



Ayudando a mejorar la eficacia de agencias de cooperación en las microfinanzas

LA FUNCIÓN DE LOS GOBIERNOS EN EL MICROFINANCIAMIENTO

Históricamente, los gobiernos han utilizado programas de crédito para transferir recursos a sectores específicos de la población. El impacto negativo que muchos de esos programas ha tenido, ha llevado a muchos donantes y especialistas a argumentar en contra de que los gobiernos se involucren en el microfinanciamiento. Esa postura no siempre ha tenido los efectos deseados: algunos programas de gobierno siguen perjudicando los mercados de microfinanciamiento. Sin embargo, resulta cada vez más claro que los gobiernos si pueden tener un papel constructivo en los sistemas financieros que benefician a los pobres. Con la ayuda de donantes experimentados, los gobiernos pueden dedicarse a elaborar marcos normativos sólidos y promover un sistema de microfinanciamiento dinámico y competitivo, en lugar de prestar servicios financieros en forma directa.

¿Cómo pueden los gobiernos apoyar un sector financiero incluyente?

Los gobiernos (tanto nacionales como locales) pueden crear las condiciones jurídicas y normativas que faciliten el acceso y la competencia en el mercado del microfinanciamiento. Para ello, los ministros de finanzas, los bancos centrales y otros organismos gubernamentales deberían convencerse de que el microfinanciamiento es una actividad financiera legítima dentro del sistema financiero, y no una práctica marginal ni un mecanismo de transferencia de recursos.

- La contribución más importante de los gobiernos al microfinanciamiento es *mantener la estabilidad macroeconómica* a través de políticas monetarias y fiscales adecuadas. Durante el decenio de 1990, la fluctuante inflación en la República Democrática Popular de Laos a menudo alcanzó tres dígitos. La constante necesidad de modificar los precios acabó perjudicando considerablemente a las instituciones de microfinanciamiento (IM) y desconcertando a sus clientes.
- Los gobiernos pueden *involucrar al sector privado al formular las estrategias para reducir la pobreza* y reconocer expresamente su liderazgo en el desarrollo del sector financiero, incluido el microfinanciamiento. La activa participación del sector privado debería ayudar a integrar firmemente el microfinanciamiento en los sistemas financieros, con el consiguiente protagonismo de los particulares y el sector no gubernamental (más que de los organismos gubernamentales, como los ministros de agricultura y salud, y las autoridades locales).
- En caso necesario, los gobiernos deberían *adaptar sus marcos normativos* para permitir a instituciones financieras de todo tipo ofrecer sus servicios a los pobres. Las reglamentaciones prematuras o restrictivas pueden desalentar la innovación. En el África occidental francófona, por ejemplo, la Ley PARMEC favorece el modelo cooperativo en detrimento de otros modelos, lo que limita las opciones de los pobres y su acceso a los servicios. Por lo general, sólo es justificada la introducción de regulaciones cuando existe una masa crítica de instituciones lo bastante sólidas como para obtener licencias que permitan movilizar depósitos del público.
- Los gobiernos deberían *invertir en capacidad de supervisión*. En muchos países en desarrollo, la capacidad de supervisión sobre los bancos es limitada. No tiene sentido otorgar licencias a instituciones que no estén sujetas a una supervisión eficaz.

¿Qué tipos de intervenciones gubernamentales perjudican el desarrollo de las microfinanzas?

- *Techos a las tasas de interés.* La fijación de tasas de interés máximas reduce la capacidad de las IMF's de cubrir sus costos. Normalmente perjudican a los pobres, ya que obstaculizan la aparición de nuevas IMF's y la permanencia de las ya existentes. Cuando se imponen dichos techos, las IMF's por lo general abandonan el mercado, disminuyen su ritmo de crecimiento, se vuelven menos transparentes respecto a los costos totales de los préstamos, y/o reducen su volumen de actividades en los mercados rurales y de altos costos, en general.
- *Otorgamiento de crédito de primer piso.* Los gobiernos (autoridades locales, fondos de desarrollo, ministerios competentes y otras instituciones públicas) no deberían ocuparse directamente de otorgar crédito ni promover iniciativas de microfinanciamiento. Los ministerios del gobierno y las unidades de gestión de proyectos carecen de los conocimientos técnicos y la independencia política necesarios para administrar programas de microcrédito.
- *Programas de financiamiento subvencionado.* El financiamiento subvencionado suele ir acompañado de bajas tasas de recuperación. Además, absorbe parte de los escasos recursos públicos, que deben reponerse constantemente; distorsiona los mercados, pues impide que haya prestamistas solventes, y puede alentar la dependencia. Durante el decenio de 1980, el gobierno indio puso en marcha varios programas de financiamiento subvencionado con objetivos específicos, entre ellos el Programa Integrado de Desarrollo Rural. Según estudios realizados, éste tiene una tasa de recuperación de préstamos del 10% al 55%, y ha beneficiado especialmente a los sectores rurales con más recursos, en perjuicio de los grupos más pobres.
- *Injerencia política.* La injerencia del Estado en la conducción o la administración de las instituciones privadas puede poner en peligro su desarrollo sostenible. Este tipo de intervención puede obligar a los gerentes a otorgar crédito a clientes que no cumplen los debidos requisitos o a bajar las tasas de interés, lo que acaba reduciendo el número de pobres que recurren a esos servicios.

¿Cómo pueden los donantes ayudar a los gobiernos a desempeñar un papel constructivo?

Los donantes pueden ayudar a los gobiernos tanto a nivel nacional como local a construir un sistema financiero sólido que beneficie a los pobres y a abstenerse de adoptar medidas que restrinjan las iniciativas del sector privado.

- *Colaborar en la medida de las capacidades propias.* Para llevar a cabo una labor normativa eficaz, los organismos donantes deben combinar experiencia y conocimientos. Resulta indispensable contar con un nivel elevado de conocimientos técnicos sobre finanzas, experiencia práctica en la prestación de apoyo a instituciones minoristas y capacidad de influir efectivamente en las políticas de gobierno. Sólo los donantes que reúnen estas características (son los menos) deberían participar en la labor normativa. Al elaborar programas en esta esfera, los donantes deberían aprovechar sus respectivas ventajas comparativas para conseguir un efecto multiplicador.
- *Realizar aportaciones técnicas a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)* con el propósito de contribuir al desarrollo de un sector financiero que beneficie a los pobres, por ejemplo, brindando apoyo para mejorar las políticas y exhortando a los gobiernos a que no presten servicios financieros en forma directa.

Tras los fracasos del programa de microcrédito Entandikwa, en 1997, y del Banco Cooperativo de Uganda, fuertemente subvencionado, en 1998, el Gobierno de Uganda concluyó que su verdadera función consistía en supervisar y no en otorgar crédito en forma directa. Aprendió que los programas gubernamentales de crédito suelen politizarse, que algunas veces los clientes no se sienten obligados a pagar los créditos subvencionados y que carecía de los recursos humanos necesarios para administrar programas de préstamos. Desde ese momento, el Gobierno de Uganda se ha dedicado a elaborar un marco normativo para el microfinanciamiento. En 1999 emitió una declaración de política sobre normas relativas al microfinanciamiento, en la que se reconocía expresamente éste como una actividad específica y se incluía la “sostenibilidad” del sector como una de las preocupaciones principales. El Banco de Uganda comprendió que el microfinanciamiento se administra mejor cuando se gestiona como una actividad del sector privado y se aplican las tasas de interés del mercado.

- *Fomentar la formación de redes sólidas* y potenciar a otros interesados locales que estén capacitados para dialogar con el gobierno sobre el marco normativo. En Malí, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial promovieron la creación de la APIM, asociación de IMFs que canaliza las contribuciones de éstas a la elaboración de políticas nacionales.
- *Apoyar la desaparición de los techos a las tasas de interés.* Los donantes pueden brindar información sobre las razones que justifican la aplicación de las tasas de interés al microcrédito para cubrir los costos y documentar los efectos negativos que los techos a tasas de interés representan para los pobres.
- *Cuando las circunstancias lo requieran, prestar apoyo técnico para ayudar a los gobiernos a modificar el marco normativo y de supervisión.* Por ejemplo, los donantes pueden fortalecer la capacidad del personal de los ministerios de finanzas y bancos centrales. Pueden asimismo dar a conocer marcos normativos y de supervisión que hayan dado buenos resultados tanto en lo que respecta al contenido como a los aspectos procesales de la reforma.
- *Invertir en organizaciones públicas de primer y segundo piso solamente* cuando estas sean independientes del gobierno y den muestras claras de capacidad y compromiso para llevar a cabo sus actividades en forma sostenible. Los donantes deberían proceder con cautela al otorgar financiamiento a instituciones de segundo piso. Deberían analizar si existe una masa crítica de IMFs y evitar imponer a estas presiones en cuanto a niveles de desembolso que comprometan los niveles de calidad.

Autores: Eric Duflos (CGAP) y Kathryn Imboden (Banco Mundial de la Mujer), con la colaboración de personal de CGAP y WWB. **Más información en:** Ann Duval, *The Impact of Interest Rate Ceilings*, CGAP, Nota para los donantes No. 18 (Washington, D.C.: CGAP, abril de 2004). Richard Rosenberg y colaboradores, *Regulation and Supervision of Microfinance*, CGAP, Nota para los donantes No. 12 (Washington, D.C.: CGAP, mayo de 2003). Robert Peck Christen, Timothy Lyman y Richard Rosenberg, *Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance* (Washington, D.C.: CGAP, Julio de 2003). Banco Mundial de la Mujer, “Policies, Regulations, and Systems that Promote Sustainable Financial Services to the Poor”, en *Pathways out of Poverty*, comp. Sam Daley-Harris (Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc., 2002). CGAP, “Global Results from the Donor Peer Reviews: Analysis and Lessons”, febrero de 2004, www.cgap.org/projects/donor_peer_reviews.html.