

CENTROAMERICA

**QUE SIGUE EN LA EXPERIANCIA DE
PROMUNI**

Preparado para:
RUDO/CAP

y

**U.S. Agency for International Development
Guatemala**

Preparado por:
Pedro Lasa
P&S Consultores
San José, Costa Rica

Junio 2000

QUE SIGUE EN LA EXPERIENCIA DE PROMUNI

RESUMEN EJECUTIVO

- PROMUNI constituye una destacada y exitosa experiencia, dotada de la suficiente masividad que la diferencia de un proyecto piloto, pero que aún no se ha constituido en un producto formalmente posicionado en el mercado.
- La realidad precedentemente señalada, recomienda que se elabore una estrategia suficientemente comprensiva que lleve el proyecto a su plena funcionalidad de promotor del acceso municipal al mercado financiero.
- La apertura de mercado que PROMUNI significa, exige identificar y respetar los procesos que permitan avanzar hacia una progresiva sofisticación financiera, en la dotación de recursos de mercado al sector local.
- Si el objetivo final es la mejora de la calidad de vida y de la gobernabilidad al nivel local, el seguimiento de los resultados y la medición de los mismos se convierten en indispensables herramientas de promoción de cambio de mentalidad en el ámbito local.
- La prolija descripción que se acompaña, sobre las acciones desarrolladas para llevar PROMUNI al mercado no buscan destacar lo complejo del esfuerzo realizado, sino señalar que todas o la mayoría de ellas deben considerarse en la continuación del proyecto, salvo que se limite la iniciativa a brillantes descripciones de cómo hacer las cosas.
- PROMUNI hoy es un proceso transformado en producto, que se encuentra iniciando su camino para llegar a la meta de ser un agente de primera línea en la promoción de un verdadero desarrollo sostenible integral en Centroamérica.

O. INTRODUCCION.

El propósito de este informe es recuperar y evaluar las lecciones más importantes derivadas del desarrollo del programa PROMUNI, tanto al objeto de facilitar la apropiada evolución y crecimiento del programa en sí, como con el fin de rescatar aquellas lecciones que puedan facilitar el éxito o viabilidad de otros proyectos que se desarrollen con la misma finalidad, pero en diferentes escenarios o marcos operativos.

Como es sabido, al enfrentar el traslado de una experiencia a otro entorno, tan útil es incorporar lo aplicable, como identificar aquellas circunstancias o acciones que no son transferibles, pues es por medio de tales análisis que se puede entender mejor la realidad en que se opera.

La importancia de PROMUNI como referencia nace del hecho de que no se trata de conocer o analizar un plan piloto, que con frecuencia adolece de falta de generalidad, sino de recoger la experiencia nacida de más de doscientos cincuenta proyectos en dos países y con más de veinte instituciones financieras participando.

PROMUNI nació por iniciativa y como plan de RUDO/LAC y es por tanto natural que, junto a incorporarlo al acervo de sus logros, se proponga utilizarlo como antecedente, en la discusión de nuevas alternativas de acción y de financiamiento al sector local.

Es necesario, antes de avanzar en el análisis, tener claras dos premisas, la primera que PROMUNI, es solo una aplicación exitosa de un planteamiento mucho más amplio cual es, **llevar al sector local plena y funcionalmente al mercado financiero** para la atención de todas sus necesidades susceptibles de ser financiadas, sin que para ello se requieran las especialidades institucionales y financieras que el actual proyecto tiene.

PROMUNI, ha sido una extraordinaria demostración de posibilidades, pero su dimensión conceptual y capacidad operacional, no han hecho sino principiar y es por ello que se necesita profundizar y ampliar el proceso iniciado, o dicho de otro modo, **PROMUNI hoy, no es una meta sino un punto de partida.** Como punto de partida que es se ha de ser prudente al momento de extrapolar esta experiencia, antes de lograr su madurez, para justificar nuevas y más sofisticadas vías de financiamiento en la región de Centroamérica, que

requerirán propuestas y procedimientos muy realistas y definidos a los que la experiencia de PROMUNI, sin duda podrá ayudar.

A PROMUNI se le encomendó encontrar una vía operativa, en el marco de la realidad existente tanto municipal como financiera, que fuera respuesta a un planteamiento estratégico de RUDO/LAC cual era el de financiar con mecanismos de mercado, áreas prioritarias al sector local en forma, lo más inmediata posible.

Se buscaba con ello lograr un equilibrio, entre los esfuerzos de mediano y largo plazo que la oficina apoyaba en procura de una transformación y perfeccionamiento integral del entorno municipal, con la necesidad de ofrecer respuestas que llevaran resultados y atención de las necesidades más apremiantes a las comunidades, en el corto plazo.

La necesidad de respuestas en un corto plazo exigió empezar el trabajo sin conocerse cual sería el camino definitivo que llevaría a la meta proyectada. Tras un considerable esfuerzo, ese camino se encontró y es por tanto pertinente ahora repasar el camino andado, haciendo los necesarios ajustes y correcciones de los puntos débiles y potenciando las posibilidades de los puntos fuertes para derivar así el mayor provecho de lo sucedido.

Una lección y dos observaciones preliminares. La lección es que si se tiene claro el objetivo y se considera viable su instrumentación, el camino más corto es el de llevarlo a la práctica directamente, sabiendo que las lecciones derivadas del enfrentarse con la realidad constituyen el mejor aprendizaje y la más segura y rápida forma de implementar un proyecto que se quiere sobreviva en el tiempo. La primera observación es que, en adelante, para las acciones a tomar, la presencia del BCIE no es necesaria si bien puede ser conveniente. La segunda es que PROMUNI también puede ser una muy importante fuente de oportunidades y experiencias para el BCIE, que podrá usarlas en la medida que ello sea de su interés y prioridad.

I-QUE ES PROMUNI.

La comprensión de lo que sigue con la experiencia de PROMUNI requiere tener muy claro lo qué ha sido y es este programa, por ello se dedica una parte importante del informe a proporcionar, en forma significativa, los criterios y acciones que lo han conformado. Complemento importante para profundizar en el tema es el INFORME FINAL DE ASESORIA de PROMUNI de Septiembre de 1997.

La documentación de dicho proceso es importante porque, al ser una experiencia mayoritariamente basada en la práctica, en más de una ocasión se ha echado en falta el disponer de antecedentes formalmente estructurados en especial cuando ya se ha acumulado, cierta perspectiva temporal.

Se sistematiza a continuación lo acaecido en tres puntos, a saber:

- Objetivo buscado.
- Acciones emprendidas.
- Lecciones aprendidas.

A. OBJETIVO BUSCADO.

Existía un conjunto de objetivos que son señalados como esenciales al proyecto y están mencionados en los contratos, documentos etc., pero cabría sintetizar, como lo más importante y que constituyó la misión de empresa del equipo promotor, el probar que, en el marco de la realidad legal, económica, financiera e institucional vigente para el sector local en los países de C.A., era posible que una parte significativa del mismo, pudiera acceder a crédito de mercado de las instituciones financieras.

Es del logro de este objetivo que se derivaban el conjunto de beneficios que se contemplaron como objetivos o propósitos del proyecto, como son, el fortalecimiento del sector municipal, la atención a los graves problemas de infraestructura urbana, abrir oportunidades de participación ciudadana efectiva, o creación de una plataforma financiera de mercado sobre la que evolucionar con el sector municipal, entre otros.

El objetivo se alcanzó, y es la tarea ahora, procurar se alcance el total de los beneficios potencialmente identificados

B. ACCIONES EMPRENDIDAS.

Las acciones seguidas se clasifican según una ruta lógica, aunque no siempre fue así en la práctica, entendemos que algunas de estas acciones podrán incorporarse a cualquier iniciativa futura en ámbitos similares o disímiles adaptándose a las especialidades del entorno. Por otra parte, lo que aquí se señala no excluye otras estrategias adicionales, complementarias o substitutivas, según la realidad lo demande.

Este tema de las acciones desarrolladas comprende en forma resumida todo lo fundamental de la historia del proyecto con base en cuatro grandes rubros:

- ❖ Acciones preparatorias.
- ❖ Entrada en el mercado.
- ❖ Desarrollo del producto.
- ❖ Seguimiento.

1. Acciones preparatorias.

El tema más importante de la acción preparatoria fue la validación del conjunto de iniciativas que comprendían el diseño preliminar de PROMUNI.

Se entendió la validación, como el contraste franco y crítico del plan, con los que serían los agentes del mismo. Sin su concurso no solo era imposible garantizar la continuidad del proyecto en el tiempo, sino que al hacerlos partícipes en esta fase previa, se conseguía corregir errores de concepto o de ejecución y se incorporaban ideas no contempladas inicialmente.

La atención a este trabajo inicial fue de la mayor importancia y prioridad. Otro efecto clave fue que junto al conocimiento técnico, se ganó la confianza en el proyecto y en el proceso de los potenciales líderes, piezas claves en una iniciativa en que se iba a experimentar con una nueva modalidad de endeudamiento, que suponía una cuota riesgo para todas las partes envueltas.

El contenido de las acciones preparatorias incorporó, cuatro elementos:

- Validación del concepto.
- Identificación de los recursos.
- Estructura institucional.
- Diseño operacional básico.

1.1. Validación del concepto.

Con el proyecto debidamente estructurado conceptualmente, lo siguiente fue medir su aceptación por los esperados participantes, esto es bancos y sector local. La receptividad al concepto fue positiva aunque también fuerte el escepticismo a su viabilidad. La posición general era “ si se encuentra como hacerlo, participamos”.

Esta reacción, probó dos cosas, la conciencia de la necesidad de una alternativa de crédito de acceso general para el sector local primero, y segundo, la necesidad por parte de los promotores, de buscar una estructura operativa viable cuya definición no era sencilla.

Es esencial, al momento de validar una iniciativa de esta naturaleza, distinguir entre una propuesta que, conceptualmente, es atractiva por que responde a una necesidad que todos reconocen pero de la que no se sienten partícipes los interesados, de la que involucra e incorpora riesgos, costos y esfuerzos desde un inicio de los mismos.

En el primer caso es común que se espere que el que propone la solución o atención del problema sea el que se responsabilice por todo, propiciándose una mentalidad de dependencia y subsidio históricamente común en el área, en el segundo si bien es más difícil conseguir el apoyo de los interesados una vez comprometidos el efecto de cambio y mejora, está logrado.

En este segundo escenario estaba PROMUNI y de ahí su efectividad. Vale la pena recordar que en un inicio muchas puertas de municipios o bancos se cerraron, pues consideraban impensable que se tratara de promover un proyecto de claro contenido social y de desarrollo, que no ofrecía ningún componente de subsidio.

Esta reacción permitió presentar con claridad el concepto de crédito, y hablar en términos bancarios de las limitaciones y oportunidades que tal operación se

derivan. Igualmente se fue claro al señalar que el crédito no excluye que pueda un municipio unir recursos de distinta condición y origen para una obra mediante una inteligente mezcla recursos sino que el proyecto lo apoyaba, siendo el crédito el complemento que puede determinar o facilitar la posibilidad de hacer una obra.

Se habló con claridad desde un inicio de lo que el endeudamiento supone de responsabilidad y de oportunidad y en ello no hay ninguna diferencia entre una persona física, un municipio o una empresa que se acerca a un banco. Esta claridad en el planteamiento comprensible y apegado a la realidad derivó en importantes resultados de confianza y proyectos en el tiempo.

1.2. Identificación de los recursos.

La separación entre validación del concepto e identificación de recursos, es más metodológica que real pues forman parte indisoluble de la primera aproximación que, al proyecto, hacen los agentes potencialmente interesados. El interés primero está en saber, cuántos recursos se tienen, de donde y en qué condiciones vienen.

El segundo elemento requerido que debe estar muy claro desde un inicio, es la identificación de la disponibilidad efectiva de recursos, su cuantía y las condiciones básicas de acceso a los mismos, como herramienta clave de promoción y diseño. Este elemento incide en, al menos, dos aspectos esenciales en un inicio, credibilidad de la iniciativa que se promueve y motivación del interés del potencial usuario.

Cuando se trata de abrir un mercado y cambiar comportamientos, no se debe hablar de recursos posibles o potenciales, hay que ofrecer recursos concretos, **en una segunda fase de PROMUNI**, esto ya no será tan crítico porque se ha probado el interés de los bancos por invertir, en buenos proyectos y el sector local sabe que es posible disponer de los mismos.

Así como **en una primera fase los recursos fueron generadores de proyectos, en una segunda los buenos proyectos deben ser los generadores de recursos** y a ello ha de darse debida atención en la futura estrategia.

PROMUNI contaba con recursos de garantía de inversión USAID, y una institución bancaria regional, el BCIE, para intermediarlos. Ese marco dio

apropiada credibilidad a la acción inicial, pues todo ello era conocido e identificado en su potencia y función, por parte de los interesados.

1.3. Estructura institucional.

El diseño de la estructura institucional refleja la complejidad de las relaciones existentes en un proceso que exigió de al menos dos intermediarios para hacer posible el acceso a los recursos.

Siguiendo la lógica de la canalización de fondos y de la cobertura de los riesgos a enfrentar, se encuentran claramente tipificadas, cuatro instituciones, niveles operativos y funciones, a saber:

- ❖ USAID/RUDO. Proveedor de la garantía de pago al inversionista y promotor del proyecto al nivel regional.
- ❖ BCIE. Entidad calificada para recibir la garantía de USAID y responsable directa del pago al inversionista. Responsable también de hacer operativo el proyecto al nivel regional y banco de segundo piso.
- ❖ INTERMEDIARIOS de mercado. Entidades financieras de los diferentes países del área calificadas por el BCIE como sujetos de crédito y que se endeudan con este, por recursos PROMUNI con los que otorgan préstamos elegibles al sector local, como bancos de primer piso.
- ❖ SECTOR LOCAL. Municipios y entidades vinculadas que, contando con la participación comunal, preparan proyectos elegibles para la obtención de créditos PROMUNI y se responsabilizan del pago de la deuda al intermediario prestatario.

Compatibilizar y coordinar los requerimientos, intereses, visión del negocio, regímenes normativos y reglamentarios de cada una de esas instituciones, para integrarlas en un todo operativo que les satisfaga razonablemente, no fue fácil pero sí extremadamente útil e iluminador para seleccionar los procesos más aptos.

Se argumentó al momento de la promoción, por parte de observadores del proyecto, que era más sencillo dejar que cada una de las partes se involucrara o no, según su interés, pues ello sería dejar libre al mercado para que

respondiera y así se reduciría el gran esfuerzo de promoción requerido. Seguir tal camino, hubiera sido un serio error pues el mercado responde cuando conoce el producto y confía en él y esa es la labor que correspondía y corresponderá realizar a los que quieren posicionar un producto en el mercado, cualquiera que este sea, en este caso PROMUNI.

De lo expuesto, surge otro elemento importante que constituyó y formó parte de la visión estratégica inicial, validada por la realidad, **los proyectos aunque sean de desarrollo y se considere que responden a una necesidad sentida que debe concitar la adhesión de todos los afectados, deben manejarse no como aporte de una solución para que los afectados colaboren, sino como motivación y venta de un producto que es en primer lugar de interés del promotor que tenga éxito.** Así se operó durante todo el período inicial aunque a algunos resultara atípico, y así deberá operarse en la fase que siga en la vida de PROMUNI para poder lograr, su pleno desarrollo y posición en el mercado.

1. 4. Diseño operacional básico.

Validado el concepto, identificados los recursos y sus condiciones, establecida la estructura institucional de soporte, lo que seguía era formalizar el marco operacional del proyecto, para **convertir una propuesta en un producto.**

Con las respuestas del mercado, antecedentes legales analizados, conocidas las restricciones y posibilidades institucionales, se configuraron los aspectos operativos del proyecto que comprendían desde los costos financieros activos y pasivos o cobertura del riesgo cambiario a nivel del banco de segundo piso, a los márgenes y requerimientos de presentación técnica y financiera de los proyectos al nivel de las instituciones de primer grado.

Todos los pasos identificados, quedaron incluidos en el plan operativo, sujetos a su validación al momento de transformarse en operación real, pero con la confianza de que ya habían sido conocidos y discutidos por actores que eran representativos del mercado a atender.

Terminado este proceso es que se estuvo en condiciones de iniciar la acción de mercado.

2. Entrada al mercado.

Todo lo anteriormente expuesto, necesario e importante solo tiene sentido en cuanto es una preparación para ir con un mínimo razonable de riesgos al mercado, pero este es el que al final tiene la última palabra y el seguimiento del sentir o de las señales del mercado es el que permitirá la expansión y replicabilidad de la iniciativa lanzada.

Las áreas de atención más relevantes en esta fase fueron:

- ◆ Validación de campo del producto diseñado.
- ◆ Adecuación de las herramientas financieras.
- ◆ Coordinación con el marco legal/reglamentario.
- ◆ Estrategias de promoción.

Como puede apreciarse hay acciones que se repiten, pero a diferente nivel.

2.1. Validación de campo del producto diseñado.

Creado el marco de referencia general la siguiente acción a tomar, es llevar lo diseñado a los potenciales usuarios, pero ya no como posibilidad sino como proyecto real. Es en esta aproximación donde los problemas reales a superar toman su verdadera dimensión.

Romper la natural resistencia al cambio, exige algunas estrategia de entrada, que faciliten el conocimiento por parte del conjunto potencialmente usuario.

Es conocida la actitud de los responsables institucionales de esperar a que otro experimente, antes tomar ellos decisiones de asumir riesgos que carecen de referencias previas y, según la experiencia los demás, actúan. Esto no solamente es válido para los municipios sino igual para la banca. Por ello parte del trabajo inicial es **identificar los lideres**, es decir aquellos que por su actitud positiva, visión de liderazgo sectorial o necesidad coyuntural están dispuestos a correr el riesgo de iniciar un proceso.

Para seleccionar este liderazgo es importante ponderar el **principio de menor resistencia**. Esto es, puede un dirigente del sector local estar dispuesto a asumir un crédito, pero en una comunidad sin solvencia, conflictiva etc, en modo que no es bien vista por la entidad financiera. Por ello en un inicio no es tan importante que los proyectos sean extraordinariamente significativos en

cuanto a los fines últimos del proyecto sino en cuanto a su más fácil aceptación por parte de las instituciones de crédito. Lo más importante en los primeros créditos es precisamente el efecto demostrativo, los primeros créditos PROMUNI, fueron para unas municipalidades grandes como Mixco en Guatemala y San José en Costa Rica.

Es importante mantener esta flexibilidad pues existe a veces la tendencia de querer obtener todos los objetivos desde la primera operación y ello no es siempre viable, lo importante es colocar el proyecto en el mercado, con visión de mediano y largo plazo.

Identificadas e instrumentadas las primeras operaciones en forma progresiva e ininterrumpida se abrió paso el proyecto a nuevos actores. En el trabajo de hacer operativo PROMUNI, se fueron afinando conceptos que, aunque a primera vista pudieran parecer que se refieren a cuestiones semánticas, encierran profunda importancia práctica.

La primera corrección, fue sustituir el concepto de financiamiento municipal, por el de financiamiento a proyectos municipales o locales.

Financiar directamente a los municipios en general como sujetos de crédito, se hacía muy difícil para los bancos en el actual contexto, si es que se veían obligados a centrar el análisis del crédito PROMUNI en la solvencia municipal como si se tratara de una empresa, sin embargo centrar el análisis en el crédito a proyectos locales y analizar su capacidad para el pago de la deuda, permitía un dialogo técnico/financiero realista y viable.

De nuevo cabe aquí insistir en la flexibilidad requerida, en el sentido que lo importante es el producto no cómo se le llame. De haber insistido en que lo que se buscaba era financiar al sector local como tal, es muy probable que el proyecto no hubiera arrancado.

2.2. Adecuación de las herramientas financieras.

Clara la figura de crédito a proyectos, correspondía instrumentar en forma financieramente sana el proyecto seleccionado en modo que satisficiera los requerimientos del comité de crédito del banco al que se solicitaba el financiamiento, ello sin considerar aún la calificación de riesgo por parte de las autoridades supervisoras, todo ello llevaba al tema crucial de la garantía de pago.

Retomando la distinción anterior de financiar proyectos, el elemento crucial de diseño, no era tanto el disponer de garantías en sentido genérico, sino garantizarse en forma efectiva y puntual un suficiente flujo de caja que proviniera tanto del mismo proyecto como de otros flujos de los que la municipalidad dispusiera.

Es doctrina generalmente aceptada en materia de crédito que su calidad no depende de las garantías sino del oportuno pago, si ejecutar garantías es en todo caso problemático e inconveniente en una empresa o persona jurídica, es claro que ejecutar una garantía a un municipio o comunidad es mucho más dificultoso, por ello se potenciaron en PROMUNI, mecanismos de garantía de flujos que liberaba el análisis técnico del municipio como sujeto de crédito.

De esta forma se logró superar lo que aparecía como un formidable obstáculo inicial, y fueron los propios bancos en dialogo con el sector local, los que se dieron a la tarea de encontrar fórmulas tan eficaces como el fideicomiso de gestión de cobros.

Para un municipio evidenciar un flujo de caja, es tarea relativamente sencilla y directamente o contratando firmas de auditoría presentaron planes de flujos adecuados a los efectos de análisis, estudios de flujos que en muchos casos se hacían técnicamente por vez primera, convirtiéndose en semilla de apropiados estados financieros. Ahora bien la calidad de cualquier flujo depende e incide en un tema tan fundamental como la gestión de cobros.

Los municipios se quejaron en un inicio por lo que consideraban subvaloración de los flujos como efecto de patrones de alta morosidad; ello propició que se iniciaran políticas de mejora en la recaudación, llegándose incluso a esquemas de privatización de la gestión de cobros. De esta manera el proyecto, sin exigir directamente un cambio en los patrones de cobro de la municipalidad, lo lograba por el incentivo concreto que suponía dentro del nuevo entorno creado por PROMUNI.

El paquete de herramientas financieras promovidas por el proyecto no se limitaba a las estrictamente vinculadas con el préstamo, sino a todas aquellas que proyectaran mejor a las municipalidades en el entorno del sistema bancario y que se presentaban como parte de la visión integral que el proyecto tenía de la relación sector local, y sector financiero.

En este contexto, se promovió la toma de conciencia por las municipalidades de su importancia como clientes de pasivo, o como proveedores de clientela a los bancos si les trasladaban la recepción de los pagos municipales. Todo ello trajo iniciativas interesantes como poner a competir a los bancos por las cuentas y cobros municipales, a cambio de facilitar crédito o mejores condiciones de retorno financiero.

Esto se hizo al margen de que las municipalidades optaran por créditos PROMUNI, buscando un cambio de mentalidad frente al tema de los recursos que al final será el mejor apoyo al financiamiento de mercado. Es mucho lo que en este campo queda por hacer.

2.3. Coordinación con el marco legal/reglamentario.

Las diferentes adaptaciones y ajustes que se iban produciendo en PROMUNI, levantaban casi de inmediato la pregunta de si tales iniciativas estaban cubiertas por el marco normativo existente. En buena parte las dudas nacían del hecho de que las operaciones PROMUNI, tenían que satisfacer normas de distinto origen como las de régimen local y las del sistema bancario, entre otras, lo que hacía especialmente complejo formar criterio y compatibilizar lo contemplado en toda la normativa aplicable.

Siendo este un tema en el que no cabía tener dudas se profundizó en el mismo mediante el análisis de expertos sobre los textos legales y reglamentación vigente aplicable, pero todo ello con una importante aclaración, esto es que **se buscó la existencia de un mínimo funcional válido.**

Cuando se habla de un mínimo funcional válido, quiere significarse que lo que se busca no es identificar las carencias que puede tener y las tiene el actual marco jurídico, sino disponer de una apropiada cobertura jurídica para las operaciones concretas que se promueven y que satisfaga razonablemente a los agentes involucrados. Esto se logró y con una satisfactoria seguridad jurídica se iniciaron las operaciones.

La debida modernización y adaptación de las normas al actual entorno de mercados financieros de la región progresivamente más abiertos y modernizados es necesaria e importante, pero no corresponde al proyecto, al menos en esta fase su atención. Lo importante es que las acciones no se

detienen ni se supeditan a la existencia de un entorno “óptimo”, que a veces lleva a perder importantes oportunidades de actuar, ahora bien PROMUNI puede ser un acelerador de los debidos cambios, para optimizar sus resultados.

En el ámbito de la regulación especial consideración merecen las Superintendencias de Instituciones Financieras de creciente importancia en la región las que, con frecuencia, eran más recelosas que los propios bancos prestatarios, sobre la calificación de riesgo del sector local con el impacto que ello tiene en el manejo del riesgo por los bancos.

Dada la importancia y generalización de la aplicación de las normas prudenciales, el trabajo con estas entidades para lograr una debida calificación de los créditos PROMUNI, es una tarea prioritaria para una segunda fase.

2.4. Estrategias de promoción.

Configurados todos los elementos esenciales para hacer operativo el proyecto, la política promocional partió del reconocimiento de dos hechos, el primero que había que crear un efectivo mercado de demanda y segundo que tal tarea no podía dejarse, en esta fase inicial, ni a los intermediarios ni al sector local, pues era a ellos a quienes había que convencer, en la práctica, de la bondad y factibilidad del nuevo producto.

Crear un mercado de demanda requiere planificar un nivel de esfuerzo adecuado y de razonable continuidad en el tiempo y fue así como la asistencia técnica de RUDO/USAID con personal promotor del BCIE contratado al efecto, inició la labor de campo que abarcaba desde el diálogo inicial de presentación al sector municipal, hasta el seguimiento de la efectiva realización de la obra.

Esta labor considerada en algún grado atípica dentro de la cultura de promoción de proyectos bancarios del BCIE, es la que en definitiva permitió el desarrollo del proyecto.

3. Desarrollo del proyecto.

Durante el período de desarrollo o promoción de campo, se debieron atender una enorme variedad de requerimientos, propios unos del diseño de la tarea a realizar y solicitados otros por las instituciones que veían con interés el

proyecto pero que dudaban sobre los pasos a seguir. Los apoyos solicitados variaban según fuera la realidad institucional respectiva. Se señalan a continuación, algunos de los más frecuentes y significativos:

✓ Difusión de conocimiento del proyecto:

Se llevó a cabo una intensa labor promocional en dos niveles:

- Al nivel general del sector, en conferencias, seminarios, folletos etc.

- Al nivel individual tanto del sector financiero como local.

Resultó mucho más eficiente la segunda pues el tema del endeudamiento se prefiere manejar con un grado mínimo de confidencialidad.

✓ Identificación de instituciones interesadas y análisis de requerimientos recíprocos.

Mediante un proceso continuado de reuniones, se fueron midiendo el interés y los requerimientos de los bancos, los proyectos identificados y las posibilidades municipales, al efecto de relacionar las más afines.

✓ Seguimiento a la toma de decisión en el sector local.

El frecuente desconocimiento del marco regulatorio para el endeudamiento así como los diferentes intereses y visiones políticas convirtieron a los promotores en consejeros de los consejos municipales.

✓ Apoyo a la preparación del proyecto por parte del municipio.

Se desarrolló en dos vertientes, atención a que no faltara ningún requerimiento del banco o del proyecto, e identificación de capacidades locales disponibles, que minimizará el impacto de los costos.

✓ Promoción del dialogo técnico/financiero entre municipalidad y banco.

Sin interferir en los procesos internos, se ayudó a facilitar el dialogo inicial entre el banco y la municipalidad, sirviendo en casos de ayuda a la solución de conflictos.

✓ Asistencia técnica a los bancos para desarrollar capacidad de evaluación del sector local.

Se proporcionó asistencia para ir dotando a los bancos de capacidad de análisis del sector local, inexistente en la mayoría y que fue solicitada ante el reconocimiento de la especialidad institucional y financiera que el municipio representa.

✓ Seguimiento a la instrumentación del crédito.

Tan pronto se detectaron retrasos en el manejo de los múltiples requerimientos formales, tanto de procedimiento interno como de instrumentación jurídica, se incorporó como tarea el apoyo a la ágil tramitación del crédito.

✓ Seguimiento a la efectiva ejecución del proyecto.

Esta tarea se contempló como parte natural de las obligaciones del promotor de cuidar por la adecuada aplicación de los recursos. No se trata de una supervisión sino de un seguimiento.

✓ Atención al servicio de la deuda.

Si bien la preocupación directa de los promotores ha sido velar por el pago de los intermediarios al BCIE, ha sido y es frecuente que los bancos llamen cuando una municipalidad se atrasa buscando una amigable intervención, que se ha realizado con positivos resultados.

✓ Desarrollo de material técnico de apoyo.

Parte de las experiencias sobre áreas críticas se han convertido en material didáctico y de apoyo, que representa una mínima parte de todo lo que se puede realizar.

✓ Identificación y levantamiento de empresas o técnicos especializados.

Este es un mercado poco desarrollado y el no disponer de información oportuna, con frecuencia se ha convertido en un cuello de botella para el avance de los proyectos. Hay un importante trabajo que realizar en esta área.

✓ Coordinación de apoyo con otras agencias de cooperación.

Las posibilidades de sinergia con agencias de colaboración que operan en el desarrollo del sector son muy importantes, como lo probó la alianza con la GTZ.

Estas son algunas de las acciones llevadas a cabo, y aunque no todas se requieran siempre, la capacidad de atenderlas es un elemento crítico de diseño, en especial para los bancos y municipalidades que se vayan progresivamente incorporando. La pérdida de esta capacidad de repuesta está significando una caída en la velocidad del proyecto.

Las acciones señaladas pueden resumirse en los siguientes conceptos:

- Disposición al diálogo continuado.
- Identificación de los puntos de mayor potencialidad.
- Apoyo a la estructuración de la operación.
- Acompañamiento al crédito.

3.1. Disposición al diálogo continuado.

La aceptación y desarrollo del proyecto en sus fases iniciales e intermedias, ha requerido de los promotores que estos sean capaces de sensibilizarse para, identificar e incorporar a su estilo de trabajo los diferentes tiempos y pasos que existen en cada institución y que reflejan su estilo de trabajo. Esto fue crítico en un inicio y será necesario cuidar en cualquier fase posterior de desarrollo y consolidación de PROMUNI.

La capacidad para actuar en forma pausada o acelerada según sea el estilo y cultura de la institución es quizás la más importante cualidad en los promotores.

La complejidad de los procesos de aprobación de un crédito para un nuevo sector, es normal en el sector financiero, y se multiplica en el sector local, donde a lo delicado de un endeudamiento se unen la necesidad del dialogo y acuerdo político, el apoyo de la comunidad, aprobación de entidades controladoras, etc.

La debida presión en estos casos, no está en acelerar los procesos sino en la constancia en acompañar a los mismos no importa lo largo que estos sean y si una municipalidad puede requerir cuatro reuniones de trabajo para tomar una

decisión, otra puede requerir doce y ambas deben recibir la misma atención y apoyo.

3.2. Identificación de los puntos de mayor potencialidad.

El interés por el proyecto, atendidas las necesidades que trata de atender era, es y será enorme, así como es grande el número de potenciales instituciones envueltas, de ahí el riesgo de quedar atrapado en muchos frentes y dar atención a quien no tiene posibilidad o intención real de comprometerse con el proyecto, por ello es necesario identificar donde se encuentra el mayor potencial de financiamiento y demanda efectiva.

Tras los primeros contactos aleatorios con los potenciales beneficiarios del proyecto e instituciones financieras, se trabajó en establecer prioridades para lograr la mejor efectividad del trabajo.

Si bien al fijar prioridades existe siempre un componente subjetivo de apreciación, los factores más importante a considerar vienen dados por la realidad objetiva, al ponderar aspectos como el liderazgo municipal, grado de compromiso, claridad en el proyecto, condiciones económicas, identificación de la comunidad, imagen institucional, aceptación entre los bancos etc.

Con base en las anteriores valoraciones es que se fijaron en forma dinámica, los planes de trabajo y las metas periódicas, estimulando o desestimulando según el caso, al sector local o bancario contactado.

3.3. Apoyo a la estructuración de la operación.

Otra de las tareas que hubo que incorporar al trabajo de promoción fue el apoyo y la facilitación del proceso que se extiende desde la prefactibilidad hasta la elaboración de un documento apto para un comité de crédito bancario.

A primera vista pudiera parecer que tal acción supone incidir en procesos internos, pero no debe olvidarse que, para la absoluta mayoría de los bancos y municipalidades, se trataba de primeras experiencias, y requerían el apoyo a tales procesos de quienes entendían, tenían la visión más global y concreta. Lo importante a destacar es que nunca se les hizo la tarea sino que se les facilitó el no quedarse estancados en el proceso.

Esta labor es de gran importancia sobre todo para el sector local, en especial el de menor tamaño y recursos que es el más numeroso. Ahora bien configurar un esquema formal de soporte es costoso y en la práctica no se pudo hacer todo lo proyectado dado que se adoleció y adolece de limitación recursos financieros para constituirse en una alternativa formal de apoyo a los estudios y preparación de la factibilidad completa, a pesar de lo cual se identificaron alternativas parciales y temporales que evitaron muchos fracasos en el desarrollo del programa.

Una adecuada guía imparcial en este campo es necesaria pues en más de una ocasión los costos de los estudios ofertados, hacían inviable un proyecto cuando el estudio a veces superaba el valor del financiamiento solicitado.

Este fenómeno se presenta porque, tradicionalmente, se han manejado los estudios con criterios de máximos de calidad, en vez de con criterio de mínimo necesario, que fue la política adoptada y que constituyó una de las claves del éxito de PROMUNI para hacer viables proyectos con costos muy bajos de prefactibilidad y multiplicar así el impacto de los limitados recursos disponibles.

3.4. Acompañamiento al crédito.

Otorgado el crédito, la participación del ente prestamista en el seguimiento y supervisión del proyecto financiado se intensifican, buscando velar por el buen uso de los recursos.

A partir de esta fase el acompañamiento de los promotores de PROMUNI, cambia de finalidad buscando solamente acompañar el proceso en procura de que la calidad de la relación entre las dos instituciones se mantenga, y que los propósitos del proyecto se cumplan, consciente de que una exitosa primera operación de crédito, es la casi segura puerta para posteriores operaciones.

Finalmente no se puede olvidar que la operación no termina en el crédito, sino que comienza en sus efectos de largo plazo, con áreas tan importantes como el comportamiento del servicio de la deuda, satisfacción de la comunidad, posición frente a nuevos endeudamientos etc, son estos temas los que señalarán el rumbo del proyecto hacia el futuro, por eso al acompañamiento del proyecto es solo el puente hacia un adecuado seguimiento.

4. Seguimiento.

Se trata de un área a la que, pese a su importancia, hasta el momento no se le ha podido dar apropiada atención primero por que apenas se encontraban en su inicio los proyectos y posteriormente porque, terminada la asistencia técnica de USAID, no ha sido prioridad ello prioridad para el BCIE, sin embargo un adecuado seguimiento es necesario para la maduración de PROMUNI y para poder evaluar y corregir oportunamente, los resultados. En lo que al seguimiento se refiere deben de contemplarse principalmente cuatro áreas.

- Seguimiento de los proyectos.
- Seguimiento al servicio de la deuda.
- Seguimiento al impacto local.
- Seguimiento a los nuevos endeudamientos.

4.1. Seguimiento de los proyectos.

Es importante conocer el desempeño de los proyectos, su evolución y ver que los mismos respondan satisfactoriamente las necesidades para las que se realizaron, y poder medir así el impacto real de PROMUNI. Se trata de un seguimiento tanto en lo técnico y como en su impacto social, seguimiento que aún no se ha establecido.

4.2. Seguimiento al servicio de la deuda.

Es de la mayor importancia conocer el manejo del pago de la deuda, pues de su calidad depende la positiva disposición del sistema financiero para nuevos créditos y la posibilidad de evolucionar hacia instrumentos financieros más sofisticados, esto en lo que se refiere a la relación de pago entre el sector local y la entidad de crédito.

Existe además otra área de crucial seguimiento y es el comportamiento de los beneficiarios finales en su pago al municipio, pues de la calidad de este dependerá la posición financiera de la Municipalidad y su posibilidad de acceder a nuevos créditos.

Es importante evitar que no haya correspondencia entre ambos esquemas, esto es que la municipalidad sacrifique otros ingresos al objeto de mantener su

crédito limpio frente a una situación de morosidad de los beneficiarios del proyecto, pues ello distorsionaría los objetivos buscados en PROMUNI.

4.3. Seguimiento al impacto local.

Una de las necesidades más urgentes que tienen los dirigentes locales que asumen una posición agresiva de realizar mejoras vía crédito, es poder conocer y medir el impacto que estos proyectos tienen en la mejora de la calidad de vida de la comunidad, para cambiar la percepción negativa que suele imperar en los pobladores al verse obligados a pagar por lo que muchas veces consideran que es un servicio de exclusiva responsabilidad de la municipalidad.

El disponer de tales mediciones no solo disminuye el riesgo político sino que mejora la percepción de calidad de la operación de crédito. Este seguimiento debiera ser además la base de toda una acción de mercadeo y toma de conciencia en la comunidad, que podría derivar en extraordinarios beneficios para la consolidación del sector local

4.4. Seguimiento a los nuevos endeudamientos.

PROMUNI busca ser un promotor de una presencia creciente de operaciones financieras de mercado entre el sector bancario y el local, no es su propósito que el horizonte se limite a los recursos actuales, de ahí la importancia de conocer como evolucionan las actuales líneas abiertas en el proyecto y otras que debieran derivarse del conocimiento recíproco. Al final esta sería una de las mejores medidas del éxito de PROMUNI.

Inicialmente se contempló la posibilidad de que esta importante tarea formara parte del seguimiento del BCIE al proyecto, hoy no parece que se pueda contar con tal apoyo, que sin embargo es importante en cualquier seguimiento que se quiera dar al proyecto y no quede limitada a una exitosa experiencia inicial.

II. ALTERNATIVAS DE ACCION A FUTURO.

Resulta claro que la especial experiencia lograda por PROMUNI, a la que se unen las derivadas de otros programas exitosos, demande preguntarse cuales deben ser las líneas de acción hacia el futuro inmediato que cosechen los esfuerzos técnicos y económicos realizados.

A este respecto y sin tratar de ser exhaustivos se distingue a continuación las acciones según quien sea la institución promotora y posteriormente las modalidades de canalización de recursos.

1. Alternativas institucionales.

Si algo resulta claro al revisar las acciones y tareas exigidas por el proyecto es que resulta determinante disponer de una institución o equipo gestor que sea el líder y constituya la fuerza motora del proyecto, caso contrario los resultados, necesariamente, quedarán afectados. Adicionalmente por tratarse de un esfuerzo regional, la acción promotora no tiene porque estar limitada a una sola institución o grupo.

Puesto que se parte de una experiencia ya iniciada en cualquier acción de futuro deben considerarse los actores que ya son parte de la dinámica generada.

1.1. BCIE.

El BCIE debe seguir jugando un papel relevante en PROMUNI, mientras existan fondos de garantía para colocar y ello puede prolongarse algunos años aún, dado que la rotación de los recursos se está produciendo en un plazo promedio, de entre tres y cuatro años.

Frente a esta oportunidad surgen dos riesgos potenciales, el primero que se limite el BCIE a la simple colocación de las recuperaciones con una efectividad decreciente, y el segundo que desincentive la continuidad del proyecto y pasen las recuperaciones a la cuenta de inversiones financieras.

Hasta el momento la situación es ambigua pues si bien por un lado han incrementado con aportes propios los fondos del proyecto, por otro han propiciado una desaceleración de la marcha del mismo.

Esta dualidad se presenta también en el ámbito de la definición de política, positiva al nivel de enunciado institucional, pobre al nivel de apoyo operacional. Ante esta realidad se deberá procurar una definición del BCIE que permita a RUDO establecer en qué grado puede contar con él para el diseño e implementación de una nueva fase en PROMUNI.

Para conocer esa disposición será necesario lograr una posición sobre los siguientes temas:

- Política de recursos.

Deberá resolver el BCIE, si está interesado o proyecta aportar más fondos, de qué origen, y que estrategias de captación tiene fijadas al respecto.

- Promoción.

Si existe disposición de aportar más recursos, se deberá devolver a PROMUNI, la especialidad en su gestión de campo, para alcanzar las metas de penetración y consolidación que el proyecto requiere.

- Condiciones financieras.

Con la experiencia obtenida, debe revisarse el manejo dado por el BCIE a áreas como la variación de las tasas de interés o el riesgo de cambio, devolviendo claridad y confianza al mercado, aspectos que han sido tratados, en algunos casos, en forma de aparente desestímulo al programa.

- Coordinación de fuentes.

Las especiales condiciones que han afectado a la región, han derivado en un incremento de recursos de desarrollo, parte de los cuales van al sector local. El BCIE puede estar en situación privilegiada para conocer, potenciar y coordinar dichas fuentes, multiplicando el impacto de PROMUNI.

Si el BCIE, está de acuerdo con lo expuesto, se puede convenir en una interesante agenda, caso contrario habría que limitar la relación a la adecuada colocación de los recursos garantizados, mientras se buscan otras alternativas institucionales.

1.2. Promoción de alternativas institucionales.

De no asumir el BCIE el protagonismo señalado en todo o parte, se debiera pensar en una alternativa más próxima al mercado que garantizara la continuidad y expansión de PROMUNI como programa de financiamiento local más allá de las limitaciones o exigencias actuales y al margen de cual sea el desempeño del BCIE en el tiempo.

Para definir esta figura el punto crucial es su relación con los recursos. Un escenario viene dado si la labor institucional se limita a promocionar los objetivos del proyecto, y propiciar los financiamientos por parte de los bancos con sus propios recursos u otros que a tal fin se capten. En esta alternativa las consideraciones a tener en cuenta son la representatividad que debe acompañar a quien realice esta tarea y los mecanismos para su financiamiento.

El segundo escenario que no excluye el anterior y que puede coexistir, es buscar una institución o figura que cumpla la labor de banco de segundo piso. Al presente es difícil visualizar una institución que pudiera llevar a cabo toda la tarea que hoy realiza el BCIE, en especial si se trata de una labor regional.

Ante esta circunstancia, pareciera lo más lógico pensar en la creación de figuras alternas como un fideicomiso regional o varios nacionales que recibieran fondos, títulos, créditos, recursos para garantías etc, y en el que participaran en su manejo, entidades financieras de la región, donantes y otras entidades interesadas; vinculado a este fideicomiso e incluso financiado por él, se puede crear una ONG o una empresa ad hoc, que sea la encargada de las labores de gestión, promoción y desarrollo hasta que, según el crecimiento, se fusionen ambas tareas en una institución formal financiera de desarrollo, si eso fuera lo aconsejable.

El llevar a acabo esta idea es relativamente simple, pero requiere de una importante labor de promoción y convencimiento, y su soporte pareciera que solo puede venir hoy de RUDO.

2. Recursos.

Uno de los factores que más ha preocupado al BCIE y en alguna manera ha propiciado una actitud de freno ha sido el rápido crecimiento de la demanda por crédito, fenómeno para el que no estaba suficientemente preparado, pues no se pensaba que tal cosa sucediera al nivel que sucedió, por tanto promover el proyecto significa prepararse para enfrentar una presión por recursos en condiciones apropiadas de masividad y de plazo.

Ahora bien más fondos de garantía que fueron los que dieron origen al proyecto no van a estar disponibles y de nadie es desconocida, la dificultad de obtener recursos en monto y condiciones significativas en el mercado regional, por tanto se requiere ser muy realista y cuidadoso al momento de proyectar las acciones de futuro, sin excluir ninguna posibilidad pero sin aferrarse a ningún escenario predeterminado.

Se propone trabajar en los siguientes frentes:

- Recursos externos.

Pese a la dificultad de su obtención, no debe minimizarse la importancia que pueden tener estos fondos, que deberían existir entre el numeroso grupo de instituciones que actualmente, aportan recursos hacia la región.

En lo que concierne a los recursos externos hay al menos dos estrategias que pueden contemplarse, a saber:

- Recursos para financiamiento.

Dado el destino y desempeño de PROMUNI, con una adecuada promoción debe poder identificarse recursos apropiados e interesados en el financiamiento.

- Recursos para mezcla.

Ante la importante canalización de fondos tanto para el sector local como para infraestructura debe, casi con seguridad, existir un número importante de posibilidades de mezcla de recursos que potencien PROMUNI.

➤ Fondos de garantía.

Uno de los aportes importantes para facilitar la canalización de fondos, viene representado por la posibilidad de obtención de recursos o mecanismos de garantía de inversión de diversa naturaleza, por su efecto multiplicador sobre la inversión.

- **Recursos internos.**

Al final todas las estrategias deben confluir en el fortalecimiento de la capacidad de los mercados nacionales y regional de proveer fondos para el financiamiento buscado, para lograr lo cual se puede señalar áreas de acción claramente tipificadas, que no excluyen otras que en el devenir del proyecto puedan surgir.

➤ Financiamiento directo.

Debe seguirse apoyando y promocionando el financiamiento directo que han iniciado los bancos, que aunque insuficiente para satisfacer toda la demanda envía una importantísima señal al mercado y al sector.

➤ Movilización de cartera.

La cartera municipal PROMUNI, existente en los bancos, pudiera constituirse en fideicomiso y titularizarse, apoyando un proceso de calificación para emisión de títulos propios. Este sería el camino más idóneo para iniciar la emisión de títulos e ir accedendo el mercado de valores.

➤ Acceso a fondos especiales.

Constituido los títulos y debidamente calificados, los nacientes fondos de pensiones pudieran ser clientes naturales del esquema propuesto.

➤ Emisión de títulos.

Finalmente con el buen "rating" originado por un positivo historial de crédito, el último paso a dar es el desarrollo y potenciación de un mercado de títulos municipales directos. En la preparación y búsqueda de tal propósito, se han promovido en PROMUNI algunas acciones, pero existe un enorme trabajo aún por hacer.

Aunque parece obvio, vale la pena insistir en que los trabajos aquí señalados implican no sólo aspectos promocionales, sino jurídicos y de ingeniería financiera de gran profundidad y que representan un reto y la inversión en recursos humanos y financieros importantes como importante es la trascendencia de su potencial impacto en la región.

III. CONCLUSIONES.

La experiencia ganada con PROMUNI, permite contemplar la posibilidad de confeccionar una importante agenda para el desarrollo del financiamiento al sector local como en un todo y en su diversa gama de necesidades, coincidiendo con un momento de gran dinamismo regional, en lo político, en lo económico y en lo social.

No debe en ningún caso olvidarse que PROMUNI es un proyecto que como pocos impacta directamente y positivamente en las diferentes áreas que conforman el desarrollo sostenible por todos buscado.

El sector financiero tiene un enorme reto que resolver cual es el de crear alternativas que le conviertan en efectivo financiador del desarrollo regional, consolidando su posición y significación en el mercado. Para ello, en el ámbito de las estrategias institucionales, están empezando a formarse por

fusión bancos de proyección regional, y en el ámbito de las operaciones se propician nuevas modalidades de negocio que los posicionen frente a la inmediata competencia externa. PROMUNI es un producto apropiado para satisfacer ambas estrategias.

Los mercados o bolsas de valores de Centroamérica distan de estar maduros pero crecen aceleradamente adoleciendo de falta de papel de calidad, por ello iniciativas como las contempladas en PROMUNI pueden ser exitosas e importantes aceleradores de tales procesos.

La deficiente infraestructura urbana básica y la incapacidad de las autoridades, en especial las locales, para dar apropiada respuesta están afectando la calidad de vida de las familias, el desarrollo económico y la gobernabilidad, en todo ello incide PROMUNI, y no en teoría sino con resultados concretos existentes.

Ante tal realidad solo cabe concluir la necesidad de no dejar a PROMUNI, como un producto de singular potencial pero que puede perderse en la inercia de las visiones cortoplacistas de efecto demostración y procurar que potencie todas sus posibilidades generadoras de cambio.

En este proceso hay que tener bien claro que PROMUNI es, por sobre todo una idea y un concepto, a los que se supeditan las estrategias operacionales de cada momento, y por ello nunca será un producto consumado, que sería su fin, sino un proceso en permanente renovación.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION

I. Que es PROMUNI

A- Objetivo buscado

B- Acciones emprendidas

1. Acciones Preparatorias
2. Entrada en el mercado
3. Desarrollo del Producto
4. Seguimiento

II. Alternativas de acción a futuro

1. Alternativas Institucionales
2. Alternativas de Recursos

III Conclusiones