sirvieron, convenientemente, como filtro de vulnerabilidad y garantía de que los beneficiarios contaban con las competencias y la motivación necesarias.

6.3.3 Secuencia de las medidas de ayuda

Las oficinas en el terreno determinan en qué momento se brinda la ayuda y establecen una lista de rotación (el orden en que se cubre cada zona). Se debería tener en cuenta la necesidad de llevar a cabo una ayuda estacional específica en una zona dada, por ejemplo, la provisión de invernaderos, así como la accesibilidad de las zonas más remotas en ciertos momentos del año. Sin embargo, y en la medida de lo posible, las zonas contiguas desde el punto de vista geográfico deberían figurar una después de la otra en la lista de rotación, de modo de no tener que monitorear proyectos en una zona, distribuir proyectos en otra y elegir postulantes en una tercera ubicada en otro lugar. Se debería elaborar un plan de acción con plazos y objetivos claros para cada actividad y región.

6.3.4 Divulgación

Su importancia se suele subestimar, pero constituye en realidad un paso clave en la aplicación del programa, ya que es el primer medio a través del cual se puede preseleccionar a los posibles postulantes. El tono y contenido de la información y el canal utilizado para comunicarla deben servir para alentar a los postulantes aptos (personas vulnerables capaces de trabajar) y desalentar a los que no lo son. Se debe dejar en claro a todos los potenciales beneficiarios que se realizará un proceso de selección y que los postulantes que no satisfagan los criterios no recibirán la ayuda de una IME. No obstante lo anterior, y como ya se indicara, es necesario implementar, desde las primeras etapas de la elaboración del proyecto, un sistema para derivar a otros planes de ayuda a los postulantes que son vulnerables, pero que no reúnen los requisitos para estas ayudas.

Una buena idea es informar en detalle a un referente local (por ejemplo, el secretario de una sección de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja) acerca del proceso. Ese referente es por lo general quien distribuye las solicitudes.

Una buena divulgación puede hacer una gran diferencia para evitar potenciales problemas en el futuro y no se la debe desestimar como un mero trámite de rutina.

Canales de comunicación

A fin de generar conciencia acerca del programa, se puede recurrir a una combinación de canales de comunicación diferentes. Como ya se indicó, la elección del canal puede jugar un papel decisivo para garantizar que la comunicación esté dirigida fundamentalmente a la población beneficiaria y no a quienes quieren beneficiarse ilegítimamente del programa. De igual modo, los canales de comunicación se deben idear de modo tal que los beneficiarios puedan hacer oír sus quejas/denuncias, plantear inquietudes y apelar la decisión de denegarles la solicitud. Lo antedicho resulta crítico para incrementar la responsabilidad del CICR ante los beneficiarios y no debería limitarse a las IME exclusivamente. Hay que tener en cuenta que los canales de comunicación deben adaptarse a su objetivo; en otras palabras, se pueden utilizar canales diferentes para recabar las inquietudes y solicitudes que reciben las personas a quienes se recurre para difundir el programa.

Además de las herramientas de comunicación más formales (como afiches, programas de radio y folletos) hay otros métodos más informales y a la vez específicos que pueden contribuir a limitar el público destinatario, entre los que se incluyen:

- Lugar de distribución: para promover el programa entre los beneficiarios de acciones de emergencia, se puede utilizar como plataforma de comunicación el lugar de distribución de socorros.
- “Relevos” locales: se puede recurrir a representantes locales que en general están en contacto con el segmento de la población al que está dirigida la ayuda (por ejemplo, voluntarios de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja) para que promuevan el programa.
- Multiplicadores: la información se transmite a algunos dirigentes de la comunidad (multiplicadores), que luego la difunden de boca en boca.

Mensajes e información clave

Los afiches y folletos deben indicar claramente:

- quién tiene derecho a solicitar su inclusión en el programa;
- los límites exactos de la zona a la que está dirigida la ayuda;

- el plazo para presentar la solicitud;
- dónde obtener y devolver las solicitudes;
- los fines y objetivos de los donativos para actividades productivas;
- los criterios de selección (por ejemplo, la vulnerabilidad y el impacto esperado del proyecto);
- las obligaciones de los postulantes y los beneficiarios (tales como aceptar el monitoreo);
- cómo, dónde y a quién se pueden hacer llegar las quejas/denuncias y los comentarios y observaciones sobre el programa;
- cómo se gestionan las quejas/denuncias;
- un número de contacto para las preguntas.

A continuación se incluyen los mensajes clave que se han de transmitir:

- el programa utiliza un enfoque desde abajo hacia arriba, en virtud del cual quien presenta la solicitud propone el proyecto que le resulta más apto;
- el programa se limita a los hogares más vulnerables de la comunidad;
- la ayuda no está garantizada: se priorizarán los proyectos convincentes que hayan propuesto los postulantes más vulnerables;
- se visitará a todos los postulantes para analizar sus proyectos propuestos con mayor grado de detalle.

Qué evitar

- No proponer proyectos genéricos: esto reducirá el riesgo de que los postulantes copien una idea en lugar de evaluar detenidamente qué es lo más conveniente para ellos. Por ejemplo, referirse a los proyectos mediante términos o expresiones tales como “ganado” o “insumos agrícolas” en vez de “cerdos” o “viveros”.
- No divulgar información entre un público demasiado numeroso de una sola vez.

6.3.5 Proceso de presentación de solicitudes

Uso de relevos locales

Además de divulgar información acerca del programa, los relevos locales pueden contribuir al proceso de presentación de las solicitudes. Su ventaja radica en que el punto de distribución y recolección de las solicitudes está más cerca de los beneficiarios. Esto resulta más conveniente para ellos y les brinda un punto focal que los ayuda con las dificultades que pueden enfrentar durante el proceso de presentación de la solicitud (preguntas relativas a las limitaciones del programa o el enfoque desde abajo hacia arriba, analfabetismo, etc.).

Información que puede solicitarse a quienes presentan proyectos

- Documentos de identidad oficiales de todos los integrantes del hogar;
- un plan de negocios que incluya las ventas, ganancias y gastos previstos;
- los insumos necesarios;
- los insumos que aportará el beneficiario;
- el objetivo del postulante/el producto esperado en términos del aumento porcentual en los ingresos del hogar que se pretende obtener como resultado del proyecto;
- elementos específicos que el CICR requiera;
- la estacionalidad del proyecto;
- la experiencia previa del postulante con las actividades propuestas;
- la firma del jefe del hogar.

En la sección III se incluye un modelo de solicitud utilizado en el pasado.

Plan de negocios

Uno de los factores determinantes en el éxito de un proyecto –y por ende, en la elección de los beneficiarios– es el plan de negocios. La preparación de un plan de negocios apropiado requiere tiempo y conocimiento. En la sección IV, se incluye la plantilla pertinente, en tanto que los aspectos clave que se deben tener en cuenta al evaluar una breve reseña de dicho plan se mencionan en los lineamientos para la entrevista de

selección, que figuran en la sección III. En una situación ideal, el plan de negocios debería incluir una descripción detallada de los siguientes aspectos:

- la idea comercial;
- el mercado y el plan de comercialización;
- el plan de producción;
- los costos de capital;
- el plan financiero;
- los estados de pérdidas y ganancias proyectadas.

A la luz de la investigación y de los conocimientos necesarios para elaborar un plan de negocios apropiado, tal vez no sea realista solicitarlo a todos los beneficiarios como parte del proceso inicial de presentación de la solicitud. Si bien algunos que ya son emprendedores quizás puedan desarrollar dicho plan sin ningún tipo de ayuda u orientación, no es ése el caso con muchos de los beneficiarios que reciben ayuda a través de una IME. Es por ello que quizás convenga dividir el proceso de presentación de la solicitud en diferentes pasos, para darles a los beneficiarios el tiempo y la formación necesarios como para elaborar un plan de negocios. A modo de ejemplo, una primera ronda de selección puede poner la mira en la vulnerabilidad y la motivación de los postulantes. A continuación, se ofrece a todos los beneficiarios elegidos en la primera ronda un curso de formación comercial básico, en el que se explica cada uno de los pasos esenciales de un plan de negocios. Luego de esta formación, se invita a los beneficiarios elegidos a que vuelvan a presentar la solicitud y un plan de negocios detallado para un donativo en efectivo condicional que destinarán a iniciar una microempresa. Para obtener más información sobre la formación mencionada, remitirse a la guía 6, que figura en la sección III.

Desincentivos

La eficacia del programa depende en gran medida de un buen manejo del tiempo. Se puede perder mucho tiempo buscando y entrevistando a postulantes que, a la postre, no reúnen los requisitos para acceder a la ayuda. En consecuencia, se debe examinar cuidadosamente el proceso de presentación de solicitudes y divulgación y excluir a los postulantes que ya en una etapa temprana no reúnan los requisitos para su inclusión.

La presentación de la solicitud para un proyecto no tiene costo alguno. En consecuencia, un desincentivo común para los que ya tienen empleo o carecen de motivación genuina es el costo de oportunidad, que puede incrementarse, por ejemplo, estableciendo que solo se acepten solicitudes durante el horario laboral y que para presentar una solicitud haya que hacer algo de investigación (por ejemplo, encontrar un proveedor, entregar una factura pro forma).

Encontrar el hogar del postulante puede llevar cierto tiempo, por lo que las entrevistas de preselección pueden servir como filtro, antes de realizar las entrevistas que tienen lugar en el hogar. Si bien este mecanismo no es lo ideal y en general ha de evitarse, puede resultar útil cuando la ayuda está dirigida a zonas con alta densidad de población.

Otra opción que puede utilizarse en zonas muy pobladas es recurrir a organismos o asociaciones representativos para que preparen una lista inicial de beneficiarios sobre la base de criterios de vulnerabilidad económica acordados. En ausencia de estas organizaciones, un comité formado por representantes de cada uno de los grupos constitutivos principales en la zona puede encargarse de supervisar su preparación. Cuando se utiliza este abordaje, es de suma importancia garantizar la existencia de un mecanismo formal y eficiente para la presentación de quejas/denuncias del estilo que se describe en la sección 6.2.7. Además de dotar de legitimidad al proceso y de brindar la oportunidad de corregir los errores que puedan haberse cometido al preparar las listas de beneficiarios, alienta también al comité u organismo representativo a tomarse seriamente su función de supervisión, ya que en definitiva serán ellos los que tendrán que hacer frente a las quejas/denuncias.

6.3.6 Entrevista de selección

El personal del CICR en el terreno lleva a cabo las entrevistas de todos los postulantes (que son semiestructuradas) en su lugar de residencia. En la medida de lo posible, las visitas se realizan sin previo aviso. Antes de realizarlas, conviene que la oficina en el terreno clasifique las solicitudes en función de la zona geográfica (de modo de reducir al mínimo el desplazamiento de un hogar a otro).

La entrevista adopta la forma de una conversación en la que se pasa de un tema a otro, mientras se verifica la información contenida en la solicitud y se evalúa en qué medida el postulante cumple con los cinco criterios de selección. No es necesario tomar notas durante la entrevista y el formulario pertinente puede completarse una vez finalizada ésta.

La entrevista en el hogar es el factor determinante más importante para el probable éxito de un proyecto. Es también la parte más delicada del proceso de una IME. Con el objeto de facilitar el aprendizaje, es aconsejable organizar cursos de formación en técnicas de entrevistas semiestructuradas y evaluación económica de los hogares, además del intercambio de experiencias entre oficinas en el terreno. No obstante lo anterior, no hay capacitación que pueda reemplazar la experiencia práctica intensiva. En la fase inicial, los funcionarios deben trabajar en equipos de dos. En promedio, un funcionario en el terreno necesita realizar al menos 20 entrevistas antes de sentirse lo suficientemente a gusto con el enfoque.

Durante el proceso de selección, se alienta a los funcionarios del CICR en el terreno a que reconfirmen sus impresiones con los informantes clave (tales como el secretario de la sección de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja), que quizás conozcan al postulante o a su familia.

Criterios

En la selección de potenciales beneficiarios, se utilizan los cinco criterios que se enumeran a continuación:

- **Vulnerabilidad:** el grado de vulnerabilidad económica del hogar observado.
- **Motivación:** la motivación del hogar para emprender la actividad prevista.
- **Aptitudes y conocimientos:** las aptitudes existentes de los miembros del hogar que se necesitan para realizar la actividad propuesta y su conocimiento del mercado.
- **Experiencia:** la experiencia previa del beneficiario en la actividad propuesta.
- **Condiciones previas:** la existencia de recursos y condiciones básicas que favorezcan el éxito del proyecto (por ejemplo, agua y tierra para los viveros, refugio adecuado para el ganado, una fuente de energía para las herramientas eléctricas, un mercado para los productos).

El grado de cumplimiento de cada uno de los cinco criterios está definido por el equipo de gestión del programa y las prioridades operativas de la delegación (tales como optar por aceptar solo a los desplazados internos más vulnerables y no a todos). La vulnerabilidad del postulante se verifica mediante una metodología similar a la que se emplea en la evaluación económica del hogar. Las aptitudes, la motivación y experiencia y los prerrequisitos se evalúan principalmente a través del debate sobre el plan de negocios y los insumos que el CICR solicita. La sección III contiene más detalles sobre la entrevista de selección.

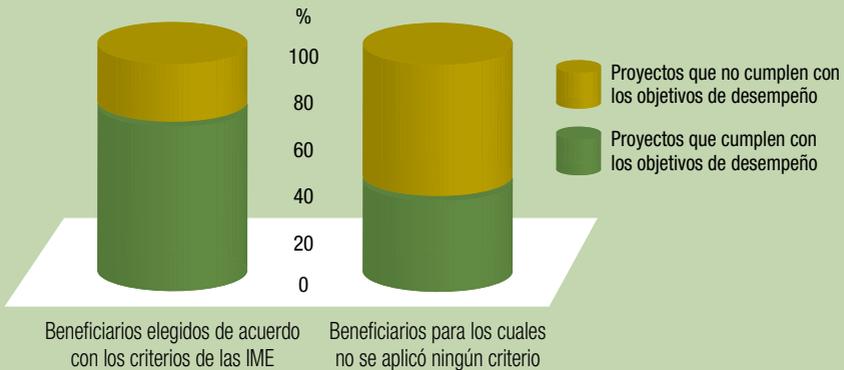
El equipo de gestión del programa es además el responsable de garantizar la uniformidad en la evaluación de los criterios (es decir, que todas las oficinas en el terreno utilicen el mismo "puntaje" para la vulnerabilidad, las aptitudes, la motivación y los recursos de los postulantes).

La experiencia ha demostrado que los factores determinantes clave del éxito del proyecto son la motivación y el cumplimiento de las condiciones previas. Los proyectos que respaldan la mano de obra calificada (por ejemplo, artesanos) son en general los más rentables. En la entrevista inicial, es posible determinar si se necesitará una supervisión estricta o una formación profesional. La provisión de formación y supervisión en relación con el fortalecimiento de capacidades puede sin duda afectar los resultados del proyecto, siempre que exista el grado necesario de decisión y motivación.

Se debe evitar la tentación de flexibilizar los criterios para grupos de beneficiarios específicos. Éste es un problema particularmente importante cuando se amplía el alcance de las IME a fin de incluir a grupos cuya vulnerabilidad no es necesariamente económica. Dado que, en algunos casos, también se atribuye a estas iniciativas un impacto psicosocial secundario, se concedió ayuda a ciertos hogares a pesar de que no cumplieran con los criterios económicos establecidos. El objetivo de los criterios es garantizar que el uso de las iniciativas sea lo más eficaz y eficiente posible, al tiempo que se procura dirigir las a hogares económicamente vulnerables. En consecuencia, y como se ilustra a continuación, en lugar de flexibilizar los criterios, quizás sea preferible considerar la posibilidad de prestar otra clase de ayuda.

Estudio de caso 7. Aplicación de criterios de selección y efectividad del programa

En algún momento durante la implementación del programa de IME del CICR en Kirguistán, se tomó la decisión de eliminar el criterio de vulnerabilidad para un grupo de beneficiarios específico. Se consideró que todos ellos debían beneficiarse de una iniciativa de este tipo, con prescindencia de si se la consideraba la forma de ayuda más apropiada para ellos, enfoque que dio lugar a un estudio de caso interesante. El gráfico que se incluye a continuación ilustra la diferencia en cuanto al desempeño de estos beneficiarios antes y después de tomar la decisión mencionada.



El desempeño del grupo de beneficiarios que no fue elegido de acuerdo con los criterios fue mucho peor que el de los otros en cuanto al cumplimiento de los objetivos económicos del programa, lo que pone de relieve el fuerte vínculo que en general existe entre la pertinencia y la efectividad. En otras palabras, las personas que verdaderamente necesitan el ingreso adicional con frecuencia sacan más provecho de la ayuda, siempre que cuenten con las capacidades físicas y las aptitudes necesarias.

Reorientación

Si bien la intención es que el desarrollo del proyecto sea un proceso desde abajo hacia arriba, en el que el beneficiario es quien propone la idea, ello no impide que el funcionario en el terreno ponga a prueba la idea y la rechace si parece haberse elegido sobre la base de información insuficiente o aparentemente errónea. Idealmente, al elaborar un plan de negocios, los beneficiarios podrán desechar aquellos proyectos que no sean prometedores. Ése no siempre es el caso, sin embargo, y quizás se necesite alentar a los beneficiarios a que exploren nuevas opciones si las que proponen no parecen sostenibles.

En este sentido, quizás sea necesario que el funcionario en el terreno se reúna con los postulantes en varias ocasiones antes de que el proyecto reciba la aprobación definitiva. Es responsabilidad del funcionario mencionado asegurarse de que se haya realizado todo el trabajo preliminar antes de aprobar un proyecto. A este proceso se lo denomina reorientación, ya que en muchas ocasiones se traduce en que el postulante cambie una idea para su negocio por otra que sea más realista y apta en función de sus necesidades específicas.

Cómo prepararse para la negativa

Aunque el funcionario en el terreno no tiene que transmitir la decisión definitiva sobre si el proyecto ha sido aprobado o no en el momento de realizar la entrevista, se pueden adoptar medidas para preparar al hogar para el rechazo del proyecto, explicándole cómo y por qué no cumple con los criterios. Así se puede ahorrar un tiempo considerable más adelante, ya que los postulantes se sentirán menos inclinados a cuestionar el rechazo de su proyecto si conocen los motivos.

Almacenamiento y archivo de información

Tras la entrevista, el funcionario en el terreno resume brevemente las respuestas del postulante y les asigna un puntaje de acuerdo con los cinco criterios indicados previamente, para lo cual utiliza un formulario de entrevista específico. Los formularios se archivan en las oficinas en el terreno. Es de suma importancia llevar buenos registros escritos de la entrevista, ya que con frecuencia los postulantes que han sido rechazados preguntan (meses después) por qué se los excluyó y tienen derecho a apelar la decisión a través de un mecanismo formal, según se indica en la sección 6.2.7. La información incompleta puede afectar la confiabilidad del proceso de apelación y dar a los postulantes la impresión de que el trámite no fue imparcial, lo cual afecta la reputación del CICR.

Por último, las respuestas clave que figuran en el formulario utilizado para la entrevista se ingresan en una base de datos, que se utiliza para verificar que ninguno de los postulantes ya haya recibido ayuda del mismo programa del CICR en el pasado.

6.3.7 Proceso de aprobación

Al comienzo de esta clase de programas, el proceso de aprobación debería estar centralizado al nivel del responsable del programa. Si bien esto puede flexibilizarse a medida que los funcionarios en el terreno adquieren experiencia, suele ser, al principio, uno de los medios fundamentales para brindar orientación y garantizar la coherencia entre las diferentes oficinas, además de evitar el fraude. Con tal fin, se pueden aplicar diversos sistemas, entre los cuales, los siguientes son los más comunes:

- **Comité de selección:** está formado por funcionarios en el terreno y gerentes del programa que se reúnen periódicamente para tratar los casos que los funcionarios en el terreno han presentado para su aprobación. Dichos funcionarios tienen que defender cada solicitud ante el comité, el cual tiene la responsabilidad de controlar que se hayan hecho todas las preguntas pertinentes.
- **Visado de la solicitud:** este sistema es muy similar al anterior y requiere que un funcionario en el terreno y el responsable del programa se pongan de acuerdo en la elección en forma bilateral. Todos los formularios de selección de proyectos deben ser refrendados por el responsable del programa luego de haber tratado con el funcionario en el terreno los casos dudosos o cuestionables.
- **Base de datos:** este sistema permite agilizar el proceso de aprobación y elimina la necesidad de reuniones entre los responsables del programa y los funcionarios. En lugar de ello, la base de datos con los proyectos propuestos se envía al responsable del programa quien, sobre la base de la información allí contenida, hace un seguimiento de los casos que parecen poco convincentes.

El proceso de aprobación debería adaptarse y evolucionar a medida que los funcionarios adquieran experiencia sobre el programa. También es posible combinar los tres sistemas, en cuyo caso se crea un comité de selección al nivel de la oficina en el terreno y el funcionario con más alto rango refrenda todos los proyectos a modo de aprobación, antes de enviarlos mediante la base de datos al responsable del programa para su aprobación definitiva. Este sistema limita aún más la posibilidad de fraude. La sección III ofrece más información sobre los

aspectos que el responsable del programa debe verificar como parte del proceso de aprobación.

Además de los proyectos aprobados y rechazados, habrá también otros respecto de los cuales existirá cierta incertidumbre, que el personal superior debe volver a evaluar antes de su aprobación (o rechazo) definitivo.

6.3.8 Provisión de insumos

Cuando las condiciones lo permitan, la mayoría de los organismos humanitarios (y los donantes) consideran que para ayudar a los beneficiarios es preferible utilizar transferencias de efectivo (transferencia directa de dinero, vales, creación de ferias), en lugar de reemplazar el mercado y brindar sus propias ayudas en especie. Ello se debe a los siguientes motivos:

→ *Razones programáticas*

- Elección y flexibilidad para los beneficiarios;
- apropiación y dignidad;
- potencialmente, sirven para responder a las necesidades de prevención, emergencia y recuperación, dado que fortalecen los mercados.

→ *Razones pragmáticas*

- Suelen ser eficaces en cuanto a costos;
- suelen ser eficaces en cuanto al tiempo, en particular si se prevén ayudas repetidas;
- tienen efectos multiplicadores en la economía.

→ *Mejoran la autonomía y reducen el riesgo de crear dependencia*

La falta de alimentos (u otros artículos esenciales) suele derivar de un problema de acceso económico, más que de su falta de disponibilidad en el mercado. Se han planteado inquietudes en cuanto a que, si la ayuda humanitaria se extiende durante un plazo prolongado, puede generar los siguientes efectos, aunque éstos no siempre se han verificado:

- distorsionar los gustos y hábitos de consumo locales;
- distorsionar el mercado local;
- transformarse en un desincentivo para la producción o para la creación de un mercado local;

- tener un efecto menos multiplicador en los mercados locales que las ayudas en efectivo y, por ende, un impacto limitado en la recuperación.

En el caso de las IME, las transferencias de efectivo suelen ser de naturaleza restringida/condicional: el monto en efectivo se transfiere a los beneficiarios luego de haber acordado cómo se lo utilizará. En algunos casos, la condicionalidad puede ser más estricta; por ejemplo, el efectivo puede transferirse en una serie de tramos con visitas de supervisión entre cada transferencia a fin de garantizar que el dinero se esté utilizando según lo acordado. Más allá de hacer coincidir el uso de los fondos con los objetivos del programa del CICR, la imposición de condiciones a las transferencias de efectivo en el marco de las IME y la supervisión de la aplicación del proyecto tienen por objeto incentivar a los beneficiarios a que pongan en marcha la microempresa con la que han soñado. Habiendo dicho esto, también se pueden prever enfoques alternativos a las transferencias condicionales de efectivo. A modo de ejemplo, se podría ofrecer a los beneficiarios vulnerables la posibilidad de elegir entre dos planes de transferencia incondicional de efectivo: uno en el que el beneficiario recibe una transferencia de efectivo incondicional como monto único, si su interés es iniciar una microempresa, y otro en el que el mismo importe se distribuye a lo largo de un plazo más prolongado, lo cual mejora la previsibilidad del flujo de ingresos de los beneficiarios. En tal sentido, las transferencias de efectivo permiten además una mayor flexibilidad en la formulación del programa y en el grado de condicionalidad impuesto. Sin embargo, las revisiones de programas anteriores y las entrevistas con los beneficiarios destacan la importancia de la condicionalidad y de la supervisión frecuente, como fuente de motivación y como un factor clave para el éxito del programa. La flexibilidad adicional que las transferencias de efectivo incondicionales traen aparejada resulta atractiva, pero también puede implicar un costo en términos del posible impacto del programa.

El estudio de caso 8 ilustra algunas de las ventajas de utilizar las transferencias de efectivo desde el punto de vista de la implementación de un programa.

Estudio de caso 8. Ayudas en efectivo v. ayudas en especie

Una evaluación de los programas de IME en Georgia, Kirguistán y el Cáucaso del Norte realizada en 2012 reveló el impacto de las ayudas en especie en la velocidad de implementación. En Kirguistán y en Georgia, los programas se implementaron mediante transferencias de efectivo, en tanto que en el Cáucaso del Norte, a raíz de las restricciones impuestas por las autoridades locales, el programa se basó en ayudas en especie. El diagrama que se incluye a continuación muestra el tiempo promedio transcurrido entre la difusión del programa y la entrega de la ayuda a un beneficiario en cada uno de los contextos. Al final de cada una de las fases clave del proceso de implementación, a saber, difusión, aplicación, selección y distribución, se indica también el tiempo total transcurrido.



Luego de las tres primeras fases del proceso de implementación, hay una leve variación en la velocidad de ejecución de los programas, pero todos están dentro del mismo rango. Cabe destacar que el tiempo necesario para distribuir la ayuda (una vez elegido el beneficiario) fue hasta tres veces mayor para el programa de ayudas en especie que el del programa de ayudas en efectivo. De igual modo, los costos de implementación para el programa en el Cáucaso del Norte casi duplicaron los costos del programa que se implementó en Georgia*.

* Si bien las diferencias en los costos de implementación se deben en gran medida al mecanismo de distribución, cabe destacar que otros factores, tales como la intensidad de la supervisión y el acceso más restringido a los beneficiarios, también contribuyeron a que la implementación del programa en el Cáucaso del Norte resultara más costosa.

A fin de agilizar los procedimientos del creciente número de proyectos implementados con transferencias de efectivo, el CICR ha desarrollado una lista detallada de procedimientos operativos estándar²¹ para reseñar los papeles y las responsabilidades de Administración, Logística y EcoSec en dichos programas. A continuación se indican algunos de los principales aspectos operativos referidos a la implementación de las transferencias de efectivo. En la sección III, se incluye una guía orientativa más detallada.

Con el objeto de verificar la factibilidad del programa, los equipos multidisciplinarios (integrados por miembros de EcoSec, Administración y Logística) deberían evaluar lo siguiente:

- el desempeño de los mercados (competencia entre comerciantes, vínculos entre los mercados, capacidad de responder a una mayor demanda, etc.);
- la disponibilidad de bienes que tengan la calidad adecuada, a fin de cumplir con los niveles de desempeño, seguridad e higiene del CICR (por ejemplo, el uso de acero inoxidable o de aluminio de calidad alimentaria para evitar la migración de metal, el tipo de pintura, el nivel de resistencia a los rayos UV de las lonas, la calidad térmica y la resistencia al *pilling* de las mantas);
- los riesgos en materia de seguridad (incluido el manejo de la delegación);
- los mecanismos financieros de transferencia disponibles;
- los riesgos inflacionarios;
- la capacidad institucional o la capacidad de los socios de realizar y supervisar oportunamente las transferencias de efectivo.

Al evaluar la factibilidad es necesario responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál de los mecanismos financieros de transferencia es el más seguro (para la institución y el beneficiario)? ¿Cuáles son los riesgos en materia de seguridad?

21 CICR, *Cash Transfer Programming: EcoSec, Logistics and Administration responsibilities and procedures*, CICR, Ginebra (documento interno del CICR).

- ¿Los mecanismos financieros de transferencia existentes cuentan con la capacidad necesaria para efectuar los pagos (importe/personal/plazo)?
- ¿Cuán confiables son los mecanismos existentes (riesgos de fraude y de corrupción)?
- ¿Dónde está el lugar de destino y cuáles son los costos de transporte desde el punto de pago/entrega hasta el hogar del beneficiario?
- ¿Los mercados en los que los beneficiarios adquirirán insumos son competitivos, funcionales e integrados?
- ¿Los artículos tienen la misma calidad, seguridad y eficiencia en cuanto a costos que los provistos por el CICR?
- ¿Hay aspectos inflacionarios que deban tenerse en cuenta?
- ¿Qué normas/controles fiscales se deben respetar?
- ¿Cuáles son las leyes, reglamentaciones y políticas gubernamentales respecto de los “ingresos” por transferencias de efectivo?
- ¿Los distintos mecanismos financieros de transferencia son eficientes en cuanto a costos (es decir, con respecto al costo total de transferir dinero a las personas)?
- ¿Ha detectado el CICR antecedentes de fraude en el contexto en cuestión?
- ¿Se cuenta con socios experimentados?

En algunos contextos, quizás no sea posible poner en práctica este tipo de transferencias debido a las restricciones que imponen las autoridades locales o a la calidad insuficiente de algunos de los insumos disponibles en el mercado local. En tales circunstancias, tal vez sea necesario adoptar un sistema de distribución en especie. También se puede analizar la posibilidad de emplear sistemas híbridos. A modo de ejemplo, cuando el problema principal reside en la calidad de algunos de los insumos disponibles en el mercado local, puede implementarse un sistema de transferencia de efectivo para los insumos que se consiguen con facilidad, con lo cual el trabajo se limita a obtener solo los pocos insumos que quizás no estén disponibles. Si las autoridades locales se resisten a utilizar este tipo de transferencias, como alternativa, los funcionarios en el terreno pueden comprar los artículos junto con los beneficiarios. De esta manera, no les transfieren directamente el efectivo, pero

se aseguran de mantener parte de la flexibilidad asociada con estas transferencias.

Distribución

Si una evaluación de factibilidad identifica las transferencias de efectivo como el enfoque de preferencia, en tal caso un equipo multidisciplinario debe decidir si optar por la transferencia de efectivo o por una combinación de mecanismos. Las opciones para considerar son las siguientes:

- transferencia directa a las cuentas bancarias de los beneficiarios;
- entrega del cheque directamente a los beneficiarios;
- tarjetas inteligentes y cajeros automáticos;
- banca móvil o pago a través de teléfonos móviles;
- encargar el pago a un intermediario;
- distribución directa de efectivo por parte del CICR.

Si la distribución de efectivo no se considera una opción válida, los vales (por productos básicos y/o dinero en efectivo) pueden ser una alternativa apropiada.

En el caso de la ayuda en especie, el cronograma de distribución se decide conjuntamente entre EcoSec y la División Logística.

Es aconsejable relevar los puntos de distribución y verificar las rutas y la accesibilidad. Se debe informar a los beneficiarios sobre el próximo cronograma de distribución y los medios de transporte que deben prever para transportar los insumos que conforman su donativo desde el punto de entrega a sus hogares. Por lo general, se les debe confirmar la distribución la noche anterior. Las oficinas en el terreno deben contar con algún medio para comunicarse con los beneficiarios con poca antelación.

La distribución de algunos donativos es particularmente delicada. Ciertos elementos, como los viveros, son muy voluminosos, y no resulta fácil almacenar ganado. Por esta razón, en muchos casos la distribución de una IME no se puede posponer. Las rutas de distribución deben resistir las inclemencias del tiempo y se debe evitar la entrega a domicilio de ganado y viveros, ya que pueden demorar significativamente el proceso.

Controles de calidad

Para el éxito futuro del programa, es importante que los artículos que se entregan a los beneficiarios satisfagan sus necesidades, tanto en materia de cantidad como de calidad. La provisión de artículos de cantidad/calidad inferior al óptimo, además de dañar la imagen del CICR, se traduce en el incremento de la tasa de fracasos y en la reducción de la vida útil del proyecto. Los funcionarios en el terreno presentes en el lugar de distribución deben verificar que los artículos recibidos cumplan con las normas de calidad solicitadas. En caso contrario, tienen derecho a rechazarlos. Se debe consignar una nota en el recibo del conductor del camión, en la que se indique claramente qué artículos se rechazan y por qué. A continuación, se completa un formulario de reclamo, que se envía a la División Logística. Esto es de particular importancia en el caso del ganado y de artículos referidos a la actividad agropecuaria. De igual modo, se deben tener en cuenta las implicancias ambientales y de seguridad de determinados artículos. Esto reviste particular importancia en el caso de los plaguicidas y fertilizantes, por ejemplo. Al implementar los programas de IME a través de transferencias de efectivo, la cuestión de los controles de calidad es un tema más sensible, pero igualmente crítico. En esos casos, la responsabilidad por la elección y compra de los artículos se transfiere a los beneficiarios, aunque quizás se necesite informarlos sobre el riesgo que implica comprar artículos más económicos y brindarles información sobre cómo evaluar la calidad de los distintos activos.

Acuerdo

La distribución o desembolso de proyectos de ayudas microeconómicas implica también mantener un archivo de documentación. Un acuerdo entre el CICR y el beneficiario debería establecer con claridad las obligaciones de cada una de las partes. Un certificado da fe de que el donativo se entregó al beneficiario sin cargo, que los activos siguen siendo propiedad del CICR durante los seis primeros meses y que éste los recuperará si no se los utiliza para el fin acordado. A cambio, el beneficiario acuerda someterse a supervisión periódica y brindar a la Institución información precisa sobre el proyecto. Algunos programas quizás requieran que el beneficiario devuelva una pequeña parte del costo del donativo a lo largo de un año. El

dinero se transfiera a una cuenta cuyos titulares conjuntos son la comunidad y el CICR. En esos casos, el dinero que se reintegra se puede utilizar para financiar proyectos comunitarios que beneficien a personas que no han recibido un proyecto de IME.

Para más detalles sobre las clases de acuerdos celebrados en el pasado con los beneficiarios, véase la sección IV.

Reunión informativa

Cuando se firma un acuerdo, los funcionarios en el terreno deben brindar información detallada a los beneficiarios. Estos casos deben manejarse como si se tratase de una transacción comercial en vez de una ayuda. Así, el funcionario debería examinar todas las cláusulas del contrato con el beneficiario y aclarar que el CICR tiene el compromiso de hacer un seguimiento del proyecto. En la medida de lo posible, esto debería hacerse en forma bilateral (por ejemplo, en un vehículo del CICR). Hacer que los dirigentes de la comunidad también firmen en calidad de testigos puede contribuir a reforzar el contrato. El hecho de que una pequeña parte del donativo se reintegre y se invierta en proyectos comunitarios puede servir de incentivo para que la comunidad ponga en práctica su propio sistema de supervisión. Por último, si parte de la supervisión se terceriza, quienes estén a cargo de esa tarea deberían estar presentes en la distribución y conocer al beneficiario.

6.4 Supervisión y seguimiento

Por lo general, la fase de seguimiento de los proyectos de otorgamiento de donativos consta de tres componentes:

- supervisión del proceso;
- supervisión de los avances;
- evaluación de los resultados.

Si bien desde el punto de vista de gestión del programa es incorrecto considerar la supervisión como una fase por separado (ya que se trata de un proceso continuo cuyas conclusiones deberían incorporarse constantemente a su formulación e implementación), para mayor claridad se les da ese tratamiento en el presente manual.

La supervisión del proceso se realiza al nivel de la gerencia del programa y consiste en revisar su puesta en práctica. Dicho de otro modo, implica evaluar cada una de las etapas a la fecha y adaptar el programa según sea necesario a fin de mejorarlo y hacerlo más dinámico. Otra denominación es “supervisión de la actividad”. La presente sección se concentra en la supervisión de los avances (sección 6.4.1) y en la evaluación de los resultados. Ambas tareas se desarrollan en el terreno e integran el control basado en los resultados. Una de las dificultades comunes de los programas de IME es que, en muchos contextos, su supervisión no parece estar orientada a los resultados, sino más bien al proceso en sí. En otras palabras, su objetivo fundamental es recabar datos, en lugar de apoyar a los beneficiarios y solucionar los problemas que se detectan en los proyectos. El control debe ser dinámico y estar orientado a los objetivos, de modo que los equipos de EcoSec puedan identificar rápidamente las cuestiones y los proyectos que plantean problemas y concentrarse en ellos.

6.4.1 Supervisar los avances

¿Por qué?

- Para verificar que los insumos del proyecto se están utilizando conforme a lo acordado;
- para verificar que los proyectos generan los ingresos esperados;
- para evaluar la satisfacción de los beneficiarios;
- para identificar y ayudar a solucionar los problemas que los beneficiarios enfrentan;
- para identificar la necesidad de apoyo y brindarlo;
- para identificar la necesidad de formación;
- para brindar observaciones y comentarios a los beneficiarios y servir como fuente adicional de motivación;
- para obtener enseñanzas que puedan aplicarse en el próximo ciclo del programa.

¿Cómo?

Los supervisores deberían demostrar interés en el proyecto y su compromiso con éste. Para lograr su plena participación, una buena idea consiste en incluirlos en sesiones de intercambio de ideas sobre cómo mejorar/ampliar la capacidad de generación de ingresos de un proyecto. Si bien está claro que la supervisión

actúa como una suerte de presión para que los beneficiarios se esfuercen lo necesario para prosperar, resulta fundamental que se haga con una actitud de apoyo y no de control estrictamente hablando. Los beneficiarios deben recibir comentarios constructivos y un mensaje positivo y de reafirmación durante las visitas.

¿Quién?

La supervisión es una tarea que insume tiempo y por eso se la suele tercerizar, para poder así hacer un uso óptimo de los recursos humanos del CICR. Lo anterior no quiere decir que se trate de algo superfluo. Por el contrario; es la fase más importante de un programa luego de la selección. Sin embargo, es una tarea que se puede enseñar con relativa facilidad al personal que no pertenece al CICR. De este modo, se garantiza que no se la trate como una actividad menos prioritaria, cosa que suele suceder cuando los recursos humanos se comparten entre diferentes programas. De hecho, una de las formas más eficaces es la "supervisión por los pares", en la que los beneficiarios controlan mutuamente sus proyectos. Sin embargo, lo anterior resulta de difícil aplicación en zonas en que están diseminados, en cuyo caso quizás sea preferible encomendar la tarea a supervisores locales.

Aun cuando se tercerice, es responsabilidad de los funcionarios del CICR en el terreno contratar, formar y dirigir a los supervisores contratados localmente. En las etapas iniciales, dichos funcionarios deben rever los proyectos que hayan recibido la visita de un supervisor local (o bien deben realizar la visita junto con ellos). Una vez que los supervisores locales hayan recibido la formación apropiada, el personal del CICR solo necesitará rever una parte de los proyectos con el objetivo de realizar controles de calidad. El CICR también puede alentar a los miembros de la comunidad a que se encarguen ellos mismos del control (además del que realiza la Institución).

¿Cuándo?

La frecuencia de la supervisión depende del tipo de proyecto y de su desempeño. En circunstancias ideales, la primera visita de supervisión debería tener lugar al poco tiempo de entregarse los insumos (menos de una semana después). El personal en el

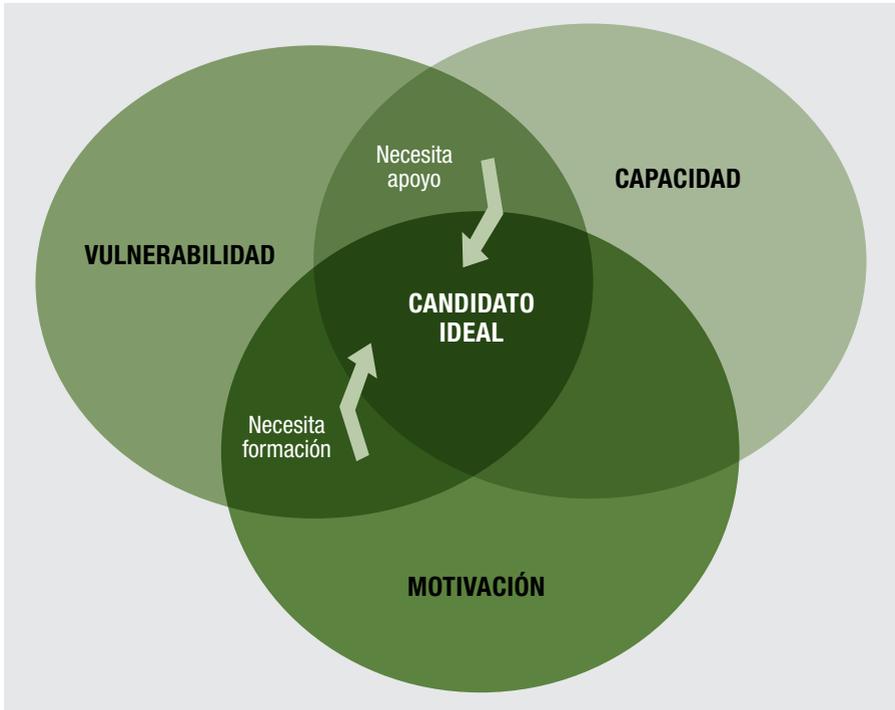
terreno debería tratar de comunicarse con los beneficiarios en forma telefónica en aquellos casos en los que no se pueda acceder fácilmente a sus hogares o cuando la primera visita se demore. Ésta cumple varios objetivos, por ejemplo, el de transmitir el compromiso del CICR de respaldar y hacer un seguimiento de los avances de los beneficiarios. En consecuencia, además de asegurarse de que hayan recibido los insumos, el personal a cargo de la supervisión debe indagar sobre los plazos en los que el beneficiario tiene previsto implementar su proyecto. Esta información debería utilizarse, además, para identificar en qué momento se debe realizar la segunda visita. Se debe tomar nota de los errores en la distribución e informarlos en una etapa temprana para su pronta corrección. Además, esa primera visita le da al beneficiario la oportunidad de hacer preguntas al CICR y que éste aclare las condiciones del proyecto y fije las “reglas del juego”. La primera visita también puede aprovecharse para brindar información técnica (por ejemplo, prácticas de alimentación para el ganado).

En la segunda visita, el personal debería asegurarse de que el proyecto se esté implementando e identificar qué apoyo adicional puede necesitar el beneficiario. Si éste se enfrenta a algún problema específico, el personal no solo lo debería documentar; también debería proponer e implementar una serie de acciones destinadas a abordarlo.

Una vez que el proyecto ha comenzado a generar ingresos en un nivel cercano al proyectado en el plan de negocios, los supervisores deberían asegurarse de que el beneficiario sepa cómo puede comunicarse con ellos en caso de tener algún problema, si bien esto no debería requerir visitas adicionales. La idea es centrarse en los beneficiarios que están en una situación difícil, para verificar que sus proyectos estén en marcha conforme a lo planeado. En consecuencia, la frecuencia de las visitas de supervisión variará significativamente de un proyecto a otro.

6.4.2 ¿Orientación y apoyo?

Como se ilustra en la figura 6 que se incluye a continuación, idealmente los beneficiarios de las IME deberían contar con la combinación adecuada de motivación y competencias. En la

Figura 6. Reseña de criterios para IME

práctica, sin embargo, suelen carecer de un poco de una o de las otras. Si bien la supervisión es una de las formas de mantener la motivación del beneficiario, la falta de ciertas aptitudes normalmente requerirá algún tipo de formación o entrenamiento.

El éxito del enfoque que se basa en las IME depende en gran medida de la capacidad del beneficiario de identificar un buen proyecto y elaborar un plan de negocios bien preparado, para lo cual es importante que cuente con las competencias necesarias. Como ya se indicara, en esos casos quizás sea preferible ofrecer a los postulantes la posibilidad de participar en un taller sobre gestión de microempresas.

Anteriormente, como se indica en el estudio de caso 9, la formación en negocios estuvo a cargo del CICR o de las organizaciones locales.

Estudio de caso 9. Formación en gestión de negocios en la zona de Cachemira administrada por Pakistán

Una evaluación realizada en 2007 en la zona de Cachemira administrada por Pakistán reveló que, luego de la rehabilitación física, las personas con discapacidades tenían dificultades en incorporarse a la población económicamente activa, por lo que solían estar en una situación económica desesperante. La evaluación concluyó que ello se debía a diversos motivos, entre ellos, su incapacidad de acceder a los fondos necesarios para iniciar sus propias microempresas, a pesar de la presencia de varias IMF en la zona. Esto se atribuyó a la falta de antecedentes crediticios de los beneficiarios, a la falta de fondos para solventar los ahorros iniciales requeridos, a la incapacidad de redactar un plan de negocios apropiado y a la falta generalizada de familiaridad con las instituciones de microfinanciamiento.

En consecuencia, el CICR decidió lanzar en 2008 un programa con múltiples facetas que incluía, además de campañas de concienciación, rehabilitación física y sensibilización, un componente de IME. A raíz de la falta de alfabetización y confianza en sí mismos de muchos de los beneficiarios, el programa incorporó un módulo de entrenamiento en negocios preparado con profesores y representantes de empresas de la comunidad, junto con personal del CICR. Si bien el programa consistía en un importante donativo condicional de dinero en efectivo y en una asociación con una de las principales IMF de la región, varios de los participantes identificaron el módulo de entrenamiento como un componente clave en su recuperación socioeconómica. Además de brindarles los tan necesarios conocimientos sobre iniciativas empresariales, el módulo de orientación sirvió también como plataforma para que compartieran sus temores y se alentaran mutuamente a superar el estigma de su discapacidad. Asimismo, les permitió ampliar su red comercial y social e identificar a pares con ideas afines y con quienes compartir enseñanzas.

Un curso de formación en competencias de gestión de negocios debería ayudar a los beneficiarios de una IME a preparar un concepto comercial detallado, evaluar su viabilidad financiera y elaborar un plan para ponerlo en práctica. El curso debería ser práctico y estar adaptado al nivel de alfabetización y a las nociones de aritmética de los participantes. Los temas para tratar deberían ser los siguientes:

- cómo preparar un buen concepto comercial;
- cómo comercializar los productos;
- cómo realizar una evaluación del mercado;
- cómo evaluar la viabilidad financiera de un concepto comercial;
- cómo gestionar y controlar las finanzas del negocio.

La calidad y el impacto de estos cursos han sido muy diferentes según el contexto; en consecuencia, el CICR preparó recientemente su propio programa²². En la sección III se ofrece más información al respecto.

Además de la formación mencionada, el hecho de brindar orientación específica sobre el proyecto puede también ser una forma adecuada de permitir que los beneficiarios obtengan los mejores resultados. Este tipo de orientación puede estar a cargo de especialistas técnicos, tales como ingenieros agrónomos o agropecuarios, que pueden ser contratados como supervisores. Alternativamente, dichos especialistas pueden brindar una breve formación técnica. Para que la organización de estos cursos tenga resultados valiosos, por lo general se requiere una masa crítica de un tipo de proyecto específico. Anteriormente, se prepararon cursos de orientación para proyectos tales como viveros en zonas periurbanas.

6.4.3 Supervisar resultados de corto plazo

Se organiza una última visita de supervisión antes de que el CICR transfiera la plena titularidad del proyecto a los beneficiarios, lo cual suele suceder alrededor de seis meses después de la entrega de los insumos iniciales. Su objetivo es formalizar el traspaso del proyecto a los beneficiarios y medir sus resultados en la economía hogareña. Los funcionarios del CICR en el terreno y los supervisores contratados localmente suelen realizar la evaluación de resultados conjuntamente. Se trata de una tarea delicada, que se basa en entrevistas semiestructuradas que han sido cuidadosamente preparadas.

Es evidente que cada contexto y programa es diferente, pero por lo general la evaluación aborda los siguientes aspectos.

22 D.D. de Wild, *Business skills, Training course for beneficiaries of microeconomic initiatives*, CICR, Ginebra, 2014.

Impacto económico

Su evaluación consiste en cuantificar las mejoras en la seguridad económica de un hogar vinculadas a la IME. Para ello, se pueden comparar los activos, ingresos, gastos, deudas, ahorro y consumo del hogar antes y después del proyecto. Los indicadores utilizados deben ser congruentes con los objetivos del programa e incluir los indicadores clave elegidos para el marco de supervisión de resultados del programa. La evaluación debe basarse en información similar a la utilizada durante la entrevista de selección y ponderarse en relación con las medidas adoptadas en ese momento. En otras palabras, los datos recabados en la entrevista se utilizan para evaluar la vulnerabilidad económica de un beneficiario y también como referencia para medir el impacto económico de un proyecto. La inversión en activos puede servir también como indicador indirecto de la sostenibilidad del impacto²³. Además de las incluidas en el marco mencionado, durante la evaluación de los resultados, los administradores del programa pueden optar por considerar cuestiones adicionales que pueden utilizarse para comprender mejor la dinámica que subyace al impacto económico de un proyecto. A continuación, se incluye una lista de los indicadores económicos comunes usados a tal fin.

La elección de esos indicadores depende de los objetivos del programa, de su pertinencia para el contexto y de en qué medida se los puede medir objetivamente con la información disponible.

23 Para más detalles, v. M.R. Carter y C.B. Barrett, "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based approach", *Journal of Development Studies*, Vol. 42, n.º 2, 2006, pp. 178–199.

Indicadores para medir el impacto económico de los programas

- % de hogares que han mejorado su nivel de ingresos como resultado del proyecto¹;
- % de hogares que cuentan con más fuentes de ingresos como resultado del proyecto;
- % de hogares cuyos ingresos han superado la línea de pobreza como resultado del proyecto;
- % de hogares que cuentan con un mayor número de miembros productivos como resultado del proyecto;
- % de hogares con menores fluctuaciones en sus ingresos como resultado del proyecto;
- % de hogares que cuentan con ingresos más predecibles como resultado del proyecto;
- % de hogares que han experimentado cambios positivos en sus hábitos de gasto como resultado del proyecto;
- % de hogares que han adquirido activos duraderos como resultado del proyecto;
- % de hogares que tienen menos deudas como resultado del proyecto;
- % de hogares que han aumentado sus inversiones²;
- % de hogares que tienen acceso a mejores servicios financieros como resultado del proyecto³;
- % de hogares que han aumentado sus ahorros como resultado del proyecto;
- % de hogares que han comenzado a ahorrar como resultado del proyecto.

1 Los niveles de ingresos se pueden medir contra indicadores tales como la canasta básica de bienes y servicios.

2 Las inversiones pueden incluir la compra de activos durables, activos referidos a sus microempresas (nuevas o existentes) e inversiones en capital humano, por ejemplo, escolaridad para los niños.

3 Puede incluir la capacidad de obtener un crédito de IMF en lugar de recurrir a prestamistas y la posibilidad de depositar los ahorros en un banco o cuenta telefónica en lugar de guardarlos en el hogar.

Sostenibilidad

Evaluar la sostenibilidad de un proyecto es una tarea problemática, ya que la valoración de los resultados suele realizarse seis meses después de la entrega de los insumos. Dada la brevedad del plazo, es difícil calcular la duración prevista de un proyecto. El indicador que más información aporta es con frecuencia la diferencia entre la ganancia que se espera obtener de un proyecto dado y la que realmente se genera. De hecho, si un proyecto genera los mismos o más ingresos que los previstos antes de invertir en él, el beneficiario seguirá dedicándole a la actividad el tiempo y los recursos necesarios para mantenerla. Éste es otro motivo por el cual resulta fundamental documentar, durante la entrevista de selección, la utilidad que un beneficiario espera recibir de un proyecto. Otros indicadores útiles incluyen la cantidad de dinero adicional que el beneficiario invirtió recientemente en él. En cuanto a los proyectos de naturaleza comercial, un buen indicador de sostenibilidad es la comparación entre la ganancia obtenida en un ciclo de negocios y el costo de un segundo ciclo. De igual modo, al tratar con hogares que dependen de varias fuentes de ingresos, quizás resulte interesante comparar, para las diferentes actividades que cada hogar desarrolla y que le generan ingresos, la relación entre el tiempo invertido y la ganancia obtenida.

Efecto de derrame

Se entiende por tal el efecto secundario relacionado con la ayuda y no previsto inicialmente. Puede ser positivo o negativo y se puede hacer una diferenciación entre los efectos en el ámbito del hogar y los que se producen en la comunidad.

Con respecto al ámbito del hogar, no siempre resulta sencillo dissociar los efectos de derrame, del impacto económico como tal. Ejemplos típicos de este efecto son las mejores competencias técnicas o comerciales adquiridas como resultado del apoyo de supervisión, que puede haber fortalecido otras capacidades generadoras de ingresos. Lo anterior puede incluir también la reinversión de los ingresos en otra actividad destinada a generarlos.

Los efectos de derrame al nivel de la comunidad también resultan difíciles de medir en la mayoría de los casos, pero

pueden resultar bastante claros cuando se trata de ciertas actividades estrechamente vinculadas a otras profesiones. Ejemplo de ello sería un proyecto que respalda directamente a los pescadores, pero que también tiene un impacto positivo en la industria dedicada al procesamiento de productos pesqueros.

Impacto psicosocial

Un aspecto al que se le debería prestar particular atención al tratar con los desplazados o repatriados es en qué medida el proyecto ha canalizado su reinserción social, mejorado su autoestima, etc.

Si bien la evaluación de la sostenibilidad y del impacto económico debe ser cuantitativa, valorar el efecto de derrame y el impacto psicosocial resulta, claramente, una tarea mucho más delicada. En la mayoría de los casos, se predetermina un conjunto de opciones para facilitar el análisis de las conclusiones cualitativas (por ejemplo, el 25% de los beneficiarios entrevistados manifestó que el proyecto les había permitido generar nuevos contactos comerciales y sociales en la comunidad anfitriona). Sin embargo, con este tipo de enfoque, siempre existe el riesgo de que los lineamientos se utilicen como cuestionario. Otra opción consiste en elegir algunos casos representativos, los cuales se analizan en profundidad para identificar las implicancias de estos resultados cualitativos.

Cabe destacar, no obstante, que si bien las IME pueden generar beneficios psicosociales secundarios en algunos casos, éstos por sí solos no las justifican. Como estas iniciativas siguen siendo una ayuda costosa, hay formas más eficientes y efectivas de brindar apoyo psicosocial. Las IME son una herramienta económica que debería utilizarse para responder a una necesidad también económica.

Ahondar en las evaluaciones

Si bien los cambios en la economía hogareña de los beneficiarios ofrecen un indicio del potencial impacto económico de las IME, el uso de grupos de control constituye una forma más rigurosa de aislar dicho impacto. Ello implica comparar la evolución de la economía hogareña de los beneficiarios de la iniciativa con la de hogares similares que no han accedido a ella. Aunque en algunos

casos esto puede plantear problemas de naturaleza ética, ciertos contextos pueden prestarse a esta clase de comparación²⁴. Tal es el caso, por ejemplo, de los beneficiarios que reciben ayuda a lo largo de varias fases diferentes, lo cual permite comparar la economía del hogar de beneficiarios actuales y futuros. En una situación ideal, los grupos de control se deberían identificar antes de elaborar el programa, de modo de asegurarse de que sean lo más representativos posibles.

Se debe hacer hincapié en que los casos en los que el proyecto no logró generar el impacto esperado son aquellos que ameritan la mayor atención. Además de la necesidad de identificar las principales causas del fracaso y si los beneficiarios necesitan ayuda adicional, es mucho lo que se puede aprender de estos fracasos para mejorar la elaboración del programa. Cuando se considera que el fracaso excedió por completo al control del beneficiario, por ejemplo, en casos de fuerza mayor, se debería considerar la posibilidad de ayudarlo mediante una nueva IME, aunque probablemente esos casos constituyan la excepción a la regla.

Presentación de informes

Además de actualizar constantemente la base de datos de beneficiarios, las oficinas en el terreno deberían generar un informe narrativo periódico sobre los avances de los proyectos de IME en las zonas comprendidas en su esfera de responsabilidad. Dichos informes deberían tratar los siguientes temas:

- avances respecto del plan anual;
- cantidad de solicitudes recibidas;
- cantidad de entrevistas de selección realizadas;
- cantidad de proyectos cuyo lanzamiento tuvo lugar desde el comienzo del ejercicio económico;
- cantidad de visitas de supervisión realizadas;
- impacto de los proyectos que finalizan en el mes en curso;
- avances en la implementación del programa en comparación con lo previsto en el plan de trabajo.

²⁴ Para más información, v. E. Duflo, R. Glennerster, M. Kremer, *Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit*, NBER, Cambridge (MA), 2006.

6.5 Implementación de las IME con los asociados

Cada vez más, el CICR implementa las IME con asociados locales. Además de que éstos suelen comprender mejor la dinámica de la comunidad local, este enfoque con frecuencia permite que el CICR lleve adelante cierto fortalecimiento de capacidades del asociado local con miras a que éste tome a su cargo o amplíe el programa sin la ayuda de la Institución. Entre otras ventajas, se han identificado también el mejoramiento de la comunicación con dichas comunidades y una implementación más eficiente. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en muchos casos se asociaron en la implementación de donativos para actividades productivas, aunque al poner en práctica programas de microcrédito, hubo casos en los que el CICR también se asoció con instituciones de microfinanciamiento.

Si bien los procedimientos que se exponen en este manual prácticamente no se modifican al implementar un programa con un asociado, hay algunas cuestiones adicionales que se deben tener en cuenta para garantizar que tanto el programa como la asociación fluyan sin inconvenientes. Los que se identifican a continuación son los aspectos clave que se deben tener en mente al implementar las IME en virtud de dichas asociaciones²⁵:

- La asociación debería establecerse en torno a una evaluación conjunta de la necesidad identificada, una conceptualización también conjunta de la asociación y la elaboración y planificación del programa bajo la misma modalidad.
- Los papeles y responsabilidades de ambas instituciones deberían determinarse y aclararse conjuntamente durante la fase de elaboración y planificación del programa. Dicha aclaración debería incluir la definición de qué aporta cada asociado (recursos humanos y financieros, bienes en especie, servicios).
- Se deberían desarrollar y utilizar los procesos y procedimientos que tienen en cuenta los que ya existen y que satisfacen las necesidades tanto de ambos asociados como del programa. Las instituciones deberían negociar y acordar los cambios a los procedimientos existentes.

²⁵ Adaptado de la evaluación del programa de iniciativas microeconómicas del CICR en Nepal.

- Se deberían debatir y reconocer las diferentes culturas de trabajo de los asociados, y se debería hacer lugar a ellas al elaborar el programa.
- El coordinador de las IME dentro de la organización asociada debería gozar de antigüedad y facultades suficientes como para tomar decisiones clave en nombre del asociado.
- La transferencia de competencias relativas a la gestión del programa debería darse en todos los niveles de la jerarquía gerencial, lo cual implica contar con una interfaz y una relación a nivel laboral entre el asociado y los mandos superior, medio e inferior.
- En aras de fortalecer el programa de desarrollo de capacidades, la elaboración del programa debería incluir la supresión gradual del soporte técnico del CICR con el paso del tiempo. Dicho apoyo puede ser más intensivo en los comienzos del programa, de ser necesario, y el papel del personal del CICR en el terreno debería reorientarse de la implementación al apoyo una vez que el asociado haya desarrollado suficientemente su capacidad técnica.
- Se debería considerar la posibilidad de incluir a un miembro del personal técnico del CICR en la oficina del asociado. Si esa medida no fuera realista en un comienzo, se podría incorporar al programa a medida que los recursos humanos se contraten y desarrollen, lo cual permitiría mejorar la creación de las capacidades y competencias técnicas del asociado.
- En la medida posible, el Departamento de Cooperación debería brindar formación en orientación para la cooperación a todo el personal del CICR que trabaja en estrecho contacto con la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja en el país de que se trate. De igual modo, es aconsejable que el personal técnico del CICR mantenga reuniones informativas y de actualización sobre temas técnicos con el personal del Departamento de Cooperación encargado de respaldar y agilizar la asociación con una Sociedad Nacional.
- El CICR debería poder contactar directamente a los beneficiarios y se debería establecer un mecanismo para la formulación de quejas/denuncias, para que éstos puedan comunicarse con el CICR directamente.

Estudio de caso 10. Implementación de una IME con un asociado en Nepal

En 2007, el CICR puso en marcha en Nepal un programa de IME destinado a restablecer la supervivencia de los hogares afectados por el conflicto. Dado lo irregular del terreno y el hecho de que los hogares de los beneficiarios estaban diseminados en zonas muy amplias y con frecuencia remotas, surgió el problema de cómo llegar a todos ellos con rapidez. Por fortuna, la Cruz Roja de Nepal (CRN) se interesó en el enfoque y participó activamente en la implementación del programa. El CICR retuvo la supervisión técnica, mientras que los voluntarios de la Cruz Roja Nepalesa asumieron la mayor parte del trabajo en el ámbito distrital.

A través de su asociación operativa para la IME, la CRN y el CICR lograron llevar ayuda a 5.050 víctimas del conflicto a lo largo de un plazo de tres años. Esto no habría sido posible sin el conocimiento local de la Cruz Roja Nepalesa y el compromiso de más de 60 voluntarios que participaron del programa.

La asociación y la implementación del programa permitieron también que la CRN mejorara su capacidad para poner en práctica dichos programas. Hoy en día, está en condiciones de reproducir con éxito las ayudas para la generación de ingresos. A su vez, el CICR aprendió mucho sobre cómo poner en práctica una asociación operativa y trabajar de manera efectiva con una Sociedad Nacional en la programación de este tipo de iniciativas.

PUNTOS CLAVE

- Los donativos son la forma de IME más común y suelen preceder a las ayudas brindadas a través de microcréditos y/o de la formación profesional.
- Las evaluaciones de factibilidad y de las necesidades dependen fundamentalmente de comprender las estrategias de adaptación, determinar las oportunidades y los recursos existentes, identificar las brechas en los programas de ayuda ya implementados y evaluar la estabilidad y estructura del mercado local.
- Al crear un programa, resulta fundamental fijar objetivos claros desde un principio, que se utilizarán para medir el éxito de la iniciativa. Éstos pueden ser de largo alcance, pero deberían incluir los cambios que se espera generar en los ingresos y la sostenibilidad del hogar.
- Al planificar los recursos necesarios, se debe tener en cuenta que estos programas requieren el uso intensivo de los recursos humanos de EcoSec y de las Divisiones de Logística y Administración.
- La información sobre el programa y los canales de comunicación utilizados deberían analizarse cuidadosamente desde el punto de vista estratégico, ya que constituyen un medio importante para preseleccionar a los potenciales postulantes.
- Los beneficiarios se eligen sobre la base de su vulnerabilidad económica, motivación, conocimiento, experiencia y prerrequisitos. La entrevista de selección es el paso más importante del programa.
- Cuando las condiciones lo permiten, es preferible recurrir a las transferencias de efectivo (transferencia directa de dinero, vales, creación de ferias) para ayudar a los beneficiarios en lugar de reemplazar el mercado y brindar ayudas en especie.
- Los procedimientos administrativos y de compras y contrataciones deberían analizarse exhaustivamente antes del lanzamiento del programa, a fin de garantizar su eficiente implementación.
- La evaluación de los resultados debería examinar el impacto económico del proyecto, su sostenibilidad, los efectos indirectos y el impacto psicosocial.
- Los asociados locales participan cada vez más en la implementación de las IME, ya que comprenden mejor la dinámica de la comunidad local, mejoran la sostenibilidad del impacto que el CICR puede generar a través de la creación de capacidades y tienen la posibilidad de lograr que el programa sea más eficiente.

6.6 Otros documentos pertinentes

- CICR, *Internal review of grant programmes in Serbia and Montenegro*, CICR, Ginebra, 2005 (documento interno del CICR).
- CICR, *Internal review of grant programmes in Georgia and Abkhazia*, CICR, Ginebra, 2007 (documento interno del CICR).
- CICR, *Programme/project management: The results-based approach*, CICR, Ginebra, 2008.
- CICR, *Measuring results*, CICR, Ginebra, 2009.
- CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices para evaluaciones de emergencia*, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2008.
- Save the Children Fund/Food Economy Group/Regional Hunger and Vulnerability Programme, *The Practitioners' Guide to the Household Economy Approach*, febrero de 2008.
- CICR/NRCS, *Micro-economic Initiatives Programme in Nepal*, CICR/NRCS, 2011.
- ACF, *Income-generating activities: A key concept in sustainable food security*, 2009.



7 CÓMO IMPLEMENTAR LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Este capítulo complementa el capítulo 6. Muchos de los pasos que componen la aplicación del programa son similares tanto para los donativos como para la formación profesional, por lo que el presente capítulo se centra esencialmente en los aspectos que son específicos para el tema de la formación.

7.1 Evaluar las necesidades y la factibilidad

7.1.1 Evaluar las necesidades

Además de comprender la dinámica del mercado local y los programas gubernamentales existentes (temas que se tratan en el capítulo 6), es necesario analizar ciertos aspectos de la evaluación de necesidades que son específicos de la formación profesional. La formación profesional puede resultar de interés para las personas por diversos motivos; por ende, identificar sus necesidades específicas resulta crucial para garantizar que reciban el tipo de formación profesional más apropiado.

→ **Conocimientos prácticos y conocimientos teóricos:**

algunos beneficiarios quizás cuenten con experiencia práctica, pero carezcan de la información teórica que les permitiría adaptarse a nuevas situaciones o ganar credibilidad frente a potenciales clientes. Para ellos, la modalidad de las pasantías probablemente no satisfaga sus necesidades de formación. A la inversa, otros beneficiarios quizás dominen la materia, pero carezcan de la experiencia práctica como para traducir su conocimiento en acción. Para ellos, una institución formal quizás no sea el lugar ideal para aprender.

→ **Certificación de la formación:** en algunos casos, los beneficiarios pueden haber adquirido el conocimiento técnico-práctico necesario, pero carecen de un diploma reconocido que les permita trabajar en la zona a la que han sido desplazados. Para ellos, lo más útil será la acreditación por parte de una institución de formación profesional.

→ **Experiencia laboral:** algunos beneficiarios quizás cuenten con conocimientos tanto teóricos como prácticos, pero carezcan de experiencia laboral reconocida que les ayude a obtener un empleo formal. En esta circunstancia, lo apropiado sería quizás una pasantía cuya duración y

salario y la clase de empresa donde se realizaría se adapten a las necesidades del individuo.

→ **Competencias para el trabajo por cuenta propia y competencias para mejorar la capacidad de conseguir empleo:**

el objetivo subyacente de la formación repercutirá en la clase de formación profesional propuesta. ¿Se pretende que apoye a los beneficiarios para que emprendan su propia actividad? De ser así, quizás lo más apropiado sea un taller sobre iniciativas microempresariales para complementar la formación en competencias. ¿El objetivo es apoyar al beneficiario en su búsqueda de un empleo formal? En tal caso, se debería prestar atención al “efecto de identificación”: los empleadores se convencen más fácilmente de que una persona tiene verdadero interés en un trabajo específico si puede demostrar, mediante algún tipo de certificación, que ha invertido tiempo en estudiar cierto oficio. Dicho de otro modo, más que la mera demostración del conocimiento, un diploma expedido por una institución de formación se considera como prueba de la motivación y del deseo de perseverar en determinado campo.

Debe destacarse que, en muchas instancias, las altas tasas de desempleo dentro de determinados grupos sociales no pueden atribuirse exclusiva o fundamentalmente a la falta de formación. Otras causas comunes incluyen la falta de documentación apropiada de los beneficiarios o la discriminación hacia un grupo específico. En consecuencia, es fundamental que la elaboración del programa esté precedida de un conocimiento detallado de las distintas causas del desempleo entre un grupo dado. Puesto en otros términos, no debería establecerse una correspondencia automática entre el desempleo y el deseo de tener un trabajo formal y la necesidad de formación profesional. Cuando se identifica la formación como algo prioritario, los programas de formación profesional deberían, en la medida de lo posible, tratar de brindar una respuesta integral a las dificultades relacionadas con el empleo que los beneficiarios enfrentan. Quizás ello implique aprovechar los servicios de ONG o servicios gubernamentales existentes. A modo de ejemplo, puede derivarse a los beneficiarios a ONG que brindan asistencia jurídica para quienes carecen de documentos o a organismos de gobierno

que brindan competencias “blandas” a los que buscan empleo, tales como las referidas a la redacción del currículum vitae e cómo actuar en una entrevista laboral.

7.1.2 Evaluar la factibilidad de un programa de formación profesional

Gran parte de la evaluación de factibilidad de la formación profesional tiene que ver con identificar las estructuras existentes en la materia y comprender sus fortalezas y debilidades, así como su compatibilidad con las necesidades de la población destinataria de la ayuda del CICR y su adaptabilidad a ellas. Para eso, se necesita determinar los métodos de formación y las condiciones que permitan la participación de los actuales proveedores del servicio, además de evaluar el nivel educativo general de la población en cuestión. Lo anterior incluye medir el alcance de su educación formal, sus niveles de alfabetización y su familiaridad con su entorno, sobre todo en el caso de hogares rurales que se han visto desplazados a zonas urbanas.

Si el objetivo de la formación es mejorar la capacidad de los beneficiarios para conseguir empleo, se debe hacer hincapié en determinar el porcentaje general de creación de empleo en la economía formal, además de identificar los sectores que carecen de recursos humanos calificados. El siguiente paso consiste en determinar si el nivel de competencias que brinda la formación profesional satisface los requisitos mínimos del mercado formal. El nivel de conocimientos necesario puede variar en forma significativa de un contexto a otro en función de la calidad de la formación y del grado de desarrollo de determinados sectores. Lograr el nivel apropiado de competencias puede resultar problemático en contextos en los que existe una brecha considerable entre el nivel educativo de quienes trabajan en el mercado formal y el de la población beneficiaria, en particular porque la formación profesional que cuenta con el respaldo del CICR no suele extenderse por años, sino que se limita a unos pocos meses.

Por último, es necesario también entender cuáles son los costos iniciales de quienes van a comenzar a trabajar por cuenta propia en las profesiones que más probablemente reciban apoyo a

través de la formación profesional, para poder evaluar mejor si el impacto del proyecto será suficiente por sí solo o si se lo tendrá que complementar con otras formas de ayuda.

7.2 Formulación del programa

Las claves para formular un programa de formación profesional radican en identificar la clase de formación que mejor se adapta a las necesidades de los beneficiarios (una institución de formación, una pasantía o una formación indicada por el CICR) y en elegir al asociado adecuado. El estudio de caso 6 es un buen ejemplo de cómo la elaboración de un programa puede tener un efecto significativo en la satisfacción del beneficiario.

Estudio de caso 11. El CICR contrata a formadores independientes en Montenegro

En 2004, luego de transcurridos dos años desde que se implementara un programa de formación profesional en Serbia y Montenegro, el CICR observó que solo unos pocos integrantes de las comunidades romaní, askhali y egipcia se postulaban para acceder a ella, lo cual era sorprendente porque eran algunas de las más vulnerables entre las comunidades de desplazados. La ulterior investigación reveló que, si bien entre sus integrantes había un marcado interés en adquirir competencias profesionales, una combinación de factores les impedía postularse para acceder a la formación. En primer lugar, el programa de formación profesional estaba en gran medida dirigido a incrementar la capacidad de conseguir empleo, pero estas comunidades tenían muy pocas probabilidades de hallar un trabajo formal debido a la discriminación generalizada de que eran objeto. En segundo lugar, a raíz de su alta tasa de analfabetismo, muchos de sus miembros se sentían intimidados por las instituciones de formación y pocos eran capaces de reunir las condiciones previas que muchas de ellas imponían.

El CICR decidió entonces introducir un componente adicional en el programa de formación profesional que llevaba adelante en los mayores asentamientos romaníes en Montenegro. En lugar de brindar la formación a través de las instituciones existentes, contrató a formadores independientes para que prepararan módulos orientados al trabajo autónomo para las profesiones más buscadas en los asentamientos. Se realizaron encuestas para determinar en cuáles de esas profesiones convenía concentrar los esfuerzos y se identificaron proyectos de infraestructura específicos dentro de los asentamientos, los cuales se utilizaron como oportunidades para que los formadores y sus alumnos adquirieran experiencia práctica. Al ayudar en la reparación y mejora de estructuras de la comunidad, los fontaneros, electricistas, carpinteros y otros que participaban de la formación adquirieron conocimientos prácticos sobre sus respectivos oficios. Además de brindarles empleo práctico a los beneficiarios, este enfoque garantizó que las competencias adquiridas coincidieran con lo que el mercado local requería. Como incentivo adicional para que emprendieran sus propias actividades generadoras de ingresos, una vez finalizado con éxito el curso (y a cambio de su trabajo comunitario), cada participante recibió el conjunto de herramientas que había utilizado durante el programa de formación.

7.2.1 Posibles tipos de ayuda

El cuadro 6 ofrece una reseña de las ventajas y desventajas más comunes de las diferentes opciones de formación.

La experiencia ha demostrado que, con frecuencia, lo más efectivo es una combinación de formación teórica y práctica.

Además de estos puntos, los programas de inclusión social ofrecen un enfoque alternativo a la formación profesional.

Dichos programas se tratan con mayor detalle en la sección 7.5.

Cuadro 6. Ventajas y desventajas de las opciones de formación

Tipo de formación	Ventajas	Desventajas
Institución de formación local	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de un asociado local permite el fortalecimiento institucional • La variedad de cursos de formación disponibles fortalece el proceso desde abajo hacia arriba • Brinda una sólida base teórica y posiblemente cuente con la acreditación del gobierno • Puede resultar más sencillo transferir el programa a otro actor 	<ul style="list-style-type: none"> • No siempre está alineado con el entorno laboral, y la tecnología puede no estar actualizada • En general se limita a los principales centros urbanos
Formación indicada por el CICR	<ul style="list-style-type: none"> • Probabilidad de tener un mayor alcance y llegar a zonas remotas • Es más fácil adaptar el programa a una población beneficiaria específica, por ejemplo, personas con discapacidades o que no están alfabetizadas (ver el estudio de caso 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • La acreditación del gobierno es improbable • La variedad de temas es limitada, lo que puede afectar la apropiación por los participantes
Pasantía	<ul style="list-style-type: none"> • Muy versátil • Brinda experiencia práctica • Puede actuar como referencia y servir como experiencia laboral • Brinda oportunidades de trabajo en red con potenciales futuros clientes 	<ul style="list-style-type: none"> • La calidad de los mentores puede variar significativamente • El alcance de la formación puede estar limitado a ciertas aptitudes específicas • Dificultad para garantizar la rendición de cuentas de quien brinda la formación

7.2.2 Cómo identificar a quienes brindan la formación

Teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de las distintas opciones de formación que se consignan en el cuadro 6 (sección 7.2.1), el CICR quizás necesite participar en la identificación de posibles asociados locales para que brinden formación. En esos casos, su identificación se debe basar en las siguientes variables:

- **Adaptabilidad de la institución:** ¿La institución cubre las necesidades específicas de la población beneficiaria (tales como niveles de alfabetización, discapacidades)? En caso contrario, ¿está dispuesta a adaptar sus criterios de aceptación de ingresantes?
- **Acreditación y diplomas:** ¿La institución brinda un título reconocido? ¿Qué percepción tiene el mercado laboral de ese título?
- **Integración de los requisitos del mercado laboral en el plan de estudios:** ¿Se ha preparado el plan de estudios en coordinación con los potenciales empleadores?
- **Sesgo de género:** ¿Algunos cursos están reservados a ciertos géneros?
- **Evaluación de impacto interna:** ¿La institución ha evaluado los resultados de sus cursos de formación? De ser así, ¿cuáles tienen la mayor tasa de éxito en términos de empleo?

La lista de asociados potenciales elegidos por EcoSec se transmite luego a la División Logística, que elige y decide cuáles son las instituciones a las que se va a recurrir.

7.3 Problemas específicos de la implementación

Además de los problemas generales relacionados con los donativos que se mencionan en el capítulo 6, hay algunos que son específicos de los programas de formación profesional.

7.3.1 Divulgación

El tiempo que dedican a su formación es un costo de oportunidad para los beneficiarios, por lo cual es necesario que la fase de divulgación del programa se concentre más en generar conciencia sobre las oportunidades asociadas con la formación profesional. Uno de los problemas particulares es la falta de

comprensión del enfoque de la formación, ya que no se recibe nada tangible.

7.3.2 Entrevistas de selección

Además de la verificación de vulnerabilidad que se realiza por norma y que se trata en el capítulo 6, uno de los aspectos más importantes del proceso de selección para la formación profesional es el de verificar la capacidad de comercialización de las competencias solicitadas. Puesto de otro modo, ¿hay una demanda en el mercado para ese conjunto de competencias específico?

La capacidad de comercialización de las competencias se determina mediante una combinación de tareas:

- preparar, en consulta con el ministerio de Trabajo, la cámara de comercio y otros organismos pertinentes, una lista inicial con las principales profesiones para las que hay demanda;
- adquirir un mayor conocimiento de una profesión en particular, para lo cual se debe evaluar la motivación del beneficiario para participar de la formación y su conocimiento de la demanda actual en el mercado;
- solicitar una carta de intención, lo que implica que un beneficiario obtenga una carta de un empleador potencial en la que indique que contratará (o está considerando seriamente la posibilidad de contratar) al beneficiario sobre la base de la formación de que se trate. La idea no es asegurarse de que los beneficiarios cuenten con un trabajo garantizado al terminar la formación, sino que hayan evaluado el mercado para ver si existen posibilidades de empleo reales en la profesión que han elegido;
- una alternativa a la carta de intención es solicitar que los beneficiarios identifiquen empresas dispuestas a ofrecerles pasantías. Ello en general requiere una entrevista de seguimiento con el empleador en cuestión, la cual también constituye una buena oportunidad para hacerse una mejor idea de la demanda del mercado para las competencias de que se trate.

Como son los beneficiarios (más que el CICR) quienes eligen un asociado potencial (institución de formación, proveedor de pasantías) por razones de conveniencia (tales como la proximidad geográfica), quizás el CICR deba verificar la calidad y credibilidad del asociado elegido.

7.3.3 Compras y contrataciones y transferencias de efectivo

Cuando al beneficiario se le da la libertad de elegir al proveedor de la formación, una de las alternativas más sencillas es el uso de donativos de efectivo condicionales. Además de permitir procesos administrativos menos engorrosos y mayor celeridad, dichas transferencias facilitan la incorporación de un componente de formación profesional a un programa de donativos para actividades productivas existentes, en caso de identificarlo como una respuesta apropiada para ciertos beneficiarios. Cuando las transferencias directas de efectivo no son factibles, otra opción es brindarles a los beneficiarios la flexibilidad de elegir la formación que les resulte más adecuada y suministrarle al CICR los datos de contacto completos de los centros de formación para que éste transfiera el efectivo directamente a dicho centro.

Estudio de caso 12. Cómo incorporar la formación profesional en un programa de donativos en India

En 2011, el CICR lanzó un programa de IME en Jammu y Cachemira, con el propósito de apoyar la capacidad de generar ingresos de las familias de detenidos y exdetenidos. El programa se centró fundamentalmente en brindar donativos de efectivo condicionales para respaldar la constitución de microempresas. Sin embargo, algunos beneficiarios más jóvenes y con un más alto nivel educativo, que inicialmente contaban con competencias limitadas, prefirieron la formación profesional. Tras una primera evaluación del mercado que ofrecía este servicio, se amplió el uso potencial de los donativos a fin de incluir los aranceles que esos beneficiarios debían pagar en tal concepto. Los interesados en iniciar una microempresa luego de un curso de formación profesional reciben también el saldo de los fondos para invertirlo en activos productivos. Uno de los cursos más populares y que más éxito tuvo entre los beneficiarios más jóvenes fue el que les enseñaba a reparar teléfonos celulares.

Cuando quien elige al asociado para la formación no es el CICR, es fundamental fijar criterios mínimos de calidad claros. Los más comunes aplicados a la elección del proveedor de formación probablemente consistan en una combinación de lo que se enumera a continuación:

- horas de formación;
- diploma otorgado;
- acreditación gubernamental;
- relación cantidad de alumnos/formador;
- proximidad al beneficiario;
- evaluación de impacto/reputación;
- materiales de formación;
- disposición a recibir el pago en cuotas.

Sobre la base de los criterios precedentes, y según el grado de disponibilidad de los centros o escuelas de formación profesional y de la competencia entre ellos, es probable que también se convoque a la División de Logística para que lleve a cabo un ejercicio de referencia destinado a identificar a las instituciones de formación en los principales centros urbanos y fije un rango de precios dentro del cual el CICR estaría dispuesto a financiar la formación (en instituciones que cumplan con los criterios de calidad).

7.3.4 Contratos

Además del acuerdo celebrado con el beneficiario, cuando el CICR trata directamente con algunos de los proveedores de formación, se deberán suscribir contratos con los asociados (a saber, instituciones de formación y quienes brindan pasantías). En ellos se debería indicar claramente el objetivo de la formación, su duración prevista y las responsabilidades del asociado, con inclusión de la presentación de planillas de asistencia al CICR y la entrega al beneficiario de un comprobante de la formación recibida (como un diploma o un certificado de trabajo), según corresponda.

7.4 Seguimiento

7.4.1 Supervisión

La supervisión consiste en hacer un seguimiento de los avances de la formación y controlar la capacidad de quien la recibe de traducirla en oportunidades de empleo. Los principales aspectos que se deben supervisar durante la formación son el presentismo del beneficiario, su grado de satisfacción y las calificaciones que obtiene. El presentismo y el grado de satisfacción deberían controlarse por lo menos una vez durante la fase de formación. Si los beneficiarios están diseminados en diferentes centros de formación, quizás sea preferible que el control de presentismo se haga por vía telefónica o correo electrónico. En lo que atañe a las calificaciones, se pueden fijar requerimientos mínimos si el beneficiario también reúne los requisitos para acceder a un donativo. En el caso de las pasantías, quizás resulte conveniente contar con un representante de cada profesión para que evalúe el desempeño de los beneficiarios y la calidad de la formación, los motive y cree un mecanismo de evaluación normalizado.

7.4.2 Evaluación de los resultados

Además de los temas que se tratan al describir los donativos en el capítulo 6, los siguientes son los aspectos fundamentales para tener en cuenta en una evaluación de resultados referida a programas de formación profesional:

- ¿La formación permitió que los beneficiarios encontraran un nuevo empleo (o iniciaran una nueva actividad)?
- De ser así, ¿están trabajando en sus áreas de interés?
¿Están utilizando las competencias recientemente adquiridas?
- ¿La formación les permitió generar nuevos contactos sociales o profesionales?

7.5 Inclusión laboral

En aquellos casos en que la falta de formación no se identificó como la principal causa de desempleo, quizás resulte preferible favorecer medios diferentes o complementarios para promover el empleo formal.

Un enfoque alternativo que el CICR está poniendo a prueba es subsidiar temporalmente los salarios a fin de alentar a las empresas a que contraten individuos que de otro modo habrían pasado por alto. Puede resultar apropiado cuando la intención es ayudar a beneficiarios que están calificados, pero que son víctimas de estigmatización y a los que por ende les resulta difícil ingresar a la fuerza laboral.

Al considerar este enfoque, se debería prestar especial atención a las cuestiones relativas a la identificación de los asociados, la retención del trabajo y la sensibilización.

Identificación de los asociados: la elección de los asociados para los planes de ayuda de esta naturaleza quizás implique una mayor sensibilidad que en el caso de asociados en el sector sin fines de lucro, ya que en definitiva puede existir la percepción de que el CICR está financiando parte de las actividades de la empresa, por lo que es necesario llevar a cabo un ejercicio de diligencia debida exhaustivo para asegurarse de que los asociados identificados sean empresas que gozan de buena reputación. De igual modo, se debe garantizar que dichas empresas comprendan desde un principio que no podrán utilizar el nombre del CICR ni referirse al programa para promocionar su responsabilidad social.

Retención del empleo: en un contexto ideal, la perspectiva de que a los beneficiarios se les ofrezca un cargo permanente una vez finalizado el subsidio debería ser uno de los criterios clave al momento de elegir a los asociados. El objetivo del programa es permitir que obtengan un empleo a largo plazo, por lo que la tasa de retención del trabajo es uno de los principales indicadores del éxito. No obstante lo anterior, en algunas (aunque escasas) ocasiones, otra opción puede ser la posibilidad de limitar la duración del empleo para incrementar así la cantidad

de beneficiarios que un determinado asociado puede contratar. Esa opción podría tenerse en cuenta, por ejemplo, cuando uno de los asociados es una empresa cuya ética laboral es tenida en muy alta estima y se considera que hacer una experiencia laboral en ella, aun si breve, puede servir de trampolín para acceder a un empleo formal en otras compañías.

Sensibilización: estos programas constituyen también una excelente plataforma para el lanzamiento de campañas de sensibilización. Cuando el estigma social es el principal problema que estos beneficiarios enfrentan (como en el caso de los desplazados), el componente de sensibilización puede constituir uno de los más importantes del programa y, por ende, se lo debería desarrollar como parte de la formulación inicial del programa.

PUNTOS CLAVE

- Al momento de considerar la posibilidad de poner en práctica un programa de formación profesional (y también al aprobar a los beneficiarios que accederán a dichos programas), es fundamental comprender claramente cuáles son las necesidades específicas que ellos procuran satisfacer a través de la formación. Tales necesidades pueden incluir la adquisición de conocimientos teóricos o prácticos u obtener un certificado que demuestre la formación, demostrar la motivación o la acreditación, adquirir experiencia laboral o mejorar las oportunidades de trabajar por cuenta propia o la capacidad de conseguir empleo.
- La falta de formación puede no ser el único impedimento para acceder al empleo formal. En consecuencia, quizás se necesite complementar los programas pertinentes con otros servicios.
- En el caso de estigmatización y falta de interés en el trabajo por cuenta propia por parte de los beneficiarios, los subsidios a los salarios junto con la sensibilización constituyen una opción que puede resultar más apropiada que la formación profesional tradicional.
- Los programas de formación pueden brindarse a través del CICR, de instituciones de formación o de pasantías. Cada una de estas opciones tiene sus ventajas y desventajas y con frecuencia lo mejor es una combinación que incluya a las tres.
- Si los programas se implementan a través de instituciones locales, se debe elegir cuidadosamente a los asociados potenciales teniendo en cuenta su adaptabilidad, su acreditación, sus vínculos con el mercado laboral y la calidad del curso que brindan.

7.6 Otros documentos pertinentes

- CICR, *Internal review of vocational training programmes in Serbia and Montenegro*, CICR, Ginebra, 2005 (documento interno del CICR).
- Banco Mundial, *Building the Skills for the New Economy*, Unidad de Desarrollo Humano, Banco Mundial, Washington D.C., junio de 2007.
- J. Middleton, A. Ziderman, A. Van Adams, *Skills for Productivity: Vocational Education and Training in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington D.C., 1996.

8 CÓMO IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE APOYO AL MICROCRÉDITO

Dado que el CICR evita implementar programas de microcrédito en forma directa, no es el objetivo de este capítulo analizar su formulación y aplicación paso por paso, sino concentrarse en las implicancias específicas de los programas de apoyo al microcrédito para el personal del CICR en el terreno. En los documentos recomendados que se incluyen al final del presente capítulo, hay información adicional acerca del desarrollo de los programas de microfinanciamiento.

8.1 Evaluación de las necesidades y la factibilidad²⁶

8.1.1 Evaluar las necesidades de crédito del grupo destinatario de la ayuda

Al evaluar la necesidad potencial de crédito de un grupo destinatario de la ayuda, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La capacidad de los beneficiarios de realizar actividades que puedan generar una ganancia razonable. Esto se basa en métodos de evaluación similares a los descriptos en el capítulo 6.
- El interés y la *voluntad* de los beneficiarios de obtener un préstamo (o varios préstamos reiterados) para fines de generación de ingresos.
- La capacidad de endeudamiento de los beneficiarios, es decir, el monto en concepto de deuda adicional que una persona puede asumir sin correr el riesgo de tener un flujo de caja inadecuado y por ende incurrir en incumplimiento del pago del préstamo. Cuanto menor sea el flujo de caja de un hogar, menor será su capacidad de endeudamiento.
- El acceso de los beneficiarios a los préstamos a través de bancos comerciales u otras fuentes. ¿A qué se debe su falta de acceso al crédito?

²⁶ Adaptado de J. Ledgerwood, *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*, Banco Mundial, Washington D.C., 1998.

A continuación se detallan algunas de las razones más comunes del limitado acceso al crédito por parte de las poblaciones destinatarias de la ayuda del CICR:

- falta del capital financiero necesario para cumplir con los requisitos respecto de la garantía;
- falta de capital social para cumplir con los requisitos en cuanto a sustitutos de la garantía (crédito grupal para desplazados internos, garantes reconocidos);
- falta de un mandato social de la IMF en su zona (es decir, las instituciones están más preocupadas por asegurarse de reducir al mínimo absoluto las tasas de morosidad que por llegar a hogares vulnerables);
- falta de llegada a las IMF existentes;
- el proceso para presentar la solicitud es demasiado complicado o intimidatorio. Éste suele ser el caso en contextos en los que las tasas de analfabetismo son elevadas, en los que determinados segmentos de la población solo tienen documentación de identidad limitada o en los que existe un escepticismo generalizado respecto de la honestidad de las instituciones formales;
- los créditos que se ofrecen no son atractivos. Por lo general, esto se debe a las restricciones respecto de los montos de los créditos o a que las condiciones de devolución son incompatibles con las necesidades de la población destinataria.

8.1.2 Evaluar el contexto y la factibilidad

Comprender quiénes son los actores, las políticas y las normas que se aplican al sector constituye la principal medida para evaluar la factibilidad de una ayuda a través del microcrédito. A continuación, se ofrece una reseña de las principales preguntas que es necesario formular a fin de comprender el sistema financiero en la zona en cuestión, revelar los posibles desfases y esclarecer las restricciones que afrontan los potenciales asociados.

- ¿Quiénes ofrecen los servicios financieros?²⁷ ¿Qué productos y servicios ofrecen? ¿Qué papel desempeñan los gobiernos y los donantes al brindar servicios financieros a los pobres?

²⁷ Esta pregunta incluye las entidades financieras formales, semiformales e informales.

- ¿Qué efecto tienen las políticas existentes del sector financiero en la provisión de dichos servicios? Tales políticas incluyen:
 - Políticas de tasas de interés: por ejemplo, los límites a las tasas de interés, que, a pesar de su buena intención, a menudo producen el efecto perverso de que los prestamistas informales opten por la clandestinidad;
 - mandatos gubernamentales para la asignación de créditos: en muchos países, los gobiernos ordenan a las entidades financieras formales destinar un determinado porcentaje de su cartera a los segmentos más pobres de la sociedad o a determinados sectores económicos;
 - políticas para el cumplimiento de la ley: las distintas sanciones previstas por la ley en el caso de que los clientes no cumplan con sus acuerdos, y la capacidad y eficiencia de los tribunales para hacer cumplir los contratos financieros.
- ¿Qué clase de normas existen para el sector financiero? ¿Rigen para las instituciones de microcrédito? Por lo general, las normas se aplican a las IMF cuando, dada su dimensión, su quiebra podría afectar al mercado, o cuando movilizan depósitos del público. Las formas de reglamentación incluyen, entre otras, los requisitos de capitales mínimos²⁸, la suficiencia del capital²⁹, la liquidez y calidad de los activos³⁰ y la diversificación de la cartera³¹.
- ¿Qué otros factores socioeconómicos podrían afectar la provisión de servicios financieros y la capacidad de operación de las pequeñas empresas? La inflación³² y la falta de infraestructura son algunos ejemplos. Otro elemento importante para considerar es el capital social. Por ello se entiende la existencia de mecanismos sociales tradicionales que facilitan las transacciones, los contratos y las obligaciones mutuas³³. La falla de estos mecanismos tiene serias implicancias para la demanda, la escala, las necesidades de formación y la eficiencia operativa de las IMF.

28 Patrimonio necesario para que la entidad sea formalizada.

29 La medida en que el fondo rotatorio se ha financiado mediante deuda.

30 Qué se ha previsto para no incurrir en deudas incobrables. En general se refiere a las garantías.

31 A fin de garantizar que las IMF no hayan concentrado sus carteras en un sector geográfico o segmento del mercado.

32 Muchos de los problemas relacionados con la inflación pueden solucionarse mediante la indexación de los préstamos a otra moneda.

33 K. Doyle, *Microfinance in the Wake of Conflict: Challenges and Opportunities*, The SEEP Network, julio de 1998.

Si bien el microcrédito ha demostrado ser una herramienta efectiva para ayudar a las personas a reforzar sus medios de subsistencia, no resulta adecuado para todas las situaciones. A continuación se resaltan las situaciones en las que el microcrédito **no** se considera un enfoque viable³⁴:

- en una situación inmediatamente posterior a una emergencia;
- para los indigentes crónicos: el crédito tiene pocas probabilidades de éxito si no existen esfuerzos preexistentes para reducir la vulnerabilidad y desarrollar competencias, confianza y una base financiera mínima;
- en zonas rurales muy desaventajadas y carentes de infraestructura, servicios y/o acceso a los mercados;
- cuando la enfermedad impide que las personas realicen actividades productivas. El VIH/SIDA constituye un ejemplo extremo de una situación en la que los pobres tienen menos posibilidades de beneficiarse del crédito a lo largo del tiempo.

Otras condiciones limitantes incluyen las siguientes:

- una población tan dispersa que resulta demasiado costoso llegar a los clientes en forma regular;
- dependencia de una única actividad económica –por ejemplo, un único cultivo–, lo cual crea un riesgo de “covarianza” para la entidad de microcrédito;
- dependencia del trueque más que de las transacciones en efectivo;
- una población con un alto grado de movilidad o inestabilidad, tales como poblaciones desplazadas temporalmente a causa de un conflicto civil;
- probabilidad de crisis futuras, tales como violencia civil, desastres naturales o hiperinflación;
- ausencia de la ley y el orden;
- un entorno jurídico/normativo o de supervisión y aplicación de la ley que constituye una barrera significativa para las actividades de microfinanciamiento o la microempresa;
- falta de capital social o de cohesión social, circunstancias que socavan la utilización de metodologías de otorgamiento de crédito sin garantía.

34 Adaptado de CGAP, *Microfinance, Grants, and Non-financial Responses to Poverty Reduction: Where Does Microcredit Fit?* Nota n.º 20, diciembre de 2002.

Algunas de las condiciones limitantes descritas precedentemente suelen estar presentes en los contextos en los que opera el CICR. En ese sentido, una de las funciones de la Institución es, cuando procede, ayudar a las IMF a mitigar el riesgo asociado con algunas de estas condiciones.

8.2 Formulación del programa

Como ya se mencionó, el CICR procura no otorgar los préstamos en forma directa. El microfinanciamiento requiere un compromiso a largo plazo y la presencia de una institución especializada en esta materia. La ayuda financiera durante un período limitado podría poner en peligro algunos de los principios subyacentes básicos del microcrédito³⁵. Uno de los aspectos más atractivos del microcrédito es su sostenibilidad, que podría ponerse en riesgo si el CICR implementara programas directamente y luego se retirara.

Una vez identificadas las deficiencias, el primer paso para elaborar un programa de apoyo al microcrédito consiste en hacerse de los medios para suplir tales deficiencias mediante el apoyo a las estructuras existentes o alentando el desarrollo de nuevas estructuras. La mayoría de los anteriores programas de microfinanciamiento del CICR se dedicaron fundamentalmente a respaldar a las IMF existentes, tema en el que se concentrará esta sección. No obstante lo dicho, los programas recientes también tuvieron como objetivo brindar a los beneficiarios mejores alternativas para conservar los ahorros y respaldaron la creación de servicios financieros comunitarios. En un futuro, es probable que el CICR también considere la posibilidad de respaldar planes de microseguros.

8.2.1 Respaldo para las IMF existentes

Existen diversas maneras en las que el CICR puede respaldar un programa de microcrédito a través de una IMF:

→ **Otorgamiento de una línea de crédito adicional:** en este escenario, el CICR le presta fondos a una IMF, la que a

³⁵ Por ejemplo, el acceso garantizado a préstamos reiterados es uno de los principales factores que motivan la devolución del préstamo original. Si los clientes sospechan que el CICR finalmente se retirará del programa, ello puede afectar su voluntad de devolver el préstamo.

su vez brinda créditos a la población destinataria de la ayuda del CICR. Por lo general, los fondos se entregan a condición de que se cumplan determinados criterios de vulnerabilidad. Sobre la base del desempeño de la IMF respecto de la gestión del fondo, en el largo plazo éste puede transferirse a la institución. Los fondos deben otorgarse en tramos.

- **Otorgamiento de un fondo de garantía:** en este caso, el CICR suministra un fondo que se utiliza luego para cubrir parte de los préstamos en mora de la población destinataria de la ayuda del CICR. Por lo general, este enfoque se utiliza para aumentar los riesgos que una IMF esté dispuesta a asumir al otorgar préstamos a una nueva población destinataria. El CICR no debería cubrir más del 60% de la pérdida y el responsable del programa dentro de la Institución debería supervisar el modo en que se utiliza el fondo. La liberación de los fondos debe contar con la aprobación conjunta del CICR y de la IMF. Según cuál sea la formulación del programa, la aprobación puede darse antes de otorgarse el crédito, caso por caso (por ejemplo, se acepta a un cliente a condición de que el CICR se comprometa a cubrir parte del riesgo) o de acuerdo con criterios predefinidos. Es preferible la primera opción.
- **Mayor llegada física de las IMF:** esto se puede lograr, por ejemplo, en parte mediante la financiación de la instalación de oficinas en lugares que son de interés para el CICR (ver el estudio de caso 6) o en parte asumiendo el salario de un empleado adicional. Idealmente, se debería implementar sobre la base de un modelo de financiamiento de escala móvil con un compromiso por parte de la IMF de que los recursos se utilizarán esencialmente para atender a los beneficiarios del CICR, al menos durante un período determinado.
- **Respaldo para hacer frente a los costos de creación de capacidad en que la IMF debe incurrir a fin de incrementar su efectividad y su capacidad de recaudación de fondos:** esto se podría lograr, por ejemplo, mediante la financiación de una auditoría integral de la institución (los donantes suelen auditar solamente sus propias carteras) y/o contribuyendo a una agencia de calificación que goce

de reconocimiento internacional. Estas medidas proporcionarían información valiosa a la IMF y ciertamente contribuirían a mejorar sus procesos y a obtener más fondos adicionales.

→ **Generar mayor conocimiento respecto de la IMF entre la población destinataria de la ayuda:** esto se puede

lograr también a través del respaldo a la divulgación y a la comercialización del programa, especialmente en zonas que probablemente resulten de interés para la población destinataria de la ayuda del CICR. Sin embargo, posicionar a la Institución en campañas de comunicación de ese tipo puede resultar difícil. Como se consignara previamente, el CICR no debe asociarse demasiado con el proyecto, dado que los solicitantes podrían malinterpretar esta situación y se correría el riesgo de afectar las tasas de devolución y la sostenibilidad del programa.

→ **Provisión de “historiales de créditos blandos”:** dado que uno de los principales obstáculos que los hogares de bajos ingresos enfrentan al intentar acceder al crédito es la falta de antecedentes crediticios, el CICR puede establecer un mecanismo mediante un programa de donativos de modo de brindarles a los beneficiarios un historial de créditos blandos. Un ejemplo de lo antedicho sería solicitar que el beneficiario reserve un porcentaje del donativo recibido del CICR y lo deposite por un tiempo en una caja de ahorro abierta en la IMF. El CICR informaría a la institución acerca de este pedido desde el comienzo, de modo que ésta pueda utilizar el proceso de ahorro para evaluar la solvencia crediticia del beneficiario.

→ **Orientación a las IMF respecto de la adaptación de los préstamos:** en este caso, los nuevos productos crediticios se formulan en forma conjunta con el asociado. El monto del préstamo y el plazo de devolución están interrelacionados: los montos menores y plazos más cortos suelen ser los más adecuados para los más vulnerables. Es necesario calibrar adecuadamente el valor del préstamo, el plazo y el cronograma de devolución a fin de garantizar que sean compatibles con los requisitos de inversión y con los flujos de ingresos que se prevé obtener de las actividades a las que el préstamo está destinado. De manera similar, si el

plazo del préstamo fuera superior al tiempo necesario para generar los ingresos esperados de la empresa, ello puede poner en riesgo a los beneficiarios del programa, ya que para cuando se pagan las cuotas del préstamo, los ingresos pueden haberse gastado en otras cosas. Por ello, la creación de nuevos productos crediticios requiere realizar una exhaustiva evaluación e investigación en el terreno y contar con un equipo multidisciplinario de profesionales. En consecuencia, el CICR rara vez solicitará la creación de un nuevo producto crediticio como tal, sino que sugerirá la adaptación de algunas de las características de los productos existentes que puedan resultar problemáticas para la población a la que su ayuda está destinada.

8.2.2 Brindar a los beneficiarios formas alternativas de administrar sus ahorros

Hay un mayor reconocimiento del hecho de que además del acceso al crédito, existe una demanda insatisfecha de acceso a planes de ahorro eficientes. Los ahorros son cruciales para la creación de activos y para la gestión del flujo de caja y el riesgo, pero la mayoría de los hogares de bajos recursos y afectados por los conflictos carecen de un lugar adecuado y seguro para ahorrar. Las prácticas habituales incluyen guardar el dinero en sus casas o invertirlo en ganado que no necesitan. Ambas son potencialmente problemáticas. El ganado es susceptible a las enfermedades y a situaciones negativas externas y puede sufrir una alta tasa de mortalidad. Por otro lado, es más probable que las personas cedan a la presión de tener que compartir sus ahorros con amigos y familiares si los guardan en sus casas.

En consecuencia, es cada vez más común que el CICR ayude a los beneficiarios a abrir cajas de ahorro en bancos o en IMF como parte de las IME u otros programas de transferencia de efectivo, según se ilustra en el estudio de caso 12. Sin embargo, dado que las cuentas bancarias de los beneficiarios pueden facilitar otros aspectos de la programación, hay una tendencia a pasar por alto algunos aspectos clave al momento de elegir la entidad financiera con la que asociarse. Si lo prioritario es permitir que los beneficiarios tengan acceso a un lugar adecuado y seguro para guardar sus ahorros, se deben priorizar sus

necesidades y preocupaciones al momento de elegir la entidad financiera apropiada. Ello puede incluir una combinación de algunos de los factores que se detallan continuación y requerirá una evaluación exhaustiva:

- la ubicación y horarios de atención al público de las sucursales;
- los requisitos en materia de documentación de identidad para abrir una cuenta;
- el costo de las transacciones más comunes;
- las multas por sobregiros;
- los antecedentes socioeconómicos de otros clientes;
- los requisitos de documentación y de procedimiento para las transacciones más comunes;
- la posibilidad de obtener una tarjeta para acceder a un cajero electrónico;
- la existencia de banca telefónica móvil;
- la paciencia y amabilidad de los cajeros;
- la reputación y afiliación de la institución;
- el hecho de contar con las reservas necesarias para responder a períodos de gran demanda, como una crisis provocada por un hecho de la naturaleza.

Estudio de caso 13. Cuentas de crédito y de ahorro en Côte d'Ivoire

La crisis que tuvo lugar en Côte d'Ivoire tras las elecciones de 2011 provocó, entre otras consecuencias, el colapso de la mayoría de las actividades generadoras de ingresos que solían desarrollar las mujeres jefas de hogar en las ciudades del oeste del país. Muchos de estos hogares a cargo de mujeres se habían endeudado mucho y carecían de la capacidad financiera para que sus emprendimientos se recuperaran. En 2012, el CICR lanzó un programa para respaldar a 160 de estos hogares a través de una IME. Se dispuso de varios métodos de transferencia para entregar los donativos en efectivo, entre ellos, agentes de transferencia de dinero, transferencias por telefonía móvil, grandes bancos, cooperativas y el correo. Tras una evaluación inicial, quedó claro que la mayoría de los beneficiarios no confiaba en ninguno de estos servicios y no tenía una preferencia clara por un método de transferencia en particular. En concordancia con los objetivos del proyecto, el equipo decidió transferir los donativos de efectivo condicionales a través de una cooperativa de ahorro y préstamo local identificada como uno de los potenciales asociados confiables y que contaba con sucursales de fácil acceso para la mayoría de los beneficiarios. Además de facilitar las transferencias, el objetivo fue permitir que, al finalizar el programa, los beneficiarios accedieran a los servicios de ahorro y préstamo. Según una evaluación realizada en 2013, el 42% de los antiguos beneficiarios manifestó que seguía utilizando sus cuentas. La falta de ahorros suficientes como para justificar la ida a la cooperativa fue el principal argumento de quienes no continuaron haciéndolo.

En muchos contextos, solo las entidades financieras reguladas están habilitadas para ofrecer ahorros voluntarios. Sin embargo, en esos casos las IMF pueden seguir desempeñando un papel crítico al actuar como intermediarias entre los clientes y las instituciones financieras formales en los esquemas de ahorro.

8.2.3 Respaldo del establecimiento de estructuras comunitarias

En algunos casos, quizás no se cuente con un asociado apropiado para la IMF. En esas circunstancias, y cuando sea pertinente, debe explorarse la posibilidad de respaldar el establecimiento de estructuras locales. Las opciones más comunes incluyen los grupos de ahorro y los comités de préstamos. El estudio de caso 14 brinda un ejemplo de estos últimos.

Grupos de ahorro: están formados por miembros de la comunidad que eligen depositar sus ahorros en un fondo grupal. Los préstamos provienen del fondo de ahorros y se devuelven con intereses. Al vencimiento de un plazo predeterminado, el dinero se reintegra a los miembros del grupo en proporción a su aporte al fondo.

Comités de préstamos: se trata de comités locales creados en el ámbito de la comunidad para administrar un fondo de préstamos. A diferencia de los grupos de ahorro, los fondos provienen por lo general de una fuente externa, como el CICR.

En tanto la constitución de comités de préstamos puede insumir menos tiempo, los grupos de ahorro han demostrado ser una opción más sostenible que los sistemas bancarios comunales en los que es un tercero quien provee los fondos. Por lo general, la provisión de fondos externos a los bancos comunales se asocia con una mayor tasa de incumplimiento. Esta circunstancia se atribuye al hecho de que los prestatarios pueden estar más obligados a devolver los préstamos cuando los fondos provienen de los ahorros de miembros de la comunidad. De igual manera, algunos estudios³⁶ señalan el hecho de que los fondos se administran más prudentemente cuando provienen de ahorros comunitarios.

36 V.J. Murray, R. Rosenberg, *Community-Managed Loan Funds: Which ones work?*, Nota n.º 36, CGAP, mayo de 2006.

Cuando el objetivo es respaldar el desarrollo de estructuras de crédito locales, se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- debe implementarse un proceso de selección transparente para elegir a los miembros de la comunidad que tendrán a su cargo el manejo del dinero y el registro de los pagos;
- las operaciones deben llevarse a cabo en presencia de todos los miembros del grupo de ahorro y del comité de préstamos;
- los fondos y los registros deben mantenerse en una cuenta a la que solo pueda accederse con la aprobación conjunta de varios miembros del comité. Cuando no existan proveedores de ahorros formales, se podrá utilizar una caja de seguridad con múltiples claves/llaves.

Estudio de caso 14. Comités de préstamos en Afganistán

Varias organizaciones y entidades financieras proveen préstamos en el norte de Afganistán. Sin embargo, las altas tasas de interés y los reducidos períodos de gracia hacen que los préstamos no siempre resulten la opción adecuada cuando el destino de los fondos es la actividad agrícola. Asimismo, solo las comunidades que están cerca de zonas urbanas pueden acceder a las sucursales. En tanto algunos productores rurales tradicionalmente pueden recurrir a acuerdos para compartir los cultivos y a préstamos de los comerciantes, una combinación de factores vinculados al conflicto en curso y una serie de sequías e inviernos crudos redujeron el número de proveedores informales de crédito y generaron un aumento en la demanda de pequeños préstamos en algunas de las comunidades rurales. En respuesta a estos acontecimientos, en 2009, el CICR respaldó la formación de comités de préstamos en varias comunidades afectadas. Dichos comités estaban formados por los ancianos del pueblo, los mulá locales, las cooperativas agrícolas y un miembro electo de la comunidad por cada 50 hogares. Cada comité de préstamos recibió asistencia para abrir una cuenta conjunta en el Kabul Bank y se capacitó a sus miembros en teneduría de libros. Como los préstamos eran sin interés, los comités cobraban un pequeño honorario administrativo a todos los nuevos beneficiarios a fin de cubrir los costos administrativos y mantener el fondo inicial. Decidir quiénes serían los primeros en recibir un préstamo fue el principal problema que enfrentaron los comités de préstamos, dado que muchos beneficiarios temían que los fondos no se entregaran con la rotación adecuada. Sin embargo, dentro del primer año del programa, más de 250 hogares habían recibido préstamos y los comités de préstamos habían mantenido una tasa de devolución del 100%.

8.2.4 Microseguro

Mientras que los ahorros permiten que los pobres absorban el impacto negativo de hechos o emergencias futuros, el microseguro permite gestionar riesgos específicos al compartir el costo de hechos improbables entre un número de hogares pobres. En consecuencia, el microseguro puede ser una herramienta formidable cuando los hogares de una misma comunidad enfrentan diversos riesgos que influyen en su forma de administrar el dinero y tomar decisiones. Los planes de microseguros se han utilizado para brindar cobertura de cosechas, ganado, salud y vida en zonas donde no existen proveedores de servicios financieros formales. Sin embargo, su principal defecto es su debilidad como instrumento para hacer frente a riesgos que afectan a toda la comunidad. En ese sentido, una de sus limitaciones radica en que cuando más se los necesita es en situaciones en las que más difícil resulta implementarlos, lo cual incluye zonas proclives a sufrir desastres naturales u otras crisis a gran escala. Ésta puede ser una de las razones por las cuales el CICR no ha desarrollado aún ni respaldado planes de este tipo. Sin embargo, estos planes son una ampliación de los servicios de ahorro y préstamo que ya reciben financiamiento del CICR y han demostrado su eficacia para dar respuesta a algunos riesgos que los hogares vulnerables enfrentan en muchos contextos. Por lo tanto, los planes de microseguro bien pueden utilizarse en el futuro para complementar los programas del CICR ya existentes.

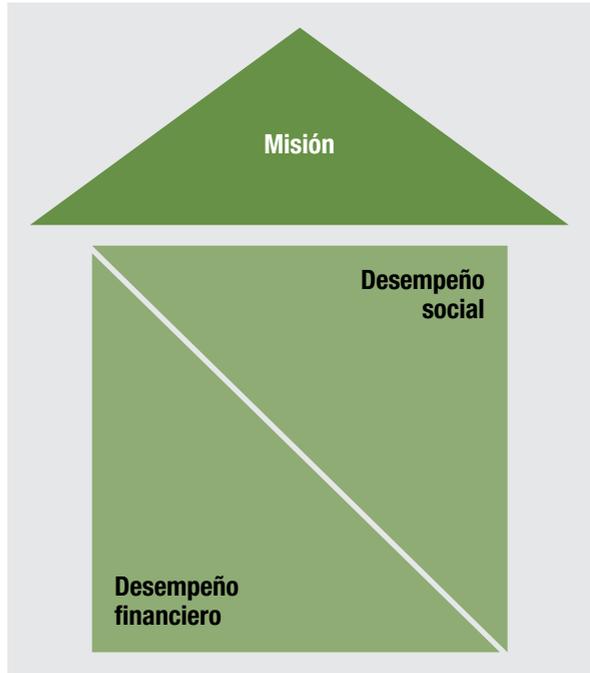
8.2.5 Elegir un asociado

Una vez identificadas los problemas en el mercado de créditos y creados los medios para hacerles frente, el próximo obstáculo radica en la elección de un asociado que sea profesional y que al mismo tiempo esté dispuesto a cooperar con el CICR para hacer frente a esas deficiencias. Con frecuencia, este proceso resulta menos directo de lo que parece, dado que requiere encontrar una IMF que preste atención al desempeño financiero y se comprometa simultáneamente a desempeñar una importante misión social.

Según se ilustra en la figura 7, la declaración de misión típica de una IMF incluye un componente financiero y uno social. Sin

embargo, los objetivos financieros suelen prevalecer sobre los sociales y los indicadores financieros se perciben como los factores determinantes del éxito de una institución de este tipo.

Figura 7. Bases de la misión de una IMF



La elección de un asociado para el CICR debe basarse en una evaluación ecuaníme que considere ambos tipos de desempeño.

→ **Desempeño financiero:** la solidez financiera de una IMF generalmente se evalúa sobre la base de la calidad de su cartera, su productividad y eficiencia, y también su viabilidad financiera. En términos prácticos, esto se logra mediante la interpretación de diversos índices financieros, los cuales no se tratan en profundidad en estos lineamientos. Si bien para el seguimiento del programa es necesario comprender algunos de ellos, que se analizarán más adelante en este capítulo, el personal del CICR en el terreno no tendrá responsabilidad directa por la evaluación de la solidez financiera de una IMF, que puede basarse en las calificaciones internacionales que

puede haber recibido a través de auditorías externas o de un consultor contratado por el CICR específicamente para tal fin.

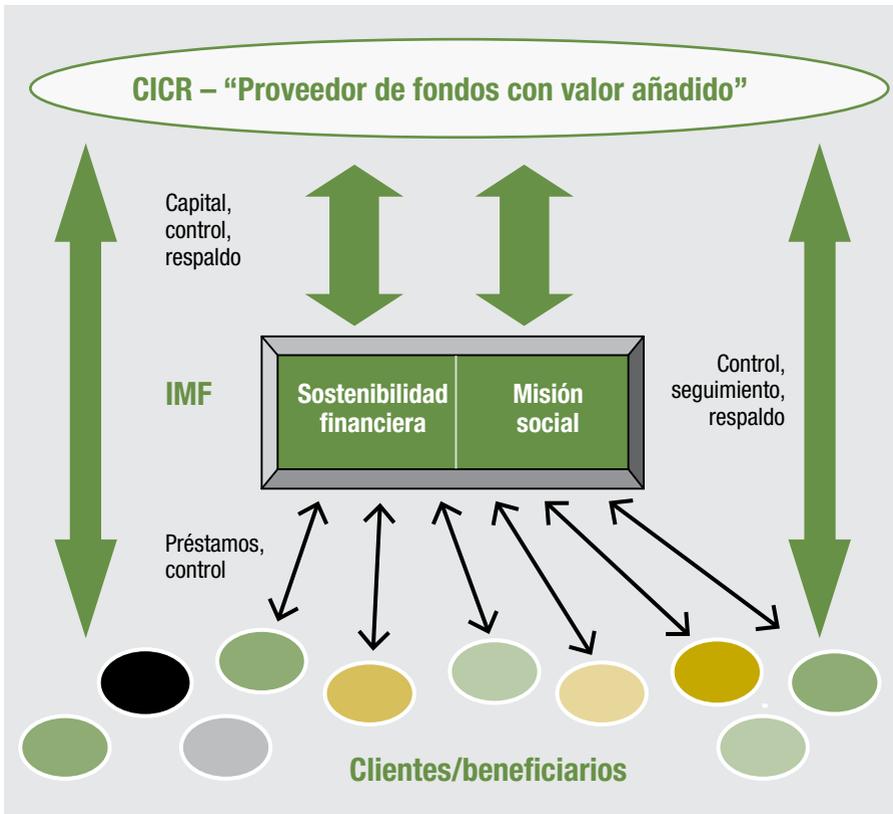
→ **Desempeño social:** el personal del CICR en el terreno es el único responsable de evaluar el desempeño social de una IMF. Además de consultar a otros interlocutores pertinentes, gran parte de la evaluación se basará en comprender el grado de llegada de la IMF a los pobres y excluidos, la aptitud de sus productos y servicios para las poblaciones destinatarias de la ayuda del CICR, sus esfuerzos para mejorar el capital social y político de un cliente y sus antecedentes generales en cuanto a responsabilidad social. Para evaluar lo anterior, se toman en consideración indicadores tales como el porcentaje de préstamos a empresas jóvenes, el porcentaje de beneficiarios que se encuentra por debajo de los principales indicadores de pobreza, la cantidad de préstamos otorgados sobre la base de una garantía social y la ubicación y horarios de atención al público de las sucursales de la IMF. Las listas de indicadores específicos se tratan en mayor profundidad en la sección III.

8.3 Implementación

8.3.1 Interacción con la IMF

La relación del CICR con la IMF será generalmente la de un proveedor de financiamiento con valor añadido (v. figura 8). Como ya se ha indicado, el CICR financia los préstamos en sí o bien algunas actividades, lo que constituye un punto de partida natural, dado que una IMF debe poseer capital de trabajo suficiente para poder operar y crecer. Sin embargo, el papel del CICR será también el de garantizar que la IMF mantenga un equilibrio adecuado entre la sostenibilidad financiera y su misión social de brindar oportunidades para los pobres. La principal función operativa del CICR es garantizar la coincidencia entre sus objetivos y los objetivos sociales de la IMF. Por lo general, ello implica desarrollar la capacidad de la IMF para realizar una evaluación de vulnerabilidad. Sin la supervisión y/o la presión externas, dicha institución puede verse fácilmente tentada a ofrecer préstamos solamente a los clientes menos riesgosos/menos vulnerables. En consecuencia, el CICR debe conservar el derecho de rechazar a personas que no están incluidas en su grupo destinatario.

Figura 8. CICR – Proveedor de fondos con valor añadido



El CICR y la IMF deben estar de acuerdo respecto de los criterios de vulnerabilidad aplicables a los clientes que van a recibir ayuda a través de fondos del CICR, en tanto este último debe a su vez garantizar que dichos criterios se incorporen adecuadamente en el mecanismo de selección de la IMF. Para lograrlo, el método por lo general consiste en hacer que los funcionarios del CICR en el terreno trabajen durante un tiempo junto con los oficiales de crédito. Una vez que dichos oficiales parezcan estar familiarizados con los criterios acordados y se sientan cómodos con la selección de clientes entre la población destinataria de la ayuda del CICR, el personal del CICR en el terreno puede dar un paso al costado y verificar la vulnerabilidad de los clientes seleccionados mediante entrevistas de los hogares por separado.

Como sucede con la mayoría de las asociaciones, la relación entre el personal de ambas organizaciones tendrá una influencia sustancial en la calidad de la asociación. Se requiere una clara división de responsabilidades y una buena coordinación para evitar que el proceso de aprobación del CICR pierda impulso. El cuadro 7 brinda un ejemplo de la división de responsabilidades entre el CICR y la IMF. La aprobación del préstamo suele estar a cargo de un comité de aprobación similar al que se utiliza en los programas de donativos, pero en este caso está compuesto por representantes del personal en el terreno y de la administración, tanto del CICR como de la IMF.

Al negociar con pequeñas organizaciones locales sin fines de lucro, se debe tener en cuenta que no siempre están en la misma situación que el CICR. Éste financia el programa y en consecuencia se encuentra en posición de fijar muchas de las reglas del juego. Sin embargo, lo anterior nunca debe hacerse a expensas de las buenas prácticas de implementación.

Cuadro 7. División de responsabilidades entre el CICR y la IMF

Este cuadro brinda un ejemplo de la división de actividades y responsabilidades entre el CICR y una IMF. Dichas actividades y responsabilidades se deben adaptar en función de la formulación del programa, el contexto local y las fortalezas y debilidades del asociado.

CICR	Institución de microfinanciamiento
<ul style="list-style-type: none"> • Lidera la campaña de comunicación: informa a la población beneficiaria, deriva a potenciales solicitantes a la IMF. • Visita a todos los solicitantes que ya cuentan con la aprobación de los oficiales de crédito antes de que el comité de selección tome una decisión. • Participa en el comité de selección local y firma todos los préstamos aprobados. Da motivos claros para los rechazos. • Es responsable de definir los criterios de vulnerabilidad y de supervisar si los solicitantes los cumplen; rechaza a los solicitantes que no se encuentran dentro del grupo beneficiario de la ayuda. • Visita a los clientes en forma independiente (o conjuntamente con la IMF) cada cuatro a seis semanas para supervisar la utilización del préstamo; coordina las visitas a los clientes morosos con la IMF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesa todas las solicitudes y brinda soporte al proceso (planificación comercial). • Evalúa a todos los solicitantes; presenta de inmediato al CICR los legajos de los que han sido aprobados. • Preside el comité de selección; comparte toda la documentación pertinente con el CICR. • Es responsable de todos los aspectos financieros del préstamo, lo cual incluye decidir sobre las garantías y adoptar medidas judiciales apropiadas contra los morosos. • Mantiene mecanismos de control regulares, seguimientos de los reembolsos, visitas, etc. • Presenta informes mensuales y trimestrales al CICR de conformidad con el formato y cronograma establecidos de mutuo acuerdo.

8.3.2 Contrato

El contrato celebrado con la IMF tiene que carecer de vacíos legales, para permitir que, de ser necesario, sea la IMF la que reembolse el capital. Los principales puntos que se deben incluir en el contrato son los siguientes:

- reseña de los productos crediticios;
- ubicación de las actividades;
- grupo beneficiario;
- mecanismo de selección del cliente;
- administración de la cartera de préstamos;
- fondo para préstamos rotatorio;
- distribución del riesgo y de las pérdidas a causa de una dificultad inesperada (fondo de garantía);
- supervisión y evaluación;
- presentación de información (formato);
- intención final respecto del vencimiento del contrato.

8.4 Seguimiento

8.4.1 Supervisión

Además de supervisar la implementación del programa y el cumplimiento del contrato y de los criterios de selección por parte del asociado, el responsable del programa deberá hacer el seguimiento de la cartera del CICR si el préstamo se ha realizado con fondos de la Institución. El objetivo es controlar a los clientes morosos, por un lado, y por el otro extraer conclusiones respecto de la solvencia crediticia de la población destinataria de la ayuda del CICR, a fin de persuadir a la IMF de que siga asistiendo a esa población en el largo plazo incluso sin su ayuda. Por lo tanto, cuando el objetivo general es promover la prestación de servicios financieros para un grupo poblacional específico, los programas deberían incluir un componente de sensibilización.

El seguimiento de la cartera del CICR se debería realizar sobre la base del informe sobre la cartera que se recibe de la IMF. Se debería supervisar en forma sistemática a los clientes cuya mora se prolonga, a fin de comprender las razones de su morosidad y evaluar la probabilidad de que reintegren los importes en cuestión. Las conclusiones de dichas visitas de supervisión deberían utilizarse, cuando resulte necesario, para introducir cambios en el proceso de selección de clientes.

De lo contrario, y con el propósito de obtener una reseña de la calidad de la cartera del CICR y comparar su desempeño con el de la población no destinataria de la ayuda de la Institución, se debería utilizar una combinación de los índices que se designan a continuación³⁷.

Índices de calidad de la cartera

Estos índices se utilizan para determinar la calidad de una cartera de préstamos determinada. Se deberían usar para evaluar el desempeño de la cartera de préstamos que cuentan con el respaldo de los fondos del CICR. Sin embargo, también deberían utilizarse para hacer comparaciones entre el desempeño de la cartera destinada a los beneficiarios a los que se había excluido antes de recibir la ayuda del CICR y el de quienes no son beneficiarios de esta ayuda. Éste es un elemento clave, dado que a determinados grupos poblacionales (como los desplazados) se los suele excluir de los servicios financieros porque se aduce que es demasiado riesgoso proporcionarles préstamos. Lo antedicho puede ser cierto si los desplazados tienen una alta movilidad, dado que a las IMF puede resultarles imposible reclamar los préstamos si los desplazados se trasladan a otras comunidades de acogida lejanas. No obstante lo anterior, no es siempre así, en especial cuando las comunidades de desplazados no cuentan con otras opciones de reasentamiento. En tales casos, comparar el desempeño de una cartera compuesta únicamente de desplazados con una cartera de no desplazados puede resultar una herramienta útil para abogar por la inclusión de los primeros en la prestación de servicios financieros.

$$\text{Tasa de devolución} = \frac{\text{Monto recibido}}{\text{Monto esperado}}$$

La tasa de devolución varía de una IMF a otra (para el último mes, dos meses, seis meses) y es más un indicador de la tasa de recuperación de préstamos anteriores. Por ejemplo, si una IMF emitió el año pasado préstamos por US\$ 2.000 y recuperó solo US\$ 1.900, su tasa de tasa de devolución para el último año es del 95% (1.900:2.000).

³⁷ Adaptado de J. Ledgerwood, *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*, Banco Mundial, Washington D.C., 1998.

$$\text{Tasa de morosidad} = \frac{\text{Montos en mora (por lo general el capital solamente)}}{\text{Cartera pendiente (con inclusión de montos vencidos)}}$$

La tasa de morosidad muestra qué proporción del préstamo se tornó exigible y permanece impago. Sin embargo, esa tasa subestima no solo el riesgo que plantea para la cartera un problema de morosidad, sino también su gravedad potencial, ya que en lugar de considerar la totalidad del monto del préstamo pendiente que está efectivamente en riesgo, solo tiene en cuenta los pagos a medida que se tornan exigibles. Lo antedicho se ilustra mediante el ejemplo que se incluye a continuación.

Un cliente que solicita un préstamo de US\$ 1.000 para operaciones comerciales menores durante 12 meses a una tasa de interés del 15% debe devolver US\$ 90 por mes (US\$ 83 en concepto de capital más US\$ 7 en concepto de intereses³⁸). Si no paga los tres primeros meses, el monto vencido es de US\$ 270. En consecuencia, la tasa de morosidad, que por lo general solo incluye el capital, sería de $(3 \times 83) / 1000 = 25\%$.

$$\text{Cartera de riesgo} = \frac{\text{Saldo pendiente de préstamos con pagos fuera de término}}{\text{Cartera pendiente (con inclusión de montos vencidos)}}$$

El factor “cartera en riesgo” hace referencia al saldo pendiente de todos los préstamos con un monto vencido. Difiere de la morosidad porque tiene en cuenta el monto vencido más el saldo pendiente restante del préstamo. La cartera en riesgo refleja el verdadero riesgo de un problema de morosidad, ya que considera el monto total del riesgo de préstamo.

Nota: algunas IMF optan por declarar que un préstamo está en riesgo solamente después de un número específico de días desde la fecha en la que pago se tornó exigible.

$$\text{Deudor moroso} = \frac{\text{Cantidad de deudores morosos}}{\text{Cantidad total de deudores activos}}$$

38 Cabe destacar que los pagos se realizan con frecuencia mensual.

En consecuencia, el valor de los pagos se calcula de acuerdo con la misma fórmula utilizada para determinar los pagos de hipotecas, $M = P \frac{i(1+i)^n}{(1+i)^n - 1}$, donde M es el pago mensual, C es el valor del capital, i es la tasa de interés mensual (0,5/12) en este caso, y n es el número de pagos.

Además de evaluar los índices antes consignados en forma individual, se pueden extraer más conclusiones al considerarlos en forma conjunta. Por ejemplo, si el índice de deudores morosos es menor que la cartera en riesgo o la tasa de morosidad, es probable que los préstamos por montos mayores resulten más problemáticos que los de menor cuantía. Al determinar la cantidad de deudores morosos, resulta también útil observar si más préstamos se tornan morosos al principio o hacia el final del ciclo del préstamo.

Sin embargo, la definición de morosidad varía significativamente de una IMF a otra y esto puede influir en los índices de deudores morosos y de cartera en riesgo. Lo mismo puede decirse respecto de la política de amortización.

Índices de productividad y eficiencia

Los índices de productividad y eficiencia son indicadores útiles para supervisar la eficiencia en la administración de un fondo. Como sucede con el índice de calidad de la cartera, las comparaciones de dichos índices entre carteras destinadas a grupos poblacionales diferentes resulta un medio eficaz para documentar si sería más costoso otorgar préstamos para beneficiarios que de otro modo serían excluidos.

Número promedio de préstamos activos

Número promedio de oficiales de crédito

El número de préstamos activos (o de prestatarios) varía según cuál sea el método de otorgamiento del crédito (grupal, individual). Al comparar las diferentes IMF, también debería tenerse en cuenta el plazo promedio del préstamo, dado que esto tiene un impacto significativo en la cantidad de prestatarios que un oficial de crédito puede atender.

Valor promedio de los préstamos pendientes

Número promedio de oficiales de crédito

Monto total desembolsado

Número promedio de oficiales de crédito

$$\text{Índice de costo operativo} = \frac{\text{Costo operativo}}{\text{Cartera promedio pendiente}}$$

Los costos operativos no deberían incluir ni los costos de financiación ni las provisiones por riesgo de incobrabilidad.

$$\text{Costo por unidad de moneda otorgada en préstamo} = \frac{\text{Costos operativos para el período}}{\text{Monto total desembolsado en el período}}$$

$$\text{Costo por préstamo} = \frac{\text{Costos operativos para el período}}{\text{Cantidad total de préstamos otorgados en el período}}$$

Índices de viabilidad financiera

Los índices de viabilidad financiera miden la sostenibilidad financiera de las IMF. Estos indicadores serán críticos no sólo para la selección de asociados potenciales, sino también para medir el impacto de un programa en la sostenibilidad de una institución de esta naturaleza. Se hace una diferenciación entre autosuficiencia operativa y financiera. Se considera que una IMF es autosustentable desde el punto de vista operativo si su resultado operativo le permite cubrir los gastos operativos, en tanto que la autosuficiencia financiera implica la capacidad de cubrir los costos operativos y los costos del capital.

$$\text{Autosuficiencia operativa} = \frac{\text{Resultado operativo}}{\text{Gastos operativos + costos de financiación + previsión por riesgo de incobrabilidad}}$$

$$\text{Autosuficiencia financiera} = \frac{\text{Resultado operativo}}{\text{Gastos operativos + costos de financiación + previsión por riesgo de incobrabilidad + costo del capital}}$$

8.4.2 Evaluación de resultados

La evaluación de resultados de un programa de apoyo al microcrédito del CICR debe considerar las siguientes cuestiones:

- **El impacto de los proyectos individuales:** debe evaluarse en forma similar a los proyectos para donativos.
- **La gestión de los fondos del CICR por parte de la IMF:** su evaluación debe basarse en los índices antes mencionados, considerando el desempeño de la IMF a lo largo de

la duración del proyecto, como así también la mejora en el tiempo.

- **El impacto de la participación del CICR en la misión social de la IMF:** esto conlleva analizar en qué medida la participación del CICR ha influido en las operaciones generales de la IMF, incluso en las carteras que no pertenecen al CICR.

Los objetivos y los indicadores se deben comunicar con claridad a la IMF al inicio del programa a fin de garantizar una total transparencia, en especial si la donación del CICR del fondo rotatorio depende, como suele suceder, de estas dos últimas cuestiones.

PUNTOS CLAVE

- El paso más importante en la evaluación de las necesidades y la factibilidad de un programa de apoyo al microcrédito es comprender los motivos específicos por los que la población destinataria no puede acceder a los planes de crédito apropiados. Dichos motivos pueden ser diversos e incluyen la falta de garantía, la falta de capital social o los procedimientos excesivamente burocráticos.
- Sobre la base de los obstáculos específicos identificados, el CICR puede elegir entre una variedad de posibles intervenciones. Sin embargo, el principal problema radica en identificar a una IMF que sea la más apta para asociarse con el CICR.
- La elección del asociado debería basarse en su desempeño social y financiero.
- En términos generales, el papel del CICR consiste en respaldar a la IMF, para lo cual presta fondos para determinadas adaptaciones o ampliaciones del programa, y en garantizar que se respete estrictamente su misión social.
- Además de la provisión de crédito, los beneficiarios con frecuencia también necesitan lugares seguros y prácticos para guardar sus ahorros. Cuando resulte pertinente, el CICR debería evaluar la posibilidad de complementar sus IME con mejores oportunidades de ahorro para los beneficiarios de esta ayuda.
- Si no hay ninguna IMF viable, un enfoque alternativo consiste en respaldar el desarrollo de estructuras locales basadas en la comunidad, tales como grupos de ahorro y comunidades de préstamo.

8.5 Otros documentos pertinentes

- T. Wilson, S. Habyalimana, I. Kidney, *Tools for Market Research & Product Concept Development*, Concern Worldwide, enero de 2004.
- Comité d'Échanges, de Réflexion et d'Information sur les Systèmes d'Épargne-crédit (CERISE), *Audit of the Social Performance of Microfinance Institutions*, 2005.
- CICR, *Internal reviews of the micro-credit programme in Serbia*, CICR, Ginebra, 2005 y 2007 (documentos internos).
- Haryana Forest Department, *Training Manual on Self-Help Groups for Micro-Enterprise Development*, octubre de 2003.
- K. Doyle, *Microfinance in the Wake of Conflict: Challenges and Opportunities*, The SEEP Network, julio de 1998.
- J. Ledgerwood, *The Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*, Banco Mundial, Washington D.C., 1998.
- J. Martin et al., *Savings as a cornerstone*, SEEP y Fundación Citi, febrero de 2013.

9 INICIATIVAS MICROECONÓMICAS: UN ENFOQUE INTEGRADO

Con el creciente interés en las IME tanto en EcoSec como en otros sectores del CICR, hay una mayor demanda para que se las integre en las actividades de otras unidades, como se ilustra en el estudio de caso 8.

Estudio de caso 15. Integración de las IME en otros programas en el Cáucaso del Norte

En 2003, el CICR lanzó una IME destinada a desplazados chechenos en Ingushetia y Daguestán, como así también a residentes vulnerables en la propia Chechenia. En un principio, se seleccionó a los beneficiarios de una lista de destinatarios de la asistencia alimentaria del CICR, pero en 2008 el programa se hizo extensivo a un grupo más amplio. Además del componente de formación profesional que se agregó para diversificar aún más las opciones de actividades generadoras de ingresos que se pusieron a disposición de los beneficiarios, el programa más amplio tenía por fin hacer coincidir sus objetivos con los de otras unidades del CICR. Como resultado de ello, los hogares cuyo sostén de familia se encontraba detenido o desaparecido reunieron los requisitos para acceder a una IME, al igual que los hogares con un sostén de familia discapacitado.

Otro componente del programa ampliado fue hacer frente a la vulnerabilidad económica de la población que habitaba en zonas afectadas por los restos explosivos de guerra. El objetivo era reducir la necesidad de dicha población de correr riesgos a causa de las presiones económicas. El análisis de los datos sobre los incidentes durante los dos años anteriores demostró que una amplia mayoría de ellos se produjeron porque las personas no tenían otra opción que ingresar a zonas peligrosas a fin de satisfacer sus necesidades de supervivencia. El CICR seleccionó entonces a comunidades específicas para brindarles asistencia. Su elección se fundó en una evaluación conjunta que realizaron EcoSec y la Unidad Minas. Además de la vulnerabilidad económica, la elección de los pueblos se fundó en la ubicación geográfica, la incidencia de las minas durante los dos años anteriores y la cantidad de incidentes que afectaron al ganado o que estuvieron vinculados a actividades profesionales. Por medio de las IME, el CICR esperaba evitar que más personas fueran víctimas de minas antipersonal, además de ayudar a las ya existentes. Sin embargo, cabe resaltar que, para ser congruente, un programa de esta índole debe limitar las clases de microempresas que pueden acceder, a fin de evitar el fomento de actividades que puedan provocar incidentes con minas. Éste es solo un ejemplo de cómo la integración de diferentes programas puede ir en contra de los objetivos más generales si los programas no se ajustan adecuadamente.

Si bien la tendencia hacia un enfoque integrado es un hecho positivo y constituye una de las ventajas comparativas del CICR, no deben olvidarse los problemas adicionales derivados de la necesidad de satisfacer también los objetivos de todas las unidades involucradas.

A continuación se detallan algunos puntos que vale la pena tener en cuenta en las IME integradas más comunes:

- **Elección de los beneficiarios:** si bien las IME pueden estar dirigidas principalmente a destinatarios derivados a EcoSec por otras unidades, como las familias de personas desaparecidas o pacientes de los centros de rehabilitación que reciben apoyo del CICR, la selección final de los beneficiarios debe estar a cargo de EcoSec de conformidad con sus criterios estándar de vulnerabilidad económica, motivación, competencias y recursos. Como EcoSec sigue siendo la unidad responsable de la calidad de las IME, este punto no es negociable. Así, se debe dejar en claro a las unidades con las que se integran las iniciativas que no todos los casos que derivan a EcoSec necesariamente recibirán aprobación para acceder a una IME. Esto implica la necesidad de que las unidades que derivan beneficiarios a EcoSec les informen que dichas iniciativas son una forma de ayuda condicional y que existe la probabilidad de que no resulten elegidos para recibir este tipo de asistencia.
- **Se debe mantener el enfoque desde abajo hacia arriba:** los beneficiarios deben elegir los proyectos que mejor responden a sus necesidades y la iniciativa para llevarlos a cabo también debe provenir de ellos. Dicho de otro modo, se debe informar a los beneficiarios acerca de la existencia de un programa y, al mismo tiempo, hacerles comprender que su capacidad de acceder dependerá de la calidad de su solicitud. En consecuencia, todos los beneficiarios deben presentar una propuesta para un proyecto, aun cuando las unidades que derivan a los candidatos estén convencidas de que cumplen con los criterios para resultar elegidos.
- **Vulnerabilidad percibida de la población destinataria:** se debe evitar la decisión de limitar una IME a un grupo beneficiario específico si su situación no lo pone claramente en una situación de desventaja en términos de

seguridad económica. Es por ende responsabilidad de EcoSec garantizar que se haya hecho la investigación necesaria para justificar la decisión de focalizar la ayuda económica en un grupo específico. Si la vulnerabilidad económica de un grupo está vinculada al conflicto y difiere de la de la población en general, quizás se justifique una ayuda para actividades productivas dirigida específicamente a ese grupo. A modo de ejemplo, ciertos grupos de desplazados siguieron experimentando vulnerabilidad económica mucho después del conflicto porque carecían de la documentación necesaria para conseguir empleo o tenían dificultad para obtener crédito en sus comunidades anfitrionas como consecuencia directa de su calidad de desplazados. Sin embargo, si los motivos que generan la vulnerabilidad económica y el nivel de pobreza son los mismos para las víctimas del conflicto que para la población en general, no solo probablemente resulte más apropiada una intervención estructural más amplia, sino que además se corre el riesgo de alienar a la población destinataria de la ayuda del resto de la población al señalarla como receptora de una ayuda dirigida específicamente a ella. En otras palabras, en tales casos quizás valga la pena considerar ayudas estructurales más amplias que pongan el foco en las vulnerabilidades del grupo destinatario relacionadas con el conflicto que no son necesariamente de naturaleza económica o brindar ayuda económica para un grupo más pertinente, aun cuando ello implique la no adopción de un enfoque integrado.

→ **Mantener la coherencia:** en tanto los programas de las IME quizás hayan comenzado con un alcance limitado y bien definido, se corre el riesgo de que la coherencia del programa se vea afectada a medida que se le agregan nuevos componentes o se brinda ayuda a nuevos casos de beneficiarios. A modo de ejemplo, en algunos contextos se ha derivado a EcoSec a víctimas de minas antipersonal para su inclusión en programas de IME. En muchos contextos, las IME han demostrado ser una forma muy eficaz de complementar la rehabilitación física de las personas con discapacidades al dotarlas de autonomía económica. En consecuencia, puede haber buenos motivos para

considerar la posibilidad de ampliar un programa de este tipo para brindar ayuda a estos beneficiarios. No obstante lo anterior, EcoSec tiene la responsabilidad de asegurarse de que la ampliación del programa de IME a los beneficiarios derivados de otras unidades se realice de modo tal que no resulte discriminatorio, además de ser coherente con un enfoque basado en necesidades. Al consentir la ayuda para los beneficiarios recibidos de otra unidad u organización, es posible que sea necesario extender el programa de IME más allá de los beneficiarios derivados, a fin de garantizar la coherencia. En el caso de la derivación de víctimas de minas antipersonal, no hay motivo para creer que las personas que han quedado discapacitadas como resultado de una mina sufran penurias económicas mayores que otros heridos de guerra. La ampliación del programa para incluir a las víctimas de minas antipersonal puede implicar, por ende, que el programa se extienda a todos los hogares civiles que tienen un/a jefe/a de hogar que ha resultado discapacitado/a o que ha muerto como resultado del conflicto.

- **Número de casos:** si el número potencial de casos de un programa de IME depende de las derivaciones de otras unidades, se debería considerar cuidadosamente su eventual dimensión a fin de asegurarse de que justifique los recursos necesarios para constituir una iniciativa de este tipo. Dada la necesidad de una dotación al menos mínima en términos de recursos humanos de EcoSec para poder poner en práctica las IME, no es aconsejable comenzar a formular un programa para ayudar solamente a un reducido grupo de beneficiarios derivados de otras unidades.
- **Aspectos psicológicos:** además de los impedimentos físicos para realizar una actividad económica, algunos beneficiarios quizás tengan dificultades psicológicas vinculadas con su situación que pueden obstaculizar su rehabilitación socioeconómica. Tal puede ser el caso de las víctimas de minas antipersonal, como así también de las familias de personas desaparecidas o de otros grupos gravemente afectados por el conflicto. Estos aspectos hacen a la conveniencia de las IME y deben tenerse en cuenta en la evaluación de factibilidad y necesidades, así como en la formulación del programa

de IME, en todos los casos posibles. La “estrategia de acompañamiento” elaborada por el CICR es un excelente ejemplo de la integración de estas iniciativas en una respuesta integral a las necesidades complejas de las familias de personas desaparecidas. Las IME se incluyen al final de un proceso bien planificado en el que el apoyo psicosocial y la provisión de estas iniciativas se complementan entre sí. Las IME no solo brindan ayuda psicosocial en algunos casos, sino que además muchos beneficiarios parecen estar más dispuestos y entusiasmados con la posibilidad de implementar una iniciativa económica luego de las sesiones de ayuda psicosocial.

→ **Apoyo de la familia:** si bien la prioridad del CICR puede ser respaldar las capacidades productivas de un integrante específico de la familia, por ejemplo, una persona con una discapacidad, el resto del hogar puede, por diversos motivos, no estar siempre a favor de esta opción. Tales situaciones son bastante difíciles de manejar, ya que el hecho de ceder ante los pedidos de la familia puede ir en contra de los objetivos específicos del programa (tales como la reintegración socioeconómica de las personas con discapacidades), en tanto que los proyectos que carecen del apoyo de todo el hogar tienen pocas probabilidades de éxito.

Todo lo antedicho destaca la necesidad de considerar cuidadosamente las implicancias de un enfoque integrado, antes de emprender la tarea de integrar un programa de IME con otras formas de ayuda. Cuando ese proceso ha sido objeto de una planificación cuidadosa, en general se traduce en programas muy efectivos. Sin embargo, cuando no se reconocen las complejidades adicionales derivadas de la adopción de un enfoque integrado, los resultados suelen ser decepcionantes.



SECCIÓN III

FICHAS

**ORIENTATIVAS PARA
LA IMPLEMENTACIÓN
DE INICIATIVAS
MICROECONÓMICAS**

FICHA ORIENTATIVA 1

CÓMO REALIZAR UNA EVALUACIÓN DEL MERCADO

Este tipo de evaluación es uno de los componentes de un proceso de evaluación más amplio y constituye una parte esencial del análisis de la respuesta, por lo que idealmente se debería realizar antes de la formulación de cualquier programa. En consecuencia, la presente ficha orientativa complementa los pasos para la elaboración del programa y la evaluación ya tratados en los capítulos 6, 7 y 8.

El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha desarrollado una serie de directrices destinadas a respaldar la realización de evaluaciones de mercado, que incluyen un instrumento de evaluación rápida de mercados y una guía de análisis de mercado. La evaluación rápida tiene por objeto ofrecer un entendimiento rápido y básico de los mercados dentro de los primeros días posteriores a una crisis y respaldar las decisiones respecto de las respuestas de ayuda inmediata que se han de brindar, en tanto la guía de análisis brinda continuidad a dicho instrumento, ya que permite un análisis más detallado y ofrece una base más robusta sobre la que fundamentar las decisiones programáticas relacionadas con el mercado. En consecuencia, se la utiliza para establecer si las IME pueden resultar o no una respuesta apropiada.

El objetivo de la presente ficha es tratar algunas de las cuestiones básicas que se deben tener en cuenta al realizar una evaluación del mercado para poner en práctica este tipo de iniciativas. Dicho de otro modo, no ofrece un resumen del instrumento de evaluación rápida ni de la guía de análisis, sino que trata conceptos generales, que se analizan con mucho mayor detalle en estos lineamientos.

Resulta esencial comprender cabalmente los mercados locales al momento de decidir si implementar o no una IME, y cómo. Para determinar si este tipo de ayuda resulta adecuado, se debe realizar una evaluación a fin de: (i) determinar si los mercados

están funcionando o si tienen probabilidad de recuperarse rápidamente y, por ende, si las personas podrán recurrir a los mercados locales para generar ingresos y (ii) entender mejor la estructura del mercado local y, más específicamente, la importancia del sector informal.

Interrogantes clave para la evaluación del mercado³⁹

¿Están en funcionamiento los mercados?

Por qué es necesario saberlo: en una zona afectada por el conflicto, es importante determinar si los mercados se han visto alterados y en qué medida, como así también cuán vulnerables son a nuevas perturbaciones.

Cómo averiguarlo

1. **Producir mapas de mercado:** tratar de determinar tanto la **ubicación** como el **acceso** a los mercados. Solicitar a los comerciantes y a los informantes clave que identifiquen:
 - cuáles son o solían ser los principales mercados;
 - infraestructura vial y de otro tipo;
 - barreras físicas o políticas que han deteriorado los intercambios comerciales;
 - nuevas fuentes de abastecimiento, en caso de que se haya interrumpido el acceso a esos mercados.

Solicitar que indiquen si las variaciones estacionales afectan el acceso, por ejemplo, durante la temporada de lluvias.

Averiguar qué efectos ha tenido el conflicto en los mercados. ¿Cómo se vieron afectadas (por ejemplo, por la sequía) las zonas proveedoras normales? ¿Sufrieron daño las rutas de transporte o las instalaciones destinadas al almacenamiento? ¿Disminuyó el número de comerciantes? Si las fuentes normales de insumos se han visto alteradas, ¿encontraron los comerciantes nuevas fuentes de abastecimiento? Si es un mercado en particular el que sufrió problemas, ¿están recurriendo las personas a un mercado diferente?

³⁹ Adaptado de CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *Directrices para evaluaciones de emergencia*, CICR/Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2007.

2. **Identificar las limitaciones al comercio:** dichas limitaciones suelen aplicarse a determinados mercados (en particular, en zonas remotas), incluso en épocas “normales”, e incluyen los costos elevados del transporte, las largas distancias y el prolongado tiempo que éste insume, así como los impuestos que gravan el movimiento de mercaderías o el uso del mercado. En zonas de conflicto, los problemas de seguridad también afectan el buen funcionamiento del mercado.
3. **Estudiar la cadena de abastecimiento (o de valor):** formular una cadena de abastecimiento es también un medio útil para comprender cómo funciona normalmente el sistema de mercado y qué efecto puede haber tenido en él la crisis. Dicha cadena podría incluir a la totalidad o a algunos de los actores que se indican en la figura 9 a continuación.

Figura 9. Ejemplo de cadena de abastecimiento



¿Hay políticas gubernamentales que restrinjan el movimiento de mercaderías?

Por qué es necesario saberlo: la existencia de políticas gubernamentales que restringen el movimiento de mercaderías entre distintos lugares del país o desde el exterior podría afectar la capacidad de los mercados locales de responder a un incremento en la oferta o la demanda. Dicho movimiento puede también verse desalentado por la aplicación de determinados impuestos.

Cómo averiguarlo: durante las **entrevistas con los comerciantes** indagar sobre la reglamentación del mercado. ¿Existen restricciones gubernamentales respecto del movimiento de mercaderías? ¿Hay impuestos específicos que gravan la compra o el movimiento de mercaderías?

¿Es competitivo el mercado?

Por qué es necesario saberlo: un mercado no es competitivo si está dominado por unos pocos comerciantes que por ende pueden controlar los precios. En este tipo de mercado, el riesgo radica en que los comerciantes poderosos hagan peligrar el éxito del programa si no se los incluye directa o indirectamente, o bien que fuercen a los beneficiarios de la IME a salir del negocio si ambos (beneficiarios y comerciantes) compiten por los mismos recursos.

Cómo averiguarlo: durante las **entrevistas con los comerciantes**, verificar cuántos más comerciantes hay en el mercado que ofrezcan ese producto básico en particular y cuál es su tamaño. Averiguar cuáles son los principales riesgos y limitaciones y si ello desalienta a otros comerciantes. Las organizaciones (ONG, empresas, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) que han realizado licitaciones pueden aportar información sobre la competitividad del mercado.

¿Están integrados los mercados?

Por qué es necesario saberlo: los mercados pueden estar en funcionamiento y ser competitivos, pero si las conexiones *entre* ellos son débiles, es posible que a los comerciantes no les convenga cubrir un déficit en un mercado (un indicio de lo cual suelen ser los precios relativamente altos) trayendo productos básicos de otro. Esto se aplica sobre todo en zonas con sistemas de información y de transporte poco desarrollados. Si el costo de transportar el producto entre mercados es elevado, la diferencia de precio entre un mercado y otro debe ser lo suficientemente grande como para que al comerciante le convenga transportarlo.

Asimismo, en un mercado segmentado, no habrá movimiento alguno aun cuando el diferencial de precio supere al costo del transporte. Pueden entrar en juego otros factores característicos de mercados poco integrados, tales como sistemas de información débiles, la falta de predisposición de los comerciantes a trabajar en zonas remotas y los riesgos que implica operar en dichos mercados.

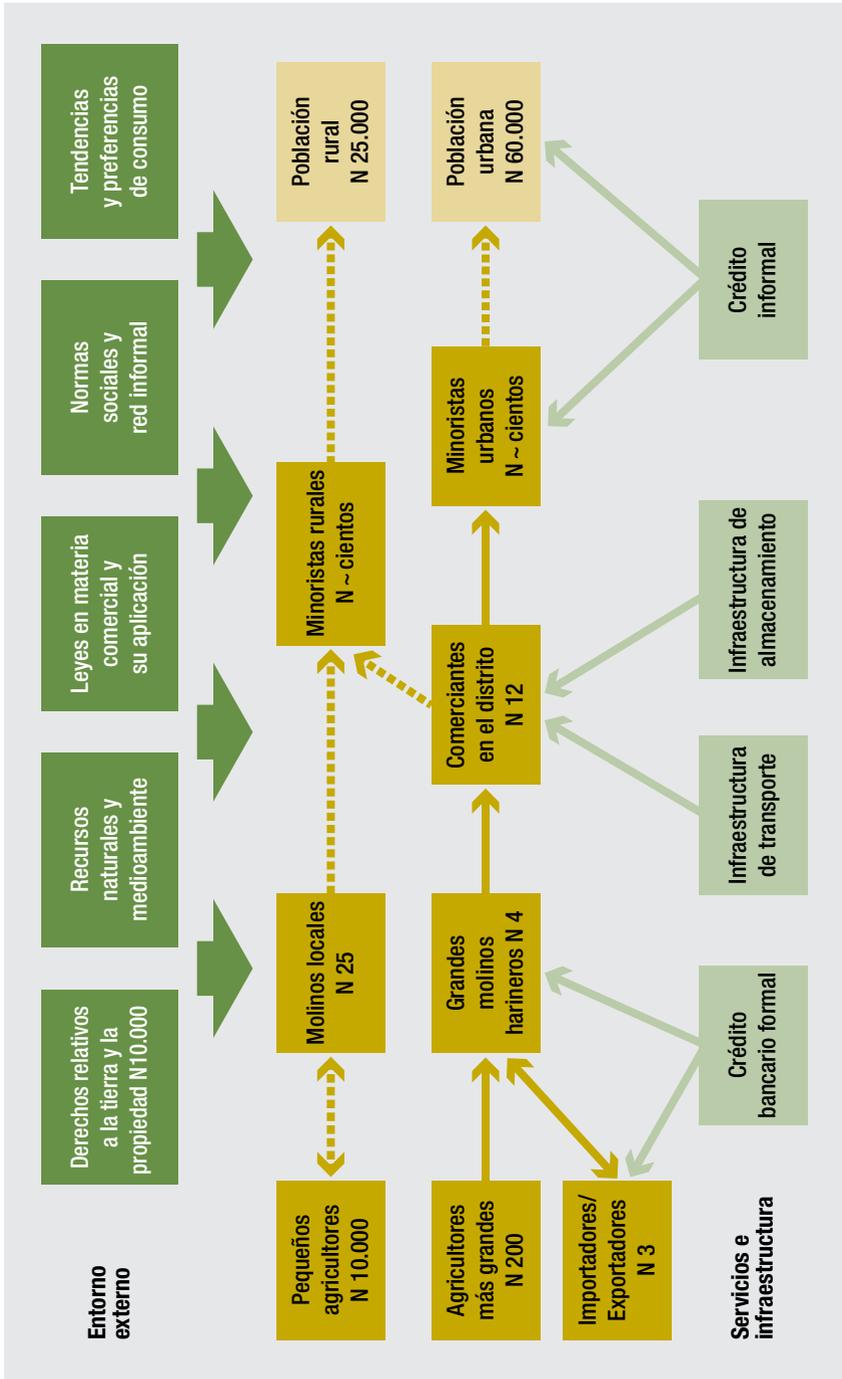
Ante la falta de integración, el excedente de producción generado por los beneficiarios de una IME no se transportará a otros mercados y es probable que ello haga bajar el precio de venta en la zona local.

Cómo averiguarlo: resulta difícil analizar la integración del mercado rápidamente y si se carece de experiencia y conocimientos en la materia. En ocasiones, lo mejor es, sencillamente, preguntar a los comerciantes si hay o no comercio físico entre mercados y en qué medida creen que existe integración entre ellos.

Análisis adicional: (i) calcular la diferencia de precios entre ambos mercados; (ii) determinar el costo de transportar los bienes entre los mercados y comparar ambos (si la diferencia de precios es muy superior al costo de transporte, el mercado está segmentado y no hay buena integración); (iii) comparar los precios de productos básicos específicos en diferentes mercados a lo largo del tiempo (por ejemplo, la evolución mensual del precio a lo largo de un plazo de uno dos años); no hay buena integración si los precios en los diferentes mercados no evolucionan del mismo modo a lo largo del tiempo y/o si son muy distintos en los diferentes mercados en cualquier momento dado; (iv) consultar a los actores del mercado en qué se basan para fijar sus precios y a qué medios recurren para obtener información al respecto.

Las preguntas que se han tratado hasta ahora no son específicas de las IME, sino que se aplican a la mayoría de las evaluaciones de mercado. Los instrumentos tales como la guía de análisis de mercado proponen una forma sistemática de realizar una evaluación que aborde éstas y otras cuestiones. Además de una reseña de todo el proceso de análisis del mercado, la guía propone una serie de herramientas que sirven de ayuda para su realización, entre ellas un sistema matricial que facilita la calificación de los principales mercados según su importancia, además de formularios para entrevistar a los comerciantes y analizar los riesgos relacionados. Otra herramienta útil que se propone en la mayoría de las guías de evaluación es un método de estudio de los mercados que aúna la mayor parte de la información relativa a su funcionamiento, la cual se ejemplifica en la figura 10 a continuación.

Figura 10. Mapa del mercado



En tanto las preguntas anteriores se utilizan para respaldar el análisis de la respuesta respecto de la programación basada en el mercado, los dos interrogantes que se incluyen a continuación se refieren más específicamente a la implementación de las IME y tienen por objeto servir de guía para la formulación de los programas referidos a dichas iniciativas.

¿Cuán importante es el mercado informal y cómo está estructurado?

Por qué es necesario saberlo: la mayoría de los beneficiarios de las IME operarán en el mercado informal. Para poder ajustar la elaboración del programa y adaptar los procedimientos de selección, es fundamental comprender lo que se enumera a continuación:

- a. *Volumen del mercado:* el porcentaje de hogares cuya supervivencia depende de actividades vinculadas al mercado informal.
- b. *La diversidad de actividades que el mercado informal respalda:* la variedad de profesiones presentes en el mercado informal y que las autoridades toleran.
- c. *Cruce entre los mercados formal e informal:* esto incluye en general aspectos tales como la producción de ciertos bienes en el mercado formal y su venta en el informal, el hecho de que las personas adquieran competencias trabajando en el mercado informal antes de pasar a un empleo formal y de que acumulen ganancias en el mercado formal y luego vuelvan al informal para iniciar su propio emprendimiento con el propósito de eludir los obstáculos burocráticos.
- d. *Segmentos de la población más activos en el mercado informal:* implica considerar y comprender los motivos por los que el mercado informal da empleo fundamentalmente a ciertos segmentos de la población y si el trabajo en dicho mercado es de tipo transitorio o si reviste una naturaleza más permanente.

Cómo averiguarlo: obtener información sobre el mercado informal no resulta una tarea compleja porque, debido a la naturaleza misma de las actividades, es improbable que haya información oficial al respecto. La única opción consiste en obtener dicha información a través de entrevistas o debates en grupos temáticos con la participación de representantes de programas de ayuda social, el ministerio de Trabajo, las cámaras de comercio y emprendedores en ambos mercados, el formal y el informal.

¿Cuáles son los principales nichos en el mercado laboral?

Por qué es necesario saberlo: para poder comprender a qué propuestas de proyectos se puede brindar apoyo directamente y cuáles ameritan un análisis más exhaustivo. Lo anterior se aplica a las tres clases de IME.

Cómo averiguarlo: nuevamente, mediante la consulta a los interesados clave, tales como cámaras de comercio, cooperativas, la OIT y la oficina nacional de empleo. Otros indicadores útiles son los proyectos que cuentan con el respaldo de las IMF y que han resultado más populares y exitosos, como así también los cursos de formación que brindan las instituciones de formación profesional locales. Por último, el seguimiento de proyectos piloto ofrecerá conclusiones útiles.

FICHA ORIENTATIVA 2

CÓMO EVALUAR LA VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS PROPUESTOS

Uno de los pasos clave al momento de formular un programa de IME consiste en identificar los proyectos que más probablemente soliciten los beneficiarios. Como ya se indicara en el capítulo 6, esto debería hacerse en consulta con las IMF locales, mediante la identificación de las actividades más comunes en el mercado informal y el estudio de los intereses de los beneficiarios durante las visitas de supervisión luego de realizada la distribución. Una vez que se han determinado los proyectos que más probablemente se soliciten en función de la evaluación de factibilidad y de las necesidades, deberían analizarse los gastos, ingresos y flujos de caja previstos para cada proyecto a fin de evaluar su viabilidad y orientar la elaboración de los proyectos más comunes. A continuación, se incluye el análisis de flujo de caja realizado para un proyecto en Nepal.

Proyecto de IME típico (sector de servicios) – Triciclo-taxi (calesa a tracción humana) en Nepal - Análisis de ingresos y gastos

Descripción de la oportunidad comercial: Este tipo de vehículo puede ser operado por cualquier hombre formado que esté dispuesto a hacerlo. Es una ocupación que implica exigencia física, en particular en verano, cuando las temperaturas superan los 40° C. Muchos operadores no son dueños de su propio triciclo, ya que se trata de una inversión costosa.

ANÁLISIS DE FLUJO DE CAJA

	Meses												Total				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12					
Gastos de capital																	
1 Compra de una nueva calesa	11.000																11.000
2 Matrícula	700																700
Gastos de capital - Total	11.700																11.700
Ingresos por ventas																	
1 Ingresos diarios NRP 95	2.375	2.375	2.375	1.900	1.900	1.800	1.700	1.700	1.700	3.750	1.900	3.750	3.750	3.750	1.900	2.375	27.900
Ingresos totales	2.375	2.375	2.375	1.900	1.900	1.800	1.700	1.700	1.700	3.750	1.900	3.750	3.750	3.750	1.900	2.375	27.900
Gastos operativos																	
1 Pago de NRP 1.700 en 5 cuotas mensuales	340	340	340	340	340												1.700
2 Matrícula																	35
3 Impuesto pagado a la municipalidad: NRP 3/día	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90	1.080
4 Pinchaduras y otras reparaciones: NRP 25/semana	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1.200
5 Mantenimiento trimestral de la calesa (cambio de soporte de cadena y rodamientos)				195						195							585
Gastos operativos - Total	530	530	530	725	530	190	385	190	190	385	190	385	190	385	190	225	4.600
Ingresos menos gastos operativos (flujo de caja disponible)	1.845	1.845	1.845	1.175	1.370	1.610	1.315	1.510	1.510	3.560	1.710	3.365	3.365	3.365	1.710	2.150	23.300
Flujo de caja promedio por mes																	1.942

DEBATE SOBRE EL FLUJO DE CAJA: Con la ayuda del CICR, estos taxis brindarían a los hogares beneficiarios típicos un flujo de caja positivo estimado de NRP 1.900 mensuales durante el primer año, lo cual los transforma en una de las mejores oportunidades de negocios disponibles. Este importe cubre aproximadamente el 36% del gasto para hacer frente a las necesidades básicas del hogar.

BIENES QUE SE HAN DE ADQUIRIR (YA SEA EL CICR Y/O EL BENEFICIARIO)

Bienes de capital	Unidad	Precio unitario	Total CICR	Total benef.
1 Compra de una nueva calesa	1	10.000	10.000	
2 Matrícula	1	700		700
Total			10'000	700

Supuestos utilizados para el análisis de flujo de caja: Como cada beneficiario se beneficia al tener una calesa nueva, podrá tener una buena participación en el mercado desde el primer día de trabajo. Puede prever ingresos mayores durante los festivales Dashain y Tihar, cuando las personas visitan a sus familias.

Limitaciones/opportunidades de índole geográfica y social: Las personas muy pobres de diversos grupos sociales tienen de la calesa en lugar de usar un triciclo, pero es un trabajo extremadamente cansado. Las calesas se utilizan solamente en las zonas urbanas en el Terai.

Servicios que implican gastos de capital	Unidad	Precio unitario	Total CICR	Total benef.
1				
2				
Total				

El análisis de flujo de caja y rentabilidad debería centrarse en los siguientes aspectos:

- el tiempo y el valor de los insumos que se necesitan antes de que el proyecto comience a ser rentable;
- la rentabilidad de la inversión en el proyecto desde el punto de vista del CICR y del beneficiario;
- en qué medida los diferentes factores influyen en la viabilidad general de un proyecto, tales como la puja entre las necesidades inmediatas del hogar y la necesidad de reinvertir algunas ganancias.

Además de determinar qué proyectos deberían considerarse y qué insumos debería proveer el CICR, un análisis de flujo de caja contribuirá también a identificar las preguntas que los funcionarios en el terreno deben hacerles a los solicitantes a fin de determinar si están dadas las condiciones previas para que un proyecto exista.

Este ejercicio reviste particular importancia en el caso de los proyectos relacionados con la agricultura y la ganadería, ya que con frecuencia necesitan de varios meses para generar resultados, por lo que su formulación debería ser tal que permita que el beneficiario pueda sostenerlos durante ese período.

Supongamos, a modo de ejemplo, que la cría de ovejas es uno de los proyectos que más comúnmente se solicitan en la zona en la que el CICR está por lanzar un programa de donativos para actividades productivas. Luego de conversaciones con los productores, proveedores y veterinarios, con el ministerio de Agricultura y con miembros de la facultad de Agricultura de la universidad cercana, se llega a la conclusión de que la entrega de tres ovejas preñadas permitirá un proyecto autosostenible que generará una rentabilidad de US\$ 1.000 por año. Sin embargo, las proyecciones financieras dejan en claro que un proyecto de esta clase solo comenzará a generar renta seis meses después de entregarse la oveja, siempre que los corderos se retengan para engorde durante cuatro meses y que los beneficiarios puedan vender la leche en el mercado local. Asimismo, los beneficiarios tendrán que invertir US\$ 400 a lo largo de los primeros seis meses para cubrir el costo del alimento y los

gastos de atención veterinaria, sin que el proyecto genere resultado alguno durante ese período.

Si se mira solo la rentabilidad anual, resultaría atractivo distribuir tres ovejas solas a cualquier beneficiario vulnerable que demuestre motivación y que cuente con el lugar apropiado para resguardar a los animales. Sin embargo, las conclusiones de las proyecciones financieras revelan lo siguiente:

- a. si la ayuda se brinda a un hogar vulnerable, el valor del proyecto debería cubrir tanto el costo de la oveja como una cantidad significativa de pienso, ya que de otro modo el hogar probablemente no pueda financiar los costos hasta que el proyecto comience a ser rentable;
- b. no se debería aprobar esta clase de proyecto para beneficiarios que no tengan la posibilidad de vender la leche en el mercado local. Por ende, éste es un aspecto que el personal en el terreno debería verificar durante las entrevistas de selección;
- c. se debería considerar la posibilidad de brindar ayuda veterinaria para el programa a fin de reducir los costos del beneficiario. Al mismo tiempo, el proyecto debería supervisarse en forma periódica y habría que recordarles a los beneficiarios la importancia de engordar a los corderos durante al menos cuatro meses, para que no se vean tentados de cobrar las ganancias antes de tiempo. Se trata de un aspecto clave, ya que muchos de estos proyectos demuestran ser más rentables si el beneficiario puede abstenerse de vender los productos durante un plazo determinado, lo cual puede ir en contra de los intereses inmediatos de muchos hogares que reciben ayuda.

En consecuencia, y sobre la base del análisis del flujo de caja realizado para las microempresas más comunes en una zona dada, los responsables del programa deberían identificar si algunos proyectos requieren de una combinación específica de insumos, a fin de reducir al mínimo los aportes financieros que los beneficiarios pueden necesitar antes de que una microempresa comience a ser rentable. Los flujos de caja proyectados deberían usarse también para evaluar el conocimiento de los solicitantes y verificar si sus expectativas en cuanto a los ingresos son realistas.

FICHA ORIENTATIVA 3

ENTREVISTAS DE SELECCIÓN

Como se indicara en el capítulo 6, la entrevista de selección es, lejos, la etapa más importante y delicada de todo el proceso de implementación de una IME. Por ende, se debería dedicar tiempo a crear las herramientas necesarias y formar al personal en el terreno en técnicas para realizar las entrevistas en los hogares. Esta ficha orientativa se concentra fundamentalmente en cómo evaluar la vulnerabilidad y el plan de negocios de los solicitantes. Cabe recordar que si se determina que un solicitante cumple con los criterios de vulnerabilidad, pero no se lo elige para su inclusión en una IME, se lo debería incorporar o bien derivar a otros planes de ayuda. Las entrevistas de selección deben ser semiestructuradas y realizarse preferentemente en los hogares de los beneficiarios. Resulta fundamental que los solicitantes se sientan cómodos durante su desarrollo y, por ello, conviene adaptar de manera acorde el tono de la entrevista y la secuencia de preguntas. Es aconsejable comenzar con un breve intercambio sobre la idea para el negocio antes de pasar a tratar los ingresos y los gastos, preguntas que pueden percibirse como más intrusivas. Cabe recordar que la calidad del plan de negocios suele ser un buen indicio del conocimiento y la motivación del beneficiario.

Evaluación de vulnerabilidad

Si bien se cree que la mejor forma de evaluar la vulnerabilidad económica es a través del análisis de los gastos, ingresos y deuda de un hogar, en la práctica este enfoque suele implicar muchas dificultades. Por un lado, los ingresos y los gastos con frecuencia varían en forma significativa a lo largo del tiempo, con lo cual los datos con que cuenta el personal en el terreno para hacer una estimación del promedio no resultan confiables. Por el otro, la calidad de las conclusiones depende en gran medida de cuán dispuesto esté el beneficiario a compartir la información solicitada.

No obstante, este análisis no se debe descartar de plano, ya que al evaluar la vulnerabilidad es importante utilizar una combinación de indicadores para tener un cuadro de situación que resulte lo más completo posible, aunque se deben tener en cuenta estas limitaciones al utilizar indicadores clave tales como:

- nivel de ingresos;
- fuentes de ingresos;
- volatilidad de los ingresos;
- confiabilidad de los ingresos;
- mecanismos de adaptación;
- nivel de endeudamiento;
- origen de la deuda;
- esquema de gastos y consumo de alimentos.

Por estos motivos, para complementar los indicadores enumerados precedentemente, se suele recurrir a una evaluación de los activos de un hogar. Este enfoque consiste en calcular la vulnerabilidad de un hogar mediante la observación de sus bienes y condiciones de vida. Entre los indicadores, que deberían adaptarse al contexto, se pueden incluir el mobiliario, la disponibilidad de electricidad y el acceso al suministro de agua y a la calefacción. La definición de dichos indicadores, como así también los parámetros de vulnerabilidad, debería hacerse en forma participativa junto con representantes de la comunidad. El objetivo al identificar los parámetros mencionados es determinar el conjunto de criterios que claramente diferencia a los más pobres entre los pobres de aquellos que pueden ser considerados "medianamente pobres" y a estos últimos de quienes quizás están "en mejor situación". Dichos criterios pueden ser visibles (por ejemplo, la propiedad de un vehículo que funciona o de varias vacas), pero también menos visibles (tales como la propiedad de un terreno o la ayuda de familiares que viven en el extranjero). Como ventajas⁴⁰ de este enfoque pueden mencionarse la celeridad –ya que es posible observar muchas de las variables utilizadas– y, hasta cierto punto, su precisión, dado que la fluctuación de los activos es mucho menor que la de los ingresos y resulta más fácil obtener información y verifícala a través de la observación u otros métodos.

⁴⁰ Se debe enfatizar que la pertinencia del enfoque basado en los activos depende de que las personas sean propietarias de varios bienes y por ende no necesariamente resulta apropiado para todos los contextos.

Una de las formas en que comúnmente se incorpora este enfoque en las evaluaciones de vulnerabilidad es mediante el uso de esquemas de calificación de los activos más comunes y fácilmente identificables en un contexto dado. La figura 11 brinda un ejemplo de un esquema de este tipo, tal cual se vería en un formulario de evaluación.

Figura 11. Ejemplo de la calificación de algunos activos clave como parte de la evaluación de vulnerabilidad

Mobiliario y habitaciones		Gas y electricidad		Agua y saneamiento		Cocina y baño		Retrete y calefacción	
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Se pueden considerar otras clases de bienes, tales como mobiliario o artefactos de baño y cocina. En definitiva, la clase de activo se debería elegir según su pertinencia como potencial indicador de riqueza en el contexto en cuestión.

Al utilizar este enfoque, resulta esencial definir con claridad cada calificación, de modo de reducir el margen de interpretación a su mínima expresión. Ello es necesario a fin de garantizar que el esquema se aplique de manera coherente. Si se lo utiliza correctamente, puede además brindar una base a partir de la cual medir los cambios que se produzcan en los activos del hogar luego de la implementación de una IME. La figura 12 ofrece un ejemplo de cómo se definieron algunas calificaciones en contextos anteriores.

Figura 12. Ejemplo de calificaciones y sus definiciones

Electricidad
0 – No tiene suministro eléctrico
1 – Las conexiones son ilegales – no hay medidor; bajo amperaje y tensión; suministro inapropiado para más de una luz y quizás para cocinar
2 – Conexión normal al suministro eléctrico

Gas
0 – Hay una línea comunitaria disponible, pero no hay conexión en la vivienda
1 – No hay una línea comunitaria disponible y/o la conexión a la vivienda es ilegal
2 – El gas está conectado y se utiliza

Agua
0 – Solo agua de pozo (sin una bomba eléctrica)
1 – Hay agua corriente disponible: una fuente fuera de la vivienda – colectiva o individual, comunitaria o de un pozo equipado con bomba eléctrica
2 – Sistema de bombeo o de agua comunitaria normal conectado en la vivienda

Si un hogar cumple con este primer conjunto de criterios generales, se invierte el tiempo necesario para recabar información sobre los ingresos y gastos a fin de determinar si se cumple o no con el segundo grupo de criterios. Este sistema de dos niveles permite una mejor evaluación de la vulnerabilidad y evita que el personal en el terreno pierda tiempo realizando entrevistas en profundidad en hogares que claramente no reúnen los requisitos necesarios.

Una ventaja en particular de este enfoque es que durante la evaluación de resultados se pueden utilizar las mismas herramientas a fin de determinar rápidamente si el proyecto ha tenido algún impacto de importancia en los ingresos y activos del hogar y en sus tendencias de consumo. En consecuencia, es preferible utilizar herramientas similares en la evaluación de resultados y vulnerabilidad para medir activos, ingresos y gastos.

Evaluación del plan de negocios

Son diversos los factores que pueden utilizarse para evaluar la calidad de un plan de negocios. En una situación ideal, y como parte del proceso de presentación de la solicitud, los solicitantes deben haber participado en un curso de formación en competencias comerciales, en cuyo caso se deberá haber formulado un plan de negocios detallado que siga los lineamientos del curso de formación que el CICR imparte. No obstante lo anterior, en algunos casos, la solicitud que los beneficiarios presentan se basa solo en una breve reseña del plan de negocios. En la siguiente sección, se tratan algunos de los temas clave que conviene tener en cuenta al hablar de dichos planes con los solicitantes.

Conocimiento del mercado: es importante asegurarse de que los beneficiarios comprendan suficientemente el mercado para la microempresa propuesta. Ello implica cerciorarse de que hayan investigado lo suficiente como para fundamentar algunos de los supuestos clave que sirven de base para el plan de negocios, lo cual incluye la capacidad de identificar a sus clientes objetivo, los principales competidores para su actividad comercial, la existencia de productos similares disponibles en el mercado y los principales proveedores, además de familiarizarse con las normas y reglamentaciones pertinentes que se aplican a su sector.

Rentabilidad y viabilidad: ambos factores se evalúan sobre la base del análisis del flujo de caja al que se hace referencia en la ficha orientativa 2 y que se realizará para proyectos estándar. Al evaluar la rentabilidad del proyecto propuesto por un beneficiario, se deberían determinar los fundamentos de las proyecciones de ingresos y gastos y si tales proyecciones son realistas. Éstas deberían tener en cuenta no solo los costos directos e indirectos, sino también la depreciación, incluso la del capital aportado por el CICR. En la medida de lo posible, se debería inducir a los beneficiarios a realizar las proyecciones mediante la aplicación de un formulario similar al que se ilustra en la figura 13. En el módulo sobre formación en competencias comerciales, se incluyen más detalles sobre el proceso detallado para proyectar las ganancias. Una vez que se han obtenido cifras realistas

respecto de la rentabilidad esperada de un proyecto, se las debería comparar con los indicadores de efectividad tomados del marco de supervisión de los resultados del programa de IME. Los proyectos con un nivel de ingresos esperado inferior a los indicadores de desempeño del programa no deberían aprobarse. De igual modo, los equipos en el terreno no deben aprobar proyectos cuyos ingresos proyectados para el primer año de actividad sean inferiores al valor del aporte del CICR.

Figura 13. Formulario de pérdidas y ganancias mensuales⁴¹

	Mes												Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Ingresos	11.880	11.880	11.880	11.880	11.880	11.880	23.760	23.760	11.880	11.880	0	11.880	154.440
Costos directos	5.824	5.824	5.824	5.824	5.824	5.824	11.728	11.728	5.824	5.824	0	5.824	75.872
Costos indirectos	5.444	5.444	5.444	5.444	5.444	5.444	5.444	5.444	5.444	5.444	0	5.444	59.884
Depreciación	182	182	182	182	182	182	182	182	182	182	0	182	2.002
Ganancia	430	430	430	430	430	430	6.406	6.406	430	430	0	430	16.682

Productividad y disponibilidad de tiempo: la rentabilidad del tiempo invertido en el proyecto se debe comparar con las otras actividades generadoras de ingresos del hogar a partir de la evaluación de la rentabilidad del proyecto. Si resulta inferior, los motivos para invertir en él se deberían analizar exhaustivamente. De igual modo, en el caso de un proyecto que requiere de una inversión de tiempo sistemática y significativa, conviene evaluar con cuidado el tiempo que el hogar puede dedicarle. Este análisis debería incluir el tiempo necesario para mantener otras actividades generadoras de ingresos y además cumplir con las obligaciones sociales. En el pasado, las IME demostraron ser útiles para los integrantes de hogares con un único jefe de familia que solo puede trabajar desde el hogar; pero, en muchos casos, a esos mismos beneficiarios les resultó difícil encontrar el tiempo necesario para dedicarse al proyecto. En tales casos resulta de particular importancia analizar y hablar sobre la disponibilidad de tiempo.

⁴¹ D. de Wild, *Business skills, Training course for beneficiaries of microeconomic initiatives*, CICR, Ginebra, 2014.

Las cuatro P: producto, precio, promoción y plaza son, en términos generales, los cuatro elementos que se utilizan para evaluar la estrategia de comercialización de un negocio.

Producto: implica evaluar las especificaciones de los bienes o servicios propuestos en comparación con los de la competencia, y en qué medida responden a las necesidades de los potenciales clientes.

Precio: se refiere al proceso de fijación del precio para un producto o servicio determinados. Más específicamente, se refiere a la comparación entre el precio y el resto del mercado y el poder adquisitivo de los potenciales clientes.

Promoción: este término hace referencia a los distintos métodos para promover el producto e incluye publicidad, promoción de ventas, propaganda y venta personal. En otras palabras, cómo podrán los beneficiarios que están en proceso de iniciar una nueva actividad gracias a una IME atraer la atención de potenciales clientes.

Plaza: implica analizar cómo el producto llega al cliente. A modo de ejemplo, ¿se venderá desde un puesto en el mercado, puerta a puerta o en la calle, cerca de lugares elegidos estratégicamente?

Además de tratar aspectos clave de cualquier plan de negocios, es importante analizar las cuatro P a fin de determinar qué se entiende por proyecciones realistas en términos de cantidades que se pueden vender, lo cual a su vez se utilizará como insumo para el análisis de rentabilidad.

Análisis de la cadena de valor: consiste en analizar el valor añadido de cada una de las distintas actividades que conforman una cadena de abastecimiento, para comparar la actividad de un proyecto dado con otras actividades dentro de dicha cadena. Por ejemplo, cuánto gana el productor de leche en comparación con quien elabora queso o con el que vende los productos lácteos en el mercado. Se deberá procurar una explicación de los motivos para elegir un proyecto específico (tales como alta demanda, falta de aptitudes) si la actividad designada no está incluida entre las que tienen mayor valor añadido en la cadena de abastecimiento de que se trate.

Análisis de riesgos: consiste en identificar los principales riesgos asociados con determinados proyectos, la probabilidad de que ocurran, su potencial impacto y cómo se prevé mitigarlos. Claramente, no se deberían respaldar los proyectos que planteen un riesgo de fracaso injustificadamente alto, si no se han identificado los medios para mitigarlo.

Barreras al ingreso y perspectivas de crecimiento: la primera expresión hace referencia a los obstáculos o desincentivos que existen para emprender una nueva actividad dentro de un mercado específico. Algunos ejemplos comunes incluyen, entre otros, la falta de aptitudes, la falta de capital y las relaciones con los proveedores. Es importante identificar tales barreras ya que, para que un proyecto se considere apropiado, los beneficiarios necesitarán demostrar su capacidad para superarlas. Sirven, además, para protegerlos de la posibilidad de que otros copien sus proyectos y les quiten parte de su mercado.

FICHA ORIENTATIVA 4

BASE DE DATOS DE INICIATIVAS MICROECONÓMICAS

La importancia de una base de datos para administrar en forma efectiva los programas de IME se planteó brevemente en el capítulo 6. Dada la complejidad que implica hacer un seguimiento del programa en comparación con el que se efectúa en el caso de operaciones de ayuda comunes, resulta crucial utilizar una base de datos o una planilla Excel detallada que siga la evolución de cada proyecto a lo largo del ciclo del programa y agilice los procedimientos, en particular a medida que éste crece en escala.

Los programas a pequeña escala pueden iniciarse con una planilla simple. Sin embargo, cuando el alcance ya es de varios cientos de hogares, se necesita un sistema más dinámico. A continuación se incluye una lista con las tareas principales que una base de datos debería llevar a cabo:

- consignar los datos de las personas que ya han presentado una solicitud para un proyecto;
- consignar los datos de las personas que ya han recibido aprobación para su proyecto;
- indicar el tipo de proyecto que cada beneficiario solicitó;
- indicar los elementos específicos provistos por el CICR;
- indicar el costo de cada proyecto;
- hacer un seguimiento para determinar a qué etapa del ciclo del programa ha llegado cada proyecto;
- almacenar y manejar la información de supervisión;
- almacenar y manejar la información sobre la evaluación de los resultados;
- planificar las actividades programáticas, por zona;
- hacer un seguimiento de las actividades del programa (por oficina y miembro del personal en el terreno).

Además de agilizar los procedimientos y permitir controles y verificaciones de seguridad apropiados, al cruzar los datos antes mencionados, la base de datos le brinda al responsable del programa una reseña analítica de este último.

Los dos cuadros que se incluyen a continuación ofrecen ejemplos de la clase de información que se genera a partir del cruce de datos, que puede resultar de utilidad al analizar el desempeño de los programas y hacer ajustes en su formulación, de ser necesario.

Figura 14. Desglose de grupos de proyectos por categoría de beneficiarios

Categoría de beneficiarios	Agricultura	Artesanías	Comercio	Ganadería
Desplazados	16	915	155	366
Residentes	29	966	180	591
Familias de personas dadas por desaparecidas	35	350	64	344
Familias de detenidos	9	183	40	147

En este ejemplo, se puede observar que hay una mayor proporción de proyectos de ganadería entre las familias de personas desaparecidas y de detenidos. A partir del desempeño de tales proyectos, se podría considerar la necesidad de incrementar la ayuda veterinaria en zonas con una elevada concentración de estas familias. De igual modo, al tener una idea más clara de por qué los proyectos ganaderos revisten particular interés para tales grupos, se estará en condiciones de mejorar aún más la formulación y el impacto del programa.

Figura 15. Desglose del porcentaje de proyectos que no han alcanzado los indicadores de eficacia, por tipo de proyecto y por zona

Tipo de proyecto	Zona 1 (%)	Zona 2 (%)	Zona 3 (%)
Reparación de vehículos y servicios para vehículos	19	20	22
Apicultura	19	19	12
Engorde de terneros	27	27	19
Carpintería - tapicería - ensamble	24	26	30
Combinados - artesanías y comercio	26	35	29
Servicios de informática	26	25	28
Cosmética, peluquería, masajes, terapias	22	27	62
Vacas	23	24	27
Preparación de alimentos	36	32	29
Puestos de comida	32	30	20

Si bien se pueden formular algunas observaciones sobre las situaciones que se enumeran en la figura 15, la más obvia es el pobre desempeño de las microempresas relacionadas con la cosmética en la zona 3, lo cual debería inducir al equipo del programa a investigar a qué se debe tal discrepancia. Si el motivo es la sobresaturación del mercado en dicha zona, se debería recomendar al equipo que deje de respaldar tales iniciativas. En el ínterin, se deberían considerar con más cuidado y atención las solicitudes para esas microempresas en la zona en cuestión.

FICHA ORIENTATIVA 5

LINEAMIENTOS SOBRE

COMPRAS Y

CONTRATACIONES PARA

PROGRAMAS DE INICIATIVAS

MICROECONÓMICAS

Como ya se indicó en los capítulos 6 y 7, existen diversas opciones para la compra/contratación de bienes y servicios relativos a las IME. A modo de ejemplo, el CICR adquiere los artículos directamente. Por su parte, una Sociedad Nacional o un asociado a cargo de la implementación tiene a su cargo la compra de bienes, en tanto los beneficiarios compran ellos mismos los artículos a través de programas de vales o de ayuda en efectivo.

Cuando las condiciones lo permiten, el CICR considera que, para ayudar a los beneficiarios, es preferible utilizar transferencias de efectivo (transferencia directa de dinero, vales, creación de ferias) en lugar de reemplazar al mercado y brindar sus propias ayudas en especie. El mercado es el mecanismo predeterminado para que las personas reciban sus productos y servicios. En la mayoría de los casos, los mercados funcionan al nivel adecuado y equilibran la oferta y la demanda. Cabe recordar también que, salvo por circunstancias extraordinarias, los mercados con sus múltiples comerciantes abastecen a muchas más personas que a las que el CICR puede llegar.

La siguiente ficha orientativa se ha adaptado de las directrices para la programación de transferencias de efectivo del CICR⁴².

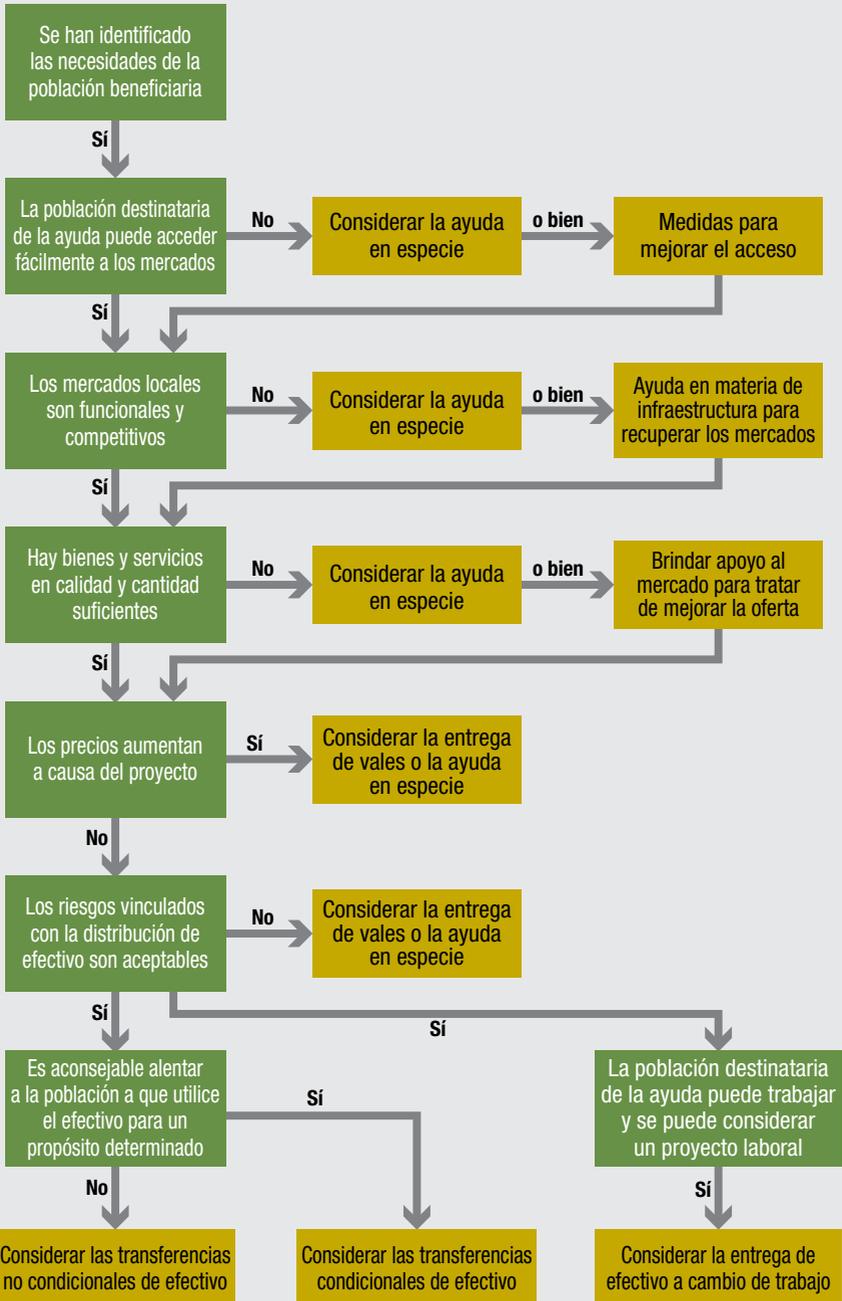
⁴² En las directrices sobre los roles y responsabilidades del CICR, denominados *Cash Transfer Programming: EcoSec, Logistics and Administration responsibilities and procedures*, CICR, Ginebra (documento interno del CICR), se ofrecen detalles adicionales sobre los requisitos de planificación e implementación para la programación de transferencias de efectivo.

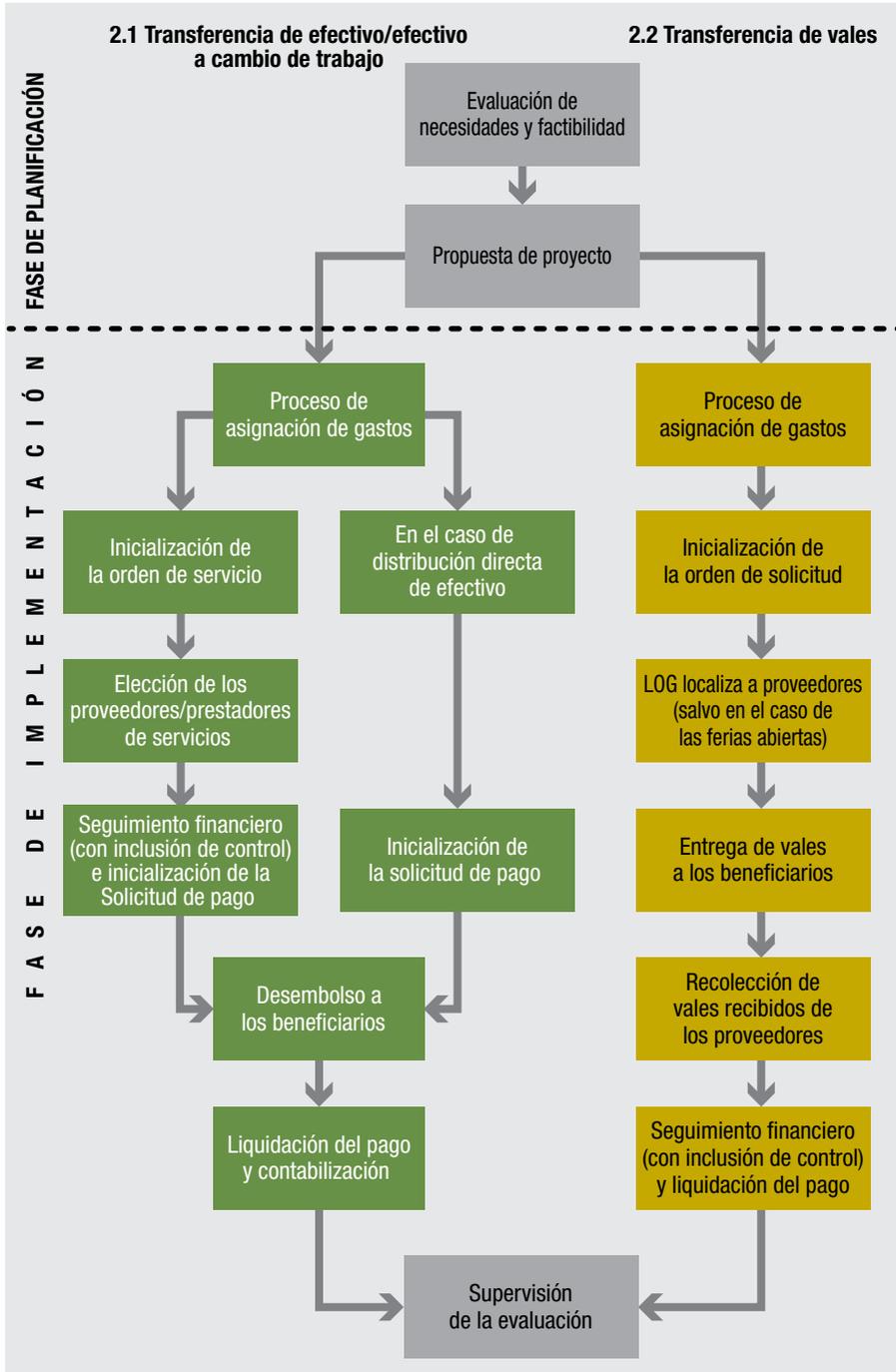
Su propósito es brindar orientación inicial acerca de los aspectos que se deben tener en cuenta y de las responsabilidades del CICR y los procedimientos vinculados con la programación de las transferencias. En ese sentido, es probable que la presente ficha resulte de interés fundamentalmente para el personal del CICR, ya que detalla los procedimientos específicos que la Institución debe observar para las transferencias de efectivo.

Además de determinar si los mercados funcionan, también se deben evaluar otros criterios al momento de considerar si las transferencias de efectivo son apropiadas o no. Entre ellos, se incluyen los potenciales efectos negativos en el seno del hogar y de la comunidad (según quién reciba la transferencia), las preferencias de los beneficiarios por las transferencias en especie, dinero en efectivo o una combinación de ambas y en qué momento organizar las transferencias de efectivo en función de la urgencia con que se deben satisfacer las necesidades identificadas.

El diagrama de toma de decisiones que se incluye a continuación ilustra algunos de los criterios clave que se deben considerar al decidir cuál de los programas de transferencias de efectivo resulta más apropiado para cada circunstancia en particular.

La ficha orientativa se propone brindar una breve reseña de algunas de las principales consideraciones vinculadas con la planificación y puesta en práctica de dichas transferencias. El diagrama que se incluye en la página 202 ilustra los pasos clave para ambas fases.





1 FASE DE PLANIFICACIÓN

La fase de planificación consta de una evaluación de las necesidades y de una evaluación de la factibilidad. Luego de finalizadas ambas, se redacta una propuesta de proyecto. La fase de planificación es la misma para todas las clases de transferencias de efectivo (con inclusión de vales).

1.1 Evaluación de las necesidades

Dicha evaluación está a cargo de EcoSec. Conforme a los lineamientos del Movimiento sobre la programación de transferencias de efectivo, debe analizar lo siguiente:

- las necesidades de los beneficiarios;
- la urgencia de responder a tales necesidades y los plazos para ello;
- a quién se prevé dirigir el programa;
- las preferencias de los beneficiarios respecto de la forma de ayuda (en efectivo, en especie o una combinación de ambas opciones; tipo de transferencia de efectivo);
- cuestiones dentro del hogar respecto del control de los recursos en efectivo y en especie;
- medios usuales de los hogares beneficiarios para acceder al efectivo;
- disponibilidad de una cantidad suficiente de bienes en los mercados locales en consonancia con las necesidades identificadas;
- el acceso físico a los mercados por parte de los beneficiarios.

Además de determinar las necesidades, la evaluación debería contribuir también a definir las siguientes limitaciones al mecanismo de transferencia de efectivo:

- la cantidad de efectivo que se va a transferir en total, por beneficiario y por ubicación;
- la frecuencia de los pagos;
- la cantidad de beneficiarios a los cuales se deberá prestar ayuda en cada ubicación dentro de un plazo dado;
- la forma usual para obtener efectivo dentro del país y cómo lo hacen los hogares destinatarios de la ayuda;

- cuán familiarizada está la población destinataria de la ayuda con los diversos mecanismos de transferencia financiera existentes, tales como cuentas bancarias, cajeros automáticos, banca móvil, etc.

1.2 Evaluación de la factibilidad

Con el objeto de verificar la factibilidad del programa, los equipos multidisciplinarios (integrados por miembros de EcoSec, Administración y Logística) deberían evaluar también lo siguiente:

- el desempeño de los mercados (competencia entre comerciantes, vínculos entre los mercados, capacidad de responder a una mayor demanda, etc.);
- la disponibilidad de bienes que tengan la calidad adecuada, a fin de cumplir con los niveles de desempeño, seguridad e higiene del CICR (por ejemplo, el uso de acero inoxidable o aluminio de calidad alimentaria para evitar la migración de metal, tipo de pintura, nivel de resistencia a los rayos ultravioletas de las lonas, la calidad térmica y la resistencia al *pillig* de las mantas);
- los riesgos en materia de seguridad (incluso la gestión de la delegación);
- los mecanismos de transferencia financiera disponibles;
- los riesgos inflacionarios;
- la capacidad del CICR o de los asociados de realizar y supervisar oportunamente las transferencias de efectivo.

Al evaluar la factibilidad, es necesario responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál de los mecanismos de transferencia financiera es el más seguro (para el CICR y el beneficiario)? ¿Cuáles son los riesgos en materia de seguridad?
- ¿Los mecanismos de transferencia financiera existentes cuentan con la capacidad necesaria para efectuar los pagos (importe/personal/plazo)?
- ¿Cuán confiables son los mecanismos de transferencia financiera existentes (riesgos de fraude y corrupción)?
- ¿Cuán elevados son los costos de envío y de transporte desde el punto de pago/entrega hasta el hogar del beneficiario?

- ¿Los mercados en los que los beneficiarios adquirirán insumos son competitivos, funcionales e integrados?
- ¿Los artículos disponibles tienen la misma calidad, seguridad y eficiencia en cuanto a costos que los provistos por el CICR?
- ¿Hay aspectos inflacionarios que deban tenerse en cuenta?
¿Cómo se los abordará?
- ¿Qué controles/normas fiscales se deben observar?
- ¿Cuáles son las leyes, reglamentaciones y políticas gubernamentales respecto de los “ingresos” por transferencias de efectivo?
- ¿Los distintos mecanismos de transferencia financiera son eficientes en cuanto a costos (es decir, con respecto al costo total de transferir dinero a las personas)?
- ¿Ha detectado el CICR antecedentes de fraude en el contexto en cuestión?
- ¿Se cuenta con socios experimentados?

Luego del resultado positivo de la evaluación de factibilidad, el equipo multidisciplinario debe decidir cuál de los mecanismos de transferencia de efectivo se utilizará o si optará por una combinación de ellos. Las opciones para considerar son las siguientes:

- transferencia directa a las cuentas bancarias de los beneficiarios;
- entrega del cheque directamente a los beneficiarios;
- tarjetas inteligentes y cajeros automáticos;
- banca móvil o pago a través de teléfonos móviles;
- encargar el pago a un intermediario;
- distribución directa de efectivo por parte del CICR.

Si la distribución de efectivo no se considera una opción válida, los vales (por productos básicos y/o dinero en efectivo) pueden ser una alternativa apropiada).

El capítulo 7 de las directrices de programación para la transferencia de efectivo del CICR brinda una reseña de las ventajas y desventajas de cada una de las opciones⁴³.

⁴³ CICR, *Cash Transfer Programming: EcoSec, Logistics and Administration responsibilities and procedures*, CICR, Ginebra (documento interno del CICR).

Como sucede con todos los programas de ayuda humanitaria, la seguridad de los beneficiarios y del personal es la máxima prioridad. En consecuencia, la distribución directa de efectivo por parte del CICR suele ser la última opción.

1.3 Propuesta de proyecto

Sobre la base de estas evaluaciones, EcoSec redacta una propuesta de proyecto que incluye, entre otros componentes, un presupuesto, un marco de supervisión y una estrategia de salida.

El presupuesto debe incluir lo siguiente:

- la cantidad de beneficiarios, multiplicada por el monto que se debe pagar (en la moneda de pago);
- costos de los recursos humanos;
- costos de transporte;
- costos accesorios (cargos bancarios u otros);
- costos administrativos (equipamiento de oficina necesario).

El proyecto está integrado en el marco del PfR (por lo general) o no se lo ha incluido en el presupuesto (lo que sucede raras veces). En cualquier caso, la implementación está sujeta al procedimiento usual de asignación de gastos.

En tanto la fase de planificación es la misma para el efectivo que para los vales, los procedimientos para la implementación de los programas de transferencia de uno y otros son diferentes.

2 FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO⁴⁴

2.1 Documentos necesarios para liquidar los pagos y para la registración contable

Para liquidar los pagos se deben presentar los siguientes justificativos:

- copia de la orden de solicitud del servicio y de la solicitud de pago/copia de una orden de solicitud de servicio si ha sido inicializada;

⁴⁴ Además de la información que se incluye en esta sección, los procedimientos operativos estándar del CICR ofrecen también un desglose de actividades y la división de responsabilidades entre EcoSec, Logística y Administración.

- copia del contrato (orden de compra) con el banco o el intermediario si la ayuda no consiste en una distribución directa de efectivo;
- la lista de beneficiarios (por ejemplo, en el EPMT);
- información sobre el beneficiario enviada al banco/al intermediario (si procede);
- comprobante del pago a los beneficiarios correspondientes (confirmación del proveedor de servicios financieros o del banco);
- copia del estado mensual de cuenta bancaria o de otra contabilización de los pagos;
- en caso de tratarse de pagos repetidos, los números de referencia contable del comprobante correspondiente a los pagos anteriores.

En el caso de distribuciones directas de efectivo, se proporcionan adelantos de capital de trabajo sobre la base de los documentos 1 a 3 antes mencionados. La liberación se completa sobre la base de los documentos 1, 3 y 5.

2.2 Procedimientos adicionales para tipos específicos de programas en efectivo

2.2.1 Pago directo de efectivo por parte del CICR

Siempre que sea posible, quien debe realizar este pago es el cajero/miembro del personal de Administración. Si no fuera factible (por ejemplo, cuando los pagos se realizan en el terreno), entonces Administración debería realizar controles aleatorios. Quien toma la decisión de realizar los controles es el Administrador. Como cuestión de principios (división de tareas), dicho personal es el que maneja el efectivo y las situaciones en que ello no es factible deben ser la excepción.

Cuando el efectivo se saca de la delegación para realizar pagos a los beneficiarios, se aplican las normas usuales para la emisión/liquidación de anticipos de capital de trabajo.

Además, los siguientes departamentos están encargados de las tareas que se indican a continuación:

Administración

- Garantizar la existencia de efectivo disponible en la oficina o en la subdelegación al momento de realizarse el pago;
- aclarar cuál es la cobertura de seguros para el dinero.

Gestión

- Garantizar la seguridad del manejo de efectivo.

Logística

- Proveer medios de transporte.

2.2.2 Transferencia condicional de efectivo

EcoSec tiene a su cargo las siguientes tareas:

- definir las condiciones que los beneficiarios deben cumplir;
- crear un sistema de supervisión para controlar que las condiciones se hayan cumplido;
- fijar un procedimiento en caso de incumplimiento por parte de los beneficiarios.

2.2.3 Pagos en montos fijos

Los importes que se pagan a los beneficiarios pueden ser fijos (es decir, el mismo monto para cada uno de ellos) o variables (los beneficiarios recibirán importes diferentes según sus necesidades).

Si el objetivo del importe fijo es garantizar que los beneficiarios puedan acceder a una determinada combinación de bienes y servicios, la División Logística debería desde el inicio mismo del programa fijar el valor de referencia de dicha combinación, el cual establece el valor del importe que se transferirá a cada beneficiario (o a cada hogar beneficiario).

No obstante lo anterior, es necesario supervisar los precios de los bienes o servicios y establecer un mecanismo de toma de decisiones para ajustar los montos en consecuencia o para modificar la ayuda en caso de ser necesario (pasar a la ayuda en especie, por ejemplo), de modo que los objetivos previstos de la transferencia se cumplan de todos modos.

2.2.4 Pagos en montos variables

Si el valor del importe por pagar a los beneficiarios se determina mediante una lista personalizada de artículos que necesitan adquirir (por ejemplo, para emprender una IME), EcoSec debe presentar dicha lista a Logística a fin de asegurarse de que la determinación de los precios/valores de referencia sea correcta.

Logística

- Realizar una evaluación del mercado y fijar el valor de referencia para los distintos artículos;
- verificar que las propuestas de EcoSec concuerden con los valores de referencia fijados;
- elaborar una tabla de selección de conformidad con las normas de gestión financiera del CICR;
- acordar el valor de cada donativo.

Administración

- Efectuar un control cruzado de los valores de referencia con los precios abonados en los pagos siguientes.

3 IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE VALES

Hay distintas clases de vales, que pueden tener un valor monetario o representar un producto básico. En este último caso, pueden incluir un único producto o servicio, o varios. Un vale de efectivo se utiliza de la misma manera que el dinero en mano, en cuanto el precio del bien se decide en la forma usual asociada al mercado. Un vale por productos básicos solo es válido para una clase y cantidad específica de productos o servicios. En general, los vales solo pueden canjearse durante un plazo limitado.

La recolección de vales y listas de cobro de los comerciantes, como así también el seguimiento de los vales vencidos, deben incluirse en un artículo específico en el contrato que se firme con el comerciante.

Nota

- El pago de anticipos a los comerciantes puede aprobarse mediante la decisión conjunta de las divisiones EcoSec, Logística y Administración;
- preferentemente, el pago se deposita en la cuenta bancaria del comerciante;
- se puede optar por no utilizar listas de cobros, en cuyo caso a los comerciantes se les solicita que guarden los recibos de las compras de los beneficiarios; las listas de cobros pueden facilitar la conciliación y contribuyen a garantizar que los beneficiarios que retiran los bienes sean los mismos que recibieron los vales (que no haya robo/intercambio de vales).

3.1 Documentos necesarios para liquidar los pagos y para la registración contable

Para iniciar, liquidar y contabilizar los pagos se deben presentar los siguientes justificativos:

- copia de una orden de solicitud;
- copia del contrato (orden de compra) con los comerciantes;
- lista de beneficiarios inscriptos (EPMT), con los vales que se les han expedido;
- los vales y la lista de cobros (si están disponibles);
- la factura del comerciante por los importes que figuran en los vales y en la lista de cobros presentada;
- el documento del comerciante que confirma el reintegro contra presentación de la factura.

Los vales se guardan en los archivos de FAD_REV, de conformidad con los requisitos dispuestos por ley para el registro de documentos (como parte del legajo de la orden de compra).

FICHA ORIENTATIVA 6

TEMAS PARA TRATAR EN LA ORIENTACIÓN SOBRE GESTIÓN DE MICROEMPRESAS

Al ingresar al programa de IME, un beneficiario típico tiene solo una vaga idea de las cuestiones comerciales y poca o ninguna experiencia en gestión comercial. Como se indicó en el capítulo 6, un curso de formación en competencias de gestión de negocios debería ayudar a estos beneficiarios a formular una idea para el negocio minuciosa y detallada, a evaluar su viabilidad financiera y a elaborar un plan sobre cómo ponerla en práctica. El curso debería, además, ser práctico y estar adaptado al nivel de alfabetización y a las nociones de aritmética de los participantes.

Al considerar la posibilidad de tercerizar este tipo de curso, se debe hacer todo lo posible para asegurarse de que incluya los siguientes temas y puntos:

1. Cómo definir y formular un buen concepto comercial⁴⁵

Quienes participen del curso deberían aprender a definir y formular su concepto comercial. El curso debería ayudarles a establecer claramente los siguientes aspectos del negocio:

- los bienes o servicios que producirá/brindará;
- las necesidades de los clientes que satisfará;
- los clientes a los que estará dirigido;
- cómo venderá los bienes o servicios.

⁴⁵ Cabe recordar que el contar con una idea para el negocio suele ser un criterio de inclusión en un programa de iniciativas microeconómicas. En consecuencia, el hecho de incluir la "generación de un concepto comercial" en el plan de estudios de un curso de esta naturaleza significa prepararlo para las personas que aún no han sido elegidas para su inclusión en este tipo de programa, vale decir, posibles beneficiarios futuros.

El curso también debería alentar a los participantes a reflexionar sobre su capacidad para administrar el negocio que tienen intenciones de iniciar y ayudarles a evaluar las siguientes cuestiones:

- si cuentan con las competencias prácticas necesarias para producir los bienes o servicios;
- si cuentan con el conocimiento necesario de aptitudes de gestión para administrar y supervisar el negocio;
- si su situación personal les permite poner en práctica y llevar adelante un negocio.

Por último, el curso debería mostrarles a los participantes cómo analizar la calidad de su concepto respecto del entorno de negocios futuro en que desarrollarán su actividad. Una herramienta común y que resulta útil para este fin es un análisis FODA, que alienta a los participantes a analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de su emprendimiento comercial respecto de dicho entorno.

2. Cómo comercializar los productos

Quienes inician un emprendimiento necesitan obtener una noción general de cómo se comercializan los bienes y servicios, vale decir, cómo éstos llegan a los clientes. Hay cuatro características básicas que los participantes pueden ajustar para mejorar el atractivo de sus bienes y servicios:

- el producto en sí;
- su precio;
- su promoción;
- dónde y cómo lo venden.

Producto, precio, promoción y plaza son las cuatro P de la comercialización y se los debe incluir en un curso de formación. Dicho curso debería enseñarles a los participantes a idear estos cuatro elementos para comercializar sus bienes o servicios con éxito. Los ejemplos deberían corresponderse con las clases de negocios que dichos participantes prevén llevar adelante.

Un conocimiento básico de la comercialización les ayudará a realizar una evaluación del mercado, ya que les muestra qué información necesitarán para determinar cuál es su entorno de negocios.

3. Cómo realizar una evaluación del mercado

Los emprendedores que se inician en un negocio deben comprender con claridad su entorno futuro y sus mercados objetivo. Dado que es poco probable que cuenten con este conocimiento, se los debe orientar sobre cómo realizar este tipo de evaluación. El curso debería versar sobre la clase de información que deberían recabar los participantes:

- clientes a los que prevén venderles sus productos;
- competidores que venden productos o servicios iguales o similares;
- proveedores a quienes prevén comprar sus materiales y equipos;
- infraestructura necesaria y disponible;
- normas y reglamentaciones que rigen el mercado.

Asimismo, el curso debería brindarles una idea sobre cuál es la mejor forma para obtener dicha información.

La evaluación del mercado debería darles la información necesaria para determinar la viabilidad financiera de su negocio (por ejemplo, los precios de insumos y equipos, el potencial volumen de ventas, los precios de venta aproximados).

4. Cómo evaluar la viabilidad financiera de un concepto comercial

Antes de comenzar con su negocio, los participantes deben evaluar su viabilidad financiera. Necesitan determinar si el negocio generará ganancias. El curso de formación debería permitirles comprender los aspectos financieros de su futura actividad comercial y ayudarles, entre otras cosas, a:

- calcular el volumen de ventas potencial;
- determinar los precios de venta;
- determinar los costos directos e indirectos;
- determinar la depreciación;
- calcular la utilidad y el margen de ganancia.

Sin una cabal comprensión de los aspectos financieros, los resultados serán muy difíciles de llevar adelante y supervisar el negocio.

Otro tema que el curso de formación debe tratar tiene que ver con los requisitos de capital del negocio, ya que ninguna actividad puede funcionar a menos que cuente con el capital suficiente. El curso debería enseñarles a los participantes a calcular sus necesidades en esta materia y tratar los siguientes temas, a saber:

- la necesidad de capital de inversión (el dinero necesario para iniciar el negocio);
- la necesidad de capital de trabajo (el dinero necesario para administrar el negocio hasta que las ganancias sean suficientes como para cubrir los costos operativos);
- formas posibles de obtener capital (por ejemplo, donativos, fondos propios, préstamos).

5. Cómo gestionar y controlar las finanzas del negocio

Todo emprendedor necesita supervisar y gestionar los aspectos financieros de su negocio. En consecuencia, es importante que tenga (y sepa utilizar) un sistema de teneduría de registros básico que le permita controlar los ingresos, los costos y las ganancias. El curso de formación debería enseñar a los beneficiarios a utilizar un sistema de este tipo que sea básico y sencillo, el cual debería incluir como mínimo lo que se incluye a continuación:

- un libro de caja para el control y manejo del efectivo;
- un sistema para administrar las ventas a crédito;
- un sistema para administrar las compras a crédito.

Además de mostrarles técnicas para gestionar las finanzas de su negocio y controlar los ingresos, los costos y las ganancias, el curso debería tratar la importancia de los siguientes aspectos:

- incluir un sueldo para el emprendedor;
- retener un capital de trabajo suficiente en la compañía;
- reservar dinero para el reemplazo de equipos (depreciación);
- acumular ahorros para hacer frente a hechos imprevistos;
- no mezclar las finanzas personales con las del negocio.

6. Resumen

Los aspectos antes mencionados permitirán a los participantes cumplir todos los pasos necesarios de la elaboración de un plan de negocios sencillo. Un curso de formación debería ayudarles a resumir las enseñanzas y reunir toda la información de manera condensada. Una forma posible consiste en enseñarles a formular un plan de negocios simple que:

- defina y desarrolle su concepto comercial;
- determine las fortalezas y debilidades, riesgos y oportunidades de la idea para su negocio;
- incluya su plan de comercialización básico;
- presente la información de mercado pertinente que se recabó;
- estime los ingresos, costos y ganancias potenciales;
- determine el capital necesario para poner en marcha el negocio.

FICHA ORIENTATIVA 7

TEMAS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO SOCIAL DE LAS IMF

A continuación se incluye una reseña de los factores e indicadores principales que se deben tener en cuenta al evaluar el desempeño social de una IMF. Como ya se mencionó en el capítulo 8, éste es uno de los criterios clave que se deben tener en cuenta al elegir una IMF asociada que resulte adecuada. Dicha reseña se basa en los lineamientos de CERISE⁴⁶, que están divididos en cuatro temas principales, a saber: Llegada a los pobres y los excluidos; adaptación de los servicios y productos a los clientes destinatarios; mejora del capital político y social del cliente y responsabilidad social de la IMF.

1. Llegada a los pobres y los excluidos

- ¿La IMF elige zonas en las que operar en función de la pobreza y la exclusión (zonas rurales remotas y zonas urbanas pobres)?
- En tal caso, ¿cómo realiza estudios socioeconómicos para identificar las zonas pobres?
- ¿La IMF utiliza indicadores objetivos (analfabetismo, tamaño del establecimiento agrícola, etc.) y una calificación participativa de la riqueza para mejorar su llegada?
- ¿La IMF acepta otorgar préstamos que sólo estén garantizados por una garantía social (grupos solidarios, recomendaciones de terceros, garantías comerciales reducidas)?
- ¿La IMF formula políticas o metodologías específicas para llegar a zonas remotas o facilitar el acceso para una población excluida o para clientes pobres?

46 CERISE, *Indicadores de desempeño social*, 2011.

- ¿La IMF otorga préstamos por montos reducidos para facilitar el acceso de los pobres (préstamos de menos del 30% del producto nacional bruto (PNB) per cápita)?
- ¿La IMF autoriza el pago en cuotas reducidas (menos del 1% del PNB per cápita)?
- ¿La IMF permite la apertura de cuentas de ahorro con montos muy pequeños (menos del 1% del PNB per cápita)?
- ¿Qué porcentaje de las sucursales está ubicado en zonas en las que no hay otro banco u otra IMF?
- ¿Qué porcentaje de los prestatarios son mujeres?
- ¿Qué porcentaje de clientes se encuentra entre los muy pobres?
- ¿Qué porcentaje representan los préstamos para crear nuevas empresas?
- ¿Qué porcentaje representan los nuevos beneficiarios de préstamos?
- ¿La IMF realiza un subsidio cruzado entre sus diferentes sucursales o productos de crédito?

2. Adaptación de los productos y servicios a los clientes objetivo

- ¿Cuántas clases diferentes de préstamos brinda la IMF?
- ¿La IMF otorga préstamos para emergencias sociales?
- ¿La IMF otorga préstamos adaptados específicamente a las necesidades de producción y a la creación de riqueza?
- ¿La IMF permite que las sucursales locales adapten sus productos y servicios a las necesidades de los clientes?
- ¿La IMF propone productos de ahorro voluntario? ¿Están dichos productos adaptados específicamente a las necesidades sociales de los clientes?
- ¿La IMF utiliza la investigación de mercado para identificar las necesidades de los clientes actuales y potenciales?
- ¿Cuán flexible es el sistema de devolución del préstamo para los clientes (la IMF propone diferentes fórmulas, el cronograma se decide con los clientes)?
- ¿Procuran los oficiales de crédito facilitar las transacciones para que los clientes no tengan que trasladarse hasta la IMF?

- ¿Coinciden los horarios de atención al público con las necesidades de los más vulnerables?
- ¿Cuántas encuestas de mercado ha realizado la IMF para mejorar la calidad de los servicios que brinda a sus clientes?
- ¿La IMF conoce los motivos de la inactividad de los clientes o de que hayan abandonado sus proyectos?
- ¿La IMF cuenta con una estrategia específica y proactiva para asociar los servicios financieros que brinda a los clientes con los no financieros (formación en negocios, alfabetización, servicios de salud)?

3. Beneficios económicos y sociopolíticos para los clientes y sus familias

- ¿La IMF hace un seguimiento de los cambios en los niveles de pobreza o la situación económica de los clientes a lo largo del tiempo?
- ¿La IMF cuenta con un plan de incentivos para el personal que esté vinculado a los objetivos de desempeño social?
- ¿La IMF adoptó medidas correctivas como resultado de los impactos negativos en la cohesión social o en el bienestar de los clientes?
- ¿La IMF cuenta con una política formal sobre el uso de las ganancias que genera a fin de beneficiar a los clientes?
- ¿Tienen acceso los clientes a los estados financieros de la IMF?
- ¿Qué porcentaje del crecimiento se observa en términos de ahorro voluntario?
- ¿Hay representantes de los clientes? De ser así, ¿participan en el proceso de toma de decisiones?
- En tal caso, ¿cómo se los elige?
- ¿Hay una red de clientes que les permita compartir y resolver algunos de los problemas que los aquejan y que van más allá del acceso a los servicios financieros?

4. Responsabilidad social de las IMF

- ¿Cómo maneja la IMF a su propio personal (beneficios, transparencia, formación y emancipación)?
- ¿Qué hace la IMF para evitar que el cliente se sobreendeude?
- ¿La IMF hizo estudios para evaluar el impacto socioeconómico de los servicios que brinda (proceso de selección, presión para que se devuelvan los préstamos, impacto en los vínculos sociales dentro de la familia para los préstamos otorgados a mujeres, etc.)?
- ¿La IMF otorga un seguro que libere a la familia del peso de la deuda en caso de fallecimiento del prestatario?
- ¿La IMF cuenta con una política ambiental para microempresas que financie y para las prácticas de su organización?
- ¿La IMF cuenta con una política específica respecto de las actividades financiadas a través de préstamos individuales que tienen un elevado valor social para la comunidad local (financia proyectos que pueden parecer riesgosos, pero que son innovadores y tienen un impacto social positivo)?
- ¿Con qué frecuencia ayudó la IMF a la comunidad local a través de la ayuda financiera para proyectos comunitarios?
- ¿La IMF cuenta con un procedimiento de formulación de quejas/denuncias para los clientes y se los explica?

MISIÓN

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia. El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales. Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.



CICR