

El Estado como proveedor de servicios microfinancieros ¿Amenaza u oportunidad?

Por Peter Bate

De la revista *MicroEmpresa Américas*, Otoño 2007

Parecería que la ola rosada que barrió varios países latinoamericanos en las elecciones de 2006 está por golpear las microfinanzas de la región. En enero de 2007, el Banco Industrial de Venezuela —una institución financiera del gobierno bolivariano— anunció su intención de compra de Prodem, una de las instituciones microfinancieras más importantes de Bolivia. En abril, el presidente venezolano Hugo Chávez propuso lanzar un bono de US\$1.000 millones para financiar créditos blandos para pequeños productores de Ecuador, Nicaragua y Haití. El presidente nicaragüense, Daniel Ortega, aplaudió la idea. Y en mayo, el gobierno boliviano encabezado por Evo Morales inauguró el Banco del Desarrollo Productivo, con una línea de US\$60 millones para micropréstamos a bajas tasas de interés.

¿Acaso el socialismo del siglo XXI terminará por estatizar las microfinanzas en América Latina? Tal vez el hecho de que el gobierno del presidente de Colombia, Álvaro Uribe, haya lanzado su propio programa de impulso al microcrédito, la Banca de las Oportunidades, sugiere que detrás del creciente activismo del sector público latinoamericano en esta industria no hay un fin ideológico sino un afán de masificar y abaratar los servicios financieros para llegar al mayor número de personas pobres en el menor tiempo posible.

Porque si bien la industria microfinanciera ha alcanzado un desarrollo notable en América Latina, sirviendo a unos seis millones de personas y generando unos US\$6.000 millones anuales en microcrédito, luego de casi tres décadas apenas cubre alrededor del 10% de la demanda potencial, según el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.

La intervención directa de los gobiernos en las microfinanzas genera reparos entre personas que han dedicado toda su vida a construir esta industria. Tales prevenciones se manifestaban incluso antes de las victorias de candidatos socialistas en las elecciones del año pasado. En el Foro de la Microempresa celebrado en septiembre de 2006 en Quito, varios panelistas expresaron preocupación por las señales que ya por entonces emanaban del sector público.

Ernesto Aguirre, asesor del Banco Mundial y ex superintendente de bancos de Colombia, comenta que el consenso en la industria acerca del Estado como proveedor de servicios microfinancieros parecía ser “no, por favor”, sobre la base de la experiencia de los años setenta y ochenta, cuando se ensayaron programas para masificar el crédito mediante subsidios que resultaron ser insostenibles y generaron una cultura de no pago.

El intervencionismo gubernamental puede tomar distintas formas que terminan por restar incentivos a las instituciones privadas, observa Pedro Arriola, gerente general de Banco ProCredit Ecuador. En algunos países son los topes a las tasas de interés, en otros las normas y regulaciones bancarias, en otros una fortísima tradición de banca estatal.

“Como operadores privados, queremos que el Estado trabaje con nosotros en lugar de competir contra nosotros”, afirma Arriola. Sin embargo, a la hora de hacer sus análisis FODA (fortalezas, oportunidades, desafíos, amenazas), la acción del Estado casi siempre termina en la columna de “amenazas” y no en la de “oportunidades”.

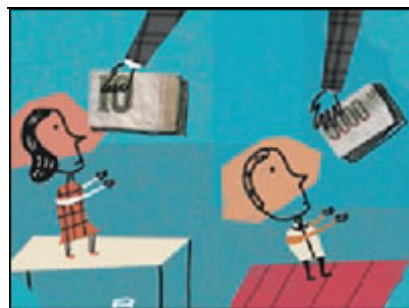
Pero también existe un consenso amplio sobre lo que pueden hacer los gobiernos para apoyar el desarrollo de las microfinanzas: desde asegurar condiciones de estabilidad macroeconómica y certidumbre jurídica, hasta promover actividades de fomento específicas. Pilar Ramírez, ex presidenta de la microfinanciera FIE de Bolivia, señala que el Estado puede impulsar la capacitación, apoyar el acceso a tecnologías que abaraten los servicios microfinancieros o regular los horarios de atención bancaria para que sean más flexibles para los trabajadores y los emprendedores. Ramírez, una verdadera prócer de las microfinanzas en su país, fue convocada por el presidente Morales en 2006 para presidir un banco estatal que promovería la expansión de los servicios microfinancieros, particularmente a sectores como los de actividades manufactureras y agropecuarias.

Si bien en los últimos 20 años Bolivia ha logrado desarrollar una de las industrias microfinancieras más exitosas del mundo sobre la base de políticas de libre mercado, Ramírez reflexiona y dice que tal vez ella y sus colegas pecaron por soberbios. Nacidas en muchos casos como organizaciones sin fines de lucro, las instituciones microfinancieras bolivianas se convirtieron de la noche a la mañana en lucrativos negocios con accionistas. Sus altas tasas de interés activas, aunque justificadas técnicamente, carecían de sustento político. “En Bolivia nos contagiamos de nuestro propio éxito”, agrega Ramírez. “De alguna manera nos la buscamos”.

Enlaces

[Fondo Multilateral de Inversiones](#)

[X Foro Interamericano de la Microempresa](#)



La intervención del Estado en las microfinanzas suele justificarse por la lentitud de la expansión de la industria, que aún no ha logrado una gran penetración en zonas rurales. Pero como señala Sergio Navajas, experto en microfinanzas del BID, hace dos décadas esta industria tampoco tenía gran presencia en zonas urbanas, y hoy nadie discute el éxito de esa expansión. En la misma Bolivia, señala Navajas, sin una industria microfinanciera no habría más de unos 100.000 clientes de crédito. Gracias a las instituciones privadas ese número se ha triplicado.

Paradójicamente, la industria microfinanciera parece ser víctima de su propio éxito. Las instituciones que lideraron su desarrollo llenaron el vacío dejado por el fracaso de los programas de crédito estatales. Las ONG comenzaron a experimentar con el microcrédito sin tutela estatal entre los años setenta y noventa, cuando empezó a tomar forma la industria regulada de servicios financieros para personas de bajos ingresos. El prestigio de las microfinanzas terminó por poner a la industria en la agenda de los gobiernos de toda la región.

¿Corre serios riesgos la industria microfinanciera debido a esta ola intervencionista? Ello depende tanto de la forma que tomen como de la magnitud que alcancen los programas estatales. Navajas estima que no se verá amenazada por iniciativas aisladas que, si se sumaran, no alcanzarían a una fracción del volumen anual de US\$6.000 millones en créditos que movilizan las instituciones privadas de la región. “No creo que estas iniciativas, que no llegan a los 1.000 millones de dólares, [puedan] hacer mella”.

En un análisis sobre posibles escenarios futuros para las microfinanzas, a fines de 2006 el Grupo Consultivo para Asistir a los Pobres (CGAP por sus siglas en inglés) esbozó dos escenarios para 2015 sobre intervención estatal. Allí se hace mención especial de los programas lanzados por los gobiernos de la región: “El daño potencial de estos enfoques populistas en América Latina resulta particularmente preocupante porque un número de países tiene sectores microfinancieros privados grandes y sostenibles”.

Bajo el escenario más optimista, CGAP ve a algunos gobiernos siguiendo los mejores ejemplos internacionales para proveer servicios microfinancieros directa y eficientemente a través de grandes bancos estatales con enorme cobertura geográfica. Otros podrían optar por bancarizar a grandes segmentos de la población pobre mediante programas de reducción de pobreza. Un caso notable es el Programa Oportunidades de México, que ha abierto cuentas bancarias para más de un millón de familias indigentes. Otros más se concentrarían en crear entornos más propicios para el desarrollo de las microfinanzas con mejores regulaciones, instituciones y aplicaciones tecnológicas.

Bajo el escenario más pesimista, sin embargo, CGAP supone que los gobiernos ignorarían la experiencia acumulada por la industria para impulsar programas de microcrédito motivados por la urgencia política de ampliar los servicios y generar empleo para la juventud desocupada. Esta “banca para los pobres”, con tasas de interés subsidiadas, marginaría a las instituciones microfinancieras privadas y quedaría como la única alternativa para las personas de bajos ingresos mientras duren los subsidios y el interés político. ¿El título de semejante panorama? “Inundación, distorsión y colapso”.