



INTERNATIONAL FOOD
POLICY RESEARCH INSTITUTE

sustainable options for ending hunger and poverty

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN
SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

opciones sostenibles para acabar con el hambre y la pobreza

LA BANCA PARA LOS POBRES

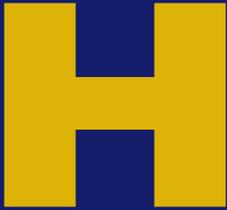
Cómo liberar los beneficios de las microfinanzas



MINISTERIO
DE CIENCIA Y
TECNOLOGÍA

INSTITUTO NACIONAL
DE INVESTIGACION Y
TECNOLOGÍA AGRARIA
Y ALIMENTARIA (INIA)

El IFPRI® agradece especialmente el apoyo recibido por parte del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), Ministerio de Ciencia y Tecnología, Madrid, España, para la traducción y la difusión de este documento.



asta los años 80, en los países en desarrollo tan sólo un puñado de instituciones ofrecía servicios de ahorro y crédito a los pobres. Hoy, las instituciones de microfinanciamiento alrededor del mundo superan las 7 mil, un nivel inimaginable hace 20 años. No obstante, si bien los servicios de microfinanciamiento han crecido, el número de pobres también ha aumentado. En el África del Sub-Sahara, alrededor del 48 por ciento de la población vive con menos de US\$1 por día. Sólo en el Sur de Asia, más de quinientos millones de personas todavía viven por debajo del nivel de pobreza. En momentos en que los diseñadores de políticas buscan programas de financiamiento novedosos que puedan ayudar a detener el crecimiento de la pobreza en ciernes, el microfinanciamiento puede ofrecer alguna esperanza, pero solamente si los diseñadores de políticas y los profesionales del desarrollo entienden los servicios que los pobres exigen, y si pueden aprender de la experiencia de aquellos programas gubernamentales y no gubernamentales que han permitido que la innovación florezca y que las necesidades particulares de los pobres se ubiquen en el primer plano.

Este resumen de política está escrito para ayudar a los diseñadores de políticas y a los profesionales a entender los servicios financieros que los pobres necesitan. Está enmarcado dentro de las lecciones aprendidas en un programa de investigación de cinco años del IFPRI, que examinó, entre otros temas, los papeles que el gobierno debe desempeñar en el suministro de servicios financieros para satisfacer las necesidades de los pobres. Las ideas que se presentan aquí están basadas en una serie de encuestas de hogares exhaustivas que se realizaron en nueve países de África y Asia: Bangladesh, Camerún, China, Egipto, Ghana, Madagascar, Malawi, Nepal y Pakistán.

El microfinanciamiento, en otra época un acto de confianza colosal para muchos gobiernos y donantes, es considerado ahora un negocio viable. La investigación del IFPRI demuestra que es más exitoso cuando el ambiente financiero general, el mecanismo de diseño y colocación y las necesidades particulares de los pobres que las instituciones de microfinanciamiento cubren se diseñan de tal forma que se ajusten bien entre sí y se refuercen mutuamente.

LOS POBRES NECESITAN MÁS QUE CRÉDITO

En una época se suponía que los pobres no tenían necesidad de servicios financieros, o que quizás necesitaban solamente crédito. Sin embargo, las condiciones bajo las cuales viven los pobres sugieren lo contrario. Para la gente pobre, el riesgo es familiar y alto. Las estrategias para manejar y confrontar el riesgo son parte de la vida diaria. La investigación y la experiencia han demostrado que la pobreza y la incertidumbre que enfrenta la gente pobre requieren de servicios financieros diversos. Solicitar préstamos ayuda a los hogares a alcanzar la seguridad alimentaria

y a aliviar la pobreza. En tiempos de estrés, los pobres necesitan pedir prestado para pagar el consumo esencial. Pero los préstamos solamente no bastan para sacar a los hogares de la pobreza. La gente pobre también requiere de servicios de ahorro, para ayudarles a manejar mejor sus recursos a través del tiempo y para permitirles planear y financiar sus inversiones. Y quizás lo más importante sea los pobres necesitan acceso a seguros para aliviar el golpe cuando, por ejemplo, un proveedor del sustento se enferma, los cultivos fracasan o los precios de sus productos caen vertiginosamente. En resumen, la demanda de los hogares pobres por servicios de microfinanciamiento ha sido subestimada significativamente. Los pobres no deberían de ser excluidos de los servicios financieros en razón del riesgo que presentan; por el contrario, los pobres necesitan servicios adicionales para mitigar ese riesgo.

AHORROS PARA SUPERAR TIEMPOS DIFÍCILES

Los servicios de ahorro son necesarios porque muchos hogares no están en posición de aprovechar el crédito para invertir en capital humano o físico para aumentar y diversificar sus ingresos. Otros hogares requieren de servicios adicionales, además del crédito, para manejar el presupuesto y los riesgos del hogar. En muchos casos, los hogares son demasiado pobres y las fluctuaciones en sus ingresos y los riesgos que enfrentan son demasiado altos como para que dependan solamente de estrategias de préstamo. Actualmente, los pobres en muchas áreas del mundo en desarrollo pagan costos de transacción enormes en sus esfuerzos por ahorrar. A pesar de esto, muchas instituciones de microfinanciamiento no ofrecen ningún servicio de ahorro.

Existe amplia evidencia de que los pobres ahorran para acumular activos para actividades futuras planeadas, tales como la educación o el matrimonio de los hijos. Los ahorros también pueden reducir el monto de crédito que un hogar tiene que

solicitar de prestamistas informales a un costo alto y pueden reducir la venta de activos a bajo costo durante períodos de emergencia. Aun más, la gente pobre puede ahorrar en forma de capital humano mejorando la salud, la alimentación y la educación. Las instituciones de microfinanciamiento, los gobiernos y los donantes necesitan reconocer que esta forma de ahorro puede producir beneficios futuros reales al aumentar la productividad y acelerar el desarrollo.

Los pobres también ahorran para ayudar a mantener su consumo ante posibles caídas del ingreso o aumentos de los gastos, debido, por ejemplo, a enfermedades. Los cambios desfavorables y las caídas en los ingresos pueden tener consecuencias graves para los hogares que están luchando por subsistir. Aun los hogares cuyo ingreso es, en promedio, adecuado pueden enfrentar inseguridad alimentaria transitoria o el riesgo de enfrentarla. Los ahorros se necesitan simplemente para mantener un consumo adecuado. Los hogares en el tercio más bajo de la escala de ingresos a veces gastan casi el 91 por ciento de su presupuesto de consumo en alimentos; no obstante, con frecuencia aun así pasan hambre. Para la gente más pobre, un golpe grande o una serie de golpes pequeños pueden conducir a reducciones considerables en la ingesta de alimentos, lo cual puede conducir a la incapacidad permanente, especialmente en los niños, y al empobrecimiento duradero de todo el hogar. Cuanto más pobre, más reacio al riesgo y más vulnerable es un hogar, más importante se torna el ahorro preventivo.

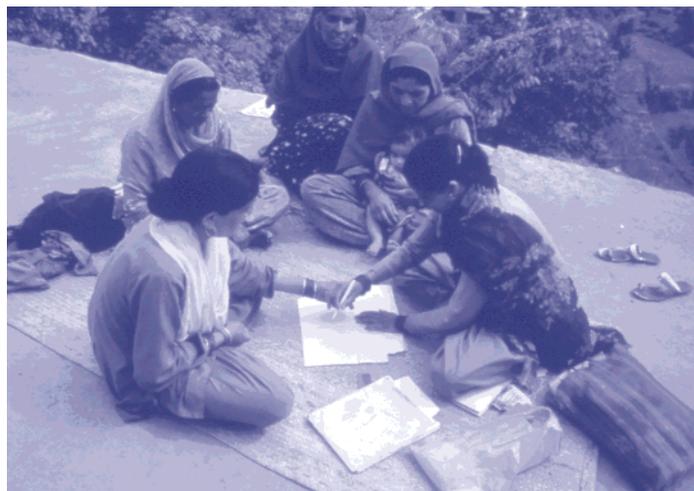
LA DEMANDA DE SEGUROS NO SATISFECHA

Además de los servicios de ahorro y crédito, los pobres necesitan seguros para protegerse de la incertidumbre. A falta de seguros, los pobres con frecuencia evitan las actividades económicas riesgosas pero potencialmente rentables y se embarcan en arreglos informales de aseguramiento o dependen de los ahorros preventivos. Algunas instituciones de microfinanciamiento han comenzado a ofrecer productos de seguros. El Comité para el Avance Rural de Bangladesh ofrece contratos de seguros de vida a las mujeres que viven por debajo del nivel de pobreza, y Nirdhan, una institución de microfinanciamiento grupal de Nepal, ofrece seguro ganadero a quienes solicitan préstamos para financiar inversiones ganaderas. Sin embargo, ejemplos como estos son relativamente raros y las instituciones de microfinanciamiento todavía tienen que explotar el potencial de innovación en servicios de aseguramiento sostenibles. De los tres servicios financieros descritos aquí, la brecha más grande entre demanda y acceso se observa en el caso de los seguros.

Los pobres enfrentan dos tipos de riesgo: el infortunio personal, tal como una enfermedad, un accidente o un robo, y el infortunio que es común para la comunidad, tal como una sequía o una inundación. Mientras que el infortunio personal afectaría solamente a unas pocas personas en una aldea al mismo tiempo, una sequía o inundación afectaría a casi toda la comunidad. Debido a estas características, el ofrecer servicios de seguros está plagado de dificultades especiales. La existencia de seguros puede hacer que la gente adopte un comportamiento más riesgoso, lo cual termina aumentando los costos para el asegurador. O, si la comunidad entera resulta afectada por una sequía, un asegurador puede tener dificultad para cumplir todos



© World Bank / Curt Carmemark



© World Bank / Anónimo

sus compromisos de pagar simultáneamente. El apoyo público para estimular las innovaciones que abordan estos problemas conducirá finalmente a rendimientos más altos de las inversiones públicas y privadas.

PROGRAMAS LOCALES PARA NECESIDADES LOCALES

Quizás el factor más importante a considerar para incrementar el acceso de los pobres a los servicios financieros es que los programas deben ajustarse al contexto de un área particular y de su población. El repetir ciegamente los programas exitosos no funciona, ya que no hay un modelo para el éxito. Un enfoque de préstamo que tiene éxito en un contexto puede no traer resultados positivos en otro.

Por ejemplo, los pobres carecen de las formas tradicionales de garantía, de manera que las instituciones de microfinanciamiento deben encontrar garantías substitutas basadas en las condiciones locales para mejorar substancialmente el acceso al crédito. De igual manera, los arreglos de pago deben estar basados en los ciclos locales de producción. Aunque el otorgamiento de préstamos colectivos y la responsabilidad conjunta han asegurado altas tasas de reembolso a bajo costo en Bangladesh y en otros países, no han sido efectivos en Malawi. El seguimiento por parte de personas del mismo grupo puede no funcionar bien

por varias razones socioeconómicas, y puede haber costos sociales como resultado de la presión ejercida por personas de la misma comunidad. En Malawi, la responsabilidad conjunta ocasionó que algunos miembros no cumplieran, más por falta de voluntad que por incapacidad para pagar. De hecho, en muchos casos, los grupos en realidad funcionaron mejor cuando no esperaban que se aplicara la responsabilidad conjunta.

Las instituciones de microfinanciamiento deberían evitar la estandarización excesiva de los servicios aun dentro de los países. Es posible que deban descentralizar la toma de decisiones y la prestación de servicios. De hecho, la innovación tendrá que consistir en gran parte en la adaptación del ambiente de la organización, la estructura y la gestión a las condiciones locales. Las instituciones de microfinanciamiento necesitarán ajustar sus servicios a los patrones ocupacionales locales, al comportamiento del ahorro y del gasto de los hogares, a la cultura, a los recursos disponibles, a las características agroecológicas, a la división del trabajo por género y a la experiencia histórica.

LAS POLÍTICAS OPORTUNAS PREPARAN EL MARCO NECESARIO

Los pobres que piden prestado —la mayoría de los cuales se encuentran en áreas rurales— enfrentan obstáculos más grandes que los no pobres que piden prestado. Con frecuencia son pequeños agricultores. Con frecuencia son mujeres. Con frecuencia carecen de servicios de educación y salud, dependen principalmente de la agricultura y tienen que mantener familias más grandes. Su pobreza se debe no solamente a la falta de acceso a los servicios financieros, sino también a la falta de acceso a la infraestructura, a los mercados, a la tecnología agrícola mejorada y a los servicios sociales tales como la salud y la educación. Es responsabilidad del gobierno el garantizar que estos elementos existan. Sin ellos, es probable que el acceso al crédito tenga un impacto insignificante sobre la pobreza.

En Malawi, por ejemplo, los agricultores que pidieron préstamos no mejoraron su situación con respecto a los que no pidieron préstamos debido principalmente a la escasez de tierra y a la falta de semillas de maíz de alto rendimiento. A estos agricultores también les resultó difícil tener ganancias debido a las condiciones de mercado relativamente pobres que encontraron para sus productos.

Si los agricultores pobres han de usar los servicios financieros para hacer utilidades y desarrollar nuevos nichos de mercado, requieren de mejor tecnología agrícola, de servicios de extensión y de mercados locales bien desarrollados que estén bien integrados con el resto de la economía. De hecho, dos de las principales razones por las cuales los más pobres no piden préstamos son: la carencia de oportunidades de inversión rentables que cubran los costos del préstamo y la incapacidad para correr el riesgo de endeudarse. Un ambiente favorable podría remediar ambos problemas.

Por lo tanto, es esencial que los gobiernos desarrollen la infraestructura necesaria en las áreas rurales, que liberalicen los mercados y que pongan en práctica otras políticas para apoyar la integración del mercado. Estos pasos también son necesarios para crear un sistema financiero rural, lo cual permitiría una mayor cobertura y servicios más baratos. En el largo plazo, las mejoras en la infraestructura, la educación y la escrituración de tierras también pueden contribuir a reducir los costos de transacción en la compra y venta de bienes.

Los diseñadores de políticas también deben establecer las condiciones en el ámbito macroeconómico que permitirán que prospere el microfinanciamiento. Las tasas de interés para préstamos deben ser estables y modestas, de tal forma que los pobres tengan incentivos para invertir. La inflación debe estar controlada y las políticas comerciales deberían estimular la producción de bienes en los cuales los pobres tienen ventaja comparativa. Si existen los insumos complementarios y el ambiente macroeconómico favorable, por lo general el crédito tendrá retornos altos. Estos factores son menos esenciales para los servicios de ahorro y seguros; sin embargo, estos servicios

RED DE INSTITUCIONES FINANCIERAS RURALES DE INDONESIA

En los años 80 en Indonesia, las unidades de aldea del banco público Bank Rakyat Indonesia fueron reestructuradas para que fueran similares a bancos privados. Adoptaron la toma de decisiones descentralizada, una orientación de utilidades, incentivos para los empleados y los clientes y otras reformas. El gobierno absorbió la totalidad de los costos de la transformación y garantizó los ahorros. Como resultado de las reformas, las sucursales del Bank Rakyat Indonesia desarrollaron nuevos servicios de ahorro y crédito.

Al mismo tiempo en que se desreguló el sector financiero, se dio mayor flexibilidad a los pequeños Bancos Populares de Crédito privados (Bank Perkreditan Rakyat, o BPR). Para 1993 estaban operando alrededor de 900 nuevos Bancos Populares de Crédito. Este sistema grande de instituciones financieras privadas adoptó nuevos métodos para llegar a las áreas rurales, tales como las vinculaciones financieras con otras instituciones e incentivos para que la gente ahorrara. Antes de la crisis financiera del Este de Asia en 1997, el sistema financiero de Indonesia, caracterizado por una fuerte participación del sector público y por las vinculaciones técnicas y financieras entre las instituciones, apoyó una gran diversidad de programas de microfinanciamiento, cooperativas y pequeños Bancos Populares de Crédito competidores y, en consecuencia, llegó a un gran número de pobres.

deben estar presentes para que los muy pobres puedan hacer la transición desde estos servicios hacia el uso del crédito con propósitos productivos.

FORTALECIMIENTO DE LAS REDES FINANCIERAS

Además de dar fondos a las organizaciones no gubernamentales (ONG) involucradas en el microfinanciamiento, el estado debe tomar la iniciativa en el desarrollo o la expansión de instituciones financieras comercialmente viables. A pesar de su creciente importancia en el campo de las microfinanzas, las ONG por sí solas no pueden generar un impacto sobre la pobreza, sino que necesitan trabajar en coordinación con los bancos comerciales más grandes que tengan redes de sucursales más amplias. El estado debe iniciar reformas novedosas a favor de los pobres en el sector bancario más amplio o apoyar asociaciones entre los bancos del estado, los bancos comerciales y las instituciones de microfinanciamiento, que hagan menos costosa la provisión de los servicios a los pobres. Muchos países tienen bancos de propiedad del estado, diseñados con el propósito especial de servir a los pobres. Sin embargo, debido a la intromisión política y la administración ineficiente, siguen sin alcanzar sus metas y, en algunos casos, han generado serias distorsiones en el sector financiero en general. La reforma de los bancos estatales garantizaría a mucha más gente el acceso a los servicios financieros y proveería estos servicios con mayor seguridad y con costos de transacción más bajos.

PROVISIÓN DEL MARCO DE REGULACIÓN

Para que las instituciones de microfinanciamiento prosperen, el gobierno debe crear el marco de políticas y leyes que les haga factible y atractivo operar en áreas rurales y brindar servicios a los pobres de manera sostenible. Estas reformas también deberían ser vistas como innovaciones. Al abordar las fallas del mercado en cuanto a microfinanciamiento, el gobierno debe infundir confianza en el marco de regulación tanto en los clientes pobres como en otras instituciones. El marco de regulación debe ser claro y flexible, y las entidades de supervisión deben tener los medios para hacer cumplir las reglas. Con el fin de satisfacer las necesidades de las instituciones de microfinanciamiento, el sistema de regulación debe desarrollarse con la participación activa de estas instituciones. Las regulaciones son particularmente importantes en tres áreas: (1) permitir el manejo financiero seguro y sostenible, incluyendo la transparencia en la gestión y la contabilidad apropiada, (2) regir las transacciones entre agentes e instituciones financieras y (3) asegurar condiciones competitivas.

Proteger a los clientes, especialmente a los ahorristas, es quizás lo más importante, porque aumenta la confianza en las transacciones. Sin embargo, las regulaciones también son importantes para permitir que las instituciones de microfinanciamiento se ganen la confianza de otras instituciones financieras.

Las regulaciones deben fortalecer el movimiento de las microfinanzas y no impedir su desarrollo con reglas rígidas o con definiciones estrechas que puedan bloquear la innovación. Por ejemplo, los techos de usura sobre las tasas de interés mal



© World Bank / Curt Carnemark

concebidos pueden obstaculizar la viabilidad financiera de las instituciones y el acceso futuro a los servicios financieros por parte de los pobres rurales. El marco debería ser definido por decreto, con el fin de que permanezca flexible y adaptable a los cambios y a los fracasos.

Junto con el establecimiento del marco de regulación apropiado, los gobiernos deben asegurarse de que las agencias de supervisión tengan un conocimiento sólido de los conceptos y las tecnologías relacionados con el microfinanciamiento, así como la capacidad para supervisar al creciente número de instituciones que operan con métodos no convencionales.

INTEGRACIÓN DEL MICROFINANCIAMIENTO DENTRO DE LAS ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA

¿Cómo pueden estar seguros los gobiernos y los donantes de que sus inversiones en instituciones de microfinanciamiento ayudarán a promover las innovaciones que se necesitan? Pueden supervisar y evaluar el desempeño de las instituciones de microfinanciamiento y pedir que estas instituciones también se autocontrolen de manera continua. La participación significativa de los clientes en el seguimiento y evaluación, así como en el gobierno y en gestión, también es esencial para que las instituciones de microfinanciamiento puedan entender más claramente las necesidades de los pobres en las áreas que estas instituciones sirven.

Junto con los esfuerzos para mejorar el impacto de las instituciones de microfinanciamiento, los diseñadores de políticas y los donantes deben decidir si la inversión en microfinanciamiento es el medio socialmente más barato para lograr la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y

otros logros para los pobres, especialmente para los más pobres. ¿Es la transferencia de recursos de otros programas de mitigación de la pobreza hacia los programas de microfinanciamiento una buena política social? Deben decidir el peso relativo que se le asigne a los servicios de microfinanciamiento en comparación con la infraestructura, la salud, la educación, la extensión agrícola y varios programas de asistencia social. A medida que toman estas decisiones, los diseñadores de políticas deberían analizar de qué manera la

provisión de microfinanciamiento afectaría la adopción de tecnología, la generación de ingreso, el logro de la seguridad alimentaria, la suficiencia nutricional y los logros educacionales. Cuando las instituciones de microfinanciamiento estén ajustadas a las necesidades y condiciones de la población local y estén ubicadas dentro de un conjunto más amplio de políticas y programas de mitigación de la pobreza, marcarán la diferencia entre la miseria y una vida saludable y productiva.

LISTA DE CONTROL DEL MICROFINANCIAMIENTO

- **¿Qué tipos de servicios de microfinanciamiento valoran los pobres? ¿A qué actividades económicas se dedican los pobres, y qué implicaciones tiene esto para el tipo de servicios que deben proveerse? ¿Cuáles son las fuentes existentes de servicios financieros y cómo las utilizan los pobres?**
- **¿Qué combinación de instrumentos financieros —crédito, ahorros, seguros— está mejor desarrollada, dada la demanda específica de diferentes tipos de clientes? ¿Toman en cuenta los sistemas de provisión (cooperativas de crédito, banca de aldea, otorgamiento de crédito grupal) las condiciones socioeconómicas prevalecientes o los sistemas de organización locales?**
- **¿Qué sistemas no convencionales utilizan los pobres para garantizar los préstamos? ¿Pueden utilizarse estas garantías alternativas dentro de un sistema bancario más formalizado?**
- **En el préstamo o donación de recursos públicos, ¿existen incentivos para estimular instituciones de microfinanciamiento competitivas, sostenibles, eficientes y empresariales?**
- **¿Existen regulaciones que rijan las transacciones complementarias entre los clientes (prestatarios) e instituciones (prestamistas), tales como el seguro de depósitos y la obligatoriedad de los contratos?**
- **¿Están balanceadas las regulaciones prudenciales, tales como prácticas de contabilidad y requisitos de informe, de tal modo que aseguren la sostenibilidad, el buen manejo y la responsabilidad de las instituciones de microfinanciamiento, sin frenar la innovación?**
- **¿Sería la introducción o la expansión de los servicios de microfinanciamiento en una región una de las formas socialmente más baratas para aliviar la pobreza allí, dado el estado de la infraestructura y de los mercados, la disponibilidad de los servicios y la existencia de otros programas para el combate de la pobreza en la región?**

Copyright © 2003 International Food Policy Research Institute. Reservados todos los derechos. Secciones de este documento pueden ser reproducidas sin permiso expreso pero con reconocimiento al Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.



INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

2033 K Street, NW, Washington, DC 20006-1002 USA

Teléfono +1-202-862-5600 • Fax +1-202-467-4439

Correo electrónico ifpri@cgiar.org • WEB www.ifpri.org