

La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo



La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo



Naciones Unidas
Nueva York • 2006

Derechos de Autor © Mayo 2006
Naciones Unidas

Disponible en línea en *www.uncdf.org/bluebook*

Todos los derechos reservados

Primera edición Mayo de 2006

Los puntos de vista y las interpretaciones expresadas en esta publicación son los de los autores y no son necesariamente los del Fondo de Desarrollo de Capitales de las Naciones Unidas o los de ninguna de las organizaciones que patrocinaron y contribuyeron a su desarrollo.

Todas las referencias que se hagan a dólares (\$) en esta publicación se refieren a dólares de los Estados Unidos, a menos que se anote lo contrario.

Diseño y Producción: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas

Número de publicación de las Naciones Unidas: S.06.II.A.3
ISBN: 92-1-304233-7

Incluye referencias bibliográficas

1. Microfinanzas 2. Pobreza – Países en vías de desarrollo.
3. Servicios Financieros. 4. Metas de Desarrollo del Milenio.
5. Instituciones Financieras.

Impreso en los Estados Unidos de América en papel reciclado usando procesos ambientalmente corregidos.



Este informe es un producto conjunto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). Brinda una visión general de los resultados de las consultas realizadas a múltiples actores interesados que se llevaron a cabo en 2004 y 2005, en seguimiento a la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (18 a 22 de marzo de 2002, Monterrey, México), y como parte de las actividades dentro del marco del Año Internacional del Microcrédito (2005).

Para mayor información, sírvase contactar a:

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Naciones Unidas
Two UN Plaza
Room DC2-2320
New York, New York 10017
U.S.A.

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
de la Capitalización
United Nations
Two UN Plaza
26th Floor
New York, NY 10017
U.S.A.

Correo electrónico: esa@un.org
Sitio web: www.un.org/esa/desa

Correo electrónico: info@uncdf.org
Sitio web: www.uncdf.org

PRÓLOGO POR EL SECRETARIO GENERAL

La construcción de sectores financieros incluyentes mejora las vidas de las personas, en particular las de los pobres. Un pequeño préstamo, una cuenta de ahorros o una póliza de seguros pueden hacer una gran diferencia para una familia de bajos ingresos. Permiten que las personas inviertan en mejor alimentación, vivienda, salud y educación para sus hijos. Disminuyen la tensión de tener que soportar tiempos difíciles causados por fracasos en la cosecha, enfermedad o muerte. Ayudan a las personas a planear para el futuro.

En muchos países en vías de desarrollo las empresas a pequeña escala y los microempresarios enfrentan graves restricciones de financiación. Pero con el acceso a las finanzas, pueden participar de lleno en la vida económica de sus sociedades, crear empleo para sí mismos y para otros, y darse cuenta de su pleno potencial. Cuando se le brinden oportunidades de desarrollo a dichas empresas, los países tendrán una mejor oportunidad de prosperar. De hecho, la importancia de tener acceso a los servicios financieros fue reconocida por líderes mundiales en el documento resultante adoptado en la Cumbre Mundial de 2005. La designación de 2005 como Año Internacional del Microcrédito, también ha ayudado a aumentar la conciencia mundial del papel fundamental que las finanzas más incluyentes pueden jugar en lograr las Metas de Desarrollo del Milenio.

Esta publicación busca ayudar a quienes elaboran la política, a desarrollar políticas y estrategias nacionales para construir sectores financieros incluyentes. Con base en las experiencias provenientes de todas partes del mundo, ofrece un menú de alternativas para superar los obstáculos para la integración financiera, y también se encarga de la política, los ambientes legales y de reglamentación. Es el producto de consultas a múltiples grupos de actores interesados a nivel mundial, que se llevaron a cabo durante 2004 y 2005 como parte del seguimiento realizado al Consenso de Monterrey, asumido por la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. En el verdadero espíritu de Monterrey, ese esfuerzo involucró al sistema de la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la comunidad de las microfinanzas, la academia, la sociedad civil y el sector privado.

Los sectores financieros incluyentes pueden lograr un gran avance en el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza. Pero se requerirá de un esfuerzo constante de parte de la comunidad internacional. Permítannos hacer nuestro máximo esfuerzo para darles poderes a los pobres, y para asegurar que la gente pobre alrededor del mundo tenga acceso a una gama más amplia de servicios financieros. Con más oportunidades para construir sobre sus ideas, energías y visiones, serán quienes lideren el camino para salir de la pobreza con dignidad.



Kofi Annan
Secretario General de las Naciones Unidas

PRÓLOGO

Por qué se excluyen tantas personas y empresas en los países en vías de desarrollo, de la participación plena en el sector financiero? Ésa es la pregunta fundamental que reclama la atención de este libro y el proceso consultivo que llevaron a él

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 2005 como Año Internacional del Microcrédito para “tratar las restricciones que excluyen a las personas de la plena participación en el sector financiero.” En la Cumbre Mundial que se llevó a cabo en las Naciones Unidas en septiembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron “la necesidad de acceso a los servicios financieros, en particular para los pobres, inclusive a través de las microfinanzas y el microcrédito.” El Consenso de Monterrey, que fue adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en 2002, explícitamente reconoció que “las microfinanzas y el crédito para empresas micro, pequeñas y medianas... así como los esquemas de ahorro nacionales, son importantes para reforzar el impacto social y económico del sector financiero.” Recomiendan además que “los Bancos de desarrollo, los Bancos comerciales y otras instituciones financieras, ya sea de manera independiente o en cooperación, puedan ser instrumentos eficaces para facilitar el acceso a la financiación, incluyendo la financiación de capital empresarial para dichas empresas...”.

Utilizando este mandato, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) emprendieron un proyecto para analizar los obstáculos que se presentan para la inclusión financiera e informar sobre los esfuerzos para superar dichos obstáculos en diversos países. El DAES y el FNUDC también emprendieron la tarea de mostrar los resultados de esta investigación a la comunidad internacional.

Como parte importante de este proceso, se organizaron una serie de “consultas con múltiples actores interesados” en el Oriente Medio, África, Asia y América Latina. Se recopiló la opinión de los gobiernos, los organismos internacionales, las instituciones financieras, el sector privado y la sociedad civil en discusiones informales de mesa redonda en estas reuniones. Además, el FNUDC, la oficina de Financiación para el Desarrollo (FfD) del DAES y el Instituto del Banco Mundial sostuvieron una conferencia electrónica a nivel mundial en la primavera de 2005, en la cual participaron más de 800 personas. También se recopiló material de un cuestionario en línea y de entrevistas a profundidad con expertos en el campo. Como ejemplo de otros aportes importantes, la Banca Mundial de la Mujer (Women’s World Banking) convocó una gran reunión mundial de expertos que produjeron un informe como aporte a este proceso, *Building Domestic Financial Systems that Work for the Majority*. El proceso de consulta culminó en una Reunión Mundial sobre la Construcción de Sectores Financieros Incluyentes en mayo de 2005, una discusión final entre múltiples actores interesados, cuyo anfitrión fue la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra.

El resultado es este libro, *Building Inclusive Financial Sectors for Development*. El libro ofrece una visión de lo que podrían ser las finanzas incluyentes. No dicta las prescripciones de la política para cumplir esa visión. Incluso antes de su publicación, el libro ha ganado algo de notoriedad en la industria de las microfinanzas, donde se le conoce como el “Libro Azul” por el color de la bandera de las Naciones Unidas. Es de hecho un libro azul, pero no es un “programa”.

Aunque existen áreas de consenso, también hay muchos asuntos sobre los cuales existen puntos de vista divergentes y soluciones diferentes en países diferentes. Los países individuales deben diseñar sus propias estrategias nacionales para la inclusión financiera. El Libro Azul busca ser un compañero a los diálogos nacionales entre los actores interesados pertinentes que los países individuales pueden desear convocar para desarrollar sus estrategias nacionales.

Un grupo de agencias multilaterales que representan al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional, al Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, y a la Organización Internacional del Trabajo brindó su apoyo al equipo conformado por el personal del DAES y del FNUDC para el Libro Azul. Este equipo también recibió el apoyo del Grupo de Consulta para Ayudar a los Pobres, el Grupo de Asesores del Año Internacional del Microcrédito, el Grupo de Amigos del Año del Microcrédito, y colegas en el Banco Africano de Desarrollo, la Red de Microfinanzas africana, el Banco Asiático de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco de Desarrollo Interamericano, la Campaña de la Cumbre del Microcrédito, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas Oficina de Santiago, la Banca Mundial de la Mujer y el Instituto Mundial de Bancos de Ahorro. Se recurrió a la ayuda de varios expertos prominentes para que leyeran y comentaran sobre varios borradores del Libro Azul. Finalmente, nos gustaría dar reconocimiento al apoyo financiero que el FNUDC y la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo brindaron a este proyecto.

A todos nuestros amigos y compañeros en este proyecto, que son muy numerosos para mencionarlos individualmente, les debemos una profunda gratitud. Nos gustaría sin embargo agradecer, en particular, a Kathryn Imboden y Heather Clark del FNUDC y Barry Herman del DAES por sus excelentes, prolongados y pacientes esfuerzos y colaboración para llevar este libro a feliz término.



José Antonio Ocampo
Subsecretario General de Asuntos
Económicos y Sociales de las
Naciones Unidas



Kemal Dervis
Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo y Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones
Unidas para el Desarrollo de la Capitalización



Richard Weingarten
Secretario Ejecutivo de las Naciones Unidas
para el Desarrollo de la Capitalización

Contents

PRÓLOGO POR EL SECRETARIO GENERAL	iii
PRÓLOGO	iv
Capítulo I	1
CÓMO ESTABLECER EL ESCENARIO PARA CONSTRUIR SECTORES FINANCIEROS INCLUYENTES	1
Capítulo II	25
¿QUÉ LIMITA EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS FORMALES?	25
Punto 1. Quien sea usted y donde viva, es importante	26
Punto 2. La forma como se gana la vida es importante.	32
Punto 3. Comprometer la confianza en las instituciones financieras.	35
Punto 4. Que el producto sea atractivo es importante	38
Capítulo III	51
POR QUÉ LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS MINORISTAS PUEDEN ATENDER MEJOR A LAS PERSONAS POBRES Y DE BAJOS INGRESOS	51
Punto 1. Estructuras de rentabilidad, riesgo e incentivo	52
Punto 2. “Pequeño es bonito, pero grande es necesario”	62
Punto 3. La falta de innovación no permite cerrar la brecha entre la oferta y la demanda.	75
Capítulo IV	83
ACCESO A LOS MERCADOS FINANCIEROS: UN RETO PARA LAS INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS	83
Punto 1. El impacto de sectores financieros débiles sobre las IMF.	85
Punto 2. Acceso limitado de las IMF a los mercados financieros domésticos	87
Punto 3. Captación de recursos internacionales: oportunidad y riesgo	97
Punto 4. Cómo obtener recursos de la economía doméstica: El ahorro como una fuente de fondos alterna de financiación.	99

Capítulo V 103**MARCO DE LA POLÍTICA Y PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN LAS FINANZAS****INCLUYENTES 103**

Punto 1. Marcos políticos a nivel de país: de la visión a la estrategia 103

Punto 2. Aún no existe consenso sobre la apertura de las tasas de interés 110

Punto 3. ¿Cuánto debe comprometerse el gobierno en la intermediación financiera? 117

Punto 4. El papel de los subsidios y los impuestos 121

Punto 5. Políticas para ampliar y fortalecer la infraestructura financiera. 127

Capítulo VI 133**MODELOS LEGALES, REGLAMENTACIÓN Y SUPERVISIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS****FINANZAS INCLUYENTES 133**

Punto 1. Todavía hay incertidumbre sobre qué, cuándo, y cómo reglamentar . . . 136

Punto 2. Los retos de aplicar reglamentación en niveles y la supervisión basada en el riesgo a las microfinanzas. 141

Punto 3. La necesidad de enfocarse en la suficiencia de la supervisión 145

Punto 4. ¿La reglamentación debe incorporar el acceso a los servicios financieros como una meta de la política? 147

Punto 5. Nuevos problemas de reglamentación que deben tenerse en cuenta . . . 151

Capítulo VII. 155**ASUNTOS DE LA POLÍTICA Y OPCIONES ESTRATÉGICAS 155**

Conjunto de opciones 1 Intervención gubernamental en el mercado para los servicios financieros —¿cuánta intervención, qué tipo, dónde y cuándo? 155

Conjunto de opciones 2 ¿Cómo podemos lograr tasas de interés económicas y sostenibles? 159

Conjunto de opciones 3 ¿Cómo acomodar la infraestructura financiera para las finanzas inclusivas? 162

Conjunto de opciones 4 ¿Qué deben hacer los reguladores y supervisores para fomentar la inclusión financiera? 164

Conjunto de opciones 5 ¿Cómo promover la protección del consumidor? 166

Conjunto de opciones 6 ¿Cuántas instituciones financieras y de qué tipos? 168

Conjunto de opciones 7 ¿Cómo se puede construir “acceso” a la política del sector financiero? 170

Capítulo VIII	173
EL DIÁLOGO COMO PRELUDIO A LA ACCIÓN	173
Preparando el terreno para el diálogo a nivel nacional	174
Consideraciones importantes del proceso	177
REFERENCIAS	183
LECTURAS ADICIONALES	191

Capítulo I

CÓMO ESTABLECER EL ESCENARIO PARA CONSTRUIR SECTORES FINANCIEROS INCLUYENTES

“La cruda realidad es que la mayoría de la gente pobre del mundo todavía no tiene acceso sostenible a los servicios financieros, bien sea ahorros, crédito o seguros.

El gran desafío que enfrentamos es abordar las restricciones que excluyen a la gente de su plena participación en el sector financiero... Juntos podemos y debemos construir sectores financieros incluyentes que ayuden a la gente a mejorar sus vidas”.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, 29 de diciembre de 2003, con motivo de la adopción de 2005 como Año Internacional del Microcrédito

En la mayoría de las economías en desarrollo, los servicios financieros sólo están disponibles para una minoría de la población, con frecuencia para una pequeñísima minoría. Aunque los sectores financieros se están ampliando a medida que estas economías crecen, los activos usualmente permanecen concentrados en las manos de unos pocos. La mayoría de las personas en los países en desarrollo no tienen cuentas de ahorros, no reciben crédito de una institución financiera formal y tampoco tienen pólizas de seguros. Raramente realizan o reciben pagos a través de las instituciones financieras. De hecho, la mayoría, en casi todos los países, raramente ingresa a sus predios. El uso de servicios financieros en los países desarrollados no puede ser más diferente. (véase el Recuadro I.1).

Este uso limitado de los servicios financieros en los países en desarrollo se ha convertido en una preocupación política internacional. De hecho, los Jefes de Estado y de Gobierno que se reunieron en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005 en las Naciones Unidas, declararon: “Reconocemos la necesidad de acceso a los servicios financieros, en particular para los pobres, por medio de la microfinanciación y el microcrédito” (Naciones Unidas, 2005, párrafo 23i). Lo anterior refleja lo que debe ser —y lo es cada vez más— la preocupación por una política de desarrollo y erradicación de la pobreza a niveles locales y nacionales: el reconocimiento de la importante contribución que puede realizar un sector financiero de amplia base para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

La pregunta primordial es: “¿Por qué tanta gente bancarizable se encuentra desbancarizada?” Pero, ¿quiénes son los “bancarizables desbancarizados”? ¿Quiénes son las personas y las firmas que se encuentran excluidas de participar plenamente en el sector financiero — aquellas que deberían pero que no es-

Recuadro I.1.**Acceso a los sectores financieros en países desarrollados y en vías de desarrollo**

Nadie conoce la proporción de personas en los países en desarrollo que usa los servicios de las instituciones financieras. Con mucha frecuencia, este tipo de información no es recopilada por las instituciones financieras o por los reguladores financieros. Estos últimos se enfocan más en los datos pertinentes a una inestabilidad potencial en el sector financiero y no se les ha ordenado monitorear el acceso de los diferentes grupos poblacionales a los servicios financieros. Es poco probable que los pequeños depósitos y préstamos de hogares de bajos ingresos y pequeñas firmas causen una crisis financiera. Algunas instituciones financieras más grandes pueden ocasionalmente llevar a cabo encuestas de uso con fines de mercadeo, pero no es probable que publiquen o compartan los resultados con sus competidores. Cuando se recogen datos muy completos, generalmente son entidades de investigación de encuestas las que lo hacen, por razones de políticas públicas (Banco Mundial, 2005).

La información disponible apunta a diferencias dramáticas con respecto al acceso a los servicios financieros entre países industrializados y países en desarrollo.

Por ejemplo, una revisión reciente de las encuestas nacionales reportó que el 89,6% de la población en 15 países de la Unión Europea tenían una cuenta bancaria (o una cuenta similar tal como una cuenta de giros, en una institución financiera postal), con proporciones a nivel país que van del 99,1 % en Dinamarca al 70,4 % en Italia. La cifra comparable para los Estados Unidos fue de 91,0 % (Peachey y Roe, 2004, pág. 13). La compilación comparable disponible más reciente para los países en desarrollo encontró lo siguiente:

País/Ubicación	Porcentaje con una cuenta
Botswana	47,0
Brasil (urbano)	43,0
Colombia (Bogotá)	39,0
Djibouti	24,8
Lesotho	17,0
Ciudad de México	21,3
Namibia	28,4
Sudáfrica	31,7
Swazilandia	35,3
Tanzanía	6,4

Fuente: Emerging Market Economics, Ltd. (2005), pág. 20.

Nota: En Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia, éste es el porcentaje de quienes dicen tener una cuenta en un banco para ahorros o para transacciones.

tán usando de manera formal los servicios financieros? Son personas y firmas con capacidad de pago capaces de generar ingresos y pagar lo que han solicitado prestado, pero que no tienen acceso al crédito.

Son personas y firmas asegurables que poseen los ingresos para pagar primas de seguros individuales o de grupo, de manera regular, pero que no tienen acceso a un seguro. El grupo más grande de personas “desbancarizadas” son aquellas que quieren un lugar seguro donde ahorrar y construir activos y una forma confiable de transferir y recibir dinero pero que no tienen acceso a los servicios de ahorros y de pago.

Un sector financiero que brinde “acceso” a todos en cada uno de estos grupos principales de clientes, podría llamarse un sector financiero “incluyente”. Proporcionaría acceso al crédito a todas las personas y firmas “bancarizables”, a seguros a todas las personas y firmas asegurables, y a servicios de ahorros y pagos a todo el mundo. Las finanzas incluyentes no exigen que todo aquél que sea elegible, use cada uno de los servicios, pero deberían poder elegir utilizarlos si así lo desearan.

El objetivo de este libro es ayudar a quienes elaboran las políticas y a otros actores interesados, en países en desarrollo, en su búsqueda por construir sectores financieros incluyentes.

La política se debe diseñar a nivel de país

La visión de los sectores financieros incluyentes que se describe a continuación es muy general. No proporciona un programa para elaborar la política. La variedad de instituciones financieras es muy amplia y su experiencia en los distintos países es diferente. Las instituciones, las políticas y las prácticas que funcionan bien en un país pueden no funcionar en otro. Las estrategias para construir sectores financieros “incluyentes” tienen que ser creativas, flexibles, apropiadas a la situación nacional y de propiedad nacional. Si bien son necesariamente diseñadas a nivel nacional, dichas estrategias, no obstante, deben construirse sobre lecciones aprendidas en el contexto de otros países y de consideraciones resultantes de buenas prácticas.

La intención de este libro es por tanto servir de acompañamiento al diálogo doméstico que los países pueden asumir para el desarrollo de estrategias en la construcción de sectores financieros “incluyentes”. Estas estrategias deben ser el resultado de discusiones abiertas y transparentes basadas en una completa evaluación del sector, con información de experiencias internacionales e incluso de todos los actores interesados del sector financiero. Si bien el papel del gobierno es, con frecuencia, establecer el marco político, es de interés de todos los actores trabajar conjuntamente para desarrollar estrategias factibles y luego hacer seguimiento al avance en el logro de resultados.

Basado en extensas consultas alrededor del mundo, este libro busca identificar los puntos de mayor preocupación para los actores en los países en desarrollo y, sobre esta base, proveer información que pueda ayudarlos a formular el marco de la política. El libro ilustra los tipos de opciones que los actores pueden considerar, con base en evidencia y ejemplos ilustrativos, sobre lo que ha sido una buena práctica en numerosos países. Esto no es una prescripción o una proscripción y no hace recomendaciones específicas. A los actores se les anima a que examinen diferentes opciones de políticas con base en su visión de un sector financiero incluyente, el estado de desarrollo del sector financiero del país en que están trabajando y el rango de limitaciones que deben confrontar.

Al hacer el llamado a diálogos nacionales para desarrollar estrategias para la construcción del sector financiero incluyente, se debe hacer énfasis en un completo examen de las limitaciones y oportunidades tal como se perciben domésticamente. En muchos países, las estrategias resultantes pueden tomar forma de documentos formales del gobierno, o parte de otros documentos, tales como documentos sobre la estrategia para la reducción de la pobreza o planes de desarrollo nacional. Sin embargo, la condición formal de la estrategia es menos importante que el compromiso político del gobierno y de otros actores, incluyendo donantes, y la “propiedad” de todos los demás actores que los lleva a participar muy de cerca en el desarrollo de las estrategias y a hacer seguimiento a su implementación. En este sentido, la importancia de los diálogos multiactores a nivel país no sólo sirve para tratar las limitaciones, oportunidades y opciones políticas con respecto a la construcción de los sectores financieros incluyentes, sino también para desarrollar un consenso político alrededor de un programa concreto de acción.

El objetivo de la inclusión financiera también debe integrarse a la opinión nacional sobre lo que debe ser el desarrollo de un sector financiero. Las estrategias para el desarrollo del sector financiero con frecuencia se enfocan en el fortalecimiento de la estabilidad financiera en general y en la disponibilidad de servicios financieros para los principales actores económicos que por lo general son las firmas grandes, el gobierno y las familias más ricas. La innovación que se defiende aquí, y que algunos países ya han adoptado, es incorporar en esa estrategia el acceso a los servicios financieros para los pobres y la población de bajos ingresos.

En el contexto de construir sectores financieros incluyentes, este volumen enmarca algunos de los asuntos y debates más comunes, usando una extensa serie de consultas e investigación. Resalta las experiencias internacionales pertinentes a la inclusión financiera y presenta una visión general de los principales puntos. El contexto de un país en particular puede tener otros asuntos más apremiantes que aquellos que se registran aquí.

El resto de este capítulo examina por qué el desarrollo del sector financiero incluyente es importante y describe la condición del acceso financiero hoy en día. Se centra en el desarrollo de una visión para finanzas incluyentes, en los Capítulos II a VI, que intenta sintetizar mucho del material ya recogido a través de consultas y encuestas de investigación, resaltando los puntos en los que parece que hay consenso y también en los que no lo hay. El Capítulo VII trata explícitamente un número de asuntos sobre los que todavía existe un debate permanente y sugiere alternativas para ser tenidas en cuenta por quienes elaboran las políticas. Finalmente, el Capítulo VIII presenta sugerencias sobre cómo organizar un diálogo nacional acerca de la construcción de un sector financiero incluyente.

Como preludio a los capítulos de este libro, en el Recuadro I.2., se presenta un conjunto de términos y definiciones que se usan en el Libro Azul.

Por qué importa el desarrollo del sector financiero incluyente

La razón de la preocupación acerca de la difundida “exclusión” financiera en los países en vías de desarrollo es muy clara: sabemos que el acceso a un sistema financiero que funcione bien puede brindar bienestar social y económico a las personas, en particular a los pobres, permitiéndoles una mejor integración a la economía de sus países, contribuyendo activamente a su desarrollo y protegiéndolos contra

Recuadro I.2**El cambio de paradigma y la terminología: microfinanzas y finanzas inclusivas —
¿en qué se diferencian?**

Muchos profesionales del desarrollo e instituciones financieras creen que estamos en medio de un paradigma de cambio de las microfinanzas a las finanzas inclusivas —de apoyar discretas instituciones e iniciativas de microfinanzas (IMF) a construir sectores financieros inclusivos. Las finanzas inclusivas reconocen que existe un continuo de proveedores de servicios que trabajan dentro de sus ventajas comparativas para atender a las personas pobres y de bajos ingresos y a las empresas micro y pequeñas. La construcción de sectores financieros inclusivos, incluye, pero no se limita a ello, el fortalecimiento de las microfinanzas y las IMF.

La terminología existente, que se desarrolló en el transcurso de muchos años para describir las iniciativas de las microfinanzas, ya no sirve su propósito cuando nos cambiamos a discutir acerca de los sectores financieros inclusivos. Las microfinanzas han sido definidas como la provisión de diversos servicios financieros (crédito, ahorros, seguros, remesas, transferencias de dinero, arrendamiento financiero (leasing) a las personas pobres y de bajos ingresos. Los proveedores de servicios financieros al detal que atienden este segmento del mercado son cada vez más difíciles de definir utilizando un solo término. Estos proveedores incluyen ONG, bancos comerciales privados, bancos estatales y bancos postales e instituciones financieras que no son bancos (como por ejemplo compañías financieras y compañías de seguros) cooperativas crediticias y cooperativas de ahorro y crédito. Muchas de estas instituciones son bastante grandes, otras bastante antiguas; y muchas tienen un gran número de clientes y diversos productos y servicios. Como resultado de lo anterior, el término IMF con frecuencia no es lo suficientemente descriptivo o adecuado para referirse al amplio grupo de instituciones financieras. Si bien cada una de ellas juega un importante papel en las finanzas inclusivas, muchas de ellas no pueden ser consideradas como IMF en el estricto sentido técnico.

Como guía general, el Libro Azul se refiere a la gama de instituciones que se mencionan arriba como proveedores de servicios financieros y a las que atienden a las personas pobres y de bajos ingresos, como los proveedores de servicios financieros que atienden el segmento más bajo del mercado. Este libro con frecuencia distingue entre instituciones financieras minoristas y mayoristas. También distingue de manera específica a las instituciones financieras que brindan servicios de pagos, canje y compensación como participantes importantes en los sectores financieros inclusivos. Cuando se hace referencia a las organizaciones que sólo proveen crédito, se emplea entonces el término microcrédito. Cuando hablamos de instituciones financieras que proveen servicios financieros a las personas pobres y de bajos ingresos a través de ventanillas o mecanismos especiales, nos referimos a ellas como operaciones de microfinanzas, o si solamente son de crédito, como operaciones de microcrédito.

Por consiguiente, las IMF representan sólo un tipo de organización dentro del sector financiero. Reciben una gran cantidad de atención aquí y en las consultas que se llevaron a cabo con motivo de la preparación de este libro porque han sido estudiadas y discutidas extensamente en el curso de los últimos 25 años. Como resultado de lo anterior, el lector podrá notar cierta tensión entre el esfuerzo de presentar un tratamiento más amplio a las finanzas inclusivas y un tratamiento más estrecho a las microfinanzas, y particularmente al microcrédito. Dado que el cambio de paradigma anteriormente mencionado sólo es reciente, destacamos la tensión para el lector que discierne y esperamos que gradualmente vaya evolucionando una mayor claridad y precisión en la terminología.

los impactos económicos. La creación y expansión de servicios financieros enfocados a los pobres y a la población de bajos ingresos puede jugar un papel vital en mejorar el acceso financiero.

Los sectores financieros incluyentes —aquellos en los que ningún segmento de la población está excluido del acceso a los servicios financieros— pueden contribuir al logro de los objetivos contenidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, tales como reducir a la mitad la proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema para el 2015.

Puede ser útil recordar que un sector financiero brinda servicios críticos no sólo a hogares y empresas, sino a la economía en general. La amplia disponibilidad de dichos servicios debe ser parte de las estrategias de desarrollo nacional por las siguientes razones:

- Primero, el sector financiero facilita los pagos entre las diferentes partes, haciendo que sean más seguras que las transacciones en efectivo, tanto en el sentido de prueba documentaria del pago efectuado como en protección contra robos. Esto es esencial en la mayoría de las transacciones empresa-empresa y es muy valioso para los hogares.
- Segundo, el sector financiero facilita una categoría especial de pagos, concretamente la transferencia de fondos desde entidades con excedentes, a aquellos que desean y pueden pagar por suplir una escasez de fondos. En este sentido, el sector financiero adjudica recursos, facilita la intermediación de ahorros a inversión y permite a los hogares racionalizar el consumo con el paso del tiempo.
- Tercero, el sector financiero proporciona instalaciones para un ahorro seguro y un sistema de intercambio de riesgo y retorno para los ahorradores. Al hacerlo, moviliza los ahorros a un sistema formal. Ayuda a los hogares a acumular activos financieros que pueden proporcionar un atenuante contra eventos no deseados (“impactos”), y proporciona los recursos para responder a las oportunidades económicas.
- Cuarto, el sector financiero proporciona medios adicionales que van más allá de los ahorros acumulados privadamente para ayudar a absorber los impactos por medio de seguros y crédito. Cuando las personas cuentan con estos productos y servicios, están en mejor posición para asumir un riesgo moderado en sus actividades. El asumir el riesgo constituye un prerrequisito para llegar a ser un empresario y por tanto lograr dinamismo económico.

Se necesita que exista continuidad en los servicios financieros disponibles para los hogares en la medida en que suban su estándar de vida y para las empresas a medida que crecen para formar parte del sector empresarial principal. Este es un punto crítico para el desarrollo de los sectores financieros. Involucra servicios financieros adecuados para pequeñas y medianas empresas (PYMES), con frecuencia llamadas la “mitad inexistente”, así como los microempresarios más pequeños. Involucra infraestructura financiera, como por ejemplo, registros de las centrales de crédito y propiedad, e instituciones financieras que atiendan a los pobres, a los hogares de bajos ingresos y a sus empresas. Trabajar para otorgar servicios financieros en términos adecuados para todos los grupos de población debe ser el enfoque sobre el cual se centre el desarrollo del sector financiero.

Con demasiada frecuencia, los servicios financieros para la gente pobre han sido tratados exclusivamente como parte de la política social, diferentes del resto del sector financiero. Otorgar servicios financieros a los pobres también es parte de las políticas formuladas para el crecimiento económico y el

desarrollo del sector financiero en general. La ampliación y profundización de los servicios financieros para los pobres debe ser simultáneamente una preocupación política de la reducción de la pobreza y las estrategias ideadas para el sector financiero. De hecho, deben venir en conjunto con estrategias para un completo desarrollo nacional con el fin de lograr las Metas de Desarrollo del Milenio, tal como lo pidieron los jefes de Estado en la Cumbre Mundial de 2005 (Naciones Unidas, 2005, parágrafo 22a). Igualmente deben informar acerca de las estrategias para la reducción de la pobreza que los países discutieron con las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos donantes.

En muchos países se va a requerir un cambio en las actitudes del gobierno y de otros actores, junto con una mayor apreciación de lo que los sectores financieros incluyentes pueden entregar para el desarrollo. Los puntos de vista de Fouad Abdelmoumni, Director Ejecutivo de la Asociación Al Amana, una institución líder en microfinanzas de Marruecos, instruyen sobre este punto. Para él, el desarrollo del sector financiero incluyente significa nada menos que revertir el actual estado de exclusión, convirtiendo el acceso de las minorías a las finanzas en un acceso mayoritario, en un período de tiempo limitado. Tal como lo indicó:

“La evidencia es clara. Los sectores financieros hoy en día excluyen a la vasta mayoría de la población. Hemos aprendido, sin embargo, que la exclusión financiera no es congénita sino más bien atribuible a factores culturales, la estigmatización de los pobres junto con la falta de capacidad para entregarles servicios financieros sostenibles. Hoy en día operamos con una mentalidad diferente, con una actitud de ‘manos a la obra’, mediante la cual se considera razonable lograr una expansión masiva de los servicios bancarios, en el mediano plazo, o por lo menos más cerca del mediano plazo que del largo plazo”.

Existe, para resumir, un caso imperioso y una necesidad apremiante en los países en desarrollo de mirar el desarrollo de los sectores financieros en una forma incluyente, colocando un mayor énfasis en el acceso por parte de los hogares y las empresas pobres a los servicios financieros. En este sentido, quienes formulan las políticas pueden tomar importantes pasos hacia el logro de las metas globales al adoptar políticas que promuevan el acceso a los servicios financieros para los pobres y las personas de bajos ingresos, y asegurarse que estas políticas se integren en las estrategias de desarrollo del sector financiero en general.

La pregunta central que se hace en este libro es cómo brindarle acceso a estos servicios fundamentales a toda la población en los países en desarrollo, acelerando así su desarrollo y el de su país. Las finanzas incluyentes —ahorros seguros, préstamos adecuadamente diseñados para los hogares pobres y de bajos recursos, y para las empresas micro, pequeñas y medianas, y servicios adecuados de pago y de seguros— le pueden ayudar a la gente a que se ayude a sí misma a aumentar sus ingresos, a adquirir capital, a gestionar el riesgo y a encontrar la manera de salir de la pobreza. El acceso al sistema financiero facilita realizar y recibir pagos reduciendo su costo. Esto es cada vez más importante en un mercado laboral globalizado y en vista de las remesas provenientes del extranjero, que se presentan. Más aún, el acceso a los servicios financieros sirve para incrementar la producción y la protección social en la medida en que el sector financiero —a través de los ahorros, los créditos y los seguros— actúa como un amortiguador en las épocas de crisis. Aumentar la exclusividad de los sectores financieros, alimentados por los ahorros domésticos hasta donde sea posible,

podrá, con el tiempo, reforzar los segmentos más pobres de la población así como los segmentos de la economía que más afectan la vida de los pobres.

Surgimiento de consideraciones del alcance

El punto de arranque para discutir lo relativo a la construcción de sectores financieros incluyentes, es reconocer que las instituciones financieras han ignorado el segmento más bajo del mercado como fuente principal de sus utilidades. Esto incluye a las PYMES, a los microempresarios y a los hogares más pobres. En su lugar, las grandes instituciones principales por lo general buscan clientes de alto valor. Esto se debe principalmente a que el costo financiero de una transacción, de cualquier tipo, es similar bien sea la cantidad transada grande o pequeña; por lo tanto, las transacciones de gran valor son mucho más rentables. Más aún, asegurar la solvencia de un potencial prestatario en pequeña escala, que no cuenta con garantía prendaria, puede ser (o se percibe que es) más difícil que para un gran prestatario. Además, como la frecuencia de las transacciones financieras de las personas de mayores ingresos es mayor (v.g., depósitos de salarios, número de cheques girados, instrumentos financieros comprados y vendidos), el costo fijo de las operaciones bancarias se puede repartir entre un mayor volumen de transacciones.

Las finanzas son un ingrediente esencial para la mayoría de las actividades económicas en los hogares. Los hogares pobres han tenido que depender mayormente de proveedores financieros informales, tales como las casas de empeño o prenderías y prestamistas, o grupos informales tales como los “*tintines*” y otras asociaciones de ahorro y crédito rotativo. Las organizaciones religiosas, y otras organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, han buscado durante mucho tiempo ampliar el acceso a los servicios financieros para los pobres y la población de bajos ingresos. Ya en el siglo XV, los monjes italianos establecieron operaciones para contrarrestar las tasas de préstamos de los agiotistas. Hacia el siglo XIX, surgió una estrategia para superar las desventajas en costos por atender a los clientes pobres a través de economías de escala a disposición de los operadores nacionales. Los sistemas postales y los servicios financieros postales han sido importantes proveedores de ahorros y servicios de pagos desde el siglo XIX en Europa, en Japón y en otros países. Los bancos estatales en Asia, África y América Latina, también otorgaron servicios financieros a los sectores de la población que estaban siendo mal atendidos por los bancos, y se crearon instituciones financieras y programas de crédito operados por el gobierno, tales como financiación agrícola para los granjeros, como parte de programas de desarrollo para ese sector. Como ha sido el caso con muchas operaciones económicas manejadas por el gobierno, éstas fueron más efectivas en algunos países y en algunos períodos de tiempo que en otros. También tuvieron lugar iniciativas importantes por fuera del sector gubernamental, tal es el caso de sociedades de ahorro y crédito basadas en la comunidad y bancos de ahorro mutuo en Europa y América, que de alguna forma se pueden considerar como los precursores del movimiento moderno de las microfinanzas (véase el Recuadro I.3).

El surgimiento de las industrias de microcrédito, microahorros y microseguros, en varios países en desarrollo durante los últimos 25 años, indica que los clientes pobres pueden ser atendidos a pesar del mayor costo de las transacciones en pequeña escala. Además, la diferencia de costos de atender clientes pobres puede haber decrecido en la medida que los avances en la tecnología de las comunicaciones y de la información han empujado hacia abajo los costos para muchas de las transacciones. En algunos

Recuadro I.3

Extendiendo el acceso a los servicios financieros: los antecedentes en Europa

La historia económica de Europa contiene numerosos ejemplos de esfuerzos para otorgar servicios financieros a la población mal atendida. Dos de ellos fueron los bancos de ahorros municipales, que surgieron en Europa Central a comienzos del siglo XVIII, y las cooperativas de crédito basadas en el principio de autoayuda, tal como fueron organizadas por Herman Schulze-Delitzsch y Friedrich Raiffeisen, a mediados del siglo XIX. Ambos ejemplos demostraron que el acceso a los servicios financieros por parte de los pobres puede ser perfectamente compatible con el principio de cobertura de costos y operaciones sostenibles.

Como intermediarios financieros públicos, los bancos municipales de ahorros han estado comprometidos con el bienestar de la población local, permitiéndoles a los pobres ahorrar y acumular activos. Probablemente la *caja* local más antigua en Alemania, fundada en 1743, fue una sociedad de ahorro funerario. Los bancos de ahorros ofrecieron una alternativa a los usureros: en las áreas más pobres de Alemania, en 1860 y 1870, eran muy comunes tasas de interés diarias del 2%, o tasas anuales del 700%.

Las cooperativas crediticias de Raiffeisen eran unidades bancarias de propiedad de sus miembros. Inicialmente impusieron responsabilidad conjunta ilimitada sobre todos sus miembros, y sólo los miembros podían efectuar transacciones. Se esperaba que los miembros dedicaran parte de su tiempo a la unión crediticia sin ningún tipo de remuneración.

Existen algunos paralelos interesantes entre las asociaciones de crédito de Raiffeisen y las microfinanzas de hoy:

- Individuos de clase media tomaron la iniciativa para crear bancos de ahorros y asociaciones de crédito, un poco como los organizadores de las microfinanzas de la sociedad civil de hoy en día;
- Las técnicas de préstamo basadas en un grupo de muchas instituciones de microcrédito de hoy en día, tienen una analogía histórica con las asociaciones de crédito de Raiffeisen, donde ocho individuos tuvieron que unirse como promotores;
- Las cooperativas de ahorro y crédito del siglo XIX en la Europa Central crecieron desde la base hacia arriba formando cooperativas de distrito, federaciones regionales y nacionales y facilidades de canje de pagos entre las diferentes cooperativas;
- Los objetivos económicos y sociales iban de la mano en ambos tipos de intermediarios financieros, haciendo eco de los objetivos de las IMF de la edad moderna: erradicar la pobreza y ser financieramente sostenible.

También se pueden obtener algunas lecciones de esta experiencia. En los dos tipos de las primeras instituciones financieras, las autoridades públicas se abstuvieron en su totalidad de ejercer una intervención directa en la gestión día-a-día y no les proveyeron recursos financieros a gran escala. Estaban impulsadas por el compromiso personal, disfrutaban de financiación externa limitada y manejaban su crecimiento de manera controlada. Finalmente, el alcance para lograr “escalar” el volumen de servicios fue vital para su éxito (Engelhardt, 1993; Müller, 1986; Stockhausen, 1995).

casos, los proveedores financieros comerciales han comenzado a ofrecer ciertos servicios para este sector del mercado y algunos bancos han abierto operaciones de servicio completas para las microfinanzas. Y, si bien algunos proveedores de microfinanzas son, o han sido, subsidiados de una u otra forma, se reconoce que un número creciente de ellos puede operar de manera independiente al subsidio y llegar a ser autosostenibles.

Hoy en día, la mayoría de los países en desarrollo ya tienen un rango de proveedores de servicios financieros y de infraestructura financiera con diferentes tipos de propiedad y estatutos legales de constitución. Estas instituciones brindan servicios financieros a la población de bajos ingresos, aunque su alcance sea irregular, particularmente en las áreas rurales. Como lo indica el Recuadro I.4, las instituciones incluyen algunos bancos comerciales privados que tienen operaciones especiales de microfinanzas, pero primordialmente comprenden instituciones públicas y no gubernamentales que persiguen un objetivo social. Incluyen bancos comerciales estatales y bancos de ahorros, bancos postales, bancos rurales privados y estatales, y bancos que se especializan en brindar servicios a los pobres y en general a la población de bajos ingresos o PYMES de diversos grados de calidad. En algunos casos, los ministerios del gobierno manejan operaciones de crédito por fuera del sector financiero formal. En dichas operaciones se encuentran integrados proyectos de desarrollo multidimensionales que ofrecen crédito a pequeños campesinos y a grupos comunitarios que se han establecido y tienen vínculos con departamentos gubernamentales locales y municipales.

También hay una amplia variedad de intermediarios financieros que no son bancos, incluyendo organizaciones que ofrecen algunos pero no todos los servicios de un banco, tal como los *fondos financieros privados* en Bolivia (prestamistas de microcrédito que aceptan depósitos de ahorros), instituciones de microcrédito en Uganda que reciben depósitos, e IMF debidamente licenciadas en Camboya. Las cajas de crédito y las cooperativas y bancos mutuales, de propiedad de sus miembros, establecidos por lo general bajo claros marcos de regulación y supervisión, brindan servicios financieros a hogares pobres y de bajos ingresos, tanto en áreas rurales como urbanas. Estas instituciones son los principales proveedores en África occidental y tienen una importante participación en el mercado en las Américas, Europa y Asia

Además de estas instituciones formales, existe un número de proveedores de servicios financieros, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) que no están reguladas por las autoridades bancarias u otras autoridades financieras. Las ONG son los establecimientos minoristas que prevalecen en países como Bangladesh. Proporcionan servicios financieros importantes a las poblaciones rurales y urbanas en todas las regiones del mundo. Otros ejemplos en esta categoría son los grupos de autogestión (planes de acción comunal) que actúan independientemente o tienen vínculos con los establecimientos bancarios. También existen los proyectos de microfinanzas financiados por donantes, que no tienen estatus legal y los proyectos de ONG internacionales que canalizan fondos de donantes directamente a las operaciones locales. Finalmente, los prestamistas continúan jugando un importante papel en muchas sociedades.

Recuadro I.4.

Los proveedores de servicios financieros a las personas pobres y de bajos ingresos

Varias instituciones financieras han proporcionado acceso a los servicios financieros a personas pobres y de bajos ingresos durante los últimos 25 años, y en algunos casos durante los últimos 100 años. Estas incluyen una variada mezcla de organizaciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro. La mayoría de los proveedores tienen metas sociales así como objetivos financieros y en algunas ocasiones se les denomina organizaciones de “doble fondo” o “instituciones financieras alternas”. Las IMF son consideradas, por lo general, como un subconjunto de proveedores de servicios financieros, que incluyen ONG, bancos de microfinanzas e intermediarios financieros que no son bancos.

Los gobiernos y los donantes han jugado un papel catalítico cuando se trata de apoyar las innovadoras propuestas de las instituciones financieras alternas, con resultados mixtos. Estas instituciones operan en ambientes que cambian rápidamente. Tratan de cumplir con los desafíos sociales, económicos y políticos en sus economías al tiempo que atienden las necesidades de aquellos a los que tradicionalmente se les ha negado el acceso a los servicios financieros. La mayoría de los países tienen un número de estas instituciones y en algunos casos todas ellas están presentes. También son el foco de discusión en este libro. Más precisamente incluyen:

Bancos comerciales

En algunas circunstancias, el suministrar ciertos servicios financieros a hogares de bajos y medianos ingresos puede ser un negocio rentable para un banco comercial (por ejemplo, cuentas de ahorros simplificadas que permiten un número limitado de transacciones por mes; actividades de cargos por servicios tales como transferencias internacionales de dinero y aún el microcrédito en algunas circunstancias). Los servicios incluyen cuentas de ahorro, actividades de cargo por servicios, tales como transferencias nacionales e internacionales de dinero; y crédito. Algunos bancos se encuentran en este segmento del mercado debido a mandatos gubernamentales sobre objetivos de préstamo, algunos otros debido a presiones cada vez mayores de la competencia, en el extremo superior del mercado, y algunos porque tiene sentido, comercialmente hablando, posicionarse allí para un crecimiento futuro.

Bancos estatales agrícolas y de desarrollo

Los gobiernos han establecido bancos estatales para fomentar el desarrollo de sectores prioritarios (por ejemplo, la agricultura o la industria de las artesanías), para promover iniciativas políticas y para llegar a clientes que han sido ignorados por los bancos comerciales convencionales. Estos bancos también actúan como canales para las transferencias, los pagos y las cuentas por cobrar del gobierno. Tienen un historial variado y muchos han cerrado mientras otros han cumplido de manera exitosa con su mandato.

Bancos de ahorros no postales

El Instituto Mundial de Bancos de Ahorros (WSBI, por sus siglas en inglés) tiene en su lista a 101 organizaciones miembros de 85 países que incluyen tanto instituciones públicas como privadas. Buscan ser “Bancos de vecindad” en sus comunidades, ofreciendo una amplia gama de servicios financieros a poblaciones generalmente desatendidas y que operan en la modalidad de “doble resultado final”.

Bancos IMF

Estas IMF operan de manera independiente o como subsidiarias de grandes Bancos. Operan bajo marcos legales e institucionales prudentes y reglamentarios adaptados a atender una clientela que tradicionalmente se percibe como muy riesgosa o no rentable por parte de los bancos comerciales. Si bien los bancos IMF incluyen una dimensión social en su *modus operandi*, tratan las microfinanzas como una actividad central de negocios rentable. En contraste con los bancos comerciales tradicionales, las IMF han adaptado sus servicios bancarios para llegar a personas con un amplio rango de ingresos, hasta el extremo más alto del segmento de bajos a medianos ingresos del mercado y a las PYMES. Los accionistas de estas instituciones valoran la dimensión social de la actividad del banco y probablemente esperan retornos más bajos cuando se les compara con inversionistas netamente privados.

Intermediarios financieros licenciados que no son bancos

Este grupo incluye antiguas ONG de microcrédito que se han transformado bajo una legislación especial, así como compañías financieras comerciales. Ofrecen predominantemente productos y servicios de crédito sin garantía, algunos están autorizados para recibir depósitos bajo ciertas condiciones y bajo la supervisión de autoridades gubernamentales delegadas. La financiación de su capital proviene de fuentes públicas y privadas. Generalmente atienden el extremo bajo del mercado y las pequeñas empresas.

Cooperativas financieras y de crédito

Este grupo incluye instituciones de ahorro y crédito de propiedad de los municipios, así como cooperativas financieras de propiedad de sus miembros como las cooperativas de crédito. Son organizaciones sin ánimo de lucro generalmente controladas y operadas por sus miembros y redistribuyen cualquier ganancia que sobrepase los costos operativos entre sus miembros en forma de dividendos sobre capital de acciones, aumento de intereses sobre ahorros o disminución de las tasas sobre los préstamos, o de nuevos y mejores servicios tales como remesas y seguros.

Bancos rurales y bancos comunitarios

Estos son, por lo general, pequeños intermediarios financieros cuyos dueños son individuos locales o los gobiernos locales o regionales. También pueden estar organizados como cooperativas. Pueden operar con fuentes financieras subsidiadas o comerciales. Algunos están cumpliendo con un mandato gubernamental para proveer servicios financieros sostenibles a individuos o empresas que de otra forma no tendrían acceso a ahorros, préstamos con garantía, préstamos personales, empresariales o agrícolas. Otros son bancos privados que atienden a la comunidad. Por lo general son instituciones licenciadas con cantidades más pequeñas de capital desembolsado que el que se requiere para los bancos comerciales.

Organizaciones no Gubernamentales

Este grupo incluye a las ONG que brindan servicios financieros (principalmente crédito) así como a otras que ofrecen servicios financieros básicos conjuntamente con otros servicios (por ejemplo, salud y alfabetización). Están sujetas a una variedad de leyes civiles y comerciales. Las ONG son financiadas principalmente por donantes. Su principal propósito es mejorar el bienestar de los pobres y de las poblaciones más pobres. Como no están sujetas a regulación y supervisión bancaria alguna, no están autorizadas para movilizar recursos y depósitos del público.

Compañías de seguros

Una amplia variedad de proveedores de seguros operan en países en vías de desarrollo, aunque con ventas muy moderadas para los pobres y los clientes de bajos ingresos. Estos incluyen instituciones con y sin ánimo de lucro, proveedores gubernamentales y aseguradores de cooperativas y mutuales. Pocas de estas instituciones trabajan directamente con los pobres, aunque pueden actuar como proveedores de reaseguros para organizaciones que brindan una diversidad de servicios de microseguros, tales como seguros a la propiedad, de vida, de incapacidad o seguros de redención de préstamos, seguros de salud y seguros de riesgo agropecuario. Les pueden vender a clientes de bajos ingresos a través de relaciones de agencia con instituciones minoristas.

Compañías de transferencia de pagos

Las compañías especializadas en la transferencia de dinero han dominado el campo de la provisión formal de transferencias de fondos dentro y entre países, de manera segura y rápida, para los clientes de bajos y medianos ingresos. Otros proveedores principales de este servicio son los bancos comerciales y los sistemas postales. Cada vez más, las cooperativas de crédito, las IMF y las ONG también están ofreciendo estos servicios. En general, sus servicios pueden agruparse bajo tres categorías: remesas, líneas de crédito con base en tarjetas bancarias de parientes que viven en el extranjero y transferencias de cuenta a cuenta. Debido a que estos servicios están basados en comisiones y son rentables, pueden ofrecer una oportunidad efectiva para atraer nuevos clientes a los servicios de ahorros y préstamos. Las sociedades entre las compañías de transferencia de dinero y otros proveedores de servicios financieros están incrementándose para efectos de pagos domésticos e internacionales.

Proveedores adicionales de servicios financieros con frecuencia son considerados como “informales” al estar por fuera del alcance del sector financiero formal. Algunas de estas instituciones pueden ser reguladas por las leyes comerciales y otras regulaciones especiales por fuera de la ley bancaria. Son, sin embargo, los principales proveedores de servicios financieros a las personas pobres y de bajos ingresos. Las principales categorías son:

Minoristas privados que no son bancos

Existe una gran diversidad en tamaño y número de minoristas privados involucrados en el suministro de servicios financieros a las personas pobres y de bajos ingresos que no son bancos. Estos minoristas comerciales privados incluyen individuos que participan exclusivamente en servicios financieros (tales como prestamistas que con frecuencia también brindan servicios de depósitos), compraventas o casas de empeño, minoristas privados que se encuentran predominantemente comprometidos en otras líneas de negocios (tales como pequeños almacenes de abarrotes, proveedores de insumos agrícolas y empresas agroindustriales, así como grandes minoristas de bienes de consumo con grandes redes de distribución a nivel nacional).

Grupos informales de ayuda mutua

En esta categoría se encuentran las Asociaciones de Ahorros y Crédito Rotativo (ROSCA, por su sigla en inglés), los tontines, los grupos de autoayuda y los grupos de ayuda mutua, tales como las sociedades funerarias. Pueden ser realmente pequeñas, organizadas entre grupos de amigos, ONG o miembros de comunidades locales. Las ROSCA y las sociedades de ayuda mutua también pueden ser organizaciones muy grandes, que involucran a toda una comunidad, empleados de empresas más grandes y de departamentos gubernamentales o redes extensas y muy bien organizadas de capital social informal entre empresas, que apoyan a sus empresas con cantidades de dinero sorprendentemente grandes.

En este sentido, el principal interrogante que enfrentan los estrategas en políticas del sector financiero, es cómo ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros hasta que el sector financiero pueda denominarse como “incluyente”. Siguen otras preguntas: ¿qué instituciones tienen la capacidad de brindar acceso sostenido a servicios financieros que respondan a un amplio rango de requerimientos de los clientes? ¿Cómo se debería animar a muchas instituciones, con qué medios y con qué clase de infraestructura de soporte?

El estado del acceso financiero hoy en día

Reuniendo todas las instituciones financieras, hay evidencia que los servicios financieros están siendo ofrecidos a un gran número de personas, aunque en realidad es una fracción de la base potencial de clientes, los que pueden ser considerados como el objetivo principal de las finanzas incluyentes. Si bien no existe información integral, los estimativos sobre datos disponibles acerca del uso de servicios financieros formales, sugieren que cientos de millones de personas tienen cuentas de ahorro en países en desarrollo y que más de 100 millones de personas son prestatarias de una “institución financiera alterna” de algún tipo¹. Tal como se muestra en la figura dentro del Recuadro I.5, las instituciones estatales juegan un papel dominante en el suministro de servicios financieros a los pobres y a las personas de bajos ingresos. Esto refleja el hecho de que más de la mitad de las cuentas y los préstamos, en la figura, son para clientes en dos países con grandes

¹ El término institución financiera alterna se usa aquí en referencia con el estudio que se citó. Puesto que este volumen estaba en impresión, un nuevo estudio para el World Savings Banks Institute elevó el número de cuentas en bancos de ahorros de 450 millones a 1.050 millones (véase Peachey y Roe, 2005). Los estimados del texto arriba se deben interpretar como muy conservadores.

actividades estatales en servicios financieros, China e India. Estos dos países también contabilizan más de la mitad de la población pobre del mundo.

Otra característica impactante que se puede observar en este Recuadro, es el rápido crecimiento y la importancia actual de las IMF. A diferencia de las instituciones financieras estatales, las IMF escasamente existían como organizaciones de alguna importancia hace 10 ó 20 años.

La Campaña de la Cumbre del Microcrédito reportó que a finales de 2004 existían 3.044 IMF en países en desarrollo que estaban otorgando microcréditos a más de 92 millones de clientes. De éstos, 66,5 millones fueron clasificados como las personas “más pobres” y 55,6 millones de ellos eran mujeres.² En términos de personas atendidas, el fenómeno de las IMF, así como aquel del acceso en general, está dominado por la experiencia asiática, siendo la región que contabiliza el 88% de todos los clientes de préstamos que se reportan en países en desarrollo, y 92% de los clientes femeninos más pobres. No obstante lo anterior, un número significativo de IMF están operando en otros lugares: en 2004 la Campaña reportó que había 994 en África, 388 en América Latina y el Caribe, y 34 en el Oriente Medio (Daley-Harris, 2005, pág. 26).

Si bien las IMF prestan sumas muy pequeñas, son organizaciones muy grandes. La Campaña de la Cumbre del Microcrédito, reporta que ocho instituciones individuales y tres redes, atendió cada una 1 millón de los clientes “más pobres”.³ Añadiendo 41 instituciones individuales que atendieron entre 100.000 y 1 millón de clientes, se estaría contabilizando casi el 84% de todos los clientes pobres. Los demás fueron atendidos por las 3.112 IMF restantes, la mayoría de las cuales atendieron a menos de 2.500 clientes cada una.

Los proveedores de servicios financieros no sólo difieren en tamaño sino en el tipo de enfoque que tienen sobre los clientes pobres. Mientras las IMF pequeñas, típicamente las ONG, pueden enfocar la mayoría de sus actividades en atender a los clientes pobres, los grandes bancos comerciales también pueden tener operaciones de microfinanzas como una fracción de sus actividades. Las IMF reguladas (se requiere, por ejemplo, para aceptar depósitos), las ONG que se convierten totalmente en bancos comerciales, y los bancos de ahorros con operaciones de microfinanzas, por lo general caen en alguna categoría intermedia. Este fenómeno es importante porque hay grandes economías de escala en los servicios financieros minoristas, y las firmas pequeñas pueden por tanto ser proveedores con costos relativamente altos, en lo que de todas formas es una actividad con un costo relativamente alto (véase Capítulo III).

No se podría concluir sin embargo, que las instituciones que atienden a un grupo mixto de clientes estén necesariamente menos interesadas en atender a clientes pobres. Tal como lo mostró una reciente encuesta sobre proveedores de microcrédito en América Latina, 17 bancos comerciales con operaciones de microcrédito que emitieron el 38% de sus préstamos por debajo de 800 dólares de los EE.UU. alcanzaron casi tantos clientes como 56 ONG que dedicaron el 60% de sus préstamos a la misma categoría

² “Más pobre” se definió como la mitad inferior de la población clasificada por debajo de la línea nacional de pobreza, o personas que viven con el equivalente de menos de un dólar de los EE.UU. por día (Daley-Harris, 2005, pág. 22).

³ Las redes están organizadas bajo el National Bank for Agriculture and Rural Development en la India, la Association of Asian Confederation of Credit Unions (Tailandia) y el Bangladesh Rural Development Board. Comprenden IMF de diferentes tamaños que tienen a su vez diferentes relaciones con los bancos y utilizan varios servicios comunes (Daley-Harris, 2005, pág. 25).

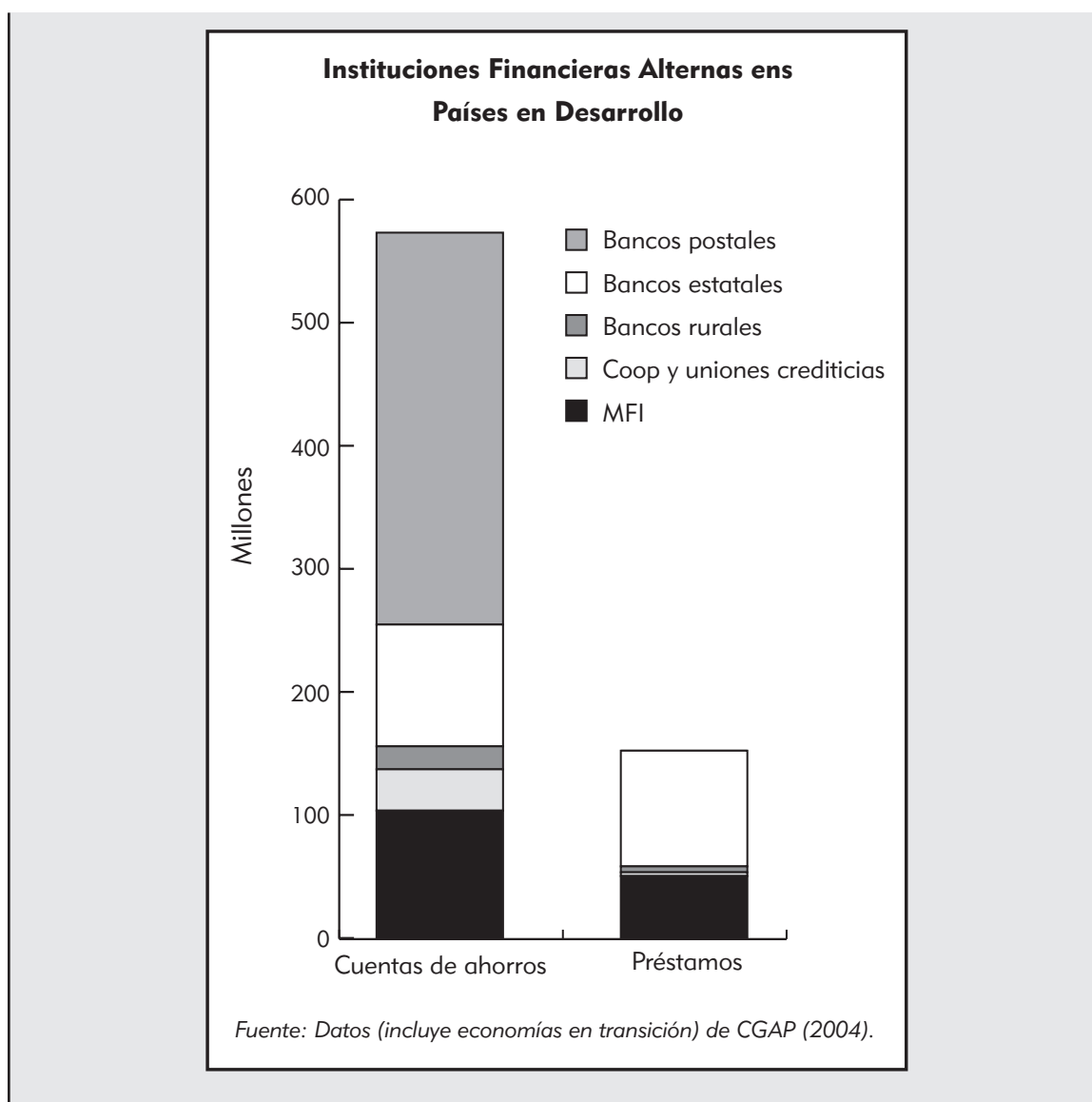
Recuadro I.5

"Instituciones financieras alternas" en países en vías de desarrollo

No existe información que sirva de base para calcular directamente hasta qué punto son usadas las instituciones financieras en países en desarrollo, por parte de los pobres o por las micro, pequeñas o medianas empresas. Dicha información tiene que ser recolectada de encuestas de investigación realizadas de manera comparable en una muestra importante de países. Hasta el momento esto no ha sucedido. Sin embargo, las instituciones financieras por lo general mantienen datos sobre el número y el valor de las cuentas o préstamos que están vigentes. El Grupo Consultor para Ayuda a los Pobres (CGAP, por su sigla en inglés) ha intentado reunir toda la información de este tipo que se pueda encontrar. La idea era usar esta información, proveniente de más de 3.000 instituciones, cerca del año 2000, para estimar aproximadamente el acceso a los servicios financieros por parte de la población que normalmente está excluida de la corriente principal del sector financiero.

El estudio anota varias precauciones a la hora de interpretar la información. Primero, las instituciones financieras alternas que fueron establecidas para atender a los clientes que no tenían acceso a los bancos comerciales y a las compañías financieras y para quienes había datos disponibles sobre sus cuentas, no atienden exclusivamente a los pobres. Segundo, el número de cuentas no refleja el número de usuarios: los hogares pueden tener más de una cuenta de ahorros o un préstamo. También, un gran número de cuentas de ahorros que se encuentran "inactivas", especialmente en los sistemas financieros postales, llevaría a que la información sobreestimara el número de cuentas activas. Por otro lado, importantes instituciones de ahorros (en particular los bancos de ahorros que no son bancos postales) que no publican información sobre el número de cuentas, así como muchas instituciones pequeñas, no fueron capturadas en el ejercicio, lo cual podría llevar a subestimar el uso total.

Con estas advertencias, el resultado es que existían más de 500 millones de cuentas de ahorros y más de 150 millones de préstamos en instituciones financieras alternas alrededor del año 2000 (véase la figura). Las cuentas de ahorro, sin lugar a duda, son el servicio financiero dominante, aún cuando los datos estén incompletos, resaltando la amplia importancia que los hogares dan a tener acceso a servicios de ahorros seguros. Los bancos postales representaron un poco más de la mitad de las cuentas de ahorro, reflejando su posición como la institución que más se reconoce por desempeñar una función financiera en muchos de estos países. Los bancos estatales y las IMF representan cada uno casi la quinta parte del total de número de cuentas de ahorro. Por el lado de los préstamos, los bancos estatales (incluyendo los bancos agrícolas y de desarrollo) representaron el 62% del total y las IMF el 33% (estas últimas incluyen departamentos de microfinanzas de bancos con servicios plenos). Las otras categorías de instituciones representaron pequeñas participaciones.



de tamaño (véase el Cuadro I.1).⁴

A pesar del gran número de personas atendidas por las IMF, o por la amplia gama de instituciones

⁴ Como también se puede observar en la tabla, el tamaño promedio de los préstamos por parte de las ONG en América Latina, fue menos de la mitad de los préstamos de los grandes proveedores de microcrédito. Esto sugiere que debería haber preocupación sobre la interpretación de las estadísticas, que muestran que el tamaño promedio de los préstamos otorgados por una institución crece con el tiempo, en la medida que la institución amplía el cubrimiento a las clases pobres. También hay interrogantes acerca de las diferentes metodologías de crédito, condiciones de los préstamos e intervalos de los pagos que hacen que el tamaño de los préstamos se torne en un indicador problemático para medir el alcance hacia los pobres. En el mismo orden de ideas, existe la práctica común de medir el tamaño del microcrédito de un país en relación con su ingreso per cápita. Esto puede brindar indicaciones confusas cuando se hacen comparaciones a nivel de país. La idea de este indicador es que un préstamo promedio más pequeño, en relación con el ingreso de una persona, indicaría que se está prestando relativamente más a los pobres, puesto que estarían solicitando sumas más pequeñas en préstamo. Sin embargo, imaginen que las instituciones de dos países prestan la misma cantidad al mismo número de personas del mismo nivel absoluto de pobreza, pero los dos países tienen un nivel de ingresos per cápita diferente. El país que tiene el ingreso más alto, aparece que está atendiendo “mejor” a los prestatarios pobres puesto que la relación del tamaño del préstamo promedio comparado con el ingreso per cápita es menor.

financieras, es necesario apreciar que el número de personas que no está siendo atendido es todavía más grande. Si bien los datos sobre acceso a los servicios financieros son extremadamente dispersos, algunos datos recientes sobre el uso pueden ilustrar la brecha que existe para acceder a los servicios financieros por parte de un alto porcentaje de la población en muchos países. Lo anterior se basa en el estudio sobre el uso de servicios financieros en instituciones financieras alternas que se cita en el Recuadro I.5,⁵ Patrick Honohan estimó que 6% o más de la población tuvo acceso al crédito de una institución alterna en sólo 5 de los 199 países sobre los cuales se recogió información; más de 70 países tenían menos del 1% de cobertura (Honohan, 2004, pág. 6). La situación se presentaba algo mejor en la parte de ahorros. Los depósitos en las instituciones alternas se mantuvieron por encima del 8% de la población en la tercera parte de los países. Lo anterior no constituye todavía una cobertura satisfactoria en esos países, mucho menos para las dos terceras partes restantes de países. Honohan observa además, que ninguno de los conjuntos de datos intenta siquiera tratar de manera integral lo que concierne al cubrimiento del sector de servicios de seguros o de pagos.

Cuadro I.1.
Microcrédito en América Latina, 2004

Tipo de institución de microcrédito	Número	Microcréditos activos (Dólares EE.UU.)	Número de clientes	Préstamo promedio (Dólares EE.UU.)	Porcentaje de préstamos por debajo de 800 dólares EE.UU.
Bancos comerciales	17	1,175,232	847,498	1,387	38
IMF reguladas	47	1,790,373	1,540,920	1,162	52
ONG	56	384,045	868,544	442	60
Total	120	3,349,650	3,256,962	1,028	---

Fuente: Marulanda y Otero, 2005, págs. 6 y 29.

Claramente, se requiere de mucho trabajo antes de que los sectores financieros en los países en desarrollo se tornen incluyentes.

Una visión sobre lo que constituye la financiación incluyente

Si bien se puede apreciar la variedad de aproximaciones que existen, la riqueza de las diversas experiencias y la diferencia en políticas entre diferentes países, se podría disentir la visión de finanzas incluyentes que pueden ser ampliamente compartidas. Los capítulos que siguen entrarán en más detalle sobre esta visión. Pero también podría ayudar a orientar al lector el tratar de describirla en este momento.

La visión comienza con un objetivo, el cual está soportado por una política sólida y un buen marco legal

⁵ Ver Recuadro I.4 para las categorías generales de los proveedores de servicios financieros. Para una definición de las instituciones financieras alternas y una referencia detallada de las instituciones financieras incluidas en el estudio, véase CGAP (2004, pág. 2).

y regulatorio; cada país en desarrollo debe tener una serie de instituciones financieras que, conjuntamente, puedan ofrecer productos y servicios apropiados para todos los segmentos de la población. Lo anterior estaría caracterizado por:

- a) Acceso a un costo razonable para todos los hogares y empresas a toda la gama de productos para los que pueden ser “bancarizables”, incluyendo ahorros, crédito a corto y largo plazo, arrendamiento financiero (leasing) y “factoring”, hipotecas, seguros, pensiones, pagos, transferencias en moneda local y remesas internacionales;
- b) Instituciones sólidas, guiadas por sistemas internos de gestión apropiados, sujetos a normas de desempeño industrial aceptadas, con seguimiento a su desempeño por parte del mercado, así como mediante una sólida reglamentación prudente en la medida que se requiera;
- c) La sostenibilidad financiera e institucional como un medio para proporcionar acceso a los servicios financieros con el tiempo;
- d) Múltiples proveedores de servicios financieros, dondequiera que sea posible, para darle a los clientes una amplia variedad de alternativas efectivas en costo (que podrían incluir cualquier número de combinaciones de proveedores privados, públicos y sin ánimo de lucro, sólidos).

Para lograr esta meta, los servicios financieros para las personas pobres y de bajos ingresos deben ser vistos como un componente integral del sector financiero y los diversos tipos de instituciones financieras, basadas en sus propias ventajas comparativas, se deben considerar como una oportunidad de negocios emergente. La financiación incluyente debe ser parte de la estrategia de cualquier sector financiero.

Se requiere tomar en cuenta un buen número de otras consideraciones importantes para lograr esta visión.

Primero, el individuo debe gozar de un trato igualitario por parte de su sociedad. Esto requiere de políticas y prácticas financieras que no toleren la discriminación por género, raza u otras características que deben ser vistas como irrelevantes para la disponibilidad de los servicios financieros. Requiere de protección a los derechos de los clientes y hacer cumplir dicha protección, reconociendo que el abuso del mercado financiero hacia los clientes ha sido una práctica común.

Segundo, la visión también reconoce que la habilidad de los clientes para hacer negocios con las instituciones financieras depende de su grado de conocimiento financiero. Especialmente en comunidades en las cuales las personas no están acostumbradas a manejar situaciones de deuda, donde es esencial educar acerca de los peligros así como de las oportunidades de solicitar préstamos, sin mencionar por supuesto la ilustración acerca del sobreendeudamiento y la legislación en casos de insolvencia. La promoción de la educación financiera incrementa el acceso así como la habilidad de los clientes para obtener los servicios financieros que necesitan en términos adecuados.

Tercero, la visión debe reconocer que históricamente se ha requerido de algún tipo de intervención civil o gubernamental para abrir el acceso a servicios financieros adecuados para los pobres y la población de bajos ingresos en condiciones sostenibles, pero en particular estableciendo los sistemas de incentivos para que una amplia gama de proveedores de servicios financieros entren en este escenario. Los que elaboran las políticas han acomodado una variedad de modelos legales para las instituciones

financieras y han permitido diferentes tamaños, formas y métodos para las instituciones que buscan brindarles servicios financieros a los pobres. Múltiples tipos de proveedores de servicios financieros (privados, sin ánimo de lucro y públicos) pueden coexistir muy bien en economías competitivas. Las sociedades públicas/privadas también son posibles.

Cuarto, si bien se pueden requerir algunas intervenciones en la política financiera, no deben ser prisioneras de exigencias de corto alcance. Las políticas deben gozar de una visión de largo plazo en materia de acceso. Esto significa que los servicios financieros se deben proporcionar sobre una base de sostenibilidad. En este sentido, los gobiernos pueden decidir sobre el otorgamiento de subsidios o beneficios tributarios especiales, pero también deben tomar en cuenta las lecciones de muchos países en el transcurso de muchos años y deben estar seguros en su aspiración a prácticas sólidas. Bien sea en forma de otorgar incentivos o de retirar barreras, estas medidas pueden ser adoptadas como parte de una política responsable. Los incentivos deben expresarse de manera transparente en los presupuestos anuales del gobierno, donde puedan ser juzgados contra usos alternos de los fondos públicos. Las opciones podrán ser diferentes de país a país pero todas deben apuntar a la eficiencia, la efectividad y acceso sostenido a la mayoría de los servicios por la mayor parte de la población. El objetivo debe ser que ninguna persona sea excluida de acceder a servicios financieros apropiados.

Finalmente, la visión es dinámica y ecléctica. Ve la posibilidad de nuevas formas de brindar servicios que surjan a través de la innovación tecnológica y financiera. De hecho, les da la bienvenida, especialmente cuando hacen la promesa de disminuir aún más los impedimentos para que la población mal atendida pueda acceder a los servicios financieros. Considera que la reglamentación y la supervisión de las instituciones financieras deben darles espacio a los proveedores de servicios para que puedan innovar e incrementar el acceso, en la medida que no signifique un impedimento para los imperativos fundamentales de las instituciones financieras ni afecte la estabilidad del sector bancario. Algunos países individuales van a encontrar mayor interés que otros en las diferentes formas institucionales e intervenciones de regulación, pero deben estar alertas a las oportunidades de cambio y a las restricciones. Lo que la visión requiere, en otras palabras, es estar abierta al progreso.

Contexto de la política general para permitir las finanzas incluyentes

Mucho de lo que se discute en este libro, examina cómo los sectores financieros de los países en desarrollo apoyan o impiden las finanzas incluyentes. También existe una serie de políticas generales que son requisitos complementarios para la construcción de sectores financieros incluyentes. Esas políticas se justifican por razones que van más allá de la consideración de la inclusión financiera por sí misma. Son pertinentes a la creación y posteriormente al aseguramiento y habilitación de un ambiente económico para el desarrollo. Así como las naciones del mundo acordaron el Consenso de Monterrey en 2002, los gobiernos de los países en desarrollo tienen un papel crucial que jugar en la creación y habilitación de un ambiente nacional propicio para el desarrollo, así como la comunidad internacional tiene una responsabilidad paralela para proporcionar un ambiente internacional propicio para el desarrollo. Se debe reconocer la importancia crucial para la inclusión financiera de siete de estas áreas políticas antes de entrar en argumentos detallados sobre asuntos del sector financiero en los capítulos siguientes.

Crecimiento con equidad. Quienes elaboran las políticas buscan fomentar el crecimiento econó-

mico y fortalecer las oportunidades para que las personas pobres y de bajos ingresos puedan aumentar sus ingresos y construir activos. Con frecuencia esto se logra a través del gasto público “pro pobres” y con políticas apropiadas sobre tenencia de tierras. Los programas de gasto público, que fortalecen la infraestructura física y de comunicaciones, impulsan el desarrollo humano a través de inversiones en educación, salud y nutrición, y aseguran que una protección social y una seguridad personal adecuadas deberán complementar las políticas para el desarrollo del sector financiero incluyente.

Equilibrio macroeconómico. El equilibrio macroeconómico debe ser un objetivo esencial de la política. Un marco de política macroeconómica con un gran déficit congestiona el crédito al sector privado hasta el punto que se utiliza la reserva general de crédito privado. Pero, una política macroeconómica excesivamente cerrada ahoga el crecimiento económico y la demanda privada de crédito. La volatilidad financiera debida a los “dineros calientes”, que entran y salen rápidamente de la economía, también puede desestabilizar el mercado financiero. La política macroeconómica requiere que se miren muy de cerca los balances de las empresas del sector financiero, del sector privado y del gobierno, en particular en lo que concierne a sus pasivos y activos foráneos a corto plazo. El arte de hacer política macroeconómica consiste en encontrar el paquete equilibrado de políticas que mantenga la inflación baja, en niveles tolerables, mientras facilita un crecimiento adecuado y sostenible en la producción y en el empleo. En este paquete, las tasas de interés deben reflejar el costo real del crédito en un ambiente favorable al aumento en la intermediación financiera y al desarrollo de mercados de capital.

Instituciones robustas. La debilidad institucional general en un país impide su desarrollo. Estas debilidades pueden incluir la mala gobernabilidad del sector público, incluyendo la limitada efectividad de los tribunales (particularmente en las áreas de cumplimiento de contratos, garantías e insolvencia), así como excesivos y corruptos procedimientos burocráticos. Otras debilidades pueden incluir una tradición de falta de claridad en la contabilidad e informes de los negocios, servicios auxiliares inadecuados para la administración del riesgo de crédito (registros de propiedad ineficientes e, incompletos, ausencia de centros o agencias de calificación de crédito), y una economía basada en el manejo de efectivo. Las asimetrías inherentes a la información son difíciles de superar en dichos entornos. Esto lleva a altos costos por transacción para las instituciones financieras y los clientes y a la inhabilidad para manejar el riesgo, y a sesgamientos contra ciertos segmentos del mercado. Este problema es notablemente peor en los países en desarrollo y afecta de manera desproporcionada a las PYMES y a los hogares pobres en todos los países. Aumenta los costos generales asociados con la conducción de los negocios.

Un sector financiero saludable. Una política apropiada y una buena legislación y reglamentaciones, son esenciales para permitir que el sistema bancario resista los impactos financieros, atienda a una economía en crecimiento, desarrolle un mercado para títulos valores, desarrolle un mercado para títulos del gobierno y promueva una buena intermediación financiera a largo y corto plazo. Con respecto a la expansión del acceso financiero, tal como se discutirá con mayor detalle en los siguientes capítulos, los gobiernos necesitan fomentar una infraestructura general apropiada para incrementar el flujo de información, permitir un amplio rango de diferentes instituciones financieras que puedan ofrecer productos financieros que se ajusten a las necesidades de las personas pobres y de bajos ingresos y promover una regulación prudente. Los éxitos y fracasos de la provisión directa del gobierno de una

gama de servicios financieros, y bajo qué condiciones se accede a ellos, también es un punto que se cubre en los capítulos siguientes.

Protección del público. En algunas ocasiones, los gobiernos necesitan intervenir directamente en la economía para proteger al público. En otras instancias, pueden ser más efectivos en la protección del público promoviendo la sana competencia entre entidades privadas. La advertencia de Adam Smith sigue siendo tan pertinente hoy en día como hace 230 años: cuando las empresas se pueden salir con la suya, se van a confabular contra el propósito público y para su propia ganancia privada. Es responsabilidad del gobierno proteger los intereses del pueblo cuando es evidente que ellos mismos no están en capacidad de protegerse a sí mismos. Esto puede requerir, por ejemplo, legislar para proteger al consumidor, obligando a las instituciones financieras a revelar los costos totales de sus préstamos y de otros productos financieros. Este punto también será discutido con más detalle más adelante en este libro.

Competencia, diversidad, transparencia. En las economías de mercado se requiere de políticas para asegurar que el comprador tenga opciones de dónde escoger. Tradicionalmente, esto significa promover la competencia facilitando la entrada de nuevos competidores. En el caso de las finanzas y en un mundo de consolidación global de las instituciones financieras, significa mantener una diversidad de tipos de proveedores de servicios financieros. En general, los países difieren en la forma como responden cuando las firmas tienen un excesivo y duradero poder en el mercado. En algunos casos las firmas han sido divididas. En otros casos han sido reguladas. Y en otros casos sin embargo, han sido toleradas siempre y cuando no se involucren en prácticas no competitivas prohibidas. En general, los gobiernos deben promover un juego limpio (bien a través de un buen diseño y una fuerte implementación de medidas fiscales, reguladoras y de supervisión) y definir, en forma judicial, sus propios roles en los mercados financieros. Finalmente, asegurarle alternativas al consumidor significa fomentar una infraestructura de información que brinde transparencia y haga entrega de información completa y apropiada a los participantes del mercado.

La dinámica de la economía política. La dinámica política y económica subyacente es importante para lograr reformas en la política. Las dificultades de la reforma política tienen que ver menos con la ingeniería económica, que con llevar el “arte de lo posible” en una dirección positiva de desarrollo. En países donde elites pequeñas, pero muy bien conectadas, controlan las principales palancas del poder, así como cuando los conglomerados familiares controlan las principales instituciones financieras, es poco probable que se les dé alta prioridad a las personas pobres y de bajos ingresos. Las reformas en dichos casos serán apenas una parte de la lucha política. Tampoco perdemos de vista las perjudiciales fuerzas del sexismo, racismo, xenofobia, y la discriminación étnica y de clases que operan en el mundo hoy, socavando el principio básico de trato justo para todas las personas.

Como todo lo demás, la intervención gubernamental puede ser de mejor o de peor calidad. Quienes elaboran las políticas necesitan aprender de las “fallas del gobierno” y de las “fallas del mercado”, y las políticas deben ser determinadas por el diálogo entre todos los actores relevantes, incluyendo el sector privado y la sociedad civil. Encontrar las mejores intervenciones políticas en cualquier tipo de situación es generalmente muy efectivo cuando se está en un proceso iterativo de aprendizaje.

En conclusión, incrementar el acceso a los servicios financieros por parte de todos los segmentos de la población requiere que las estrategias se conviertan en medidas políticas más efectivas. Esto requiere

que se preste la atención adecuada a la inclusión financiera hoy, mañana y en los días por venir. Creemos que los beneficios de hacerlo van a ser muy altos. Primero, se va a enriquecer el desarrollo del sector financiero. Segundo, al incrementar las oportunidades económicas de las personas pobres y de bajos ingresos, se va a ayudar a que el desarrollo económico, por sí mismo, sea más incluyente. Tercero, un desarrollo más incluyente va a significar un desarrollo más rápido, ya que un crecimiento más amplio y sostenido de los ingresos de los hogares de pocos recursos se va a traducir en un mayor crecimiento de los mercados y economías nacionales. Cuarto, un crecimiento económico equilibrado y sostenido ayuda a dar apoyo a la sostenibilidad política así como al progreso social.

Los Jefes de Estado y de Gobierno que se reunieron en Méjico en marzo de 2002, y adoptaron el Consenso de Monterrey, comenzaron su declaración diciendo que su meta es “erradicar la pobreza, lograr crecimiento económico sostenido y promover el desarrollo económico en la medida que avancemos hacia un sistema económico global plenamente incluyente y equitativo” (Naciones Unidas, 2002, párrafo 1). Esto requiere de una fuerte cooperación internacional en muchas áreas. En nuestra opinión, requerirá de políticas encaminadas a incluir totalmente a los hogares pobres y de bajos ingresos en el desarrollo y que provean sectores financieros incluyentes.

Capítulo II

¿QUÉ LIMITA EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS FORMALES?

“Mujeres y hombres pobres han mostrado al mundo que son bancarizables, clientes atractivos para servicios financieros.”

Women's World Banking, 2005, pág. 6

No hay duda que las personas pobres y de bajos ingresos usan los servicios básicos de las instituciones financieras cuando éstos están disponibles, son accesibles y atractivos. Se convierten en clientes, en algunos casos de por vida. Pero dejarán de usar los servicios financieros cuando deciden que no cumplen con sus necesidades. Existe también amplia evidencia de que las personas pobres y de bajos ingresos usan de manera simultánea fuentes de financiación tanto formales como informales cuando estas últimas están disponibles. Sin embargo, la mayoría de las personas que utilizan los servicios financieros informales no tienen la opción de escoger entre las dos.

Las personas también hacen juicios sobre lo que esperan de los proveedores de servicios financieros. Saben cuánto están dispuestos a pagar por estos servicios en términos de tiempo y de dinero, aunque en ocasiones pueden ser engañados. Lo que la gente “exige” está bastante definido por lo que el mercado les ofrece y el mercado a menudo no es muy amigable para clientes potenciales pobres o de bajos ingresos.

Al investigar la demanda, se necesita comparar las experiencias más alentadoras, vividas por los pobres al usar los servicios financieros, con aquellas que no lo son tanto. Uno debe preguntarse ¿por qué, por ejemplo, el Equity Bank en Kenya pudo aumentar el número de cuentas de ahorro de 39.380 en 1998 a más de 430.000 en 2005? O, ¿por qué el Al Amana de Marruecos incrementó el número de préstamos de 7.885 en 1998 a 160.600 para finales de 2004?⁶ Uno debe preguntarse ¿por qué sólo un tercio de la población brasileña tiene una cuenta bancaria cuando la mitad de la población es considerada bancarizable? (Kumar, 2005, pág. 3). O, ¿por qué una cuarta parte de los que están desbancarizados en Sudáfrica anteriormente eran bancarizados? (Porteous, 2004, pág. 25).

Las iniciativas de investigación que recogen nuevas formas de información de los clientes, proporcionan importantes lecciones. Por ejemplo, los registros financieros de 42 hogares de Bangladesh indicaron que los montos financieros (es decir, sumas de todas las transacciones financieras) se formaron utilizando medios informales en 9 de cada 10 casos, en momentos que 26 IMF brindaban servicios a estos hogares (Rutherford, 2004, pág. 67). Los registros financieros de hogares elaborados en la India

⁶ Las estadísticas para Al Amana provienen de MIX Market, consultadas en junio de 2005. Disponible en <http://www.mixmarket.org>. Las estadísticas para EBS provienen de EBS website, consultadas en julio de 2005. Disponible en <http://www.ebsafrica.com>.

rural y urbana revelaron el uso de 48 o más tipos de servicios y dispositivos financieros, con un promedio de una transacción cada 2 ½ semanas contabilizando en el agregado alrededor de 130% del ingreso anual por hogar. Sin embargo sólo el 10% de los que llevan registros solicitaron préstamos de los Bancos (IDPM, 2002, pág. 2). Los registros financieros en Sudáfrica revelaron que hogares en áreas rurales y urbanas usaron 17 instrumentos financieros diferentes en el curso de un año con un promedio de 4 instrumentos de ahorro, 2 instrumentos de seguros y 11 instrumentos de crédito. Alrededor del 70% de los instrumentos eran de tipo informal (CSSR y FinMark, 2005, pág. 4).

Claramente, los pobres usan una variedad de servicios financieros en todo momento, aunque el sector financiero formal no parece figurar de manera predominante en sus vidas financieras. Una pregunta central acerca del uso de servicios financieros, desde la perspectiva del cliente, es qué tanto es el resultado de la resistencia del cliente a buscarlos y qué tanto de la percepción negativa que se tiene de ellos, o de otros factores relacionados con el potencial de clientes que están dispuestos a formar parte de una institución financiera.

Este capítulo se pregunta cuáles son los principales factores que le dan forma al mercado de los servicios financieros utilizados por las personas pobres y de bajos ingresos. ¿Existen acaso excesivas restricciones que limitan la demanda de los clientes por servicios financieros? ¿Qué representa la forma en que los proveedores perciben a los clientes potenciales y la forma en que les venden? Las respuestas que se dan aquí deben entenderse como un destilado de las experiencias e hipótesis que pueden ser consideradas por los actores interesados al examinar su propia situación nacional.

Punto 1.

Quien sea usted y donde viva, es importante

Las características personales y culturales de los clientes potenciales, así como la educación y el lugar donde viven, parecen desempeñar un importante papel —con frecuencia desalentador— en la tarea de darle forma al uso de los servicios financieros por parte de la población pobre y de bajos ingresos.

Las normas culturales son importantes

Los factores culturales se mencionan de manera rutinaria en las encuestas y entrevistas como limitantes en el uso de servicios financieros. Algunas veces sirven como barreras para el acceso y otras para desalentar a clientes potenciales de buscar acceso a ellos. Si bien algunas barreras culturales son reforzadas por el sistema legal, otras están basadas en tradiciones sociales muy arraigadas que influyen en la forma en que las personas se tratan unas a otras en sociedad. Algunas de las limitantes más prominentes que afectan la demanda incluyen:

- Sistemas rígidos de clases económicas y de castas que determinan la posición social y la ocupación;
- La exclusión histórica de minorías étnicas y barreras de idioma que están atadas a la forma en que la sociedad dominante percibe las minorías y discrimina en contra de ellas;
- Creencias y prácticas religiosas que siguen normas sociales y expectativas aceptadas así como los consejos de los líderes religiosos locales; y,
- El estigma de la pobreza que da como resultado la discriminación y la autoexclusión.

Los asuntos de género son importantes

Un punto cultural de la mayor importancia en muchos países y que merece especial atención, es la parcialización hacia el género. El acceso al crédito es limitado para mujeres que no tienen o no pueden tener título de activos tales como finca raíz u otro tipo de propiedad y deben buscar garantías en los hombres para solicitar un préstamo. Existen con frecuencia requerimientos legales que exigen que las compañías estén registradas a nombre de un hombre, ya sea que esté presente o no, limitando efectivamente el acceso de las mujeres al crédito de las instituciones financieras formales. Estas limitaciones con frecuencia se extienden a la habilidad de una mujer de abrir una cuenta de ahorros y acumular activos a su propio nombre. Las mujeres con frecuencia no controlan el flujo de caja producto de actividades económicas, no controlan su habilidad para trabajar o incluso su propia movilidad. Las tasas de alfabetismo de las mujeres por lo general son menores, lo que se combina a las otras limitaciones en su demanda por servicios financieros. De hecho, la mayoría de los préstamos otorgados por los Bancos de desarrollo agrícola van a los hombres aun cuando las mujeres son las propietarias de empresas agrícolas y relacionadas con el agro.

Muchas operaciones de microcrédito han buscado contrarrestar la parcialización hacia el género y se han enfocado a atender a las mujeres. Pero seleccionar clientes mujeres es una actitud que es alabada y criticada al mismo tiempo. Por un lado, seleccionar mujeres fortalece el acceso a los servicios financieros y puede ayudar a lograr justicia social y las metas de desarrollo. También, los gerentes de servicios financieros con frecuencia favorecen a las mujeres prestatarias debido a su alta diligencia y fiabilidad en el pago de la obligación haciendo que se conviertan en clientes altamente deseables. Pero por otro lado, hay evidencia que enfocarse en las mujeres puede conducir a tensiones familiares, sociales o culturales y algunas veces lleva a la decepcionante práctica de que los hombres envíen a las mujeres a solicitar un préstamo, una práctica conocida como “desviación del préstamo.” Una encuesta entre gerentes de Banco en Madhya Pradesh en la India anota:

“Si bien muchos gerentes creen que las mujeres clientes son muy similares a los hombres, siendo superiores en cuanto a fiabilidad (73%), pago de la obligación (80%), y en sus habilidades para el desarrollo de empresa (62%), muchos más (87%) piensan que adjudicar crédito a las mujeres lleva a que los hombres utilicen a mujeres para obtener préstamos” (Jones, y colaboradores., 2003, pág. 152).

Sin embargo, la parcialización de género con frecuencia se debilita bajo ciertas circunstancias. Esta condición en situaciones de post conflicto es un ejemplo desafortunado puesto que muchas mujeres se convierten en el único apoyo para sus familias después de años de guerra que llevan a su desplazamiento y a la descomposición social y económica. La parcialización de género también se debilita donde existe una gran migración internacional o rural-urbana, donde el hombre, quien por tradición era el que llevaba el pan a la casa, ahora trabaja en el exterior o en áreas industriales urbanas. Las mujeres están iniciando, cada vez más, actividades económicas desde su hogar o en su pueblos, o se convierten en las destinatarias finales de remesas provenientes del exterior o de transferencias de dinero domésticas.

La edad es importante

Existe un sesgo hacia la edad en la industria financiera que también se extiende a los servicios financieros para las personas pobres y de bajos ingresos. Los proveedores de servicios financieros a menudo se enfocan en la parte media de la población económicamente activa, ignorando por lo general el diseño de productos apropiados para clientes potenciales de edad o muy jóvenes. Hasta cierto punto, esta es la respuesta de las instituciones a los factores económicos o culturales que hacen que los clientes muy viejos o muy jóvenes no tengan mucha probabilidad de ser clientes.

Otra limitación en la demanda de ahorros financieros entre la población de más edad en las áreas rurales, puede ser la preferencia de medios de ahorro no institucionales, tales como invertir en ganado, lo que tradicionalmente han hecho o han utilizado para proteger el valor de su patrimonio en tiempos de inflación. La competencia en la colocación de ahorros, tal como invertir en empresas de otros miembros de la familia también puede limitar la demanda de instrumentos financieros por parte de la población de más edad. Los aseguradores, especialmente los aseguradores de vida, excluyen de manera rutinaria a la población de más edad de sus pólizas o proporcionan beneficios muy reducidos una vez que el asegurado ha llegado a cierta edad. Esto es una verdad a nivel mundial, por razones actuariales.

En el otro lado del espectro están los jóvenes que tienen muy poca experiencia en los negocios y no tienen historia crediticia. Estos jóvenes se ven efectivamente bloqueados para obtener préstamos. La juventud no es vista como buenos prospectos por parte de las metodologías clásicas de crédito con garantías de grupo. Su garante más probable es un familiar que ya participa en un acuerdo de crédito de grupo. A la juventud también se le puede bloquear de manera efectiva para abrir cuentas de ahorros en instituciones financieras debido a limitaciones legales de mayoría de edad o porque tienen ingresos muy limitados que no les permite ahorrar. Otro factor es el poco conocimiento financiero lo que se expresa en el bajo interés que demuestran en dichos servicios. Muchas instituciones financieras con mandato social, cooperativas crediticias y Bancos comerciales privados y públicos que tienen una visión más amplia sobre su base de clientes, consideran que éste es un problema que deben atender. Por ejemplo, el Banco Gubernamental de Ahorros de Tailandia ha desarrollado un programa para involucrar estudiantes en la Banca desde muy temprana edad (véase el Recuadro II.1).

La identidad legal es importante

La falta de una identidad legal constituye una barrera significativa para acceder a los servicios financieros. Esto afecta más directamente a las mujeres y a las minorías étnicas. Muchas personas no tienen tarjetas de identidad, certificados de nacimiento o registros escritos que con frecuencia se requieren para demostrar quiénes son o para probar la propiedad sobre ciertos activos. En áreas afectadas por disturbios civiles y conflictos, los registros con frecuencia se pierden, son destruidos o se dejan abandonados, o las instalaciones de registro quedan inactivas o ya no son accesibles. Los refugiados políticos y económicos, los trabajadores emigrantes y las minorías étnicas que no tienen identidad nacional legal son también con frecuencia excluidos del acceso a los servicios financieros.

La carencia de títulos sobre la tierra o la ausencia de legislación sobre la propiedad de los activos, sirven de barreras importantes para el acceso a las finanzas institucionales formales, particularmente al crédito. En países donde el sistema judicial en general es débil, incluyendo la legislación sobre derechos

Recuadro II.1**El “Esquema de Banca basada en la escuela” en Tailandia**

La “Banca basada en la escuela” es un modelo de Banca operada por estudiantes, junto con sus profesores y personal del Banco Gubernamental de Ahorros (GSB) de Tailandia, que está jugando un papel de consejería. Los estudiantes que se portan bien y tienen sentido de responsabilidad, son seleccionados para servir como gerente, asesor financiero, funcionario de atención en el mostrador y cajero. Los servicios de depósitos y retiros son proporcionados antes de la clase de la mañana o durante la hora de almuerzo. La sucursal del GSB, que desempeña el rol de asesoría, realiza auditorías y recoge los ahorros después de las horas hábiles bancarias en el Banco del colegio.

El soporte que brinda GSB al Banco en la escuela incluye entrenamiento en operaciones bancarias y el suministro del equipo. Las libretas y las formas impresas son diseñadas especialmente para este fin. Es importante que los administradores de las escuelas que participan sean concientes del valor del esquema y brinden su plena cooperación. El GSB también brinda becas, material educativo y organiza tours de estudio para a los estudiantes que participan en el programa (WSBI, 2004, pág. 17).

a la propiedad y la ley de garantías, las autoridades locales con frecuencia obran con gran discreción para decidir quién puede acceder al crédito. Para solicitar un préstamo, muchas personas deben registrar sus empresas legalmente sin importar qué tan pequeñas sean. Los pasos a seguir pueden ser muy complicados, largos y muy costosos. En dichos casos, los requerimientos de licenciamiento para potenciales empresarios (en términos de tiempo, número de permisos y gastos) crean barreras que impiden la demanda de crédito. Hernando de Soto, Presidente de la Alta Comisión de las Naciones Unidas para el Empoderamiento Legal de los Pobres, definió el problema de una forma dramática:

“Hay tres preguntas que siempre se hacen: ‘¿Cuál es su nombre? — *Identifíquese*’. La mayoría de las personas en el mundo no se pueden identificar a sí mismas, por lo menos no legalmente. Segunda: ‘¿Cuál es su dirección? La mayoría de las personas no tienen una dirección oficial.’ Y tercero: ‘¿En que compañía trabaja?’ La mayoría de las personas no están oficialmente vinculadas a una compañía. Ese es el mundo de las microempresas. Ese es el mundo del sector informal, de la economía informal o de la economía fantasma” (Entrevista con Opportunity International, Febrero de 2005).

No obstante lo anterior, algunas instituciones financieras buscan hacerle frente a esta limitación. Stuart Rutherford, Presidente de SafeSave en Dhaka, Bangladesh, reconoce la importancia de este punto en cuanto al acceso a los servicios financieros:

“Es muy común para las IMF que trabajan en países en vías de desarrollo ofrecer cuentas de ahorros y crédito, y aun seguros, a personas que no tienen documentación de identificación del tipo que es usual encontrar en los países desarrollados... hemos considerado brindar a nuestros clientes una tarjeta plástica de identificación (preferiblemente una tarjeta inteligente con alguna información interna, que nuestros

clientes puedan usar solamente con nosotros para que sus transacciones sean seguras y para ayudarlos con el reconocimiento de su identificación cuando traten de interactuar con otras entidades públicas o privadas con las que puedan entrar en contacto.”

Lo que usted ha aprendido es importante

Una educación limitada, particularmente la educación financiera, con frecuencia se cita como una restricción importante en la demanda. La educación limitada incluye una falta de conocimiento de matemáticas básicas y habilidades financieras empresariales así como una falta de entendimiento sobre lo que hace un Banco. Las personas con habilidades limitadas de ilustración tampoco son conscientes de sus derechos y con frecuencia se abusa de su “falta de educación financiera, lo que ciertamente puede llevar a una autoexclusión de algunas personas del acceso a algunos productos. En otros casos, puede resultar en que los consumidores tomen decisiones equivocadas e irracionales acerca del escogimiento de los productos y los coloca en una mayor exposición incrementando el riesgo de fraude y robo” (Peachy y Roe, 2004, pág. 14).

Sin habilidades de educación, los clientes potenciales se sienten intimidados por el sistema bancario y por sus procedimientos que incluyen complicados contratos y documentación anexa que no pueden leer y que no entienden. Se rehúsan a confiar en una institución junto con sus documentos y formatos y con sus procesos de toma de decisiones oculto. Una relación personal llama más la atención. Este tipo de relación se basa en el contacto cara a cara, en el compromiso de la palabra en acuerdos muy simples y en permitir fijar las huellas dactilares y otras marcas en vez de firmar complicados contratos llenos de detalladas estipulaciones legales.

Esta limitación también reduce la habilidad de un cliente potencial de buscar servicios que pudieran estar disponibles. Existen límites autoimpuestos como: “No puedo leer. No entiendo esto. No hay nada para mí allí.” Sin embargo, en la medida que los clientes ganan experiencia con los servicios financieros, la educación financiera se incrementa de manera simultánea. Cuando se cuenta con servicios apropiados, los clientes experimentados se tornan adeptos en entender los contratos de los préstamos, los requerimientos de los proveedores de servicios financieros, el valor de las cuentas de ahorros, la tecnología detrás de la transferencia de fondos mediante acuerdos formales y modelos de seguros funcionales.

Algunas instituciones financieras son propensas a innovar y a adaptar tecnología para brindar servicios de calidad a los clientes que de otra forma permanecerían excluidos debido a su limitada educación. Sus clientes comienzan a acceder a una gama más amplia de servicios cuando estas instituciones se proponen a buscar métodos de diseño de productos y entrega de servicios hechos a la medida de las circunstancias y las preferencias de sus clientes. En este sentido, la experiencia de PRODEM en Bolivia, usando la tecnología para superar las barreras del idioma y las barreras de la educación es bastante instructiva (véase el Recuadro II.2).

Donde usted vive es importante

Es importante si los clientes potenciales viven cerca o lejos de la sucursal de una institución financiera formal, aunque la distancia efectiva tiene que ver más con la infraestructura de transporte que con la distancia física. Los grandes vecindarios urbanos y las áreas densamente pobladas tienen más acceso (como

Recuadro II.2 **Tecnología inteligente y falta de conocimientos de los clientes**

PRODEM FFP es una IMF boliviana autorizada para recibir depósitos de ahorros (un *fondo financiero privado, FFP*). En muchas de las áreas rurales donde están localizadas sus sucursales les falta infraestructura de comunicaciones. Como resultado de lo anterior, no era económicamente factible el desarrollo de una red de cajeros automáticos (ATM) que funcionara en tiempo real, siempre conectada, por lo menos hasta que se alcanzaran volúmenes de economía de escala. Cerca del 27% de los clientes del FFP de PRODEM no saben leer o escribir y muchos no saben siquiera cómo firmar sus nombres. Además, un importante número de aldeanos sólo hablan las lenguas nativas como son el quechua y el Aymará. Una ATM tradicional, que usa texto en pantalla como su mecanismo primordial de comunicación, no era un enfoque realista. Muchas personas en las áreas rurales de Bolivia no están familiarizadas con el concepto de una ATM y tampoco con el concepto de un número de identificación personal (PIN) u otro tipo de código de identificación. En muchos casos, nunca han tenido que memorizar un número de identificación. Un sistema que requiriera un PIN era muy improbable que tuviera éxito y muy probable que requiriera un importante apoyo de los clientes para explicar el enfoque y lidiar con PIN olvidados.

La solución de tarjeta inteligente de PRODEM permite a los clientes retirar fondos de cualquier ATM inteligente del FFP de PRODEM y retirar o depositar fondos en cualquier sucursal del FFP de PRODEM sin tener que llenar un volante de consignación o un formato de retiro — una ventaja obvia para los clientes que no saben leer o escribir. Más aún, como las imágenes digitales de las huellas de los clientes se almacenan en el sistema de servicio al cliente de los FFP de PRODEM, los clientes pueden “firmar su nombre” haciendo una impresión de su huella. Además, una ATM con reconocimiento de voz, que usa lenguas indígenas y símbolos con códigos de color, es obviamente mucho más fácil para los clientes del FFP de PRODEM, como también una muestra de respeto por sus diferencias culturales. El resultado es un sistema más seguro, que brinda un servicio superior a los clientes y amplía la atracción y el alcance a nuevos clientes del FFP de PRODEM (Hernández y Mugica, 2003).

en Bangladesh, Brasil y Sudáfrica), lo cual parece estar relacionado con la movilidad de la población para entrar y salir de sus vecindarios en vez de la verdadera proximidad de las sucursales bancarias, los puestos de servicio u otros puntos de venta móviles. En este sentido, una encuesta realizada en hogares en el Brasil encontró que las grandes disparidades regionales en la prestación del servicio bancario podrían estar adscritas a diferencias en la densidad poblacional y en los ingresos. Pero también encontró que las disparidades en el acceso financiero podrían ser por lo menos tan importantes entre vecindarios en una ciudad que entre regiones en el país. Factores tales como las horas de operación o la distancia, lo que sugiere una inconveniencia de tipo físico, no eran importantes en las encuestas urbanas (Kumar, 2005, pág.23).

Las poblaciones rurales por lo general tienen más dificultad para acceder a los servicios financieros al estar distantes de los lugares centrales y muy dispersos. Las áreas remotas, que son distintas a las áreas rurales, tienen aún un menor servicio. La carencia o la mala condición de las redes viales, bloquea el acceso, especialmente durante las temporadas de lluvias cuando muchas áreas rurales son inaccesibles. Sin embargo, en la medida que las carreteras y las telecomunicaciones empiezan a unir áreas que anterior-

mente estaban aisladas de la economía nacional, las oportunidades, los bienes y servicios, incluyendo los servicios financieros, van detrás de este desarrollo. No obstante lo anterior, los altos costos para obtener los servicios básicos de infraestructura, tales como la energía, imponen limitaciones significativas al desarrollo empresarial y por lo tanto limita la demanda de servicios financieros.

Además, las poblaciones con alta movilidad, que no tienen una dirección fija o formal, encuentran limitaciones legales y de servicio para la provisión de servicios financieros. Las poblaciones con un alto índice de movilidad no tienen un registro dentro de sus comunidades locales o con las autoridades e instituciones locales. No existe nadie que pueda responder por ellos como parte de una metodología de crédito grupal o que les sirva de garante.

Finalmente, la insurgencia en una localidad puede limitar de manera significativa la demanda de servicios financieros, aunque la demanda a menudo es alta en áreas afectadas por conflictos o en vecindarios con altos índices de violencia. Habría una alta demanda de áreas seguras donde ahorrar y obtener créditos para negocios comerciales que operan en los límites de las áreas afectadas por el conflicto o la violencia. Cuando las instituciones financieras dominantes dejan de trabajar en estas áreas, aumenta la presión por proveedores alternos. Los riesgos que existen tanto para el cliente como para el proveedor —en el movimiento de dinero o en la construcción de activos en un negocio que pueden ser destruidos de la noche a la mañana o asaltados por tropas de merodeadores de las diferentes facciones— son considerables como también son considerables las limitaciones sobre la demanda. Tal como lo dijo un ciudadano de la República Democrática del Congo durante la conferencia electrónica de las Naciones Unidas/Instituto del Banco Mundial sobre construcción de sectores financieros incluyentes que tuvo lugar entre marzo y abril de 2005: “...el estándar mínimo para una estructura financiera es inexistente y el sector informal está creciendo para no morir en la lucha por la vida.”

Punto 2.

La forma como se gana la vida es importante

El interés de los clientes potenciales para acceder a los servicios financieros depende de qué servicios perciben ellos como valiosos para apoyar sus actividades económicas, sus obligaciones sociales, su estatus financiero y con qué servicios cuentan de parte de las instituciones financieras formales o alternas.

El nivel de ingresos es importante

Las personas que no son económicamente activas expresan una demanda limitada por servicios financieros. Por el contrario, el crecimiento de las oportunidades económicas puede incrementar la demanda de estos servicios. Por ejemplo, una persona que participó en la discusión que tuvo lugar en la reunión regional de Asia durante la preparación de este libro dijo que el 80% de la población de Papua Nueva Guinea es rural; la gente ahorra pero no usa los Bancos con fines de ahorro o para conseguir créditos. Sin embargo, cuando algunos grupos económicos (cultivadores de café, por ejemplo) organizaron cooperativas y encontraron mercados de exportación, comenzaron a exigir servicios bancarios.

Aun si la falta de oportunidades económicas limita la demanda de servicios financieros formales, no la elimina del todo. Si bien las personas desposeídas son el mercado menos probable para el microcrédito, puede que quieran utilizar los servicios de microahorro. Las cuentas de ahorro del sector formal, que requieren

de altos saldos mínimos, están fuera del alcance de este grupo. El tener que ahorrar pequeñas sumas por lo general tiene que ver con dónde se llevan estos ahorros, a una institución formal o a una institución informal (Peachy y Roe, 2004, pág. 18). Algunas instituciones han introducido cuentas de ahorro flexibles que permiten pequeños saldos aún para que el grupo de menores ingresos los pueda mantener sin dificultad. La siguiente declaración en este sentido fue ofrecida por un cliente de SafeSave en Bangladesh:

“Pues sí, soy un pordiosero —pero eso no significa que no tenga que cuidar mi dinero. ¿Acaso no tengo un futuro también? ¿No tengo acaso una hija a quién casar? Pues déjenme ahorrar unos cuantos *paisha* al día — pronto van a incrementarse en mi cuenta” (Rutherford, 2003, pág. 9).

De hecho, la condición financiera de los clientes siempre es importante para lograr acceso a los servicios financieros. Las personas extremadamente pobres encuentran muy difícil el acceso a los servicios financieros aun cuando los servicios parezcan hechos a su medida, por ejemplo, cuando se eliminan los requerimientos de garantías para los préstamos. Las barreras de percepción y la discriminación de ingresos entre miembros potenciales para programas de crédito en grupo pueden llegar a excluir a los miembros más pobres de la comunidad. Un participante en la conferencia electrónica anteriormente mencionada relató la siguiente experiencia:

“Mi organización es un proveedor de microcrédito para los pobres en la provincia de Limpopo, Sudáfrica, — La Fundación para la Pequeña Empresa o SEF (por sus siglas en inglés). Una de las restricciones que encontramos sobre la demanda hace cerca de 10 años fue la parte socioeconómica. La SEF originalmente comenzó con el Programa de Crédito de Microfinanzas bajo el supuesto de que pequeños préstamos iniciales y grupos tipo Grameen asegurarían que la mayoría de los clientes fueran pobres. Después de llevar a cabo algunos análisis, SEF descubrió que debido a la escasez de crédito disponible, los no tan pobres y los miembros menos pobres eran la norma y los verdaderamente pobres no estaban accediendo a nuestro producto....

La razón primordial fue la [poca] confianza [en las personas verdaderamente pobres del grupo]. La SEF entonces creó un segundo programa dirigido específicamente a la tercera parte más pobre de la comunidad a través de una Clasificación de Participación de la Riqueza (nadie por encima de cierto puntaje es elegible para un préstamo). Usamos técnicas de mercadeo muy activas orientadas a esta población y les suministramos más mecanismos de soporte, especialmente para nuestros centros más nuevos (donde los grupos se reúnen quincenalmente). El programa es en realidad más grande que el original y sirve como modelo para nuestra expansión. La demanda existía, sólo necesitábamos encauzarla por medio de una ruta diferente a la que estábamos usando.”

El tipo de ocupación es importante

Muchos Bancos comerciales no han desarrollado la capacidad de poder evaluar las solicitudes de préstamos de las PYMES, especialmente para las nuevas empresas de menor escala. Los prospectos de empre-

sarios tienen que movilizar recursos de otras fuentes. En Jordania por ejemplo:

“La disponibilidad de fondos para arrancar y ampliar un negocio siempre ha sido una gran preocupación para los empresarios, especialmente cuando sus antecedentes profesionales son limitados. La estructura de los servicios bancarios tradicionales en Jordania nunca fue desarrollada para satisfacer las necesidades de las PYMES ‘potencialmente exitosas’ y por lo tanto, la mayoría de los Bancos no desarrollaron capacidades de evaluación de riesgos para evaluar las solicitudes de financiación de negocios más pequeños. Los empresarios por lo tanto, todavía dependen del apoyo personal o de sus familias para obtener financiación para sus empresas” (OIT 2004, n. II.d.3).

Las instituciones financieras formales y los prestamistas de microcrédito enfrentan dificultades similares cuando se trata de otorgar crédito a empresas recién establecidas que se consideran de mayor riesgo tanto para el prestatario como para el prestamista. Las nuevas empresas micro, pequeñas o medianas no califican para la obtención de préstamos por parte de las organizaciones de microcrédito o de las instituciones financieras dominantes. Las solicitudes de las empresas nuevas son rechazadas con mayor frecuencia que las de las empresas que han estado operando por un año o más. Conocedor de esta situación, el nuevo empresario es reacio a presentar una solicitud.

Esta también parece ser la forma en que se pueden caracterizar las oportunidades de servicios financieros en general para la “mitad que falta” de firmas que se encuentran entre microempresas y empresas más grandes. Esto complementa la renuencia que se observa entre muchas microempresas de alcanzar escala. Muchas de dichas firmas son propensas al riesgo y no están dispuestas, por muchas razones, a ampliar el negocio. Puede que diversifiquen actividades como un mecanismo para contrarrestar el riesgo prefiriendo manejar diversos portafolios de pequeñas actividades antes que crecer en una sola. Como lo declaró un participante en la conferencia electrónica, la producción y/o el empleo tiende a llegar a un “estado estable;” la empresa no crece y el tamaño promedio de los créditos se estanca así como la demanda por otros servicios. Las empresas que se “gradúan” de microempresas a PYMES son limitadas.

La demanda de créditos recibe una mayor respuesta de oferta del mercado en algunas actividades económicas que en otras. El crédito para los agricultores tradicionales, que son cultivadores que dependen de la lluvia para nutrir su agricultura, ha sido durante mucho tiempo el dominio de los Bancos estatales de desarrollo en muchos países, los cuales siguen las políticas de desarrollo del sector para esos mismos países. Otros proveedores de servicios financieros que invierten masivamente en agricultura limitan los porcentajes de sus portafolios que se invierten en agricultura tradicional a ciertos niveles, o buscan otras fuentes de ingresos dentro del sector rural como una medida prudente para manejar el riesgo.

“Donde existen proveedores de microfinanzas, en su mayoría se encuentran limitados a economías rurales diversificadas y a clientes con una variedad de fuentes de ingreso. Las áreas rurales que no están densamente pobladas o que dependen de unas pocas actividades agropecuarias principales, generalmente han sido evitadas por las IMF debido a costos más altos de transacción, riesgos de precio y productividad, ingresos de los clientes que dependen de las estaciones y limitaciones de garantías prendarias inherentes al sector agrícola. Las metodologías convencionales de microcrédito dependen fuertemente

en préstamos a corto plazo con re-pagos frecuentes y regulares lo que no cuadra del todo muy bien la naturaleza estacional de las cosechas o de producción de la ganadería (excepto para la avicultura)... se requiere flexibilidad en los desembolsos de los préstamos y en sus pagos, de tal forma que la financiación esté lista cuando los granjeros la necesiten y para que los pagos se ajusten al ingreso proveniente de la venta de sus productos” (CGAP, 2004, pág. 1).

Punto 3.

Comprometer la confianza en las instituciones financieras

La experiencia previa de un cliente con los servicios financieros proporcionados por instituciones y fuentes informales va a tener un efecto importante sobre la buena disposición para utilizar dichas instituciones otra vez. Por otro lado, la exposición previa a los servicios financieros institucionales parece tener una influencia positiva en la demanda de servicios adicionales. A mayor exposición, la ilustración financiera del individuo aumenta. Los clientes más entendidos tienen mayor capacidad para tomar decisiones relativas al acceso a los servicios financieros que estén basados en características tales como la calidad del servicio y su precio. Por otro lado, la exposición previa a fuentes formales (o informales) de financiación también puede tener un impacto negativo sobre la demanda. Las razones para esto pueden caer en dos grandes áreas — el comportamiento de los proveedores de servicios financieros y el ambiente económico en el cual operan.

Las relaciones personales con los clientes

Los clientes limitarán el uso de instituciones financieras formales por una diversidad de razones que pueden incluir conocimiento de corrupción, robos y una mala gestión de la institución, la forma como su personal trata a los clientes, la claridad de las reglas y los procedimientos que se les pide seguir a los clientes. El uso también se limita cuando los clientes anticipan influencia política en el proceso de toma de decisiones por parte de la institución financiera, o cuando les preocupa la actitud de la organización en cuanto a la confidencialidad.

En muchos casos, los clientes personalmente han perdido sus ahorros o han sabido de otros clientes que los han perdido a manos de instituciones financieras así como en organizaciones comunitarias de ahorros o en fondos de crédito. Otros han sido testigos de la captura de fondos de crédito por la elite local o han experimentado la incapacidad de las asociaciones financieras basadas en membresías, debido a la mala administración de personal mal entrenado o por gerentes voluntarios que han sido extraídos del grupo de miembros. Las personas pobres o de bajos ingresos han sido vulnerables a esquemas fraudulentos, a robos realizados por operadores catalogados como de “vuelo nocturno” y otras estafas como los esquemas de pirámides. Las malas experiencias no se olvidan fácilmente y forman barreras importantes para la demanda de servicios financieros formales.

En este sentido, dos estudios que se llevaron a cabo en África señalaron dos percepciones positivas acerca de las instituciones financieras, las cuales fueron identificadas como lugares donde se guardan los ahorros. Un estudio sobre microahorros en África reveló que el 99% de los clientes que ahorran en el sector informal reportaron que habían perdido parte de sus ahorros, mientras el 15% de aquellos que ahorran en el sector

formal reportaron que habían perdido parte de sus ahorros. El sector formal, para quienes cuentan con la suerte suficiente de tener acceso a él, ha sido más seguro tanto en términos de la probabilidad de perder los ahorros como en términos de pérdida relativa (suma ahorrada contra suma perdida). Los que no tienen otra opción sino ahorrar en el sector informal son más propensos a perder alguna suma de dinero, probablemente hasta un 25% de lo que tenían ahorrado allí (Wright y Mutesasira, 2002, pág. 14). En el segundo estudio, FinScope en Sudáfrica, anotó que la actitud de los clientes hacia los Bancos fue por lo general más positiva teniendo como característica principal la percepción de seguridad. El estudio anota que el 73% de los entrevistados (incluyendo un 77% de los “no bancarizados”) colocarían una suma “relativamente grande” en un Banco comparado con sólo el 2% en un *stokvel*, un club comunitario informal de ahorros y crédito. (FinScope, 2004, pág. 11).

Sin embargo, los Bancos no siempre son vistos como entidades que operan de manera transparente. La corrupción de bajo nivel, donde los cajeros de los bancos les solicitan “cargos adicionales” a los depositarios y los asesores de crédito solicitan participación de las ganancias de los préstamos, es algo bastante común en muchos países. Esto no parece ser una limitación importante a la demanda: los clientes pagan estos cargos para retener el acceso a los servicios aunque no les gusta hacerlo.

A los clientes tampoco les gustan otros tipos de maltratos por parte del personal del Banco. Con frecuencia los empleados bancarios no son gente amable. A veces pueden ser abiertamente descorteses o pueden discriminar contra las personas de bajo nivel socioeconómico o de diferente origen cultural, o incluso contra aquellos que hacen pequeños depósitos o pagos de préstamos en billetes viejos y gastados, en sumas pequeñas. Los clientes pobres entonces limitan el uso que hacen de la institución tal como lo ilustra Hasan, un “granjero casi-pobre” de Bangladesh:

“... al comienzo [él] nos dijo que mantiene el efectivo en el Banco... después, cuando lo conocimos mejor, nos dijo que el efectivo lo guardaba donde uno ‘guarda dinero’— un amigo con un almacén en el mercado. No sólo era más conveniente hacer banca con este mercader que con el Banco altamente burocratizado, sino que Hasan también confesó que pensaba que era más sabio mantener los ahorros lejos de la institución donde había obtenido el préstamo, en caso que el gerente confiscara los ahorros” (Rutherford, 2004, pág. 58).

Otras prácticas que limitan la demanda de los clientes pueden operar a nivel de políticas institucionales, tales como cambiar las reglas sin previo aviso, mantener unas reglas ambiguas o ignorarlas. “La contabilidad puede ser descuidada; los clientes pueden perder una proporción de sus ahorros al cerrar sus cuentas. Las IMF con frecuencia incumplen su palabra, prometiendo préstamos para mantener contentos a los clientes y después inventarse excusas” (Rutherford, 2004, pág. 74).

La interacción con el gobierno es otro factor que inhibe a los potenciales clientes de acceder a las fuentes institucionales de financiación. Muchos clientes potenciales se sienten más seguros por fuera de la supervisión de las autoridades evitando las instituciones formales. Sus negocios pueden no estar registrados o no tener los permisos requeridos. Un individuo o un negocio pueden estar evadiendo sus impuestos. El aproximarse a una institución formal implica entrar al sistema formal que los clientes potenciales prefieren evitar, o que pueden no estar preparados para vincularse a él. Por otro lado, existe el sentimiento de que la ley y el gobierno no actúan justamente. Tal como lo anotó un participante afri-

cano a la conferencia electrónica: “Los ricos siempre tienen acceso a las facilidades de su escogimiento, mientras que la ley y las políticas están hechas para asustar a los pobres.”

Finalmente, algunos de los clientes potenciales no están contentos con algunas de las convenciones que se siguen. Estas pueden ser justas y legítimas, pero aún así, hacen que algunos clientes potenciales hagan una pausa antes de pedir prestado o invertir. Este es particularmente el caso de las prácticas de recaudo de la deuda cuando acarrear un riguroso cumplimiento de un plan de pagos semanal, o las que pueden causar la vergüenza de toda una comunidad o la venganza de un grupo de pares cuando se incumple en el pago de un crédito grupal. Con frecuencia los prestatarios se sienten desanimados cuando hay medios bien intencionados, pero invasivos, o cuando existen técnicas en la comunidad de préstamo en grupo que abiertamente califican la solvencia personal en los poblados, o revelan las sumas que se han prestado a los demás exponiendo a los potenciales clientes al escrutinio de sus vecinos y posiblemente a relaciones de explotación con las autoridades locales.

Impacto de los desarrollos financieros nacionales

El miedo de los clientes cuando ahorran en una institución financiera, es perder sus ahorros. Lo anterior puede ser el resultado de una crisis en una institución financiera en particular, dentro del gran sector financiero, o de la economía como un todo. Ejemplos de este último caso incluyen la inflación que erosiona el poder adquisitivo de los fondos en depósito. Otro ejemplo es el bloqueo del retiro de fondos de un banco en crisis o reducir el valor de los fondos cuando se permite su retiro. Ya sea por razones administrativas o por razones inflacionarias, se debería considerar como una crisis importante cuando se confiscan los ahorros financieros de un hogar.

Esto ha sucedido, sin embargo, en varias ocasiones especialmente en América Latina. Como resultado de lo anterior, se dice que los depositantes no son tan confiados como lo son sus contrapartes en países industrializados o en las economías emergentes de Asia, donde los depositantes creen que el valor real de sus depósitos será preservado. En otras palabras, los depositantes en América Latina reaccionan cuando una crisis amenaza y proceden a retirar su fondos en masa, creando un pánico sobre los Bancos que surge de su temor personal a sufrir una pérdida cuando la crisis estalla, lo que en realidad ha sido el caso históricamente. También se dice que refleja una falta de confianza en la capacidad de las autoridades de manejar la crisis financiera de una forma efectiva, justa y oportuna (Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, pág. 71).

La preocupación central de los prestatarios es no tener un acceso continuado al crédito y tener que enfrentar las consecuencias. Una experiencia en Sudáfrica ilustra cómo los prestatarios posponen el día en que tienen que ajustar cuentas, lo más posible, cayendo en una deuda cada vez mayor en la medida que los prestamistas lo permitan. Siendo ese el caso, una creciente marea de préstamos entre trabajadores asalariados, pertenecientes a un nivel bajo o mediano, que se inició en 1993, llegó a una suspensión repentina en el 2000 cuando el gobierno revocó el permiso para ciertas prácticas, incluyendo la deducción automática por nómina, para el pago de la deuda contraída por los empleados públicos, del cual dependían los microprestamistas. Los prestatarios que no tenían problemas para obtener préstamos, incluso para pagar otros préstamos, de repente se encontraron sin acceso a más crédito. Los Bancos quedaron con grandes carteras en mora que habían sido respaldadas por el método de garantía

de deducción por nómina que parecía ser seguro pero que ahora ya no existía. Al final, dos grandes Bancos con grandes carteras de microfinanzas fracasaron, el sector de Bancos pequeños se encogió, se disminuyó la competencia a nivel de banca minorista y los márgenes promedio de los Bancos sobre préstamos crecieron (Porteous, 2004, págs. 50 a 51). Parecería que los prestatarios también fueron castigados. Tal vez este fue también el resultado para los prestatarios en Bolivia, donde la crisis incluyó una revuelta de deudores, una prolongada negociación de alivio de la deuda, así como una sacudida a los prestamistas de consumo quienes se habían lanzado al mercado de las microfinanzas sin entenderlo (véase el Recuadro II.3).

Punto 4.

Que el producto sea atractivo es importante

Cuando hablamos de “demanda” de servicios financieros, estamos realmente discutiendo qué tipos de productos y servicios financieros les gustaría comprar a los clientes y en qué cantidad. Tanto los servicios financieros en sí mismos, como la forma en que se mercadea su disponibilidad son cruciales en este aspecto. Para ampliar el acceso a aquellos que están excluidos, los proveedores de servicios financieros tienen que superar las dificultades de llegar al mercado con información acerca de sus productos y servicios. Van a necesitar enviar mensajes muy específicos a segmentos muy particulares del mercado. El brindar mejor información a los clientes ayuda a entender mejor las características del producto, sus beneficios y obligaciones. El requisito final es proporcionar los productos que los clientes necesitan, quieren y valoran lo suficiente para pagar por ellos. Aunque no es factible introducir una extensa discusión sobre las variedades de producto, se pueden hacer algunas observaciones sobre aspectos de las categorías generales de productos de ahorro, crédito y servicios de pago y seguros.

Cuentas de ahorro

Tal como se anotó en el Capítulo I, el servicio financiero que más demanda tiene a nivel global son los ahorros seguros. Cuando no se cuenta con instituciones financieras (e incluso cuando se cuenta con ellas) los individuos con frecuencia ahorran a través de medios informales tales como métodos de ahorro rotativo y asociaciones de crédito (ROSCA, por sus siglas en Inglés). También ahorran escondiendo el efectivo o en algunos lugares dando su efectivo a “cuidadores de dinero” que pueden ser comerciantes locales, un prestamista o un vecino. Las personas a menudo pagan un cargo por este servicio, que en esencia constituye una tasa de interés negativo, para mantener sus ahorros seguros. La gente también ahorra en formas que no son financieras, por ejemplo en joyas o en ganadería. En la mayoría de los casos, el ahorro no es un asunto de frugalidad sino un asunto de supervivencia en los tiempos difíciles así como para satisfacer una serie de compromisos sociales.

La pregunta, desde la perspectiva de un potencial cliente, es si existe oferta de servicios de ahorro institucionales adecuados y si los mismos son asequibles. En un reciente estudio sobre adultos urbanos en Brasil, por ejemplo, el 64% de las personas que no tenían cuenta en un Banco expresaron su interés de tener una. Entre las razones voluntarias para no abrir una cuenta, la respuesta predominante fue los altos cargos (Kumar, 2005, pág. xxiii). El problema continúa siendo un problema generalizado a lo largo de muchos países, aun cuando algunos Bancos e instituciones financieras debidamente licenciadas

Recuadro II.3

La sacudida del microcrédito en Bolivia

Después de la crisis de la hiperinflación de mediados de los años 80 y de las fuertes políticas de ajuste estructural que le siguieron, Bolivia vio un rápido crecimiento de la pequeña empresa, especialmente en el comercio, a medida que se derrumbaban tanto el empleo tradicional en la minería como las empresas estatales. El cambio económico proveyó una oportunidad de oro para que las microfinanzas atendieran este mercadeo emergente (Marconi y Mosley, 2005, pág. 3). Las primeras organizaciones de micro crédito trabajaron con las autoridades bancarias y los donantes para transformarse en Bancos y en intermediarios financieros no bancarios.

Los problemas surgieron cuando las compañías de crédito de consumo de Bolivia comenzaron a inundar el mercado del microcrédito a finales de los años 90. Como estas compañías de crédito no tenían el conocimiento y la experiencia para analizar la capacidad de pago del cliente, usaron el hecho de que una persona que solicitaba un crédito, había pedido prestado o tenía un crédito vigente con una IMF como prueba de su mérito crediticio (Von Stauffenberg, 2001, pág. 3). “Los clientes capitalizaron en la creciente competencia, con frecuencia mantenían dos o más créditos simultáneamente, prestando mucho más de lo que podían manejar. Algunos dejaron de hacer los pagos, o peor aún, comenzaron un ciclo de préstamos usando lo que obtenían de un crédito para pagar otro” (Rhyne, 2001, pág. 2).

Esta situación de exceso de préstamos coincidió con el inicio de una gran recesión y los prestatarios se encontraron atrapados en deudas que se dispararon a proporciones de crisis. Bolivia comenzó a experimentar una gran desestabilización social con protestas masivas acerca de los precios de los servicios públicos básicos, como el agua y la electricidad. “Las microfinanzas, también sintieron la ira de los desposeídos. Las relaciones con los clientes empezaron a agriarse en la medida que los asesores de crédito comenzaron a emplear más tiempo tratando de recaudar con halagos los dineros adeudados por los clientes, viéndose enfrentados a muchas deudas y a una demanda reducida (Rhyne, 2001, pág. 2).

En esta atmósfera políticamente cargada, se formaron dos “asociaciones de prestatarios” que explotaron el creciente desespero de la gente. Ambas asociaciones trabajaban con base en el mismo principio: por una tarifa fija de membresía de Bs. 50 (aproximadamente \$8.50 dólares de los EE.UU.), prometieron el alivio de la deuda a través de revueltas de los prestatarios. Su atractivo fue poderoso y el número de miembros se disparó. No fue sorpresa que, en vista de las inminentes elecciones municipales, los partidos políticos se sintieran atraídos hacia una causa que disfrutaba de tan obvio apoyo popular (Rhyne, 2001, pág. 2).

Poco después, las asociaciones de deudores pusieron a sus propios líderes en la cárcel. En una de las asociaciones los líderes, de manera ilegal, cobraron los pagos de amortización de la deuda, que se les adeudaba a los microprestamistas, y los usaron para hacer nuevos préstamos. En otra asociación, los líderes hicieron mal uso de los recursos de membresía, un delito menos espectacular, pero fue suficiente para su destitución. Después de unos pocos meses, las asociaciones resurgieron con nuevos líderes. Además de la condonación de la deuda, sus demandas incluían prohibiciones contra ciertas prácticas de cobro, períodos de gracia extendidos, mayores plazos para los préstamos y tasas de interés del 2% anual. Las tácticas escalaron y el ejemplo más extremo puede ser el de julio de 2001

cuando los manifestantes, llevando dinamita, tomaron la Superintendencia Bancaria, manteniendo a los empleados como rehenes y amenazando con volar el edificio (Rhyne, 2001, pág. 2).

La principal consecuencia ha sido la politización de las microfinanzas, ya que los micropréstamos fueron reprogramados en respuesta a las demandas de los “carteles de deudores”. La experiencia también apunta a importantes lecciones acerca de las técnicas de gestión del riesgo para todos los proveedores de crédito que trabajan en el mismo sector de mercado y la importancia de una infraestructura para compartir información, tal como las centrales de crédito, que existen en mercados maduros donde un número de organizaciones compiten activamente. La experiencia boliviana también apunta a las lecciones acerca de la relación entre los proveedores de servicios financieros y sus clientes. Si bien los Bancos de microfinanzas capotearon la crisis y continuaron su expansión, aunque con pérdidas históricas, los prestamistas de crédito de consumo no pudieron mantener la lealtad de sus clientes, experimentaron altas tasas de mora en los pagos, y todos menos uno, cerraron. Las ONG de microcrédito tuvieron experiencias diversas, aunque a las que mejor les fue parece que habían sido organizadas por mujeres con base en el modelo de “banca comunitaria” haciendo responsable a la comunidad por el pago de la obligación, lo que incluye facilidades de préstamos de emergencia para los miembros como una forma de seguro limitado (Marconi y Mosley, 2005, págs. 7 a 12).

han respondido diseñando productos que buscan ser atractivos y accesibles. En Sudáfrica, el sector de la Banca privada ha desarrollado una “Cuenta Bancaria Básica” o cuenta *Mzansi*, que no tiene cargos generales y que causa un cargo fijo por transacciones que sobrepasen el tope máximo mensual permitido. La cuenta está limitada a pequeños saldos para desmotivar a los clientes regulares a que trasladen sus cuentas tradicionales a este nuevo tipo de cuenta (Porteous, 2004, pág. 34).

A mayor escala y con mayor experiencia, el Bank Rakyat de Indonesia ha construido una base de clientes de más de 25 millones de personas no sólo reduciendo la suma inicial de apertura de cuenta y saldos mínimos requeridos, sino también abriendo 3.900 pequeñas subsucursales en las que los clientes pueden hacer sus transacciones (Armendáriz de Aghion y Morduch, 2005, pág. 147). En la India, una forma de combatir la falta de incentivos para hacer un ahorro formal, debido a las distancias y al tiempo para hacer los depósitos ha sido el despacho de agentes de ahorros que recogen las pequeñas sumas de ahorros bajo un esquema de comisión supervisado por varios programas gubernamentales (Swarup y Bhattacharya, 2004, pág. 150 a 152). En otro enfoque, el ANZ Bank se asoció con el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas en las islas Fiji para hacer entrega de servicios bancarios a pequeña escala a más de 150 comunidades locales rurales y 100 escuelas. El programa se lleva a cabo en seis camiones que son autosuficientes en materia de electricidad, teléfono o infraestructura (Blacklock, 2005).

A los clientes no les gustan las cuentas de ahorro que no están bajo su control. Esto ha sido característico de los productos de ahorro de un número de organizaciones donde no se puede hacer el retiro de fondos en cuentas de ahorro obligatorias hasta que el individuo se retire del programa. Los ahorros obligatorios buscan, de manera muy amplia, “promover el hábito del ahorro” así como brindar una forma para que la operación de crédito introduzca un sustituto a la garantía prendaria. También sirven para movilizar fondos para operaciones de crédito si la institución está autorizada para servir de

intermediario. El Grameen Bank, el pionero de la metodología de crédito a grupos de clientes, exigió ahorro obligatorio complementario pero comenzó a cambiar su enfoque en el 2000 al introducir cuentas de ahorro y créditos más flexibles bajo el “Grameen Bank II” (Armendáriz de Aghion y Morduch, 2005, págs. 149 y 150; Rutherford, 2004, pág. 5; Yunus, 2002, págs. 4 y 5).

Productos de crédito

La innovación central en los últimos 25 años al incrementar el acceso al crédito para los pobres es, por supuesto, el microcrédito cuyos principios y características de producto son bien conocidos.⁷ Préstamos pequeños y a corto plazo que se repiten, creciendo con frecuencia a montos más grandes y permitiendo un uso relativamente no restringido, que fueran compatibles con los patrones de gastos e ingresos de hogares y empresas pobres. La motivación para el pago, así como la evaluación del riesgo, estaba incluida en el producto y en la tecnología de entrega a través de grupos de responsabilidad compartida, sustitutos de las garantías, basados en la reputación e incentivos de pago, que dependían del acceso repetido a los servicios.

Tan crucial como ha sido la revolución del microcrédito, no ha suministrado la gama completa de productos de crédito que necesitan los pobres. El préstamo de capital de trabajo tipo “talla única” implica términos inflexibles, ciclos de crédito rígidos y sumas que sólo son apropiadas para microempresas con una alta rotación o para aquellas que producen flujos de caja regulares de manera semanal o mensual. La inflexibilidad del producto limita su utilidad a las personas que operan negocios con flujos de caja irregulares o que requieren de sumas más altas (o menores) para darle apoyo a sus negocios. Los clientes pueden usar el producto de crédito inapropiado, pueden no calificar para él o simplemente deciden no solicitar el préstamo. Tal como se anotó anteriormente, no es un accidente que las organizaciones que ofrecen microcrédito eviten en gran parte los préstamos al sector agrícola.

El estrecho rango de productos que usualmente ofrecen los prestamistas de microcrédito, tampoco cumple con los ciclos de crédito que necesitan la mayoría de los hogares, particularmente para inversiones a largo plazo como, por ejemplo, la vivienda. Aunque, con alguna frecuencia, se encuentran préstamos catalogados de emergencia en algunas metodologías de crédito de grupos grandes y en cooperativas de crédito, son difíciles de encontrar en muchas instituciones financieras formales. Las ofertas de crédito también se ven limitadas por los diversos requisitos de parte de las microempresas o PYMES en crecimiento.

Las operaciones de microcrédito ofrecen préstamos con una tasa de interés más alta que la que ofrecen los Bancos comerciales a los clientes preferenciales. Esto refleja el alto costo de administrar una cartera conformada por muchos préstamos pequeños de cantidades pequeñas. Además, los clientes de microcrédito con frecuencia pagan una serie de costos ocultos por transacción. Por ejemplo, la asistencia a una serie de reuniones regulares o sesiones de capacitación de grupo, que son condiciones para acceder al crédito, significa que los clientes tienen que cerrar sus negocios durante estas sesiones, sacrificando ingreso y arriesgándose a perder clientes de manera permanente. Cuando los requisitos de documentación son excesivos, se imponen costos adicionales por transacción a los prestatarios, espe-

⁷ Para una revisión de los principios y prácticas del microcrédito, véase a Rhyne y Holt (1995). Para una revisión más profunda, acceder a UNCDF's *Microfinance Distance Learning Course*, disponible en <http://www.uncdf.org/mfdl>.

cialmente a aquellas personas que no entienden muy bien los formatos o que no pueden leer la letra pequeña de los contratos de préstamo. Los clientes se encargan de llevar los documentos donde escribanos para que sirvan de traductores. Estos costos ocultos, así como las comisiones y honorarios pagados a los funcionarios locales para que aprueben las solicitudes, pueden ser más altos que los intereses pagados sobre el préstamo (Morduch y Rutherford, 2003, pág.15; Robinson, 2001, págs. 210 a 213; Srivastava y Basu, 2004, págs. 13 y 14).⁸

Los operadores de microcrédito han sostenido durante mucho tiempo que el acceso al crédito es mucho más importante para los acreedores que recibir un subsidio para aliviar el costo total del servicio. La experiencia ha demostrado que, siempre y cuando las tasas de interés sean menores que las ofrecidas por las fuentes de crédito, a las que de otra forma podrían acceder los pobres, principalmente los prestamistas, y se pueda tener acceso al crédito en términos claros y sin obligaciones ocultas, habrá una fuerte demanda.

Muchos proveedores de microcrédito buscan sin embargo reducir los costos de transacción para el prestatario abriendo sucursales en lugares convenientes y exigiendo procedimientos estándar simples que se ajusten a las características de sus prestatarios. Los costos también tienden a bajar a medida que se construye la infraestructura física y humana –los dos factores más costosos en una operación de microcrédito. De hecho, la reducción de costos por transacción se encuentra entre los factores más importantes cuando se trata de aumentar la demanda de microcrédito.

Si bien los objetivos sociales de los proveedores de microcrédito llevan a muchos de ellos a buscar la reducción de costos mientras expanden el acceso, muchos observadores consideran que la competencia es una forma más confiable de cumplir con esos objetivos. En la medida que la competencia se incrementa para clientes cada vez más exigentes, las tasas de interés tienden a bajar debido a las presiones del mercado para disminuir los costos a través de una mejor eficiencia, mayor escala y nuevas tecnologías. “El mecanismo más poderoso para bajar las tasas de interés en las microfinanzas es la competencia. En mercados competitivos, la eficiencia ha mejorado y las tasas de interés han declinado” (Helms y Reille, 2004, pág. 11).

La competencia, sin embargo, puede demorarse mucho tiempo en darse para un mercado cualquiera o reducir muy lentamente los costos para el cliente. Las altas tasas de interés por lo tanto se han tornado en un asunto irresistible de discusión política en algunos países, particularmente durante épocas de decaimiento económico, cuando los prestatarios encuentran sus ingresos disminuidos, mientras el pago de sus obligaciones no ha cambiado. El resultado es con frecuencia un tope legislado a la tasa de interés que restringe las operaciones de microcrédito y su expansión a áreas y mercados de costos más altos (véase Capítulo V sobre la discusión acerca de tasas de interés). Ofrecer una gama más amplia de productos puede no ser económico o no estar en la capacidad actual de algunas instituciones financieras (véase Capítulo III). Por ejemplo, los préstamos a largo plazo por lo general requieren de garantías prendarias que a su vez requieren de evaluaciones apropiadas para establecer su valor en un período de tiempo razonable y la confianza de la institución financiera de que puede tomar posesión en caso de in-

⁸ Si bien la extensión de pagos por sobornos no está bien documentada, algunos estudios han anotado que los sobornos pueden ir de un 10 a un 40% de la suma prestada (Srivastava y Basu, 2004, pág. 14) y los costos por transacción, no relacionados con los sobornos pueden ser de un 20% de la suma prestada ya sea que se apruebe o no el préstamo (Robinson, 2001, pág. 211).

cumplimiento en el pago. Además, muchas operaciones de microcrédito pequeñas no pueden manejar diversos productos de crédito o satisfacer las necesidades de un capital de trabajo grande y de conceder préstamos sobre activos fijos. Existe por lo tanto una buena razón para que a las instituciones financieras, además de las organizaciones de microcrédito —incluyendo cooperativas de crédito, Bancos de ahorros, Bancos postales y Bancos comerciales— se les exija ofrecer una gama completa de servicios financieros a los pobres.

Servicios de pago

Un servicio valorado por lo clientes en todas partes es un servicio de pagos seguro, rápido y de bajo costo. Los clientes de ingresos más altos tienen una mayor necesidad de hacer pagos financieros como el pago de impuestos, de servicios públicos o de otros bienes y servicios. Aunque es poco probable que las personas de bajos ingresos tengan cuentas corrientes en los Bancos y hagan la mayoría de sus pagos en efectivo, parecen estar dispuestos a aumentar el uso de instrumentos financieros de pago, tales como las transferencias locales o internacionales de dinero. Esto en parte es cierto debido a que el sector financiero está cambiando rápidamente por los avances tecnológicos que hacen que este tipo de transacciones sea cada vez más factible y seguro. En parte también es la respuesta a un mayor escrutinio oficial sobre los servicios de pago, especialmente los internacionales, debido a las cada vez mayor preocupación sobre actividades de lavado de activos y financiación del terrorismo. En la medida que más transacciones se han movido para el lado del sector financiero formal, su alto costo ha recibido la atención política haciendo que la presión política baje los cargos que se cobran.

De hecho, la competencia entre muchas firmas financieras que han sido atraídas hacia estas nuevas oportunidades para lograr utilidades en las remesas de los trabajadores en el extranjero, ha obligado a que se reduzcan los cargos. El costo para transferir \$200 dólares de los Estados Unidos a destinos principales en América Latina había sido del orden de \$40 dólares a finales de los años 90 y mucho más costoso a otros destinos. Los residentes en el extranjero prefieren enviar su dinero a través de canales informales de transferencia. No sólo son estos últimos mucho más económicos que las transferencias formales, sino que también son más confidenciales aunque menos seguros. Para 2002, sin embargo, el costo de dicha transferencia se había reducido a la mitad, por lo menos en los principales medios que estaban evidenciando un rápido crecimiento. Donald Terry, Gerente de Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, que ha lanzado un número de proyectos innovadores para canalizar las remesas en instituciones a nivel de comunidad en la región, aseguró, en mayo de 2005, durante las consultas previas a la preparación de este libro, que: “De manera muy conservadora se calcula que el total agregado de remesas a América Latina y el Caribe a través de los canales formales durante esta década, sea de \$450.000 millones de dólares de los EE.UU., aun tomando la mitad de la tasa actual de crecimiento. Las cifras son asombrosas bajo cualquier escenario”

Un ejemplo de las innovaciones técnicas que están impulsando el cambio en la industria, es el uso de tarjetas plásticas recargables de valor almacenado. Esta modalidad está empezando a coger impulso para hacer y recibir pagos, para compras por parte de comerciantes, y como una forma de atender a las personas “desbancarizadas” de bajos ingresos. Las tarjetas se pueden poner a disposición de individuos aunque no tengan cuentas bancarias porque los fondos pueden ser transferidos a las tarjetas por terce-

ros, incluyendo empleados y familiares, en otros países en el cual exista un programa asociado a través del cual se pueda iniciar la transferencia (Jacob y otros, 2005).

En muchos países, las viejas tecnologías retienen sin embargo su rol en la realización de pagos, incluyendo las del sistema postal, que es la institución con la más amplia presencia física en la mayoría de los países. Por supuesto el uso de diferentes sistemas de pago difiere según el país. En países donde los residentes dudarían sobre el uso del sistema postal para enviar por correo cualquier cosa de valor es poco probable que lo usen para transferir dinero. En otros países el sistema postal es ampliamente considerado como un sistema seguro, aunque con frecuencia burocrático, y donde existen los Bancos postales ofrecen un rango de servicios financieros directamente afiliados (véase Scher y Yoshino, 2004, sobre una serie de experiencias en Asia).

No obstante están ocurriendo cambios en los sistemas basados en el servicio postal. La forma tradicional de hacer un pago o una transferencia de fondos en el sistema postal, el giro postal, está siendo superada cada vez más por otras transferencias financieras postales tales como las cuentas de “giro” electrónico en países donde se mantiene este sistema. La Unión Postal Universal facilita las transferencias tanto tradicionales como las transferencias nuevas entre países miembros, y Eurogiro, una red internacional principalmente de sistemas financieros postales, se ha desarrollado como un instrumento alternativo estándar para las transferencias internacionales.

Además, el Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito (World Council of Credit Unions — WOCU) ha desarrollado un sistema de pagos transfronterizo para sus miembros llamado *IRnet* que les permite a los emigrantes hacer remesas a bajo costo. También, una asociación global con MoneyGram ha añadido cooperativas crediticias como remitentes. Asociaciones de instituciones financieras como La Caixa en España o grandes Bancos de los Estados Unidos (Citibank, Bank of America y Wells Fargo) con Bancos de América Latina han tomado grandes iniciativas. Otros desarrollos han tenido lugar en Singapur, Malasia y las Filipinas, dirigidas a perfeccionar el proceso de remesas. Iniciativas de compañías de tarjetas de crédito, como VISA, ofrecen también nuevas opciones para remesas (IMF, 2005, pág. 33).

El dinamismo del mercado se puede ver en Asia y también en América Latina, según lo indica la experiencia de las Filipinas. Además de las compañías tradicionales de transferencia de dinero, los nuevos participantes en el mercado filipino incluyen un número de Bancos establecidos en el extranjero, compañías de servicios de remesas basadas en Internet y sistemas de transferencias basados en teléfonos móviles. Los nuevos jugadores traen a la industria más alianzas con compañías de tarjetas, Bancos, compañías de seguros y de telecomunicaciones. Algunas van más allá de ofrecer simples servicios de remesas para trabajadores emigrantes al vincular a las familias por medio de programas de sustento y franquicias —tal como lo implementó un Banco de ahorro filipino— o al vincular a los marineros a un producto de inversión y ahorro —tal como lo implementó una gran compañía de seguros filipina (Asian Development Bank, 2004, pág. 44).

Si bien los nuevos servicios de pago electrónicos son un fenómeno primordialmente urbano, efectuar pagos a residentes en áreas rurales —“recorrer la última milla”— sigue siendo un desafío. Sin embargo, tal como lo ilustran los casos de Camboya y Ghana, las finanzas pueden seguir rápidamente el desarrollo físico de la infraestructura y atender las áreas rurales con una nueva tecnología:

“el Banco ACLEDA descubrió una demanda latente por transferencias locales de dinero al incrementar la presencia de sucursales y presencia de servicios postales. Éstos siguieron el desarrollo de la infraestructura de carreteras y telecomunicaciones a las aisladas provincias de Camboya. Redes en línea en áreas menos aisladas, les permitían a los clientes enviar dinero a los parientes en los poblados, y a las empresas micro y pequeñas el envío de pagos a los proveedores y recibir transferencias de los compradores. Este sistema reemplazó el sistema informal, de usar a los amigos y a los taxis para el transporte de efectivo, — un sistema que a menudo era poco confiable e inseguro. El uso del producto creció de 1.000 transacciones en 2000, lo que era muy atractivo para proyectos de desarrollo e instituciones que envían fondos a sus oficinas en pueblos rurales, a 50.000 en 2004. El tamaño promedio de la transacción decreció en casi un 260% lo que muestra una mayor penetración del mercado de transacciones más pequeñas, particularmente de trabajadores de fábricas urbanas que envían parte de sus salarios a sus hogares en el pueblo” (Clark, 2005, págs. 194, 224 y 225).

El Banco Apex es la tesorería central para los Bancos rurales de Ghana, una red de más de 100 Bancos que representan más de 400 puntos de servicio, algunos en pequeños poblados de no más de 500 habitantes. Estudios de mercado en las áreas rurales atendidas por estos Bancos revelaron que los clientes tenían dificultad para acceder a las transferencias que venían de las áreas urbanas en Ghana. Las acciones de los criminales estaban haciendo las cosas extremadamente difíciles para los comerciantes que llevaban grandes sumas en efectivo consigo para efectos de negocios...El Apex Bank desarrolló el ‘Apex Link’, un sistema nacional de transferencia de dinero. El servicio usa un software propietario para administrar las transferencias de dinero entre Bancos rurales por medio de mensajes codificados que se envían por teléfono, fax o correo expreso. El tiempo para completar la transacción va de 15 minutos a 24 horas y las transferencias se pueden hacer en efectivo o desde una cuenta, haciendo que el servicio sea accesible tanto para clientes como para no clientes” (Isern y colaboradores, 2005, pág. 5).

Seguros

Los seguros son por tradición un servicio financiero no bancario, pero ha sido uno que hasta el momento ha encontrado un mercado más pequeño en los pobres y en la población de bajos ingresos, que el crédito y los ahorros. Los seguros son un tipo de servicio financiero fundamentalmente diferente al del ahorro y el crédito, que requiere de un conjunto de habilidades, entrega financiera y experiencia institucional diferentes.

Con lo siglos, las personas en las comunidades pobres y de bajos ingresos han reunido sus recursos para ayudarse unos a otros en tiempos difíciles. Por medio de sociedades funerarias, de ROSCA y de fuertes redes comunitarias y sociales, tales como el sistema de “un amigo necesitado” en Uganda, y la cultura de “trabajar conjuntamente” de Kenya, la gente ha creado mecanismos que les ayudan a manejar los riesgos financieros en sus vidas (McCord y Osinde, 2003, pág. 1). Sin embargo, estos importantes sistemas comunitarios por lo general ofrecen servicios muy específicos y no movilizan recursos lo suficientemente

grandes para proteger a la gente contra pérdidas provenientes de una diversidad de eventos frecuentes tales como enfermedad, pérdida de las cosechas, sequía, accidentes y pérdida de la propiedad o de activos productores de ingreso.

Si la población cubierta por el seguro fuera visualizada como una pirámide de trabajadores y empresarios que pudieran hacer pagos regulares de primas o a cuyo nombre se puede realizar dichos pagos, entonces sería como se ilustra en la figura del Recuadro II.4. El grupo de población con mayor vulnerabilidad se encuentra por lo general por fuera de la economía formal y por fuera de la pirámide. Más de 2.000 millones de personas en todo el mundo no están cubiertas por ninguna clase formal de protección de seguridad social. Los trabajadores de la economía informal usualmente no tienen acceso a servicios de seguro. La necesidad más apremiante es usualmente un seguro de salud (CGAP, 2003, pág. 29).

Una respuesta es los microseguros, una línea de seguros relativamente reciente:

“Los microseguros constituyen la protección de las personas de bajos ingresos contra peligros específicos a cambio del pago de una prima corriente que es proporcional a la probabilidad y al costo del riesgo involucrado. Las personas de bajos ingresos pueden usar el microseguro, donde se encuentre disponible, como una de las muchas herramientas para manejar el riesgo. Otras herramientas incluyen sistemas de apoyo mutuo basados en la comunidad; reducir y evitar el riesgo; acceso a otros servicios financieros de manejo de riesgo tales como los ahorros y préstamos de emergencia; y opciones de protección social disponibles a través del Estado. Juntas, estas herramientas forman una compleja matriz por medio de la cual las personas de bajos ingresos pueden manejar sus riesgos” (CGAP, 2003, pág. 1).

El microseguro no consiste en simplemente reducir los productos comerciales de seguros; requiere de productos nuevos y diferentes que respondan específicamente al mercado de bajos ingresos. Los riesgos que confrontan las personas pobres son muy parecidos a los de la mayoría de los individuos pero con una mayor frecuencia y con un impacto financiero relativamente mayor. Como las personas de bajos ingresos con frecuencia viven y trabajan en áreas de mayor riesgo, están endémicamente expuestos a un riesgo relativamente más alto. Puesto que tienen poco dinero, si lo tienen, para responder a un riesgo, su vulnerabilidad se exagera aún más (CGAP, 2003, pág. 30).

En África oriental, como en otras partes, se están utilizando algunos modelos para la entrega de microseguros en materia de seguro de salud. Estos modelos incluyen hospitales y clínicas que han creado cubrimiento prepagado o un fondo de cubrimiento de riesgo que opera en sus propias instalaciones. Por ejemplo, BRAC y el Banco Grameen en Bangladesh usan modelos similares pero manejan sus propias clínicas, u ofrecen cuidado de la salud y seguros de manera independiente (Ahmed y colaboradores, 2005). Otros enfoques incluyen modelos basados en la comunidad de propiedad de sus miembros y manejados por miembros que absorben el riesgo, o instituciones financieras minoristas u organizaciones administradoras de salud que asumen el riesgo, o una sociedad donde el asegurador retiene el riesgo (McCord y Osinde, 2003). Los aseguradores en salud, que intentan proporcionar servicios a los pobres, todavía luchan por encontrar un equilibrio entre ofrecer una amplia cobertura para satisfacer las necesidades de los clientes y cobrar unas primas razonables. En general estos servicios no se brindan aún sobre una base sostenible.

Un número de proveedores de servicios financieros y aseguradores regulados también está comenzando

Recuadro II.4 **La pirámide de los seguros**

El Grupo de Trabajo sobre Microseguros de CGAP ha hecho una ilustración de la gama de modalidades para la provisión de seguros en lo que ha llamado la "pirámide de los seguros" la cual comprende::



El Seguro Social está en la base de la pirámide y brinda el cubrimiento más amplio. Las definiciones del seguro social varían enormemente, pero por lo general tienen dos elementos necesarios: han sido establecidos a través de un proceso político y son obligatorios para todas las partes concernientes. Pueden estar financiados por las ganancias de los impuestos generales, por impuestos especiales, por gravámenes o cargos especiales y son administrados por instituciones gubernamentales, por instituciones de propósito especial o del sector privado. Por lo general brindan cierto nivel de compensación en los ingresos en caso de accidentes de trabajo, enfermedad, incapacidad, retiro, desempleo, licencias de maternidad (y paternidad) así como pagos para ayudar en la rehabilitación.

Seguros negociados colectivamente, se ofrece a muchos grupos de empleados y cubre diferentes tipos de seguros —de vida, salud, suplementarios por accidente y enfermedad, beneficios de retiro y otros— que se acuerdan por medio de negociación colectiva entre los sindicatos y las asociaciones de empleadores, empresas o el gobierno (servicio civil).

Otros grupos de seguros se ofrecen a través de varios grupos afines — sindicatos, asociaciones profesionales, cooperativas, grupos religiosos y otros. La cobertura del seguro puede ir desde los esquemas tradicionales de seguros de vida de grupo, a través de una variedad de productos, hasta incluir seguros especiales que necesitan miembros de ciertas asociaciones gremiales (por ejemplo los comerciantes de pescado). Estos esquemas pueden variar enormemente en su estructura e ir desde planes obligatorios para todos en un grupo en particular y con una prima que se paga centralmente, hasta planes donde el ingreso es voluntario y donde cada individuo paga su prima.

Seguros individuales son ofrecidos por compañías de seguros públicas y privadas. Los seguros individuales por lo general cubren vida, salud, automóviles y otras necesidades individuales. Las compañías de seguros cobran sus primas directamente a sus asegurados.

En la base de la pirámide, vemos los planes obligatorios que cubren grandes segmentos de la población y que son los menos costosos de administrar ya que no requieren del reaseguro tradicional. Entre más se sube en la pirámide, se incurre en más gastos de mercadeo y venta, entre más reaseguro se requiere, los costos de las transacciones son mayores y la operación del plan se hace también más costosa (CGAP, 2003, págs. 27 a 29).

a ofrecer productos de seguros al mercado de bajos ingresos. Por ejemplo, AIG, una aseguradora mundial, trabaja con casi todas las IMF en Uganda cubriendo a 2.9 millones de personas con microseguros por muerte accidental. Las aseguradoras reguladas como Delta Life (Bangladesh) han reducido los servicios de seguros y ofrecen un producto de ahorros a largo plazo (anualidad) con seguro de vida con un prima al alcance de la gente pobre (Cohen y McCord, 2003, pág. 2). El producto de dotación de Delta es versátil, logra reunir las ventajas del ahorro en pequeñas sumas, la habilidad de prestar contra el valor de entrega del contrato, y seguros (McCord y Churchill, 2005, págs. 55 y 56). Más de medio millón de guatemaltecos tienen acceso a un seguro de vida y 54.000 tienen una póliza de microseguro para servicios funerarios y cobertura de accidentes a través de COLUMNA, una compañía de seguros creada por uniones crediticias de Guatemala. Casi el 90% de los clientes de COLUMNA son miembros de 35 cooperativas crediticias afiliadas a la Federación Guatemalteca de Cooperativas de Crédito; la mayoría vive en áreas rurales y trabaja en la agricultura y en la economía informal (Herrera y Miranda, 2004, pág. 3).

El tipo más común de microseguros que se ofrece a través de instituciones de crédito es el seguro de vida que sirve más para proteger al prestamista que para reducir la vulnerabilidad del prestatario. Con frecuencia es de carácter obligatorio. Estas pólizas de seguros pagan las sumas pendientes de pago en un préstamo en caso que el prestatario llegara a morir o quedara incapacitado. El costo del seguro usualmente se integra en los cargos del préstamo y el prestamista puede manejar el programa de seguros a través de un fondo especial de reservas generado por los cargos o puede subcontratar este riesgo con agentes o compañías especializadas en seguros. En reconocimiento a la complejidad del negocio, los Bancos de ahorros tienden a subcontratar el diseño y administración de dichas pólizas con una entidad separada que puede ser una compañía de seguros de propiedad del Banco de ahorros (WSBI, 2004, págs. 27 y 28).

Así como el producto de Delta Life que se ofrece en Bangladesh, hay otros productos de seguros vinculados a ahorros, mayormente pólizas de seguro de vida que acumulan “valor en efectivo” sobre el cual el ase-

gurado puede solicitar un préstamo o retirar dinero. Estas pólizas incluyen planes de ahorros contractuales con un componente de seguros, de tal forma que si el ahorrador muere antes de alcanzar la meta de ahorro, la póliza paga la parte faltante (para vivienda o para la educación de los hijos). Estas pólizas son ofrecidas por aseguradoras reguladas tales como Delta Life, y un número de Bancos de ahorros que incluyen Banco-Estado de Chile, Banco Caja Social en Colombia, el Banco Gubernamental de Ahorros en Tailandia, y los Bancos de ahorros postales de Benin y Burkina Faso. Otros tipos de seguros son menos comunes aunque el Banco Caja Social por ejemplo ofrece una póliza llamada *póliza del hogar* que cubre daños a la propiedad y responsabilidad civil contra terceros (WSBI, 2004, pág. 29).

En algunos mercados, la introducción de los microseguros no ha sido un paso fácil. Algunos planes piloto de microseguros han encontrado que las personas con frecuencia prefieren el crédito y los ahorros a los seguros como una forma de reducir las vulnerabilidades contra eventos inesperados (McCord y Osinde, 2003, pág. 6).

“...el concepto de mancomunar el riesgo no está claro para muchos hogares pobres o subscriptores de pólizas de microseguros. No saben diferenciar entre prepago y seguros. Las primas se perciben fundamentalmente como un pago por un servicio al cual uno tiene derecho a acceder en un lapso de un año, y no como un plan de pagos a largo plazo para permitir el acceso a los servicios cuando se necesiten. La aclaración de este y de otros conceptos de seguros es primordial para el éxito de cualquier iniciativa de microseguros” (Cohen y Sebstad, 2004, pág. 51).

En otras palabras, la falta de claridad acerca de cómo funcionan los seguros, qué cubren y los procedimientos de reclamación, limitan la demanda de los clientes y de los clientes potenciales. La confusión está muy bien ilustrada con ejemplos de Kenya e India:

“Una de las damas de *Tusaidiane sisi kwa sisi* en el Sur B de Nairobi había asegurado su negocio contra incendio, pagó primas de Sh. 600 mensuales durante dos años, y de pronto ‘¡Todo ese dinero! Y dejé de pagar.’ Muchas personas no están seguras de estar obteniendo valor por el dinero si el riesgo no se presenta” (Cohen y Sebstad, 2004, pág. 52).

“Una prestataria había deducido 500 Rs. para un plan de seguros. Sin embargo no sabía para qué era, sólo que era una *vima* (seguro). Había estado gravemente enferma el año anterior y había gastado varios miles de Rupias en hospitalización y tratamiento. Sin embargo no presentó la reclamación pues no sabía que podía hacerlo. Nadie le había informado. [Otros clientes piensan] que el seguro sólo cubría problemas de salud. En los disturbios de 1995 y 1996 le habían incendiado la casa. No presentó ninguna reclamación, no pensó que tenía cubrimiento del seguro. [Otros encuentran que] el papeleo era difícil puesto que los doctores con frecuencia no dan recibos” (McCord y colaboradores, 2001, págs. 25 y 26).

La confusión de los clientes con respecto a los productos de seguros, lo que están dispuestos a pagar por ellos y cómo presentar una reclamación, se hace extensivo a muchos esfuerzos de microseguros. Desde

el punto de vista del proveedor, los microaseguradores están encontrando que la vía más promisorio para suministrar estos servicios es a través de sociedades con compañías de seguros que ya poseen las habilidades y la experiencia. Todavía existe una gran diferencia entre lo que las instituciones financieras consideran importante, por ejemplo un seguro por la vida del crédito, y lo que los potenciales clientes piensan que es importante, un seguro de salud, vida, propiedad y ganadería. En pocas palabras, el sector de seguros todavía está en una etapa incipiente en el suministro de servicios que los pobres y la población de bajos ingresos puedan encontrar atractivos para reducir su vulnerabilidad.

Conclusión

Hay un gran número, una diversidad y una complejidad de razones por las cuales los clientes pobres y de bajos ingresos no buscan — o no se les ofrece — más acceso a los servicios financieros formales. En algunos casos existe una demanda latente que los proveedores de servicios financieros innovadores pueden introducir en el mercado. En algunos casos la demanda no puede ser satisfecha por los productos financieros o las metodologías de entrega que están siendo ofrecidas actualmente. En todos los casos, los pobres y las personas de bajos ingresos quieren servicios financieros que se satisfagan sus necesidades para poder manejar mejor sus hogares y empresas. Estas necesidades no son sorprendentes: servicios financieros convenientes, asequibles, flexibles, permanentemente disponibles, confiables y seguros. En todos los casos, las instituciones financieras han sido más exitosas en liberar la demanda o en estimularla cuando “miran a través de los ojos de los clientes.”

En el próximo capítulo vamos a volcar nuestra atención sobre la parte de suministro y nos vamos a preguntar: ¿cuáles son las principales limitaciones que las instituciones financieras minoristas encuentran para el suministro de servicios a las personas pobres y de bajos ingresos?

Capítulo III

POR QUÉ LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS MINORISTAS PUEDEN ATENDER MEJOR A LAS PERSONAS POBRES Y DE BAJOS INGRESOS

*“La prueba reina de que los pobres son solventes
es que sus bancos también son solventes.”*

Entrevistado de una institución multilateral

Los servicios financieros que se ofrecen a los pobres y a los clientes de bajos ingresos en los países en vías de desarrollo han crecido rápidamente en las últimas décadas. La evidencia es que la demanda crece cuando los proveedores de servicios financieros entienden qué es lo que los clientes usan y valoran y entonces ofrecen los productos y los servicios que los clientes quieren comprar. Cuando estas operaciones funcionan con precios apropiados y estructuras institucionales eficientes, racionalizadas, pueden convertirse en negocios rentables que alcanzan la escala necesaria para ser jugadores cada vez más importantes dentro de un inmenso mercado. Y sin embargo, la mayoría de las personas pobres bancarizables del mundo todavía se encuentran desbancarizadas.

La pregunta crucial para las finanzas incluyentes es: ¿por qué, a pesar de la diversidad de instituciones y durante más de dos siglos de experiencia institucional, a las personas pobres todavía se les atiende tan mal? Los operadores de estos proveedores de servicios financieros son los gobiernos, las organizaciones cívicas independientes, los empresarios sociales y las empresas con ánimo de lucro. ¿Por qué no llegan a las personas más pobres?

Es ampliamente reconocido que un ambiente de política permisiva es una condición *importante* para aumentar el acceso, pero no es una condición *suficiente*. Además, el entorno comercial global afecta la voluntad de las instituciones financieras para otorgar crédito más allá de los préstamos prendarios a corto plazo. Más allá de estas consideraciones, aumentar el acceso a los servicios financieros para las personas -desbancarizadas y sub-bancarizadas requiere de innovación en los productos y en los medios de llegar a los clientes, mejorar la capacidad en las organizaciones minoristas, financiación adecuada, gestión experimentada y construir una infraestructura de apoyo.

Este capítulo se enfoca en las restricciones en el suministro a nivel de las instituciones financieras minoristas. Un examen de por qué el suministro no crece más rápido, o en más lugares, puede abordarse de maneras diferentes. Las restricciones incluyen las que son internas a la institución financiera y las restricciones que se encuentran en la infraestructura de apoyo, los marcos reguladores y las agendas políticas. Los capítulos IV a VI se enfocan en los factores externos a la institución financiera, incluyendo aquéllos en los mercados financieros, el marco regulador y el ambiente de la política. Aunque en cierto sentido esta división es artificial, los asuntos

que se discuten en este capítulo son los que, en gran parte, se encuentran bajo el control de las instituciones.

Una revisión de por qué las instituciones financieras minoristas han sido lentas en ampliarse en el segmento del mercado de los hogares y empresas pobres y de bajos ingresos, sirve dos propósitos dentro del diálogo nacional. Primero, puede ayudar a las partes interesadas a entender a qué partes de su propio mercado podrían decidir entrar las diferentes organizaciones y bajo qué condiciones. Segundo, la revisión puede ser útil para evaluar las prioridades para inversión.

Este capítulo está organizado alrededor de tres problemas principales:

- El primer tema trata las restricciones generales para aumentar el suministro, tales como las percepciones del mercado, las estrategias comerciales y las razones por las cuales las instituciones financieras minoristas deciden o no atender el mercado o ampliar los servicios en favor de las personas pobres y las empresas. Comprende una discusión de la diversidad de formularios legales y organizacionales.
- El segundo tema se enfoca en restricciones más detalladas que enfrentan los proveedores. Se tratan factores como las políticas de precios, el riesgo administrativo, la selección de productos para ofrecer, lograr economías de escala y alcance, y aumento de la eficacia.
- El tercer tema es uno que mira hacia el futuro. Trata sobre la pregunta de innovación, y por qué algunas instituciones son más dinámicas que otras. Se tiene en cuenta el asunto de la gobernabilidad.

Punto 1. Estructuras de rentabilidad, riesgo e incentivo

El punto de partida histórico para la participación de las “instituciones financieras alternas”⁹ en los servicios financieros para los pobres y las personas de bajos ingresos era que los bancos comerciales, la fuente normal de servicios financieros minoristas, no atendían esta clientela. En respuesta a esto crecieron las instituciones financieras alternas, incluyendo bancos estatales agrícolas, bancos de desarrollo, de ahorros y postales, cajas de ahorros de propiedad de los miembros e instituciones de crédito, y bancos locales y/o rurales de bajo capital, y el rango de bancos especializados y de compañías financieras que ofrecen microfinanzas (CGAP, 2004, pág. 2). Muchos fueron constituidos estatutariamente para ofrecer sólo servicios limitados, estaban restringidos a ser usados sólo por los miembros, o estaban orientados por los gobiernos para atender sólo sectores prioritarios de la economía, como la agricultura. Esto privó a la inmensa mayoría de personas pobres, incluyendo empresarios y hogares urbanos, de los servicios financieros, particularmente de crédito.

En las últimas dos décadas, la apertura financiera y otras reformas políticas en muchos países en desarrollo abrió espacios para innovación en tecnologías financieras (Westley, 1999; González-Vega, 2003, pág. 20). En otros países, los pioneros iniciaron el microcrédito como parte de estrategias para el alivio de la pobreza, no con el objetivo específico de vincularse al sistema financiero. En ambos casos, quizás por razones diferentes, bajo condiciones diferentes, muchas organizaciones aprovecharon la oportunidad de ampliar las fronteras del suministro financiero a las poblaciones no bancarizadas. Lo hicieron

⁹ El término “instituciones financieras alternas” se usa consistentemente con el estudio citado.

innovando en el mercado. Estos innovadores tempranos incluyeron ONG y ONG que se han transformado luego en empresas comerciales, cooperativas, bancos minoristas y redes nacionales de bancos minoristas estatales.¹⁰ No obstante, dado que el segmento del mercado de hogares y empresas pobres y de bajos ingresos es tan grande y está creciendo, el suministro de servicios financieros minoristas continúa quedándose atrás. De hecho, hay una percepción general de que las instituciones financieras alternas, a pesar de su alcance e infraestructura, probablemente atienden sólo a una minoría de la clientela para la que fueron creadas, y muchas sufren importantes limitaciones (CGAP, 2004, pág. 3).

Rentabilidad

La rentabilidad de atender hogares y empresas pobres es la preocupación principal para muchas instituciones financieras minoristas —las que tienen un “doble propósito” así como las que buscan aumentar al máximo las ganancias. Muchos proveedores de servicios financieros no buscan “aumentar las ganancias al máximo,” aunque “buscan una ganancia.” Por ejemplo, las cooperativas buscan brindar un retorno positivo a sus miembros a través de las cuentas de ahorro y los dividendos y construir reservas de capital para facilitar el crecimiento y asegurar la seguridad. Las ONG de microcrédito buscan usar las ganancias retenidas para ampliar sus carteras. Las instituciones financieras constituidas comercialmente, incluyendo las que se han transformado de ONG a instituciones financieras comerciales o especializadas, buscan ganancias por todas estas razones y también buscan brindar un retorno a los accionistas. Los Bancos de propiedad del estado, orientados comercialmente, buscan ganancias para no agotar la tesorería nacional, pero también para brindar un retorno positivo a los ahorradores que a menudo constituyen la mayor cantidad de sus clientes.

Los Bancos comerciales minoristas, de otra parte, buscan aumentar al máximo las ganancias. Sin embargo, las motivaciones pueden ser totalmente diferentes entre un Banco comercial minorista pequeño, local, privado y uno que se enfoque en atender a los clientes corporativos nacionales. Por contraste, algunas ONG, instituciones gubernamentales, proyectos de donantes y apoyados por el gobierno, no buscan ser rentables; su objetivo primario es servir como un canal para el desembolso de los fondos. Las organizaciones y proyectos de este último tipo con frecuencia se diseñan con una duración de vida limitada o se establecen para ser financiadas con una asignación de presupuesto designada.

Hay dos maneras de evaluar la rentabilidad de atender el extremo de bajos ingresos del mercado minorista. El primero es, si atender a los clientes pobres puede ser una empresa comercial rentable, y el segundo es, si es relativamente rentable cuando se compara con otras posibles líneas del negocio. Las principales preguntas que se hacen las instituciones financieras cuando evalúan la rentabilidad de entrar o ampliarse en este mercado son: ¿las personas pobres y de bajos ingresos presentan un mayor riesgo? ¿El negocio es lo suficientemente rentable? ¿Los incentivos que existen dentro de la cultura corporativa, el modelo comercial central y la estrategia de crecimiento, son compatibles con atender este mercado?

¹⁰ Los innovadores tempranos en el Mercado incluyen al Banco Rakyat de Indonesia, un Banco de propiedad del Estado; PRODEM, una ONG en Bolivia que se convirtió más tarde en BancoSol, un banco privado que desarrolló a PRODEM FFP, una compañía de finanzas especializada dedicada a las microfinanzas; el Banco Grameen, la Asociación para Avance Social (ASA), el Comité de Avance Rural de Bangladesh (BRAC) y Proshika en Bangladesh, que se originó como una ONG; y cooperativas, en particular, un movimiento importante temprano de cooperativas de Guatemala y su federación nacional (FENACOAC).

Riesgo

La rentabilidad de atender a clientes pobres depende del producto o servicio en cuestión. Históricamente, el servicio central que se ofrece en las microfinanzas ha sido el microcrédito. Además de las preguntas de costo, ganancias y volumen, el prestamista necesita saber qué tan alto es el riesgo de que los clientes incumplan, lo cual representaría una pérdida importante en los ingresos y una reducción de los activos generadores de ingresos.

No es raro para las operaciones de microcrédito informar sobre niveles de riesgo y pérdidas de préstamos en sus carteras, bien por debajo de las de los prestamistas bancarios convencionales en los mismos países. Una de las primeras lecciones del microcrédito fue que las personas pobres pagan sus préstamos y son clientes solventes (Christen, 1997, págs. 16 y 17). Las estrategias de mitigación del riesgo adoptadas por los microprestamistas demostraron que ese pago depende fundamentalmente de factores dentro del control de la institución que presta. En contraste, muchas organizaciones de finanzas que tuvieron un desarrollo temprano dieron una imagen de alto riesgo a los pobres y a las personas de bajos ingresos al no implementar sus propias medidas institucionales de gestión del riesgo. Desgraciadamente esta imagen todavía ronda en el ambiente.

Algunos estudios internacionales de la gestión de Bancos privados y estatales han encontrado una preocupación relativamente modesta sobre el alto riesgo de prestarle a clientes pobres o una preocupación decreciente a medida que el mercado se familiariza más con este tipo de créditos¹¹. Acción Internacional encontró en una encuesta reciente que los bancos consideraban el microcrédito como una forma de reducir el riesgo global:

“Los entrevistados mencionaron dos tipos de diversificación que ocurre cuando las instituciones comerciales entran en las microfinanzas: 1) se piensa que las microempresas tienen muy poca correlación con los ciclos empresariales tradicionales y que son más resistentes durante las fases de contracción económica; y 2) una cartera de créditos de microempresa distribuye el riesgo en miles de negocios, por lo menos teóricamente no relacionados, a lo largo de la economía, lo que se llama la “atomización”. Estos aspectos de diversificación pueden atraer instituciones más grandes, que buscan bajar de escala, que ya operan en partes de la economía con perfiles de riesgo diferentes” (Chowdri, 2004, pág. 13).

Además, el riesgo de prestar puede mitigarse con mejor información sobre los prestatarios. Los grupos de solidaridad mitigan el riesgo a través de información que es de conocimiento general entre los miembros del grupo. Cuando las agencias de crédito empiezan a incluir información sobre los microempresarios, el prestamista tiene más información sobre la cual basar la decisión del préstamo para prestatarios individuales. En ese respecto, la experiencia del apoyo de la Superintendencia Peruana para incluir la información sobre préstamos por debajo de 5.000 dólares de los EE.UU. en la agencia de crédito público y fomentar las agencias de crédito

¹¹ De los 72 Bancos que participaron en el estudio, sólo un 17% encontró que el factor riesgo era el causante de la falta de incentivo existente para el otorgamiento de créditos a micro y pequeñas empresas, en comparación con un 40% que mencionó los altos costos operativos, un 32% que habló de la falta de personal y de una red orientada al mercado, y para un 29% el control de las tasas de interés, era un factor nocivo (Jenkins, 2000, pág. 6). Esto es comparable a una encuesta anterior que halló que el riesgo era una gran preocupación cuando se prestaba a microempresas (Baydas y colaboradores, 1997).

privadas ha llevado a un aumento en el crédito bancario para el mercado de la micro y la pequeña empresa:

“Los profesionales de crédito en Perú informan que [las agencias de crédito] han mejorado la calidad y han bajado el costo de la decisión de crédito. También han reducido el tiempo de espera de los solicitantes. Ha habido una impresionante expansión del acceso al crédito para los microempresarios. Los Bancos han empezado a competir entre sí para prestarle a este sector. Si los resultados de este estudio de casos prácticos son verificados con resultados similares en otros países, las estrategias de la mitigación del riesgo pueden demostrar ser una estrategia poderosa y rentable para ampliar el acceso a las microfinanzas” (Guillamon y colaboradores, 2000, págs. 6 a 8).

Comparando la rentabilidad con otras líneas de negocios

Los clientes que requieren cantidades pequeñas de crédito y mantienen pequeños saldos de ahorro son relativamente más caros de atender que los clientes que piden prestado cantidades más grandes o que mantienen cuentas de ahorros con saldos más grandes. Volveremos a esta pregunta en más detalle en el Punto 2. Sin embargo, las microfinanzas pueden ser una empresa comercial rentable. Para las más de 500 IMF que reportan al Microfinance Information eXchange (MIX), el retorno sobre activos normalmente tiene un promedio más alto —a menudo mucho más alto— que el retorno de los bancos comerciales en el mismo país¹².

El alto costo de atender a prestatarios a pequeña escala y a los ahorradores, se compensa cobrando precios más altos y diseñando productos que limitan otros costos para la institución. Las instituciones minoristas comprometidas en este mercado también diseñan productos que reducen los costos de las transacciones no financieras para los clientes, reduciendo así el costo total para los clientes de acceder al servicio. La pregunta es entonces: ¿el brindar servicios financieros a los pobres y a las personas de bajos ingresos es lo suficientemente rentable para atraer más instituciones financieras minoristas al mercado?

¿Qué servicios son los suficientemente rentables?

El concepto de las “Finanzas Incluyentes” es uno que merece consideración especial porque el atender el extremo de bajos ingresos del mercado no se percibe a menudo como una oportunidad de ganancia mayor cuando se compara con otras líneas de negocios. Al comentar por qué más bancos comerciales no participan más, el gerente más antiguo de una asociación de cooperativas sugirió que:

“La amplia experiencia demuestra que los servicios de microfinanzas pueden ser rentables si se cobran las tasas adecuadas, pero existe la percepción y la posible verdad de que no son tan rentables como otras formas en las que se puede desplegar capital.”

Una amplia variedad de instituciones financieras minoristas ha encontrado que el crédito a escala micro y pequeña es lo suficientemente rentable. También han encontrado que el microahorro combinado con iniciativas más amplias de movilización de ahorro disminuye el costo mezclado de los fondos. Las cooperativas

¹² Análisis MIX/CGAP (próximo a publicarse), usando datos de IMF de <http://www.themix.org> y retornos de Bancos comerciales tal como se informa en Bankscope.

han sido particularmente adeptas a intermediar en los ahorros de los miembros, incluyendo saldos de cuenta muy pequeños, para apoyar los productos de crédito para sus miembros. “Al atender a un diverso grupo de personas de estratos sociales y económicos diferentes, las cooperativas pueden ayudar a más personas pobres, que si sólo se enfocaran en los más pobres de los pobres” (Lennon y Richardson, 2002, pág. 98).

“El movimiento cooperativo guatemalteco fue uno de los primeros en descubrir este importante principio. En 1987, todo el movimiento de más de 20 cooperativas había movilizado sólo 2.8 millones de dólares de los EE.UU. de depósitos de ahorros y cuentas compartidas de miembros. Al ofrecer un servicio conveniente, retornos del mercado y seguridad institucional, 11 cooperativas con una base de usuarios de 199.332 personas, estaba atendiendo a más de 80 millones de dólares EE.UU. en 345.000 cuentas a finales del año 2000, dando como resultado un saldo de cuenta de ahorro promedio de 233 dólares de los EE.UU. De este monto casi 302.000 cuentas tenían un saldo promedio de 37 dólares EE.UU. Es interesante anotar que aunque las cooperativas de crédito brindaron un servicio muy valioso a los más pobres, también le brindaron un valioso servicio a otros grupos de pobres y personas de clase baja-media. Aunque la clase media más baja solamente contabilizó 16.064 cuentas, fue la que aportó más de 55 millones de dólares EE.UU., o 69% del volumen total de ahorros y cuentas compartidas. De no haber sido por este grupo de personas, las cooperativas guatemaltecas nunca habrían tenido la liquidez necesaria por el propósito de suministrar crédito” (ibíd., págs. 98 y 99).

Para el año 2004, 26 cooperativas guatemaltecas tenían 550.000 miembros, 279 millones de dólares EE.UU. en depósitos de ahorros, y una cartera combinada de 207 millones de dólares EE.UU. (WOCCU, 2005, pág. 3).

Aunque algunas cajas de ahorros, tales como las cajas de ahorros postales, se encuentran restringidas a proporcionar ahorros y servicios basados en tarifas, muchos también tienen carteras de crédito que atienden a personas pobres y de bajos ingresos. El peso de los microcréditos en sus carteras fluctúa de modesto a importante. Las cajas de ahorros son a menudo los mayores proveedores de cuentas de ahorros pequeñas en los países donde operan (WSBI, 2004, pág. 19). Las cajas de ahorros, debido a sus “servicios cercanos”, a menudo dominan el mercado de los pagos, incluyendo la combinación de beneficios de bienestar social con cuentas de ahorro (ibíd., pág. 16).¹³

Los Bancos comerciales tradicionalmente han desanimado a los ahorradores a pequeña escala fijando saldos mínimos altos o pagos por transacción. Esto se cita con frecuencia como un gran reto para que los Bancos comerciales brinden servicios de ahorro a las personas pobres y de bajos ingresos. Sin embargo la innovación en el diseño de productos, como las cuentas *Mzansi* de Sudáfrica, limita el costo restringiendo el número de transacciones por mes. Las cajas de ahorros dentro de la red WSBI también ofrecen una ONG de productos que limitan los costos administrativos para la institución y ofrecen

¹³ El World Savings Banks Institute (WSBI) describe las cajas de ahorros y los Bancos minoristas socialmente responsables como “Bancos cercanos” – los que están cerca a sus clientes que atienden los intereses de la comunidad en la que operan. Las cuatro características principales de los bancos cercanos son, proximidad geográfica, accesibilidad, sostenibilidad y compromiso social.

servicios de ahorro al segmento más bajo del mercado.

Cada vez más, los bancos que otorgan microcrédito a clientes pobres —sin tener en cuenta la propiedad o el mandato— han buscado elevar el ingreso neto de su relación con el cliente proporcionando servicios adicionales que cobran. Estos servicios incluyen pago de facturas, tarjetas débito y tarjetas de valor incluido, y servicios de transferencia de dinero. Tal como se anota en el Capítulo II, esto puede tomar la forma de ofertas de productos especialmente diseñados o asociación con otro proveedor de servicios financieros, como es el caso de seguros y remesas, o formando alianzas con ONG y empresarios basados en la comunidad, como la experiencia de ICICI en la India (véase el Recuadro III.1).

Incentivos y desincentivos para atender el mercado

Las instituciones financieras minoristas pueden obtener ganancias brindando servicios financieros al extremo bajo del mercado. Sin embargo, todavía pueden escoger no proporcionarlos. Si esta nueva línea de negocios compitiera por talento directivo e inversiones de otras líneas de negocios rentables, las instituciones financieras podrían optar por no asignar estos escasos recursos. “Si los bancos disfrutaban márgenes más altos en negocios tradicionales y no se encuentran presionados por la competencia para salir a buscar nuevos mercados, es improbable que lleguen a considerar el mercado de las microfinanzas en serio” (DfID, 2005, pág. 5). Los factores internos de la empresa también influyen en sus decisiones de poder, para entrar y quedarse en el mercado, con el fin de ampliarse y tener éxito. Estos factores incluyen la cultura corporativa, los modelos centrales del negocio y las estrategias de crecimiento.

La cultura corporativa: El papel que juega la imagen

Para muchas instituciones financieras minoristas, la imagen corporativa no es una restricción. “Mientras otras instituciones financieras tienen un enfoque impulsado por las ganancias, las cooperativas entienden que su primera responsabilidad está en sus miembros y sus comunidades. Las cooperativas hace mucho tiempo entendieron que lograr un buen desempeño haciendo el bien no es sólo un deseo sino una meta alcanzable” (WOCCU, 2005, pág. 1). Las ONG financieras orientadas a lo social, incluyendo las que se han transformado en bancos comerciales, continúan ampliándose en el mercado del microcrédito y ofreciendo un sinnúmero de servicios bancarios a los pobres y a los clientes de bajos ingresos, tales como el ahorro y las transferencias permitidas por una licencia bancaria (Fernando, 2004, págs. 17 a 22). Otras ONG buscan llegar a “los más pobres de los pobres” y complementan sus servicios financieros con la educación, el cuidado de la salud y servicios de desarrollo empresarial.

Pero algunos Bancos comerciales privados, así como algunas instituciones financieras orientadas al desarrollo, tienen una autoimagen diferente. ¿La gerencia y el personal del Banco aceptarán con beneplácito a las personas de bajos ingresos en sus establecimientos? ¿Habrá publicidad negativa si el Banco se ciñe a la convención y cobra tasas de interés más altas en los préstamos más pequeños para los clientes más pobres mientras los clientes más ricos con saldos más grandes en la cuenta de ahorros ganan tasas de interés más altas y reciben préstamos más grandes con tasas más bajas?

Se pueden hacer diferentes preguntas con respecto a la imagen de los proveedores de microcrédito que buscan atender a los miembros más pobres de la comunidad. ¿Una organización que presta a los “más pobres de los pobres” consideraría que aprobar un préstamo para una empresa pequeña o mediana sería compro-

meter su imagen? ¿La búsqueda de depósitos más grandes de la clase media y de individuos adinerados se interpretaría como una desviación a atender a los clientes pobres? ¿La institución minorista considera a las personas pobres como víctimas o como empresarios trabajadores y gerentes astutos en el manejo del dinero?

Las instituciones financieras sopesan estos factores antes de buscar atender un segmento del mercado que puede desafiar su imagen predominante.

Consistencia con las estrategias centrales del negocio

Como en cualquier negocio, las diversas instituciones financieras minoristas, tienen estrategias comerciales dirigidas a ver cómo se puede penetrar, extender y diversificar mejor su negocio. Las estrategias se desarrollan a partir de lo que la alta gerencia considera que son las competencias centrales de la organización —esas cosas que el negocio hace particularmente bien y las ventajas competitivas. Para algunos establecimientos bancarios la estrategia ni siquiera incluye la banca minorista. Para otros, la banca minorista es el único negocio de la institución.

Motivación. El atender a los clientes desbancarizados puede cuestionarse como parte de la estrategia de negocios de un banco comercial porque la visión histórica es que es “motivado socialmente” u “orientado a la caridad.” Esto hace que la consideración de servicios financieros para personas pobres se pase a los departamentos filantrópicos o de relaciones públicas del Banco comercial. Estos Bancos podrían entrar entonces a proporcionar algunos servicios a los clientes pobres, pero es poco realista esperar que la filantropía tenga precedencia por encima de las motivaciones comerciales.

Algunos gobiernos han buscado superar este desinterés por parte de los Bancos privados de atender a las personas pobres. Un acercamiento ha sido exigir que una cierta cantidad de la cartera de crédito de un Banco comercial se asigne a los sectores de prioridad. Los programas de crédito de los sectores de prioridad han sido una motivación primaria para que algunos Bancos comerciales le presten al segmento de bajos ingresos del mercado para cumplir con el mandato gubernamental. Pero el crecimiento en los servicios financieros para los desbancarizados realmente ocurre cuando las organizaciones financieras minoristas abordan el mercado de manera independiente como una oportunidad comercial, tal como lo demostró el Banco ICICI en India (véase el Recuadro III.1).

Las instituciones que se benefician de estos mandatos gubernamentales han encontrado que pueden aumentar el acceso a los servicios financieros cuando estos mandatos desaparecen. Esto lo demuestra la experiencia del Banco estatal tailandés para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC por sus siglas en inglés). BAAC operaba antes con fondos que los Bancos comerciales debían depositar en el Banco como parte de un programa de crédito del sector prioritario para la agricultura. La experiencia también apunta al poder que una agenda de reforma política combinada y una fuerte gestión institucional pueden tener para aumentar el acceso a los servicios financieros para las personas de las áreas rurales, mientras se mejora el desempeño de la institución financiera.

“Se hizo menos estricto el control de las tasas de interés y se quitó el requisito que exigía a los Bancos comerciales tener depósitos en el BAAC. Como una de sus respuestas a estas reformas el BAAC convirtió la movilización de recursos en el enfoque principal de sus operaciones bancarias. Los depósitos provenientes de las áreas rurales evolucionaron para convertirse en la

Recuadro III.1

Tres enfoques diferentes al compromiso del banco comercial con las microfinanzas

Stanbic Uganda: Adquisición, no crecimiento orgánico

En febrero del 2002, el Banco de Stanbic, que sólo tenía una sucursal en Uganda, compró una participación de un 90% en el Uganda Commercial Bank Limited (UCBL), un gran Banco estatal minorista que operaba una red de 66 sucursales en todo el país. Como parte de la adquisición el Gobierno de Uganda le exigió a Stanbic mantener la red de sucursales del UCBL para proporcionar servicios financieros que incluían pagos, ahorros, y servicios rurales o de microfinanzas. La adquisición del UCBL introdujo las microfinanzas en las operaciones de Stanbic que probablemente no habrían sido parte de una estrategia de crecimiento de la organización.

El compromiso de Stanbic de atender el mercado de bajos ingresos muestra crecimiento en las operaciones crediticias y un mayor acceso a los servicios de depósito. La rentabilidad a través del crédito, una base de depósitos más profunda e ingresos adicionales por cargos, le ha permitido a Stanbic mantener y crecer sus operaciones de microfinanzas y otras actividades, particularmente en las áreas rurales. A su vez, la clientela de UCBL, así como el segmento del mercado de bajos ingresos en general, se están beneficiando de una mejor gestión, tecnología y presencia competitiva en el mercado de Stanbic. Desde la adquisición, Stanbic ha agregado un aumento neto de 150.000 nuevas cuentas de depósitos con saldos mínimos más bajos que UCBL reduciendo también el número de cuentas inactivas que habían promediado hasta un 50% de las cuentas totales en algunas sucursales. A partir de 2004, Stanbic tenía 29% del mercado de pequeños préstamos y depósitos en Uganda (que suma 1.750 dólares de los EE.UU. por cuenta o por préstamo) y era particularmente fuerte en las áreas rurales (DfID, 2005, págs. 34 a 38).

El Banco ICICI: Innovación y oportunidad de negocio

El Grupo Bancario ICICI, es el segundo Banco más grande de la India y el Banco más grande del sector privado, con un balance de más de 30.200 millones de dólares EE.UU., una red de más de 560 sucursales y oficinas, más de 1.900 ATM y más de 10 millones de cuentas de clientes al detal. El Banco ICICI ofrece una amplia gama de productos bancarios y servicios financieros a clientes corporativos y minoristas a través de una diversidad de canales de entrega y a través de sus subsidiarias especializadas y afiliados en las áreas de inversión bancaria, seguros de vida y seguros que no son de vida, capital empresarial, manejo de activos e informática.

El Banco ICICI ha buscado activamente participar en microfinanzas y ha empezado a seguir enfoques innovadores como una oportunidad comercial, posicionándose para el futuro crecimiento del mercado, en vez de simplemente seguir los mandatos del gobierno. Sus innovaciones incluyen:

Redescuento de cartera. En la negociación más grande de crédito del mundo de este tipo, antes de 2004, el Banco ICICI emitió títulos valores respaldados por una cartera de 42.500 créditos por un valor de 4.300 millones de dólares EE.UU. que compró de Share Microfin Limited en 2004. ICICI continúa trabajando en desarrollar un mercado secundario para las microfinanzas.

Grupos de autoayuda (SHG). Animado por los resultados tempranos del modelo del Gobierno, SHG-Unión bancaria, pero al encontrarlo demasiado lento, costoso y restringido para alcanzar una escala eficiente, el ICICI se asoció con ONG, IMF, comerciantes, y corredores locales como intermediarios y “proveedores de servicios” para créditos a grupos de granjeros pequeños y marginales. Las tareas de valoración, procesamiento, manejo y recolección del crédito se delegan al intermediario, pero ICICI provee los fondos al prestatario directamente y el préstamo no pasa por la ONG/IMF. El Banco proporciona un préstamo inicial a la ONG/IMF para desarrollar SHG, pero luego le exige a la ONG/IMF reembolsar el crédito en pocos años y convertirse en una unidad viable mediante el cobro de cargos por servicio a los grupos directamente. El ICICI llevó a cabo el piloto del modelo operativo del Centro de Servicio al Granjero del Banco ICICI (modelo Mahindra Shubhlabh) con resultados exitosos. La evidencia preliminar sugiere que este modelo llegue a los granjeros pequeños (Srivastava y Basu, 2004, pág. 30).

Kioscos de Internet. Estos kioscos unen los pueblos rurales proporcionando una gama de servicios financieros y no financieros. Cada kiosco, que está provisto con un ATM de bajo costo, tiene el potencial de convertirse en una franquicia del Banco ICICI en el pueblo. Más de 2.700 kioscos han sido apoyados, y hay planes futuros de ampliar el número y la gama de productos ofrecidos, incluyendo crédito vinculado a remesas (ICICI, 2005, págs. 58 a 64).

Aunque es relativamente un recién llegado al mercado del microcrédito, el ICICI tiene una cartera activa de microcrédito de 138.800 millones de dólares EE.UU. Tiene un millón de clientes de microcrédito y 42 socios (ibíd, págs. 31 y 32).

En Chile: La subasta del subsidio

“... el Microcrédito fue establecido primero por pequeñas ONG. Pero ninguna creció para lograr la escala y la importancia de sus colegas bolivianas. En cambio, el Gobierno chileno subsidió directamente la entrada de los Bancos comerciales en el mercado del microcrédito. El Gobierno subastó un subsidio de una suma global relativamente pequeña para cada préstamo que hacía un Banco, asumiendo el Banco toda la financiación y el riesgo del crédito. Este programa tuvo bastante éxito. Hoy, tres Bancos grandes ofrecen microcrédito a aproximadamente 70.000 microempresarios. Las ONG esencialmente abandonaron el mercado del crédito, aunque muchos de sus antiguos empleados ahora hacen parte del personal de las operaciones de microcrédito de los bancos comerciales...” (CGAP, 2001, pág. 6).

única fuente de recursos importante para el BAAC...el BAAC era una institución financiera legítima con capital adecuado para resistir los impactos externos, como la inflación y la devaluación. También tenía fuertes controles internos apoyados por un sistema detallado y confiable de información gerencial. El BAAC demostró un excelente manejo con buena vigilancia del crédito, la liquidez, y el riesgo de la tasa de interés. El Ministerio de Finanzas emprendió la supervisión apropiada” (Goodwin-Groen, 2003, pág. 1).

“Para el año 2003, 5.2 millones de hogares agrícolas fueron registrados como clientes del BAAC...el número de cuentas de ahorro de casi 10 millones brinda una prueba importante

de que los clientes rurales tienen una alta demanda de los servicios financieros del BAAC... La movilización proactiva del ahorro rural del BAAC llevó a un cambio casi revolucionario en la base de recursos financieros. El BAAC se ha convertido en un banco financieramente autodependiente y ha podido reducir de manera importante su dependencia [en] los préstamos de fuentes domésticas y extranjeras” (Watchananawat, 2004, págs. 5 y 6).

Efecto de la competencia y la demostración. Cuando la competencia aumenta en los mercados tradicionales de un Banco, éste puede buscar diversificar su base de clientes. Aunque la competencia puede ser el impulsor principal para ampliar los servicios, el efecto de demostración proporcionado por organizaciones que ya atienden a las personas pobres y de bajos ingresos hace que este segmento de mercado sea más visible. En países donde hay un mayor número de proveedores de servicios financieros que atienden el mercado pobre y de bajos ingresos, y una larga y exitosa experiencia, los Bancos pueden tomar nota del desempeño financiero, observar modelos de entrega de servicios y contratar un grupo de recursos humanos con experiencia. El punto aquí es que la competencia sola puede no ser suficiente para animar a los nuevos que entran en el mercado. Pero cuando se combinan los efectos de la competencia con los efectos de demostración exitosos, un mayor número de instituciones minoristas del sector formal con frecuencia se aventuran en el mercado.

Estrategias de crecimiento corporativo

Algunos Bancos han “bajado de escala” sus operaciones minoristas para atender el extremo de bajos ingresos del mercado. Otros ya han abandonado el esfuerzo. En otros, el desempeño es flojo (Valenzuela, 2002, pág. 72). El que algunos Bancos tomaran la iniciativa indica que encontraron el concepto lo suficientemente atractivo para superar los costos y los obstáculos de diversificación del mercado. Llegar a nuevos mercados con nuevos productos siempre es arriesgado y es una estrategia de crecimiento de mercado costosa.

La investigación del Mercado para crear o adoptar una nueva red de sucursales, desarrollar nuevos productos, contratar y capacitar personal para que maneje una nueva línea comercial y combinar esto con la cultura corporativa existente son algunos de los principales obstáculos y costos de la diversificación del mercado. El que algunos Bancos comerciales ya hayan abandonado el esfuerzo sugiere que sus competencias centrales y su ventaja competitiva pudieran encontrarse de hecho en otra parte. Tal como se anota anteriormente, también podría significar que la forma más eficaz para algunos Bancos comerciales de participar en el mercado podría ser a través de sociedades con otros, a través de otras formas de unión, o a través de fusiones y adquisiciones de instituciones cuya competencia central se encuentra precisamente en atender a la población pobre y de bajos ingresos. Muchos Bancos comerciales y cooperativas de crédito ya poseen muchos de los ingredientes esenciales, como redes de sucursales de buen tamaño, medios para manejar la liquidez, acceso a los recursos financieros, informática y capital humano para atender el mercado pobre y de bajos ingresos. A este respecto, el Recuadro III.1 ilustra tres enfoques diferentes de regiones diferentes al compromiso de los Bancos comerciales a las microfinanzas.

Parece claro que una gama de instituciones puede atender el mercado. Hay muchas opciones diferentes que dependen de fuerzas institucionales internas diferentes. Los Bancos estatales, las instituciones financieras con orígenes de ONG, las cajas de ahorros, los bancos comerciales privados, y las cooperativas de crédito podrían atender el mercado, ya sea que su objetivo sea comercial o social o una

combinación de ambos. De hecho, la conclusión principal que surge de una revisión de la experiencia internacional es positiva: que el aumento en el suministro al extremo más bajo del mercado no dependa de la forma organizacional o de la estructura de propiedad. En cambio, depende de qué tan bien se entiende al cliente, qué tan bien se hace entrega del servicio, qué tan consistente es la atención del mercado con actividades centrales del negocio y estrategias de crecimiento de los proveedores potenciales, y qué tanta innovación en producto y servicio pueden prever las instituciones financieras minoristas.

Ahora pasaremos a una discusión más detallada de escala, costos, eficacia y los modelos que las organizaciones minoristas han adoptado para llegar a los clientes pobres y de bajos ingresos.

Punto 2.

“Pequeño es bonito, pero grande es necesario”¹⁴

Se deben tener en cuenta ciertas consideraciones financieras y comerciales si se quiere entender cómo se podrían ampliar los servicios financieros a las personas pobres y de bajos ingresos, sobre todo si estos servicios se van a brindar sobre una base sostenible. Primero, históricamente las microfinanzas han sido una propuesta de alto costo. El costo es la restricción más común que las instituciones financieras minoristas citan para no atender este mercado. Segundo, es importante lograr economías de escala en este negocio de alto volumen de transacciones pequeñas desde el punto de vista comercial, así como desde el punto de vista de desarrollo económico y social. También hay economías de alcance, para que, ofreciendo más de un producto o servicio, se puedan bajar los costos promedio, mejorar las corrientes de ingresos para la institución y brindar una variedad más amplia de opciones al cliente. Tercero, hay adelantos en la informática y en las nuevas innovaciones que construyen sobre experiencias y alianzas del pasado. Los modelos exitosos de operación hacen énfasis en múltiples puntos de ventas, productos estándar pero accesibles, e innovaciones tecnológicas y cooperativas que aumentan la eficacia y bajan los costos.

Los altos costos de transacciones pequeñas

El costo de brindar servicios financieros a clientes pobres y de bajos ingresos ha sido un tema de extenso análisis durante las últimas dos décadas. Los clientes que requieren pequeñas cantidades de crédito y mantienen saldos pequeños de ahorros con transacciones frecuentes es una clientela menos rentable de atender que los clientes que piden prestado cantidades más grandes o mantienen depósitos a término con saldos más grandes.

En realidad, la desventaja del costo para el microcrédito es más alta que lo que podría indicar un simple cálculo matemático. Llegar a clientes pobres y de bajos ingresos, que nunca han usado un servicio bancario formal, requiere más tiempo de los empleados y más interacción personal. Esto se traduce en gastos adicionales para la institución financiera. También hay barreras de alfabetización que deben superarse, orientación al producto o servicio financiero, discusiones sobre las obligaciones del prestatario y del prestamista y, a menudo, distancias que recorrer o tener que comunicarse usando una mala infraestructura. El costo de desembolsar, manejar y cobrar las cuotas en muchos créditos diminutos, a

¹⁴ Cita por Fazle Abed, BRAC.

menudo con intervalos más frecuentes, es significativamente más costoso que para préstamos menos frecuentes con cantidades más grandes.¹⁵ El dilema ilustra lo siguiente:

“Una IMF sostenible de la India incurre en un costo de sólo 0.25 dólares EE.UU. por cada interacción de un cliente (es decir, por visita o por transacción). Sin embargo, debido al alto número de interacciones, este bajo costo por transacción se traduce en un 25% de los costos operativos relacionados a la cartera de crédito promedio. En contraste, los Bancos comerciales en India tienen gastos operativos dentro del rango de 5% a 7% de los créditos activos” (CGAP, 2004, pág. 3).

En el mismo orden, el costo de movilizar los ahorros de muchos titulares de cuentas pequeñas es más alto que el costo de atender una cuenta grande similar. Además, emitir un depósito grande a término fijo, que se mantiene ilíquido hasta el fin del período, sería menos costoso para la institución financiera que un depósito grande a la vista. No sólo las restricciones de retiro en cuentas de saldos pequeños reducen los costos de operación, sino que también existen regulaciones prudenciales con respecto a las relaciones de liquidez que deben mantenerse, y el manejo de activos y pasivos hace que las instituciones deban coincidir en los plazos de vencimiento como una práctica prudente. Por otro lado, los costos se pueden reducir si las instituciones pagan menos interés en las cuentas de saldos pequeños o restringen la frecuencia de las transacciones.

Los servicios basados en cargos, como los servicios de transferencia de fondos locales, remesas, giros postales y pago de facturas son considerados como servicios financieros por fuera del balance, a diferencia del ahorro y el crédito. Estos servicios generan ingresos sin incurrir en el riesgo de prestar o exponer la institución al riesgo de retiro de depósitos. Sin embargo la prestación de estos servicios no está libre de riesgo y hay costos en la obtención y manejo de sistemas y en la capacitación y ubicación del personal. Incluso cuando estos servicios son prestados por un socio, estos costos pueden ser importantes. El procesamiento de la remesas y de otras transferencias de dinero pueden exponer a la institución pagadora a un mayor riesgo de crédito. El riesgo de crédito se presenta cuando quien transmite el dinero establece las transacciones con la organización pagadora, con un retraso de tiempo, como durante el fin de semana. La organización pagadora distribuye los fondos en cuanto recibe la información de la transacción y así, a menudo, otorga cantidades importantes de crédito de un día para otro o de múltiples días, hasta que las organizaciones que hacen la transmisión del dinero efectúan el reembolso. Dependiendo del valor de las transacciones y de los períodos de pago, el riesgo de crédito para la institución pagadora puede ser considerable.

Debido a los ineludibles costos mayores de atender a los clientes que piden préstamos de cantidades pequeñas, de mantener pequeñas cuentas de ahorros, de comprar pólizas de seguros pequeñas, y de transferir y recibir pequeños pagos, las instituciones financieras minoristas exitosas que atienden este mercado se han enfocado en estrategias adecuadas de fijación de precios, en lograr economías de escala y alcance y en controlar costos y aumentar la eficiencia. Han buscado modelos de operación comercial que promuevan todos estos elementos. También le prestan atención al servicio al cliente porque los mayores costos están asociados con los clientes que llegan por primera vez, sobre todo los prestatarios.

¹⁵ Para un análisis de los costos y las ganancias de las microfinanzas, véase CGAP (2004).

Estrategias de fijación de precios

Hasta hace poco, los críticos y los defensores del microcrédito por igual, enfocaron su atención en el lado de la fijación de precios de la recuperación de costos sin prestar la atención debida a las estrategias de reducción de costos y a la eficiencia. Pero tal como lo indica la discusión anterior, hay costos más altos que deben tenerse en cuenta sin importar qué tan eficientes sean los modelos que se pueden seguir. La importancia de las tasas de interés para la recuperación de costos a fin de lograr la sostenibilidad y el alcance resalta el principio de que los clientes deberían pagar el costo necesario de la prestación del servicio. Sin embargo, históricamente ha habido una amplia preocupación pública para evitar que el acreedor explote al prestatario. Ya sea que estén presididas por instituciones religiosas o por el gobierno, la mayoría de las sociedades tienen nociones de “usura” que fija límites superiores a la cantidad de interés que puede cobrar el acreedor. Virtualmente en todas las sociedades existe algún nivel de tasa de interés que se considera inmoral y/o ilegal.

El problema para el microcrédito es que mientras el mayor costo de otorgar un préstamo justifica un cargo superior que para un préstamo más convencional, las tasas de interés que se cobran en microcrédito son políticamente sensibles (véase la discusión en el Capítulo V). Por lo tanto, los precios más altos para transacciones de servicios financieros a pequeña escala son una preocupación para quienes elaboran la política. También son una preocupación para las instituciones financieras minoristas que deciden entrar en este mercado. Y mientras un establecimiento bancario puede verse tentado por las mayores tasas de interés que cobran las ONG de microcrédito, a menudo encuentran que los costos de atender esta clientela y de diseñar modelos de negocios para llegar a ella sobrepasan enormemente los ingresos generados antes de lograr las economías de escala. Tal como anotaba un estudio de entrada de un Banco comercial en el mercado del microcrédito:

“Los Bancos deben querer diferenciar su estrategia de fijación de precios y resistir y responder a la crítica externa e interna de estas tasas altas. Aunque la industria de las microfinanzas ha superado en gran parte el estigma de las tasas de interés altas, todavía es una consideración importante para los Bancos. Un Banco puede cobrar la misma tasa que una ONG, pero ser percibido por el público como un cobro excesivo” (DfID, 2005, págs. 6 y 7).

Economías de escala y alcance

La escala de las operaciones era y continúa siendo, una preocupación de quienes elaboran la política, en parte porque la cantidad de personas sin acceso a los servicios financieros es tan grande, que atender una base de clientes pequeña parece ser una actividad insignificante y un uso ineficaz de los subsidios nacionales e internacionales. Desde el punto de vista comercial, alcanzar escala es también una preocupación. La habilidad básica de distribuir los costos fijos en más transacciones es una razón crucial para las economías de escala. Las grandes redes de sucursales minoristas encuentran las economías de escala en el mercadeo masivo de sus productos. Sin determinar la dirección de la causalidad, un reciente estudio econométrico confirmó que las empresas más grandes tienden a ser más rentables:

“El patrón de resultados es bastante claro sobre el asunto de escala institucional. Las empresas más grandes, ya sea que se midan en términos de activos totales o número de clientes, probablemente son más rentables” (Honohan, 2004, págs. 53 a 58).

Al mismo tiempo, aunque no hay evidencia empírica, los expertos entrevistados sugieren que las economías de escala en las operaciones de microcrédito que utilizan metodologías y tecnologías actuales son importantes hasta un rango de clientes de 5.000 a 10.000, después de este punto las economías de escala no desaparecen pero juegan un papel considerablemente menor.

Al principio, las organizaciones de microcrédito buscaron economías de escala y atrajeron el mercado en masa cuando se enfocaron en alcanzar grupos grandes de personas, operando en centros urbanos, y desarrollando la lealtad y las transacciones repetidas engendradas por los miembros en una organización. Generalmente, seguían estrategias de crecimiento “horizontal” para su expansión ofreciendo un producto estándar, manteniendo su personal y sus costos administrativos bajos y bajando sus costos de investigación y desarrollo. Pero había límites a este tipo de expansión, sobre todo en las áreas densamente pobladas. Las estrategias de crecimiento “Vertical”—las que dependían de la venta de una diversidad de productos y servicios a los diferentes clientes— le permitió a las instituciones aumentar el volumen de transacciones de una sola sucursal o del sistema de redes de sucursales, captando de esta forma la diversidad en su base de productos y clientes o “economías de alcance.”

La diversidad de los productos incluye la movilización del ahorro, así como el desarrollo y la oferta de productos de crédito más diversificados, que incluyen créditos más grandes para microempresarios individuales y PYMES. Desde el punto de vista comercial la movida para diversificar productos es sana cuando contribuye a bajar los costos promedio y a diversificar las corrientes de ingresos. La diversidad de productos también atrae nuevos clientes a las instituciones, como lo ilustra la experiencia de la cooperativa de crédito con el procesamiento de las remesas para los miembros y no miembros en Caja Popular Mexicana (CPM):

“Cincuenta y seis por ciento de los receptores que no eran miembros se vincularon a CPM para acceder a otros servicios financieros como resultado de recibir las remesas allí, una de las metas clave de distribución de remesas a través de las cooperativas de crédito” (WOCCU, 2004, pág. 3).

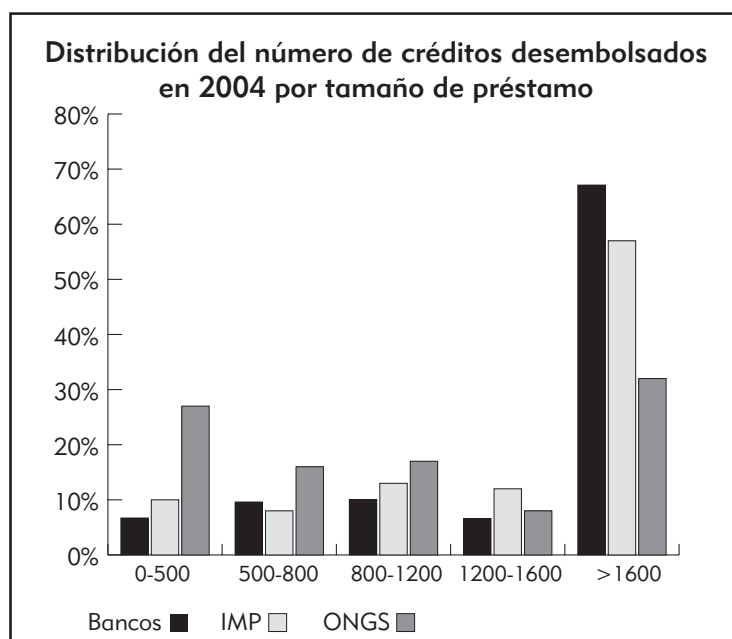
La diversificación también puede ser una estrategia para prestar los servicios de microcrédito al sector “medio que falta” de empresas pequeñas y medianas que no están siendo bien atendidas, incluyendo antiguas microempresas. Esto les permite acceder al crédito para crecer, emplear a más personas, facilitar el comercio, proporcionar insumos a las microempresas y comprar sus productos. Existe, sin embargo, un debate alrededor de la conveniencia de ampliar la base de clientes de las IMF. El debate depende de si la organización de microcrédito abandona de algún modo su *raison d'être* (razón de ser) social buscando atender a clientes más grandes y más prósperos a quienes les podría otorgar créditos más grandes.

Los críticos del microcrédito con orientación comercial, que reclaman que ha habido un “cambio de la misión”, a menudo basan su inquietud en datos que muestran saldos de crédito promedio más altos de las instituciones reguladas en comparación con los de sus ONG colegas. De hecho, el tamaño

promedio del crédito de la institución no es un indicador muy bueno de si la institución atiende bien o mal a los clientes pobres. Las estadísticas normales muestran el saldo del crédito activo promedio con relación al ingreso per cápita, asumiendo que los pobres pedirán prestadas cantidades pequeñas con relación a su ingreso promedio. Eso puede ser, pero el saldo de crédito *promedio* refleja los créditos a los grupos de ingresos medios, así como a clientes cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza.

Una razón para el cálculo de estos indicadores, no importa qué tan imperfectos, es que los donantes están interesados en que sus políticas para fomentar la sostenibilidad de las ONG de microcrédito y para que actúen más como prestamistas comerciales, hagan que se enfoquen en clientes más adinerados. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que las instituciones reguladas hayan limitado específicamente el número o volumen de créditos pequeños como un porcentaje de sus desembolsos totales. A este respecto, un estudio reciente realizado por Acción International anotaba que el tamaño del crédito desembolsado y el número de cuentas son indicadores más precisos de cuántos prestatarios pequeños son atendidos por una institución. Un estudio de 47 operaciones de crédito al detal en América Latina encontró que mientras las ONG continúan desembolsando el porcentaje más grande de sus créditos por debajo de 500 dólares de los EE.UU., hay más similitud en la composición de la cartera de las ONG, las IMF reguladas y las operaciones de microfinanzas de Banco comercial de lo que se podría pensar (véase la Figura III.1).

Figura III.1.
Un estudio de bancos, IMF y ONG en América Latina y el Caribe
por ACCIÓN International, 2004



Fuente: Información de Marulanda and Otero, 2005, pág. 28.

El estudio también nos recuerda que medir la pobreza es mucho más complejo que amarrar el tamaño promedio del préstamo al hecho de si un proveedor de servicios financieros atiende o no a los pobres.

Un ejemplo impactante es el caso de BancoSol en Bolivia. “Cuarenta y nueve por ciento [de sus] clientes están por debajo de la Línea de Pobreza Nacional, comparado al 58% de la población total. Ésta es una IMF que en 2004 tenía un tamaño promedio de préstamo de 2.088 millones de dólares EE.UU.”¹⁶ (Marulanda y Otero, 2005, pág. 31).

De manera similar, en Asia, la evidencia preponderante sugiere que después de que las operaciones de microcrédito se transforman en entidades comerciales, el alcance es mayor en cifras absolutas, se llega a clientes nuevos con productos y servicios diversos, y se llega a áreas y personas que se encontraban excluidas de cualquier servicio financiero anteriormente. La evidencia sugiere que la mayoría de las ONG de microcrédito no han dejado atrás su mercado original una vez se transforman en organizaciones comerciales; amplían enormemente la venta de productos tradicionales a su base de clientes existente y continúan prestando a sus mercados originales a un ritmo y a una amplitud mucho mayor (Fernando, 2003, pág. 10 y 2004, págs. 22 a 27). El análisis del desempeño de las operaciones de microcrédito en la región antes y después de la transformación también indica que la profundidad del alcance a la pobreza parece aumentar (Fernando, 2004, pág. 6 y págs. 23 a 27; Gibbons y Meehan, 2000, pág. 6).

En resumen, la evidencia sugiere que la rentabilidad le permite a las empresas crecer, aprovechar las economías de escala y ampliar el alcance. Las estrategias de crecimiento incorporan tanto economías de escala como economías de alcance. También se pueden encontrar ejemplos de instituciones grandes (y pequeñas) que tienen el potencial de aprovechar las economías de alcance y de escala, pero que continúan teniendo pérdidas que se cubren con los subsidios. La pregunta clave en tales casos es qué incentivos se dan a la gerencia y si estos incentivos se podrían cambiar. Lo que está claro es que entre los proveedores de servicios financieros que sí atienden el mercado, las grandes instituciones reguladas alrededor del mundo atienden a la mayoría de los clientes pobres y de bajos ingresos que reciben atención, y a menudo lo hacen brindando una variedad de productos y servicios a personas que tampoco son tan pobres.

Control de costos y más eficiencia

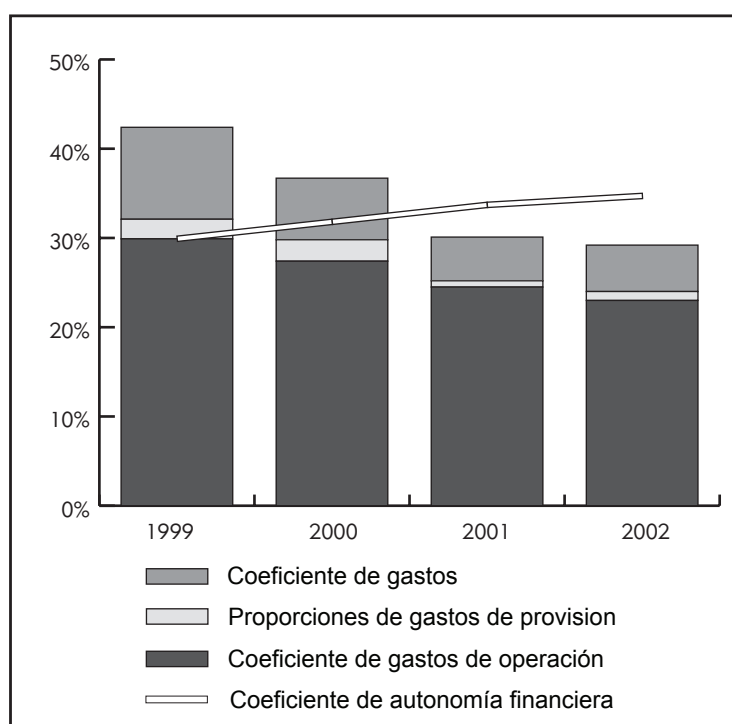
Aunque las estrategias de fijación de precios en microcrédito han logrado una considerable atención, particularmente con respecto a las tasas de interés, la reducción de costos es el impulsor principal de la sostenibilidad. Las organizaciones sostenibles con frecuencia les pasan a sus clientes eficiencias crecientes. Un estudio reciente de las tendencias de desempeño de las IMF que se volvieron sostenibles en el período comprendido entre 1999 y 2002, lo lograron principalmente a través de la reducción de costos.¹⁷ Aunque las ganancias como porcentaje de los activos totales de las IMF recientemente sostenibles aumentaron en 5 puntos porcentuales durante el período, esta ganancia no habría sido suficiente para cubrir los costos al nivel de 1999, tal como se muestra en la Figura III.2a. “Un manejo relativamente

¹⁶ El tamaño promedio del préstamo de 2.088 dólares de los EE.UU. para BancoSol en 2004 era equivalente al 267% del PIB per cápita. Esto podría tender a indicar una mejor base de clientes prestatarios si se usara la medida común para la profundidad del alcance-tamaño promedio del crédito/PIB per cápita. Cifras citadas en Marulanda y Otero, 2005, Cuadro 16, pág. 32.

¹⁷ El estudio analiza las tendencias con base en los datos de 60 instituciones a nivel mundial que presentaron datos al *MicroBanking Bulletin* (Boletín de Microbanca). Durante el período de tendencia, hubo 11 instituciones que no fueron sostenibles, 17 que se volvieron sostenibles, y 32 que ya eran sostenibles.

estrecho del costo a todos los niveles llevó a un avance en la sostenibilidad. Un mejor manejo de la cartera ha bajado los gastos por pérdida de crédito. Estas instituciones también han apalancado economías de escala en la prestación de servicios y mejor eficiencia de procesamiento para reducir los costos dramáticamente” (Stephens, 2005, pág. 28).

Figura III.2a.
La reducción de costos permite la sostenibilidad para las IMF que se tornan sostenibles



Fuente: Información del *Boletín de MicroBanking* No. 10.

Nota. La gráfica muestra datos de 17 instituciones que se tornaron autosostenibles durante el período 1999-2002

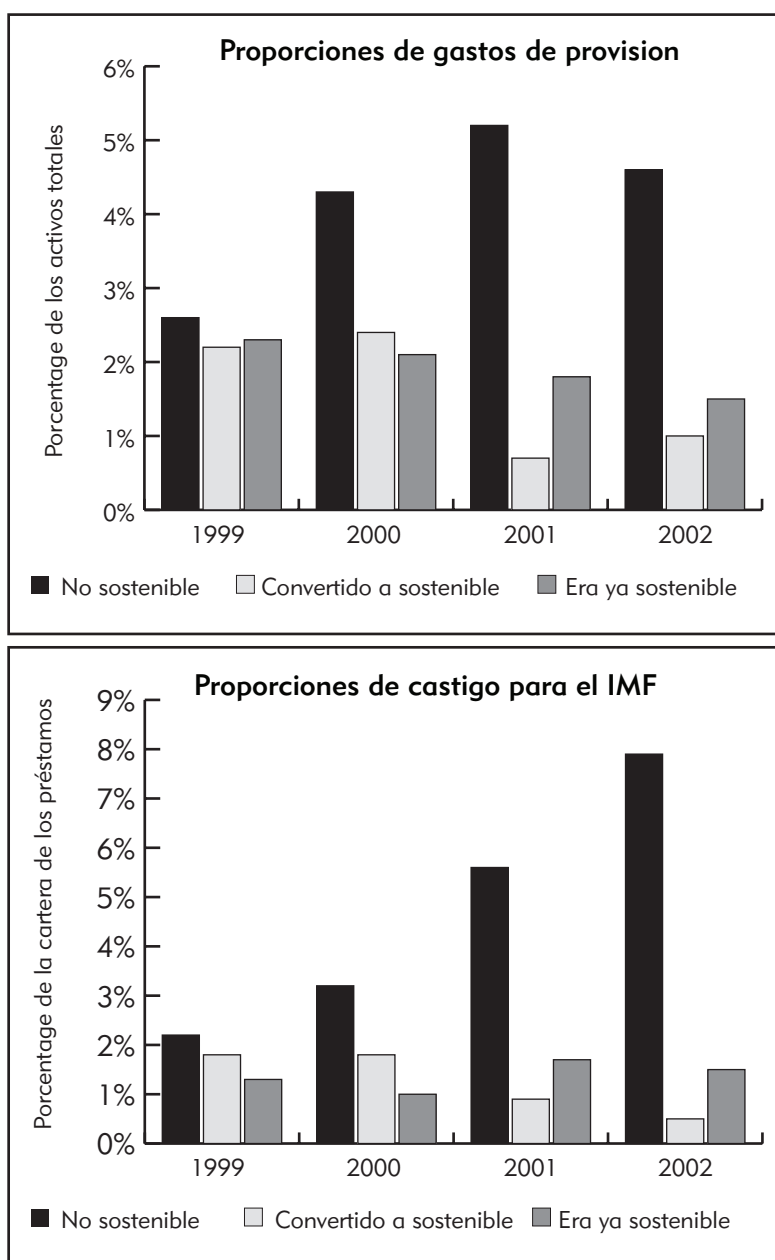
El estudio también presenta datos que muestran que aunque las IMF no sostenibles mejoraron las proporciones de gastos operativos durante el período en 4 puntos porcentuales (como un porcentaje de los activos totales), las proporciones de gastos de provisión por pérdida del crédito empeoraron, compensando la mitad de la ganancia en estas proporciones de gastos operativos mejoradas. Además, para 2002, las IMF no sostenibles tenían proporciones de castigo del crédito, 15 veces más altas que las IMF que se volvieron sostenibles durante el período, demostrando claramente el importante papel que juega el manejo del riesgo para hacer avanzar la sostenibilidad de una IMF (véase la Figura III. 2b).

Como las microfinanzas son un negocio de alto costo, las piedras angulares del desempeño exitoso incluyen reducir los costos, particularmente a través del mejoramiento del manejo del riesgo, mejorar la eficacia, controlar los gastos salariales y aumentar la productividad del personal a lo largo y ancho de la organización.

El corazón de las finanzas incluyentes: múltiples puntos de ventas y productos

Ahora es bien aceptado que los pobres y las personas de bajos ingresos necesiten, quieran y utilicen, una variedad de productos financieros. No tienen que obtener estos servicios del mismo proveedor pero es más deseable y conveniente para el cliente poder obtener todo en “un solo lugar”. También puede ser más efectivo en costos y una oportunidad de ganancia para el proveedor de servicios financieros.

Figura III.2b.
Proporciones de gastos de provisión como un porcentaje de los activos totales, y proporciones de castigo para el FMI no sostenibles y sostenibles: Tendencias del Boletín de MicroBanking



Fuente: Boletín de Microbanca, No. 10 (Stephens, 2005, pág. 28).

Productos estándar pero modernos

Tal como se ha discutido anteriormente, la clave para el éxito financiero de una empresa minorista que vende un producto estándar son volumen de ventas y control de costos. Un producto estándar abre oportunidades de vender rápidamente con una fuerza laboral técnicamente menos sofisticada que sigue los procedimientos estandarizados. La estandarización también abre oportunidades para automatización, lo que aumenta la velocidad y puede reducir los costos.

Un ejemplo pertinente de productos estandarizados pero competitivos puede encontrarse en lo que varios sistemas postales descubrieron al ofrecer productos a clientes de bajos y medianos ingresos, así como a personas pobres. Los sistemas postales encontraron que todos los clientes en todos los estratos sociales y económicos quieren productos simples, fáciles de usar y entender, convenientes, transparentes en cuanto a condiciones de uso y precio, rápidos, confiables y seguros (Boon, 2004, pág. 58). En Túnez, por ejemplo, La Poste Tunisienne:

“...ha tenido éxito, tanto en desarrollar sus servicios financieros postales tradicionales como en lanzar nuevos servicios financieros basados en la cuenta postal a gran escala. Más de 500.000 cuentas de giros postales se encuentran en funcionamiento, brindando el moderno pago por cheque o transferencia para los servicios de nómina, pagos de facturas y traslados. Los instrumentos de pago también incluyen giros postales electrónicos, pago a través de la Internet e información de la cuenta en línea, carteras electrónicas, y ATM en donde los clientes pueden retirar con tarjetas ‘Dinarpost’. Es más, el Túnez Post se está preparando para la introducción de productos de seguros, crédito de consumo (en sociedad con un banco) y productos de ahorro y depósito” (Boon, 2004, pág. 45).

Para los ahorradores, las palabras clave son seguridad, conveniencia, liquidez, confidencialidad, acceso al crédito, buen servicio y buenos retornos (Robinson, 2001, pág. 28). En esencia, no son diferentes al tipo de productos financieros que cualquier persona quiere usar. Sin embargo, es posible ofrecer productos estándar que incorporen estas características, tal como lo muestra la experiencia del Grameen II (nombrado en el Capítulo II) y la experiencia del Banco Rakyat de Indonesia (véase el Recuadro III.2).

Diversidad de productos y la importancia de las alianzas

Existen límites al número de productos y servicios que una institución puede proporcionar eficazmente. La figura III.3 compara la gama de productos proporcionados a los clientes por una muestra de Bancos comerciales que atienden a clientes de bajos ingresos y pobres, IMF reguladas y ONG no reguladas en América Latina y el Caribe. Está claro que los bancos ofrecen los productos y servicios más completos y se destacan más fuertemente al ofrecer servicios de ahorro, pagos y seguros. Casi todas las IMF ofrecen crédito de consumo así como microcrédito y casi la mitad ofrecen hipotecas, pero muy pocas ofrecen cuentas de ahorro o pagos. Las ONG ofrecen menos servicios financieros, como es de esperarse, ya que son las más pequeñas y tienen prohibido ofrecer cuentas de ahorro. Más de la mitad, sin embargo, ofrecen capacitación de una u otra forma. Las diferencias pueden explicarse brevemente tanto mediante

Recuadro III.2**Productos estandarizados a alto volumen: El caso de Las Unidades BRI**

En 1984, el Banco Rakyat de Indonesia (BRI) creó un conjunto especial de operaciones bancarias de microfinanzas, las unidades BRI, sacado de un sistema de oficinas que había operado previamente para canalizar los créditos subsidiados. Una salida del pasado, las nuevas unidades BRI buscaban ser operaciones autosuficientes y localmente autónomas cuyos gerentes serían responsables de las ganancias de las Unidades y de la calidad de sus carteras de crédito (Rudjito y Nazirwan, 2004, págs. 12 a 18).

El BRI estableció un solo producto de crédito para las Unidades, el *Kupedes* (Crédito Rural General), que lleva una tasa de interés basada en el mercado, para préstamos generalmente pequeños (88% son de menos de 300 dólares EE.UU.). Los créditos son a corto plazo para capital de trabajo, pero también pueden ser de hasta 5 años para inversión (disponibles sólo para prestatarios con buen historial de pago oportuno). El programa de crédito usa procedimientos simples que se procesan rápidamente. Los Cofirmantes (normalmente un cónyuge) y la garantía prendaria (normalmente un certificado de título de tierra) hacen parte de los contratos de crédito, aunque el último se dice que es principalmente “con el fin de establecer la intención seria de reembolso del prestatario en lugar de brindar una base para acción procesal” (ibíd., pág. 15). Se informa que la proporción de pérdida a largo plazo permanece constante a 1,67%. Para finales de 2003, el BRI tenía 3.100 millones de prestatarios activos en el programa, que acceden a él a través de 4.049 Unidades BRI dispersas por todo el país.

El BRI mismo ofrece una variedad de productos de crédito a clientes en sus sucursales y oficinas regionales, pero sólo el único vehículo de crédito, el *Kupedes*, está disponible en las Unidades. El Banco también ofrece una variedad de productos de ahorro, pero una variedad limitada se vende a través de las Unidades (ahorro de libreta, depósitos a término y cuentas corrientes para empresas). Las Unidades BRI logran volumen: al final de 2003, las Unidades tenían 30 millones de titulares de cuenta. Para abreviar: “El enfoque de las Unidades BRI está orientado al mercado masivo y estandarizado para atender grandes [números de] clientes y para reducir al mínimo el costo de la transacción por unidades” (ibíd., pág. 14).

Tal como lo asegura la gerencia de alto rango del BRI, el éxito de las Unidades para ampliar el crédito está atado a su éxito en movilizar ahorros. Esto se considera como un avance importante durante la era de la pre-reforma cuando los flujos de gobierno y de donantes hacia las unidades determinaron el volumen del crédito, y las tasas de interés por debajo del mercado en los créditos limitaron su habilidad de ofrecer ahorros al público. Más aún, el crédito, en los términos comerciales que las unidades brindan ahora a las empresas micro y pequeñas, resolvió el problema en Indonesia de que los pequeños prestatarios solventes no podían acceder a los bancos formales, aunque eran totalmente capaces de pagar los préstamos comerciales, tal como lo demuestra la experiencia de la Unidad BRI.

el principio de negocios de las instituciones, las prescripciones reguladoras, y el tamaño de su base de capital y sus operaciones.

Las Alianzas con proveedores especializados presentan una oportunidad de superar el límite en los productos y servicios que una institución puede ofrecer por sí sola. Si se presionara a las organizaciones más pequeñas para que desarrollaran una línea comercial por fuera de su especialización central, la figura III.2 muestra que no es necesario hacerlo. Las ONG o las IMF que ofrecen servicios de remesas y seguros normalmente proporcionan los productos y servicios en alianza con proveedores más especializados. Del extremo opuesto del espectro, las organizaciones grandes, tales como el Banco ICICI en India (véase el Recuadro III.1) busca formar alianzas con IMF, pequeñas ONG basadas en la comunidad y empresarios locales, tales como servicios basados en kioscos.

Las Alianzas también brindan oportunidades de ampliar productos y servicios centrales que complementen el nuevo servicio. Por ejemplo, la relación que el Equito Bank Limited (EBL) de Kenya construyó con Western Union les permite a los clientes recibir transferencias de remesas directamente a sus cuentas de ahorro. El Banco también estaba planeando atar un producto de crédito de vivienda a los pagos regulares de las remesas mensuales, vinculando así tanto los productos de crédito como de ahorro con las remesas (Banca Mundial de la Mujer, 2004).

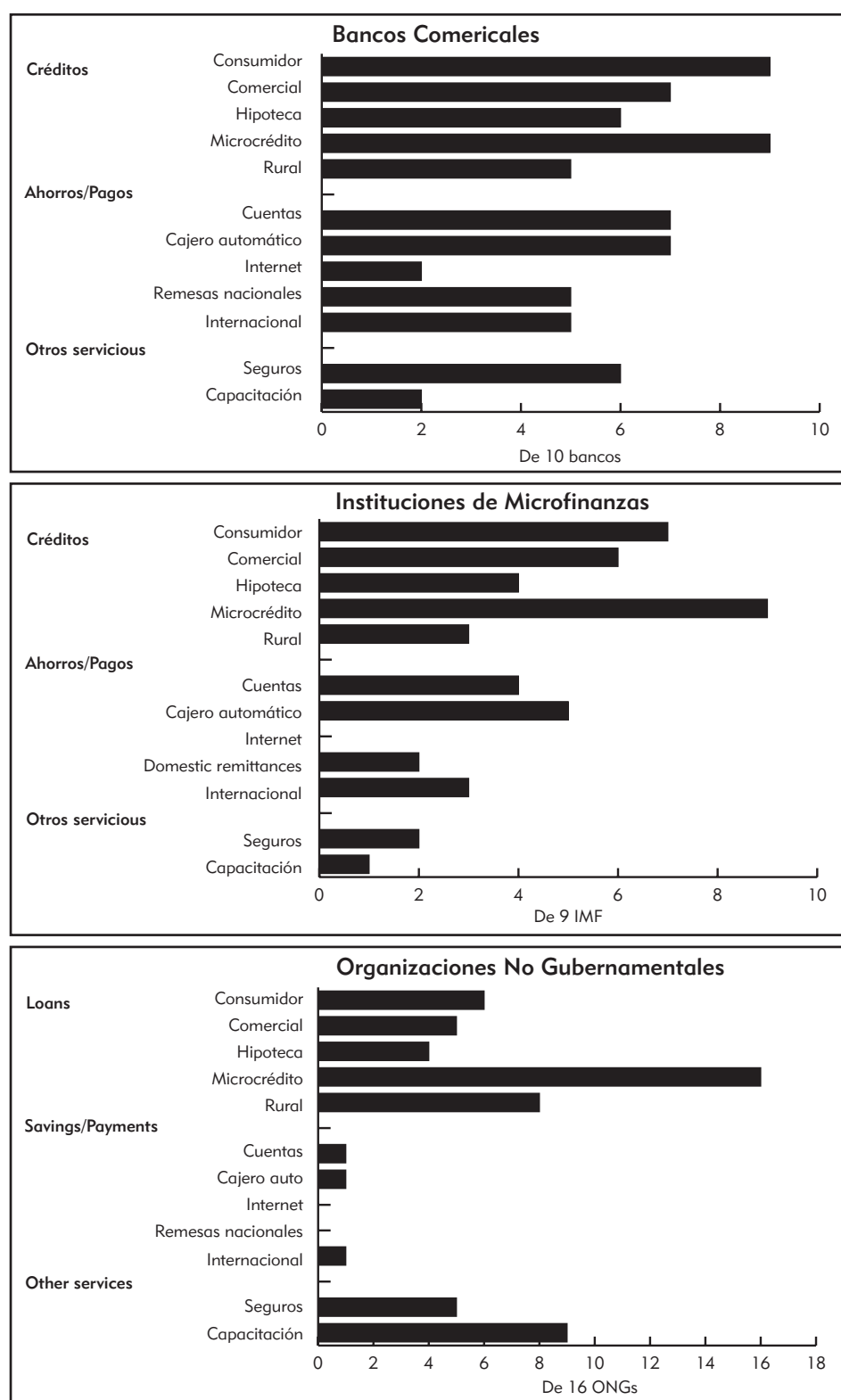
Las Alianzas también se pueden utilizar para ampliar la cobertura, como lo demuestra la experiencia de la cooperativa de crédito en Nicaragua. La *Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito Financieras de Nicaragua* (CCACN) suscribió un acuerdo con FAMA, un afiliado de Acción Internacional, para brindar mayor cobertura a quienes recibían remesas a través de IRnet®, la red internacional de transferencia de pagos de cooperativas de crédito. Las cooperativas de crédito se encuentran ubicadas principalmente en las áreas rurales y no tienen una gran presencia en las áreas urbanas como lo hace FAMA. Esta sociedad ofrece 43 puntos de servicio a lo largo del país, cubriendo todos los mercados principales y muchos mercados más pequeños en 13 de 17 estados (WOCCU, 2004, pág. 8).

Las Alianzas se forman mejor partiendo de una posición de fuerza de las partes, no de debilidad. Encontrar al socio correcto y desarrollar la confianza necesaria es esencial para establecer relaciones de trabajo. Siempre existe la preocupación que el compañero más fuerte quiera “tomar el control” cuando el negocio logre la masa crítica. Los socios en una alianza deben buscar resolver los asuntos de participación de las ganancias antes de formar la sociedad. La falta de control de la gestión, incluyendo el control de la calidad, la confusión de la marca y los riesgos de reputación también son inquietudes. Existe una necesidad de supervisión constante por todas las partes que conforman la alianza (Brinsden, 2005, págs. 2 y 3). Aunque las alianzas son oportunidades importantes para ampliar la escala y el alcance, deben nutrirse. Funcionan mejor cuando ambos socios ven ventajas y rentabilidad para continuar con la relación.

Ampliación de los puntos de venta

El tener una distribución nacional amplia con muchos puntos de servicio es especialmente sobresaliente para los Bancos que con frecuencia tienen el privilegio de operar a nivel nacional y tomar “la banca de proximidad” como su mandato primario. Esto los lleva a establecer grandes redes de sucursales minoristas y una variedad de sociedades para ampliar aún más los servicios. Por ejemplo, en Brasil:

Figura III.3.
Ofertas de producto en las instituciones financieras de América Latina, 2004



Fuente: Datos de Marulanda y Otero (2005, pág. 21).

Nota: La ONG que reporta cuentas de ahorros, estaba siendo adquirida por una institución financiera.

“... Además de las 1.693 sucursales, Caixa Economica opera 291 Estaciones de Servicio Bancario (llamadas PAB), 2.053 corresponsales bancarios, y también brinda servicios a través de 8.870 almacenes de lotería y unidades de lotería simplificadas. Es el único banco que está presente en las 5.561 municipalidades del Brasil” (WSBI, 2004, pág., 12).

El alcance de un Banco de proximidad también puede requerir llevar el Banco a sus clientes. Una manera de hacer esto es a través de la banca móvil donde la unidad móvil circula a través de un área rural regularmente, y el cliente puede esperar el regreso del banco móvil en un horario fijo. El alcance también se puede personalizar. En Chile, por ejemplo, BancoEstado complementa su red de sucursales y de unidades móviles enviando agentes a “visitar a las personas en sus negocios u hogares para venderles servicios de crédito y ahorro, usando Palm Pilots conectados a las computadoras de la sucursal, ahorrando tiempo y aumentando la eficacia” (WSBI, 2004, pág. 12). El Banco ICICI en India anticipa una dramática escalada a través de una variedad de alianzas que incluyen kioscos de propiedad local equipados con ATM de bajo costo, sociedades con ONG y grupos de autoayuda y su propia red creciente de sucursales.

Las tecnologías tanto tradicionales como avanzadas son útiles para ampliar el alcance. Una nueva tecnología no siempre supera las formas antiguas de operar. De hecho, la nueva tecnología basada en computador, habilitada por transacciones basadas en computador, puede ser usada de manera imprudente por las instituciones financieras cuando reemplaza sistemas de gestión de riesgo más moderados. La experiencia que las diferentes IMF han tenido con los asistentes digitales personales (PDA) es un caso puntual. Mientras muchas tuvieron dificultades con la interfaz entre los PDA y su sistema de información a la gerencia (MIS) y discontinuaron el uso de la tecnología, otras han encontrado beneficios en operaciones más eficaces, reducción de costos y satisfacción del cliente. Por ejemplo, ADOPEM en la República Dominicana registró unas mejoras dramáticas con el uso de su PDA:

“La retención de clientes mejoró significativamente, y el número de días entre la solicitud [del crédito] y el desembolso bajó de 5 días a 2 días. Los gastos de papel disminuyeron en un 60% y los gastos de ingreso de datos bajaron en un 50%. La carga de casos de los asesores de crédito y otras medidas de productividad aumentaron en aproximadamente 35%” (Waterfield (no hay fecha), pág. 2).

Hay muchas maneras posibles, usando diversas tecnologías, de subir de escala el volumen de los servicios financieros al detal para poblaciones que deben ser atendidas por un sector financiero inclusivo. Los proveedores de servicios financieros buscan economías de escala y alcance para bajar costos y aumentar las corrientes de ingresos. Las Alianzas y las sociedades hacen posibles nuevos productos y permiten que nuevos tipos de instituciones financieras entren al mercado, incluyendo a los minoristas locales, pequeños. Los costos son un factor en cada decisión y no se puede dar una respuesta simple acerca de qué combinaciones son más apropiadas, a qué instituciones financieras, en qué ambientes y en qué momento. Éstas son las decisiones estratégicas de la gerencia.

Punto 3.

La falta de innovación no permite cerrar la brecha entre la oferta y la demanda

La innovación prendió la chispa de “la revolución de las microfinanzas.” La falta de innovación es un factor que a menudo se nombra como la razón de que todavía exista una enorme brecha entre la oferta y la demanda de servicios financieros en el extremo más bajo del mercado. La economía de los servicios financieros minoristas lleva a los gerentes de instituciones financieras al detal a apuntar hacia la escogencia de un conjunto de productos y servicios estandarizados y buscar ampliar el volumen de ventas y bajar los costos promedio captando economías de escala y aumentando la eficacia. Tal como lo indica la anterior discusión, un gran número de instituciones ha hecho eso exactamente. Pero un número aun mayor, no. Empiezan pequeñas y permanecen pequeñas; o empiezan grandes y se estancan; o fracasan y salen del negocio. ¿Por qué?

El ambiente operativo

Un argumento que a veces se ofrece es que los proveedores menos dinámicos tienen que luchar con un ambiente operativo especialmente difícil y eso evita que piensen sobre estrategias de crecimiento. Como dijo un participante en la conferencia electrónica organizada para la preparación de este libro:

“Puesto de manera simple, no es fácil ofrecer servicios financieros de una forma sostenible: un día en la vida de un proveedor financiero incluirá a menudo apagones que no le permitirán al gerente de cartera monitorear los pagos del crédito y tomar una acción rápida, inquietudes de seguridad que le impiden a los asesores de crédito tener acceso a nuevos pueblos, débil capacidad del recurso humano que obliga a la alta gerencia a pasarse el día, como ha sido durante los últimos seis meses, tratando de obtener por lo menos un producto bien logrado en lugar de desarrollar nuevos productos...”

Claramente, existen restricciones de recursos humanos y de la estructura económica y social que son más difíciles en algunos ambientes que en otros. No pueden ofrecerse los mismos productos y servicios financieros minoristas en todas partes, en todo momento, con el dinamismo correspondiente.

Sistemas y prácticas internas

Sin embargo, en muchos casos hay dificultades en la forma en que opera la institución que hace que el desempeño exitoso sea un reto en cuanto a si el ambiente es permisivo o no. Entre esas dificultades se encuentra la tolerancia de prácticas que llevan a:

- No brindar información oportuna, exacta y con significado a quienes toman las decisiones a todos los niveles de la organización. Esto puede incluir el MIS que no registra todas las transacciones o esconde información, o los sistemas de reporte que requieren doble información o información que no es útil para fortalecer el desempeño de la organización;
- No apoyar la transparencia, comprometer los controles internos, descartar las funciones de auditoría interna o no considerar importantes las auditorías externas rigurosas;

- No manejar el riesgo adecuadamente, incluyendo un enfoque en los desembolsos de los créditos en lugar de la recuperación, o no clasificar los créditos según el riesgo;
- No apoyar la contratación o entrenamiento apropiados de personal que con frecuencia se ve acompañado de una rotación rápida, sobre todo cuando hay pocas oportunidades de promoción dentro de la organización; y
- No proteger adecuadamente a la organización del nepotismo, favoritismo y la corrupción.

Las instituciones financieras minoristas, no importa qué tan pequeñas, son negocios. Aunque pueden tener un propósito social, la forma en que mejor llevan a cabo este propósito es a través de una operación eficiente y logrando el entendimiento pleno de sus clientes y mercados. Los gerentes deben estar alerta a la demanda del cliente y adaptar sus productos y servicios con creatividad, flexibilidad y sensibilidad. Ésta es la relación empresarial minorista básica simple.

Gestión

Incluso cuando existen buenas prácticas de gestión y las operaciones se dan sin tropiezos y eficazmente, algunos gerentes de instituciones financieras minoristas estarán menos abiertos a la innovación que otros. Los gerentes menos emprendedores tal vez no fomenten la retroalimentación del cliente. Pueden ignorar la importancia de mejorar los productos y servicios o de diseñar nuevos productos y servicios a medida que aumenta la capacidad organizativa, avanza la tecnología, mejora la infraestructura o cambia el mercado. La gerencia puede sentirse cómoda con las operaciones que tiene, la mezcla de productos existente y las ganancias que esto produce.

Esto puede describirse como complacencia gerencial. Si una institución financiera minorista está proporcionando sus productos y servicios y está operando dentro de los márgenes esperados, ¿por qué desearía la gerencia tomar riesgos innovando? Hay factores individuales e institucionales que hacen que un equipo de gerencia sea dinámico e inspirado, y otro estático y falto de imaginación. No parece importar si la organización es una empresa privada o estatal, una pequeña cooperativa de ahorro y crédito o un Banco de ahorro nacional, una ONG con inspiración extranjera o burocracia gubernamental. Se pueden encontrar ejemplos alentadores y desalentadores de dinamismo y complacencia en todos los tipos de organizaciones.

Puede haber varias razones para una gerencia satisfecha de sí misma. Quizás la mayor dificultad que se le puede presentar es un “diluvio” de dinero de los donantes o de subsidios del gobierno bajo el cual la gerencia siente poca presión para ser emprendedora. En algunos casos, estos subsidios llegan con compromisos: los productos son diseñados por los donantes y los gobiernos por razones políticas, o por razones que encajan más estrechamente con el mandato del donante o del gobierno, que con una evaluación del mercado. En dicha situación, la evidencia puede sobrevivir pasivamente.

Los equipos de gerencia empresarial pueden forjar una visión y atraer una intensidad de convicción y empujar para aumentar el alcance en una forma sostenible, en muchos casos en contra de fuertes desigualdades. La pregunta a la cual no podemos dar respuesta alguna es cómo identificar a esos gerentes emprendedores para que puedan nutrirse de sus organizaciones. La pregunta que podemos responder es que el éxito reconoce que el desarrollo institucional tiene lugar en un ambiente dinámico. Esos gerentes

y juntas directivas que lo impulsan reconocen la importancia de la evaluación continua, la adaptación, la innovación, y la inversión. Determinan con regularidad qué funciona y qué no funciona; refuerzan lo anterior y desean corregir esto último; desean invertir en el cambio y en las mejoras.

Asuntos de gobernabilidad

Una gobernabilidad eficaz es un elemento esencial en la operación segura y sólida de una institución financiera. Las funciones de la junta directiva y la gerencia de alto rango con respecto a fijar las políticas, implementarlas y supervisar su cumplimiento, son elementos clave en la función de control de una institución financiera. Además, los entes regentes juegan un papel crítico para establecer los valores y la “cultura” de una institución, incluyendo su habilidad de innovar, adaptarse, cambiar y crecer.

La dirección de las instituciones financieras es indiscutiblemente de mayor importancia que para otras compañías, dado el papel crucial de intermediación financiera de las instituciones financieras en la economía, la necesidad de salvaguardar los fondos del depositante y el alto grado de sensibilidad a dificultades potenciales que surgen de una dirección ineficaz. Las instituciones financieras pueden perder ingentes sumas de dinero en un período corto de tiempo en caso de un evento como el fraude. La mala dirección puede también llevar a la pérdida de la confianza de los clientes y de quienes proveen los fondos (BPI, 2005, pág. 6).

Estos principios se resaltaron durante las consultas para la preparación de este libro: “los problemas de dirección internos dentro de la IMF eran la causa principal de fracaso para ampliarse, incluso donde las tasas de demanda y pago son altas” (participante de Kenya en la conferencia electrónica).

Ciertos elementos de gobernabilidad aplican a través de toda la gama de instituciones financieras: el establecimiento de objetivos estratégicos claros, valores corporativos legítimos, incentivos para un comportamiento ético y la práctica de normas éticas altas, el establecimiento y cumplimiento de líneas claras de responsabilidad y responsabilidad a lo largo y ancho de la organización, asegurando una vigilancia apropiada por parte de la gerencia de alto rango y utilizando eficazmente el trabajo realizado por los auditores internos y externos; proporcionando estructuras e incentivos para la innovación y el crecimiento; y promoviendo la transparencia en todos los niveles. Una gobernabilidad legítima es apoyada por los accionistas (en el caso de instituciones financieras basadas en la equidad), los interventores, las asociaciones profesionales, los gobiernos, los supervisores (para instituciones financieras reguladas), los donantes (para ONG) y los empleados (BPI, 2005, págs. 7 a 19).

La forma legal de los proveedores de servicios financieros autorizados, regulados, no determina si pueden hacer entrega eficazmente de servicios financieros a los clientes pobres y de bajos ingresos¹⁸. La gobernabilidad, sin embargo, sí importa. Todas las decisiones institucionales críticas dependen de las juntas directivas y del sistema de gobernabilidad que opera a lo largo y ancho de la organización. ¿Hasta qué punto se encuentra la gobernabilidad relacionada a la propiedad? A continuación se discuten varias restricciones comunes encontradas bajo las diferentes estructuras de propiedad. También cabe anotar, sin embargo, que la experiencia muestra que cada una de estas restricciones ha sido superada en situaciones específicas y que hay que considerar cuidadosamente amplias generalizaciones que hacen proscripción sobre la propiedad y la gobernabilidad a la luz de las circunstancias específicas.

¹⁸ El caso de las ONG a las que no se les permite movilizar ahorros se discute a continuación y nuevamente en el Capítulo IV.

Bancos comerciales privados que comercian públicamente. Estos Bancos comerciales a menudo han sido criticados por ignorar a los clientes pobres y de bajos ingresos. La responsabilidad primaria de las juntas directivas de estas organizaciones es aumentar al máximo el retorno del accionista, y muy a menudo la atención de este mercado no se ve como algo suficientemente rentable. Una empresa comercial que no ha realizado inversiones importantes en el extremo bajo del mercado emplearía su costos fijos en otra parte, atendiendo su mercado existente con productos y servicios existentes. Es poco probable que las juntas directivas que buscan aumentar al máximo el retorno de los accionistas se comprometan a cambios importantes en las anteriores inversiones, o que comprometan los altos recursos humanos y físicos a una actividad que se percibe como relaciones públicas o una respuesta a cumplir los mandatos gubernamentales, como las cuotas de cartera.

La diversificación en los segmentos más bajos del mercado, sin embargo, tiene su atractivo, particularmente cuando hay exceso de liquidez, presión social importante y el potencial de apalancar la infraestructura física, humana y tecnológica. Cuando estos factores se combinan, puede surgir la visión que el mercado es una línea de negocio rentable y socialmente importante, aunque no sea la más rentable. A este respecto, los Bancos comerciales han invertido para atender el segmento más bajo del mercado incorporando una visión a largo plazo de su desarrollo. Han usado el “modelo de compañía de servicio”, han apoyado unidades internas especializadas, han establecido subsidiarias financieras y han conformado alianzas estratégicas (véase López y Rhyne, 2003, para la discusión sobre las ventajas y retos de cada modelo).

Bancos estatales. Los Bancos estatales experimentan un tipo diferente de reto de gobernabilidad que afecta el crecimiento. Tienden a ser vulnerables a la influencia política y a las prioridades cambiantes de las diferentes administraciones. Esto se refleja, en los cambios frecuentes en las juntas, entre otras áreas, a medida que cambian las prioridades políticas y las administraciones.

Estas instituciones a menudo tienen el mayor potencial para estabilidad y crecimiento debido a las garantías gubernamentales implícitas y su ingreso como regulador preferencial. También existen numerosas cajas de ahorros eficaces del sector público. Sin embargo, al mismo tiempo se presentan casos frecuentes de desempeño decepcionante con respecto a las operaciones crediticias. Esto se debe en gran parte a que los cánones centrales de gestión del crédito (selección cuidadosa de los prestatarios, cobro vigoroso, tasas de interés para recuperación de costos) a menudo operan en contra de los incentivos políticos. También son comunes las moratorias de deuda inspiradas políticamente.

Como resultado de las malas prácticas crediticias, los bancos estatales han desestabilizado a veces el sector financiero y varios de ellos han requerido de recapitalización frecuente, lo que ocasiona un drenaje importante en los presupuestos públicos. Sin embargo, también existen muchos casos de crisis financieras costosas (y por lo tanto de mal manejo del riesgo) en sistemas financieros privados inadecuadamente regulados. Los mayores desequilibrios e impactos macroeconómicos también pueden generar crisis financieras costosas en los sistemas financieros donde prevalecen instituciones del sector público o privado.

Estos problemas indican que los mecanismos de control, de manejo de riesgo y de incentivos para el personal y la gerencia a fin de mejorar las operaciones, innovar y crecer a menudo son retos importantes para los bancos estatales. Pero algunos bancos estatales han triunfado de manera clara y consistente en

la superación de estos obstáculos. Éste normalmente es el caso cuando la confianza de quienes elaboran la política se encuentra investida en la gerencia técnica, las juntas directivas son seleccionadas principalmente en base a la especialización y se enfocan en la salud de la institución, y cuando las decisiones operativas sobre productos y servicios, y sobre quién puede tener acceso a ellos, se encuentran por fuera del proceso político.

Además, los bancos estatales a menudo están exentos de la vigilancia de los organismos de control del sector financiero. Debido a esto, han sido frecuentemente criticados por operaciones no transparentes. Sin embargo, las instituciones financieras de propiedad del estado deberían estar, e indiscutiblemente así debe ser, a la vanguardia de la divulgación —un bien público que ha mostrado a la larga ser de gran beneficio al sistema financiero.

ONG. Las ONG experimentan un tipo diferente de desafío de gobernabilidad que afecta el crecimiento. Sus juntas directivas y su gerencia no tienen participación alguna de propiedad en el capital de la institución. Sirven como administradores de los recursos de la institución, y también salvaguardan su misión. Por esta razón, son consideradas a menudo por las autoridades bancarias como estructuras más débiles, sin “bolsillos profundos” que pudieran rescatar a la organización en tiempos de crisis. Su base de capital depende de las donaciones, de las ganancias retenidas y, a veces, de solicitar préstamos de las instituciones financieras. Generalmente no están sujetas a la ley bancaria y no son supervisadas por las autoridades bancarias, lo que les impide ofrecer una gama de productos y servicios tales como ahorros, y de atraer capital para el crecimiento.

Las ONG también se ven como entidades que requieren de menos gerencia y personal, por su estructura sin ánimo de lucro, de lo que requeriría una entidad con ánimo de lucro. No obstante, en algunos contextos, las ONG son proveedoras importantes de servicios financieros, particularmente crédito para hogares pobres y de bajos ingresos y para empresas. También pueden operar con excelentes equipos gerenciales, con incentivos creativos, y con metas empresariales exigentes, a pesar de su condición sin ánimo de lucro. A menudo combinan los servicios financieros con la salud, la educación y la capacitación empresarial. Como las ONG no están sujetas a las restricciones de las autoridades reguladoras, que a menudo dificultan la innovación, pueden jugar un papel importante en la innovación. Ese papel ha sido citado a menudo como que “va donde ninguna otra institución se atreve a pisar,” ya sea en innovación de producto o de tecnología, en atención a áreas aisladas o ayudando a grandes cantidades de personas sumamente pobres a desarrollar habilidades de empleo y empresas diminutas.

Cooperativas y asociaciones de crédito. Tradicionalmente, el capital de las cooperativas y las asociaciones de crédito estaba restringido a las cantidades que los miembros-dueños podían obtener en depósitos y acciones y a las ganancias retenidas generadas por sus operaciones. El principio de gobernabilidad cooperativa de “un voto por persona” expresa el espíritu cooperativo de autoayuda y atención para todos los miembros en el movimiento cooperativo. Funciona bien en la práctica cuando todos los miembros vigilan el desempeño de la organización. El principio de gobernabilidad de “un voto por persona” puede destruirse, actuando como un incentivo para que los prestatarios presionen más que los ahorradores para obtener mayor control de la organización. Cuando los prestatarios poderosos ejercen

influencia sobre las juntas directivas, hay un incentivo para reducir las tasas de interés en los préstamos, o para perdonarlas completamente, ambas cosas sacrifican un retorno sobre los ahorros y puede llevar a pérdidas sustanciales para la organización y sus miembros. Las juntas directivas a menudo se encuentran bajo la presión para distribuir los dividendos a los miembros accionistas aún cuando la rentabilidad de la organización no lo garantiza. Otro problema grave ha sido los préstamos de los donantes a las cooperativas financieras, que tiende a hacer que se encuentren aún más dominadas por los prestatarios. Además, las instituciones gubernamentales con frecuencia han hecho mal uso del movimiento cooperativo para fines políticos. Esto ha sido citado como una causa importante del fracaso cooperativo en muchos países.

La revitalización del movimiento de asociaciones de crédito durante las últimas dos décadas ha llevado a mejorar la legitimidad de algunas asociaciones de crédito y sus redes regionales y nacionales. Esto les permite manejar bien el exceso de liquidez y quitar restricciones al crecimiento. Las políticas de “puerta abierta” las han llevado a aumentar el número de miembros que no se encuentran restringidos a operaciones de “bono cerrado” de las cuales dependían muchas asociaciones de crédito en el pasado. Las asociaciones de crédito continúan mostrando costos más bajos y eficiencias más altas en la entrega de los servicios que muchas otras instituciones, y con frecuencia apuntan hacia áreas rurales.

Las asociaciones de crédito se encuentran registradas bajo la ley cooperativa o como una categoría especial en la ley bancaria pero pueden carecer de una supervisión externa eficaz o de legislación que las autorice. A menudo se encuentran supervisadas por la federación de la cual son miembros las cooperativas individuales, creando un conflicto de intereses. También pueden estar supervisadas por un ministerio que es responsable igualmente de las cooperativas no financieras, y generalmente carece de la experiencia para brindar una supervisión financiera legítima. El mejoramiento de la gobernabilidad interna de las cooperativas y de las asociaciones de crédito ha sido de suma importancia en las dramáticas mejoras que algunas de estas instituciones han realizado.

ONG transformadas y Bancos de microfinanzas especializados. Se piensa que las instituciones de este tipo tienen ventajas en atender es su doble misión “fundamental”. Usan una estructura de gobernabilidad que utiliza el sector privado y las instituciones públicas que han logrado experiencia en esta área. Aunque se considera que tienen la mezcla correcta de “capitalistas ideales,” a menudo dependen de un capital que es esencialmente de fondos públicos a través de bancos de desarrollo bilateral y multilateral o fondos de equidad especializados creados para este fin. Como tales, sus juntas directivas a menudo sólo son una mezcla del personal de los donantes (donde los problemas de continuidad, especialización y restricciones de tiempo en los miembros de la junta pueden convertirse en graves restricciones para una buena gobernabilidad) y representantes del gobierno, de otras instituciones públicas, y del sector privado.

Un desafío que con frecuencia se cita para estas instituciones con respecto al crecimiento, es que se puedan desviar de su misión social de atender a las personas pobres y de bajos ingresos. Sin embargo, la gerencia y las nuevas juntas directivas de las ONG transformadas presentan el mismo argumento para continuar atendiendo su mercado original que muchos bancos privados dan para ignorarlo. ¿Por qué dejar un mercado rentable que le ha tomado muchos años a la institución construir, abandonando productos, servicios, tecnologías y capacidades del personal que han sido desarrollados a un costo importante, para atender este mercado? Así, la experiencia sugiere que estas instituciones transformadas

o especializadas con frecuencia recuerdan muy bien sus raíces y mantienen su énfasis de atender a los clientes pobres y de bajos ingresos.

Minoristas del mercado masivo. Los minoristas que se encuentran comprometidos en otras líneas del negocio se han aventurado en los servicios financieros y se han convertido en una parte integral de la prestación de servicios financieros a los pobres y a las personas de bajos ingresos. Por ejemplo, las compañías de telecomunicaciones, ya sean empresas grandes o basadas en la comunidad, con frecuencia son proveedoras importantes de servicios financieros. Lo mismo pasa con las tiendas, las estaciones de gasolina, almacenes de alimentos y una amplia gama de otros minoristas. El mundo de las microfinanzas puede verse completamente diferente dentro de 10 a 15 años, como ocurrió hace 10 a 15 años. Los minoristas del mercado masivo, especialmente los que operan en economías grandes, pueden encontrar su papel aumentando la prestación de servicios financieros a sus clientes, que no se encuentran directamente ligados a su relación minorista actual.

Las instituciones financieras minoristas “socialmente responsables” a menudo son consideradas mejor posicionadas para tratar el problema de la inclusión financiera. Pero la experiencia sugiere que la buena gobernabilidad puede ser más importante para atender el mercado que la estructura de propiedad. Las estructuras de propiedad tienen claramente una influencia muy importante en la gobernabilidad, y los problemas de gobernabilidad están involucrados en cualquier tipo de estructura de propiedad. Sin embargo, cada tipo de organización ha demostrado que puede tener una buena gobernabilidad y puede atender bien el mercado, aunque su forma legal limite la gama de productos que puede ofrecer, y aunque haya diferentes motivaciones que van desde lo puramente social hasta lo puramente comercial, teniendo a las organizaciones de doble misión “fundamental” en algún lugar en el medio.

Lo que también está claro es que las organizaciones necesitan tener un buen liderazgo y equipos gerenciales fuertes que no toleren la corrupción, sino que más bien fomenten la transparencia, la responsabilidad, la innovación y el crecimiento a todos los niveles de la organización. Además, las juntas directivas deben tomar su mandato en serio para atender bien a sus instituciones, ayudándolas a proporcionar los mejores productos y servicios que puedan, a sus clientes. Después de todo, es el cliente quien finalmente determina si una institución financiera minorista orientada al mercado sobrevive. Sin embargo es la junta directiva, en las instituciones tanto del sector público como privado, la que determina que tan bien estructura, maneja, y fortalece la institución para que compita, atienda a sus clientes y logre sus objetivos sociales y comerciales.

Conclusión

Un reto fundamental para construir sectores financieros incluyentes sigue siendo la expansión adecuada de la capacidad minorista para atender a los desbancarizados y a los sub-bancarizados. ¿Qué instituciones atenderán mejor al mercado? La forma legal y la estructura de propiedad no se encuentran necesariamente relacionadas a la escala de operaciones o a la eficiencia, efectividad o sostenibilidad organizativa. Los diferentes tipos de proveedores minoristas tienen diferentes fortalezas y debilidades y desafíos y ventajas, incluyendo la gama de productos que pueden ofrecer. La orientación comercial de una organización no le impide atender a los clientes pobres con servicios financieros de calidad; de la misma manera, la misión social o el mandato de una organización no asegura que la organización

atenderá bien o eficazmente a los pobres. De hecho, existe una relación directa entre la rentabilidad (ya sea en una institución comercial o socialmente motivada) y la escala de operaciones: las instituciones rentables han demostrado que pueden alcanzar muchos más clientes pobres que las no rentables.

Se puede esperar que los bancos pequeños, localmente orientados, las cooperativas y las ONG continúen ampliándose en sus mercados, buscando alianzas con otros y a través de redes para ofrecer una mayor gama de productos y servicios. La importancia de las organizaciones pequeñas no debe minimizarse; a menudo ellas son los proveedores de servicios financieros más importantes, si no los únicos, en muchas comunidades. Pero se puede esperar que estos productos y servicios financieros sean proporcionados cada vez más a través de entidades más grandes, que muy probablemente también ofrecerán una gama más amplia de productos y servicios financieros a las PYMES, así como a empresarios más pequeños, y a hogares de medianos y bajos ingresos, y pobres.

Aunque la expansión de las instituciones financieras minoristas depende de una serie de factores internos, las condiciones generales en cada país, incluyendo el ambiente de la política, son sumamente importantes. El problema principal es cómo pueden ayudar, quienes elaboran la política, a establecer y fortalecer una diversidad de instituciones financieras minoristas sin abrir el sistema financiero a la inestabilidad. El diseño y entrega de servicios financieros a inmensas cantidades de pobres y personas de bajos ingresos que no tienen acceso a ellos se basarán en la innovación, la inversión, la reducción de costos a través de una mejor eficiencia y tecnología —y de una regulación y vigilancia apropiadas.

Capítulo IV

ACCESO A LOS MERCADOS FINANCIEROS: UN RETO PARA LAS INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS

“Cuando las instituciones del microfinanzas están proporcionando crédito, existe un límite en algún momento. No pueden simplemente seguir acumulando carteras de crédito. Se van a quedar sin posibilidades de recursos financieros. Un verdadero intermediario financiero es aquel que intermedia, no sólo a través de las transacciones con los clientes, sino también dentro de los mercados financieros.”

Asesor internacional de fondos

El sistema financiero sirve para transferir recursos financieros de los ahorradores en casa y en el extranjero a los prestatarios. Aunque instituciones más antiguas, como los Bancos del sector público y las cajas de ahorros, han participado en este proceso durante mucho tiempo, las nuevas instituciones especializadas en microfinanzas y en finanzas para PYMES sólo han empezado a participar recientemente. La intermediación financiera, que proporciona servicios financieros ampliamente aumentados para las personas pobres y de bajos ingresos, usando ahorros generados a nivel nacional y reciclándolos dentro de la economía, es un círculo vicioso. Merece ser la consideración primordial en el contexto del desarrollo del sector financiero inclusivo.

Este capítulo parte de otros capítulos de este libro porque se enfoca exclusivamente en las IMF y su inclusión progresiva en los mercados financieros nacionales e internacionales. El capítulo discute los retos que enfrentan las IMF en los sectores financieros en que operan, las relaciones que pueden fomentar para acceder a los mercados financieros formales, los instrumentos que pueden usar para acceder al capital, y las oportunidades y riesgos que encuentran al acceder los mercados financieros. Sin embargo, parte del análisis puede ser pertinente a otras instituciones que brindan microfinanzas, particularmente a las cooperativas de ahorro y crédito.

El desarrollo financiero de base amplia significa otorgar servicios financieros a todos los segmentos de la población y la habilidad de los proveedores de servicios financieros de acceder al capital. Así como la intermediación financiera entre los ahorradores y prestatarios individuales beneficia la acumulación de recursos y la inversión, la intermediación a través del sector financiero beneficia ampliamente a las instituciones financieras minoristas, incluyendo a las que atienden a los clientes pobres y de bajos ingresos. En las palabras del gerente de una red internacional: “Al integrarse en el sistema financiero doméstico, las IMF se convierten en actores dentro del sistema financiero, enseñándole a los banqueros cómo hacer banca con empresarios de bajos ingresos, y ayudando a dar forma a las políticas del sector financiero para que funcionen para las microfinanzas.”

Existe, sin embargo, fragmentación en los mercados financieros —las instituciones que atienden hogares y empresas pobres carecen de acceso a las principales fuentes financieras. La inclusión en los mercados financieros ocurre de manera diferente con respecto a los diferentes tipos de instituciones: mientras los Bancos formales tienen acceso a los mercados financieros y al mercado interbancario, las instituciones financieras que no son Bancos con una licencia limitada y las instituciones semiformales tienen poco o ningún acceso a la financiación. Dejando a un lado el debate sobre la importancia de la formalización, está claro que los vínculos entre los segmentos del mercado son débiles en muchos países y que existen amplias diferencias en los retornos ajustados al riesgo. Cuando existe la intermediación financiera, esto ayuda a las instituciones a operar de una manera más eficaz y a atender mejor a la población designada.

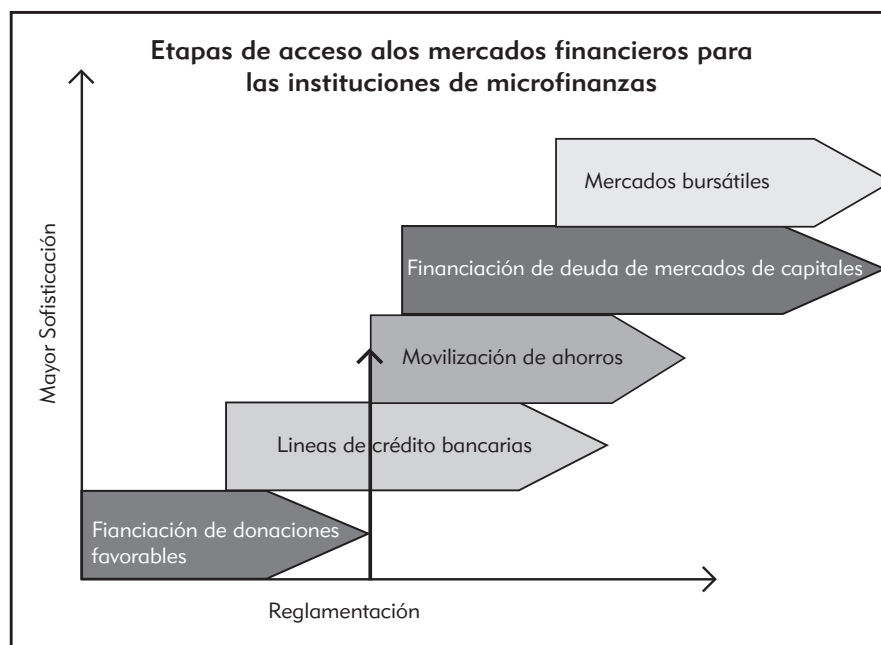
Una gran preocupación de las IMF es la habilidad de financiar el crecimiento de sus carteras de crédito obteniendo fondos del sector financiero principal. El ímpetu primordial, para buscar acceso al mercado financiero, es financiar el crecimiento de las carteras de crédito. La reestructuración del lado de los pasivos en el balance para incluir instrumentos comerciales y ahorro es algo crítico para el crecimiento y mantenimiento de las instituciones financieras a través del tiempo.

La inclusión progresiva de la gama de instituciones financieras sociales en los mercados financieros nacionales e internacionales ocurre a través de la movilización del ahorro como una fuente de recursos, accediendo a la deuda y a fondos a corto plazo, operando en sistemas de canje y de pago, y utilizando instrumentos del mercado de capitales tales como las emisiones de bonos, la titularización y la financiación de capital. Las IMF generalmente empiezan como instituciones especializadas de microcrédito, otorgando en préstamo los recursos que les fueron dados o prestados por donantes públicos o privados. A medida que sus carteras de crédito crecen, enfrentan la necesidad de obtener nuevos recursos para poderlos dar en préstamo, y a menudo pasan por una serie de etapas (véase la Figura IV.1). Generalmente, buscan primero préstamos y donaciones adicionales de sus proveedores iniciales o de otros financiadores en la misma categoría. Después, a menudo buscan recursos de los prestamistas comerciales, sobre todo cuando sus operaciones demuestran ser rentables y les permiten pagar las tasas de interés del mercado sobre los nuevos fondos.

El acceso a los mercados financieros beneficia a las IMF de varias maneras: proporciona 1) aumento en el acceso a la financiación para asegurar un crecimiento continuado en el alcance y en el tamaño de la cartera; 2) fuentes de financiación diversificadas para reducir los riesgos de concentración de fondo, lo que también puede mejorar la gestión del riesgo; 3) tiempos de maduración más largos que permiten una mayor diversificación de las ofertas de producto; 4) costos financieros potencialmente más bajos a través de la movilización del ahorro y de instrumentos financieros como las emisiones de bonos; y 5) una mejor rentabilidad proveniente del aumento en el apalancamiento. El aumento en el acceso a los mercados financieros también puede dar lugar a un cambio de donante o de financiación pública a financiación en términos comerciales, a través de las finanzas basadas en el mercado.

Hay múltiples dimensiones de desarrollo del sector financiero de base amplia. Una importante es: las diversas maneras en las que muchos tipos de instituciones (por ejemplo, los Bancos, el ahorro y los préstamos, las compañías de inversión y de seguros, los fondos de pensiones) participan en el sector financiero y pueden servir de intermediarios de los fondos a través del mismo. Otra es la forma en la

Figura. IV.1.
Cómo acceder a los mercados financieros: fases progresivas para las IMF



Fuente: WWB, 2004, pág.1.

que los diversos actores en el sector financiero se encuentran vinculados desde el punto de vista de la infraestructura. Se ha presentado también una extensa discusión de la expansión y la integración de las relaciones financieras para poder intermediar mejor los fondos provenientes de una comunidad financiera más amplia a instituciones que atienden a las personas pobres y de bajos ingresos. La discusión apunta al centro en la gama de posibles alianzas y vínculos para poder intermediar mejor los fondos provenientes de una comunidad financiera más amplia, y el papel de los fondos internacionales y de los Bancos comerciales internacionales en estas relaciones.

Punto 1.

El impacto de sectores financieros débiles sobre las IMF

Un sector financiero robusto, con un fuerte desempeño de las instituciones financieras y activos financieros en crecimiento, puede ayudar a fortalecer los servicios financieros para las personas pobres y de bajos ingresos. Un sector financiero débil muy a menudo limita la provisión de servicios financieros formales para los pobres a las instituciones públicas y de propiedad de los miembros. Además, la debilidad del sector financiero puede restringir y desanimar el desarrollo de IMF sostenibles y puede limitar su enfoque a actividades de crédito. La fuerza del sector financiero es fundamental para que existan vínculos e intermediación a través del sector financiero, para que haya competencia, y para lograr la financiación y capitalización de toda una gama de instituciones financieras. En algunos países, las microfinanzas operan dentro de un sector financiero robusto, en otros, dentro de uno débil.

¿Qué tanto importa la fortaleza del sector financiero para que las IMF tengan acceso al capital para

crecimiento? Las IMF pueden operar en sectores financieros débiles, y a menudo lo hacen. En algunos contextos, se vuelven mucho más importantes a medida que las instituciones financieras formales tienen un mal desempeño y atienden una base de clientes limitada. Sin embargo, estas IMF son en su mayoría instituciones sólo de crédito, solamente capaces de operar con base en los fondos de los donantes y con recursos generados internamente. Operan aislada e independientemente de los mercados financieros más grandes. Una vez las IMF demuestran la necesidad, la voluntad y la capacidad de diversificar los pasivos, las debilidades en el sector financiero a menudo limitan su habilidad de lograr esta diversificación y de crecer de manera acorde.

En muchos países en vías de desarrollo y países en transición, los sectores financieros son pequeños. Pero en la finanzas, “ser pequeño” muy rara vez es eficaz (Caprio, Honohan y Di Vittas, 2004, pág. 95). Como los sectores financieros pequeños no pueden demostrar las mismas economías de escala que las de los países más grandes, las opciones para las IMF de acceder a los mercados financieros tienden a ser más limitadas, menos eficaces y más caras. Es más difícil diversificar el riesgo y atraer y manejar la liquidez. Es probable que los sectores financieros pequeños sean menos competitivos y estén incompletos, simplemente porque carecen de algunos servicios financieros e instrumentos críticos. Además, la reglamentación y la supervisión son caras en base a transacción por transacción debido a la falta de economías de escala.

Los sectores financieros en desarrollo también tienden a ser liderados por el sector bancario: las bolsas de valores son pequeñas con pocos valores cotizables, y las instituciones financieras que no son Bancos, como las compañías de seguros y los fondos de pensiones, no juegan un papel activo. Las emisiones de bonos corporativos son limitadas, y el activo financiero que se comercializa más activamente son los papeles del Estado, principalmente las letras del tesoro a corto plazo. Los sectores financieros con un rango limitado de instituciones, recursos totales limitados en el sistema bancario con respecto al PIB, y los mercados financieros subdesarrollados probablemente tienen menos probabilidad de ofrecer acceso a los mercados financieros mediante las IMF.

La fuerza del sector bancario, con su papel predominante en muchos sectores financieros en desarrollo y un marco regulador que permite la admisión de las IMF fuertes al sector, se convierte en el más importante para las finanzas incluyentes. Esto resalta la importancia de la política de reforma y competencia del sector, así como la importancia de estructuras reguladoras y del desempeño de instituciones individuales.

Un sector financiero fuerte disemina el riesgo a lo largo y ancho de la economía a esas personas e instituciones más capaces y deseosas de manejarlo. Los sectores financieros débiles, y los Bancos débiles dentro de ellos, también llevan a un alto riesgo representado por un país. La integración en mercados financieros internacionales, que es crítica para el desarrollo del sector financiero global, depende de la evaluación del riesgo que representa un país. Un riesgo alto (o soberano) de país afecta directa e indirectamente el desarrollo de las finanzas incluyentes: directamente al influir en el acceso y en el precio de la captación comercial de recursos internacionales, e indirectamente por el efecto negativo en los flujos de capital que llegan del extranjero a los mercados financieros nacionales, y los flujos que van de los ahorros nacionales a países de riesgo más bajo.

La intermediación de los fondos privados en términos competitivos, para las instituciones que atien-

den a los pobres requiere algún grado de fuerza del sector financiero, incluyendo la capacidad para evaluar y manejar el riesgo. Cuando el sector financiero es débil, las oportunidades de las IMF de explotar los fondos nacionales a través del mercado y el crédito para los hogares serán limitadas, y las empresas pequeñas se desarrollan más despacio y en una base limitada. Entre más robusto sea el sector financiero y la infraestructura en la cual se apoya, es más probable que las IMF puedan acceder a los mercados financieros y usar los instrumentos cada vez más sofisticados. Entre menos robusto sea el sector financiero doméstico y más fragmentada se encuentre la infraestructura que lo apoya, es más probable que las IMF dependan del gobierno y de donantes internacionales y de las mejoras de crédito que ofrecen. Las IMF más fuertes también buscarán licencias que les permiten obtener los recursos directamente de la economía local a través de la movilización de depósitos, haciendo énfasis en la importancia de una postura política global hacia las finanzas incluyentes y el marco regulador que lo hacen posible

Punto 2.

Acceso limitado de las IMF a los mercados financieros domésticos

Una variedad de factores impide que las IMF puedan obtener recursos financieros del sector financiero. Algunos están relacionados a la poca profundidad del mercado, otros a las capacidades limitadas de las IMF, y otros a las percepciones del mercado, que es más un mito que una realidad.

Los factores institucionales limitan la habilidad de las IMF de acceder a los mercados financieros

Una gestión y una capacidad operativa débil a nivel institucional son una razón fundamental para que las IMF no puedan acceder a los mercados financieros. De hecho, generalmente existen unas pocas IMF que pueden calificar para obtener los recursos de los mercados financieros. Esto se debe en gran parte a la poca confianza que el mercado tiene en el desempeño financiero de estas instituciones. De igual manera, las estructuras de gobernabilidad no convencionales de las IMF, su habilidad limitada para manejar el riesgo, la falta de transparencia (incluyendo los estados financieros auditados y los datos de su desempeño) y la debilidad de sus balances, con frecuencia hacen que los mercados financieros miren a las IMF con cautela. Dicho de manera simple: “La restricción es el número de instituciones que pueden calificar para obtener los recursos, no la cantidad de los recursos” (*Miembro de una red internacional*). Tal como agrega un gerente de un fondo internacional: “El dinero está a la caza de las cincuenta mejores IMF. El reto es la capa que se encuentra debajo.”

Las instituciones jóvenes enfrentan barreras especiales para acceder a los mercados financieros. A menudo no pueden demostrar un historial de buen desempeño y rentabilidad, aún cuando estén creciendo con éxito. Poder alcanzar la rentabilidad puede demorarse por varias razones que incluyen, principalmente, la necesidad de ampliar las funciones esenciales de gestión y operación. Además, es probable que la inversión en la innovación de producto y en aumentar el alcance a través de la ampliación de las redes de sucursales reduzca los ingresos durante la fase inicial de crecimiento, como lo harán los errores operacionales y directivos. Más aún, la orientación sin ánimo de lucro y el enfoque social de algunas IMF pueden verse como algo incompatible con una cultura comercial. Los gerentes pueden no tener la experiencia financiera adecuada, su experiencia comercial general puede ser limitada y tal vez

nunca han creado o dirigido una empresa exitosa, escalable.

También se observa que los principiantes en el mercado de fondos privados, asumiendo que logren ser aceptados, pagarán más por la obtención de fondos que los gerentes que cuentan con una historia exitosa que los apoya. En parte, esto se debe a las percepciones de riesgo de los inversionistas, pero también al hecho de que los prestatarios o empresarios más nuevos tendrán un poder de negociación relativamente inferior. A partir de ahora, sólo un número limitado de instituciones con trayectoria comprobada se encuentran en posición de escoger entre varias fuentes de financiación. Afortunadamente, la experiencia aumenta el nivel de bienestar: "... los mercados financieros brindan términos razonables una vez han superado sus temores iniciales y se sienten cómodos con las IMF con las que trabajan" (*Gerente, organización de red internacional*).

La mayoría de las IMF no han desarrollado aún las habilidades para manejar sus activos y pasivos para el riesgo del mercado —el riesgo de pérdida debida a los cambios en las tasas y los precios del mercado. Esto incluye riesgo de liquidez, riesgo de tasa de interés y riesgo cambiario (Schneider-Moretto, 2005, pág. 4). El riesgo cambiario se trata en el Punto 3, más adelante.

- **Riesgo de liquidez.** Definido de manera simple, la gestión de la liquidez es la habilidad de cumplir con las obligaciones que se vencen haciendo que los activos y los pasivos concuerden apropiadamente para cubrir las obligaciones a medida que se vence la fecha de pago. Las IMF más pequeñas no tienen a menudo liquidez de respaldo o líneas de sobregiro para la captación de recursos a corto plazo para lograr esto. El manejo activo de la liquidez requiere de habilidades financieras específicas y sistemas para la concordancia de los activos/pasivos para controlar la exposición al riesgo. Las operaciones de las instituciones más pequeñas no son lo suficientemente amplias, profundas o diversas para garantizar sistemas sofisticados. Aunque la naturaleza a corto plazo y rotativa de sus carteras de microfinanzas brinda algunas oportunidades de recortar los préstamos si la liquidez se reduce, la mayoría de las IMF echan de menos el no tener acceso al mercado de dinero a corto plazo o al crédito bancario para fines de gestión de la liquidez.
- **El riesgo de la tasa de interés.** El riesgo de la tasa de interés se refiere a la exposición de la institución financiera a los movimientos adversos en las tasas de interés. Esto puede afectar la cantidad pagada en el servicio de la deuda de la institución y por consiguiente las ganancias netas. A pesar de que el riesgo de la tasa de interés es más importante en las transacciones cada vez más sofisticadas de los Bancos más grandes, también es pertinente para las instituciones más pequeñas porque tienden a prestar a tasas fijas y piden prestado a tasas flotantes. Además, el riesgo se torna más crítico cuando las IMF otorgan préstamos a plazos más largos a tasas fijas ya que no pueden renovar los contratos de préstamo en sólo unos meses a una tasa más alta. Se debe prestar especial atención a este riesgo en países donde las tasas de interés no están siendo reguladas y donde los proveedores de microfinanzas ofrecen préstamos a tasas fijas y a plazos más largos para vivienda u otras necesidades financieras.

Restricciones en la confianza del mercado financiero

Más allá de las preocupaciones generales con respecto a la trayectoria de las IMF, los Bancos y otras instituciones financieras han sido lentos en demostrar confianza en las instituciones financieras especializa-

das. Estas instituciones operan de manera muy diferente a las instituciones financieras más tradicionales. Por ejemplo, los prestamistas comerciales son renuentes a permitir que las IMF no reguladas apalanquen su patrimonio más allá de límites bajos; ellos les prestarán una cantidad más pequeña con respecto al patrimonio de lo que le prestarían a una institución regulada, lo cual es una señal de menor confianza.

Aunque como requisito no es muy común, a menudo sí es política de los prestamistas prestarle solamente a las instituciones reguladas, omitiendo así a muchas IMF sólidas y exitosas. El perfil de riesgo de las instituciones reguladas es simplemente más atractivo para los prestamistas potenciales. En algunos casos, esta percepción del riesgo de las IMF no reguladas refleja una renuencia de comprometerse con un tipo diferente de organización o de ajustar la metodología de evaluación de crédito existente; en otros casos, la percepción de riesgo es justificada.

La propiedad. El estado de muchas IMF como instituciones sin ánimo de lucro les dificulta afianzar los préstamos. Las ONG que no se encuentran legalmente establecidas como corporaciones no tienen una propiedad clara ni una base de capital que sea formalmente la propiedad de los dueños y que se pueda apalancar para obtener deuda. Cuando hay dueños privados, el Banco sabe a quién puede hacer responsable del préstamo. Sin esta garantía, es más difícil pedir prestado de un Banco. Cuando las instituciones sin ánimo de lucro se dan cuenta de los retos y dificultades que enfrentan para acceder a los mercados financieros, con frecuencia se ven motivados a transformarse en corporaciones. Tal como se expresa en *The Finance of Microfinance* de MicroRate: “¿Por qué cualquier IMF sensata cambiaría una existencia cómoda, sin vigilancia gubernamental ni tributación, por la carga de ser intermediario financiero regulado? La respuesta es simple: las IMF están creciendo tan rápidamente que han desarrollado un apetito voraz por la financiación” (Von Stauffenberg, 2004, pág.5)

Sin embargo, no existe ningún acuerdo general sobre qué tipos de estructura de propiedad es mejor o más eficaz bajo qué tipos de circunstancias. La mayoría de las estructuras sin ánimo de lucro serían consideradas no atractivas para los prestamistas del mercado. No obstante, el caso de la Fundación WWB Colombia en Cali demuestra que una institución sin ánimo de lucro con un fuerte desempeño financiero puede acceder a los mercados de capitales. La organización lanzó una emisión de bonos con éxito en Colombia sin garantía, basada en cambio en su fuerte reputación y en la calificación de su grado de inversión. Mientras algunos afirman que el estado legal y la estructura de propiedad son factores definitivos, otros afirman que la reputación y el desempeño son más importantes. Un Banco comercial, como los compradores de bonos, mira el equipo gerencial, el riesgo de crédito y la trayectoria de un prestatario potencial, así como la estructura de propiedad y el rango de productos y mercados sobre los cuales está extendiendo su riesgo.

Evaluación del riesgo. En contraste con los préstamos bancarios, el solicitar préstamos en los mercados crediticios requiere de evaluaciones de riesgo independientes para ayudar a guiar a los compradores de los bonos. Cuando se realizan las evaluaciones de riesgo de las IMF, a menudo son desfavorables, en parte porque las agencias calificadoras no tienen el conocimiento adecuado de las IMF y de los productos y servicios que ofrecen. Además, los inversionistas y los Bancos que no hacen negocios en forma regular con las IMF probablemente no están familiarizados con sus operaciones y con sus estructuras y métodos exclusivos.

Pero la percepción de alto riesgo de las IMF a menudo es justificada. Esto se debe a que muchas IMF no tienen un sistema de manejo de riesgo u otros sistemas operacionales importantes, bien establecidos y de fácil comprensión. Es más, las normas contables y de auditoría que aplican las instituciones no regu-

ladas a menudo no cumplen con las normas nacionales -mucho menos las internacionales- de práctica legítima. Un gerente de un fondo internacional expresó su “asombro” ante lo que se permitía. Esto no aumenta la confianza de los Bancos comerciales o de otros prestamistas o inversionistas en las IMF.

A los prestamistas potenciales también les preocupa que no puedan depender del sistema legal para recuperar préstamos no pagados que podrían otorgarle a organizaciones que prestan a poblaciones de bajos ingresos sin garantías. Esto se debe a una combinación de factores que incluyen debilidades inherentes del sistema legal, la falta de protección de una ley de bancarrota, el miedo de una repercusión política negativa, o simplemente la dificultad de recuperar los activos que se encuentran en manos de tantos prestatarios.

Hay otra razón por la que los Bancos comerciales evitan prestarle a las IMF. Ellos creen que las carteras de las IMF no se encuentran adecuadamente garantizadas y que por lo tanto las autoridades reguladoras podrían exigirle al Banco tomar reservas adicionales, lo que se adicionaría al costo de prestar. Las agencias calificadoras que emiten las opiniones sobre los Bancos comerciales (debido a los títulos valor que los Bancos mismos venden al mercado) también ven las actividades de microcrédito como arriesgadas. De allí que los Bancos con un porcentaje más grande de este tipo de préstamos en sus carteras serían calificados de una manera relativamente mala. Aunque no existe ninguna regla explícita que le diga a las agencias que deben asignar el riesgo de esta manera, es una práctica común. Los Bancos vacilan en prestarle a las IMF especializadas porque no quieren ver que su propia calificación se vea disminuida y su capital regulador aumentado por prestarle a las instituciones con carteras sin garantía prendaria.

Los altos cargos en los préstamos de los Bancos a las IMF también provienen del tamaño pequeño de los préstamos a algunas IMF. Sin embargo, las instituciones financieras comerciales sienten al mismo tiempo la presión de mantener las tasas de interés bajas porque muchos de los clientes finales son pobres. Aunque se podría justificar el cobro de tasas superiores por razones de costo y gestión del riesgo, los Bancos comerciales con frecuencia no quieren que se les “atrape” cobrando tasas más altas a las IMF que a los prestatarios corporativos. Esto se debe a que el Banco se arriesgaría a la crítica por prestar a tasas de interés altas a “los pobres.” A menudo los Bancos prefieren no comprometerse con este mercado en lo absoluto, en vez de cobrar las tasas que consideran necesarias para cubrir sus costos.

Cómo equilibrar el doble resultado final. La actitud de inversión social establecida por las instituciones de crédito comercial para aceptar un retorno más bajo sobre el crédito no está difundida. Hay algunos inversionistas sociales y otros prestamistas que aceptan renunciar a un rendimiento superior a cambio de lograr los objetivos sociales o para contribuir al desarrollo del mercado financiero en un plazo más largo. Pero este sentimiento es relativamente raro, tal como lo anota un miembro de una organización de la red internacional: “Muchos inversionistas internacionales en la industria micro/PYMES han rechazado oportunidades de invertir, a menos que se tenga planeado un retorno en el rango del 15% al 25% ... La insistencia de los inversionistas de obtener un retorno financiero alto y rápido no le ayuda a las instituciones a crecer sino que por el contrario lastima su habilidad de crecer y operar sana y eficazmente.”

Un papel para las garantías

Existen llamados continuos para fondos de garantías y otros mecanismos de garantía como un medio de fomentar el acceso de las IMF a los mercados de capitales. Se argumenta que las garantías se otorgan para corregir “fracasos del mercado,” tales como una evaluación inexacta del riesgo por parte

del mercado. Sin embargo, se requiere de una estructuración apropiada de los esquemas de garantías, para tratar los riesgos mal percibidos que pueden existir al prestar, sin socavar la gestión del riesgo de las instituciones crediticias. Por esta razón, las garantías a menudo son parciales para que el Banco que realiza el préstamo corra con parte del riesgo de incumplimiento por parte de la IMF a pesar de la garantía. Cuando no se subsidia, el costo de una garantía para la institución que solicita el préstamo, en lo que respecta a mejores condiciones de préstamo, se convierte en una consideración adicional. Una medida del éxito de cualquier garantía es la habilidad final de los prestatarios de correr gradualmente con el costo total de solicitar un préstamo. Una segunda medida del éxito es si la garantía inicial sirve su propósito de ayudarle al prestamista a apreciar el “verdadero” riesgo del prestatario estableciendo una relación continua que ya no requiere el uso de una garantía.

Se están realizando estudios para probar la efectividad de dichas garantías para ayudarle a las IMF a lograr acceso a largo plazo a los mercados comerciales. Hasta que estos estudios no se concluyan, la efectividad general de estas garantías para ayudar a las IMF a lograr acceso a largo plazo a los mercados comerciales es un asunto que sigue sin ser resuelto.

Bonos, titularización e inversiones en capital

Obtener un préstamo bancario requiere convencer a un Banco a otorgar un crédito. Los Bancos tienen la capacidad y el interés del personal para evaluar la capacidad crediticia de prestatarios potenciales y esa capacidad se puede aplicar a las IMF que solicitan un préstamo. Sin embargo, solicitar un préstamo de manera exitosa mediante la emisión de bonos, como en el ejemplo de Compartamos que se mencionó en el Recuadro IV.1, involucra vender el bono a un vasto número de inversionistas, principalmente inversionistas institucionales como las compañías de seguros, los fondos de pensiones, o las sociedades de inversión. Para este grupo del inversionista más amplio, se debe hacer pública más información a fin de producir la confianza adecuada en el prestatario. Por lo tanto, es más inusual para un IMF vender una emisión de bonos con éxito que pedirle prestado a un Banco. No obstante, algunas IMF han emitido bonos a inversionistas en mercados nacionales. Las emisiones exitosas han logrado mucha visibilidad, aunque el número de emisiones todavía está muy limitado. Las negociaciones con titularización son más recientes e incluso menos frecuentes. Sin embargo estos instrumentos están despertando un creciente interés en los mercados financieros.

Emisiones de bonos. Las emisiones de bonos por parte de las instituciones financieras especializadas se están convirtiendo en algo más predominante, y las emisiones exitosas han atraído mucho interés de los inversionistas, los banqueros y los reguladores (véase el Recuadro IV.1). Pero el número de estas emisiones sigue siendo muy limitado. Esto es atribuible a muchos factores que incluyen la preferencia de muchos inversionistas del mercado de capitales por instrumentos emitidos por instituciones financieras reguladas, el estado de subdesarrollo de muchos mercados de capitales e instrumentos financieros nacionales, la percepción que tiene el mercado del riesgo de las microfinanzas, y el número relativamente pequeño de IMF que tienen una estructura de propiedad y de gobernabilidad apropiada para la financiación de los bonos.

En general, la atracción de los bonos para los inversionistas es que son préstamos que pueden vender más fácilmente a otro inversionista en lugar de tenerlos hasta su madurez. Los Bancos a menudo también son compradores de bonos por esta razón. Los bonos tampoco le exigen al inversionista realizar

el tipo de valoración del prestatario que un Banco emprende antes de hacer un préstamo directo. Los compradores de bonos dependen de las calificaciones y las recomendaciones de los asesores de inversión “del lado de la compra”. Para las IMF, la ventaja de acceder a los mercados de bonos como una forma de pedir prestado de las fuentes institucionales, es la posibilidad de atraer capital a más largo plazo, cantidades más grandes, condiciones más favorables, y nuevos inversionistas.

Sin embargo, las mismas razones que hacen que un Banco sea renuente a otorgar préstamos a las IMF pueden disuadir aun más a los inversionistas de comprar la deuda de estas instituciones. Las IMF, por lo general, no cuentan con el apoyo de activos bancarizables y no tienen una calificación de crédito. Esto impide que muchos inversionistas institucionales grandes inviertan en deudas de IMF. Solamente las IMF más fuertes han podido sacar emisiones de bonos. Los inversionistas que compran los bonos emitidos por las IMF también comprenden que las oportunidades comerciales son limitadas: hay una demanda limitada para muchas emisiones de IMF y por lo tanto una liquidez limitada de la emisión de bonos. Las restricciones adicionales a dichos problemas incluyen el volumen relativamente pequeño y la falta de opciones de colocación.

Titularización. Los negocios de titularización para las IMF son más recientes e incluso menos frecuentes que las emisiones de bonos. Los banqueros vacilan en titularizar los activos de las IMF dado el tamaño relativamente pequeño de las transacciones con respecto a los altos costos de la estructuración, la dificultad de alinear a un servidor de préstamo de respaldo, la ausencia de profundidad y madurez en este mercado, y el número limitado de inversionistas para este tipo de títulos valor. Un ejemplo de los Títulos Valor de Microfinanzas de BlueOrchard se presenta en el Recuadro IV.2.

Inversiones de bolsa. Una base de capital fuerte proporciona la firmeza que se requiere para movilizar las economías públicas y para apalancar el financiamiento de la deuda adicional. El capital accionario ha sido denominado como la forma más madura de financiar, pero las inversiones en la bolsa local para las IMF continúa siendo un gran desafío en la mayoría de los mercados. Muchas de las restricciones que aplican para la deuda y las transacciones de bonos también aplican para acceder al capital accionario. Los mercados nacionales a menudo no son lo suficientemente amplios o profundos para atraer potenciales accionistas estratégicos. Con frecuencia, no existen bolsas de valores donde las acciones se pueden comercializar públicamente. Como ocurre con otras fuentes comerciales de financiación, la fuerza de la IMF es un factor crítico para atraer finanzas bursátiles. Un informe del Council of Microfinance Equity Funds (Consejo de Fondos Bursátiles de Microfinanzas) reveló que de las miles de IMF en operación, sólo 115 serían candidatas para inversiones de bolsa en el extranjero (Kaddaras y Rhyne, 2004, pág. 25).

Los inversionistas también son conscientes de que por muchos años las IMF jóvenes tendrán que luchar para retornar una ganancia y deberán retener las ganancias para un mayor crecimiento, requiriéndose así un tiempo importante para que maduren las inversiones de capital. Estas instituciones necesitan tiempo para establecer los cimientos para un crecimiento a largo plazo. El capital patrimonial también puede ser una forma de finanzas costosa en términos tanto del costo de movilizar el capital y el retorno pagado a los inversionistas. Además, los inversionistas de capital están interesados en saber cómo van a “salir” de su inversión. Donde no hay mercados públicos activos disponibles para la comercialización de títulos valor y donde las fusiones y las adquisiciones no son comunes, las oportunidades de “salida” para los inversionistas de capital son sumamente limitadas.

Recuadro IV.1

Recientes emisiones de bonos de las IMF

Las IMF están cada vez más interesadas en utilizar los mercados de capitales para acceder a fuentes adicionales de financiación a más largo plazo. Si cuentan con la reputación requerida, pueden hacerlo emitiendo bonos. Generalmente, como los ingresos de las IMF provienen de las carteras de microcrédito sin garantía prendaria, las emisiones de bonos de las IMF deben ser respaldadas por garantías u otras mejoras de crédito que son proporcionadas por los Bancos estatales, los Bancos de desarrollo o las agencias multilaterales. Aunque todavía es una práctica marginal, se espera que el aumento de estas emisiones de bonos con el tiempo proporcione una alternativa de financiación en moneda local para las IMF más grandes y más maduras. Esto podría ayudar a profundizar los mercados de ingresos fijos locales de los países en los que se emiten. A pesar de los retos que presentan los sofisticados procesos de suscripción, las emisiones de bonos respaldadas por micropréstamos están aumentando en todo el mundo. El éxito de estas emisiones de bonos en los últimos años es un testimonio a los beneficios de las sociedades financieras innovadoras públicas/privadas. Algunas de las más notables emisiones de bonos recientes incluyen lo siguiente.

Emisión de bonos de 7 millones de dólares EE.UU. de Faulu Kenya (Nairobi, marzo de 2005). El Stanbic Bank Kenya Limited y su casa matriz, el Standard Bank de Sudáfrica sirvieron como suscriptores de un bono a 5 años por 500 millones de Chelines de Kenya garantizados hasta en un 75% por AfD (Agence Française de Développement). Los réditos de la venta de los bonos se utilizaron en la ampliación de las operaciones. Esta emisión establece un historial para Faulu Kenya que será muy valioso cuando llegue el momento de volver de nuevo a los mercados de capitales en busca de financiación.

Emisión de bonos de 30 millones de dólares de los EE.UU. de la Fundación WWB Colombia (FWWB Cali) (febrero de 2005). Esta emisión de bonos de calidad de inversión denominada en pesos tuvo varios aspectos pioneros. Era la primera vez que una IMF no regulada sin ánimo de lucro, emitía bonos en cualquier parte en el mundo. Los bonos de FWWB recibieron una calificación AA+ de Duff & Phelps en Colombia, aunque la emisión se estructuró sin garantías de apoyo. La demanda para esta primera emisión de bonos por una organización de microfinanzas local en Colombia se sobresuscribió en los mercados locales en 1,87 veces.

Emisión de bonos de 44 millones de dólares EE.UU. de COMPARTAMOS (México, D.F., agosto de 2004). A través de su subsidiaria mexicana Banamex, Citigroup organizó una emisión de bonos de 500 millones de pesos para Financiera Compartamos, el prestamista más grande de microfinanzas en América. La Corporación Financiera Internacional proporcionó los bonos a 5 años con una garantía de préstamo de 34%. La emisión fue calificada como AA por Fitch y Moody's. El rendimiento inicial se fijó en 170 puntos base (1,7 puntos porcentuales) sobre la tasa de las letras del tesoro mexicano.

Emisión de bonos de 6 millones de dólares de MIBANCO (Lima, diciembre de 2002). Parcialmente garantizado por la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional (USAID), el supervisor bancario peruano autorizó que MiBanco emitiera bonos hasta por 30 millones de dólares EE.UU. en un período de dos años. Los bonos fueron colocados por el Citibank y se vendieron a través de una subasta holandesa, en la cual cada inversionista interesado hace una oferta de una cantidad para comprar y la tasa de interés que el inversionista pagará. A través de este proceso, los compradores interesados —fondos de pensiones, fondos mutuos y compañías de seguros— determinan la tasa de interés en el momento de la venta.

Emisión de bonos de 700,000 dólares EE.UU. (TK 50 millones) de BRAC (Daka, diciembre de 2001). El Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), en ese entonces la ONG más grande del mundo, contrató los servicios de AIMS de Bangladesh Limited, la primera y única Compañía de Gestión de Activos aprobada del país para titularizar la cartera de BRAC. Esta era la primera vez que un instrumento de deuda titularizado se introducía en Bangladesh y era, para todo fin práctico, la primera emisión privada de bonos en Bangladesh.

También es difícil encontrar inversionistas de capital domésticos con perspectivas de responsabilidad social. Ha habido discusión del grado al cual debería esperarse rentabilidad de las inversiones en “finanzas sociales,” o, en otras condiciones, hasta qué punto los inversionistas desean renunciar al retorno en el contexto de contribuir al logro de objetivos sociales. También hace falta “capital paciente”. Aunque hay inversionistas sociales internacionales que desean colocar algún capital paciente, es más difícil de encontrar inversionistas de capital con deseos de invertir en los mercados nacionales. La India, por ejemplo, tiene abundantes recursos en el sistema financiero doméstico, pero la inversión bursátil en IMF basadas en capital (tales como compañías de finanzas que no son Bancos) es muy limitada.

Las IMF fuertes han acumulado altos niveles de capital, a menudo provenientes de los fondos de los donantes y de las ganancias acumuladas, y por consiguiente tienen un mayor interés en aumentar los pasivos en lugar de obtener nuevo capital. De hecho, los datos sobre América Latina indican que las IMF han buscado apalancar mejor su capital y aumentar la obtención de préstamos comerciales, bajando así la porción relativa de patrimonio en la estructura de capital (Von Stauffenberg, 2004, pág. 5). A medida que las instituciones crecen y maduran, pueden encontrar que ya no pueden obtener más apalancamiento de su base de capital. En ese caso, pueden entonces volver a la tarea de movilizar fondos adicionales de capital.

Relaciones de agencia, alianzas estratégicas y otras sociedades

Recibir inversiones directas es sólo una clase de conexión que las IMF pueden hacer con el resto del sector financiero en un país o internacionalmente. Existe toda una gama de otras relaciones en las cuales las IMF también se comprometen con una amplia variedad de participantes del mercado financiero. Éstas incluyen las “alianzas estratégicas,” las fusiones y adquisiciones, los consorcios, y los arreglos contractuales. Existe igualmente una pregunta de qué tipo de relación se debe mantener con los donantes algún tiempo después del arranque.

Recuadro IV.2 **Titularización: un ejemplo**

BlueOrchard Finance, julio de 2004 y febrero de 2005

En febrero de 2005, BlueOrchard completó una facilidad de crédito a largo plazo generada por la Overseas Private Investment Corporation (OPIC). El instrumento financiero estructurado, BlueOrchard Microfinance Securities I (julio de 2004) y Microfinance Securities II (febrero de 2005), proporciona préstamos de 5 a 7 años. El valor total de estos préstamos es de 92 millones de dólares EE.UU.

Developing World Markets (DWM) y BlueOrchard estructuraron la titularización, y BlueOrchard originó y está supervisando las inversiones realizadas con los réditos obtenidos. DWM y BlueOrchard establecieron una compañía del propósito especial, BlueOrchard Microfinance Securities I (BOMFS I), para emitir deuda y títulos de participación a inversionistas americanos y efectuar simultáneamente los préstamos a las IMF que respaldan los pagarés. La deuda emitida por BOMFS I consta de cuatro series de pagarés de tasa fija, con madurez a siete años—tres subordinados y uno prioritario. El 35% de los réditos de la titularización de este segundo cierre se encuentra garantizado por OPIC, una agencia del gobierno federal americano, que bajó el 75% en el primer cierre.

DWM, BlueOrchard, OPIC y State Street Bank, uno de los inversionistas de los pagarés subordinados, desempeñan el papel de vigilancia durante la vida de la transacción. El Registrador, Agente pagador y Agente Garante es el JP Morgan Chase Bank.

Se ha hecho énfasis muchas veces de las importantes oportunidades generadas por las alianzas y los vínculos entre las instituciones financieras. Se han desarrollado y se continúan desarrollando numerosos arreglos nuevos para vincular las operaciones de las IMF con los Bancos comerciales y otros actores del sector financiero. Estos arreglos permiten la obtención de fondos en términos comerciales cuando la propia IMF no tiene fuerza, habilidad, o reputación suficiente en los mercados financieros para obtener dichos fondos. También pueden formarse uniones con instituciones financieras que no son Bancos, como compañías de seguros, organizaciones minoristas, y firmas de transferencia de dinero.

A medida que estos acuerdos capitalizan sobre las ventajas comparativas de instituciones inmensamente diferentes, toman muchas formas diferentes. Un ejemplo es el de los Bancos que brindan funciones de oficina de atención al público y de plataforma de servicios internos para una IMF; otro es el de las IMF que ofrecen servicios bancarios a sus clientes (v.g., tarjetas de crédito o acceso a cajeros automáticos). Hay también “co-acuerdos de servicio” en el que el Banco aporta los fondos y la IMF presta y atiende la cartera; pueden acordar compartir los medios físicos, o los Bancos pueden contratar con las IMF para que lleven a cabo las operaciones como sus agentes. Este acuerdo es una manera típica de unir a las IMF con las firmas de transferencia de dinero y las compañías de seguros. Los acuerdos también pueden hacerse en forma de participación en los cuerpos regentes o en asignación de riesgo (como un Banco que compra la cartera de una institución financiera no bancaria). Una de estas alianzas estratégicas que los Bancos han encontrado para aumentar su presencia en el mercado de las microfinanzas y vincularla al mercado financiero nacional se encuentra en India:

“... En lugar de prestar directamente a [pequeñas] ONG hasta un máximo de 4,0 o 5,0 veces la deuda-a-capital, dos de los Bancos más grandes del sector privado han contratado ONG para que actúen como agentes de servicio que ayuden a construir las propias carteras de microfinanzas de los Bancos. Las ONG identifican a los potenciales prestatarios de microfinanzas, toman las decisiones de crédito, desembolsan los préstamos a los prestatarios en nombre del Banco, y monitorean y atienden los préstamos. A cambio, a las ONG se les permite cobrar al prestatario de microfinanzas una cuota de servicio. Como el Banco mantiene la cartera de crédito en su propio balance, puede crecer su exposición a las microfinanzas mucho más rápido que prestándole cantidades limitadas a las ONG que luego sobreprestan estos fondos. Dos años después de ser el pionero de este modelo, el Banco ICICI tiene ahora más clientes de microfinanzas minoristas que la IMF más grande en el país, que empezó operaciones hace doce años” (Ivatury & Abrams, 2004, pág. 14).

Todas esas sociedades y alianzas descritas anteriormente pueden durar muchos años, pero son menos permanentes —e involucran un menor compromiso mutuo— que los acuerdos basados en la propiedad, como la adquisición de una IMF por un Banco o la fusión de una red de IMF independientes en una sola institución, más sustancial, que se pudo haber convertido en un Banco. No hay una visión unánime sobre la conveniencia de establecer estas diversas uniones. Por una parte, como anotó un proveedor de servicios financieros internacionales: “Las sociedades unen a la infraestructura bancaria y a la tecnología y a los clientes de las IMF”. Las sociedades tienen una mayor compensación que tratar de realizar actividades minoristas. Se pueden apalancar las destrezas, las capacidades y la inversión.” Al mismo tiempo, en algunas esferas se prefiere la participación directa del Banco en la finanzas minoristas: “Mi punto de vista en general es que la provisión de estos servicios [financieros] por parte de las mismas instituciones financieras dominantes, ya sean compañías especializadas en finanzas o Bancos universales, es una mejor ruta que las uniones entre IMF sin ánimo de lucro y fuentes de la corriente principal” (*Gerente, organización de red internacional*).

La financiación de los donantes puede ser un desincentivo al acceso al mercado financiero

La provisión de préstamos de los donantes a tasas favorables es extremadamente importante para lanzar las operaciones de microfinanzas y proporcionar un efecto de demostración. Sin embargo, existe mucha preocupación de que los donantes continúen financiando las instituciones más exitosas aun cuando estas instituciones ya estén listas y sean capaces de acceder a la financiación en términos comerciales. Este tipo de financiación continua de los donantes sirve como un desincentivo en la búsqueda de financiación comercial que puede ser crítica para el éxito de la IMF en un plazo más prolongado: “Los donantes tienen que dejar de financiar a las mejores IMF. Esto es, dejar de intermediar” (*miembros de una organización de la red internacional*). La decisión de buscar fondos de donantes a un costo más bajo es lógica, pero estos fondos no construyen independencia institucional y autosuficiencia a un plazo más largo, a menudo son inestables y susceptibles a los cambios políticos, y pueden exigir un esfuerzo y un tiempo importantes para su procesamiento.

Los donantes pueden participar en la intermediación financiera para suavizarle el camino a las finanzas del sector privado. Pueden hacer esto prestando, ya sea solos o como parte de consorcios del sector privado-público, negociando relaciones bancarias pioneras, ofreciendo incentivos para el ingreso de instituciones comerciales (a través de las garantías y de otras formas de mejoramiento del crédito), tomando posiciones de equidad en las IMF, brindando una mejora del crédito en las transacciones del mercado de capitales y promoviendo los fondos internacionales de inversión.

Estas intervenciones y esquemas de incentivos, que generalmente hacen un llamado a la participación en los mercados financieros más amplios, son un reto para la mayoría de las instituciones donantes. Además, existe la preocupación de que las agencias internacionales pueden estar excluyendo las fuentes domésticas de capital. Es reconocidamente difícil para los donantes “hacer las cosas bien” participando y facilitando la intermediación financiera pero también haciéndose a un lado para permitir a los financiadores comerciales entrar a participar donde es apropiado. A nivel operativo, las instituciones donantes no siempre están en posición de ayudar a las IMF con asuntos de gestión, tecnología, y crecimiento del mismo modo que pueden hacerlo los inversionistas, y a menudo no se les permite hacer inversiones de equidad. Con mucha frecuencia, no tienen las habilidades y la continuidad que se requiere para desempeñar los roles de gobernabilidad en las instituciones financieras, que exige una posición de inversión.

Se hace un llamado a los donantes para que financien las IMF que no se encuentran aún en posición de acceder al capital puramente comercial y ofrecer el mejoramiento del crédito. Donde se facilita el crecimiento y la sostenibilidad, institucional los donantes pueden jugar un papel importante apoyando el desarrollo de la infraestructura y las capacidades humanas y organizacionales que requieren los proveedores de servicios financieros y las IMF para trabajar juntos en la ampliación del acceso a los servicios financieros. Pueden necesitarse nuevos instrumentos de mitigación del riesgo y soluciones de tecnología, junto con un enfoque a largo plazo al desarrollo del sector financiero. Estas áreas dejan muchas oportunidades para que las agencias internacionales se comprometan de manera constructiva sin excluir las fuentes domésticas de capital. En términos de la elección de las instituciones a financiar, un miembro de una red internacional grande declaró:

“... Se requiere ser un pionero constante porque la ‘frontera financiera’ sigue cambiando y por lo tanto los inversionistas donantes/sociales sabios, deben enfocarse en los pioneros menos rentables, dejando que los inversionistas comerciales vayan por las instituciones financieras de desarrollo que están escalando principalmente los modelos bien establecidos. En este sentido, es un problema si los inversionistas donantes/sociales también deciden invertir solamente en ‘los éxitos crecientes’.”

Punto 3.

Captación de recursos internacionales: oportunidad y riesgo

Los inversionistas en Europa y en América del Norte han expresado un interés creciente en los años recientes en fondos de inversiones especializados, socialmente orientados, en particular en fondos que buscan invertir en microfinanzas en los países en desarrollo. Esto ha proporcionado una fuente adicional de fondos privados que algunas IMF han utilizado, aunque en la mayoría de los casos hay un grado

adicional de riesgo cambiario que no surge cuando se pide prestado de los prestamistas nacionales.

El papel de los inversionistas internacionales socialmente orientados

Existe un debate permanente sobre el papel de los recursos del mercado financiero internacional en las finanzas incluyentes. Algunos expresan su preocupación de que estos fondos distraen la atención del desarrollo del mercado nacional para la financiación de las IMF. También existe gran preocupación sobre los riesgos cambiarios a los cuales pueden quedar expuestas las IMF si estos fondos externos no se ofrecen en las monedas de los países donde operan las IMF. Finalmente, otros se preocupan por los términos de dicha captación de recursos y sobre si los préstamos internacionales a las IMF de fondos que se han desarrollado en un contexto de liquidez global, particularmente alta, continuarán estando disponibles para las IMF en momentos de más escasez en el largo plazo.

Pero estos fondos internacionales proporcionan recursos a las instituciones en países donde los mercados financieros domésticos no están entrando todavía en este segmento del mercado. Al proporcionar un “sello de aprobación”, los inversionistas internacionales elevan el perfil de prestar a las IMF, lo que es útil para diversificar la base de fondeo de la IMF y puede estimular a los prestamistas del mercado nacional a ver a las instituciones que solicitan préstamos (y generalmente a las microfinanzas) con menos aversión.

Cómo ven los fondos internacionales su papel respecto a la movilización de recursos domésticos, es una pregunta de visión a largo plazo. La exclusión de los fondos domésticos por los inversionistas internacionales se ha citado como un problema potencial. Esto depende en parte de la visión de los inversionistas internacionales. Los fondos internacionales más visionarios ven su papel como temporal: su última meta es el desarrollo de mercados financieros domésticos. Entretanto, estos fondos permiten el crecimiento de instituciones financieras sociales. También pueden jugar un importante papel de gobernabilidad como inversionistas especialistas en IMF y pueden tener la habilidad de apuntar a las instituciones más jóvenes y prometedoras. Para abreviar, estos fondos pueden traer especialización en dirección, conocimiento global de las mejores prácticas, e innovación al mercado.

Preocupación creciente sobre el riesgo cambiario extranjero

A medida que las IMF van en busca de fuentes internacionales para tener acceso al capital, el problema del cambio de divisas se ha convertido en algo cada vez más importante. De hecho, es un problema que abarca el frente y el centro en las discusiones sobre el futuro de la financiación de las microfinanzas (véase WWB, 2004, a)). Los inversionistas internacionales y las instituciones financieras enfrentan el reto de encontrar formas de cubrir los riesgos cambiarios a un costo razonable y que compagine apropiadamente los objetivos de riesgo/retorno de los inversionistas con los requisitos de fondos de las IMF.

Aunque las tasas de interés internacionales son a menudo más bajas que las tasas de interés nacionales comparables (inclusive corregidas para la inflación), conllevan un riesgo cambiario. Este riesgo es la posibilidad de una pérdida o ganancia proveniente de las variaciones en las tasas de cambio entre la moneda del préstamo y la moneda local en la que opera la IMF. Este riesgo es grave para las IMF cuyos activos se encuentran virtualmente todos en moneda local. En muchos países en vías de desarrollo es más probable que la moneda local se devalúe a que se aprecie (Ivatury, 2005 pág. 10) haciendo más arriesgada la propuesta de ingresar en

una deuda denominada en la divisa extranjera sin un mecanismo establecido para cubrir el riesgo adjunto. El costo de los instrumentos para cubrir el riesgo cambiario, cuando están disponibles, a veces eclipsa el costo del riesgo que se está cubriendo, sobre todo para transacciones pequeñas en países en desarrollo pequeños que no tienen mercados de opciones o de “swaps” importantes de cambio de divisas.

Las instituciones financieras en los países desarrollados tienen acceso a una amplia gama de instrumentos financieros sofisticados para el manejo del riesgo cambiario. La existencia de estos instrumentos va de la mano con las metodologías sofisticadas dentro de las instituciones financieras para manejar este riesgo. En su mayor parte, ninguno de ellos existe en los países de ingresos más bajos, aunque se están tornando más predominantes en muchos países de mercados emergentes. Generalmente, en los países con una mayor necesidad de microfinanzas, estos instrumentos no existen. Cuando los hay, los montos de las transacciones son demasiado pequeños para justificar los costos.

La grave preocupación sobre las IMF que asumen un riesgo cambiario inmanejable ha llevado a aumentar la presión para cubrir este riesgo, desarrollando técnicas y mecanismos para la gestión del riesgo cambiario así como mecanismos para fomentar el préstamo en moneda local. Los fondos de inversiones de microfinanzas y los inversionistas multilaterales deben mirar con más cuidado a las instituciones que están financiando, y prestar mayor atención a las divisas en las que están prestando y recibiendo el pago para asegurarse que no están debilitando las mismas instituciones que buscan fortalecer contribuyendo a una grave desigualdad en las divisas.

Una solución viable, y quizás la única solución en muchos países de bajos ingresos, puede ser que los fondos de inversiones y los Bancos internacionales acepten plenamente cualquier riesgo cambiario que puedan entrañar sus actividades de préstamo. Esto requeriría que estos fondos y Bancos le presten a las IMF en las divisas de los países donde las IMF operan, o les proporcionen una cobertura paralela completa de los riesgos cambiarios. Cuando estos fondos y Bancos operan con IMF en varios países, deberán poder usar técnicas sofisticadas de cobertura y sus balances para diversificar sus riesgos cambiarios a través de varios países y divisas. Varios fondos internacionales y Bancos más grandes ya han desarrollado dichos mecanismos e instrumentos, por ejemplo, emitiendo sus propios bonos en los mercados financieros y prestando luego en divisas locales (véase el Recuadro IV.3). Más aún, algunos reguladores en los países de mercados emergentes han llegado hasta prohibirle a las instituciones financieras bajo su jurisdicción, aceptar cualquier desigualdad de divisas en sus carteras.

Punto 4.

Cómo obtener recursos de la economía doméstica: El ahorro como una fuente de fondos alterna de financiación

Este capítulo ha tratado la participación de las IMF en los mercados financieros nacionales e internacionales a través de instrumentos de deuda y equidad. Este último punto trata la intermediación financiera en su forma básica: ofrecer servicios de depósito para los ahorradores y servir de intermediador de esos ahorros para los prestatarios.

La movilización del ahorro sirve dos objetivos. Suministra fuentes de recursos para préstamo así como un valioso servicio a los depositantes. La movilización del ahorro es un medio de proporcionar

un servicio que muchas personas pobres y de bajos ingresos necesitan desesperadamente, así como una fuente primaria y económica de fondos que se pueden prestar a las IMF reguladas que pueden aceptar depósitos. El desarrollo de instrumentos de ahorro justifica la plena consideración de las IMF que atienden poblaciones de bajos ingresos y empresas pequeñas. Sin embargo, ofrecer servicios de ahorro, exige un nivel de desarrollo institucional para cumplir con los requisitos de seguridad y entereza que muchas instituciones no han alcanzado todavía. Y mientras la financiación y las garantías favorables pueden a veces mantener bajo el costo de los fondos solicitados en préstamo, también pueden proporcionar un desincentivo para movilizar depósitos, sobre todo para cantidades pequeñas que a menudo son costosas en su manejo.

Se argumenta que el ahorro es un fondo de menor costo, para avivar el crecimiento de la cartera de crédito, que la captación nacional e internacional de recursos. Generalmente, se postula que los depósitos a término son más baratos y más fáciles de obtener que los préstamos. Esto no es, sin embargo, siempre el caso. La movilización del ahorro requiere de un desarrollo institucional considerable, y el costo real de los fondos puede ser superior al de solicitar un préstamo, de manera más notable en mercados dónde se encuentran disponibles fondos subvencionados al por mayor. Aunque los ahorros sean fondos de costo más bajo ciertamente depende de la naturaleza del instrumento de ahorro siendo los depósitos a término menos caros, en lo que se refiere a costos de operación, que el manejo de muchos pequeños depósitos a la vista con transacciones frecuentes. También requiere de habilidades del personal y sistemas que son diferentes a los que requieren las organizaciones comprometidas solamente en el crédito. Finalmente, la habilidad de movilizar ahorro depende de las condiciones macroeconómicas del país y el ambiente regulador.

En algunos casos, la financiación de los donantes ha creado desincentivos, si no competencia, para la movilización del ahorro. Por ejemplo, la proliferación de fondos baratos para hacer préstamos a través de organizaciones APEX del gobierno y patrocinadas por los donantes impiden la intermediación financiera. También, el enfoque de los donantes en el microcrédito (en lugar del rango completo de servicios de microfinanzas) ha influido en la limitación del rango de productos y servicios ofrecidos, particularmente productos de ahorro.

La evidencia existente ha mostrado que, de hecho, las IMF reguladas están mostrando una preferencia creciente por los depósitos locales como un porcentaje cada vez mayor de sus pasivos (Abrams, 2002, pág. 10). Considerando plenamente los desafíos y riesgos de introducir la movilización del ahorro, los expertos en todo el mundo reconocen la importancia fundamental de la movilización del ahorro: “Finalmente, la solución más sostenible es recolectar ahorros domésticos” (*Gerente de un fondo Internacional*). “El ahorro es el límite en el que gastamos la mayoría de nuestros esfuerzos para poderlo alcanzar” (*Especialista del sector Financiero, organismo internacional*).

Conclusión

Como declaró un miembro de una red internacional recientemente: “El tener acceso a capital, ya sea de fuentes locales o internacionales, es un determinante crítico de la habilidad de las IMF de continuar ampliando el alcance de los clientes y profundizando los servicios, a un ritmo que les permitirá satisfacer la demanda de sus servicios y cumplir con su potencial para el alivio de la pobreza.” La inclusión de las IMF

Recuadro IV.3**Fondos internacionales que mitigan el riesgo cambiario: algunos ejemplos****FONDO HIVOS-TRIODOS**

A partir del 2003, Hivos empezó a proporcionar una garantía de un 100% en el riesgo cambiario de todos los préstamos realizados por el Fondo Hivos-Triodos.

FONDO DEL DEUTSCHE BANK

El Fondo del DB hace préstamos que se encuentran estructurados como subordinados, sin amortización, de financiación a muy bajo costo (tasa anual de 1% a 3%) con vencimientos de 3 a 8 años. Los préstamos del Fondo del DB no se pueden usar como capital de trabajo o como fondos para préstamo directo para los participantes del programa. Más bien, los préstamos del Fondo del DB apalancan el capital de las instituciones financieras comerciales locales, a una proporción de por lo menos 2:1. Como excepción en ciertos entornos difíciles, el Fondo del DB aceptará apalancamientos más bajos con tal de que en un lapso de dos años se logre una proporción de apalancamiento de 2:1. Las IMF ganan intereses sobre el depósito basado en dólares de los réditos del Fondo del DB, lo que ayuda a sufragar el costo de los préstamos en moneda local del Banco comercial: los préstamos del Fondo de DB permanece en dólares a menos que la IMF incumpla en el préstamo al Banco comercial local, evitando de esta forma el riesgo cambiario.

FINANZAS BLUEORCHARD

BlueOrchard (véase el Recuadro IV. 2) trabaja con instituciones que solicitan préstamos para ayudarlas a establecer una cobertura de un 95% de riesgo cambiario. BlueOrchard también se encuentra desarrollando instrumentos de crédito en moneda local.

FONDO PUENTE DE ACCIÓN (BRIDGE FUND)

Los fondos del Global Bridge Fund se usan como garantía prendaria para las cartas de crédito de reserva irrevocables y/o garantías financieras similares emitidas por el Citibank en favor de las IMF. El Fondo fue diseñado para apoyar a las IMF localizadas en América Latina, el Caribe, África y otras regiones del mundo donde ACCIÓN puede llegar a ampliarse como parte de su misión estratégica.

El Fondo no sólo garantiza las líneas de crédito a corto plazo sino también la emisión por parte de las IMF de instrumentos de ingresos fijos a corto plazo. Las IMF participantes usarán las garantías del Global Bridge Fund para acceder a los fondos en moneda local de los Bancos locales. Esto aísla a las IMF del riesgo asociado con las fluctuaciones en las tasas de cambio extranjeras en las que incurren cuando piden prestado de prestamistas fuera de su país.

en el desarrollo del mercado financiero continuará siendo una función de la ampliación y profundización de los mercados financieros, la capacidad de las instituciones de acceder a estos mercados, y el desarrollo de la infraestructura financiera para aumentar el flujo de información e instituciones de enlace.

Cuando una diversidad de instituciones financieras brinda una variedad de productos y servicios de microfinanzas y cuando estas instituciones financian el lado de los pasivos del balance de maneras cada vez más sofisticadas, ésta es una señal de que las finanzas incluyentes se están integrando más en el sector

financiero en conjunto. Sin embargo, permanecen numerosas preguntas: ¿qué tipo de instituciones podrán acceder mejor a los mercados financieros? A medida que los mercados se desarrollan y la información está disponible de manera más oportuna, ¿existe una convergencia de ingresos a través de las instituciones? ¿Cómo puede trabajar todo el sistema para reducir los costos y manejar mejor el riesgo? ¿Cuál es la influencia de la política para crear competencia y para fortalecer los mercados financieros? Éstas y otras preguntas deben ser tenidas en cuenta por quienes elaboran la política y otros interesados en sus esfuerzos por construir los sectores financieros incluyentes, como se discutirá después en más detalle en este libro.

Capítulo V

MARCO DE LA POLÍTICA Y PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO EN LAS FINANZAS INCLUYENTES

“Reconocemos que el papel apropiado del gobierno en las economías orientadas al mercado variará de país a país”

“Consenso de Monterrey”, adoptado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia Internacional Sobre Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, Marzo 2002

En el corazón del “ambiente de política habilitadora”, tal como se destaca en el Capítulo 1, debe haber una clara visión de los papeles que se esperan de las partes interesadas del sector público y privado en lograr un sector financiero incluyente. La realización de esta visión requiere de un mejor entendimiento de qué es lo que impide lograrlo y cómo, tanto el Estado como los sectores privados, se pueden movilizar mejor en un entorno nacional específico. Este capítulo trata sobre una gama de puntos: la visión general del gobierno y las posturas políticas, el debate permanente sobre la apertura de las tasas de interés, la participación del gobierno en la intermediación financiera, los subsidios y la tributación. También incluye una sección sobre la infraestructura financiera. Los asuntos con respecto a la regulación y a la supervisión se discuten en el Capítulo VI.

El gobierno tiene un papel importante que jugar en la construcción de un sector financiero incluyente. La experiencia ha demostrado que el papel puede ser de apoyo, pero que la intervención del gobierno también puede impedir el desarrollo del sector financiero. Las preguntas con respecto al papel del gobierno no son si debe participar, sino qué debe hacer y cómo debe hacerlo en el entorno de un país específico.

Punto 1.

Marcos políticos a nivel de país: de la visión a la estrategia

El ejercer el papel de gobierno incluye una postura de política general, un marco regulador correspondiente, y un conjunto de estructuras legales que fomenten servicios financieros sensibles a los hogares pobres y de bajos ingresos y para micro, pequeñas y medianas empresas. Una visión del sector financiero general en lo que respecta a la profundización financiera, a la estabilidad y al acceso, fija el escenario para las estrategias específicas para el desarrollo de un sector financiero incluyente. La política se deriva del proceso político en el país, que se debe basar en debates abiertos entre las partes interesadas. Aunque un debate abierto pueda aumentar la politización de la toma de decisiones en el sector financiero, un debate informado permite que se escuchen las diferentes perspectivas y que se contrarresten con la experiencia y la práctica.

Visiones y estrategias del país

Las consultas que subyacen en este libro identificaron como una restricción clave al desarrollo de sectores financieros incluyentes, la falta de una postura de política gubernamental coherente que fomente un sector financiero competitivo y justo en general. También destacaron la frecuente falta de una política explícita sobre la inclusión del sector financiero. Estas restricciones parecen estar muy difundidas. Por ejemplo:

“La ausencia de una visión clara del Estado” con respecto a las actividades de microfinanzas, es una gran limitación para el acceso a los servicios financieros por parte de las personas pobres. Las condiciones actuales de acceso son favorables solamente para la clase privilegiada, es decir las grandes firmas y los grandes importadores”
(Gerente, agencia de soporte técnico a las IMF, Comoras.)

También hubo muchos llamados para un marco de política más propicio. Como declaró un asesor en el sudeste de Asia: “El sector [de las micro finanzas] ha crecido bajo una política de ‘negligencia benigna’. Esto no puede continuar, necesitamos un marco de política transparente, claro y coherente para seguir adelante.” La mayoría de los países han tomado un enfoque fragmentado, que no busca específica y coherentemente aumentar el acceso de todas las personas a los servicios financieros apropiados. Esto quiere decir que rara vez ha existido una clara articulación de cómo deberían interactuar y equilibrarse el objetivo de la política social de alcance y el objetivo de la política financiera de estabilidad.

Muchas personas ven las microfinanzas como una parte primordial de la política social para la reducción de la pobreza. Por lo tanto, se ha pasado por alto pensar acerca del desarrollo del sector financiero, donde también pertenece. Un líder de una red internacional observó: “Es culpa nuestra; buscamos aliados [en los sectores sociales].” El hecho que existan objetivos sociales a largo plazo, siendo el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio un ejemplo notable, no debe opacar el hecho de que las finanzas incluyentes también tratan de finanzas. El acceso a los servicios financieros amerita la incorporación de estrategias tanto de alivio de la pobreza como de desarrollo del sector financiero.

Numerosos países han adoptado políticas explícitas sobre la inclusión financiera, que se encuentran enmarcadas en una diversidad de formas. Además, muchos gobiernos tienen declaraciones y estrategias de políticas específicas a las microfinanzas (véase el Recuadro V.1). Sin embargo, solamente existe un número limitado de ejemplos de políticas del sector financiero que incorporan de forma explícita el acceso, la inclusión y la reducción de la pobreza. En algunos casos, se han adoptado políticas favorables a la inclusión financiera sin tratar de manera explícita este punto. En el Recuadro V.2 se resaltan tres ejemplos de políticas de desarrollo del sector financiero incluyente, que demuestran diferentes grados de referencia explícita al acceso o inclusión financiera. Sudáfrica ha tomado un enfoque diferente puesto que los representantes del sector financiero, fomentados por el Gobierno, acordaron una estrategia para ampliar los servicios bancarios y otros servicios financieros a los desbancarizados. Desarrollaron su propio “Estatuto del Sector Financiero” y un marco de tiempo para implementarlo, que trata el punto de acceso a una gama de servicios financieros (véase el Recuadro V.3).

Recuadro V.1

Ejemplos de posturas políticas del gobierno sobre las microfinanzas

Las Filipinas: A partir de 1997 el Gobierno tomó una postura decididamente en favor de las microfinanzas y promulgó una legislación favorable al sector. Los principios de la Estrategia Nacional para las Microfinanzas son: 1) un papel para las IMF del sector privado en el suministro de servicios financieros; 2) un ambiente de activación de la política; 3) políticas financieras y de crédito orientadas al mercado, incluyendo tasas de interés; y 4) la no participación del gobierno en el otorgamiento de crédito. En el Ministerio de Finanzas se estableció una Oficina de Coordinación de la Política Central.

Fuente: Banco Central de Filipinas.

Uganda: Los tres documentos gubernamentales más importantes de la política que impulsa la agenda económica nacional -el Plan de Acción y Erradicación de la Pobreza (PEAP, por su sigla en inglés), el Programa para la Modernización de la Agricultura (PMA), y la Estrategia de Competitividad a Mediano Plazo (MTCS, por su sigla en inglés) - incluyen las microfinanzas. Estos documentos reconocen de manera explícita al ahorro como crítico para el desarrollo del sector en general. En 1998, el Ministerio de Finanzas designó un Foro de Microfinanzas nacional que incluía al Gobierno de Uganda, al Banco de Uganda, a los donantes, a las IMF y a sus asociaciones, para que se convirtiera en el principal grupo de discusión para las microfinanzas. A finales de 1999, después de un período de consulta, el Gobierno adoptó una declaración de política sobre la regulación y la supervisión de las microfinanzas para desarrollar Instituciones de Microfinanzas (IMF) que pudieran llegar mejor a los pobres en las áreas rurales. De acuerdo a la declaración de la política, el Banco de Uganda previó la creación de un sistema financiero de cuatro niveles que incluía a los Bancos, a las instituciones de crédito, a las instituciones de microfinanzas que reciben depósitos, y a todos los demás proveedores de servicios financieros. El gabinete aprobó posteriormente el marco político para el Desarrollo de las Microfinanzas y las finanzas rurales y el proyecto de ley para el Decreto Ley 2001 de las Microfinanzas, con el fin de ampliar las licencias financieras formales a grandes IMF, que reciben depósitos, y aclarar el estatus de las IMF no reguladas. En el 2003, el Decreto Ley para las Instituciones de Microfinanzas, que Reciben Depósitos, le abrió el camino a las IMF para reducir su dependencia de los donantes, para crecer más rápido y para ofrecer servicios de ahorros a los clientes.

Fuente: Revisión de la Efectividad de las Microfinanzas en Uganda, CGAP, 2004; Nathan, O. y colaboradores 2004.

Madagascar: En el 2004 se aprobó una Estrategia Nacional para las Microfinanzas ("Stratégie Nationale de la Microfinance — SNMF"). El Ministerio de Economía de Finanzas y de Presupuesto (MEFB por su sigla en inglés) se encuentra a cargo de la implementación de la estrategia nacional junto con el comité directivo del SNMF. Un ente de coordinación nacional ("Coordination Nationale de la Microfinance") está a cargo de coordinar la política de microfinanzas del Gobierno. La Comisión de Supervisión Bancaria y Financiera ("Commission de la Supervision Bancaire et Financière") en el Banco Central es el organismo responsable de regular y supervisar la industria de las microfinanzas. Las actividades de la industria de las microfinanzas se estructuraron y se organizaron a finales de los años 1990 mediante una ley bancaria que se promulgó en 1995, y una ley sobre ahorros mutuos y crédito adoptada en 1996. Además, recientemente se adoptó una nueva ley con respecto a las microfinanzas. Esta ley aplica a todos los sistemas financieros descentralizados (Systèmes Financiers Décentralisés), incluyendo las instituciones "mutualistas" y "no mutualistas".

Fuente: CGAP Madagascar Informe CLEAR, 2005.

Togo: El sector de las microfinanzas en Togo está regulado y supervisado por la “Cellule d’Appui et de Suivi des Institutions Mutualistes ou Cooperatives d’Epargne et de Crédit,” y el Banco Central de los Estados del Occidente de África (BCEAO por su sigla en inglés). Con la ayuda de UNCAF Y UNDP, el Gobierno trabajó en el desarrollo de una estrategia nacional para las microfinanzas. En febrero de 2004, los principales interesados en la industria de las microfinanzas endosaron el informe de Estrategia Nacional. La meta de la estrategia nacional es establecer para el año 2008, un sector de microfinanzas sostenible, integrado al sector financiero, que ofrezca una gama diversificada de instituciones y productos y servicios en un entorno político legal y reglamentario propicio.

Fuente: Informe de la Estrategia Nacional para las Microfinanzas, para Togo, 2004.

Recuadro V.2

Políticas de desarrollo de un sector financiero influyente

Zambia - Plan de desarrollo del sector financiero para Zambia (2004)

El Plan de Desarrollo para el Sector Financiero (FSDP por su sigla en inglés) (2004- 2009), aprobado por el gabinete de Zambia en junio de 2004, busca lograr un sistema financiero sólido, estable y basado en el mercado, que apoye una movilización de recursos eficientes, necesaria para la diversificación económica, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza. El plan de desarrollo del sector financiero busca tratar los siguientes problemas: 1) Baja intermediación financiera; 2) Mala cultura de crédito en el mercado; 3) Los múltiples y potencialmente conflictivos roles del Gobierno en el sector financiero; 4) El débil marco regulador para instituciones financieras que no son Bancos, compañías de seguros y fondos de pensiones; 5) El mercado de capitales subdesarrollado; 6) La falta de financiación para desarrollo a largo plazo y vivienda; y 7) El número limitado de instrumentos de política monetaria.

Posterior al colapso de la mayoría de las instituciones financieras rurales subsidiadas y asistidas con financiación pública a mediados de los años 1990, ha existido un vacío en la prestación de servicios financieros a los hogares de bajos ingresos en las áreas rurales y periurbanas. Para cerrar esta brecha, el Banco de Zambia está trabajando en el desarrollo de un marco regulador para IMF después de finalizar el FSDP. El FSDP suministra recomendaciones para aumentar la prestación de servicios financieros a las áreas rurales y periurbanas. El desarrollo de una política de microfinanzas es vista como una herramienta crítica para fijar principios que sirvan de guía. También le permitiría al Gobierno obtener la estabilidad del sistema financiero en general y una suave integración de las microfinanzas en el sistema financiero principal, con el tiempo.

Fuente: Banco de Zambia en <http://www.boz.zm>.

Bolivia - Nueva Política Económica (1985)

El Gobierno boliviano no estableció una política de microfinanzas explícita, pero creó las condiciones necesarias en 1985 con su Nueva Política Económica, que liberalizó al sector financiero, unificó la tasa de cambio, e impuso estrictas políticas monetarias y fiscales. Las reformas incluyeron medidas que permitieron el lanzamiento exitoso de las operaciones de microfinanzas en Bolivia: liberalizando las tasas de interés, eliminando los créditos dirigidos, cerrando los Bancos estatales y los Bancos débiles del sector privado, y fortaleciendo la Superintendencia Bancaria.

En abril de 1993, el Gobierno aprobó la Ley 1488, a la que también se hace referencia como la Nueva Ley Bancaria, para que se convirtiera en el estatuto básico para la regulación de todas las actividades financieras en Bolivia. En lo que se constituyó en un punto de giro para las actividades de microfinanzas, la nueva ley bancaria menciona la posibilidad de regular a las instituciones de microcrédito sin ánimo de lucro. La ley definía a una entidad financiera como “una entidad legal localizada en el país, cuyo objetivo social haga referencia al campo de intermediación y de servicios financieros”. Quienes se encontraban en la intermediación financiera, a su vez, estaban divididos en dos grupos grandes: entidades bancarias y no bancarias. El segundo grupo incorporó cooperativas de crédito, compañías de crédito mutuo, y otras entidades financieras no bancarias en el sistema financiero formal por primera vez. La ley no definió las reglas que debían regular la supervisión de los fondos financieros privados o de otras “entidades no bancarias” a las cuales hacía alusión (Gómez y colaboradores, 2000, págs. 1 y 2). “Sólo gradualmente y a través de una gran cantidad de consulta, la superintendencia buscó solidificar el entendimiento de las microfinanzas dentro de reglamentaciones específicas” (Rhyne, 2001, pág. 206).

Fuente: Gómez y colaboradores, 2000; Rhyne, 2001.

Camboya - Programa del Sector Privado

En julio de 2001, el Gobierno camboyano anunció su Programa del Sector Financiero para el 2001–2010. En este programa, el Gobierno trataba la necesidad de realizar esfuerzos coherentes y sistemáticos para desarrollar un sistema financiero sólido, basado en el mercado, para dar apoyo al aumento en la inversión y a las altas y sostenibles tasas de crecimiento económico. Bajo la guía de una estrategia de desarrollo a largo plazo, el Programa detallaba una estrategia de desarrollo del sector y una agenda de reforma política para el sector bancario, el sector de seguros, el sistema de pensiones, las instituciones financieras no bancarias, los mercados monetarios/interbancarios, los mercados de capitales, y la infraestructura del mercado financiero. Explícitamente, anota las reformas legales y de la administración pública que se buscaban dentro del Plan de Acción de Gobernabilidad y reducción de la pobreza, la meta primordial de desarrollo del Plan de Desarrollo Socioeconómico (2001–2005).

El plan de desarrollo del sector considera la interrelación de i) la construcción de capacidades institucionales y humanas; ii) desarrollos en infraestructura financiera relacionada; iii) el establecimiento de un marco legal y regulador; iv) el surgimiento de mercados financieros pertinentes; y v) la disponibilidad de tecnología.

El programa del sector financiero ve las microfinanzas y las finanzas rurales como una parte fundamental de la visión para el desarrollo del sector bancario. Dentro del sector bancario, el programa prevé i) un sistema bancario competitivo, integrado y eficiente, adecuadamente regulado y supervisado y que moviliza ahorros de manera efectiva para proporcionar financiación que apoye el crecimiento del sector privado, un sistema de pago confiable y redes bancarias seguras; y ii) un sistema financiero rural efectivo que favorezca a los pobres y que les brinde servicios financieros asequibles que les permita mejorar sus ingresos rurales y reducir la pobreza (Programa del Sector Financiero (2001, pág. iii).

Fuente: Programa del Sector Financiero, Reino de Camboya, 2001.

Recuadro V.3

Estatuto del sector financiero de Sudáfrica

En Sudáfrica, 15.800 millones de personas mayores de 16 años se encuentran actualmente desbancarizadas. De éstas, cerca de un 88% son negros, 93% ganan menos de 1.000 R. al mes, 46% son desempleados y 42% viven en áreas rurales (FinScope, 2004). Existe una urgente necesidad de llevarlos al sistema financiero para ayudarles a mejorar sus prospectos económicos y para la estabilidad social en el país (donde existe una distribución de la riqueza muy desigual y con bases raciales) y para mejorar el crecimiento general de la economía.

En agosto de 2002, muchos participantes en el sector financiero y en la sociedad civil de Sudáfrica estuvieron de acuerdo en la Cumbre del Sector Financiero, organizada por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Laboral (un foro del Gobierno para diálogo con los grupos empresariales, laborales y de la comunidad), sobre la necesidad de ampliar los servicios bancarios y otros servicios financieros a los desbancarizados. Los representantes del sector financiero y de la Asociación de Profesionales Negros de Títulos, Valor y de Inversión, empezaron a negociar un estatuto de transformación de la Autoridad Económica Negra (BBE por su sigla en inglés) para el sector financiero. El resultado fue el estatuto del sector financiero (FSC por su sigla en inglés) que estableció objetivos en una diversidad de áreas. Se firmó en octubre de 2003, por parte de las asociaciones de la industria financiera, y entró en vigencia en enero de 2004.

El estatuto trata una amplia gama de asuntos de propiedad de BEE, gestión y compras, así como el problema vital de acceso a una diversidad de servicios y productos financieros adecuados. Estableció objetivos que las instituciones financieras participantes estuvieron de acuerdo en alcanzar y un esquema de puntos para medir el avance hacia el logro de los objetivos. El acceso, que contabiliza 18 de los 100 puntos que las instituciones deben ganarse para cumplir sus objetivos, incluye cuentas de transacciones de primer orden; productos y servicios de ahorro; crédito para vivienda de bajos ingresos, la financiación del desarrollo agrícola o el establecimiento o expansión de micro, pequeñas y medianas empresas negras; y productos y servicios de seguros para mitigar el riesgo. La respuesta de los diversos interesados ha sido muy positiva.

En términos de acceso, los Bancos más importantes empezaron a implementar sus compromisos FSC ofreciendo a una cuenta bancaria básica a bajo costo, *Mzansi*, en octubre de 2004. La respuesta de los clientes fue abrumadoramente positiva. Para mayo de 2004, los Bancos habían abierto un millón de cuentas *Mzansi* (aunque algunas de ellas reflejan fondos que fueron trasladados de otras cuentas en vez de nuevos clientes).

La fecha para la cual se deben cumplir los objetivos de FSC es el 31 de diciembre de 2014. En el 2008 se hará una revisión. Para la banca, el objetivo para la revisión de 2008 es que el 80% de la población objetivo debe tener “acceso efectivo”. Al sector también se le exige donar 0,2% de sus ganancias operativas después de impuestos para educación del consumidor. Para información adicional acerca del avance en la implementación del FSC sírvase ver: <http://www.banking.org.za/documents/2004/MARCH/ProgressFinCharter.asp>.

Fuente: preparado por FinMark Trust.

Política pública, política y finanzas incluyentes

La existencia de una estrategia políticamente endosada y de pertenencia nacional para el desarrollo del sector financiero incluyente aumenta la probabilidad de seguimiento en la implementación. Las políticas de desarrollo del sector financiero a favor de los pobres tratan en gran parte de identificar y resolver problemas técnicos dentro del sistema financiero al igual que del proceso político de enmarcar e implementar una política para tratar estos problemas. Es decir, la elaboración de la política no sólo se trata de si una intervención particular va a funcionar, tal como se espera bajo las condiciones indicadas, sino también de si la intervención finalmente va a lograr el amplio apoyo o por lo menos la aceptación de la población. También se trata de si la política va a ser respetada y aplicada de manera consistente. El asunto de la economía política ha sido enmarcado de la siguiente forma:

“En el caso de problemas técnicos en la prestación de los servicios financieros, una vez arreglados, normalmente permanecen arreglados. Los técnicos financieros pasan a nuevos problemas y a otras fronteras de eficiencia. Pero en el mundo de las finanzas de desarrollo, los problemas de la economía política casi nunca son solucionados finalmente” (Asesor especial, Fundación para la Cooperación del Desarrollo, Australia).

Aunque estas son las buenas políticas y el proceso político participativo, existentes en el centro del sector para el desarrollo financiero a favor de los pobres, la politización inadecuada del desarrollo del sector financiero provocó respuestas apasionadas durante las consultas que se realizaron para este libro.

Los actores interesados se refirieron al mal uso persistente de las microfinanzas para una estrecha ganancia política, bien a través de un crédito enfocado hacia grupos de interés poderosos o mediante el perdón de la deuda para atraer al público votante general. El enfoque político en un oportunismo a corto plazo puede perjudicar los años de esfuerzos de desarrollo de numerosos interesados, creando frustración y desanimando el apoyo a los esfuerzos de desarrollo. Esto es contrario a la visión de las finanzas incluyentes a través de las cuales las microfinanzas son vistas y tratadas como parte del sector financiero.

Un reto importante para la política pública es evitar tratar a las microfinanzas como una actividad de caridad y no como servicios financieros “reales”. En esta situación, las reglas del juego, que generalmente son aceptadas para el sector financiero principal, no se aplican. Esto puede llevar a unos subsidios mal enfocados y a la debilitación de una cultura de disciplina de crédito. Más aún, la falta de disciplina de crédito (es decir la voluntad de incumplir con las obligaciones de deuda) generalmente acompaña la percepción, por parte de los deudores, de que los fondos que han sido solicitados en préstamo y que no han sido pagados, son dinero “gratis” y no sus propios ahorros o los ahorros de sus vecinos.

Propuestas del sector financiero que ya han sido aceptadas pueden ser rechazadas por regímenes posteriores, por una gama de razones bien y mal intencionadas. Una razón es que estas propuestas pueden no producir los resultados esperados. Otra es que los resultados pueden no ser tan rápidos como se requiere. Una tercera razón es que los intereses arraigados no quieren renunciar a las prerrogativas con respecto al control de los activos financieros. Un proceso político verdaderamente participativo, incluyendo la total participación de los interesados principales, con frecuencia puede ayudar a evitar algunos de estos problemas. El monitoreo por parte de los interesados también puede brindar un mecanismo importante de retroalimentación sobre cuándo las políticas no están funcionando como se anticipaba, y por lo tanto tienen que ser replanteadas.

Dado el imperativo político de hacerlo, ¿cómo pueden los gobiernos definir mejor la naturaleza y la extensión de su apoyo al desarrollo del sector financiero incluyente? Los asuntos más controversiales surgieron durante las consultas con relación al papel apropiado para que el gobierno establezca niveles de tasas de interés, la provisión directa de crédito y la organización de subsidios públicos.

Punto 2.

Aún no existe consenso sobre la apertura de las tasas de interés

Aunque hay una gran aceptación por quienes elaboran las políticas y por las poblaciones en los países en desarrollo, de la necesidad de permitirle a las fuerzas del mercado abrir más espacio para asignar recursos, en muchos países continúan existiendo o han sido reincorporados toques para las tasas de interés. Preocupados por las altas tasas de interés que las instituciones formales les cobran a los pobres, quienes elaboran la política no están convencidos universalmente de que las tasas de interés abiertas atiendan mejor las necesidades de los hogares pobres y de las empresas micro y pequeñas. La imposición de toques a las tasas de interés es una decisión política, ya sea bien intencionada o políticamente oportunista. Puede ser políticamente atractivo y conveniente “proteger a los pobres” reinstaurando toques a las tasas de interés, pero esto puede tener, y de hecho tiene, consecuencias negativas en el de-

sarrollo del mercado, y con frecuencia ofrece pocos beneficios a la gran mayoría de las personas a las que busca proteger.

Es ampliamente reconocido que las restricciones a las tasas de interés generalmente no logran el propósito buscado por la política pública de ampliar el acceso al crédito bajando el precio. De hecho, los topes bajos de las tasas de interés, cuando se hacen cumplir estrictamente, tienen efectos adversos en el suministro del crédito, en su precio y en la transparencia de los términos ofrecidos a los prestatarios. En algunos casos las instituciones financieras burlan los topes creando tarifas y otros cargos, reduciendo así la transparencia en lo que respecta a las tasas de interés efectivas; en otros casos el cumplimiento es débil o inexistente, cuestionando el razonamiento de dicha decisión política; pero en la mayoría de los casos se retira el suministro de crédito, particularmente a las áreas rurales y a prestatarios que son percibidos como un riesgo alto.

Los topes a las tasas de interés continúan existiendo o han sido reincorporados

Muchos países dejaron de controlar las tasas de interés en la reforma del sector financiero de los años 1980 y 1990. Algunos países retuvieron alguna forma de topes de tasas de interés y otros los reincorporaron más tarde. Aunque muchos topes de tasas de interés no están orientados específicamente al microcrédito, pueden tener un impacto significativo en el desarrollo de un sector financiero incluyente.

Según los datos recolectados por CGAP, 40 países en desarrollo tenían alguna forma de tope sobre las tasas de interés en 2004. Había tres formas básicas: 1) veinte países tenían controles a las tasas de interés, generalmente asociados con un control dominante sobre todo el sistema financiero; 2) trece tenían alguna forma de límites a la usura; y 3) otros siete tenían controles de hecho (CGAP, 2004).¹⁹

Los topes a las tasas de interés, de hecho, existen cuando los grandes Bancos estatales ofrecen grandes volúmenes de crédito a tasas por debajo del mercado que los operadores privados no pueden igualar. Estos créditos pueden resultar en fuertes pérdidas anuales para los Bancos estatales, de no ser por los subsidios que el gobierno le proporciona a estos Bancos. Los prestamistas de Bancos estatales subsidiados hacen que sea difícil, si no imposible, que otras instituciones financieras compitan en el mismo mercado si cobran tasas de interés sostenibles. Por ejemplo, en Vietnam se elevaron los topes a las tasas de interés en el 2002, pero los Bancos de propiedad del Estado aún siguen la pauta de la política proveniente del Banco central o del Gobierno, que perpetúa las expectativas de los prestatarios de créditos subsidiados (CGAP, 2004 págs. 9 y 10). En el Recuadro V.4 se presenta una gama de experiencia de otros países.

Los topes a las tasas de interés no resuelven el problema de la política.

La dificultad es que los topes a las tasas de interés son herramientas toscas que pueden hacer más daño que proteger a los más vulnerables. En primer lugar, los topes a las tasas de interés pueden hacer que,

¹⁹ La tipología de los topes de las tasas de interés se puede trazar de la siguiente manera: los controles de las tasas de interés bancarias generalmente se codifican en leyes bancarias y del Banco Central que le otorgan al Banco Central de un país la autoridad legal para fijar la tasa máxima de crédito (y a veces la tasa de interés mínima para los depósitos) para instituciones financieras reguladas. Los límites de usura forman parte del código civil y autorizan a una entidad gubernamental, generalmente al Banco Central, a fijar el límite que pueden cobrar los prestamistas privados. Los topes de tasa de interés de hecho, son el resultado de la presión política y/o de la necesidad de competir con programas grandes de crédito o programas gubernamentales subsidiados que mantienen tasas de interés por debajo de un nivel específico (CGAP, 2004, pág. 8).

Recuadro V.4

Experiencias de países con topes a la tasa de interés

- En Bolivia, mediante un decreto presidencial de enero de 2004, se colocaron topes a las tasas de interés en créditos pequeños.
- En Marruecos, la ley de las microfinanzas de 1999 le otorgó al Ministerio de Finanzas el derecho de fijar una tarifa nominal máxima para los microcréditos, un derecho que todavía no se ha ejercido.
- En Nicaragua, el parlamento introdujo topes a las tasas de interés en 2001. La asociación nacional de redes de microfinanzas informó que el crecimiento en la cartera cayó de un 30% anual a un 2% y que varias IMF se retiraron de las áreas rurales. A fin de sobrevivir, las IMF adicionaron tarifas y cargos.
- En África occidental el Banque centrale des états de l'Afrique de l'ouest (BCEAO) aplica un tope a la tasa interés de 27% para las microfinanzas. Se informa que algunas IMF se han retirado de las áreas más pobres, más remotas. El aumento del tamaño de los créditos ha sido otro mecanismo para enfrentar esta situación.
- En 2000, el Gobierno de Colombia le permitió a las entidades financieras especializadas en microfinanzas, cobrar tarifas y comisiones que no hacen parte de la tasa de interés, que se pueden determinar libremente pero que están sujetas a un límite de "usura". En efecto, esto le brindó algún alivio a las IMF con respecto a las tasas de interés efectivas, ya que usualmente cobran la tasa interés máxima permitida.
- Las tasas de interés en la India han sido liberalizadas, con excepción de los créditos por debajo de Rs. 200.000 (4.000 dólares de los EE.UU.) otorgados por los Bancos formales, para los cuales la tasa de interés no puede exceder la Tasa de Crédito Base (PLR por su sigla en inglés). Como las tasas de crédito se encuentran actualmente mucho más bajas para créditos corporativos, el tope a la tasa interés del PLR no es una restricción importante. Una restricción mucho mayor es la presión política para mantener las tasas de interés bajas para el crédito a los pobres.
- En Filipinas, el levantamiento de la Ley de Usura en 1983 abolió el crédito subsidiado a tasas de interés más bajas que las del mercado. La remoción de la restricción de la tasa de interés abrió entonces la posibilidad para los Bancos de prestar a los prestatarios pequeños a tasas del mercado. La Ley Bancaria General le otorga a la Junta Monetaria la autoridad de regular el interés impuesto a los prestatarios de microfinanzas por parte de los inversionistas prestamistas y de prestamistas similares tales como, pero sin limitarse a ellas, las desmedidas tasas de interés cobradas sobre créditos salariales y acuerdos de crédito similares. El Banco Central de Filipinas reitera la importancia de no subsidiar los créditos a través de una tasa de interés más baja que la prevalente a fin de "permitirle a la institución prestamista recuperar los costos financieros y operativos secundarios a este tipo de crédito de microfinanzas."

para los proveedores de servicios financieros, sea difícil o imposible cubrir sus costos y los puede mantener por fuera del mercado. Socavan la capacidad de estas instituciones financieras de convertirse en instituciones sostenibles. A menos que las operaciones de microcrédito puedan cobrar tasas de interés que se encuentren bien por encima de las tasas de crédito bancarias promedio, no pueden cubrir sus costos. Los controles a las tasas de interés también afectan de manera negativa a los intermediarios financieros limitando un retorno positivo sobre los ahorros, o desanimándolos a ofrecer productos de ahorros que son altamente valorados por las personas pobres y de bajos ingresos y son recursos para inversión en el

sector financiero más amplio. En los ambientes que cuentan con topes de tasas de interés bajos, el crecimiento de los proveedores de servicios financieros que atienden el extremo bajo del mercado se verá limitado por el escaso e incierto suministro de dinero blando de parte de los donantes o gobiernos.

Cuando los gobiernos tratan de fijar la tasa de interés “correcta” al nivel “correcto”, generalmente la fijan a niveles tan bajos que los proveedores de microcrédito no pueden cubrir sus costos. Estas restricciones es más lo que lastiman a las personas pobres que lo que les ayudan, al hacer que los actores que existen en el mercado no quieran ingresar a este mercado o retiren los servicios existentes de las áreas más costosas y de las poblaciones que son más difíciles de atender. Esto obliga a las personas pobres a depender de alternativas informales mucho más costosas y limitadas.

Hubo numerosas referencias a problemas de tasas de interés durante las consultas que expresaron preocupación sobre la imposición de topes a las tasas de interés. En las palabras del líder de una IMF en el sur de Asia: “El hecho es que la imposición de un límite superior sobre las tasas de interés es en realidad un paso contra los pobres, porque es la forma más segura de hacer que los prestamistas legítimos sean sacados del mercado y tengan que cerrar.” Una visión igualmente firme fue la conclusión del grupo de expertos convocado por la Women’s World Banking: se hizo referencia a las tasas de interés liberalizadas como una de las “medidas más importantes requeridas... para construir un sector financiero sólido que atienda a la mayoría pobre”.

Inquietudes legítimas sobre tasas de interés altas

Sin embargo, se expresaron preocupaciones legítimas de que las tasas de interés altas no son aceptables en el segmento del mercado que atiende a las personas pobres y de bajos ingresos. Pueden reducir las oportunidades de negocios rentables para los pobres, y pueden reducir su capacidad de acumular activos. También pueden llevar a prestatarios pobres o de bajos ingresos, sin experiencia o financieramente no sofisticados, a caer en la trampa de la deuda.

El gerente de un Banco de desarrollo nacional que participó en la conferencia electrónica, expresó su preocupación y su temor de que las altas tasas de interés limiten la habilidad de los pequeños prestatarios de pagar los créditos y que este incumplimiento resultante reduzca el acceso futuro: “Los problemas fundamentales en el diseño y la fijación de precios del producto siguen desatendidos y el mercado no se amplía con el pretexto de que no hay capacidad de absorción.”

Esto deja la discusión de la política en un punto difícil, ya que la preocupación de que las tasas muy altas no son ni social ni económicamente aceptables es fácil de entender y representa una perspectiva de desarrollo válida y persistente (Long, 2005, pág. 1). Al mismo tiempo, existe la preocupación de que las tasas de interés liberalizadas puedan llevar a abusos en un contexto donde los prestatarios tienen pocas opciones de buscar otros proveedores de crédito, privando a estos consumidores de la capacidad de negociar tasas más bajas. Sin embargo, la experiencia muestra que las tasas de interés liberalizadas son un factor importante que lleva al ingreso de nuevos participantes en este segmento del mercado. Finalmente, hay una preocupación adicional de que las tasas de interés liberalizadas permiten continuar con estructuras de costos elevados ya que a las instituciones de microfinanzas no se les presiona para que sean más eficientes. Sin embargo, también existe el reconocimiento de que las estructuras de costo que reflejan las metodologías y tecnologías existentes pueden estar ya a su mínimo y todas las ganancias en eficiencia ya han sido extraídas.

¿Qué resuelve el problema de la política?

¿Qué podría bajar las tasas de interés descontroladas, a niveles “aceptables”? Una pieza importante del caso para las tasas de interés liberalizadas es la promesa de competencia, de instituciones cada vez más eficientes y clientes bien informados. Subyacente a esta premisa se encuentra el supuesto crítico que los mercados financieros, cuando se les permite funcionar con un mínimo de regulación, tienden a convertirse de manera natural en instituciones financieras cada vez más competitivas y eficientes.

El dilema práctico anotado por los interesados es que, en ausencia de controles, el simple llamado a la competencia para bajar las tasas de interés descontroladas no crea mercado ni estimula la entrada de nuevas instituciones cuando las condiciones no son propicias. El retirar los controles no elimina las condiciones que causan los altos costos de la entrega del servicio en primer lugar. Ni aplaca la presión política para “hacer algo ahora” mientras prevalezcan las altas tasas de interés.

Aun cuando un número cada vez mayor de organizaciones que atienden el extremo bajo del mercado, operen en un país, la competencia puede ser limitada. Esto ocurre particularmente en pequeños pueblos y en lugares rurales. Esto puede hacer surgir la inquietud sobre cuánto tiempo se requiere para desarrollar un mercado verdaderamente competitivo y qué tan rápidamente puede la competencia, por sí misma, hacer bajar los costos y las tasas de interés. Esto sigue siendo un problema, porque bajar las tasas de interés mediante una mayor competencia no se puede lograr fácilmente en el corto a mediano plazo en algunos contextos, aun en aquellos que se piensa que son altamente competitivos. En otras situaciones, las tasas de interés de microcrédito han declinado dentro de un período de tiempo relativamente corto debido a la competencia en el mercado (CGAP, 2004, pág. 11).

Existe una inquietud que va en aumento sobre el hecho que las tasas de interés que se cobran en las operaciones de microcrédito no deben ni evitar lograr la sostenibilidad ni promover ineficiencias escondidas, haciendo énfasis en la importancia de divulgar y realizar comparaciones a través del sector. En este respecto, un estudio en Bangladesh examina los asuntos de eficiencia y competencia con respecto a las tasas de interés (véase el Recuadro V.5). El estudio también nos recuerda que las más grandes IMF pudieron bajar sus tasas de interés, lo que dio como resultado la desaparición de muchas instituciones más pequeñas. Tal vez esto no sea deseable por otras razones sociales y económicas, lo que enfatiza la complejidad del asunto.

Hay que tener en cuenta una diversidad de medidas que llevan a bajar las tasas de interés con el tiempo. Algunas de ellas son reglamentarias, particularmente con respecto al ingreso al mercado y a los costos de mantener reservas obligatorias no compensadas. Algunas son macroeconómicas, especialmente con respecto a la inflación y a la devaluación de la moneda. Y algunas dependen del entorno operativo, donde la mala infraestructura lleva a altos costos de operación. Sin embargo, los retos más grandes se encuentran a nivel institucional. A este nivel, la clave para bajar las tasas de interés descontroladas es buscar costos más bajos en cada frente y transferirlos a los clientes el aumento en la eficiencia. Las medidas que se deben considerar incluyen:

- Facilitar el ingreso al mercado a nuevos proveedores de servicios financieros;
- Exigir mayor transparencia con respecto a las tasas de interés, cargos y otras obligaciones;
- Exigir transparencia con respecto a la eficiencia institucional;

Recuadro V. 5 **Experiencia en Bangladesh para bajar costos**

La evidencia proveniente de Bangladesh sugiere que las preguntas que se hacen sobre eficiencia y competencia requieren de una mirada más de cerca. Un estudio de la fundación Palli Karma-Sahayak (PKSF) realizado en el 2003 (*'Current Interest Rate and Financial Sustainability of PKSF's Partner Organisations'*) concluyó que no había alcance para reducir la tasa interés de 29% APR, pero que esto se debía a la ineficiencia en las operaciones de microcrédito de las organizaciones asociadas y que con una mayor eficiencia el punto de equilibrio se podría reducir a un 18% y la tasa de interés a un 25%.

Es interesante ver que las tasas de interés no están siendo utilizadas como un arma de competencia. Las grandes ONG-IMF fijan el precio y las otras las siguen. La capacidad de las grandes instituciones de bajar las tasas podría resultar en el cierre de muchas de las organizaciones más pequeñas. En cambio, las IMF compiten sobre la base de factores cualitativos: un mayor tamaño del crédito, un período de espera más corto, flexibilidad, facilidad de acceso al ahorro general, sabor local y servicios adicionales.

- Bajar los costos de las operaciones a través de un aumento en la eficiencia;
- Bajar el costo de las provisiones contra pérdida de crédito, manteniendo una cartera en riesgo muy baja;
- Bajar el costo de fondeo para las IMF que muestren un fuerte desempeño y baja cartera en riesgo;
- Bajar los costos operativos a través de aumentos en la inversión en infraestructura humana y física en el país; y
- Aumentar el uso de contratos con base en un desempeño con mayor transparencia a fin de fortalecer los incentivos para bajar los costos operativos.

En términos de economía política, existe también el interrogante de si dentro del contexto de una estrategia nacional de propiedad nacional, con compromisos para construir la respuesta de suministro y de aplicar todas las medidas que se requieren, se podrían evitar las decisiones basadas en conveniencias políticas a corto plazo.

“Subsidios inteligentes” y tasas de interés

Un asunto amplia y fuertemente debatido, es si los gobiernos o los donantes deberían intervenir en los mercados de las tasas de interés proporcionando subsidios para reducir los costos a los proveedores de microcrédito, y luego asegurarse que estas reducciones de costos sean pasadas a los prestatarios a través de tasas de interés más bajas. A este respecto, el término “subsidios inteligentes” está siendo utilizado cada vez más.

Aunque no existe una definición exacta de qué es un “subsidio inteligente”, se usa generalmente para reflejar el concepto de “aumentar al máximo los beneficios sociales mientras se reducen al mínimo las distorsiones y los objetivos inadecuados” (Morduch, 2005, pág. 2). El concepto de subsidios inteligentes también conlleva las nociones de apalancamiento de la financiación y transparencia de otros donantes. Esto quiere

decir que estos subsidios están sujetos a una evaluación rigurosa para determinar si realmente han atraído donantes e inversión adicional al mercado y si los aspectos “sociales” de los retornos son adecuados. Los auxilios inteligentes también deben obedecer reglas, tener límites de tiempo y generalmente se ven afectados por el uso de contratos basados en el desempeño.²⁰

La mayoría de las IMF arrancan con subsidios fuertes. Esto debe garantizarse porque sus costos de arranque son altos y porque generalmente les brindan a los clientes negocios y servicios humanos y asistencia más allá de solamente el crédito. Aunque puede darse el caso bastante fuerte de continuar usando los subsidios y la asistencia social para cubrir estos servicios, la experiencia sugiere que finalmente, la sostenibilidad de los servicios financieros y el cobro de tasas de interés para lograrlo, es crítico para el crecimiento de las instituciones, para atraer nuevas instituciones y para su habilidad de atender el mercado y asimismo mejorar el acceso a los servicios financieros en el largo plazo.

Si las IMF tuvieran que cobrar las tasas de interés que reflejan sus costos totales durante la etapa de arrancada, las tasas de interés resultantes serían de hecho muy altas. Por lo tanto el uso de un subsidio que se considera “inteligente” es financiar el arranque de instituciones nuevas para cubrir las deficiencias en capitalización y operación. “Los subsidios de los donantes deberían ser un apoyo temporal de arranque para poder llevar a una institución al punto donde pueda obtener fuentes de financiación privadas, tales como los depósitos” (CGAP, 2004, pág. 1).

El debate en torno al hecho de si los subsidios indefinidos para bajar los costos de proporcionar microcrédito sirven de ayuda o son acertados, está muy lejos de concluirse. Un punto de vista es que los subsidios se pueden utilizar para bajar los costos de las IMF cuando hay suficiente competencia o supervisión pública para asegurar que el ahorro en costos sea transferido a los clientes. El gobierno podría entonces apuntar hacia un subsidio que reduzca el componente de costo y que lo ponga a disposición de todos los miembros de las instituciones de la clase deseada. Este punto de vista reconoce que debe existir un entorno competitivo adecuado y una infraestructura de supervisión. Bajo estas circunstancias, un gobierno podría dejar las tasas de interés sin control y fomentar un sector de IMF subsidiado. Un punto en contra de este asunto de los subsidios indefinidos se expresa así:

“El crédito subsidiado no es igual a un “crédito barato” (que significa, crédito a tasas de interés muy por debajo de las tasas disponibles en otras partes en el mercado de crédito local) y los malos incentivos resultantes. Los primeros ataques sobre los Bancos estatales subsidiados se centraron en forma justificada en sus políticas de “crédito barato”-tasas de interés sobre créditos que a veces eran negativos en términos ajustados a la inflación, y pequeños si eran positivos... Hoy, el crédito barato es un problema bien entendido, y el primer principio de los subsidios inteligentes es evitar el crédito barato” (ibíd., pág. 3).

Otro punto en este debate es la eterna discusión con respecto a qué tan recomendable es proporcionar crédito directamente a través de instituciones financieras de propiedad del gobierno. Tal como se verá en la siguiente sección, también existen controversias sobre este enfoque. El tema de los subsidios lo volveremos a ver más adelante en este capítulo. Las opciones de política para lograr unas tasas de interés, asequibles y sostenibles, se discuten en el Capítulo VII.

²⁰ Para una discusión más detallada del asunto de los subsidios inteligentes, véase Morduch, 2005.

Punto 3.

¿Cuánto debe comprometerse el gobierno en la intermediación financiera?

Los Bancos del gobierno y otras instituciones financieras estatales son los principales proveedores de servicios financieros para la mayoría de los individuos en los países en desarrollo. Muchos de ellos operan con grandes subsidios, algunos con menos, y otros operan en una base comercial. A pesar de los frecuentes y repetidos llamados para una participación del gobierno, más indirecta que directa, en la provisión de servicios financieros, tal como lo indicaron también claramente los participantes en las consultas a los múltiples interesados que apuntalan este libro, existe un interés renovado en los países en desarrollo para que el gobierno participe directamente en la intermediación financiera. Este interés se ha desarrollado a partir de una intención, por una diversidad de motivaciones, de atender mejor a los segmentos desatendidos del mercado. ¿Esto es apropiado? ¿Bajo qué condiciones funciona?

A los Bancos estatales siempre se les ha justificado porque los Bancos privados no atienden adecuadamente las metas económicas y de desarrollo de un país. En particular, los gobiernos buscan fomentar el que se atienda a sitios que se encuentran por fuera de las áreas metropolitanas principales y a los sectores económicos menos favorecidos. La premisa es que los mercados financieros en general, y el sector bancario en particular son diferentes a otros mercados y que la intervención del gobierno puede mejorar el trabajo del sector financiero y el funcionamiento general de la economía. Los argumentos para la participación del Estado” en la intermediación financiera se basan en la necesidad de promover el desarrollo financiero y proporcionar acceso a servicios bancarios competitivos para los desbancarizados y para las áreas y sectores que están siendo mal atendidos.

También se reconoce que los Bancos privados pueden no encontrar rentable abrir sucursales en áreas rurales y aisladas. Existe alguna experiencia que sugiere que los Bancos estatales privatizados han cerrado estas sucursales por no ser rentables. La intervención del Estado” está diseñada para brindar acceso a los clientes en esas áreas, con base en los principios de que: 1) otorgar acceso a los servicios bancarios aumenta el desarrollo económico y financiero, con posibilidades positivas de crecimiento y de reducción de la pobreza; 2) el acceso a servicios financieros es un derecho, y el Estado” debe hacer un esfuerzo para ver que estos servicios se presten de manera universal; y 3) en algunos casos los Bancos públicos pueden fomentar un comportamiento competitivo, en un sector bancario, que de otra forma no es competitivo al ingresar al mercado como un jugador más.

Experiencias de Bancos estatales

Las inquietudes de que el gobierno posea instituciones financieras se basan en experiencias negativas en un gran número de países y se enfocan en particular en un manejo de riesgo defectuoso en el crédito directo a los clientes minoristas. El crédito mayorista (o “redescuento”) (llamado “operaciones de segundo piso”) se ven como algo menos controversial, aunque también allí no han faltado los problemas para las instituciones cumbre del gobierno. Sin embargo también existen algunos ejemplos de Bancos estatales que son muy exitosos en sus operaciones comerciales. Algunos de estos Bancos se enfocan ampliamente en prestar servicios financieros, particularmente ahorros, a los segmentos más pobres de la población. Las preguntas difíciles que sólo se pueden responder a nivel nacional son: ¿dónde y por qué?

Los reguladores son particularmente directos acerca de los problemas que presentan los Bancos controlados por el gobierno dada su incapacidad de aplicar las mismas normas de supervisión a estas instituciones, ya sean minoristas o de redescuento, como lo hacen con las privadas. Al expresar su frustración durante las consultas a los múltiples interesados, un supervisor bancario dijo: “Primero, no se pueden hacer cumplir las reglamentaciones; segundo, es malo para la dirección corporativa debido a los conflictos de interés; tercero, es malo para el manejo de riesgo; y cuarto, es malo para la competencia. El mercado simplemente no crece.”

Una gran cantidad de evidencia sugiere que el crédito estatal directo a los pobres no ha sido efectivo ni ha logrado los objetivos gubernamentales indicados. Como resultado, los gobiernos deberían reformar la manera en que se llevan a cabo estas actividades o retirarse de las mismas. La investigación y la experiencia adicional sugieren que los programas de crédito a los gobiernos, en países que tienen una dirección general débil, con frecuencia se utilizan como vehículos para patrocinio político, para introducir distorsiones en el mercado, dando como resultado tasas extremadamente bajas de pago del crédito.

- Un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la región del Medio Oriente y el norte de África, mostró que los Bancos estatales ineficientes a la larga restringen la participación privada en el mercado financiero, impiden la competencia, aumentan el costo de los servicios financieros y dan como resultado altos costos fiscales asociados con los subsidios (FMI, 2005, pág. 810). La revisión de las experiencias del FMI en 2005 con los Programas de Ajuste del Sector Financiero del Banco Mundial/FMI (PASF) anotó que el conjunto de recomendaciones más común en cada país se relacionaba con la necesidad de mejoras en la gobernabilidad corporativa de las instituciones de propiedad del Estado” (FMI, 2005, pág. 3).
- Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo es más matizado al concluir que: “... la posesión de los Bancos por parte del Estado” tiene un impacto negativo en el crecimiento en países con un desarrollo financiero bajo pero no tiene un efecto estadísticamente importante en el crecimiento en países con un alto desarrollo financiero....[En medio de todo,] los Bancos de propiedad del Estado” son una familia heterogénea que pueden funcionar satisfactoriamente en algunos países y decepcionantemente en otros “ (BID, 2004, págs. 22 y 23).
- Un análisis reciente de más de 2000 instituciones que reportan a tres bases de datos de microfinanzas encontraron que solamente 7% de los prestatarios de instituciones estatales estaban siendo atendidos con programas financieramente sostenibles. En contraste, 64% de los prestatarios de los microprestamistas privados estaban siendo atendidos con operaciones sostenibles (González, 2003).

Bancos estatales exitosos. Existe sin embargo, un interés renovado en el potencial de los Bancos estatales dentro del “nuevo paradigma financiero de desarrollo.” Existe un énfasis especial en su potencial de atender las áreas rurales (Young y Vogel, 2005, pág. 11), y hay un buen número de instituciones exitosas en términos de alcance y sostenibilidad.

Los casos exitosos incluyen el BRI, que ha demostrado que un Banco estatal de desarrollo agrícola podía transformarse en un intermediario rentable autodependiente del sector público y en un pro-

veedor importante de microfinanzas. El Government Savings Bank de Tailandia es también un Banco estatal exitoso de ahorros. El gobierno de México creó Financiera Rural, el sucesor estatal de BanRural, que ha mostrado un excelente desempeño. El BancoEstado de Chile tiene una red de distribución a nivel nacional que le da presencia en los vecindarios rurales más pobres de Chile.

Características que afectan el éxito de los Bancos estatales. Esto lleva a preguntar sobre las condiciones bajo las cuales se justifica que los gobiernos se involucren en la intermediación financiera. ¿Existen diferencias importantes entre los diferentes tipos de Bancos estatales y los productos y servicios que ofrecen? ¿Qué hace que un Banco tenga éxito y que otro fracase?

No existe duda de que debe diferenciarse entre las instituciones de ahorros y de crédito. Una característica de varios Bancos estatales exitosos es que son Bancos de ahorro. La experiencia sugiere que las instituciones financieras estatales exitosas que ofrecen servicios de crédito son menos comunes. Los sistemas postales de propiedad del gobierno han sido durante mucho tiempo proveedores importantes de servicios de ahorros y de pagos en países desarrollados y en desarrollo. Lo que es más debatido es el papel de los gobiernos en la provisión de crédito. Esto se debe a que los principios fundamentales de una entrega de crédito exitosa (selección de los prestatarios con base en la probabilidad de pago, disciplina de pago del crédito y fijación de precios en relación con los costos) pueden ser un reto para defenderse contra la interferencia política. Sin embargo, tal como se anotó anteriormente, la experiencia indica que algunos Bancos estatales han logrado cumplir este reto de manera exitosa.

Además de los principios anteriormente mencionados para las operaciones de crédito, la habilidad de hacer entrega, con base en los factores que se muestran a continuación, indica en qué situaciones pueden funcionar bien los Bancos estatales:

- Un mandato bien definido reduce la probabilidad de una misión comprometida y de objetivos que causen conflicto;
- Se requiere de una contabilidad explícita e implícita de los subsidios para reflejar los costos verdaderos;
- Es esencial un directorio sólido con una junta directiva independiente y con una gerencia técnica fuerte que responda por un desempeño financiero sólido;
- Transparencia en la entrega de estados financieros auditados que den cuenta de los subsidios y que sean monitoreados por el público de una manera clara (como a través de un informe a la legislatura); y,
- Lo más importante, el gobierno debe estar comprometido a proteger la independencia operativa de la institución de las inquietudes y presiones políticas, reflejadas en la estructura de gobernabilidad y respaldadas por las declaraciones políticas, las leyes o los estatutos y los informes públicos transparentes.

Dada la importancia de que las instituciones estatales atiendan hogares y empresas pobres en los países en desarrollo y de su potencial de atender a los desbancarizados o sub-bancarizados, la atención que le prestan, quienes elaboran las políticas, a su sólido desempeño, transparencia, gobernabilidad e independencia de las consideraciones políticas, es bien fundada. Estos asuntos se revisan en el capítulo VII.

Préstamos al sector prioritario

Los gobiernos a veces le ordenan a las instituciones financieras comerciales asignar un porcentaje de su crédito a ciertos sectores económicos o a los segmentos menos favorecidos de la sociedad en un esfuerzo por ampliar el acceso a los servicios financieros de estas personas. Los programas de crédito que se realizaron inicialmente cayeron en desgracia. En varios países estos programas fueron aplicados en una forma que distorsionaba las señales del mercado y no lograban el propósito buscado. Recientemente, algunos programas mejor diseñados han dado como resultado un aumento en la participación de los Bancos comerciales en las finanzas para la micro, la pequeña y la mediana empresa. En general, las siguientes precauciones surgen repetidamente en lo que respecta a los esquemas de crédito para el sector prioritario:

- Cuando los requerimientos de crédito se acoplan con topes de tasas de interés o subsidios no llevan a un alcance sostenible con el tiempo;
- Si no se tiene una experiencia previa en microcrédito, las cuotas de cartera obligadas tienden a dar como resultado un mal desempeño;
- Si no se monitorean, los Bancos comerciales pueden encontrar lagunas legales en torno a los requerimientos mínimos de crédito;
- Si la penalidad por no participación en programas prioritarios es pequeña, se puede optar por pagar la penalidd en vez de participar;
- Los Bancos “administrados por el Estado” o de “propiedad del Estado” que operan en condiciones subsidiadas pueden excluir a instituciones del sector privado que desean mantenerse en el mismo segmento del mercado.

No obstante lo anterior, los requerimientos de crédito para el sector prioritario pueden funcionar bien cuando sirven de puente para cerrar la brecha que existe entre las instituciones financieras que no han llegado a los mercados desatendidos y los clientes en estos mercados. Cuando esto requiere corregir las nociones preconcebidas sobre los costos de los riesgos y se demuestra un buen desempeño, este tipo de crédito puede llevar al establecimiento de relaciones bancarias duraderas, aunque es importante anotar que la experiencia exitosa, a la fecha, en esta transición se encuentra definida más bien por unos pocos que por muchos.

Como un enfoque alterno, los gobiernos pueden darle a los Bancos incentivos o desincentivos (en vez de mandatos) para aumentar el alcance. También pueden hacer que todos los Bancos proporcionen servicios bancarios mínimos a segmentos del mercado, que de otra forma serían excluidos, en términos que sean consistentes con los principios del mercado. Más aún, pueden incentivar a los Bancos con un compromiso social para que ofrezcan servicios muy básicos a los grupos que se encuentran actualmente excluidos (Claessens, 2005, pág. 32). Algunos ejemplos de requerimientos de crédito del sector prioritario que se citan y se revisan con frecuencia son Priority Sector Lending (PSL) en la India, así como el Acta de Redesarrollo Comunitario de los Estados Unidos (véase el Recuadro V.6) demuestra una gama de ejemplos adicionales). El éxito futuro dependerá de hasta qué punto las instituciones financieras se den cuenta que los riesgos actuales son menores que los riesgos percibidos y hasta qué punto encuentren

formas innovadoras de atender el mercado y bajar los costos, lo que llevaría a un compromiso a más largo plazo con el segmento del mercado específico.

Punto 4.

El papel de los subsidios y los impuestos

Los gobiernos buscan influenciar el comportamiento económico estableciendo incentivos y desincentivos financieros a través de subsidios y medidas tributarias. Los subsidios con frecuencia tienen una connotación negativa, aunque los gobiernos en todo el mundo los utilizan de manera regular. A pesar de que algunos gobiernos y receptores han hecho mal uso de los subsidios, otros los han utilizado de manera efectiva. Lo mismo puede decirse sobre el uso del sistema tributario para influir en el comportamiento de actores económicos específicos. De hecho, las ventajas tributarias y los incentivos deben considerarse una forma de subsidio. Aquí vemos como los subsidios, incluyendo el sistema tributario, se utilizan para influir en la prestación de servicios financieros.

Subsidios: ¿valiosos o contraproducentes?

Aún no existe un consenso de si los subsidios públicos deben existir o no y de cómo deben organizarse y monitorearse para los servicios financieros. Aunque los subsidios presentan muchas desventajas cuando se utilizan de manera indebida o cuando se aplican sin la transparencia y el cuidado necesarios, pueden ayudar a lograr los objetivos sociales y a corregir las “fallas del mercado.” Los subsidios están sujetos a la misma nota aleccionadora, en lo que respecta a la politización, que otras formas de intervención del gobierno.

Hay numerosas restricciones que pueden dificultar la implementación de programas de subsidio exitosos. Las restricciones incluyen los subsidios desperdiciados, los costos fiscales excesivos, y la captura de los subsidios por aquellos que se encuentran relativamente en una buena situación económica y quienes ya tienen acceso a los servicios financieros. Existe la preocupación de que los subsidios puedan distorsionar el mercado y no producir el resultado buscado, porque favorecen la entrega de un servicio financiero más deficiente y con frecuencia no llegan al grupo objetivo buscado. En medio de estas preocupaciones, existe un llamado, tal como se indicó anteriormente, por “subsidios inteligentes” que sirvan el propósito de desarrollo institucional y del mercado sin distorsionarlo indebidamente o reducir los incentivos para lograr un desempeño institucional fuerte. La pregunta es, cómo se pueden asignar los subsidios de manera más eficiente para lograr el mayor beneficio. Aunque algunos subsidios pueden ser contraproducentes, otros pueden ser valiosos.

El debate en torno a los subsidios se aclara mirando la naturaleza del subsidio, la cual se define en términos de su estructura, implementación, y duración. Puntos de vista opuestos sugieren que el asunto no se trata de si hay o no subsidios, sino más bien de si los subsidios específicos están bien diseñados. Un punto de vista indica que:

“... los defensores de las instituciones de microfinanzas líderes tienden a dar el salto de criticar este tipo de crédito barato a criticar otras clases de subsidios, demasiado rápido... Estos defensores hacen énfasis en la necesidad de fortalecer los sistemas financieros en esfuerzos más inmediatos para reducir la pobreza... Aunque existe

Recuadro V.6

Experiencias recientes en los programas de crédito dirigido

India: Crédito al Sector Prioritario (PSL por su sigla en inglés) en la India. Los Bancos deben prestar el 40% del total de su cartera de crédito a los sectores prioritarios. Este crédito incluye sectores económicos como la agricultura, industrias a pequeña escala, operadores de transporte y educación. Pueden prestar directamente o mediante un apoderado, como cuando se presta al Banco Nacional para el Desarrollo Agrícola y Rural o al Banco para el Desarrollo de Pequeñas Industrias de la India. El Banco de la Reserva de la India ha tenido que animar a los Bancos privados a que hagan más por vía del crédito directo. Como seguimiento al Informe de 1999 de la Fuerza de Trabajo sobre Microfinanzas, se amplió el PSL a las microfinanzas. Esto ha hecho que los Bancos se enfoquen tanto en el crédito mayorista para las IMF como en enlaces con los Grupos de Autoayuda. Los Bancos privados con frecuencia consideran las microfinanzas como una buena alternativa en el contexto de esta obligación y algunos llegan a decir que lo harían de cualquier manera.

Brasil: Desde 2003, el Gobierno obliga a los Bancos a prestar un 2% de sus depósitos de demanda al sector de las microfinanzas. Bajo la misma legislación se impuso un tope de 2% anual a la tasa interés, se definieron los tamaños de los créditos para individuos y pequeñas empresas, se designó un plazo mínimo de 120 días, y se definieron tarifas máximas por creación del crédito. Algunos Bancos han elegido mantener reservas no remuneradas en vez de prestar en el mercado de las microfinanzas. Las restricciones adicionales del tamaño máximo del crédito y del tope a la tasa interés no son propicias para el éxito de esta política.

Venezuela: En 2001, el Gobierno obligó a todas las instituciones financieras a prestar un 3% de su cartera bruta a las microfinanzas, fijando una fecha límite de dos años para cumplir con esta meta. En caso de no cumplir se impondría una multa de 0,1% a 0,5%. En 2004 la obligación se hizo más fuerte llegando al 10% de la cartera, con un tope de tasa interés de 80% de la tasa de crédito ponderada promedio de los seis Bancos más grandes. Se informa que este acuerdo ha beneficiado a Bangente, ya que los Bancos le prestan a esta institución especializada en microfinanzas a fin de cumplir con el requerimiento. Sin embargo, existe la inquietud de que algunos Bancos comerciales simplemente reclasifican parte de su cartera existente como microfinanzas.

Colombia: En Colombia el Gobierno propuso al sistema bancario que se comprometiera voluntariamente con las microfinanzas. Hubo una clara respuesta positiva de parte del sistema bancario. Los Bancos pueden invertir en micro finanzas a través de operaciones minoristas o mayoristas. La única preocupación que se expresó es que la financiación mayorista de parte de los Bancos comerciales a las ONG reduce su incentivo de transformarse en instituciones formales a fin de movilizar ahorros.

Nigeria: En 2002 el Gobierno implementó un esquema voluntario haciendo un llamado a todos los Bancos licenciados para que dejaran de lado un 10% de sus ganancias para inversión de capital en PYMES, a través de capital de equidad fresco o de conversión de la deuda en acciones ordinarias. Como el programa es opcional, la aceptación ha sido limitada y las inversiones se encuentran concentradas en Lagos.

una amplia aceptación de los subsidios para ayudar a las instituciones a atravesar los períodos iniciales de arranque, en donde los costos son altos antes de poder cosechar economías de escala, la idea de utilizar los subsidios de una forma permanente para ayudar a los clientes tiene una menor aceptación. Partiendo de la ventaja teórica, el argumento de utilizar subsidios permanentes es sólido, y, en la práctica, los subsidios bien diseñados pueden ser fáciles de implementar y efectivos para los prestatarios”. (Armendáriz de Aghion y Morduch, 2005, pág. 245).

Un punto de vista alterno indica que:

“El punto de vista de que a los pobres hay que ofrecerles servicios financieros en una forma subsidiada causa más daño que la etapa inicial cuando el sector financiero simplemente ignoraba a los pobres. Esto se debe a que al ofrecer a los pobres servicios limitados, racionados, con acceso político y subsidiados, los gobiernos tienden a desanimar al sector privado, organizado de atender este mercado, arraigando aún más las fuentes informales -el prestamista, etc.-. ya que los servicios subsidiados nunca son suficientes y nunca están disponibles cuando se necesitan. Este pensamiento hace más daño que las políticas regresivas y represivas específicas del sector financiero, tales como fijar tope a las tasas de interés o el crédito dirigido.” (*Miembro de una organización de red internacional*).

Al tratar asuntos de propósito, eficiencia, y distorsión del mercado hace que el debate se enfoque mejor en si el subsidio es valioso o contraproducente. El punto de vista convencional ha sido que los subsidios prolongados reducen la independencia de la institución subsidiada, opacan las ineficiencias y crean barreras para el aumento de la productividad. Las nuevas investigaciones sugieren que la política se puede matizar más, con base en un análisis de la eficiencia de las IMF (véase el Recuadro V. 7).

Un reto para los que elaboran la política es por lo tanto, diseñar “subsidios inteligentes” o más eficientes para obtener un resultado específico en el mercado sin introducir distorsiones y dependencia a subsidios a largo plazo. Otro reto es, cómo diseñar un subsidio que llegue de manera eficiente a los grupos de personas a los que se busca llegar. El efecto del subsidio sobre las instituciones minoristas y los mercados financieros debe tenerse en cuenta: ¿el subsidio sirve al propósito de desarrollo institucional y del mercado sin debilitar los sistemas internos de manejo de riesgo de la institución, o por el contrario, distorsiona indebidamente las fuerzas del mercado? “Los subsidios inteligentes” cubren los elementos no financieros de las operaciones de una IMF y se diferencian de la habilidad de una IMF de cubrir los costos financieros. Los costos “inteligentes” que se deben subsidiar son, por ejemplo, costos de arranque, investigación y desarrollo, costo de productos de alto riesgo o de impacto importante, costos para la construcción de capacidad, costos para construir capacidad de los clientes y costos para construir acceso a capital (Development Finance Forum, 2004, págs. 49 a 51).

Al diseñar e implementar programas de subsidio, hay que tener en cuenta las metas para reducir la dispersión de las tasas de interés, asegurando autonomía y sostenibilidad financiera, y asegurando también la habilidad de las instituciones de atender el grupo de clientes objetivo. La propuesta es compartir costos y riesgos con el sector privado (Claessens, 2005, pág. 31).

Recuadro V. 7 **Subsidio y eficacia en las IMF**

Muchas de las personas que apoyan las microfinanzas han afirmado que las IMF pueden y deben convertirse en instituciones financieramente sostenibles. Sin embargo, después de más de 15 años de operaciones de microfinanzas, parece que menos de un 5% de las IMF cobren sus costos. Las que sí lo hacen, crecieron lo suficiente para lograr escala y ventajas de alcance. Otras que no son totalmente sostenibles, generalmente son mucho más pequeñas. Aunque uno podría concluir de esto toda la premisa de sostenibilidad está errada y no es realista, una mirada más de cerca revela que las IMF que luchan por convertirse en totalmente autosostenibles no están siendo necesariamente mal manejadas o ineficientes. Más bien, operan en un contexto que impone restricciones que les hace imposible alcanzar la escala necesaria para lograr la total sostenibilidad financiera.

De hecho, actualmente se está desarrollando un importante proyecto de investigación de la Organización Internacional del Trabajo en cooperación con tres instituciones académicas europeas para descubrir la noción de eficiencia en las IMF y cuál podría ser su relación con la sostenibilidad. Con base en encuestas realizadas a 50 IMF a nivel mundial durante el período 1999-2003, el estudio busca aislar primero los efectos de la ubicación, la forma legal, los costos de personal, el alcance de la externalización de los costos de las transacciones y la competencia. Al tratar estos factores como algo esencialmente exógeno a las firmas, la eficiencia es entonces un asunto de si una IMF tiene un buen desempeño con relación a la mejor de su clase operando dentro de un mercado y un contexto igual o similar. Véase www.ilo.org/socialfinance.

- Los hallazgos preliminares del estudio sugieren que hay por lo menos cuatro combinaciones principales de eficiencia, sostenibilidad financiera y enfoque en la pobreza:
- Algunas IMF están enfocadas en la pobreza y son eficientes, pero no totalmente sostenibles financieramente. Este grupo consiste de IMF, con bajos costos administrativos por cliente y por cartera de crédito, un retorno sobre activos entre 0 y 25%, y clientes con montos de crédito de menos del 20% del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita.
- Otro grupo consiste de IMF que están menos enfocadas en los pobres, tienen un bajo nivel de eficiencia (un alto porcentaje de cartera en riesgo, provisiones de pérdida de crédito que sobrepasan el 10%) e insuficiente sostenibilidad financiera.
- El tercer tipo comprende IMF que son modestamente eficientes en términos de las cifras de productividad del personal, que se desempeñan razonablemente bien financieramente (provisiones para deudas incobrables por debajo del 5% y una relación de pérdida de crédito de menos de 0,5%) y están claramente enfocadas en la pobreza (montos de crédito promedio de menos de un 20% del PIB per cápita).
- La cuarta categoría consiste de IMF que no son muy eficientes, se desempeñan modestamente en términos de sostenibilidad financiera y no están muy enfocados en los pobres (tamaño de transacción promedio de 500 dólares de los EE.UU. y más), altos costos administrativos por cliente, pero niveles aceptables de castigo (entre 0,5% y 2%). Este tipo de IMF tiende a cobrar tasas de interés relativamente altas.

En otras palabras, algunas IMF son eficientes y están enfocadas en la pobreza pero no son sostenibles; otra son eficientes, enfocadas en la pobreza y también sostenibles. Para algunas IMF, la sostenibilidad no se puede lograr ascendiendo en una curva de aprendizaje o tratando de ampliarse a una escala que esté más allá del alcance. Se podría argumentar que en tales instancias, existe el caso de apoyo a largo plazo del sector público, aunque con ciertas condiciones. Primero, quienes elaboran la política deberían poder separar a las IMF eficientes de las ineficientes. Esto parece más fácil de lo que realmente es en la práctica, ya que el desempeño financiero con frecuencia se trata como sinónimo de eficiencia. Segundo, al subsidio se le debería dar una forma tal que se reduzcan al mínimo e inclusive excluya los factores externos negativos. Esto se podría hacer pagando por una inversión fija en las instituciones pero no subsidiando los recursos financieros o humanos. Tercero, el subsidio no deberá llevar a un desempeño negligente en la IMF misma. A este respecto el recibo del subsidio por la IMF podría regirse por contratos basados en incentivos con tiempos establecidos, transparentes y escalonados. Al igual que con muchas otras cosas en el campo de la construcción de sectores financieros para el desarrollo incluyente, finalmente son los países individualmente los que deciden qué política adoptar en lo que respecta al alcance, las condiciones y si el subsidio es admisible o no.

Tributación: incentivos y desincentivos

Los participantes en las consultas que se les hicieron a múltiples interesados expresaron su preocupación acerca del tratamiento injusto a las instituciones financieras alternas por parte de los regímenes impositivos de una parte y por la falta de suficientes incentivos tributarios por la otra. La breve discusión que veremos aquí trata sobre la justicia y un campo de juego equitativo para diferentes formas de tributación y las quejas sobre incentivos tributarios inadecuados.

*Justicia y un campo de juego equitativo.*²¹ Existen inquietudes acerca de las diferencias importantes en la forma en que se aplican las reglamentaciones tributarias a las instituciones financieras (por ejemplo, si las proyecciones para pérdida de crédito se tratan como un gasto, o si el impuesto a las ventas se cobra sobre los pagos de intereses) y acerca de la inconsistente aplicación de las reglas a través de las instituciones dentro del sector financiero. Como los Bancos generalmente operan bajo regímenes tributarios especiales, que en algunos aspectos son más onerosos y en otros menos onerosos que las instituciones financieras no bancarias, existen numerosos problemas acerca de la elección del mejor instrumento tributario para aplicarlo a instituciones financieras especializadas, tanto en términos de eficiencia, como en términos de “justicia”. Esto surge en relación a las tres fuentes principales de ingresos tributarios, a saber, impuestos de ingresos y ganancias, impuestos de ventas o gastos, e impuestos sobre las transacciones.

Muchas instituciones financieras que atienden a los pobres consideran que deberían ser exentos de impuestos o que se les está comparando indebidamente con otras instituciones. En algunos países, las ONG y las organizaciones de caridad están exentas del pago de impuestos por ingresos y ganancias. En otros países, las ONG y las organizaciones de caridad no tienen un estatus libre de impuestos ni acceso a exenciones especiales. También existe la discusión acerca de la inquietud de mantener el estatus libre de

²¹ Aquí no se tratan los impuestos implícitos, tales como las reservas no remuneradas en el Banco Central.

impuestos para instituciones financieras formales recién transformadas entre tanto las ganancias continúen reinvirtiéndose en la nueva entidad. En muchos países, las consecuencias tributarias de pasarse de una ONG a una institución financiera formal son tan significativas que se convierten en un desincentivo para la transformación. Obviamente las exenciones tributarias son un subsidio indirecto.

El cálculo de las ganancias gravables con frecuencia se hace en forma diferente para los Bancos, por ejemplo, teniendo en cuenta las provisiones para pérdida de crédito en particular. Más aún la tasa impositiva para los réditos bancarios puede diferir de la que se aplica otros sectores. Como resultado de esto, las instituciones financieras no bancarias alternas pueden verse tratadas de manera menos favorable. Por ejemplo, las compañías de finanzas bancarias en la India no pueden deducir las provisiones como un gasto para fines tributarios, mientras que a las instituciones financieras reguladas sí se les permite hacerlo.

En casi todos los países que tienen un impuesto al valor agregado (IVA), la banca se encuentra efectivamente por fuera del sistema del IVA, mientras que otras instituciones financieras con licencia pueden encontrarse en el IVA neto, colocándolas posiblemente en desventaja.²² Por ejemplo en la Federación Rusa, las IMS comerciales estaban sujetas a un IVA del 20% sobre las ganancias de intereses, mientras los Bancos estaban exentos de este impuesto. Los esfuerzos realizados por los practicantes de las microempresas para cambiar la ley, dieron como resultado la modificación de la ley del IVA para que también los eximiera a ellos.

Los impuestos a las transacciones, incluyendo los llamados “impuestos de timbre” sobre los créditos, los cheques y otras transferencias de dinero, con frecuencia han sido aplicados a algunos negocios bancarios. De hecho, varios países latinoamericanos tuvieron que recurrir recientemente a impuestos dimensionables *ad valorem* sobre una amplia gama de transacciones bancarias (cheques, retiros y depósitos en efectivo, transacciones de títulos, etc.) a fin de aumentar las ganancias fiscales rápidamente. Es preocupante el potencial de un impacto adverso, a la larga, sobre el desarrollo del sector financiero causado por la imposición de dichos impuestos a tasas altas. Sin embargo, la aplicación de tasas *ad valorem* aumenta la progresión de los impuestos de transacciones y reduce la carga sobre las transacciones pequeñas. De hecho las instituciones financieras no bancarias que atienden exclusivamente a los pobres pueden quedar exentas de estos impuestos sin sufrir una pérdida importante de las ganancias.

Incentivos tributarios. También se hacen llamados a incentivos tributarios para las instituciones financieras que atienden a los segmentos del mercado de la microempresa y las PYMES. Existen principios contradictorios en pro y en contra de los incentivos tributarios, tales como no tener la capacidad de atender a los pobres (argumento de “industria muy joven”) versus buscar igualdad de tratamiento y permitir que la competencia determine los resultados (mantener un “campo de juego equitativo”).

Los incentivos tributarios (exenciones, deducciones, períodos de transición) pueden servir para animar y permitirle al mercado desarrollar servicios financieros incluyentes. Siempre y cuando los gobiernos tengan establecidos los mecanismos administrativos legales para monitorear el compromiso de las instituciones financieras de atender el extremo más bajo del mercado, de diseñar esquemas fiscales que relajen la carga fiscal sobre las instituciones financieras interesadas en atender a este segmento de clientes, se deberá fomentar la expansión del mercado, incluyendo la decisión de los grandes Bancos para bajar de nicho. Para evitar distorsiones, los

²² Aunque en la práctica, el estar exentos de IVA puede no siempre ser tan ventajoso para los Bancos si no pueden hacer deducciones de IVA y por lo tanto tienen que cargar el IVA en los insumos que compran.

incentivos tributarios, que de hecho son subsidios, deberán diseñarse para que no causen demasiado impacto sobre los precios relativos de los servicios. La experiencia ha demostrado que el campo de la tributación puede convertirse en un campo extremadamente complicado con un código tributario lleno de dispensas especiales por uno u otro interés especial, generalmente con consecuencias negativas para la equidad general del sistema tributario y su habilidad de recolectar ingresos.

Lo primero que hay que tener en cuenta al realizar cambios en el régimen tributario es desarrollar un entendimiento claro del entorno impositivo, incluyendo un análisis de la extensión de cualquier práctica injusta y de los desincentivos, muchos de los cuales pueden existir de manera no intencionada. Los impuestos propuestos deben evaluarse en términos de su impacto sobre las instituciones financieras, las empresas, y los individuos en este segmento del mercado. Los impuestos deben basarse en el tipo de actividad o de transacciones y deben aplicarse equitativamente, o de alguna forma racional, transparente a todas las instituciones que los ofrecen.

Los incentivos tributarios, como los subsidios, debe tomarse con precaución y deben realizarse periódicamente. Al igual que otras políticas para construir sectores financieros incluyentes, deben hacer parte de las discusiones entre todos los interesados pertinentes.

Punto 5.

Políticas para ampliar y fortalecer la infraestructura financiera

Se ha prestado mucha atención a la falta de adecuación en la infraestructura financiera. La infraestructura financiera de soporte cubre el rango de mecanismos de soporte provistos por el sector público y privado para fomentar operaciones del sector financiero.²³ Una arquitectura financiera fuerte es importante para promover el desarrollo del mercado financiero, la competencia y el acceso de los pobres a los servicios financieros. Una infraestructura de apoyo incluye medidas para realzar la transparencia, para compartir la información, la innovación, y la mitigación del riesgo con miras a mejorar la competencia en el sector para que las instituciones financieras minoristas puedan hacer entrega de servicios a más bajo costo y de mejor calidad. Aunque gran parte de la infraestructura puede ser proporcionada por el sector privado o sin ánimo de lucro, la supervisión, la fijación de normas y la legislación son claramente funciones del gobierno.

Los elementos de la infraestructura financiera, de especial importancia para los servicios financieros para los pobres, incluyen una infraestructura de información para mitigar el riesgo que promueva la transparencia (agencias de crédito, agencias de calificación, servicios contables y de auditoría), un sistema de pago, canje y liquidación al cual puedan tener acceso las instituciones que atienden a los pobres, leyes de transacciones seguras, y la independencia de los sistemas legales y judiciales. Estos elementos son esenciales a un sector financiero que opere adecuadamente. Por lo tanto, las decisiones sobre la política deben hacerse considerando las inversiones prioritarias y el grado de participación del gobierno para establecer esta infraestructura financiera.

²³ La “infraestructura financiera” no tiene una definición estándar. Aquí se define como la infraestructura de información de que dispone el sector financiero (agencias de crédito, de calificación, normas de auditoría, los sistemas de pago, canje y liquidación, así como el sistema de normas reconocidas. La definición se puede ampliar para que incluya sistemas legales, legislación y reglamentaciones, la arquitectura financiera internacional y la infraestructura que realza la innovación, tal como la tecnología, las comunicaciones y el desarrollo de recursos humanos.

Infraestructura que realza la mitigación del riesgo

Una de las razones más comúnmente citadas por la cual las instituciones financieras no atienden a las personas pobres y de bajos ingresos es que esto conlleva mucho riesgo. Es difícil recibir información acerca del riesgo crediticio, y la mayoría de las instituciones no se encuentran en posición de evaluar información que no se les presenta en una forma que puedan entender. En tal sentido, las mejoras en la calidad, el tipo, y la disponibilidad de información y el flujo de la misma, son importantes para superar la barrera del riesgo percibido.

Agencias de crédito. El papel que las agencias de crédito juegan en la profundización del mercado financiero y del manejo de riesgo, es crítico para una infraestructura financiera incluyente. El proporcionar información crediticia diseñada para evaluar adecuadamente el riesgo verdadero asociado con la atención a microempresas y empresas pequeñas y medianas así como a clientes individuales pobres y de bajo ingresos, ayudaría muchísimo a disipar gran parte del riesgo percibido de atender a las personas actualmente desbancarizadas, a permitir la creación de empresa y a bajar los costos.

Una agencia de crédito es típicamente una empresa privada que recopila información sobre los prestatarios proveniente de los Bancos miembros o suscriptores de la agencia. Esta información luego se comparte con todos los miembros o suscriptores. En esta forma los Bancos pueden saber si un prestatario potencial ha tenido dificultad para mantenerse al día en créditos anteriores o ha construido una fuerte historia crediticia.

Una necesidad complementaria que puede ser en todas partes una función del gobierno es establecer números de identificación que faciliten el compartir la información y un registro efectivo de propiedad, aunque el microcrédito para los clientes más pobres generalmente no exige la propiedad como una garantía.

Elementos del marco legal. Actualmente se está prestando más atención a fortalecer los derechos de propiedad y al funcionamiento e idoneidad del sistema legal y judicial. Pero este enfoque aún tiene que brindar una infraestructura funcional que proteja a los deudores, a los acreedores y a los accionistas por igual. Las leyes de bancarrota con frecuencia son inadecuadas, el sistema de litigio se encuentra fuera del alcance de la mayoría de las personas pobres y el mecanismo para hacer cumplir estas leyes es ineficiente e ineficaz. Las deficiencias en el sistema legal pueden afectar tanto a los prestatarios como a los acreedores en forma adversa. La preocupación con respecto a las debilidades en el sistema legal va más allá del sector financiero. El proceso para mejorar los sistemas legales es una preocupación de desarrollo fundamental y a más largo plazo.

Infraestructura que realza la transparencia

Las normas, las exigencias de divulgación y los códigos de práctica de las asociaciones de comercio son herramientas comunes para realzar la transparencia. Las normas contables y las exigencias de auditorías externas sirven para presionar a las instituciones financieras a rendir mejores cuentas, a suministrar una información financiera más clara y más completa, y a tener mejores sistemas de gestión y de control. Las exigencias de divulgación (y la divulgación voluntaria mediante informes de desempeño estandarizados) no sólo aumentan la transparencia sino que son un incentivo para mejorar el desempeño, de manera más notable, cuando se cuenta con medios de comparación (“benchmarking”).

Algunos países han promulgado leyes para la protección del consumidor, con servicios defensores del pueblo que suministran información, reciben quejas y buscan la remediación directa o a través del sistema judicial. La protección mejorada del consumidor y los requerimientos de divulgación sobre los precios de los productos con frecuencia son alternativas constructivas para la imposición de topes a las tasas de interés. El equilibrio entre la protección de las restricciones y la innovación y el cambio siempre ha sido una preocupación para el gobierno, los consumidores y las instituciones financieras minoristas. El diálogo entre las asociaciones comerciales, incluyendo las asociaciones bancarias y las redes de microfinanzas así como las correspondientes a agencias gubernamentales, es clave para este debate.

Las calificaciones realizadas por agencias especializadas, neutrales y reconocidas internacionalmente, sirven para realzar la transparencia. La calificación ha llegado a significar cosas realmente muy diferentes en lo que respecta a las microfinanzas. Es importante aclarar la diferencia entre las calificaciones tradicionales y la calificación para las microfinanzas, dado que la función y la fuente de financiación para cada una de ellas es diferente.

Generalmente, las empresas buscan la calificación cuando tienen la intención de emitir instrumentos de deuda en los mercados financieros. Este no es el caso para las calificaciones de las IMF aunque algunas han sido calificadas por agencias de calificación tradicionales. En general, las calificaciones de las IMF, son evaluaciones externas del desempeño realizadas por agencias de calificación de microfinanzas reconocidas internacionalmente. Las calificaciones contribuyen a aumentar el nivel de garantía de los inversionistas nacionales e internacionales. La pregunta “quién paga” es diferente entre los dos casos. Las calificaciones tradicionales las pagan las instituciones que buscan emitir títulos valor mientras que el costo de las calificaciones de las microfinanzas ha sido compartido entre la institución que está siendo evaluada y los inversionistas internacionales.

Infraestructura que aumenta la eficiencia y reduce los costos

Una amplia gama de instituciones financieras está interesada en desarrollar sistemas de canje y liquidación que puedan procesar un mayor número de transacciones. Un número mayor de transacciones generalmente bajará los costos. Los parámetros de estos sistemas deben ser tales que las instituciones financieras más pequeñas se puedan beneficiar directamente de ellos o a través de vínculos con instituciones financieras más grandes. Muchas de ellas ven el diseño de estos sistemas como un bien público.

Acceso a sistemas de pago y de canje. Un aspecto crítico de la integración financiera es el acceso a las redes financieras. Estos sistemas son cada vez más sofisticados en términos de tecnología. El acceso a los sistemas de pago y de canje, así como el poder compartir la información entre los Bancos, generalmente se encuentra limitado a los Bancos más grandes. El acceso a estas redes por parte de las instituciones financieras más pequeñas también es un problema en los países industrializados (Claessens, 2005, págs. 23 y 24).

La mayoría de las IMF especializadas no tienen acceso directo a los sistemas de pago y de canje. Es difícil para ellas cumplir con los requerimientos de canje, y usar otros Bancos como “alcancías” no siempre funciona.

“Muchos países en desarrollo carecen de un sistema electrónico eficiente de canje y liquidación entre las instituciones financieras depositarias locales. Además, en estos

países donde existen dichos sistemas de canje interbancarios, generalmente no se le permite el acceso a las instituciones financieras no bancarias porque dichos sistemas son de propiedad o están controlados por Bancos que no quieren permitir la entrada de la competencia” (*Gerente de alto rango, asociación de cooperativas*).

Se espera que la implementación de sistemas de pago ingrese más transacciones a la economía principal. Los pagos electrónicos pueden ampliar las opciones para un recibo seguro de los salarios y de los ingresos así como de los gastos. Puede ser un incentivo para el uso de otros productos financieros, especialmente las cuentas de ahorro. De hecho existen sistemas de pago alternos, principalmente a través de algunos sistemas postales y en las redes de las cooperativas, tanto a nivel nacional como dentro de redes internacionales, incluyendo la red establecida bajo los sistemas de WOCCU y de pago, a cargo de la Universal Postal Union y Eurogiro.

Infraestructura que realza la innovación

Nuevamente aquí, la infraestructura que sirve para fomentar la innovación, aumentar la eficiencia, y reducir los costos, es un bien público. La tecnología y la infraestructura de comunicaciones han recibido una creciente y bien justificada atención. Las iniciativas de construcción de capacidad, que cubren todas las redes, el país o la región, así como las actividades de desarrollo e investigación, ameritan apoyo, a la luz de su contribución para realzar las condiciones del mercado en favor de unas finanzas incluyentes.

Los requisitos de infraestructura financiera se pueden lograr aun en las locaciones más remotas a través de asociaciones con instituciones financieras comerciales, utilizando tarjetas inteligentes, tecnología inalámbrica, agencias de crédito y programas de educación financiera (VISA, 2004). Los defectos en la infraestructura, concernientes a las finanzas incluyentes, son claros. Una economía sin infraestructura financiera para mitigar los problemas asociados con la incertidumbre, los riesgos y el comportamiento oportunista restringen las finanzas a aquellos que tienen las conexiones necesarias o la riqueza para reafirmar las instituciones financieras existentes. Unos sistemas más abiertos para compartir información, una mejor valuación de riesgo de la cual se pueda disponer públicamente, mayor participación en la redes financieras, mejores leyes, y derechos de propiedad más claros, pueden aumentar el acceso de los clientes a los servicios financieros y el acceso de las IMF a los mercados financieros (Rajan y Zingales, 2003, pág. 9)

Conclusión

Las políticas, leyes y reglamentaciones del gobierno pueden restringir la construcción de sectores financieros incluyentes. Pero también pueden servir para rediseñar y revitalizar el sector financiero y pueden darle un enfoque específico a asuntos en torno a la inclusión financiera. Se requiere de opciones críticas para la postura política del gobierno, el papel del gobierno en la intermediación financiera y el desarrollo de incentivos fiscales para el desarrollo de un sector financiero incluyente. Dados estos complejos asuntos, muchos interesados han hecho un llamado para que el papel de la intervención gubernamental sea mínimo –para que el gobierno adopte un enfoque de “no hacer daño” que busque asegurar que las leyes, la reglamentación y la supervisión no impidan el desarrollo de un sector financiero incluyente. Otros, convencidos de que este enfoque minimalista es claramente insuficiente, no desean

ser pasivos, y buscan activamente incentivos positivos para agilizar el desarrollo financiero incluyente.

Las preguntas de cómo los gobiernos en países con sectores financieros subdesarrollados, que se encuentran concentrados en mejorar el acceso, pueden profundizar y ampliar el desarrollo del sector financiero, pueden llevar a una discusión polarizada alrededor de puntos de vista intervencionistas y “laissez-faire” (permisivos). Al permitir y fomentar diversas configuraciones de actividades permisibles para las instituciones financieras, los gobiernos en la práctica escogerán opciones que probablemente no serán ni exclusivamente intervencionistas ni excesivamente permisivas. Los siete conjuntos de opciones estratégicas esbozados en el capítulo VII revisan muchos de estos asuntos en una forma que busca fomentar el diálogo constructivo sobre la dirección política que los países individuales quisieran seguir.

Capítulo VI

MODELOS LEGALES, REGLAMENTACIÓN Y SUPERVISIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS FINANZAS INCLUYENTES

“No arregle problemas que no existen; no ignore problemas que sí existen.”

CEO, entidad reglamentadora de microfinanzas

La gama de instituciones financieras que participan en el suministro de servicios financieros y los regímenes de reglamentación y de supervisión que los vigilan son elementos críticos del desarrollo del sector financiero. Ellos determinan el desarrollo y la dirección de un sector financiero inclusivo. A medida que las instituciones minoristas crecen, desarrollan productos y servicios financieros más sofisticados y se hacen más adeptas a acceder recursos para avivar el crecimiento de sus carteras. El marco legal de reglamentación y de supervisión se ve retado no sólo a mantener, sino a liderar el camino para el desarrollo de las finanzas incluyentes. En muchos países, este marco es subdesarrollado. Las instituciones financieras minoristas a menudo se sienten frustradas por la incompatibilidad del marco existente con su trayectoria de crecimiento. Quienes elaboran la política y quienes se encargan de la reglamentación también enfrentan un reto ya que buscan redefinir las oportunidades de inclusión y respetar los principios fundamentales de proteger al cliente y al sistema financiero. No es sorprendente que surjan numerosos asuntos en este contexto.

Este capítulo mira los problemas legales, de reglamentación y de supervisión desde la perspectiva de la meta de la política pública de aumentar el acceso. Trata las preguntas de acceso como un objetivo de la reglamentación y la supervisión, la importancia de varios modelos institucionales, los asuntos de cuándo y cómo reglamentar, y una selección de preocupaciones en el área de la reglamentación y la supervisión de construir sectores financieros incluyentes.²⁴

La importancia de la reglamentación y la supervisión

El sector financiero es uno de los sectores más fuertemente reglamentados de la economía. Hay varias buenas razones para esto.²⁵ Una razón es macroeconómica: una crisis del sistema financiero llevaría a cualquier economía basada en el mercado a detenerse. La teoría, así como 200 años de historia, do-

²⁴ Este capítulo se enfoca en asuntos de reglamentación asociados con el microcrédito y con la movilización del ahorro. Generalmente no considera otros aspectos de la reglamentación, particularmente los relacionados con los servicios de pago y de seguros.

²⁵ Entender algunas de las consideraciones básicas de la reglamentación de las microfinanzas es fundamental para tratar las restricciones a una mejor reglamentación y supervisión de las actividades de microfinanzas. Una referencia útil para los fundamentos de las reglamentaciones financieras es Goodhart y colaboradores (1998).

cumentan que las instituciones financieras, cuando se dejan solas, asumen un riesgo excesivo; pueden fallar en masa durante una fase cíclica de empeoramiento de la situación económica, produciendo una crisis financiera mayor. Algunos Bancos fallan en dichas situaciones debido a sus propias prácticas de crédito. Otros fallan debido a sus vínculos financieros con otras instituciones.

La supervisión prudencial de los Bancos busca limitar los riesgos que los Bancos pueden tomar supervisando sus préstamos y sus portafolios de inversión.²⁶ Esta supervisión se basa en las reglas fijadas por los reglamentadores bancarios para asegurar recursos financieros adecuados para manejar las situaciones más difíciles. La mayoría de los países también establecen un “prestamista de último recurso” anticipándose a esta eventualidad. Generalmente, al Banco central se le culpa de proporcionar liquidez al sistema bancario cuando los hogares y las empresas pierden la confianza y buscan retirar sus fondos de repente, activando una crisis.

La reglamentación trae consigo reglas impuestas por las autoridades públicas e implementadas por las instituciones financieras. La reglamentación siempre trata de hacer juicios e intercambios, considerado los costos y beneficios. La reglamentación prudencial busca minimizar algunos riesgos y dejar que otros corran por cuenta de las instituciones financieras. El trazar un régimen de reglamentación eficaz requiere encontrar un equilibrio entre muy poca reglamentación, demasiado tarde y demasiada reglamentación muy pronto. El exceso de reglamentación puede acumular costos, para las autoridades públicas y las instituciones financieras, que son superiores a los riesgos que están siendo mitigados. Es importante tener plena conciencia de las limitaciones de la reglamentación y la supervisión —no se puede cubrir todos los riesgos o prácticas. Las finanzas en sí mismas tratan de riesgo. Como resultado, cualquier intento por retirar todo el riesgo sería como reglamentar una de las funciones propias de las finanzas y los contratos financieros.

Además del caso macroeconómico fundamental para la reglamentación prudencial de los Bancos, los gobiernos generalmente reglamentan Bancos y otras instituciones financieras para proteger a los depositantes. En el caso de ahorros seguros, los depósitos se garantizan, o bien implícitamente en los Bancos estatales o mediante un seguro de depósito en los Bancos privados. Las instalaciones de seguros de depósito están interesadas en la supervisión de los Bancos privados para limitar una excesiva toma de riesgo con los fondos de los ahorradores y así mismo con las reservas del fondo de seguro de depósito.

El objetivo tradicional de la reglamentación es impedir así que los aspectos inherentes al comportamiento del mercado financiero puedan causar daño a los clientes vulnerables, a las instituciones financieras individuales o al sistema financiero más amplio. Más recientemente, las preocupaciones de los reglamentadores se han extendido a prevenir el mal uso de sus sistemas financieros para el lavado de dinero o la financiación del terrorismo. Aunque no está muy difundido, algunos países industrializados y en desarrollo agregan desarrollo explícito o consideraciones sociales a estas funciones universales de reglamentación financiera. Existe un reconocimiento creciente que, además de su importancia para la

²⁶ La reglamentación es prudencial cuando busca especialmente proteger el sistema financiero en general así como proteger la seguridad de los pequeños depósitos en instituciones individuales con licencia. Las reglamentaciones prudenciales (v.g. Normas de suficiencia de capital o reservas y requerimientos de liquidez) casi siempre requieren de una autoridad financiera especializada para su implementación. La reglamentación no prudencial (v.g., la divulgación de las tasas de interés y de información con respecto a los individuos que controlan una institución), a veces llamada regulación de “gestión del negocio”, con frecuencia puede autoejecutarse y a menudo puede ser manejada por otros diferentes a las autoridades financieras (véase CGAP Consensus Guidelines, 2003).

protección del cliente y la estabilidad financiera, la legislación y la posterior reglamentación y supervisión tienen un impacto en el acceso a los servicios financieros.

Consideraciones particulares para los países en vías de desarrollo

El contexto en muchos países en desarrollo es el de sectores financieros débiles en economías débiles. Las economías en estos países están sujetas a mayor volatilidad en lo que se refiere al crecimiento económico, la inflación, y las tasas de cambio nominales y reales. Además, los mercados financieros generalmente son delgados en cuanto al número de actores y estrechos en términos de los instrumentos financieros. Por consiguiente, los mercados en los países en desarrollo son frecuentemente volátiles e ilíquidos. En algunos casos, la legislación financiera y las reglamentaciones no se respetan, ni siquiera se definen adecuadamente. Las autoridades encargadas de la supervisión tienen una capacidad limitada, y muy a menudo quieren enfocarse más en la reglamentación prudencial que mitiga el riesgo sistémico, que en la reglamentación y supervisión de instituciones pequeñas que ofrecen servicios financieros a las personas pobres.

Los obstáculos estructurales también son mucho mayores en los países en desarrollo que en los países industrializados. Las prácticas contables son a menudo débiles y no muy claras, lo que hace difícil para los banqueros evaluar a los prestatarios. Además, se carece de una contabilidad fuerte y transparente y de sistemas de auditoría que impida a los supervisores bancarios evaluar los estados financieros bancarios y los controles de gestión. Estos factores también les dificultan a los banqueros la evaluación de los prestatarios. Esto aumenta la tendencia de depender más en las garantías prendarias que en el flujo de caja al evaluar a los prestatarios. Esto es exactamente lo contrario de lo que se necesita en microfinanzas donde las consideraciones del flujo de caja, las circunstancias sociales y familiares, y la historia de pago reemplazan la garantía prendaria como los determinantes primarios de elegibilidad para solicitar un préstamo. Al mismo tiempo, la protección legal para los acreedores es a menudo débil en los países en desarrollo. Los derechos jurídicos a las prendas dadas como garantía de los prestatarios en mora se encuentran muy circunscritos en muchos mercados, dificultándole a los Bancos depender de las garantías prendarias para la mitigación del riesgo. Además, el público general a menudo carece de experiencia y educación financiera. Bajo estas condiciones, el problema de vulnerabilidad del cliente a la explotación de las instituciones financieras es grande.

En este contexto, la implementación de la reglamentación es particularmente desafiante. Esto a menudo es verdad cuando los Bancos tienen un mal desempeño y su capital es insuficiente. Como no se puede confiar en los sistemas de control interno de las instituciones financieras, las autoridades pertinentes necesitan monitorear y supervisar activamente a los Bancos y autorizar y monitorear cuidadosamente a las instituciones que reciben depósitos. Existe una ventaja considerable en mantener las reglamentaciones, y por lo tanto la capacidad de realizar un monitoreo simple y sencillo. Debe haber concordancia entre los procedimientos claros con la capacidad de las instituciones financieras minoristas de cumplir, así como con las restricciones de capacidad de los supervisores.

Punto 1.

Todavía hay incertidumbre sobre qué, cuándo, y cómo reglamentar

Existe considerable incertidumbre sobre qué reglamentar, cuándo reglamentar, y cómo reglamentar las operaciones de microfinanzas. Muchos actores interesados simplemente no tienen claro, incluyendo las autoridades reglamentadoras, hasta qué punto el gobierno debe supervisar las operaciones de microfinanzas y qué tanto explicar en cuanto a marcos legislativos y de reglamentación. Esta incertidumbre se atribuye a la falta de comprensión del perfil de riesgo de las carteras de microcrédito y de préstamos a PYMES, y de esta forma las autoridades frecuentemente yerran al exigir la aplicación de reglamentaciones generales o prudenciales específicas. Esto puede llevar a limitaciones en el ingreso al mercado, a excesiva reglamentación, a muy poca reglamentación y a preocupación en cuanto al riesgo de reglamentación por parte de los reglamentadores. En algunos casos, las autoridades de reglamentación y supervisión prefieren desistir completamente de tratar los problemas de reglamentación que surgen de las microfinanzas, en vez de fracasar al no poder enfrentar el reto de supervisar grandes números de instituciones pequeñas que no pueden entender.

La gama de modelos institucionales es frecuentemente limitada

En muchos países, hay un número limitado de modelos legales para instituciones financieras cuyo mandato incluye el llegar a los pobres y a las empresas micro y pequeñas. O los modelos no existen, o, cuando se han desarrollado marcos legales especializados, sólo se permite una estrecha gama de modelos para los proveedores de microfinanzas bajo la legislación. Muy frecuentemente, un modelo se ve favorecido con respecto a otros modelos, o aún a la exclusión de los mismos.

No tiene que ser de esta manera. Una gama de estructuras legales en las microfinanzas puede permitirle a las instituciones brindar servicios que respondan, que sean eficaces y sostenibles a los diferentes grupos de clientes. Pueden ofrecer diferentes productos y atender diversos sectores económicos y áreas geográficas. De hecho, la diversidad global de formas institucionales puede ser un factor importante para proteger a los mercados financieros en desarrollo de la inestabilidad.

Además de la pregunta de los modelos institucionales, existen asuntos legales concernientes a permitirle a las instituciones financieras más grandes a introducir productos y servicios de microfinanzas. El permitirle a las instituciones más grandes competir con otras IMF significa aplicar los mismos parámetros de reglamentación a sus carteras de microfinanzas que para las instituciones especializadas más pequeñas. Al mismo tiempo, surge la preocupación que al ajustar las normas (v.g., la aceptación de alternativas no tradicionales a la garantía prendaria), habrá un “arbitraje reglamentador,” ya que los Bancos reivindican que algunos activos son “micropréstamos” cuando de hecho son crédito de consumo con características diferentes y una base de clientes diferente.

El agregar diversidad a los tipos de instituciones financieras a las que se les permite operar en una economía puede aumentar el acceso a las poblaciones “desbancarizadas” y dar más alternativas a los clientes. La diversidad contribuye a la competencia en lo que se refiere a mejorar los precios, y también aumentar la variedad y la calidad de los productos y servicios disponibles. Debido a sus diferentes modalidades de operación y riesgos, un multitud muy diversa de instituciones financieras puede funcionar

como un recurso contra la volatilidad de los mercados financieros y puede constituir parte de una estrategia para promover la resiliencia del sector financiero. Al mismo tiempo, una política en favor de la diversidad puede llevar a la proliferación del número y tipo de organizaciones. Esto podría producir un sector financiero caótico que puede exceder la capacidad de supervisión.

A quienes elaboran la política se les reta a considerar los intercambios entre la libertad de ingreso para nuevos participantes en el mercado y las preocupaciones con respecto a la firmeza de estas instituciones. Más aún, quienes toman las decisiones deben evaluar cuidadosamente el diseño de nuevos modelos institucionales que apoyen la expansión de las actividades de microfinanzas por las instituciones existentes e incluso considerar las ventajas y desventajas de sociedades y consolidaciones estratégicas que pueden ocurrir entre una diversidad de actores del mercado. Estas preguntas se vuelven a revisar en el Capítulo VII.

¿Cuándo reglamentar?

En la mayoría de los países, las IMF presentan un riesgo pequeño para los sistemas bancarios y de pago en conjunto y por consiguiente no son una preocupación primaria para los reglamentadores. Sin embargo, la decisión de cuándo reglamentar es crítica para la protección de los clientes y para la entereza de las carteras de microfinanzas, ya sea en instituciones reglamentadas especializadas o como una unidad o actividad especializada en una institución financiera más grande. El problema de “cuándo reglamentar” surge una y otra vez por parte de los reglamentadores y supervisores en todo el mundo.

Hay uno caso claro y apremiante para la reglamentación prudencial: proteger el ahorro público y los ahorros de los miembros de estructuras cooperativas que se encuentren igualmente en riesgo. Así, se puede establecer con firmeza que las IMF deben ser reglamentadas de manera prudencial por una autoridad reglamentadora respaldada por el gobierno tan pronto empiecen a intermediar ahorros del público, es decir, aceptar depósitos del público y darlos en préstamo. Pero se deben tener en cuenta otros dos factores críticos al decidir si se reglamenta o no:

La capacidad de supervisar. No hay razón para introducir la reglamentación prudencial a menos que se determine de antemano que las autoridades tienen la capacidad de supervisar la implementación de las reglamentaciones de manera eficaz. La reglamentación sólo es tan buena como la supervisión que la respalda.

Proporcionalidad. En el contexto de recursos de supervisión limitados, los recursos se deben colocar donde más se necesitan para detener el riesgo sistémico y/o donde los perfiles de riesgo de las carteras de las instituciones bajo consideración, requieran de atención especial.

Más allá de estos principios, a menudo hay incertidumbre y desacuerdo sobre cuándo reglamentar. Hay preguntas sobre lo que se hace con los fondos de los ahorradores, quiénes son los ahorradores, y quién se encarga del riesgo del fracaso institucional.

No existe una manera sencilla de dibujar una línea clara en la arena con respecto a cuándo reglamentar los diversos tipos de servicios de ahorro. La línea entre las IMF de sólo crédito y las IMF que reciben depósitos no siempre está clara. La “confusión” se presenta por lo que queremos decir con “ahorro público” y cuáles pueden ser los costos y beneficios de introducir la reglamentación prudencial.

Algunas de las preguntas importantes involucradas aparecen anotadas a continuación y establecidas en el Cuadro VI.1:

Si los ahorros son colocados por la institución minorista en instrumentos financieros relativamente seguros, tales como papeles del Estado o cuentas de Bancos comerciales, o si se utilizan para aumentar el crédito;

Si los depósitos compulsivos que pueden requerirse antes de o durante el plazo del préstamo, deberán activar la necesidad de la reglamentación prudencial, ya que los clientes son prestatarios netos;

Si la movilización del ahorro voluntario de “los miembros” debe activar la reglamentación prudencial, como en las cooperativas de ahorro. En este caso, sin embargo, el concepto de “miembro,” para diferenciarlo del público general, no siempre está claro, particularmente cuando las instituciones cooperativas tienen un número de miembros grande y heterogéneo.

Cuadro VI.1.
¿Cuándo debe reglamentarse la movilización del ahorro?

El caso para reglamentación está claro cuando...	Hay un área gris cuando...	No hay necesidad de introducir reglamentación prudencial cuando...
... los ahorros se movilizan del público general que luego son intermediados (dados en préstamo).	... los ahorros se depositan en las instituciones financieras reglamentadas (“se congelan”).	... los ahorros obligatorios se movilizan como garantía para el préstamo y los clientes siguen siendo prestatarios netos.
... los límites del número de miembros son tan “abiertos” en el caso de cooperativas que un “miembro” no es diferente a un “depositante” público.	Los clientes “superan” sus ahorros obligatorios, es decir, depositan más de lo que exige el contrato del préstamo.	... las instituciones son pequeñas y basadas en la comunidad, dónde el costo de supervisión pesa más que el beneficio.
	... las organizaciones basadas en los miembros son muy grandes y no son capaces de supervisarse.	
“Cuanto más amplia sea la base del depósito, más flexible sea el uso de los depósitos, más se impone la necesidad de reglamentar” (asesor independiente). En otras palabras, Cuanto más lejos se encuentre el cliente de sus ahorros, mayor es la necesidad de proteger al cliente a través de la reglamentación prudencial.		

¿Qué tipo de reglamentación y quién reglamenta?

Existe un llamado continuo de muchos círculos para la “autorreglamentación.” Esto a veces se considera un sustituto para la reglamentación y la supervisión gubernamental directa. Se requiere aclarar qué es la “autorreglamentación”, ya que el término se usa de maneras diferentes. Tanto a la reglamentación interna como a la reglamentación de la industria se les llama “autorreglamentación.” Además, es extremadamente importante para definir específicamente a quién incluye la “industria” antes de que se pueda evaluar la “autorreglamentación de la industria” adecuadamente para la efectividad potencial.

Dada la creciente complejidad de las estructuras, diferentes niveles de supervisión son importantes y necesarios pero no deben confundirse. Los cuatro niveles de reglamentación (reglamentación gubernamental directa, autorreglamentación de la industria, reglamentación interna de las instituciones financieras) y la disciplina del mercado son complementarios. El punto esencial es no confundir la reglamentación estatal que se requiere cuando los ahorros públicos tienen que ver con la “auto-reglamentación” a nivel de la industria que no puede ser un sustituto para la supervisión gubernamental.

El Cuadro VI.2 destaca cuatro niveles de supervisión y las responsabilidades en cada nivel. El cuarto nivel (“disciplina del mercado”) se incluye para indicar el importante papel que juegan los mercados para disciplinar a las instituciones financieras. Aunque ésta no es una función reglamentadora, no obstante es de importancia crítica al desarrollo del sector financiero y al considerar qué otros tipos de reglamentación podría requerir una situación particular.

¿Cómo reglamentar las microfinanzas?

El “cómo” de la reglamentación de las actividades de microfinanzas debe tener en cuenta la especificidad de los riesgos de las microfinanzas, las maneras en las que las IMF hacen negocios y la rápida evolución de las organizaciones que atienden este mercado. El equilibrar la prudencia y la flexibilidad es un desafío. Como declaró un miembro de una red internacional de IMF:

“La clave para fomentar la innovación y el crecimiento dentro del sector financiero es construir un régimen legal y reglamentador que sea lo suficientemente flexible y dinámico para responder a la siempre cambiante naturaleza y alcance de los riesgos que son inherentes en la provisión de servicios financieros. Sin embargo, esto es más fácil decirlo que hacerlo.”

Existe una clara necesidad de un diálogo abierto e informado entre los actores interesados para diseñar regímenes de reglamentación apropiados para las IMF. Las carteras de las microfinanzas son diferentes en varios aspectos de las carteras de los Bancos comerciales. Estas diferencias requieren un tratamiento especial en la reglamentación. Dos diferencias fundamentales son el perfil de riesgo de estas carteras y las diversas técnicas y tecnologías empleadas para atender a estos prestatarios. Las diferencias primarias con respecto a los perfiles de riesgo implican tener muchos préstamos pequeños con muchos prestatarios pobres o de bajos ingresos que tal vez no tengan garantía prendaria, un título claro de la propiedad, un flujo de casilla regular y predecible, o historias de crédito inequívocas. Como las IMF pueden usar técnicas de crédito y documentación diferentes a las de otros prestamistas y como el mercado de las IMF está sufriendo un rápido cambio tecnológico, los supervisores pueden verse retados a en-

Cuadro VI.2.
Grados de reglamentación y supervisión

Naturaleza de la reglamentación	Por quién	Implicaciones
Reglamentación Estatal	Banco Central Agencia de supervisión	• El Estado es finalmente responsable de los problemas sistémicos y de la entereza institucional. • El Estado protege a los depositantes. • Con la supervisión basada en el riesgo, se pone cada vez más énfasis en supervisar los sistemas internos y las políticas de gestión de riesgo, en lugar de en la revisión de la cartera. • Sólo el estado tiene la capacidad de aplicar sanciones, incluyendo el retiro de la licencia.
Reglamentación de la Industria (Monitoreo) (Autorreglamentación)	Asociación de la Industria	• Construyen normas de la industria. • Valioso para el desarrollo institucional y la transparencia. • No puede reemplazar la reglamentación estatal debido al conflicto inherente de asuntos de intereses y la incapacidad para sancionar el incumplimiento. • Complementa la reglamentación del estado y la interna.
Reglamentación interna	MIS Interno Auditoría Interna Auditoría Externa Entes Directivos	• Controles internos efectivos críticos para evitar la toma de riesgo excesiva. • Alivia la carga de los reglamentadores externos. • Cada vez más importante bajo la supervisión basada en riesgo. • Asigna responsabilidades importantes a la gerencia y a las directivas.
Disciplina del Mercado	Un rango de participantes del mercado (clientes, acreedores, auditores externos, calificadores, accionistas en instituciones financieras que se transan públicamente)	• Requiere transparencia y divulgación. • Los acreedores y los clientes evalúan el riesgo global. • Publicación de estados financieros auditados y calificaciones. • Cada vez más importante a medida que los mercados se profundizan y las IMF se integran a los mercados financieros.

tender muchos de los atributos de las microfinanzas que son diferentes a los de la banca convencional.

El marco reglamentador para las microfinanzas debe tener en cuenta el perfil de riesgo específico de las IMF. El Cuadro VI.3 resume los problemas de riesgo y las consideraciones de reglamentación subsecuentes. El Recuadro VI.1 describe un recurso muy útil en la reglamentación y supervisión de las actividades de microfinanzas.

Recuadro VI.1

El Centro de Recursos de Reglamentación y Supervisión de las Microfinanzas

El Centro de Recursos de Reglamentación y Supervisión de las Microfinanzas es un valioso recurso para los actores interesados en las finanzas inclusivas que están interesados en aprender más sobre asuntos de reglamentación. Se desarrolló como un proyecto conjunto por el Centro IRIS en la Universidad de Maryland y CGAP. El objetivo del Centro de Recursos es tratar las necesidades de los reglamentadores y supervisores bancarios, de las IMF, de las redes nacionales de microfinanzas, y de otros actores interesados para entender los problemas concernientes a la mezcla óptima de reglamentación y supervisión para las microfinanzas diseminando información sobre las experiencias mundiales.

El Centro del Recursos consiste de lo siguiente: a) la Base de Datos Comparativa sobre la Reglamentación de las Microfinanzas; b) la Biblioteca de la Referencia; c) los Fundamentos de la Reglamentación; y d) la Información por sección de País. El Centro de Recursos brinda opiniones de expertos internacionales y locales en las reformas de reglamentación de las microfinanzas y el impacto en la industria microfinanciera. La información por sección de País también tiene una colección de enlaces específicos de cada país a las leyes y reglamentaciones pertinentes que afectan las microfinanzas, así como lecturas recomendadas

Se puede acceder al Centro de Recursos de Reglamentación y Supervisión de las Microfinanzas en http://microfinanzasgateway.org/resource_centers/reg_sup.

Punto 2.

Los retos de aplicar reglamentación en niveles y la supervisión basada en el riesgo a las microfinanzas

El tener una amplia gama de estructuras legales les ayuda a los proveedores de servicios financieros a ofrecer servicios receptivos, eficaces y sostenibles a diferentes grupos de clientes. Pueden ofrecer diferentes productos y atender diversos sectores económicos y áreas geográficas. De hecho, tal como se discute anteriormente, la diversidad general de la forma global institucional puede ser un factor importante en la protección de los mercados financieros contra la inestabilidad y también puede mejorar el acceso a los servicios financieros por los grupos subatendidos. Sin embargo, los reglamentadores enfrentan un reto para calibrar la supervisión y el control de riesgo a los variados perfiles de estas instituciones. En el pasado, sobre todo en los países en desarrollo, las instituciones financieras estaban —más o menos— sujetas o no, a las reglamentaciones bancarias. Ahora, se puede aplicar un conjunto más complejo

Cuadro VI.3.
Riesgo de las microfinanzas y consideraciones
de reglamentación

Las categorías de riesgo encontradas son iguales a las de la banca comercial...	...pero la naturaleza y la gama del riesgo pueden ser significativamente diferentes		
Riesgo de crédito	La gama de productos y servicios es más limitada; muchos préstamos pequeños a muchos prestatarios pequeños; documentación limitada; no hay garantía prendaria física.		
Riesgo de propiedad y gobernabilidad	La propiedad es diferente: puede ser ONG, puede evolucionar de organización sin ánimo de lucro que sigue siendo el accionista principal.		
Riesgo operacional	Las decisiones de crédito pueden ser descentralizadas; los sistemas no son sofisticados; la contabilidad y la auditoría pueden ser rudimentarias; el equipo de gestión puede tener motivación social y experiencia comercial limitada.		
Riesgo de liquidez	Falta acceso a las líneas de crédito a corto plazo; instrumentos financieros limitados con los cuales obtener fondos; hacer coincidir el ahorro y lo captado puede ser el nuevo desafío.		
Riesgo de la tasa de cambio	Es difícil cubrir posiciones de divisas relativamente pequeñas.		
... por consiguiente las reglamentaciones deben adaptarse como corresponde y ser... <table> <tr> <td> más prudentes donde se requiera... • Limitación en el número de productos y servicios • Límites de crédito • Prohibición de prestar internamente • Estricta clasificación y aprovisionamiento del préstamo • Suficiencia de capital más estricta • Relación de liquidez más alta </td><td> más flexible donde sea posible... • Requerimientos mínimos de capital más bajos • Procedimientos de revisión del crédito en lugar de un enfoque exclusivo en la documentación • Aceptación de metodologías de micropréstamo • Requisitos de garantías prendarias modificados • Permitir la propiedad por la ONG de origen en caso de transformación • Aprobación dinámica de nuevas sucursales </td></tr> </table>		más prudentes donde se requiera... • Limitación en el número de productos y servicios • Límites de crédito • Prohibición de prestar internamente • Estricta clasificación y aprovisionamiento del préstamo • Suficiencia de capital más estricta • Relación de liquidez más alta	más flexible donde sea posible... • Requerimientos mínimos de capital más bajos • Procedimientos de revisión del crédito en lugar de un enfoque exclusivo en la documentación • Aceptación de metodologías de micropréstamo • Requisitos de garantías prendarias modificados • Permitir la propiedad por la ONG de origen en caso de transformación • Aprobación dinámica de nuevas sucursales
más prudentes donde se requiera... • Limitación en el número de productos y servicios • Límites de crédito • Prohibición de prestar internamente • Estricta clasificación y aprovisionamiento del préstamo • Suficiencia de capital más estricta • Relación de liquidez más alta	más flexible donde sea posible... • Requerimientos mínimos de capital más bajos • Procedimientos de revisión del crédito en lugar de un enfoque exclusivo en la documentación • Aceptación de metodologías de micropréstamo • Requisitos de garantías prendarias modificados • Permitir la propiedad por la ONG de origen en caso de transformación • Aprobación dinámica de nuevas sucursales		

de reglamentaciones para diferenciar los niveles del sector financiero. Relacionado a esto se encuentra el reto de adoptar la supervisión basada en el riesgo, que está convirtiéndose en un enfoque normal por lo menos de los Bancos sofisticados en un número creciente de países. Las autoridades de supervisión que adoptan un enfoque basado en el riesgo están abordando lo que esto significa para las instituciones financieras más pequeñas, menos sofisticadas.

Estructuras de reglamentación en niveles

Es bien reconocido que un conjunto de instituciones que proporcionan microfinanzas normalmente no se va a desarrollar plenamente sin un entorno de reglamentación específicamente diseñado para fomentar su crecimiento. Un enfoque en niveles hacia la reglamentación puede ser una parte importante de este entorno. Dicho acercamiento aplica diferentes reglamentaciones a diferentes tipos de instituciones, restringiendo las reglamentaciones más intensas al “nivel 1”, Bancos comerciales. Esto le permite a las autoridades tener en cuenta los diferentes tipos de instituciones que ofrecen servicios de microfinanzas, los diferentes productos y servicios que ofrecen y los diferentes mercados y poblaciones que atienden. Para diseñar estructuras de reglamentación en niveles, es útil reconocer las diferencias básicas en la estructura de la propiedad, la gobernabilidad, el capital, la financiación y los riesgos que enfrentan las diferentes instituciones financieras. Esto permite mantener las reglamentaciones adecuadas y tan simples y sencillas como sea posible. Esto también debe mejorar la capacidad de monitoreo.

El establecimiento de estructuras en niveles fomenta la diversidad en los modelos institucionales y calibra la reglamentación y la supervisión hacia los productos y servicios específicos ofrecidos y sus riesgos asociados. Reconoce que las instituciones de sólo crédito no requieren ser reguladas prudencialmente, pero pueden requerir del registro y la supervisión de sus actividades en lo que respecta a su condición comercial o sin ánimo de lucro libre de impuestos. Donde se requiere reglamentación prudencial, en una estructura de niveles, las autoridades reglamentadoras le otorgan licencia a una gama de instituciones financieras para que proporcionen servicios bancarios y otros servicios financieros al público. Las licencias generalmente especifican límites a los productos y servicios que la institución puede ofrecer, así como las normas de reglamentación que deben ser observadas. Esto significa que las instituciones especializadas pequeñas o los Bancos limitados pueden coexistir con grandes Bancos universales en una estructura de reglamentación en niveles que permanece bajo la jurisdicción de los reglamentadores bancarios. En algunos países, las leyes bancarias y la legislación nueva o modificada crea estructuras legales específicas que llevan al establecimiento de estructuras de reglamentación en niveles.

La supervisión basada en el riesgo

Globalmente, los sistemas financieros han estado cambiando en una forma tal que han estado desafiando la suficiencia de los enfoques tradicionales a la reglamentación prudencial. El enfoque tradicional a la reglamentación es fijar los límites en los diferentes tipos de decisiones que las instituciones financieras podrían tomar, y pedirles a los supervisores que evalúen el desempeño y el manejo del riesgo, comparándolo después con esas reglas. Los nuevos enfoques le dan más peso a la exigencia que se hace a las instituciones financieras de fortalecer el análisis de riesgo interno y los sistemas de gestión y control. Estos enfoques piden a los supervisores que busquen evidencia de capacidades de gestión, de riesgo, y

Recuadro VI.2

Aplicando la supervisión basada en el riesgo en las Filipinas

Bangko Sentral ng Filipinas (BSP), el Banco Central filipino, está adoptando un enfoque basado en el riesgo a la supervisión de todas las instituciones financieras bajo su jurisdicción. Bajo este acercamiento, se hace énfasis en el sistema de control de riesgo de cada una de las instituciones reglamentadas. Los elementos importantes que los supervisores deben verificar son: 1) el nivel de supervisión de la junta y de la gerencia de alto rango; 2) la suficiencia de las políticas, los procedimientos y los límites; 3) la suficiencia de la medición del riesgo, el monitoreo y los sistemas de información de la gerencia; y 4) la integridad de los controles internos. Para reforzar la efectividad del enfoque basado en riesgo al examen, se está adoptando el sistema CAMELS*.

Con respecto al enfoque del BSP a la supervisión en microfinanzas, se hace énfasis en los siguientes elementos: 1) normas bien definidas, políticas y procedimientos crediticios; 2) medidas específicas que deben tomarse para asegurar la cobranza, como la supervisión cercana de los proyectos y operaciones del prestatario; 3) una Cartera de Crédito y un Sistema de Revisión de Otros Activos de Riesgo que sirve como un sistema adecuado de seguimiento del préstamo y un monitoreo regular de préstamos vencidos y cartera en riesgo; y 4) un manual completo de operaciones para las microfinanzas.

Fuente: Bangko Sentral ng Pilipinas.

* Sistema de calificación de la reglamentación basado en una lista de revisión estándar de suficiencia de Capital, calidad de los Activos, habilidad de Gestión, registro de las Ganancias. Liquidez y Sensibilidad a las variaciones de la tasa de interés.

control interno legítimas dentro de la institución financiera. Ninguna supervisión externa puede sustituir la gestión legítima. Los esquemas de supervisión requieren ahora cada vez más que los Bancos sigan prácticas particulares de gestión de riesgo, en lugar de que se les fijen límites a sus carteras ²⁷.

Una razón para el cambio es que la creciente complejidad de las operaciones y la velocidad de los reajustes de la cartera en los Bancos hacen que la supervisión externa basada en la muestra periódica de las carteras sea cada vez menos confiable. En los países industrializados, y cada vez más en los países en desarrollo, los reglamentadores ven el control de gestión interno fuerte como la primera y más importante protección contra las acciones y posiciones imprudentes o impropias. En este contexto, la calidad de las técnicas de gestión de riesgo es de extrema importancia.

La introducción de la reglamentación y la supervisión basadas en el riesgo es el reto actual en todo el mundo. Aplicado a las microfinanzas, parecería que fuera un énfasis intenso en la gestión de riesgo en las IMF y un cambio fundamental de énfasis entre los gerentes y los reglamentadores para anticiparse y manejar los riesgos mejor, en vez de simplemente reaccionar a ellos. Bajo este enfoque, las IMF ten-

²⁷ La supervisión basada en el riesgo se enfoca en las capacidades de gestión de riesgo de las instituciones financieras en vez de enfocarse en la calidad de la cartera. No se enfoca primordialmente en los riesgos mismos sino en la capacidad de la institución de identificar, monitorear y manejar los riesgos. La implementación de este enfoque entraña una evaluación de los sistemas de gobernabilidad, gestión y operativos de una institución, colocando menos énfasis en el muestreo de la cartera de crédito (supervisión basada en el cumplimiento). La supervisión basada en el riesgo enfoca los recursos reglamentarios donde el riesgo es mayor.

drían que cumplir con una serie de normas de proceso, que incluyen tener una función independiente de control de riesgo y auditoría, y usar de manera eficaz los sistemas de informe del riesgo.²⁸ ¿Es este un enfoque atractivo? De una parte, el gran número de pequeños préstamos hace que la aplicación del examen tradicional de la cartera por muestra periódica sea difícil de manejar, haciendo atractiva la supervisión basada en el riesgo. Por otro lado, el poder aplicar modelos de gestión de riesgo requiere de suficiente fuerza institucional y capacidad de gestión de riesgo dentro de la institución financiera, lo que nos lleva de nuevo a la pregunta fundamental de capacidad de la IMF.

La supervisión basada en riesgo reconoce que la supervisión y el control de riesgo se comparten en varios niveles. También reconoce que en el caso de instituciones que movilizan depósitos, la reglamentación estatal entra en juego e incluye la habilidad de hacer cumplir la acción correctiva en caso de incumplimiento. El Recuadro VI.2 describe un abordaje basado en riesgo a la supervisión en las Filipinas, que incluye un resumen de estipulaciones relacionadas a las IMF.

Punto 3.

La necesidad de enfocarse en la suficiencia de la supervisión

“No trate de reglamentar; lo que no puede supervisar”

Asesor, consorcio de donantes internacionales

La falta de capacidad de supervisión en varios países frena el progreso logrado para crear y adaptar la legislación y las reglamentaciones que fomentan el acceso a los servicios financieros. Aprobar oficialmente la supervisión sin la capacidad correspondiente no sólo es imprudente, sino peligroso. Una pregunta crucial con respecto a toda la supervisión financiera es si el supervisor tiene las herramientas, la capacidad y la aptitud para supervisar las instituciones reglamentadas y controlar el cumplimiento con los requisitos de reglamentación. Aunque el aumento en el ingreso al mercado lleva a más competencia, se debe limitar la entrada al mercado mediante la habilidad de supervisar a los nuevos y antiguos participantes del mercado. No es seguro promover la entrada sin tener las herramientas de supervisión necesarias y la capacidad de aplicarlas para supervisar a los nuevos actores del mercado. Para muchos supervisores, el campo de las microfinanzas es un campo completamente nuevo que presenta nuevos y particulares retos en un ambiente donde la supervisión de los Bancos comerciales ya es abrumadora.

Una gama de asuntos de supervisión

En conjunto, el desarrollo de herramientas de supervisión para las finanzas incluyentes procede lentamente, con base en parte en la incertidumbre sobre su aplicación. Como subrayaron los participantes en las consultas globales, la capacidad de supervisión está forzada y las incertidumbres abundan. Como anotó un consultor de África oriental: “El Banco Central enfrenta el reto de brindar supervisión eficaz de las reglamentaciones existentes, mientras que el creciente e intermediador subsector de SACCO [la coopera-

²⁸ Véase Vogel y Fitzgerald, 2000. Véase también el “Toolkit for Institutional and Product Development Risk Analysis for MFIs” (MicroSave and Shorebank Advisory Services).

tiva] no está bien reglamentado, lo que resulta en un importante riesgo subsistémico.” Y como observó un participante de la conferencia electrónica: “Hay una falta de consistencia sobre cómo es el trato de las instituciones financieras bajo la reglamentación... cada uno interpreta las reglas a su manera.”

Capacidad para supervisar. Hasta hace poco, la mayoría de los Bancos centrales y autoridades bancarias no habían visto la importancia de entender la naturaleza y los matices de las microfinanzas. A menudo, se han realizado anteproyectos de legislación y de medidas de reglamentación para las microfinanzas sin la debida deliberación de las cargas reales de supervisar muchas IMF pequeñas, no convencionales. Los supervisores, que pueden ser absorbidos por un sector bancario formal en transición o uno en crisis tal vez no estén preparados para supervisar un número grande de instituciones pequeñas. Las autoridades de supervisión muy a menudo carecen de conocimiento de las características específicas de las finanzas micro y PYMES, que es algo nuevo en muchos países. También les preocupa bastante el no poder cumplir, debido a una falta de capacidad de supervisar tantas instituciones y a la preocupación de que estas organizaciones pueden luego, bajo ciertas circunstancias y esquemas de reglamentación, ser elegibles para que el gobierno las saque de apuros en caso de dificultades. Existen también riesgos de reputación para los supervisores si las instituciones especializadas no se monitorean adecuadamente, y costos potenciales para los clientes, las instituciones y sus inversionistas, si las instituciones tienen dificultades financieras o fracasan.

Aplicación rigurosa de las reglamentaciones. No se ha puesto bastante énfasis en cómo debe tener lugar la supervisión. Esto debe estar claro antes de establecer la legislación y las reglamentaciones. Los supervisores deben hacer cumplir rigurosamente los requisitos de capital, la estricta clasificación del préstamo y las reglas de aprovisionamiento, y otras medidas.

Sistemas contables y procedimientos de auditoría. Las normas más duras no tienen sentido si los sistemas contables y los procedimientos de auditoría le permiten a las instituciones financieras falsear la calidad de sus carteras, la veracidad de los ingresos y la suficiencia de capital. La debilidad de las firmas de auditoría y de las prácticas contables es una preocupación que debe ser abordada finalmente por las autoridades de supervisión.

La reglamentación y supervisión de las instituciones en las áreas rurales. Algunos marcos legales y de reglamentación no prestan la atención adecuada a las instituciones que atienden las áreas rurales. Por ejemplo, los requisitos normales para la infraestructura física (v.g., cajas fuertes, ventanas de vidrio grueso) sancionan a las instituciones con premisas y procedimientos operativos diferentes a los de los Bancos convencionales. Además, los supervisores cuya capacidad ya se encuentra bastante presionada, no realizan tanta supervisión de las instalaciones rurales, fuera del sitio y en el sitio, como lo hacen con las urbanas.

Acción correctiva. El rango de acción correctiva que pueden imponer las autoridades de supervisión es mucho más limitado para las IMF que reciben depósitos que lo que puede aplicarse a actividades bancarias más convencionales. Dado el número limitado de posibles respuestas, es importante que los supervisores vean y respondan más pronto a los problemas en lugar de más tarde y se preparen para las consecuencias si las IMF que reciben depósitos, fracasan. El monitoreo adecuado es esencial para asegurar una trayectoria legítima permanente de las IMF que reciben depósitos y su creciente integración al sistema financiero.

Punto 4.

¿La reglamentación debe incorporar el acceso a los servicios financieros como una meta de la política?

“Tenemos que responsabilizar a los reglamentadores, no sólo por la ‘seguridad del dinero de los depositantes’ y ‘la estabilidad del sistema’ sino agregar un tercer criterio, ‘qué tan universal es el acceso al ahorro’”.

Asesor, red internacional,

La reglamentación tiene que ver con protección, entereza y estabilidad, pero no explícitamente con acceso. Sin embargo, aumentar el acceso a los servicios financieros es la piedra angular de la visión de los sectores financieros incluyentes. Como resultado, se puede convertir en una meta importante de la política pública. Al llevar a cabo sus funciones prudenciales y de protección del cliente, las autoridades reglamentadoras podrían, al menos, ser conscientes del impacto que sus decisiones tienen sobre el acceso de las personas pobres y las PYMES. También deben ser conscientes de hasta qué punto la reglamentación y la supervisión establecen “condiciones de facilitación” (G: ENESIS, 2004, pág. 6). Esto no significa que se deban comprometer las preocupaciones tradicionales de la reglamentación, sino que más bien no debe restringirse el acceso inadvertidamente. De hecho, algunas medidas dentro de los parámetros de los marcos de reglamentación y de supervisión pueden fomentar el acceso. Esto puede hacerse teniendo en cuenta el impacto de las herramientas de reglamentación y supervisión en la inclusión financiera y teniendo una mente abierta para permitir la introducción de productos financieros innovadores y bien supervisados y los métodos para su entrega.

Agregando alcance específicamente al marco de reglamentación

Hay un interés creciente en incluir el acceso a las finanzas y, más específicamente, el acceso a las microfinanzas, en las prácticas de reglamentación y supervisión bancaria:

“... el papel de la reglamentación en el sector financiero está cambiando. Está pasando de un enfoque en conservar puramente la estabilidad y corregir el fracaso del mercado a uno que busca activamente desarrollar los mercados financieros y, en particular, proporcionar acceso a los consumidores desatendidos y subatendidos. Esto está introduciendo nuevas y desconocidas influencias en los mercados financieros, haciendo más retador el papel de quienes elaboran la política” (G: ENESIS, 2004).

Como recordó un ex banquero del Banco central de Bolivia: “Los supervisores deben abordar los sistemas de reglamentación y supervisión para las microfinanzas con las mentes frescas, en lugar de asumir que simplemente pueden adaptar unas pocas de las reglamentaciones del sector bancario tradicional” (Trigo, 2004, pág. 30).

La incorporación de las consideraciones de acceso a la reglamentación y supervisión bancaria requeriría:

- Cambiar la forma de pensar sobre el segmento del mercado;

- Permitirle a una gama de instituciones financieras introducir productos de microfinanzas;
- Tratar a las microfinanzas como una línea de negocios a través de toda la gama de instituciones y supervisarlas como una clase de activos separados;
- Permitir una mayor innovación en el desarrollo de productos y una gama mayor de productos que tradicionalmente se les permite ofrecer a las instituciones financieras reguladas;
- Permitirle a las instituciones “graduarse” a otras formas institucionales y regímenes de reglamentación y crecer orgánicamente para atender el mercado micro y de PYMES;
- Llevar a las instituciones financieras micro y PYMES a la corriente principal del sector financiero;
- Dejar espacio para la innovación en operaciones desarrollando reglamentaciones que miren hacia el aumento de la flexibilidad sin sacrificar la entereza;
- Ajustar las prácticas de supervisión en base a un mejor entendimiento del perfil de riesgo de las empresas micro y pequeñas, así como de los hogares pobres; y,
- Revisar las normas internacionales en el contexto del acceso como una meta de la política.

En Sudáfrica, ya ha tenido lugar una considerable discusión sobre las preguntas que hay que hacer con respecto a la incorporación del desarrollo del mercado y el acceso en el marco de la reglamentación, incorporando las consideraciones mencionadas anteriormente (véase el Cuadro VI.4).

Experiencia con el tratamiento de reglamentación de las microfinanzas

La experiencia con el tratamiento de reglamentación de las microfinanzas que sugiere que el acceso todavía no se ha convertido en parte de manera general de la reglamentación y la supervisión. En general, los reglamentadores bancarios tratan a las microfinanzas como un sector arriesgado porque creen que los prestatarios de microcrédito normalmente no presentan una garantía prendaria apropiada, no tienen planes de negocios y estados financieros adecuados, y carecen de garantías u otras formas de mejorar el crédito. Sin embargo, cada vez se reconoce más que esta “sabiduría convencional” no es necesariamente cierta. A medida que en un país se acumula más información sobre las microfinanzas, es bueno aumentar la habilidad de quienes elaboran la política y de los reglamentadores, de evaluar el verdadero riesgo en esta línea del negocio. Se requiere de un enfoque más sofisticado hacia la reglamentación, que tenga en cuenta la experiencia de prestarles a las personas pobres y a sus empresas.

Se ha logrado un gran avance en el desarrollo de marcos legales y de reglamentación para las microfinanzas. Esto ha sido en respuesta al crecimiento de las IMF y a la participación de las redes internacionales y los donantes. Se ha expresado la preocupación de que este avance se ha logrado fuera del marco reglamentador financiero establecido y que no ha habido un cambio fundamental en la forma de pensar de los reglamentadores y los supervisores. Hay evidencia de que:

“... cuando las autoridades reglamentadoras tomaron a las microfinanzas en serio desde los inicios y respondieron con un enfoque de apoyo que no fuera demasiado restrictivo, el sector se ha desarrollado y ha madurado. Donde las autoridades reglamentadoras

Cuadro VI.4
Un marco para evaluar la reglamentación en Sudáfrica

Objetivos impulsores	Factores de facilitación	Resultados potenciales
Estabilidad sistémica	• Reglamentación prudencial, • Requisitos de cumplimiento, • Requisitos mínimos de capital, • Requisitos de informes	• Positivo: Sistema estable, sano; efectos externos negativos de fracaso minimizados • Negativo: El costo de cumplimiento y las barreras de entrada significan potencialmente menos competencia
Desarrollo del Mercado (incluyendo el acceso)	• Mejorar la competencia • Mejorar la infraestructura • Permitir espacio para innovación del producto • Permitir espacio para crecimiento organizacional • Desarrollar la capacidad del sector informal • Liberalizar con el mercado global • Educación del consumidor	• Positivo: Diversidad de proveedores; dispersión geográfica y productos; mayor acceso, aumento en los niveles de ahorro • Negativo: Potencialmente más riesgo sistémico, y riesgo de producto
Protección de consumidores	• Aumentar divulgación • Crear instituciones protectoras y rectificar • Mejorar los flujos de información • Educación del consumidor	• Positivo: Más fe en un mercado más inclusivo • Negativo: Costos de cumplimiento Potencialmente superiores; • Canales de distribución reprimidos al mercado de bajos ingresos
Eficacia del mercado	• Mejorar el flujo de información • Mejorar la infraestructura	• Positivo: Costos más bajos para el consumidor
Seguridad pública	• Identificación del cliente • Gestión del riesgo • Requisitos de cumplimiento • Requisitos de Informes	• Positivo: Se reduce la criminalidad; aumentó la confianza en el sistema y en los proveedores; conectividad internacional • Negativo: Se reduce el acceso a los sistemas financieros; se aumentan los costos

Fuente: G:ENESIS, Presentación al Taller de Sudáfrica sobre Reglamentación financiera y Banca en Niveles, 22 de noviembre de 2004.

ignoraron o evitaron las microfinanzas, el sector ha sido más lento para desarrollarse o se ha desarrollado por fuera del sector financiero reglamentado” (Trigo, 2004, pág. 2).

Los actores interesados han hecho surgir, de manera consistente, varias preocupaciones específicas relacionadas a la pregunta de restricciones de reglamentación al acceso creciente:

- Los requisitos de entrada son onerosos, tanto en lo que se refiere a los requerimientos mínimos de capital como a los procedimientos para obtener la licencia;
- No se permiten carteras de crédito sin garantías o conllevan requisitos de aprovisionamiento excesivos;
- Incluso donde se permiten carteras sin garantías para las microfinanzas, la falta de garantía prendaria tradicional puede convertirse en una restricción para acceder a los recursos desde los mercados financieros, debido a restricciones legales o a la excesiva ponderación del riesgo del recurso;
- No hay suficiente flexibilidad de la reglamentación para introducir nuevos productos;
- La habilidad de abrir nuevas sucursales se encuentra restringida, y los requisitos para las sucursales no corresponden a las necesidades y posibilidades de las instituciones involucradas, particularmente en las áreas rurales;
- Los requisitos de información, que incluyen las reglas contables, están mal adaptados al funcionamiento de las instituciones involucradas; y
- Las instituciones financieras que no son Bancos se encuentran excluidas del acceso al mercado interbancario y al sistema de pagos.

Reglamentación para ampliar el acceso a los servicios financieros con entereza

Aumentar el acceso entraña introducir flexibilidad en las prácticas de reglamentación y de supervisión, asegurando al mismo tiempo la protección de los depositantes. El ajuste de los regímenes de reglamentación podría incluir así algunos como los establecidos en el Recuadro VI.3.

Al mismo tiempo, el perfil de riesgo de las instituciones financieras concernientes y los productos y servicios que ofrecen requiere de la aplicación estricta de parámetros de reglamentación en las áreas clave para asegurar la entereza financiera. Éstos incluyen:

- Estrictos requisitos de entrada en lo que se refiere a las pruebas de “adecuado y apropiado” (normas para los dueños, directores y gerentes);
- Requerimientos mínimos de capital más bajos que los Bancos comerciales, que reflejen la escala económica de las instituciones y la habilidad para supervisar;
- A las instituciones que reciben depósitos se les puede exigir que demuestren un desempeño sólido en las operaciones crediticias durante un período de transición antes de permitirles realmente movilizar depósitos;
- Aprovisionamiento estricto y temprano para los préstamos vencidos;
- Requisitos conservadores sobre desigualdades monetarias y de vencimiento; y

- Rigurosos procedimientos de la auditoría interna y externa.

El asunto de equilibrar la entereza y el acceso en los regímenes de reglamentación y de supervisión se vuelve a repasar en el Capítulo VII.

Punto 5.

Nuevos problemas de reglamentación que deben tenerse en cuenta

Los gobiernos han sido desafiados por los más recientes problemas de reglamentación y supervisión, al igual que las instituciones financieras. Los siguientes problemas han sido identificados como de especial preocupación en el momento.

Introducción de esquemas de seguros de depósito

Las instituciones que reciben depósitos expresaron la necesidad de alguna forma de seguro de depósito, dada la necesidad de proteger a los ahorradores pequeños. Sin embargo, existe una limitada experiencia

Recuadro VI.3

Ajustes de reglamentación propuestos para ampliar el acceso a los servicios financieros

- Menos requisitos mínimos de capital.
- Aprobación más flexible de nuevos productos y sistemas de entrega así como fomentar el entendimiento de los reglamentadores de las metodologías del crédito.
- Procedimientos de licencia expeditos.
- Aceptación de suplentes no tradicionales para la garantía prendaria así como el uso de las medidas de la calidad de la cartera como base para evaluar el riesgo.
- Requisitos de informes simplificados, ajustados a las metodologías de las instituciones financieras involucradas.
- Aprobación más rápida de nuevas sucursales que permiten una expansión rápida de sucursales cuya infraestructura es adecuada para las operaciones en cuestión.

en el establecimiento de esquemas de seguros de depósito para las IMF que reciben depósitos. Han surgido varios problemas. El primero es cómo se puede extender la cobertura a tantas cuentas diminutas. El segundo es si las IMF deben asegurarse a través de un mecanismo de seguro de depósito separado o si deben participar en el esquema de un seguro de depósito más grande, igual que para los Bancos. Si estas instituciones se aseguran a través de un mecanismo separado, ¿hay bastantes instituciones para diversificar el riesgo? ¿Cómo se puede fijar precio al seguro cuándo la experiencia actuarial es inadecuada? Si se asegura a las IMF junto con los Bancos, ¿cómo se determina el pago en el sistema, y habría riesgo de que las IMF pudieran estar sacando de apuros a los Bancos comerciales mal capitalizados y sub-supervisados? ¿En qué se diferencian las preocupaciones inherentes de riesgo moral en el caso de las IMF que reciben depósitos?

De hecho, hay una escuela de pensamiento que considera que el seguro de depósito es una mala idea debido precisamente al riesgo moral. Barth, Caprio y Levine (2006) examinaron la evidencia de 150 países y concluyeron que los esquemas de seguro de depósito gubernamental están mal asesorados, ya que las instituciones financieras que se benefician de dichos esquemas no son tan rigurosas sobre el manejo del riesgo. No obstante, los actores interesados en las finanzas incluyentes encuentran el tema de si se debe hacer, y, en tal caso, cómo se podría diseñar el seguro de depósito para las IMF como un tema pertinente y digno de discusión.

Respuesta del regulador al riesgo de cambio de divisas

Las preocupaciones sobre la habilidad de las instituciones financieras de manejar las desigualdades en las divisas han llevado a restricciones de reglamentación en las exposiciones de cambio de divisas. Dichas restricciones son predominantes en varias economías de mercados emergentes y pueden convertirse en prohibiciones de mantener pasivos netos descubiertos en moneda extranjera o cambios en el régimen de aprovisionamiento para tener en cuenta el riesgo del cambio de divisas. Esta reglamentación es menos predominante en las reglamentaciones para las IMF, pero es probable que el problema se torne cada vez más importante a medida que aumentan los préstamos en moneda fuerte.

Existe un fuerte argumento para los reguladores que le prohíben a cualquier intermediario financiero, en un país en desarrollo, mantener desigualdades de divisas en sus carteras. Tal como se anotó en el Capítulo IV, los fondos de inversiones socialmente responsables y los Bancos internacionales que prestan a las IMF en moneda fuerte deben examinar cuidadosamente cualquier riesgo de cambio de divisas en el que pueda incurrir la IMF. Estas instituciones que tienen un balance más fuerte, una mayor sofisticación financiera y un acceso superior a técnicas de cobertura de cambio de divisas, deben en lo posible, tomar el riesgo de divisas correspondiente, al prestarle a las IMF en dinero del país donde operan, o asegurarse que las instituciones que solicitan el préstamo tienen la madurez y los controles establecidos para cubrir cualquier riesgo de cambio de divisas en sus carteras. Las autoridades reglamentadoras deben estar más vigilantes sobre estos riesgos y se les debe animar a desarrollar los marcos adecuados o incluso prohibiciones dentro de su propio contexto de país para asegurar que las IMF que piden créditos denominados en divisas extranjeras pueden cubrir sus riesgos cambiarios.

Un papel para las normas internacionales en las prácticas de reglamentación y supervisión

Las normas internacionales son una consideración importante para darle marco a la política nacional. La legislación, las reglamentaciones y la interacción con las agencias internacionales son importantes en el curso del desarrollo del sector financiero nacional. Las instituciones de Bretton Woods son particularmente importantes ya que monitorean la implementación de normas y códigos internacionales seleccionados. Las normas internacionales para la estabilidad del sistema financiero afectan los segmentos del mercado en los que nos estamos enfocando. Esto incluye el entorno normativo diseñado para mejorar las prácticas contables y la supervisión bancaria a nivel nacional.

Construyendo acceso a las normas internacionales. Las normas internacionales no tienen en cuenta las consideraciones de acceso en la actualidad. Los Principios Centrales de Basilea sobre la Supervisión

Bancaria presentan los principios de práctica legítima y son los documentos fundamentales por supervisar la creación de la práctica de supervisión a nivel nacional. Hay una continua discusión con respecto a la revisión de estos principios; es oportuno tratar la cuestión del acceso. El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria aconseja sobre normas y requisitos de informes para los Bancos centrales, pero le corresponde a las autoridades de supervisión nacionales determinar qué herramientas de supervisión deben emplear y cómo. Las autoridades de supervisión deben interpretar estas normas internacionales dentro del contexto nacional, desarrollar las reglas para su implementación, y asegurar la capacidad para hacer cumplir las reglas desarrolladas a nivel nacional.

Recientemente se ha prestado mucha atención a la “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, a Revised Framework,” (Convergencia Internacional de Medición de Capital y Normas de Capital, un Marco de Trabajo Revisado), normalmente llamado “Basilea II.” Diseñado para los Bancos internacionales grandes, esto ciertamente tendrá consecuencias importantes por el funcionar de la industria bancaria internacional. Es importante debido a los cambios recomendados en la determinación del capital reglamentador, el refuerzo de principios de prácticas de supervisión legítimas, y la promoción de una mayor dependencia en los mecanismos de control internos de las instituciones financieras. Nunca se pensó que Basilea II se implementaría totalmente en la mayoría de los países en desarrollo, ni para Bancos que no son activos internacionalmente, aunque generalmente se recomiendan algunas partes. Es crítico que las autoridades de supervisión nacionales sopesen en particular las ventajas y desventajas de adoptar el nuevo marco de suficiencia de capital en Basilea II. Han surgido justificadas preocupaciones de que los Bancos pequeños no deberían tener que cumplir con cada componente de Basilea II, ni verse impactados negativamente a través de sus transacciones con las instituciones financieras más grandes.

Más importante que Basilea II para las microfinanzas son los Principios Centrales del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria.²⁹ Estos 25 Principios Centrales son una referencia básica para una supervisión bancaria eficaz y están diseñados para ser aplicados por todos los países en la supervisión de sus Bancos. Las revisiones de la Observancia de las Normas y los Códigos de las instituciones de Bretton Woods evalúan la aplicación de los Principios Centrales, entre otras normas, mientras se realizan evaluaciones más amplias en los programas conjuntos del Banco Mundial y los Programas de Evaluación del Sector Financiero del Fondo Monetario Internacional. En los últimos ejercicios se ha introducido cada vez más el acceso a los servicios financieros, se ha introducido cada vez más, convirtiéndolos potencialmente en una poderosa herramienta para ayudar a los gobiernos a construir sectores financieros incluyentes.

Existe una amplia preocupación sobre el impacto potencialmente negativo de las nuevas medidas que han sido introducidas bajo el marco internacional contra el lavado de dinero y para combatir la financiación del terrorismo (AML/CFT). Todos los proveedores de servicios financieros, incluyendo los que trabajan con clientes de bajos ingresos, se verán afectados por estas medidas. Las normas internacionales de AML/CFT fueron desarrolladas por la Fuerza de Tarea de Acción Financiera (FATF), establecida en 1989 por los Estados Miembros del Grupo de los 7. Se exige a los proveedores de servicios financieros reforzar los controles internos para proveer por los riesgos de AML/CFT, establecer los pro-

²⁹ Encuentre más información acerca de los Principios Centrales en <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.htm>.

cedimientos de diligencia debida de los clientes, introducir una mayor supervisión de las transacciones sospechosas y mantener registros de las transacciones, e informar de las transacciones sospechosas a las autoridades nacionales. Estas medidas podrían traer costos adicionales de cumplimiento a los proveedores de servicios financieros y los procedimientos de diligencia debida de los clientes podrían hacer que los servicios financieros formales no puedan llegar a las personas de bajos ingresos. Éste es campo que se está desarrollando rápidamente y se requiere de más análisis (véase CGAP, 2005).

Conclusión

Los regímenes de reglamentación y supervisión tradicionales se enfocaron en los principios de proteger a los depositantes y la estabilidad del sistema financiero. Es oportuno considerar integrar el objetivo de acceso creciente de los pobres y de las empresas micro y pequeñas a los servicios financieros en los esquemas de reglamentación y supervisión. El cumplir la visión de sectores financieros incluyentes entraña integrar las consideraciones de acceso a través del sector financiero, subrayando las repercusiones importantes que tiene el marco de reglamentación y supervisión sobre el grado de acceso a los servicios financieros.

Los reglamentadores y supervisores deben tener en cuenta las opciones de adaptar las estructuras legales, las reglamentaciones y las herramientas de supervisión a las microfinanzas. La mayor preocupación es hasta qué punto se pueden construir las consideraciones de acceso en los objetivos y en el marco operacional de las reglamentaciones y las prácticas de supervisión, permitiendo innovación y flexibilidad aunque respetando los objetivos fundamentales de estabilidad sistémica y protección del cliente. Los reglamentadores y supervisores deben darse mejor cuenta de su impacto en la inclusión financiera sin comprometer sus objetivos fundamentales. Quienes elaboran la política deben evaluar los enfoques de reglamentación desde la perspectiva de inclusión financiera, encontrando el equilibrio correcto entre los requisitos de reglamentación apropiados y necesarios y el aumento en el acceso a los servicios financieros. El riesgo es alto porque el marco reglamentador tiene un efecto comprobado en el grado de alcance de los proveedores de servicios financieros que ofrecen ahorros y otros servicios a los desbancarizados y sub-bancarizados. Estos problemas se vuelven a revisar en el Capítulo VII.

Capítulo VII

ASUNTOS DE LA POLÍTICA Y OPCIONES ESTRATÉGICAS

“Si sólo pudiéramos entender mejor las opciones y elecciones que tenemos ante nosotros.

Debemos hacerlo. La participación para los clientes finales es muy alta.”

Gerente, organización de red regional.

Este libro ha buscado identificar las restricciones clave a la inclusión financiera a nivel del cliente, la institución financiera, los mercados financieros, la política y los marcos legales, y el entorno de reglamentación y supervisión. En gran parte de la discusión, el papel del gobierno en el desarrollo del sector financiero ha sido o bien un enfoque explícito, o le ha dado forma a la discusión de manera implícita. Existen roles centrales del gobierno tales como mantener la estabilidad económica, asegurar un entorno de política conducente global y reglamentación y supervisión, lo cual requiere de un diseño cuidadoso. Al mismo tiempo, mucho se maneja fuera de la esfera gubernamental de acción. Quienes elaboran la política sólo pueden fijar el marco para establecer la inclusión financiera y la reglamentación de la industria. Finalmente, es la capacidad de las instituciones financieras que atienden a los clientes con una gama de servicios que son la piedra angular del desarrollo del sector financiero.

Este capítulo considera varias opciones de la política que los actores pertinentes interesados en la formulación de la política a nivel rural pueden desear considerar. El capítulo busca facilitar la discusión y el debate para ayudar a quienes elaboran la política a desarrollar políticas más fuertes. Se encuentra enmarcado por la “visión” de las finanzas incluyentes perfiladas en el Capítulo I e informadas por los análisis en los Capítulos II a VI.

En las siguientes secciones se resaltan siete áreas, cada una de las cuales hace surgir un rango de opciones para la elaboración de la política. Estas opciones se basan en la experiencia de muchos países diferentes. Las opciones están relacionadas. Las alternativas de política en un área pueden tener una profunda influencia en las de otra área, fortaleciendo o disminuyendo el efecto buscado. No estamos en posición de decir si un conjunto de opciones es superior a otro en cualquier entorno económico, social o político dado. Esto es responsabilidad del proceso de elaboración de la política en cada país. No hay recetas fijas; un tamaño no les sirve a todos.

Conjunto de opciones 1

Intervención gubernamental en el mercado para los servicios financieros —¿cuánta intervención, qué tipo, dónde y cuándo?

Los gobiernos han estado ampliamente preocupados de que el acceso a los servicios financieros no sea equitativo y han buscado mejorar la forma en que el mercado funciona a través de una diversidad

de intervenciones políticas. Estas políticas buscan aumentar el acceso a los servicios financieros por las personas pobres, por los sectores de la economía, o por áreas geográficas que han demostrado ser de poco interés para los proveedores comerciales debido al alto riesgo percibido y a la baja rentabilidad. La visión, tal como se perfila en el Capítulo I, es que un sector financiero inclusivo debe ser autosuficiente. En muchos casos, sin embargo, para ofrecer servicios a toda la población, ya sea cuentas de ahorro básicas o protección social o seguro de salud económico, puede requerirse de alguna forma de intervención gubernamental. Este conjunto de opciones considera la gama de instrumentos de política que han usado los gobiernos, con diversos grados de éxito.

De una manera general, de lo que tratan las políticas para ampliar el acceso a los servicios financieros para los pobres y las personas de bajos ingresos, es de cuánto énfasis se debe poner en los enfoques basados en el mercado. Estos enfoques crean incentivos o desincentivos para las respuestas del mercado. La alternativa es buscar la provisión de servicios financieros que no sean del mercado. El punto al que cualquiera de las intervenciones sea temporal o permanente y cómo sea su uso combinándolas entre sí, también son consideraciones importantes de la política. Diferentes combinaciones de tentaciones de la política y restricciones en el comportamiento del mercado, así como la provisión directa de servicios financieros por el estado se han usado con mayor y menor éxito en diferentes momentos en diferentes contextos nacionales.

Quienes elaboran la política pueden optar por...

... retirar las barreras a la entrada de firmas competentes que desean prestar servicios financieros a los pobres. Muchos de los que elaboran la política, que desean crear un ambiente competitivo, sugieren reducir las barreras de entrada para una amplia variedad de instituciones financieras. Las barreras de entrada protegen algunos tipos de empresas y desaniman otros. Esto a menudo da como resultado el mantener los precios artificialmente altos, permitiendo la coordinación del precio o previniendo la expansión geográfica o del segmento del mercado. Las barreras para la entrada a menudo se extienden a la estructura de propiedad, favoreciendo un modelo institucional más que otro por razones diferentes a la seguridad y a la entereza. Además, pueden reducir la innovación en el diseño del producto. Al mismo tiempo, es esencial limitar la entrada al mercado para asegurar participantes del mercado de calidad (por lo que se refiere a la misión, gobernabilidad legítima, fuerza financiera, y viabilidad) y para garantizar la supervisión adecuada.

El supuesto en una economía de mercado es que el público se atiende mejor cuando no se restringe la entrada de nuevas empresas a una industria. En teoría, estas empresas compiten por los clientes por precios más bajos y por aumentar la variedad y la calidad. Las finanzas es un caso especial, sin embargo, ya que a los Bancos se les exige reglamentación y supervisión, y a las instituciones financieras que no son Bancos generalmente se les exige alguna forma de licencia, sobre todo si se les permite aceptar depósitos. De hecho, se requieren pruebas de “adecuado y apropiado” para la gerencia y los entes regentes de las instituciones financieras como parte de las reglamentaciones que buscan garantizar que los ahorros del público sean manejados con las normas fijadas por la política pública. Más generalmente, se supone que las empresas en cualquier industria deben registrarse ante las autoridades para fines tributarios y legales. Tanto la licencia como el registro deben ser transparentes y rápidos, y el registro debe ser una

práctica rutinaria. En el sector financiero, las autoridades de vigilancia pueden exceder sus mandatos de prudencia esencial y otros mandatos y crear las barreras legales e ilegales a la entrada, como cuando los requisitos de licencia vigentes no son claros o cuando los funcionarios encargados exigen el pago de sobornos.

...tratar a todos los proveedores de servicios de la misma manera o permitir el trato preferencial.

Para corregir algunas fallas que pueden presentarse en los mercados financieros, quienes elaboran la política necesitan determinar hasta qué punto y cómo, los objetivos de la política requieren de la introducción de incentivos, subsidios y directrices que puedan afectar la forma en que compiten los proveedores de servicios financieros. Algunas organizaciones pueden conseguir un trato preferente, como un estatus libre de impuestos o acceso preferencial al capital o beneficios de subsidios o incentivos, mientras otros pueden verse recargados por reglas y prácticas especiales, tales como reservas o provisiones innecesariamente altas que se esperaría que los Bancos constituyeran para préstamos sin garantía prendaria.

... considerar qué subsidios son valiosos y cuáles son contraproducentes. La mayoría de los sistemas financieros tienen alguna clase de subsidio, ya sean transparentes u ocultos, temporales o permanentes. Esta opción de la política implica un examen de quién obtiene los subsidios y si son eficaces y sostenibles. Los subsidios “inteligentes” son específicos del contexto y están diseñados para lograr un resultado claramente definido y destinatarios específicos designados. A menudo se diseñan para cubrir los aspectos no financieros de las operaciones de una IMF. También pueden apoyar la innovación en la provisión de servicios financieros que aumentan el alcance, que contribuyen a la puesta en marcha de nuevas instituciones minoristas o mayoristas, que facilitan el acceso a las áreas rurales remotas, que reducen los costos fijos alto de atender las cuentas pequeñas que usan los pobres y las personas de bajos ingresos, que reducen el riesgo percibido de prestar a empresas pequeñas y micro y a hogares, mediante el establecimiento de centrales de crédito o fondos de garantía adecuadamente estructurados, y que ayudan a construir la capacidad directiva y operacional que requieren estas instituciones. Las garantías parciales de préstamo también pueden funcionar como subsidios inteligentes cuando se estructuran adecuadamente y pueden animar a los Bancos y a otros intermediarios financieros a comprometerse directamente en el microcrédito. Las garantías pueden ayudar a las IMF y a otros proveedores de microfinanzas, que no tienen acceso adecuado a las fuentes comerciales, a aumentar su acceso a los fondos. No obstante, los fondos de garantías pueden socavar la calidad de la cartera porque los proveedores de servicios financieros no acarrean los costos totales de la recuperación de los préstamos. Por tanto, deben estar sujetos a evaluaciones regulares y se requiere de una investigación más comparativa acerca de las virtudes y desventajas de los esquemas alternos.

Pero los subsidios, incluso cuando sean “inteligentes,” se fijan a través de un proceso político y pueden emplearse mal, favoreciendo a partidos o individuos políticamente influyentes. En esos casos, los subsidios pueden ser ineficaces y pueden debilitar la gestión del riesgo de la institución financiera. También pueden distorsionar un mercado indebidamente, perjudicando a algunos actores del mercado del lado del abastecimiento o a clientes principales para que subvaloren el precio del servicio. Puede que no lleguen al grupo objetivo, y pueden pesar en los presupuestos del estado. El mérito de cualquier programa de subsidio debe juzgarse también comparándolo con los usos alternos de los fondos públicos. Finalmente, los acuerdos basados en la transparencia y en el desempeño en las prácticas de subsidio son

importantes para determinar la salud financiera de la institución que recibe el subsidio y para determinar el valor producido respecto a los costos al presupuesto público. Además, los gobiernos pueden desear usar los recursos para implementar medidas por fuera del sector financiero (v.g., infraestructura física) para reducir los costos de la transacción.

... intervenir más, o menos, en los mercados financieros a través de los mandatos. Los gobiernos a menudo buscan fomentar y darle forma a los servicios financieros minoristas a través de políticas adicionales, que incluyen topes a las tasas de interés sobre los préstamos, cuotas de cartera y programas de crédito dirigido para los Bancos (como exigir que un porcentaje de la cartera de crédito sea otorgado en las áreas rurales o a las personas pobres). Los productos que se ofrecen a través de estas intervenciones de la política pueden o no responder a las preferencias del cliente. La pregunta es si las políticas tienen el efecto buscado de atender y proteger al consumidor y de animar a las instituciones financieras a brindar estos servicios a largo plazo.

La motivación de atender el mercado viene principalmente desde adentro de las instituciones financieras minoristas, no de mandatos específicos que los gobiernos las obligan a seguir. La experiencia ha demostrado que las tasas de éxito de los mandatos externos que son incompatibles con los objetivos de la institución financiera minorista con frecuencia son bajas y que los requisitos para proporcionar préstamos a los sectores improductivos normalmente son contraproducentes. La experiencia también ha demostrado que los programas que tienen un objetivo estrecho son menos exitosos que los programas que le brindan flexibilidad a las instituciones para cumplir con una obligación de una manera que sea compatible con sus propias estrategias comerciales.

... comprometerse directamente para proporcionar servicios financieros, o retirarse de dichas actividades. Existen muchas instituciones bancarias estatales que brindan servicios de banca minorista. Algunas de estas instituciones están ampliamente comprometidas en atender el segmento más bajo del mercado, particularmente en el lado del ahorro y en las áreas rurales. También existen instituciones financieras estatales que operan como de “segundo nivel,” proporcionando fondos, asistencia técnica y otros servicios para instituciones financieras minoristas tales como IMF, cajas de ahorros y cooperativas de crédito que atienden directamente un mercado particular. Pero muchos otros Bancos estatales contribuyen al déficit gubernamental o no han proporcionado el acceso adecuado. La pregunta es: ¿qué hace que uno tenga éxito y que el otro fracase?

La experiencia sugiere que si un gobierno escoge proporcionar servicios financieros directamente, quienes elaboran la política deben asegurarse que estas instituciones tengan un mandato bien definido, que trabajen en base a principios comerciales, tengan una contabilidad clara de subsidios, y demuestren una gobernabilidad legítima y profesional y una gerencia contratada de manera transparente. También deben comprometerse a proteger la independencia operativa de la institución de la interferencia política, cumplir con el marco legal y de reglamentación general. Si esto no puede asegurarse, la experiencia indica que puede ser bueno retirarse de la provisión directa de servicios financieros y adoptar intervenciones más indirectas. Los países que contemplan la reestructuración de sus Bancos estatales podrían considerar evaluar hasta qué punto existen las condiciones apropiadas en su país para fortalecer los Bancos, formando sociedades estratégicas con otros Bancos exitosos (públicos o privados, nacionales o extranjeros), o promulgando otras reformas, incluso la privatización.

Las decisiones de la política sobre la entrada al mercado y las condiciones para un “campo de juego nivelado” son críticas para desarrollar los incentivos para aumentar el acceso dentro del sistema financiero. La competencia no es el único problema. La seguridad y la entereza son componentes importantes de una política de sector financiero inclusivo. Mientras los clientes pobres y de bajos ingresos se benefician de una mayor competencia entre las empresas, también se benefician de la “bancabilidad” de las empresas que los atienden. Como el mercado tiene segmentos que ofrecen poca oportunidad de ganancia o una perspectiva realista de cubrir los costos totalmente, también se necesitan opciones sobre qué intervenciones gubernamentales se pueden desplegar para darle acceso a estas poblaciones, que de otra forma no son atendidas.

Los sectores financieros evolucionan —a veces lentamente, a veces rápidamente— a medida que los adelantos en experiencia y tecnología preparan el terreno para nuevas innovaciones. La naturaleza de las intervenciones debe ajustarse de acuerdo a esta realidad dinámica. Las intervenciones se deben juzgar por la forma en que facilitan o impiden las innovaciones en las decisiones comerciales, los productos, los servicios y las tecnologías requeridas para aumentar el acceso. El acto de equilibrio para la política proviene de liberar a dichas instituciones de los desincentivos o proporcionando incentivos que no tienen efectos imprevistos en los presupuestos públicos, en la salud del sistema financiero, en sus instituciones minoristas o en sus clientes.

Lograr que los incentivos estén correctos en el sistema financiero más amplio, tener la voluntad de revisar y corregir los que no funcionan como originalmente se buscaba, obtener la estabilidad macroeconómica global, y realizar las reformas de manera secuencial son problemas importantes para quienes elaboran la política. Estos problemas son críticos porque finalmente servirán para aumentar o disminuir el acceso. Afectarán la estructura del mercado y cómo se va a comportar durante tiempos venideros. La siguiente sección explora el más polémico de estos problemas en mayor profundidad.

Conjunto de opciones 2

¿Cómo podemos lograr tasas de interés económicas y sostenibles?

La discusión de las tasas de interés tiende a ser uno de los temas más sensibles en cualquier discusión nacional de actores interesados, ya que las tasas de interés son uno de los precios clave en cualquier economía. Pero no existe ningún acuerdo global sobre lo que constituye una tasa de interés razonable y justa o cómo lograrla.

Hay evidencia sólida, sin embargo, que los topes bajos a las tasas de interés han llevado a racionar el crédito para beneficiar los segmentos de la población más poderosos y que mejor se encuentran, y han desanimado a los proveedores de servicios financieros de movilizar los ahorros. Entonces, a medida que las instituciones financieras limitan sus operaciones y restringen la expansión, los hogares de bajos ingresos y las empresas pequeñas y micro se ven empujadas hacia el mercado informal no regulado de alto costo para acceder al crédito. La meta de la política que se pretende, de proporcionar acceso al crédito a costos más bajos, no se logra así.

Apoyados por la experiencia global, los profesionales de microfinanzas, sin negar la necesidad de mejorar su eficacia, han tomado la posición de que los topes a las tasas de interés, cuando se hacen cumplir de manera estricta, no permiten que se ofrezcan micropréstamos a los miembros más pobres de la comunidad en una

base sustentable. El mismo efecto se nota en comunidades rurales donde los costos de entrega del servicio son superiores. La posición de estos profesionales se basa en el análisis financiero y la experiencia, no en la ideología. También argumentan que las tasas de interés suben al nivel que las personas desean pagar por tener acceso a los servicios. Esto se confirma por experiencia con grupos de prestatarios formados dentro de ciertas metodologías de IMF que a menudo se cobran unos a otros mucho más de lo que cobra la IMF.

El llamado para la derreglamentación de las tasas de interés expresa el optimismo de que las fuerzas de la competencia van a bajar las tasas dentro de un marco de tiempo razonable. La pregunta básica es entonces si es preferible provocar tasas de interés más bajas directa o indirectamente. Quienes elaboran la política hacen énfasis en cómo es de difícil no imponer topes a las tasas de interés cuando se está bajo presión social o política. Algunos países que quitaron los controles los volvieron a reimplantar después. Otros países han derogado o evitado imponer topes a las tasas de interés, optando en cambio por un conjunto de medidas diseñadas para aumentar la competencia, aumentar la transparencia, o bajar los costos de entrega del servicio. Otros han escogido subsidiar las tasas de interés de manera indirecta, como a través de deducciones de impuestos para el individuo, bajando el costo de los fondos o permitiendo descuentos tributarios para las instituciones.

La pregunta básica es si es posible apoyar el crecimiento del sector financiero para que las instituciones financieras que atienden a los hogares y las empresas pobres puedan cobrar tasas de interés que sean a la vez económicas y sostenibles.

Quienes elaboran la política pueden optar por...

... **aplicar topes a las tasas de interés o liberalizarlas.** El argumento básico en contra de los topes a las tasas de interés es que el costo superior de ofrecer micropréstamos (costos de operación así como de aprovisionamiento y la constitución de reservas) justifica una tasa de interés superior para el crédito. La evidencia muestra que los prestatarios con frecuencia están deseosos de pagar el interés más alto porque es más bajo que en los mercados informales y porque necesitan el crédito y la liquidez. En ese sentido, se justifican tasas de interés más altas. Un contraargumento común es que las tasas altas reducen las perspectivas de éxito para las microempresas afectando de manera adversa a los hogares pobres, sin importar a quién se le paguen. Además, las tasas de interés más altas también podrían esconder un bajo nivel de eficacia. La liberalización de las tasas de interés presupone que la competencia de los nuevos entrantes bajará los costos y, por consiguiente, las tasas de interés. El establecer las condiciones y acciones para realizar este escenario requiere un conjunto más complejo de medidas que emitir una sola directriz para quitar los topes a las tasas de interés.

Las políticas que acarrear la actitud más pesimista hacia un resultado de mercado justo implican fijar límites superiores obligatorios sobre las tasas de interés. Así, las leyes bancarias o las reglamentaciones pueden darle al gobierno o al Banco central la autoridad legal para fijar la tasa máxima para crédito y la tasa máxima para depósitos. Juntas determinan la distribución de la tasa de interés dentro de la cual hay que cubrir los costos y ganancias, asumiendo que ambas tasas están a su máximo. La evidencia muestra, sin embargo, que los topes a las tasas de interés lastiman a las personas pobres más de lo que les ayudan, haciendo que los actores del mercado no quieran entrar en el mercado o contratar productos y servicios existentes.

El caso más optimista con respecto a la respuesta competitiva para establecer las tasas de interés es la liberalización total. Los defensores normalmente acoplan el llamado para la liberalización de las tasas de interés con un llamado para políticas fuertes en favor de la competencia. De hecho, las políticas de competencia se garantizan en cualquier caso, tal como se anota anteriormente, aunque la respuesta de las empresas potencialmente competitivas, a las oportunidades en un mercado con una historia de fuerte intervención del estado, es entendible que sea provisional. Lo que es difícil predecir es el nivel de respuesta que debe esperarse cuando finalmente se presenta la oportunidad para un ambiente verdaderamente liberalizado. Esto podría presentar un dilema en el que los potenciales entrantes esperan ver si la política durará, mientras el gobierno espera ver la respuesta del suministro. En algún punto, el gobierno puede perder la paciencia y validar el miedo del mercado volviendo a imponer los controles porque la nueva competencia no surgió como se anticipaba o tan rápidamente como se había pensado.

...exigir la transparencia total de las tasas de interés, los cargos y otras obligaciones del prestatario e informar plenamente sobre la eficacia de las operaciones de las instituciones financieras. Las leyes sobre la verdad en las actividades de crédito, o medidas voluntarias que cumplen el mismo propósito, les permiten a los clientes apreciar el costo total de solicitar un crédito, fortaleciendo sus posiciones de negociación. Los informes sobre la eficacia de las operaciones permiten hacer la comparación y el “benchmarking” entre las instituciones, reforzando así el incentivo de bajar los costos de operación si efectivamente hay ineficacias que pueden corregirse y pasarse a los clientes.

... apoyar el diseño cuidadoso de los subsidios, de tal manera que se reduzcan al mínimo las distorsiones y para asegurar la transparencia y el logro de los resultados deseados. Tal como se indicó anteriormente, un uso de los subsidios que se considera “inteligente” y que puede ayudar a reducir los costos del microcrédito, es enfocarlos a financiar el arranque de instituciones nuevas para cubrir la capitalización, las innovaciones y la expansión a nuevas áreas y las deficiencias operativas. Otra opción es usar los subsidios para bajar algunos componentes de los costos no financieros en un entorno donde hay bastante competencia, divulgación, y vigilancia pública para garantizar que los ahorros en los costos se les van a pasar a los clientes. El gobierno podría entonces apuntar a un subsidio que redujera el componente de costo y ponerlo a disposición exclusivamente de todos los miembros de la clase de instituciones deseada. Este punto de vista presume la existencia de una infraestructura de vigilancia apropiada, y con esta estrategia el gobierno podría dejar las tasas de interés sin control y apoyar un sector de IMF dependiente y subsidiado. Tal como se anota en el Capítulo V, sin embargo, el debate alrededor del problema de si los subsidios indefinidos para bajar las tasas de interés en el microcrédito es un uso sabio del subsidio o no, todavía está muy lejos de resolverse.

... reconocer que se requiere de un complejo conjunto de medidas para bajar las tasas de interés basadas en el mercado. Quienes elaboran la política necesitan reconocer que las tasas de interés se encuentran interconectadas con otras medidas, particularmente a los niveles institucionales y operativos. Estos incluyen: problemas de competencia (la entrada al mercado y las reglamentaciones), el acceso a y el costo de los fondos (desarrollo del mercado financiero), los altos costos de una mala infraestructura de comunicaciones, y aumentar la eficacia a nivel institucional (a través de, por ejemplo, la simplificación de la evaluación del préstamo, nueva tecnología para los sistemas de información a la gerencia y transferencia de los pagos, capacitación, etc.). El fortalecimiento de la educación financiera de los clientes,

tal como se discute a continuación, también puede ser importante, y los subsidios inteligentes pueden ayudar aún más a reducir el costo de proporcionar el servicio.

Conjunto de opciones 3

¿Cómo acomodar la infraestructura financiera para las finanzas incluyentes?

La “infraestructura financiera,” como el nombre lo implica, es el conjunto de servicios auxiliares de los cuales depende el sistema financiero de cualquier país para sostenerse. Ayuda a las instituciones financieras a hablar de manera eficaz entre sí a través de los sistemas de información y de comunicación; también les permite pasar dinero e instrumentos financieros de manera segura y rápida a través de los sistemas de pago y de liquidación. Reduce los riesgos de prestar al sector no financiero a través de la central de crédito, los registros de propiedad y los procesos de quiebra, y de prestarse entre sí a través de las auditorías externas y de las calificaciones de crédito institucionales. También funciona para reducir el riesgo al sistema en general, proveniente de dificultades financieras de miembros individuales a través de la reglamentación y la supervisión prudencial, teniendo a los Bancos centrales como los “prestamistas de último recurso” en emergencias financieras nacionales. Finalmente, la investigación y el desarrollo sobre innumerables aspectos de las operaciones financieras y las innovaciones son un interés y una preocupación compartidos para todo el sector financiero, ya que asegura una corriente continua de profesionales bien capacitados en los diferentes aspectos de la entrega de servicios financieros.

Por lo tanto, construir una infraestructura financiera fuerte y eficaz es una parte esencial del desarrollo del sector financiero en los países en vías de desarrollo, y aplica ipso facto a esas partes del sector financiero que proporcionan servicios a los pobres y a los hogares de bajos ingresos y a las empresas micro, pequeñas y medianas.

Quienes elaboran la política pueden optar por...

... darle prioridad a esos elementos de la infraestructura financiera que son esenciales en la gestión del riesgo y en reducir los costos de la transacción. El fortalecimiento de las agencias de crédito y de la informática son áreas clave de enfoque. La tecnología de la información y la comunicación tiene una importancia constante y creciente y su desarrollo y evolución está cambiando radicalmente el paisaje del sector financiero.

Normalmente se argumenta que un ambiente habilitador que fomente la competencia y la competitividad de los Bancos les brindará oportunidades a los empresarios para crear un centro de crédito como un servicio independiente al cual se suscribirían los Bancos. Recopilaría y proporcionaría historias de crédito consolidadas de los prestatarios basadas en información proporcionada por los subscriptores. Sin embargo, puede ser que una compañía tenga una porción mayor del mercado crediticio y esté menos interesada en establecer un centro de crédito independiente. Esto se debe a que proporcionaría la mayoría de la información y sus competidores pequeños obtendrían gran parte del beneficio. Alternativamente, las compañías bancarias individuales podrían reunirse para formar una asociación de industria y crear la infraestructura como un proyecto común, compartiendo el costo, pero quizás excluyendo a los que no son

miembros de acceder a la información. En algunos países, el Banco central ve como su prerrogativa el establecimiento de centros de crédito, y los Bancos participarán si es obligatorio.

... **apoyar el establecimiento de fondos de garantías.** Al punto que se ajusten para una evaluación injusta del mercado sobre el riesgo, los fondos de garantías se pueden considerar como una corrección al fracaso del mercado. Los esquemas de garantía crediticia pueden ser eficaces para promover cambios sostenibles en el comportamiento del prestamista. Esto puede llevar a la profundización del sector financiero, en particular cuando se encuentran presentes las condiciones que se requieren para el éxito como un entorno bancario abierto, competitivo, un sector comercial dinámico y en ampliación y un alto grado de transparencia entre los participantes del mercado.

También pueden diseñarse fondos de garantías para aumentar el acceso de las IMF y otros proveedores de microcrédito a los fondos comerciales. Estos fondos pueden fomentar sociedades duraderas entre los proveedores de microfinanzas y las instituciones financieras. Algunos analistas ven a los fondos de garantías que apoyan los préstamos a las IMF como un instrumento mejor que las garantías para los préstamos al detal a empresarios micro y pequeños. Los mecanismos de garantía sirven mejor como aceleradores, no como impulsores, de la profundización del sector financiero y, como se indicó anteriormente, se deben evaluar con regularidad en términos de sus efectos sobre la calidad del crédito. También se pueden diseñar en base a un porcentaje decreciente justificado hasta que ya no se necesite la garantía.

... **proporcionar rutas para que las IMF se vinculen a la infraestructura atendiendo a las instituciones financieras mayores.** Esto abre una oportunidad para que las iniciativas conjuntas públicas y privadas actualicen y adopten sistemas compatibles de tecnología de información y de comunicaciones. Incluye el acceso al sistema de pagos y liquidación. La inclusión en la corriente principal del sector financiero exige que los proveedores de servicios financieros que no son Bancos sean reconocidos como entidades que tienen normas profesionales compatibles con el sistema bancario.

... **enfocar más atención en el desarrollo de principios y pautas contables, la divulgación pública de la información y normas de transparencia, y auditoría.** Éstas son una base importante para una mejor gestión interna y para la evaluación externa. Además, las evaluaciones de las agencias calificadoras independientes y del centro de crédito son herramientas importantes de las que dependen prestamistas e inversionistas para proporcionar una evaluación del riesgo creíble. Además, la aplicación de herramientas de supervisión se facilita si los sistemas de información de los proveedores de servicios financieros son buenos.

... **fijar las normas para la provisión de servicios a través del sector privado o proporcionar el servicio a través del sector público.** Dada la gama y la complejidad de la infraestructura de la industria financiera, algunos servicios son mejor proporcionados por el sector público y otros son manejados más eficazmente por el sector privado o a través de sociedades privadas-públicas donde los proveedores del sector privado siguen las normas fijadas por el gobierno. Algunos pueden requerir de un subsidio continuo, particularmente aquellos que son considerados “bienes públicos”, como la capacitación y la construcción de capacidades. Otros, como los centros de

crédito o el desarrollo de tecnología de comunicaciones, pueden tornarse autosuficientes rápidamente en una base de cargo por servicio.

La mayoría de los países todavía tienen que construir el rango de infraestructura financiera requerido para apuntalar y hacer menos arriesgado y más eficaz el apoyo de las instituciones financieras que se enfocan en aumentar el acceso de las personas pobres y de bajos ingresos a los servicios financieros. A este respecto, una estrategia que mira hacia el futuro buscaría ampliar la infraestructura financiera del país para incluir instituciones que atienden personas y empresas pobres y de bajos ingresos. Muchas de las necesidades de este sector son muy parecidas a las necesidades del sector financiero en general, aunque hay también que algunas necesidades especializadas tales como asegurar que los auditores entiendan aspectos específicos de las operaciones de las IMF. Como las finanzas incluyentes ven el microcrédito como un trampolín al crédito principal, quienes elaboran la política deben preocuparse de que exista la infraestructura del mercado financiero, para graduar e integrar a los prestatarios y ahorradores pobres y de bajos ingresos, sin tropiezos en la corriente financiera principal.

Es implícito en esta discusión que a menudo también se requieren esfuerzos para fortalecer la infraestructura financiera global del país. Por ejemplo, si el sistema de derecho comercial y la capacidad de los tribunales son débiles, son débiles para la corriente principal así como para las microfinanzas. Si las leyes de confidencialidad permiten ocultar la corrupción en las instituciones financieras de la corriente principal, también la ocultarán en las IMF. Si el sistema de pagos es lento para los Bancos principales, sólo será más lento para las transacciones de IMF.

Finalmente, aunque la infraestructura financiera global debe ser finalmente autofinanciada por la industria a través de los cargos a sus clientes y empresas, hay un papel para el apoyo público. Según CGAP, una de las lecciones aprendidas que deja la experiencia es que: “Puede que se requieran algunos subsidios permanentes para apoyar la infraestructura financiera, sobre todo aquellos que claramente aceleran el desarrollo de mercados de servicios de apoyo o son considerados bienes públicos (v.g., el establecimiento de redes nacionales y regionales o programas de investigación de acciones)...cualquiera que sea la intervención, el apoyo de los donantes debe enfatizar la propiedad local para justificar la existencia permanente del servicio después de que se acabe el apoyo de los donantes” (CGAP, 2004, págs. 15 y 16).

Conjunto de opciones 4

¿Qué deben hacer los reguladores y supervisores para fomentar la inclusión financiera?

Las metas primarias de la reglamentación y supervisión del sistema financiero son asegurar la entereza y estabilidad del sistema financiero y asegurar que el sistema de pagos funcione de manera segura y eficaz. También busca proteger a los clientes de los Bancos comerciales asegurados y algunas otras instituciones financieras contra las pérdidas, previniendo su fracaso y el fraude o el comportamiento oportunista de la gerencia. Más recientemente, las autoridades reguladoras también se han enfocado en contribuir a la seguridad pública combatiendo el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Llevan a cabo todas estas funciones estableciendo las reglamentaciones que deben ser seguidas por las instituciones

financieras individuales de diversos tipos y examinando a las que se encuentran bajo su esfera de acción para ver su adhesión a las reglas.

Tradicionalmente, las reglamentaciones no han rastreado el estado de acceso a los servicios financieros de diferentes grupos de la población ni han buscado aumentar el acceso como una de sus metas de la política. Pero, ¿esto debe hacer parte del mandato de los reguladores y supervisores?

Quienes elaboran la política pueden optar por...

... **integrar el acceso en los objetivos de reglamentación y supervisión y en las prácticas de supervisión.** Los gobiernos y la legislación deben pedirle a sus reguladores y a las autoridades de supervisión jugar un papel proactivo aumentando el acceso con el tiempo a través de una evaluación explícita del impacto de las reglamentaciones sobre aumentar o limitar el acceso y, más aún, a través de la aplicación de reglamentaciones en favor de la inclusión y las prácticas de supervisión.

... **instruir a todas las instituciones financieras supervisadas para que recolecten e informen datos sobre el uso de los servicios financieros.** Las autoridades podrían usar estos datos para monitorear y animar la expansión de los servicios para los grupos desatendidos. Una política más polémica sería dirigir un porcentaje mínimo del crédito bancario hacia los clientes desatendidos, una práctica que algunos países siguen.

... **tratar las microfinanzas como una línea comercial a través de toda la gama de instituciones financieras y supervisar las microfinanzas como una clase de activos emergente.** Esto significa permitirle a toda la gama de instituciones financieras ofrecer servicios de microfinanzas, tratando así las carteras de microfinanzas como una clase de activo en lo que se refiere a los productos permitidos, la categorización del riesgo, las reservas y los requisitos de aprovisionamiento.

... **reevaluar el riesgo otorgando crédito a los desatendidos y a las instituciones que los atienden.** Los reguladores podrían volver a examinar el perfil de riesgo del microcrédito y de las finanzas de empresa pequeña a la luz de las experiencias y en contextos comparables a los de su país. En esta visión, la expectativa es que los reguladores hayan juzgado el riesgo como si fuera mayor a lo que realmente es. Una evaluación corregida permitiría la reducción de la ponderación del riesgo para los requisitos de suficiencia de capital y de otras restricciones de reglamentación para la expansión de estas formas de crédito.

... **diferenciar entre dónde se pueden relajar las restricciones de reglamentación y dónde deben ser más duras debido al riesgo.** Las reglamentaciones y las prácticas de supervisión a veces pueden desanimar innecesariamente el suministro de crédito a las personas pobres a nombre de proteger a los depositantes. Se pueden introducir ajustes en favor del acceso en el régimen regulador, incluyendo procedimientos expeditos de autorización, bajando las necesidades mínimas de capital cuando son excesivas, demostrar la calidad de la cartera como sustituto para la garantía prendaria tradicional, apertura para la aprobación de nuevos productos y sistemas de entrega innovadores, requisitos simplificados de elaboración de informes y aprobaciones de sucursales más rápidas. No obstante, es esencial la aplicación estricta de reglamentaciones en las áreas

clave para asegurar la solidez financiera, tal como administrar pruebas estrictas de “adecuado y apropiado” para la gerencia y las juntas directivas, demostrando un desempeño sólido en el crédito antes de recibir permiso para movilizar ahorros, aplicando estrictamente los requisitos tempranos de suficiencia de capital y aprovisionamiento, implementando requisitos conservadores para la liquidez, evitando desigualdades de dinero, y llevando a cabo rigurosos procedimientos de auditoría interna y externa. La habilidad y capacidad de supervisar son una condición previa para la entrada al mercado de las instituciones que reciben depósitos.

... **ajustar las prácticas de supervisión y reforzar la capacidad de supervisión.** Los requisitos para la presentación de informes se pueden simplificar para alinearlos con las metodologías de la institución financiera y con los procedimientos de auditoría que reflejan la naturaleza de la estructura financiera de la institución supervisada. La capacidad de supervisión, aunque débil en general en muchos países, puede reforzarse. Al mismo tiempo, es crítico reconocer que debe haber disciplina a nivel institucional y de industria para hacer el trabajo de supervisión de manera eficaz.

... **ejercer prerrogativas nacionales en la aplicación de las normas internacionales.** Quienes elaboran la política pueden optar para enfocarse en lo que las normas internacionales pueden hacer para fortalecer sus sectores financieros. Lo más importante es que quienes elaboran la política deben trabajar para aplicar los Principios Centrales de Basilea en la Supervisión Bancaria y adaptar e implementar Basilea II y los requisitos contra el lavado de dinero en su contexto nacional. Al mismo tiempo, pueden hacer cabildeo para hacer que estas normas sean más sensibles a las preocupaciones de inclusión financiera.

La reglamentación y la supervisión afectan el punto hasta el cual el sistema financiero es en conjunto, más o menos inclusivo. Con la debida consideración a la estabilidad fundamental y a los objetivos de protección del consumidor de procesos de reglamentación, los reguladores y supervisores pueden a veces ajustar las reglamentaciones y las herramientas de supervisión para tomar bien en cuenta su impacto en la inclusión financiera. Esto significa, tal como se indicó anteriormente, las dos metas tradicionales de la reglamentación prudencial —la seguridad de los fondos depositados en las instituciones financieras reguladas, y la estabilidad del sistema financiero en conjunto— deben complementarse por una tercera meta: lograr amplio acceso a los servicios financieros. Los riesgos son altos porque el marco regulador tiene un efecto comprobado sobre el grado de alcance de los proveedores de servicios financieros que ofrecen ahorro, préstamos, y otros servicios a los desbancarizados o sub-bancarizados.

Conjunto de opciones 5

¿Cómo promover la protección del consumidor?

El concepto de “tratamiento justo” es complejo pero básico para la sociedad civil. De una parte, el trato justo incluye la ausencia de discriminación personal. El tratamiento justo también trae consigo el trato honrado entre el proveedor de servicios y el cliente. Incluye el suministro de información apropiada por ambas partes de una transacción financiera, teniendo cada parte la capacidad de llegar a una decisión financiera informada.

Las políticas a favor del consumidor se enfocan en ambos lados del mercado —el comprador y el vendedor—, y buscan fomentar una relación más informada y justa. Buscan un equilibrio entre la educación, la protección, los derechos y las obligaciones del consumidor y el impacto que todos ellos tienen sobre el precio, la competencia y la expansión continuada de los servicios financieros. Las opciones políticas se enfocan en las iniciativas de alfabetización financiera así como la regulación de la relación entre el comprador y vendedor a diferentes grados.

Quienes elaboran la política pueden optar por....

...“permitir que el comprador tenga cuidado”. Esta opción minimalista es considerada a menudo como en contra del consumidor. Le brinda poca protección al consumidor a menos que se combine con iniciativas eficaces y difundidas de educación financiera. La efectividad de este enfoque depende de la disponibilidad de información, el nivel de educación financiera del cliente y el nivel de competencia.

... **aumentar la información al consumidor.** Esto incluye establecer una ley sobre la verdad en las actividades de crédito o normas de transparencia para publicar las tasas de interés y otros cargos. Esta opción les exige a quienes elaboran la política, establecer las normas para fijar los precios de una manera transparente pero no los precios mismos.

... **invertir en iniciativas de educación financiera.** La habilidad de los individuos y de las empresas de usar las finanzas de manera segura y eficaz, depende en parte de su grado de educación financiera. Una alta alfabetización les animaría a comparar las alternativas de que disponen. Los clientes financieramente instruidos, están en una posición más fuerte para juzgar sus necesidades de crédito, seguros y otros servicios financieros, y tener acceso a ellos en mejores términos y protegerse contra el abuso.

... **insistir en que la industria financiera minorista tome acciones para proteger a los clientes.** A las instituciones financieras se les puede exigir diseñar sus propios códigos y prácticas de conducta a favor del consumidor o desarrollarlos en una asociación de industria y prometer seguirlos. Quienes elaboran la política pueden jugar un papel clave en fijar las normas para dichas promesas a través del diálogo con las instituciones financieras y sus asociaciones. Las instituciones financieras también pueden crear un defensor del pueblo de la industria para censurar prácticas que violan el código de industria y/o establecen un mecanismo de arreglo de conflictos dentro de una asociación gremial.

... **fomentar el establecimiento de una autoridad de vigilancia independiente.** Dicha vigilancia implicaría supervisar, repasar, publicar y poner a disposición, de manera amplia, las calificaciones anuales de las buenas prácticas de la institución financiera, así como la información sobre las quejas del consumidor y cómo fueron abordadas. El gobierno puede querer establecer una agencia de protección del consumidor independiente de la industria de servicios financieros, dentro de, o vinculado a la autoridad financiera reguladora que promovería activamente la educación, protección y remediación del consumidor.

Las opciones sobre el nivel de educación y protección del consumidor dentro del sector financiero es importante porque pueden ayudar a hacer que los mercados funcionen mejor o pueden socavarlos; pueden llevar a las autoridades a ignorar las prácticas abusivas o trabajar

para eliminarlas; y pueden construir la confianza del consumidor en el sistema financiero o pueden debilitarlo. Las políticas eficaces requieren transparencia en la relación entre el comprador y el vendedor, y les brindan a los clientes la información y el entendimiento requerido para hacerse responsables de sus propias decisiones. Cuando se hacen promesas de tratamiento justo a los consumidores, deben estar respaldadas por una ejecución creíble e imparcial.

Conjunto de opciones 6

¿Cuántas instituciones financieras y de qué tipos?

El caso para un alto grado de diversidad en los tipos de instituciones financieras se basa en dos consideraciones primarias: amplían el acceso a las poblaciones “desbancarizadas”, y también dan alternativas a los clientes. La diversidad en las instituciones financieras también contribuye a la competencia en lo que se refiere al servicio y a la fijación de precios, y aumenta la variedad y la calidad de los productos disponibles. Además, debido a sus diferentes modalidades y riesgos de operación, un universo diverso de instituciones financieras puede ser un colchón contra la volatilidad de los mercados financieros, y, de hecho, parte de una estrategia para promover la flexibilidad del sector financiero.

Algunas instituciones financieras son menos exitosas que otras en cualquier entorno de país dado. Cuando el sector financiero requiere de vigilancia oficial, surgen preguntas sobre si debe haber límites a la diversidad de instituciones y, en ese caso, de qué naturaleza. Además, algunas formas institucionales presumen subsidios del gobierno, y quienes elaboran la política pueden desear reubicar los recursos presupuestarios en otra parte, haciendo que esa institución ya no sea viable. Quienes elaboran la política han tenido que considerar por lo tanto si estrechan o amplían los tipos de proveedores de servicios financieros en sus mercados. También han debido decidir qué requisitos fijar en términos de tamaño y de actividades permitidas de cada tipo de institución.

Quienes elaboran la política pueden optar por...

... asegurar que no haya barreras para la entrada de nuevas instituciones o para la expansión de instituciones legítimas que puedan agregar servicios financieros a un segmento más amplio de la población. Esta opción requiere que las autoridades estén abiertas a la idea de nuevos tipos de proveedores entrando en su área de mercado. También fomenta la apertura a alianzas estratégicas innovadoras y relaciones de agencia entre los proveedores existentes. Más aún, les exige a quienes elaboran la política, que examinen el capital mínimo y los requisitos de propiedad y las restricciones de expansión de las sucursales en los proveedores existentes. Ejemplos de esta opción son la expansión de Bancos rurales pequeños para aumentar el acceso en las comunidades, y permitiéndole a las IMF brindar servicios minoristas a los clientes pobres, como agentes de instituciones comerciales más grandes. Normalmente se requiere una evaluación de la capacidad de supervisión actual al ampliar el número y el tipo de instituciones, siguiendo el principio de “no regule lo que no puede supervisar.”

... diseñar nuevas formas legales para aumentar el alcance. No es probable que un solo modelo institucional tenga la flexibilidad que se requiere para responder a los diferentes segmentos del

mercado en las diferentes situaciones. La necesidad de un conjunto diverso de instituciones, estructuras, y enfoques les exigen a quienes elaboran la política examinar los marcos legales, de reglamentación y de política existentes (por ejemplo, para las cooperativas, los Bancos rurales, las organizaciones de sólo crédito, y las estructuras legales para transformar las ONG en instituciones financieras formales) para determinar si la diversidad de organizaciones permitida por la ley atiende el mercado adecuadamente.

Una estrategia para un enfoque legislativo que le permita a las instituciones financieras minoristas cambiar su estructura formal es las licencias y la reglamentación por “niveles”. Las categorías institucionales pueden definirse en la legislación y pueden fluctuar desde organizaciones de microcrédito pequeñas para las cuales el registro y los informes son los únicos requisitos para tener permiso para prestar, hasta Bancos formales que ofrecen servicios de microfinanzas que se rigen por la ley bancaria. Luego se fijan los parámetros de reglamentación para que cada nivel coincida con el grado de riesgo engendrado por el rango de productos ofrecidos. Las licencias y la reglamentación por niveles definen a las organizaciones por la naturaleza de los productos y servicios ofrecidos y su base de clientes designada. Quienes elaboran la política han optado por marcos de reglamentación en niveles que permiten la variedad y hacen énfasis en la reglamentación no prudencial para las operaciones pequeñas. Los marcos de reglamentación y de licencias en niveles pueden usar las formas institucionales existentes, tales como asociaciones, ONG y cooperativas, o pueden crear formas nuevas, por ejemplo, IMF con licencia, Bancos rurales y Bancos especializados.

...consolidar el número o tipo de instituciones. Muchos países han introducido requisitos para consolidar el sector financiero exigiéndole a las ONG convertirse en establecimientos bancarios profesionales u obtener licencias o permisos si buscan seguir otros objetivos y líneas de negocio. En otros países, las autoridades bancarias han optado por cerrar los Bancos, los han reformado o han privatizado aquellos que dependen de presupuestos del Estado. La ventaja de la consolidación es que las instituciones más grandes pueden aprovechar mejor las economías de escala y el alcance. Además, pueden ser una combinación mejor entre el número de instituciones a ser supervisadas y la capacidad de supervisión. La desventaja es que si se cierra una opción legal sin establecer otra, o si se cierra un Banco sin que otros entren al mercado, el acceso y la competencia pueden realmente disminuir.

Por ejemplo, preocupados sobre la proliferación de ONG que brindan servicios financieros, algunos de los que elaboran la política han optado por restringir las formas legales que estas instituciones pueden usar sin establecer alternativas. Esto generalmente tiende a restringir el acceso a menos que otras organizaciones estén deseosas y sean capaces de entrar en el mercado y llenar la brecha. Otros países han optado por establecer nuevos marcos legales y de reglamentación que permiten nuevas formas institucionales. Algunos de estos nuevos marcos formalizan las operaciones de las ONG como Bancos especializados o compañías financieras. La gama de productos y servicios está restringida al nivel de la licencia, y los requisitos de capitalización dependen del tamaño de la operación y si se ofrece o se contempla la captación de depósitos.

El primer elemento en la consideración de si se amplían, se transforman o se consolidan los tipos permitidos de instituciones financieras es el marco legal y de reglamentación establ-

ecido, y cuánto desean revisarlo y cambiarlo quienes elaboran la política. Cualquier revisión es filtrada por el contexto nacional y los tipos de formas organizacionales existentes. A esto se agregan juicios sobre cuán bien atienden las instituciones y los marcos existentes a las personas pobres y de bajos ingresos. ¿La capacidad minorista es adecuada? Si no, ¿una ventana de licencia facilitaría una nueva entrada? ¿Si todavía hay capacidad inadecuada, una entrada extranjera facilitada traería las habilidades y la capacidad institucional necesarias?

¿Una mayor diversidad de la forma organizacional promovería un mayor acceso de los pobres a los servicios financieros o demostraría principalmente ser una carga para las autoridades de supervisión? La respuesta en cada país es diferente. De una parte, es poco realista esperar que una forma legal pueda atender toda la gama de personas pobres y de bajos ingresos con la variedad de productos y servicios que requieren para proteger sus activos y crear riqueza. Por otro lado, crear nuevas formas de organizaciones acarrea riesgos y costos, lo mismo que mantener esas organizaciones que tienen un mal desempeño. Es, sin embargo importante, mantener esta pregunta ante quienes elaboran la política, porque el entorno político y económico está sujeto al cambio y así la respuesta a la pregunta puede cambiar con el tiempo. La revisión periódica y el diálogo sobre las diversas formas institucionales y su desempeño, en el contexto de preguntar qué tan bien atiende el mercado sus funciones económicas y sociales, forman parte importante del esfuerzo para aumentar el acceso de las personas pobres a los servicios financieros de una manera sostenible y segura.

Conjunto de opciones 7

¿Cómo se puede construir “acceso” a la política del sector financiero?

Si los actores interesados nacionales optan por un enfoque más o menos intervencionista, los gobiernos tienen un papel importante que jugar construyendo sectores financieros incluyentes. Esto es verdad incluso en esos casos dónde las IMF se desarrollaron con éxito sin mucha intervención gubernamental. Con la madurez de muchas IMF, el aumento en la movilización del ahorro, y la inclusión de las microfinanzas en los mercados financieros locales y globales, la agenda de la política y los roles correspondientes para los gobiernos y otros actores nacionales interesados en este sector, están cambiando rápidamente.

Los gobiernos influyen en el desarrollo del sector financiero de manera importante. Pueden organizarse más o menos eficazmente para asegurar que sus roles, políticas y acciones sean coherentes, efectivas, y eficaces. Un gobierno comprende un conjunto diverso de ministerios y autoridades. ¿Cómo se debe organizar mejor su esfuerzo colectivo para habilitar, fortalecer y hacer avanzar sectores financieros más incluyentes?

Quienes elaboran la política pueden optar por...

... **organizar varios programas en múltiples ministerios.** Éste es el arreglo más común, ya que las diferentes políticas enfocadas en el gobierno introducirían independientemente iniciativas financieras como parte de sus mandatos sectoriales. Estas iniciativas incluyen, por ejemplo, la

agricultura, la industria, los servicios sociales, la vivienda, y el desarrollo urbano. Aunque este tipo de enfoque descentralizado deja espacio para que los campeones de los clientes de cada programa presionen en busca de recursos, el paisaje financiero se desordena cuando hay diferentes instituciones financieras que tienen bases de clientes, enfoques y mandatos traslapados. La coordinación puede ser difícil y puede resultar una política fragmentada. Igualmente, no se aconseja la dispersión de funciones de supervisión.

... reunir todas las iniciativas de finanzas incluyentes bajo la autoridad de un ministerio u oficina. Dicho ministerio u oficina se enfocaría en el desarrollo económico y el alivio de la pobreza. Ésta es una práctica común. Este enfoque le permite a un campeón político de finanzas incluyentes, enfocado, surgir en el gobierno habilitando también la consolidación de programas diferentes. Esto con frecuencia reduce los costos operativos y administrativos y fortalece la coherencia entre los diferentes programas. La desventaja es que este enfoque tiende a aislar a las microfinanzas y a los programas de financiación relacionados como un sector financiero separado y desigual para las personas pobres y de bajos ingresos, diferente al sector financiero para todos los demás. También puede disminuir el pensamiento creativo y la innovación.

... desarrollar una estrategia integral de desarrollo del sector financiero asignando la responsabilidad por la implementación de la política al ministerio o a la oficina responsable del desarrollo del sector financiero. Esta opción ve las microfinanzas como las “finanzas” y el crédito y el ahorro como parte de las actividades bancarias. Lo anterior se basa en la idea que no existe un caso fuerte para que ninguna institución financiera específica quede por fuera de la corriente principal debido a la pobreza de sus clientes. Esta opción defiende el fortalecimiento de la coherencia en el desarrollo de la política financiera, creando de manera notable un ambiente de política habilitadora con roles apropiados que se atribuyen al ministerio de las finanzas y a las autoridades de reglamentación y supervisión. Tiene la desventaja de diluir preocupaciones específicas relacionadas con las microfinanzas y preocupaciones relacionadas con el alivio de la pobreza.

El poder escoger alguna de estas opciones requiere combinar la lógica de la política administrativa y substantiva, de una parte, con la lógica política en cada país específico, de la otra. Cómo se lleva a cabo el análisis del sector financiero (relacionado en parte a quién lo dirige), determina su cobertura en términos de los asuntos, cómo se enmarcan los asuntos y quién participa.

Es importante que un amplio rango de actores interesados y practicantes participen en las discusiones de desarrollo de la política a nivel nacional, tanto para la información que pueden proporcionar y para sus puntos de vista sobre qué funciona y qué no. La participación eficaz y el “convencimiento” de los actores interesados pertinentes no sólo refuerza la comprensión, sino que también garantiza una mejor política y un mejor monitoreo de su implementación. El compromiso de múltiples actores interesados también ayuda a aumentar el conocimiento de quienes elaboran la política lo que los hará más conscientes de la importancia de las finanzas incluyentes para lograr sus más amplias metas políticas y de desarrollo, particularmente si se puede enfatizar el valor del alcance a los segmentos desatendidos de la población. La construcción de consenso no es una frase ociosa.

El levantar el perfil político de las finanzas incluyentes es realmente una espada de doble filo. Aunque es importante para mejorar la elaboración de la política, también puede tentar a los

líderes políticos a tomar las decisiones políticas más por ventaja política a corto plazo que por desarrollo de finanzas incluyentes a largo plazo.

Finalmente, los donantes tienen que desear escuchar y responder a las prioridades nacionales en lugar de presionar por lograr sus propias agendas. Hay mucha actividad en la comunidad de los donantes alrededor de la promesa de coordinar mejor las políticas de ayuda. Las microfinanzas ha sido un enfoque particular del esfuerzo para examinar las prácticas de los donantes y hacerlas más coherentes. El liderazgo global puede contribuir a concretar la acción de los donantes, pero al final, la coordinación de los donantes es mucho más eficaz cuando es liderada por los mismos países en desarrollo. El imperativo es claro para que cada país en desarrollo construya el consenso alrededor de una estrategia para construir finanzas incluyentes y luego ingresar a mecanismos de responsabilidad conjuntos con los donantes que desean apoyar esa estrategia a fin de poder monitorear eficazmente su implementación coherente.

Conclusión

En conclusión, los países en desarrollo no sólo necesitan diseñar estrategias apropiadas para aumentar el acceso a los servicios financieros por parte de todos los segmentos de la población, sino que también deben poder convertir sus estrategias en una política eficaz y en implementaciones. Esto también requiere que los gobiernos determinen las mejores maneras de organizarse para la implementación real. Esto incluye tanto el agrupamiento eficiente de programas de acceso financiero y actividades dentro de la administración gubernamental, como asegurar que la atención política adecuada se enfoque en la inclusión financiera. También implica la cooperación de toda una gama de instituciones financieras y la cooperación eficaz de los socios de desarrollo durante un largo plazo.

Capítulo VIII

EL DIÁLOGO COMO PRELUDIO A LA ACCIÓN

“La Asamblea General...reconoce la importancia de que el microcrédito y los servicios de microfinanzas alcancen escala y de usar el Año [del Microcrédito] como una plataforma para encontrar maneras de reforzar el impacto del desarrollo y la sostenibilidad, compartiendo las mejores prácticas y las lecciones aprendidas.”

Resolución 58/111, adoptada el 23 de diciembre de 2003

“Reafirmamos nuestro compromiso para erradicar la pobreza y promover un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible y prosperidad global para todos...Subrayamos la necesidad de acción urgente en todas partes, incluyendo estrategias nacionales de desarrollo más ambiciosas y esfuerzos respaldados por un aumento en el apoyo internacional.”

Resultado de la Cumbre Mundial 2005 (Naciones Unidas, 2005, párrafo 19)

Como se enfatizó al principio, este Libro Azul busca ayudar a los actores interesados, a nivel de país, a comprometerse en una discusión colectiva que lleve a estrategias nacionales nuevas o fortalecidas para construir sectores financieros incluyentes para el desarrollo. Dentro de cada país, los actores interesados clave deberán compartir una visión común de las finanzas incluyentes. Esto quiere decir que hay que tratar tres áreas de preocupación: la integración de las microfinanzas en el sector financiero más amplio; el respeto por el carácter distintivo de las microfinanzas; y principalmente, el enfoque en atender bien las necesidades de los clientes pobres y de bajos ingresos. De hecho, la estrategia para la inclusión financiera debe ser un componente integral del plan de desarrollo del sector financiero de un país con el objetivo de apoyar el logro de las Metas de Desarrollo de Milenio (MDG por su sigla en inglés) y de la meta de reducción de la pobreza tal como se declara en la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

La amplia gama de actores interesados —con roles importantes para el gobierno y las autoridades de reglamentación— puede contribuir a construir esta visión compartida y a desarrollar e implementar una estrategia nacional. El diseño e implementación de estrategias para construir un sector financiero inclusivo con el fin determinado de brindar la oportunidad de continuar con la coherencia, que a menudo no existe, en los procesos que surgen de múltiples iniciativas independientes. Las estrategias respaldadas por la investigación emprendida dentro del con-

texto nacional permiten el diseño de políticas pertinentes que se ajustan al estado particular de desarrollo del sector financiero de un país y la promoción de su calidad de inclusividad.

Preparando el terreno para el diálogo a nivel nacional

El material en los capítulos anteriores, que se basan en la experiencia internacional en una amplia gama de países y de escenarios institucionales, puede ayudar a los actores interesados a construir su propio entendimiento de lo que se requiere para construir un sector financiero inclusivo. Sin embargo, este material sólo sirve como un preludio para la consulta de múltiples actores nacionales interesados. En función del contexto nacional, los procesos para construir sectores financieros incluyentes podrían formarse teniendo en cuenta los siguientes elementos:

Evaluación

- Hacer un balance del estado de desarrollo y acceso del sector financiero. Una evaluación del estado actual de desarrollo del sector financiero y la naturaleza de los mercados financieros es el punto de partida para la discusión. Esto incluye el grado de inclusividad y el estado actual de acceso y uso de los servicios financieros. También debe incluir un avalúo de un experto para saber qué tan apropiados son el marco legal y regulador, la fuerza de los mercados financieros y el desempeño de todas las instituciones. Entender la naturaleza y la magnitud de la demanda de productos financieros dentro de las poblaciones pobres y de bajos ingresos es un trozo de información fundamental que permite la consideración de qué productos y servicios puede requerir el mercado. Esto también puede sugerir el tipo de organización que mejor puede proporcionar estos productos y servicios. Como observó una organización de red internacional durante las consultas del Libro Azul: “Una postura política en favor de los pobres se debe basar en el conocimiento y entendimiento del sector para evitar el riesgo de que un gobierno introduzca medidas que afecten el desarrollo de las microfinanzas en vez de ayudarlo.”
- Análisis de las restricciones. Obtener una comprensión completa de las restricciones y las oportunidades para realizar esta visión es un paso fundamental en la construcción de una estrategia nacional. ¿Dónde están los cuellos de botella? ¿Cuáles son las restricciones? ¿Qué cambios se requieren? Estas restricciones pueden encontrarse a niveles de política, legislación, reglamentaciones, y pautas. También puede haber restricciones en infraestructura, comunicaciones, y tecnología. Además, las limitaciones institucionales y humanas pueden restringir gravemente el desarrollo del sector financiero. Cada una de estas áreas se puede moldear mediante el desarrollo del sector financiero de la corriente principal y su infraestructura, el desarrollo institucional y humano general en un país, y la habilidad de los clientes de ejercer la demanda para los servicios financieros.
- Colaboración con los socios externos. Esta colaboración puede ser un medio importante de reforzar la capacidad analítica y las opciones de política de prueba contra los puntos de

vista y experiencias internacionales y la práctica legítima. Los Programas de Evaluación del Sector Financiero del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial se están convirtiendo cada vez más en los vehículos adecuados para evaluar las dimensiones del “desarrollo” del sector financiero. Además, los actores interesados nacionales pueden desear consultar las recomendaciones, las pautas y las conclusiones trazadas por las diferentes instituciones y redes internacionales. Existen varias referencias importantes en la mejor práctica internacional (véase el Recuadro VIII.1).

- **Movilización del apoyo técnico y financiero de los socios de desarrollo.** Esta movilización permite la construcción de trabajo analítico adicional y capacidad. Puede introducir innovación y ayudar a proporcionar financiación para la infraestructura y las instituciones. Sin embargo, no puede reemplazar la visión y el compromiso de las autoridades nacionales.

Cómo construir una visión, una política y una estrategia compartidas

- **Movilizar a quienes elaboran la política y a la amplia gama de actores interesados y fomentar su propiedad de un proceso de diálogo.** Un diálogo nacional debe incluir: ministros y funcionarios de alto rango del gobierno; reguladores y supervisores; parlamentarios clave; asociaciones del gobierno local y líderes; redes de microfinanzas y otras asociaciones profesionales; toda la gama de instituciones financieras del sector público y privado que buscan proporcionar servicios financieros incluyentes; académicos y expertos independientes involucrados en áreas tan diversas como la alfabetización financiera y la investigación financiera; instituciones que brindan servicios de infraestructura financiera; y representantes de instituciones que hablan por las empresas pequeñas y los hogares usuarios de los servicios financieros. Finalmente, también se deben involucrar instituciones financieras internacionales y agencias de donantes. Cada uno de estos grupos tiene perspectivas y experiencias diferentes sobre los asuntos que se tienen a mano que deben permitir un diálogo informado respaldado por hechos y conocimiento del sector financiero.
- **Cómo construir una visión compartida.** Ésta debe ser una visión de lo que sería un sector financiero nacional competitivo, diversificado e inclusivo en 10 años y más. Los actores interesados al nivel nacional deben definir cómo se verá el sector financiero del país comparado a donde se encuentra hoy.
- **Análisis de opciones de política y formulación de la política.** La estrategia nacional debe construirse específicamente sobre una evaluación y un análisis claros de opciones de la política hechos específicamente a la medida de un contexto nacional particular. Estas opciones se deben basar en la experiencia global y en las mejores prácticas y deben basarse en la consideración fundamental del rol apropiado tal como se visualiza para el Estado. La estrategia debe establecer las acciones que se requieren para resolver los problemas de la política, establecer los marcos políticos apropiados, y establecer políticas eficaces.

Recuadro VIII.1

Documentos de referencia claves sobre las buenas prácticas internacionales en el acceso a las finanzas

Principios clave de microfinanzas (CGAP, 2004)

El CGAP desarrolló 11 principios clave de microfinanzas. Éstos fueron endosados por los 31 donantes miembros de CGAP y endosados además por el Grupo de Ocho líderes en la Cumbre G-8 el 10 de junio de 2004. Encuentre más información en: <http://www.cgap.org/keyprinciples.html>.

Construcción de sistemas financieros inclusivos: Pautas de los donantes sobre la buena práctica en las microfinanzas (CGAP, 2004)

Las pautas de los donantes sobre las microfinanzas proporcionan una guía práctica para el personal de los donantes sobre cómo interactuar mejor, y apoyar a los diversos actores en las microfinanzas. A través de un proceso altamente participativo, que incluye los comentarios de 20 miembros donantes de CGAP y otras 10 organizaciones e individuos de la sociedad civil, los autores buscaron equilibrar todos los puntos de vista para actualizar las Pautas del Donante. Encuentre más información en: <http://www.cgap.org/docs/donorguidelines.pdf>.

Construcción de sistemas financieros domésticos que trabajan para la mayoría (Women's World Banking, 2004)

En abril de 2005, el Women's World Banking convocó al Grupo Especialista sobre Mujeres y Finanzas 1994, del cual forman parte los miembros del Grupo de Asesores del Año Internacional de Microcrédito. El resultado es *Building Domestic Financial Systems that Work for the Majority*, un documento de consenso general que trata los logros primarios de los últimos 10 años y los retos para los próximos diez. También estableció la necesidad de construir sistemas financieros a nivel de país que trabajan para la mayoría pobre, las acciones clave que se requieren para construir capacidad minorista, los papeles clave que los actores globales necesitan desempeñar, la visión compartida del grupo para los próximos 10 años y las acciones clave para los próximos tres años. Encuentre más información en http://www.swwb.org/English/PDF/Expert_Group_Booklet.pdf.

Acceso a la Resolución de las Finanzas (World Savings Banks Institute, 2004)

En su Acceso a la Resolución de las Finanzas, los miembros del World Savings Banks Institute hacen un llamado a quienes elaboran la política, para que faciliten el acceso a las finanzas a través del reconocimiento de la importancia de acceso a los servicios financieros, y su impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y el conjunto de políticas correspondiente. La Resolución anima el apoyo por la recolección y análisis de información sobre los "desbancarizados" y por construir la educación financiera, fortalecer la gobernabilidad corporativa y ampliar y refinar los arreglos institucionales. Encuentre más información en: <http://www.savings-banks.com>.

- **Reconocimiento de la variación en las opciones de la política entre los países.** Las opciones de la política cambian con el tiempo dentro de un país. Esto puede deberse a los cambios en el grado de desarrollo del sector financiero o a los cambios en las circunstancias, gobiernos, u objetivos de la política. En algunos escenarios con sectores financieros menos desarrollados, los asuntos para debatir empiezan con amplias consideraciones de la política. En estos casos puede ser prematuro discutir una legislación y una reglamentación específicas. En otros escenarios rurales, la política puede enfocarse más rápidamente en medidas detalladas.

Implementación

- **Implementación y revisión continua.** Los gobiernos exigen compromiso, energía, habilidades y espacio político para implementar la política. El cambio de política tiene lugar durante años, no meses, y requiere que los actores interesados monitoreen los logros y correcciones a medida que avanza el proceso. Los mecanismos y procesos que asumen la revisión, supervisión, y evaluación regular de los planes nacionales de implementación son por lo tanto críticos para su éxito a largo plazo. La implementación requiere de inversiones en las áreas estratégicas más importantes: el desarrollo de un ambiente de política apropiada que incluya el ambiente legal y regulador, la “profesionalización” del sector incluyendo el apoyo para el desarrollo de la infraestructura financiera y proveedores de servicios financieros fuertes.

Consideraciones importantes del proceso

Ninguna de las partes puede desarrollar una estrategia nacional eficaz aisladamente. Los diálogos de los múltiples actores interesados que reúnen al gobierno, al Banco central, a las autoridades de reglamentación y supervisión, a toda la gama de instituciones financieras, a las asociaciones, a expertos académicos, a la sociedad civil, a los donantes, a los inversionistas y al sector privado pueden facilitar la comprensión de las restricciones y el desarrollo de una estrategia nacional. Esta dimensión de múltiples actores interesados no se puede enfatizar de manera excesiva: es más probable que el cambio de política ocurra cuando hay una masa crítica de instituciones e intereses con las mismas preocupaciones, que desean actuar juntas. El valor de la acción concertada debería eliminar las preocupaciones de competencia entre los actores interesados. En las palabras de un participante en la Reunión Global del Libro Azul: “El desarrollo del sector financiero es un proceso local con aceptación y propiedad local.”

Al mismo tiempo, los ministerios de finanzas y los Bancos centrales tienen que ser el escenario central. Esto se trata del desarrollo del sector financiero. El liderazgo nacional y el campeonato a los niveles más altos del proceso son vitales. Debe haber un compromiso y una propiedad extensos tanto a nivel político como técnico de los ministerios de finanzas, los ministerios de línea, los bancos centrales y los supervisores bancarios. Como tal, el proceso reconoce más de una perspectiva técnica; acepta que la agenda de la política debe a menudo, establecerse primero y luego revisarse e incluso rechazarse cuando sea apropiado. Muchos individuos diferentes deben ser involucrados, y siempre se requiere un foro para la interacción abierta y el

Recuadro VIII.2

Senegal: Construyendo una visión para un sector financiero inclusivo

El Contexto

Desde que surgió a principios de 1990, el sector de las microfinanzas en Senegal ha estado creciendo rápidamente. Desde finales de 2003, había 510.883 clientes, una cartera de crédito de CFAF 57.800 millones, y una cartera de ahorro de CFAF 42.990 millones. Hoy, hay más de 600 instituciones financieras descentralizadas autorizadas (cooperativas básicas, grupos de ahorro y crédito e instituciones que han firmado la convención cadre). Tres tipos de instituciones se encuentran incluidas en el sector de las microfinanzas de Senegal: 1) cooperativas de crédito para las cuales el ahorro es un prerrequisito para obtener un préstamo y qué sólo tratan con sus miembros; 2) las instituciones de préstamo directo; y 3) ONG o proyectos con un componente de crédito.

La Unidad de Microfinanzas del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de los Estados Africanos Orientales (BCEAO por su sigla en inglés) supervisa el sector en general. Las cooperativas de crédito operan bajo la llamada "Ley de PARMEC" (Ley No. 95-03 de 5 de enero de 1995 y su decreto 97-1106 de 11 noviembre de 1997). Otros tipos de IMF firman convenciones de marco quinquenal renovables. En 2003, se creó el Ministerio encargado de las PYMES, Women's Entrepreneurship and Microfinance, con la meta de promover el sector.

Fortalezas y debilidades

El sector de las microfinanzas de Senegal tiene varias fortalezas, que incluyen:

- La clara voluntad del Gobierno para animar el surgimiento del sector;
- La existencia de un marco legal y regulador supervisado y monitoreado por el Ministerio de Economía y Finanzas y por el Banco Central;
- El Ministerio de PYMES, Women's Entrepreneurship and Microfinance, encargado de promover y desarrollar el sector y traducir la visión en programas y en un plan de acción;
- La existencia de una asociación dinámica de MFI (APIMEC);
- El compromiso de los donantes a apoyar más las actividades de promoción y supervisión de instituciones básicas y de ápice, junto con el plan de acción.

A pesar de esas fortalezas, se anotan algunas debilidades, así:

- Falta de una visión clara y compartida sobre la evolución potencial del sector y su posicionamiento en la economía nacional;
- Debilidad en las opciones y procedimientos estratégicos para llevar a cabo operaciones de microfinanzas;
- Funcionalidad insuficiente de los mecanismos de monitoreo, control y seguimiento internos y externos, a pesar del considerable crecimiento del sector en términos de geografía y operaciones de las IMF;

- Insuficiencia del marco regulador para el modelo operacional e institucional de algunos proveedores de servicios financieros;
- Falta de profesionalismo, especialmente en lo que respecta a las habilidades técnicas que se requieren para la recolección, procesamiento y producción de datos relacionados a la gobernabilidad interna de las MFI y supervisión del sector; y
- Falta de recursos financieros apropiados para la promoción del sector.

Enfoque de desarrollo del sector

Desde noviembre de 2003, los actores clave interesados en Senegal se han comprometido en un enfoque más detallado y refinado de desarrollo del sector financiero basado en una visión común claramente articulada. La visión se formula de la siguiente manera: "Tener un sector de microfinanzas viable y sostenible, integrado al sector financiero, diversificado e innovador, que asegure una cobertura satisfactoria de la demanda del país y que opere dentro de un marco legal, regulador, fiscal e institucional apropiado y conducente." Con base en esta visión, los actores interesados han preparado una política y han desarrollado una nueva estrategia y un plan de acción.

Los actores interesados clave y los socios internacionales designaron a UNCDF para que sirva de facilitador y lidere el proceso de endosar la estrategia nacional y organizar la mesa redonda de los donantes para financiación. El proceso incluyó los siguientes pasos:

- Evaluación de país participativo, de múltiples actores interesados;
- Endoso de los resultados de la evaluación por los actores interesados clave;
- Desarrollo de la política y la estrategia nacional;
- Diseño del plan de acción y su presupuesto;
- Diálogo entre los actores interesados y la distribución de roles; y
- Promulgación del Proyecto de Ley o Decreto para poner en vigencia el documento.

Con base en la visión, se definieron cuatro ejes estratégicos:

- Mejoramiento del marco legal y regulador;
- Provisión viable y sostenible de productos y servicios apropiados, diversificados y crecientes, particularmente en las áreas que todavía no cubren las IMF profesionales;
- Fortalecimiento de la colaboración entre los bancos comerciales y las IMF para la financiación de las PYMES; y
- Establecimiento del marco institucional para una estructuración y coordinación efectiva del sector e implementación eficaz de la Estrategia Nacional de Microfinanzas (MFNS).

El Gobierno de Senegal aprobó la estrategia nacional en 2005. En abril de 2005 se organizó una mesa redonda que reunió a todos los actores interesados, incluso los donantes, para concluir los detalles sobre la financiación y la implementación del plan de acción. Se espera movilizar aproximadamente 40 millones de dólares EE.UU., con el apoyo de donantes que incluyen a CGAP, UNCDF, SIDA, KfW, AFD, IFAD, GTZ, PNUD, CIDA y BCEAO. Siguiendo las conclusiones y recomendaciones de la Mesa redonda de donantes, se han lanzado dos estudios específicos para definir los mecanismos de financiación y las modalidades de implementación de la estrategia nacional.

Fuente: UNCDF.

US\$1 = 520 CFAF.

debate. Senegal nos da un ejemplo de un profundo proceso consultivo que tuvo lugar durante muchos meses, tanto a nivel regional como nacional, llevando a la adopción de una estrategia de microfinanzas nacional (véase el Recuadro VIII.2).

En apoyo de este proceso, sería muy valioso adquirir un cuadro integral de la inclusión financiera y rastrear los indicadores estadísticos de cambios en el grado de inclusión con el tiempo. La mayoría de los países no han recopilado este tipo de datos, que generalmente requieren de un estudio sustancial y caro de los hogares para el inventario inicial complementado por la recopilación de datos para compilar indicadores estadísticos seleccionados. Sin embargo, como parte de las actividades durante el Año Internacional del Microcrédito, el Banco Mundial ha encabezado un esfuerzo multilateral para ayudar a desarrollar un marco sólo para la compilación de dichos datos (Banco Mundial, 2005, b)), y ha propuesto un conjunto mínimo de conceptos centrales que las encuestas de los hogares sobre el uso de los servicios financieros deben intentar medir (Banco Mundial, 2005, a)).

Un trabajo reciente de CGAP ha mostrado que en muchos casos, las microfinanzas nacionales o las estrategias de inclusión financiera, fueron iniciadas, desarrolladas y financiadas por los donantes. Aunque este apoyo es valioso, el apoyo de los donantes es mucho más valioso dado que opera en base a las prioridades establecidas por los actores interesados nacionales. Este principio se personifica en *Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance* (CGAP, 2004, a)) que construye sobre el compromiso de los donantes a la buena práctica y a la armonización de los donantes para aumentar la efectividad del donante. Ésta es de hecho una buena base para una sociedad eficaz para el desarrollo en general y para construir sectores financieros incluyentes en particular.

El diálogo a todos los niveles debe ser permanente. Una revisión periódica del avance y los ajustes en la estrategia basada en las experiencias ganadas elevará la confianza de que la estrategia va a permanecer sobre fundamentos legítimos y ayudará a lograr un sector financiero genuinamente inclusivo.

Conclusión

Los países en desarrollo necesitan diseñar estrategias apropiadas para aumentar el acceso a los servicios financieros por parte de todos los segmentos de la población. También deben convertir sus estrategias en medidas de política eficaces y planes de implementación. Esto significa que múltiples actores interesados deben trabajar juntos para diseñar estas estrategias y determinar las mejores maneras de organizar su implementación. Dicho esfuerzo entraña la cooperación de toda la gama de gobiernos, instituciones financieras, organizaciones de la sociedad civil, socios de desarrollo, y el sector privado. Y exige a todos los actores interesados asegurarse que se enfoque la atención adecuada en la inclusión financiera en el largo plazo.

Nosotros creemos que el pago a un enfoque en la inclusión financiera en los países en desarrollo es muy alto. Enriquecerá al sector financiero global. Al aumentar las oportunidades económicas de las personas pobres y de bajos ingresos, ayudará a que el desarrollo económico sea más amplio, más profundo y más inclusivo. El crecimiento económico compartido y sostenido ayuda a apoyar la estabilidad política y el progreso social. Pero más que todo, el desarrollo inclusivo del sector financiero aumentará los ingresos, construirá activos financieros, y le dará poder y enriquecerá las vidas de millones de hogares actualmente excluidos de la oportunidad económica. Éste es el objetivo final de este esfuerzo.

REFERENCIAS

- Abrams, Julie & T. Farrington. 2002. "The Evolving Capital Structure of Microfinance Institutions." *Microenterprise Development Review*, Vol. 5., No. 2. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, December.
- Ahmed, Mosleh U, S. K. Islam, A. Quashem & N. Ahmed. 2005. "Health Microinsurance: A Comparative Study of Three Examples in Bangladesh." *Good and Bad Practices, Case Study No. 13*. Washington, D.C.: CGAP Working Group on Microinsurance, September.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz & J. Morduch. 2004. "Microfinance: Where Do We Stand?" In *Financial Development and Economic Growth: Explaining the Links*. Charles Goodhart ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz & J. Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge: MIT Press.
- Asian Development Bank. 2005. "Special Theme: The Changing Face of the Microfinance Industry: Building Inclusive Financial Systems for the Poor." *Asian Development Bank Annual Report, Technical Paper No. 14*. Washington, D.C.: Asian Development Bank.
- Bank for International Settlements, 2005. *Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations*. Consultative Document. Basel: BIS, July.
- Barth, James R., G. Caprio & R. Levine. 2006. *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. Cambridge: Cambridge University Press. Forthcoming.
- Blacklock, Carolyn. 2005. "Rural Banking, Fiji: How ANZ Bank Is Creating Financially Inclusive Markets and Banking the Unbanked." Presentation to ADB Microfinance Week organized by the Asian Development Bank in Manila, 14-18 March.
- Boon, Hans. 2004. *Guiding Principles for the Reform of Postal Financial Services*. Berne: Universal Postal Union.
- Brinsden, John. 2005. "Creating a Virtuous Triangle: Government, Development Agencies and the Private Sector in Microfinance." *Microfinance Matters*. Issue 10. New York: United Nations Capital Development Fund, March.
- Caprio, Gerard, P. Honohan & D. Vittas. 2002. *Financial Sector Policy for Developing Countries: A Reader*. Washington, D.C.: World Bank.
- Centre for Social Science Research (CSSR) and FinMark Trust. 2005. "Financial Diaries: Findings in Brief." Available on The Financial Diaries Website: www.financialdiaries.com
- CGAP. 2003. "Preliminary Donor Guidelines for Supporting Microinsurance." *Working Group on Microinsurance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2004. "Microfinance Institutions Moving into Financing for Agriculture." *Information Note on Microfinance and Rural Finance*. No. 2. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.

- CGAP. 2004. *Key Principles of Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story so Far." *Occasional Paper*, No. 9. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, September.
- CGAP. 2004. "The Impact of Interest Rate Ceilings on Microfinance." *Donor Brief*, No. 18. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, May.
- CGAP. 2004. "Financial Institutions with a 'Double Bottom Line': Implications for the Future of Microfinance." *Occasional Paper*, No. 8. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, July.
- CGAP. 2004. *Uganda Microfinance Effectiveness Review*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, October.
- CGAP. 2005. *Madagascar Country Level Effectiveness and Accountability Review*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, October.
- Chowdri, Siddhartha H. 2004. *Downscaling Institutions in Competitive Microfinance Markets: Reflections and Case Studies from Latin America*. Toronto: Calmeadow.
- Christen, Robert Peck. 1997. *Banking Services for the Poor: Managing for Financial Success*. Boston: ACCION International.
- Claessens, Stijn. 2005. "Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives." Paper presented at the Fifth Services Experts Meeting on Universal Access, Paris, 3-4 February, organized by the OECD and the World Bank.
- Clark, Heather. 2005. *When There Was No Money: Building ACLEDA Bank in Cambodia's Evolving Financial Sector*. Heidelberg: Springer Berlin.
- Cohen, Monique & M. J. McCord. 2003. "Financial Risk Management Tools for the Poor." *MicroInsurance Centre Briefing Note*, No. 6. Nairobi: MicroSave-Africa.
- Cohen, Monique & J. Sebstad. 2003. *Reducing Vulnerability: The Demand for Microinsurance*. Nairobi: MicroSave Africa.
- Cohen, Monique & J. Sebstad. 2005. "Reducing Vulnerability: The Demand for Microinsurance." *Journal of International Development*, Vol. 17, Issue 3: 397-474. John Wiley and Sons Ltd.
- Daley-Harris, Sam. 2005. *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2005*. Washington, D.C., Microcredit Summit Campaign.
- Development Finance Forum. 2004 *Capital Plus: The Challenge of Development in Development Finance Institutions*. Chicago: Development Finance Forum, January.
- DFID. 2005. "Banking the Underserved: New Opportunities for Commercial Banks" *Policy Division Working Paper*. London: DFID.
- Emerging Market Economics, Ltd. 2005. "Financial Access Indicators Stocktake." *A Paper for the Department for International Development*. Revised Version. London: Emerging Markets Economics, April.
- Engelhardt, Werner. 1993. "Bemerkungen zur Entstehung und Entwicklung von Kreditgenossenschaften Und zur Interpretation ihres Grundauftrags." *ZfG (Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesens)* Vol. 43.

- Fernando, Nimal A. 2003. *Mibanco, Peru: Profitable Microfinance Outreach, with Lessons for Asia*. Manila: Asian Development Bank.
- Fernando, Nimal A. 2004. *A Micro Success Story? Transformation of Non-Government Organizations into Regulated Financial Institutions*. Manila: Asian Development Bank, Regional and Sustainable Development Department, June.
- FinScope SA. 2004. *Survey Presentation*. Woodlands: FinMark Trust.
- G:ENESIS Analytics. 2004. *A Policy Lens to View Financial Regulation*. Report for FinMark Trust. Johannesburg: G:ENESIS Analytics, December.
- G:ENESIS Analytics. 2004. *A survey of the SADC region: SA Financial Institutions, Regional Policies and Issues of Access*. Johannesburg: G:ENESIS Analytics.
- Gibbons, David S. & J. W. Meehan. 2000. *The Microcredit Summit's Challenges: Working Towards Institutional Financial Self-Sufficiency While Maintaining a Commitment to Serving the Poorest Families*. Washington, D.C.: Microcredit Summit.
- Gomez, Arelis, G. Tabares & R. Vogel. 2002. "Regulation and Supervision of Microfinance Activities: The Bolivian Case Study." *Microenterprise Best Practices*. Bethesda: DAI, November.
- Gonzalez-Vega, Claudio. 2003. "Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions." Paper presented for the conference "Paving the Way Forward: An International Conference on Best Practices in Rural Finance." Washington, D.C., 2–4 June.
- Goodhart, Charles, P. Hartmann, D. Llewellyn, L. Rojas-Suarez & S. Weisbrod. 1998. *Financial Regulation: Why, How and Where Now?* London and New York: Routledge.
- Goodwin-Groen, Ruth. 2003. "Success in Rural Savings: How GTZ and BAAC Expanded Savings Services in Thailand." *Donor Good Practice Case Study*, No. 1. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Guillamon, Bernardo, K. Murphy & S. Abreu. 2000. *Risk Mitigation as a Cost-effective Micro-finance Strategy: Case Study: IDB-Peru Global Micro-Enterprise Credit Program*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Helms, Brigit & X. Reille. 2004. "Interest Rate Ceilings and Microfinance: The Story So Far." *CGAP Occasional Paper*, No. 9. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, September.
- Hernandes, Roberto & Y. Mugica. 2003. *What Works: PRODEM FFP's Multilingual Smart ATMs for Microfinance — Innovative Solutions for Delivering Financial Services to Rural Bolivia*. Washington, D.C.: World Resources Institute.
- Herrera, Carlos & B. Miranda. 2004. "COLUMNA: Guatemala." *Good and Bad Practices Case Study No. 5*. Washington, D.C.: CGAP Working Group on Microinsurance, December.
- Honohan, Patrick. 2004. "Measuring Microfinance Access: Building on Existing Cross-Country Data." Prepared for the UNDP, World Bank and IMF Workshop on Data on the Access of Poor and Low Income People to Financial Services, Washington, D.C., 26 October.

- Honohan, Patrick. 2004. "Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues." *Working Paper*, No. 43. Washington, D.C.: World Bank.
- ILO. 2004. "Promoting Youth Employment through the Development of Entrepreneurship in the Arab Countries." Paper for ILO Tripartite Meeting of Experts on Youth Employment in the Arab States, Amman, Jordan, 6-8 April.
- IMF. 2005. *Approaches to a Regulatory Framework for Formal and Informal Remittance Systems: Experiences and Lessons*. Washington, D.C.: IMF.
- Inter-American Development Bank. 2004. *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending: Report on Economic and Social Development in Latin America*. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Isern, Jennifer, R. Deshpande & J. van Dorn. 2005. "Crafting a Money Transfers Strategy: Guidance for Pro-Poor Financial Service Providers." *CGAP Occasional Paper*. No. 10. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, March.
- Ivatury, Gautam and J. Abrams. 2005. "The Market for Foreign Investment in Microfinance: Opportunities and Challenges." *CGAP Focus Note*. No. 30. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, August.
- Jacob, Katy, S. Su, S. L.W. Rhine & J. Tescher. 2005. *Stored Value Cards: Challenges and Opportunities in Emerging Markets*. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago.
- Jones, Howard, O. Sakyi-Dawson & N. Harford, eds. 2000. "Linking Formal and Informal Financial Intermediaries in Ghana: Conditions for Success and Implications for RNR Development." *Natural Resource Perspectives*. No. 61. London: Overseas Development Institute (ODI).
- Kaddaras, James & E. Rhyne. 2004. *Characteristics of Equity Investment in Microfinance*. Council of Microfinance Equity Fund. Boston: ACCION International.
- Kingdom of Cambodia. 2001. *Financial Sector Blueprint*. Manila: Asian Development Bank.
- Kumar, Anjali. 2005. *Access to Financial Services in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank.
- Lennon, Barry & D. C. Richardson. 2002. "Teaching Old Dogs New Tricks: The Commercialization of Credit Unions." *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Long, Millard. 2005. "Some Outstanding Questions in Micro-Finance." Paper prepared for the *Global Meeting on Building Inclusive Financial Sectors*. Geneva, 4-5 May.
- Lopez, Cesar & E. Rhyne. 2003. "The Service Company Model: A New Strategy for Commercial Banks in Microfinance." *InSight*. No. 6. Boston: ACCION International, September.
- Marconi, Reynaldo & P. Mosley. 2005. "Bolivia During the Global Crisis, 1998-2004: Towards a Macroeconomics of Microfinance." *Sheffield Economic Research Paper Series*, No. 200507. Sheffield: Sheffield University, June.
- Marulanda, Beatriz & M. Otero. 2005. *The Profile of Microfinance in Latin America in 10 Years: Vision and Characteristics*. Boston: ACCION International, April.

- McCord, Michael & C. Churchill. 2005. "Delta Life, Bangladesh." *Good and Bad Practices Case Study*. No. 7. Washington, D.C.: CGAP Working Group on Microinsurance, February.
- McCord, Michael & S. Osinde. 2003. *The Supply of Microinsurance in East Africa*. Nairobi and Memphis: MicroSave-Africa and The MicroInsurance Centre.
- Morduch, Jonathan & S. Rutherford. 2003. "Microfinance: Analytical Issues for India." Forthcoming in Priya Basu (ed.) *India's Financial Sector: Issues, Challenges and Policy Options*. New York: Oxford University Press.
- Morduch, Jonathan. 2005. "Smart Subsidies for Sustainable Microfinance." *Finance for the Poor*, Vol. 6, No. 4. Manila: Asian Development Bank.
- Müller, J.O. 1986. *Les associations primitives d'épargne et de crédit basées sur le principe de l'autonomie pour vaincre la pauvreté et la sujétion en Allemagne: les exemples types selon Schultze-Delitzsch et Raiffeisen*. Bonn, Germany: DSE (German Foundation for International Development), DGRV (German Cooperative and Credit Union) and BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development).
- Nathan, Okurut Francis, B. Margaret & M. Ashie. 2004. *Microfinance and Poverty Reduction in Uganda: Achievements and Challenges*. Kampala: Economic Policy Research Centre, April.
- Peachey, Stephen & A. Roe. 2004. *Access to Finance: A Study for the World Savings Banks Institute*. Oxford: Oxford Policy Management, October.
- Peachy, Stephen & A. Roe. 2005. *Access to Finance: Measuring the Contributions of Savings Banks*. Brussels: World Savings Banks Institute, September.
- Rajan, Raghuram & L. Zingales. 2003. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*. New York: Random House Publishing.
- Rhyne, Elisabeth. 2001. *Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew and Came of Age in Bolivia*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Rhyne, Elisabeth. 2001. "Crisis in Bolivian Microfinance." *Monday Developments*. Washington, D.C.: InterAction.
- Robinson, Marguerite. 2001. *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.
- Rudjito and M. Nazirwan. 2004. "Building Inclusive Financial Sectors to Achieve the Millennium Development Goals: The Case of Indonesia." Paper presented by Bank Rakyat Indonesia to the High-Level Roundtable on the Launch of the International Year of Microcredit 2005, 18 November, New York.
- Rutherford, Stuart L. 2003. "Microfinance's Shifting Ideals." Presentation for the Asian Development Bank Institute, Tokyo, 5 December.
- Rutherford, Stuart L. 2004. "Money Talks." *Journal of Microfinance*, Vol. 5, No. 4. Provo: Brigham Young University.
- Rutherford, Stuart L. 2004. "Grameen II: At the End of 2003." Paper written for MicroSave. Kampala: MicroSave-Africa.

- Ruthven, Orlanda. 2001. "Money Mosaics: Financial Choice and Strategy in a West Delhi Squatter Settlement." *Finance and Settlement, Finance and Development Research Programme Working Paper*. No. 32. Manchester: IDPM University of Manchester.
- Scher, Mark J. & N. Yoshino, eds. 2004. *Small Savings Mobilization and Asian Economic Development: The Role of Postal Financial Services*. New York: M.E. Sharpe.
- Schneider-Moretto, Louise. 2005. "Tool for Developing a Financial Risk Management Policy." *Financial Management Series*, Tool No. 1. New York: Women's World Banking.
- Srivastava, Pradeep & P. Basu. 2004. "Scaling Up Access to Finance for India's Rural Poor." Paper presented at Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference, Shanghai, 25-27. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank.
- Stephens, Blaine. 2005. "Sustainability in Sight: An Analysis of MFIs that Became Sustainable." *MicroBanking Bulletin*. Issue No. 10. MicroBanking Bulletin Website at www.mixmbb.org/en/mbb_issues/10/Articles/Bulletin%20Highlights.pdf
- Stockhausen, Joachim von. 1995. "Kreditgenossenschaften und Sparkassen in Entwicklungsländern — ihr Gemeinsames liegt im Trennenden." *ZfG (Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen)* Vol. 45. Heft 1.
- Swarup, Dharendra & A. Bhattacharya. 2004. "The National Savings Organization and the Status of Small Savings in India." In *Small Savings Mobilization and Asian Economic Development: The Role of Postal Financial Services*. Scher, Mark J. and Naoyuki Yoshino, eds. New York: M.E. Sharpe.
- Trigo Loubière, Jacques, P. L. Devaney & E. Rhyne . 2004. "Supervising and Regulating Microfinance in the Context of Financial Sector Liberalization: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico." *Report to the Tinker Foundation*. Boston: ACCION International, August.
- Uddin, Md Jashim. 2003. *Current Interest Rate and Financial Sustainability of PKSF's Partner Organisations*. Bangladesh: PKSF, December.
- United Nations. 2002. *Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March*. General Assembly (A/CONF.198/11).
- United Nations. 2005. *2005 World Summit Outcome*. General Assembly Resolution 60/1, adopted on 16 September.
- UNCDF. 2004. *Microfinance National Strategy Report for Togo*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Valenzuela, Lisa. 2002. "Getting the Recipe Right: The Experiences and Challenges of Commercial Bank Downscalers." *The Commercialization of Microfinance: Balancing Business and Development*. Bloomfield: Kumarian Press.
- VISA. 2004. *Payment Solutions for Modernising Economies*. Commonwealth Business Council and Visa. Available online at www.corporate.visa.com/md/dl/documents/downloads/me-white_paper_highlights.pdf.

- Vogel, Robert C. & T. Fitzgerald. 2000. "Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies." *IMCC / CAER II Discussion Paper No. 66*. Cambridge: Harvard Institute for International Development, May.
- Von Stauffenberg, D., J. Abrams & T. Farrington. 2004. *The Finance of Microfinance*. Washington, D.C.: MicroRate. September.
- Watchananawat, Luck. 2004. "Financial System Development in Thailand: How Can a Public Bank Contribute to Outreach in Rural Areas?" Report by BAAC Thailand for the Regional Symposium of the 48 APRACA Ex-Com Meeting in Tehran, Iran, 10 October.
- Waterfield, Charles. 2004. "Personal Digital Assistants (PDA). *CGAP IT Innovation Series*. Available on the CGAP Website at www.cgap.org/docs/IT_pda.pdf.
- Westley, Glenn. 1999. "Financial Market Policies to Reduce Income Inequality." *Facing Up to Inequality in Latin America, Social and Economic Progress in Latin America, 1989-1999 Progress Report*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- WOCCU. 2004. "A Technical Guide to Remittances: The Credit Union Experience." *WOCCU Technical Guide*, No. 4. Madison: World Council of Credit Unions, March.
- WOCCU. 2005. *2004 Statistical Report: World Wide Credit Unions*. Madison: World Council of Credit Unions, March.
- WOCCU. 2005. "The Credit Union Difference." *Credit Union World*, Vol. 7, Issue 1. Available online at www.woccu.org/pubs/cu_world/article.php?article_id=399.
- Women's World Banking. 2004. "Strategies for Financial Integration: Access to Commercial Debt." *Financial Products and Services Occasional Paper*, Vol. 1, No. 1. New York: Women's World Banking, July.
- Women's World Banking. 2004. "Foreign Exchange Risk Management in Microfinance." *Financial Products and Services Occasional Paper*, Vol. 1, No. 2. New York: Women's World Banking, July.
- Women's World Banking. 2004. "Remittances: Equity Bank Limited Builds a Successful Alliance with a Money Transfer Operator to Offer Remittance Services." *WWB Global Network for Banking Innovation in Microfinance, Innovation Brief*. New York: Women's World Banking, May.
- World Bank. 2005. "Measuring Financial Access: Outlining the Scope of Current Data Collection Efforts." *Financial Sector Vice-Presidency*. Washington, D.C.: World Bank Financial Sector Operations and Policy Department, September.
- World Savings Banks Institute. 2004. *Access to Finance Resolution*. Brussels: World Savings Bank Institute, October.
- World Savings Banks Institute. 2004. *The Provision of Microfinance Services by Savings Banks: Selected Experiences from Africa, Asia and Latin America*. Brussels: World Savings Banks Institute, October.
- Wright, Graham & L. Mutesasira. 2002. "Relative System Risks to the Savings of Poor People." *Microfinance for Poverty Reduction. Development Bulletin 57*. Canberra: Australian National University Development Studies Network, February.

- Young, R. & R. C. Vogel. 2005. "State-Owned Retail Banks (SORBS) in Rural and Microfinance Markets: A Framework for Considering the Constraints and Potential." *MicroReport*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development, January.
- Yunus, Muhammad. 2002. *Grameen Bank II: Designed to Open New Possibilities*. Dhaka: Grameen Bank.

LECTURAS ADICIONALES

- Agosin, Manuel R. 1999. "Private Finance for Development: Analytical Underpinnings and Policy Issues." In *Private Finance for Human Development*. A. Weitz & J. D. Von Pischke, eds. New York: Office of Development Studies, Bureau for Development Policy, United Nations Development Programme.
- Alamgir, Dewan A. H. & D. L. Wright. 2004. "Microcredit Interest Rates in Bangladesh: Capping v. Competition." Donors' Local Consultative Group on Finance." Unpublished Paper. Bangladesh. March 2004.
- Aldaz, Miguel, T. Miller & P. De Vasconcelos. 2004. *Improving Remittance Distribution Channels in Support of the Microenterprise Sector in the Dominican Republic*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Al-Zam Zami, Ahmed & L. Grace. 2002. *Islamic Banking Principles Applied to Microfinance, Case Study: Hodeidah Microfinance Programme, Yemen*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Ashe, Jeffrey & L. Parrot. 2002. "Impact Evaluation—PACT's Women's Empowerment Program in Nepal: A Savings and Literacy Led Alternative to Financial Institution Building." *Journal of Microfinance* Vol. 4, No. 2: 137-162. Provo: Brigham Young University.
- Asian Development Bank. 2004. "Enhancing the Efficiency of Overseas Filipino Workers' Remittances." *Final Report (ADB TA-4185-PHI)*. Manila: Asian Development Bank July.
- Barr, Michael S. 2004. "Banking the Poor: Policies to Bring Low Income Americans into the Financial Mainstream." *University of Michigan John M. Olin Center for Law & Economics Working Paper Series. Brookings Institutions Research Brief*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. September 2004.
- Barry, Albert R. 2004. "Finance and Pro-Poor Growth." *Pro-Poor Economic Growth Research Studies and Guidance Manual Activity*. Development Alternatives, Inc. and Boston Institute for Developing Economies, March.
- Bastelaer, Thierry van & H. Leathers. 2002. *Social Capital and Group Lending: Evidence from Joint Liability Seed Loans in Zambia's Southern Province*. IRIS Center, University of Maryland, November.
- Bastianensen, Johan & B. D'Exelle. 2002. "To Pay or Not to Pay: Local Institutional Difference and the Viability of Rural Credit in Nicaragua." *Journal of Microfinance*, Vol. 4 No. 2. Provo: Brigham Young University, Fall.
- Baydas, Mayada, D. Graham & L. Valenzuela. 1997. "Commercial Banks in Micro Finance: New Actors in the Microfinance World." *Microenterprise Best Practices Project Paper*. Bethesda: Development Alternatives, Inc.
- Beck, Thorsten. 2004. *Impediments to the Development and Efficiency of Financial Intermediation in Brazil*. Washington, D.C.: World Bank.

- Beck, Thorsten & A. Demirgüç-Kunt & L. Laeven & V. Maksimovic. 2004. "The Determinants of Financing Obstacles." *Policy Research Working Paper*, Series 3204. Washington, D.C.: World Bank.
- Beck, Thorsten, A. Demirgüç-Kunt, & R. Levine. 2004. "Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence." *World Bank Working Paper*, Number 3338. Washington, D.C.: World Bank, June.
- Bennett, Lynn & C. Cuevas. 1996. "Sustainable Banking with the Poor." *Journal of International Development* 8(2): 145-152. John Wiley and Son Ltd., March.
- Berger, M. 1995. "Key Issues in Women's Access to and Use of Credit in the Micro- and Small-Scale Sector." In *Women in micro- and small-scale enterprise development*. L. Dignard & J. Have, eds. London: IT Publications.
- Berling, Eric. 2004. *Review of Microfinance Rating Reports 2004. General Findings for Discussion with Rating Fund Managers and Rating and Assessment Agencies*. Microfinance Rating and Assessment Fund, Consultative Group to Assist the Poor and the Inter-American Development Bank, October.
- Besley, Timothy. 1994. "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?" *World Bank Research Observer* Vol. 9(1): 27-47. Oxford University Press.
- Bester, Hennie, D. Chamberlain & R. Hawthorne, eds. 2004. *Making Insurance Markets Work For The Poor In Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland – Scoping Study*. Prepared for FinMark Trust. Johannesburg, South Africa: G:ENISIS Analytics, 20 February.
- Biggs, Tyler, M. Raturi & P. Srivastava. 2002. "Ethnic Networks and Access to Credit: Evidence from the Manufacturing Sector in Kenya." *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol. 49, No. 4: 473-486, December.
- BMZ. 2005. *Mikrofinanzierung: Entwicklungspolitische Zielsetzung und Subventionsbedarf*. Bonn: BMZ.
- Boros, Ruxandra, U. Murray & I. Sisto. 2002. *A Guide to Gender-sensitive Microfinance*. Prepared for the International Conference on "Women's empowerment or feminisation of debt? Towards a new agenda in African microfinance" in London, 21-22 March.
- Bossone, Biagio, P. Honohan & M. Long. 2001. *Policy for Small Financial Systems*. Washington, D.C.: World Bank, February.
- Bradsma, Judith & D. Burjorjee. 2004. *Microfinance in the Arab States: Building Inclusive Financial Sectors*. New York: United Nations Capital Development Fund, October.
- Brown, Warren & C. Churchill. 1999. *Providing Insurance to Low-Income Households Part I: Primer on Insurance Principles and Products*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, United States Agency for International Development, November.
- Brown, Warren, & C. Churchill. 2000. *Insurance Provision in Low-Income Communities. Part II: Initial Lessons from Micro-Insurance Experiments for the Poor, A Discussion of Financial Products Designed to Meet the Risk-Management Needs of the Poor*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, United States Agency for International Development.

- Brugger, Ernst. 2004. "Microfinance Investment Funds: Looking Ahead." Paper presented at 2004 KfW Entwicklungsbank Financial Sector Development Symposium, Berlin, 11-12 November.
- Brusky, Bonnie. 2003. "Knowing When to Stop: The Case of UNDP Bangladesh." *Donor Good Practice Case Study*, No. 4. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Brusky, Bonnie. 2003. "From Skepticism to Success: The World Bank and Banco do Nordeste in Brazil." *Donor Good Practice Case Study*, No. 3. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Calderón, César & L. Liu. 2003. "The Direction of Causality between Financial Development and Economic Growth." *Journal of Development Economics*, Vol. 72: 321-322. Elsevier.
- Caprio, Gerald, J. A. Hanson & P. Honohan. 2001. "Introduction and Overview: The Case for Liberalization and Some Pitfalls." *Financial Liberalization: How Far, How Fast?* Caprio, Gerard, P. Honohan and J. E. Stiglitz, eds. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caprio, Gerard, & P. Honohan. 2001. "Banking Policy and Macroeconomic Stability: An Exploration." *Policy Research Working Paper 2856*. Washington, D.C.: World Bank, December.
- Caprio, Gerard, J. Fiechter, R. E. Litan & M. Pomerleano. 2004. "The Future of State-Owned Financial Institutions." *Policy Brief*, #18. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Cavazos, R., J. Abrams & A. Miles. 2004. "Foreign Exchange Risk Management in Microfinance. Financial Products and Services." *Occasional Paper Series*, Vol. 1, No. 2. New York: Women's World Banking, July.
- CGAP. 2000. *Focus on Transparency: Building the Infrastructure for a Microfinance Industry*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2001. "Resource Guide to Microfinance Assessments." *CGAP Focus Note*, No. 22. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, November.
- CGAP. 2001. "Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America." *Occasional Paper*, No. 5. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.
- CGAP. 2001. "Microfinance, Grants, and Non-financial Responses to Poverty Reduction: Where Does Microcredit Fit?" *CGAP Focus Note*, No. 20. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, May.
- CGAP. 2002. *Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervision*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2002. *Financial Transparency: A Glossary of Terms*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, December.
- CGAP. 2002. "Developing Deposit Services for the Poor: Preliminary Guidance for Donors." *Microfinance Consensus Guidelines*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- CGAP. 2003. "Financial Services for the Rural Poor." *Donor Brief*, No. 15. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, October.

- CGAP. 2004. *Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, December.
- CGAP. 2004. "How Donors Can Help Build Pro-Poor Financial Systems." *Donor Brief*, No. 17. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, February.
- CGAP. 2004. "The Role of Governments in Microfinance." *Donor Brief*, No. 19. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, June.
- Chao-Beroff, Renée. 1999. *The Constraints and Challenges Associated with Developing Sustainable Microfinance Systems in Disadvantaged Rural Areas in Africa*. New York: United Nations Capital Development Fund, March.
- Charitonenko, Stefanie, A. Campion & N. A. Fernando. 2004. *Commercialisation of Microfinance: Perspectives from South and Southeast Asia*. Manila: Asian Development Bank.
- Chaves, Rodrigo & C. Gonzalez-Vega. 1994. "Principles of Regulation and Prudential Supervision and Their Relevance for Microfinance." In *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. M. Otero & E. Rhyne. Bloomfield: Kumarian Press Library of Management for Development.
- Christen, Robert Peck, T. R. Lyman & R. Rosenberg. 2003. *Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, July.
- Christen, Robert Peck, V. Jayadeva & R. Rosenberg. 2004. "Alternative Financial Institutions: Implications for the Future of Microfinance." *Occasional Paper*, No. 8. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Churchill, Craig. 1997. *Managing Growth: The Organizational Architecture of Microfinance Institutions*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices (MBP) Project, United States Agency for International Development.
- Churchill, Craig. 2002. "Potential Roles for Donors in the Development and Promotion of Microinsurance." *Development Bulletin 57*. Canberra: The Australian National University, February.
- Churchill, Craig, D. Liber & M. J. McCord, eds. 2003. *Making Insurance Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide to Developing and Delivering Microinsurance*. Geneva: International Training Center of International Labour Office.
- Clark, Heather. 2002. *Microfinance Distance Learning Course*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Clark, Heather. 2004. *Commercial Microfinance: The Right Choice for Everyone?* Manila: Finance for the Poor, Asian Development Bank, September.
- Coetzee, Gerhard, K. Kabbucho & A. Njema. 2003. *Taking Banking Services to the People: Equity's Mobile Banking Unit*. Nairobi: MicroSave-Africa, November.
- Collins, Daryl. 2005. "Financial Diaries Project." Johannesburg: FinMark Trust, February.

- Conroy, John D. 2004. *APEC and Financial Exclusion: Missed Opportunities for Collective Action*. Washington, D.C.: World Savings Bank.
- Cracknell, David, H. Sempangi & G. A.N. Wright. 2002. *Lessons from MicroSave's Action Research Programme*. Nairobi: MicroSave-Africa, August.
- Cracknell, David & H. Sempangi. 2002. *Product Costing in Practice: The Experience of MicroSave*. Nairobi: MicroSave-Africa, June.
- Craig, Kim & R. Goodwin-Groen. 2003. "Donors as Silent Partners in MFI Product Development: MicroSave-Africa and the Equity Building Society in Kenya." *Donor Good Practice Case Study*, No. 8. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Creane, Susan, R. Goyal, A. Mushiq Mobarak, & R. Sab. 2004. "Financial Sector Development in the Middle East and North Africa." *IMF Working Paper No. 04/201*. Washington, D.C.: IMF, 1 October.
- Daley-Harris, Sam. 2004. *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2004*. Washington, D.C.: Microcredit Summit Campaign, November.
- Davignon, Gilles. 2004. *The Poor and their Risk. How to Alleviate Poverty by Reducing the Impact of Hazard? The Microinsurance Promise*. Solvay Business School, Brussels School of Management, June.
- De la Torre, Augusto & S. Schmukler. 2005. "Innovative Experiences in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand." *Latin America Regional Studies Series*. Washington, D.C.: World Bank, February.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital*. New York: Basic Books.
- Devaney, Patricia Lee, J. T. Loubière & E. Rhyne. 2004. *Supervision and Regulation in Microfinance: Lessons from Bolivia, Colombia and Mexico*. Washington, D.C.: ACCION International.
- DFID. 2004. "The Importance of Financial Sector for Growth and Poverty Reduction." *Policy Division Working Paper*. London: Department for International Development, DFID, August.
- DFID. 2005. "Do Credit Guarantees Lead to Improved Access to Financial Services? Recent Evidence from Chile, Egypt, India and Poland." *Policy Division Working Paper*. London: Department for International Development, DFID, February.
- Díaz Ortega, Enrique. 2004. *Análisis Preliminar De Situación De La Clasificación De Riesgo De Imfs En Bolivia*. International Consulting Consortium, ICC, August.
- Dileo, Paul. 2003. "Building a Reliable MFI Funding Base: Donor Flexibility Shows Results for BASIX in India." *Donor Good Practice Case Study*, No. 5. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Doyle, Morgan, M. V. Saenz-Samper & F. Bustamante, eds. 2004. *Facilitation of Access to Housing Finance for Recipients of Remittances*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Duval, Ann. 2003. "Donor Collaboration and Transparency: Standardized Donor Reporting in Uganda." *Donor Good Practice Case Study*, No. 7. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.

- Elser, L., A. Hannig & S. Wisniwski. 1999. *Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies*. Eschborn: CGAP Working Group on Savings Mobilization.
- Ferguson, Bruce W. 1999. *Microfinance of Housing: A Key to Housing the Low or Moderate-income Majority?* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, April.
- Fisher, Thomas, M. Bush, & C. Gruene. 2000. *Regulating Microfinance: A Global Perspective*. London: New Economics Foundation, December.
- Fitzgerald, Thomas & R. Vogel. 2000. "Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies." *Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper*, No. 66. Washington, D.C.: United States Agency for International Development, May.
- Fuchs, Michael & T. Beck. 2004. *Structural Issues in the Kenyan Financial System: Improving Competition and Access*. Washington, D.C.: World Bank. July 2004.
- Gallardo, Joselito. 2001. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions: The Experience in Ghana and the Philippines*. Washington, D.C.: World Bank, Financial Sector Development Department, October.
- Gibian, Craig & D. Burand. 2003. "Planning for Taxes." *Policy Monitor*, No. 3. Warsaw: Microfinance Centre for CEE and NIS, May.
- Goldstein, M., A. de Janvry & E. Sadoulet. 2002. *Is a Friend in Need a Friend Indeed?: Inclusion and Exclusion in Mutual Insurance Networks in Southern Ghana*. London: Development Studies Institute, LSE (DESTIN).
- Goodman, Patrick. 2005. *Microfinance Investment Funds: Key Features*. Luxembourg: Appui au Développement Autonome, February.
- Goodwin-Groen, Ruth. 2003. "Avoiding Apex Pitfalls: Local Initiatives Departments of Bosnia and Herzegovina." *Donor Good Practice Case Study*, No. 6. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor.
- Hannig, Alfred. 1999. "Mobilizing Microsavings: The Millennium Challenge In Microfinance." Paper presented at the *Sixth Consultative Group Meeting of CGAP* in Abidjan, 21-24 June.
- Hardy, Daniel C., P. Holden & V. Prokopenko. 2002. "Microfinance Institutions and Public Policy." *Working Paper 02/159*. Washington, D.C.: Monetary and Exchange Affairs Department, IMF.
- Hasan, Mohammed Emrul. 2003. "Implications of Financial Innovations for the Poorest of the Poor in the Rural Area Experience from Northern Bangladesh." *Journal of Microfinance*, Vol. 5, No. 2: 101-137. Provo: Marriott School, Brigham Young University.
- Hazelhurst, Ethel. 2005. *Themes arising from the Southern African Workshop on Tiered Banking Regulation*. Johannesburg: FinMark Trust, January.
- Helfer, Ricki Tigert. 2003. "Increasing Access to Financial Services While Balancing Legitimate Supervisory Interests: A Bank Regulator's Perspective." Prepared for Second Newly Independent States Policy Forum on Microfinance Law and Regulation at Krakow, Poland, 26-28 June.

- Hernández-Coss, Raúl. 2004. *Lessons from the U.S.-Mexico Remittances Corridor: Lessons on Shifting from Formal to Informal Money Transfer Systems*. Washington, D.C.: World Bank.
- Holden, Paul & S. Holden. 2004. *Foreign Exchange Risk and Microfinance Institutions: A Discussion of the Issues*. MicroRate and the Economic Research Institute, July.
- Holtmann, Martin & M. Grammling. 2003. *A Toolkit for Designing Staff Incentive Schemes*. Nairobi: MicroSave-Africa.
- Honohan, Patrick. 2003. "Avoiding the Pitfalls in Taxing Financial Intermediation." *World Bank Policy Research Working Paper*, 3056. Washington, D.C.: World Bank, May.
- Honohan, Patrick. 2004. "Financial Development, Growth, and Poverty: How Close Are the Links?" *Policy Research Working Paper Series*, 3203. Washington, D.C.: World Bank.
- Hubka, Ashley & R. Zaidi. 2005. "Impact of Government Regulation on Microfinance." *World Development Report 2005: Improving the Investment Climate for Growth and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: World Bank.
- Imboden, Kathryn. 2005. "Building Inclusive Financial Sectors: The Road to Growth and Poverty Reduction." *Journal of International Affairs*: 65-86. New York: Columbia University, Spring.
- International Housing Financial Services. 2004. *Low Income Housing Loan Servicing: South Africa*. Prepared for FinMark Trust. FannieMae Foundatio., June.
- Isern, Jennifer & D. Porteous. 2005. "Commercial Banks and Microfinance: Evolving Models of Success." *CGAP Focus Note*, No. 28. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, June.
- Ivatury, Gautam & X. Reille. 2004. "Foreign Investment in Micro-finance: Debt and Equity from Quasi-commercial Investors." *CGAP Focus Note*, No. 25. Washington. D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.
- Jansson, Tor. 2001. *Microfinance: From Village to Wall Street*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, November.
- Jansson, Tor, R. Rosales & G. D. Westley. 2004. *Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Jenkins, Hatice. 2000. "Commercial Bank Behaviour in Micro and Small Enterprise Finance." *Development Discussion Paper*, No. 741. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Jones, Howard, M. Williams, Y. Thorat & A. Thorat. 2003. "Attitudes of Rural Branch Managers in Madhya Pradesh, India, toward Their Role as Providers of Financial Services to the Poor." *Journal of Microfinance*, Vol. 5, No. 3. Provo: Brigham Young University.
- Kamau Kabbucho, C. Sander & P. Mukwana. 2003. *Passing the Buck, Money Transfer Systems: The Practice and Potential for Products in Kenya*. Nairobi: MicroSave-Africa, May.
- Kamewe, Hugues & A. Koning. 2004. *The Provision of Microfinance Services by Savings Banks: Selected Experiences from Africa, Asia and Latin America*. Brussels: World Savings Banks Institute, October.
- King, Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right." *The Quarterly Journal of Economics* 108(3): 717-37. Cambridge: MIT Press.

- Latin America Shadow Financial Regulatory Committee. 2004. "Small and Medium-Sized Enterprises Finance in Latin America: Developing Markets, Institutions and Instruments." *Statement No. 11*. Washington, D.C.: Latin America Shadow Financial Regulatory Committee, 8 September.
- Ledgerwood, Joanna. 1999. *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington, D.C.: Sustainable Banking with the Poor Project, World Bank.
- Levine, Ross, N. Loayza & T. Beck. 2004. "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes." *World Bank Policy Division Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank, August.
- Levy-Yeyati, Eduardo, A. Micco & U. Panizza. 2004. *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, November.
- Littlefield, Elizabeth, J. Morduch & S. Hashemi. 2003. "Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?" *CGAP Focus Note 24*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, January.
- Littlefield, Elizabeth & R. Rosenberg. 2004. "Microfinance and the Poor, Breaking Down Walls Between Microfinance and Formal Finance." *Finance and Development*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, June.
- Loewe, Markus, J. Ochtrop & C. Peter, eds. 2001. *Improving the Social Protection of the Urban Poor and Near-poor in Jordan: The Potential of Micro-insurance*. German Development Institute (GDI) Reports and Working Papers. Bonn: GDI, December.
- Manje, Lemmy & C. Churchill. 2002. "The Demand For Risk-Managing Financial Services In Low-Income Communities: Evidence From Zambia." *ILO InFocus Programme on Boosting Employment through Small Enterprise Development Working Paper 31*. Geneva: ILO.
- Manndorff, Hannes. 2004. "Experiences with Rural Finance in Latin America and Africa." *Insight 11*. Boston: ACCION International, August.
- Matin, Imran D. Hulme & S. Rutherford. 2002. "Finance for the Poor: From Microcredit to Microfinancial Services." *Journal of International Development*, Vol. 14: 273-294. John Wiley and Sons Ltd.
- Matin, Imran D. 2002. "Targeted Development Programmes for the Extreme Poor: Experiences from BRAC Experiments." *CPRC Working Paper*, No. 20. Manchester: Chronic Poverty Research Centre (CPRC).
- McCord, Michael, J. Isern & S. Hashemi. 2001. *Microinsurance: A Case Study of an Example of the Full Service Model of Microinsurance Provision — Self-Employed Women's Association (SEWA)*. Nairobi: MicroSave-Africa, February.
- McKee, Katharine. 2004. *Financial Development: Banking on Microenterprise*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- Miamidian, Eileen, M. Arnold, K. Burritt & M. Jacquand. 2005. "Surviving Disasters and Supporting Recovery: A Guidebook for Microfinance Institutions." *Disaster Risk Management Working Paper Series*, No. 10. World Bank and United Nations Capital Development Fund.

- Microfinance Rating and Assessment Fund. 2005. *The Microfinance Rating and Assessment Fund: Rating Fund Statistics*. Microfinance Rating and Assessment Fund, Consultative Group to Assist the Poor and the Inter-American Development Bank.
- Monetary and Financial Systems Department. 2005. *Microfinance: A View from the Fund*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, January.
- Morduch, Jonathan. 2004. *Microfinance: Transactions at the Bottom of the Pyramid*. Washington, D.C.: World Bank, October.
- Morduch, Jonathan. 2004. *Micro-insurance: The Next Revolution?* New York: New York University.
- Morduch, Jonathan & B. Haley. 2002. "Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction." *NYU Wagner Working Paper*, 1014. New York: New York University, June.
- Navajas, Sergio, J. Conning & C. Gonzalez-Vega. 2003. "Lending Technologies, Competition and Consolidation in the Market for Microfinance in Bolivia." *Journal of International Development*, Vol. 15 Issue 6: 747-770. John Wiley and Son.
- Olsen, Wendy. 2001. "Financial Exclusion, Gender, and Social Integration in Sri Lanka." Draft Paper for the *Conference on Finance and Business Development* at the University of Manchester, 5-6 April.
- Pikholz, Lynn & P. Champagne. 2002. *Toolkit for Institutional and Product Development: Risk Analysis for MFIs*. Nairobi: ShoreBank Advisory Services for MicroSave-Africa, December.
- Pikholz, Lynn, P. Champagne, T. Mugwang'a, M. Moulick, G. A. N. Wright & D. Cracknell. 2005. *Toolkit for Institutional and Product Development Risk Analysis for MFIs*. Nairobi: MicroSave-Africa and Shorebank Advisory Services, May.
- Porteous, David. 2004. *Making Financial Markets Work for the Poor*. Midrand: FinMark Trust, October.
- Porteous, David & E. Hazelhurst. 2004. *Banking on Change: Democratizing Finance in South Africa 1994-2004 and Beyond*. Cape Town: Double Storey.
- Prahalad, C.K. 2004. *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*. Philadelphia: Wharton School Publishing.
- Raghuram, Rajan G. & L. Zingales. 2003. *The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Graduate School of Business.
- Rhyne, Elisabeth & S. Holt. 1995. "Principles of Financially Viable Lending to Poor Entrepreneurs." *Microenterprise Development Brief*, No. 3. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- Robinson, Marguerite & G.A.N. Wright. 2001. "Mobilising Savings." *MicroSave Briefing Note*, No. 3. Nairobi: MicroSave-Africa.
- Rosenberg, Richard, P. Mwangi & R. P. Christen, eds. 2004. "Disclosure Guidelines for Financial Reporting by Microfinance Institutions." *Microfinance Consensus Guidelines*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor, July.

- Rosengard, Jay K. 2000. "Doing Well by Doing Good: The Future of Microfinance via Regulated Financial Institutions." Prepared for III Inter-American Forum on Microenterprise in Barcelona, Spain, 17-20 October.
- Rutherford, Stuart L., M. D. Maniruzzaman & S. K. Sinha, eds. 2004. *GRAMEEN II At the End of 2003: A 'Grounded View' of How Grameen's New Initiative Is Progressing in the Villages*. Dhaka: Grameen, April.
- Ruthven, Orlanda, M. Patole & D. Hulme. 2002. *Money Matters: Uncovering the Financial Life of the Poor in North India*. Manchester: University of Manchester.
- Sander, Cerstin, P. Mukwana & A. Millinga. 2001. *Passing the Buck, Money Transfer Systems: The Practice and Potential for Products in Tanzania and Uganda*. Nairobi: MicroSave-Africa, July.
- Sander, Cerstin. 2003. *Passing the Buck in East Africa: The Money Transfer Practice and Potential for Services in Kenya, Tanzania, and Uganda*. Nairobi: MicroSave-Africa.
- Sander, Cerstin. 2003. "Capturing a Market Share? Migrant Remittance Transfers & Commercialisation of Microfinance in Africa." Paper prepared for the Conference on Current Issues in Microfinance, Johannesburg, 12-14 August.
- Schreiner, Mark. 2002. "Aspects of Outreach: A Framework for the Discussion of the Social Benefits of Microfinance." *Journal of International Development*, Vol. 14: 591-603. John Wiley and Sons Ltd.
- Seibel, Hans Dieter . 2001. "SHG Banking: A Financial Technology for Reaching Marginal Areas and the Very Poor. NABARD's Program of Promoting Local Financial Intermediaries Owned and Managed by the Rural Poor in India." *Rural Finance Working Paper*, No A9. Rome: IFAD, March.
- Seibel, Hans Dieter. 2003. "History Matters In Microfinance." *Small Enterprise Development - International Journal of Microfinance and Business Development*, Vol. 14, No. 2: 10-12. ITDG Publishing, June.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- SIDA. 2003. *Making Markets Work for the Poor*, Stockholm: SIDA, October.
- Silva, Alex. 2004. "Exiting Microfinance Profitably: The Case of ProFund." Microfinance Gateway Website at www.microfinancegateway.org/content/article/detail/22631.
- Sinha, Sanjay & M. Patole. 2002. "Microfinance and the Poverty of Financial Services: How the Poor in India Could Be Better Served." *Working Paper*, No. 56. Manchester: IDPM University of Manchester.
- Staschen, Stefan. 2003. *Regulatory Requirements for Microfinance: A Comparison of Legal Frameworks of 11 Countries Worldwide*. Eschborn: GTZ.
- Theodore, Leslie & J. Trigo Loubiere. 2001. *The Experience of Microfinance Institutions with Regulation and Supervision: Perspectives from Practitioners and a Supervisor*. Washington, D.C.: Microenterprise Best Practices Project, United States Agency for International Development, October.
- United Nations. 1999. *World Economic and Social Survey, 1999*. New York: United Nations.

- UNCDF. 2002. *UNCDF Strategy for Policy Impact and Replication in Local Governance and Microfinance*. New York: United Nations Capital Development Fund, May.
- United Nations Commission on the Private Sector and Development. 2004. *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*. New York: United Nations Development Programme.
- Van Greuning, Hennie, J. Gallardo & B. Randhawa. 1999. *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*. Washington, D.C.: World Bank, February.
- Vasconcelos, P. de Medina, C. Novoa & C. Bueso, eds. 2004. *Regional Bolivia, Colombia, Haiti, Nicaragua and Peru: Mobilization of Remittance through Microfinance Institutions*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Vogel, Robert C. 2002. "Key Issues on Regulation and Supervision of Credit Cooperatives." *Finance for the Poor*, Vol. 3, No. 4. Manila: Asian Development Bank, December.
- Von Stauffenberg, Damian. 2001. "How Microfinance Evolves: What Bolivia Can Teach Us." *Microenterprise Development Review*, Vol. 4 No. 1. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, July.
- Weissbourd, Robert. 2002. *Banking on Technology: Expanding Financial Markets and Economic Opportunity*. The Brookings Institution Center on Urban Metropolitan Policy and the Ford Foundation, June.
- Wenner, Mark & F. J. Proenza. 2000. *Rural Finance in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, March.
- Westley, Glenn. 1994. "Financial Liberalization: Does it Work? The Case of Latin America." *Working Paper 194*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Westley, Glenn. 2001. "Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?" *Technical Paper Series*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, October.
- Wiedmaier-Pfister, Martina. 2004. *Regulation and Supervision of Microinsurance*. Eschborn: GTZ, August.
- Women's World Banking. 1995. "The Missing Links: Financial Systems That Work for the Majority." *Focus Paper No. 3*. New York: Women's World Banking, October.
- Women's World Banking. 2005. *Expert Group + 10: Building Domestic Financial Systems that Work for the Majority*. New York: Women's World Banking, April.
- Wood, Adrian & S. Spencer. 2003. "Making the Financial Sector Work for the Poor." DFID Unpublished Paper, July.
- World Bank. 2005. *Financial Sector Assessment Program – Background Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 22 February.
- Wright, Graham A.N. 1997. *Beyond Basic Credits and Savings: Developing New Financial Products for the Poor*. Nairobi: MicroSave-Africa, September.
- Wright, Graham A.N., M. Brand & Z. Northrip, eds. 2001. *Looking Before You Leap: Key Questions That Should Precede Starting New Product Development*. Nairobi: MicroSave-Africa, October.

- Wright, Graham A.N., D. Cracknell & L. Mutesasira, eds. 2003. *Strategic Marketing for MicroFinance Institutions*. Nairobi: MicroSave-Africa, February.
- Wright, Graham & P. Rippey. 2003. *The Competitive Environment in Uganda: Implications for MFIs and Their Clients*. Nairobi: MicroSave-Africa, September.
- Wright, Graham A.N. 2004. *Market Research and Client-Responsive Product Development*. Nairobi: MicroSave-Africa.



ISBN 92-1-304233-7
Sales No. S.06.II.A.3

06-33070—Mayo 2006—1,605