



**DIÁLOGO REGIONAL DE MULTI-ACTORES ACERCA DE CÓMO CONTRUIR
SECTORES FINANCIEROS INCLUSIVOS PARA EL DESARROLLO:
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago, Chile, 19 y 20 de abril 2005**

Informe del Diálogo¹

La Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAESNU) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) han desarrollado una serie de consultas regionales con una multiplicidad de actores acerca del tema “Construyendo Sectores Financieros Inclusivos para el Desarrollo”. Estas consultas son parte de un proyecto de duración de un año para producir un “Libro Azul” para legisladores y otros actores con preguntas que se pueden plantear y experiencias a ser consideradas, en el tratamiento del tema de porqué una mayoría abrumadora de los pobres que podrían acceder al sistema bancario en el mundo no están utilizando servicios básicos de las instituciones financieras (ahorros, créditos, seguros y pagos, incluyendo remesas internacionales). Las consultas para la región de América Latina y el Caribe fueron organizadas por el Instituto Mundial de Cajas de Ahorros (IMCA) y contó con la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Campaña de la Cumbre del Microcrédito.

Las consultas se realizaron en dos almuerzos de trabajo en Santiago de Chile durante el 19 y el 20 del mes de abril del año 2005, aprovechando dos importantes conferencias programadas en Santiago durante el mismo período. La primera consistió en la Undécima Asamblea Anual del Grupo Regional para América Latina y el Caribe del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros, que se reunió entre el 17 y el 18 de abril. La segunda reunión, la Cumbre Regional de Microcrédito para América Latina y el Caribe, Reunión de Consejos, que se realizó entre el 19 y 22 de abril. Con la colaboración de los organizadores de estas dos reuniones y de la Oficina del PNUD en Santiago, las invitaciones para participar en los almuerzos fueron entregadas a personas de alto nivel que participaron en esas reuniones y a un grupo de representantes del Gobierno de Chile.

Es muy alentador informar que la respuesta a las invitaciones fue muy positiva y que las consultas fueron considerablemente sobredemandadas. No obstante, se logró acomodar a todos

¹Basado en los apuntes preparados por la Srta. Cecilia Vera, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.



los que desearon participar (ver listado de participantes anexo a este informe). La Sra. Irene Philippi, Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Chile y experta en microfinanzas, presidió las dos sesiones de consultas. Además de darle continuidad a la discusión, compartió sus responsabilidades el 19 de abril con el Sr. Javier Etcheberry, Presidente, y el Sr. José Manuel Mena, Gerente General Ejecutivo del Banco Estado de Chile, y el 20 de abril, con el Sr. Álvaro Ramírez, Jefe de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Banco Interamericano de Desarrollo.

De acuerdo con lo que es señalado en el siguiente resumen, el tema de acceso a servicios financieros por parte de los pobres en América Latina y el Caribe es un asunto altamente relevante para ambos, legisladores nacionales e instituciones financieras individuales. De hecho, una propuesta planteada en la segunda sesión consistió en que consultas como éstas sigan siendo organizadas en la región para continuar con el intercambio de experiencias en base a una cooperación “Sur-Sur”.

Primera consulta, 19 de abril

El primer almuerzo de trabajo se centró en los éxitos y desafíos que la región ha vivido al ampliar el crédito a microempresarios. Un primer punto clave, planteado por representantes de alto nivel de dos bancos latinoamericanos que desarrollan extensas actividades de microcrédito (uno del sector público y otro del sector privado), fue que se ha comprobado la factibilidad que sus bancos tengan tasas de retorno positivas, mientras que al mismo tiempo mantengan carteras importantes de actividades de microcrédito. Ellos y otros, sin embargo, subrayaron que ha existido un proceso de aprendizaje en llevar a la microfinanza a sus bancos y en entregar servicios efectivos en general.

Un representante de uno de los grandes bancos explicó que llevó algún tiempo para que su banco descubriera cómo hacer que el microcrédito tuviera una historia exitosa. Él compartió algunas de las características de procedimientos de microcrédito que, a su modo de ver, el banco desarrolla de manera satisfactoria. Para empezar, el banco busca una persona que no sólo tenga la capacidad de producir algo bien, pero que también tenga algunos meses de experiencia comercializando algún producto. No es suficiente tener una idea. El banco espera que la idea ya haya sido implementada por lo menos durante algunos meses previos a la evaluación para el micro préstamo al empresario. Además, el microempresario debe mostrar un compromiso de saldar la deuda con el banco; al momento de evaluar el crédito debe ser tomado en consideración si existe constancia de no-pago y si sus causas son justificadas. Un miembro del equipo del banco visita a cada postulante de microcrédito, que a su vez, recibe en un plazo de 48 horas una respuesta “sí” o “no”. En el último de los casos, el banco explica las razones por el rechazo y los aspectos de la microempresa que deben ser mejoradas para lograr acceder al crédito. El banco tiene un gran número de funcionarios dedicados a desarrollar un seguimiento cercano con los clientes de microcrédito. Cada funcionario logra conocer su cliente y sus familias bien y es en esta relación cercana que el banco cree está la capacidad de recuperar los créditos. Otra característica del proceso que fue señalado es el uso de tecnología avanzada para mantener los más bajos posibles costos de transacción. Por ejemplo, un funcionario hace una visita al cliente con un computador portátil conectado al sistema de información del banco que reúne y entrega la información de forma instantánea. Todos estos aspectos son, aparentemente, lo que hace que la

experiencia de su banco con los microcréditos, sea hoy día una experiencia exitosa.

Otro punto destacado en la reunión fue que instituciones que ofrecen microcrédito a micro y pequeños agentes no deben centrarse sólo en el crédito, sino también reconocer el potencial de ampliarse a otros servicios financieros. Como un ejemplo, un representante de un banco describió un programa de seguros de vida entregado por su banco a miles de pescadores artesanales; cada uno paga US\$1 por mes por una cobertura de aproximadamente US\$2,000.

Otro participante hizo hincapié en el hecho que la realidad económica en diferentes países de la región es muy distinta y que el desarrollo de sus sectores económicos está en etapas muy diferentes. En algunos países, los bancos que prestan sus servicios a la población de más bajos recursos, no tienen fondos de disponibilidad inmediata, lo que puede justificar la prioridad en desarrollar instrumentos de ahorro. Aun más fundamental, el acceso a servicios de ahorros seguros es valioso de por sí, ya que los recursos propios de la personas son su primera línea de defensa contra la adversidad. El ahorro además consiste típicamente en la primera relación que la persona desarrolla con una institución financiera. Como lo observó un participante, servicios de ahorro sirven no sólo para integrar las personas al sistema financiero sino también les otorga una red de seguridad.

Los participantes también le dieron atención a las dificultades que las instituciones financieras enfrentan al tratar de introducir o ampliar actividades de microcrédito. La primera barrera mencionada concierne a las evaluaciones de instituciones financieras por “rating agencies” y por reguladores oficiales. En países en los cuales los mercados financieros están más desarrollados y en donde bancos pueden recaudar fondos al emitir sus títulos, agencias de clasificación independientes asignan clasificaciones de riesgo. Estas agencias normalmente consideran las actividades de microcrédito riesgosas y por ende bancos con mayor porcentaje de estos tipos de crédito en su cartera tienen una clasificación más bien baja. No existen reglas explícitas que determinan que se deben asignar riesgos de esta manera, aunque es una práctica común. Lo que ocurre al final es que esto representa una barrera para los bancos cuando consideran la ampliación de sus carteras de microcrédito. Sin embargo, en realidad, tener una gran cartera de microcrédito, no significa que la institución financiera recibirá una tasa de retorno negativa en su negocio bancario.

Con la misma moneda, los reguladores de bancos tratan al microcrédito como un sector de riesgo. Esto se debe principalmente porque creen que los prestatarios de microcrédito normalmente no tienen planes de negocios adecuados y que no poseen garantías, etc. Es importante, señaló un participante, demostrar que esta “sabiduría en común” no es necesariamente verdadera. Más información acerca del sector de la microempresa sería útil. En todo caso, un enfoque más sofisticado de la regulación es necesario, en este sentido, tomando en consideración la experiencia institucional de préstamos a los más pobres, por ejemplo, permitiendo una sub-segmentación flexible de la cartera de clientes en vez de tener cuotas fijas al evaluar el riesgo que enfrenta el banco. No obstante, otro participante recordó al grupo que la regulación es necesaria para la estabilidad financiera y uno debe tener cuidado al hacer el equilibrio entre el mayor riesgo financiero para mejorar la llegada a poblaciones con acceso limitado.

Una segunda barrera mencionada consistió en el hecho que bancos han tenido que operar

con empresarios formales como clientes. Para algunos microempresarios los costos de formalizar su empresa son muy altos. Por lo tanto, optan por operar informalmente y deben permanecer fuera del circuito de crédito. También se mencionó que microempresarios en base personal pueden pedir créditos de consumos para sus necesidades; lo que sin embargo es desafortunado ya que los altos costos de esta forma de crédito (compras a plazo) no son transparentes.

Una tercera barrera fue llamada la “no-convergencia” de las acciones de múltiples actores de apoyo al desarrollo de microempresarios, incluyendo el gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), bancos, etc. Sería útil que sus acciones fuesen coordinadas de tal manera que, por ejemplo, al mismo tiempo que los bancos otorgan microcréditos, las ONGs dan orientación a los microempresarios. Desafortunadamente, éste no es el caso normalmente. En estos términos, también se sabría quién sería el responsable de pagar por la asistencia que nuevos emprendedores requieran.

Una cuarta barrera para el desarrollo de las actividades de microcrédito es el costo de los bancos para llegar a los microempresarios. Es costoso llegar a potenciales clientes microempresarios porque tradicionalmente no van al banco para tener acceso a otros servicios financieros. De hecho, clientes frecuentes tienen una ventaja en obtener nuevos créditos, ya que conocen el banco y el banco les conoce. Además, la edad promedio de los prestamistas es edad media. También es necesario llegar a los adultos jóvenes. Asimismo, para poder comunicarles a los microempresarios que califican para el crédito, los bancos deben tener funcionarios especializados que utilizan un idioma comprensible para personas que normalmente no trabajan con bancos. Sobre este asunto se mencionó que la razón por la cual muchas veces el microcrédito es costoso para los bancos son estos factores que aumentan los costos de transacción y no tanto lo que comúnmente se asume acerca de la existencia de un problema de incumplimiento del pago de la deuda.

Una última barrera mencionada fue el contenido de algunas regulaciones específicas de bancos. Si las regulaciones requieren que las sucursales del banco tengan características especiales que son más costosas, como alarmas o ventanas con vidrios reforzados, entonces no es económicamente deseable abrir una sucursal en un área lejana y poco poblada.

Finalmente, la discusión se centró en el microcrédito como una herramienta para superar la pobreza. Una intervención a este respecto señaló que el microcrédito no debe ser visto como una herramienta para todas las personas pobres, sino sólo para los que tienen la capacidad y la voluntad de repagar sus deudas. Para el resto de los pobres, otros instrumentos, aparte del microcrédito, deben ser utilizados para mejorar sus situaciones. En esta línea de discusión, otra intervención mencionó el ejemplo de Chile durante la década de los 80, cuando el Gobierno hizo que un banco público otorgara microcréditos a víctimas de terremotos o inundaciones. La persona argumentó que esto contaminó la cartera de activos de los bancos. Otros instrumentos habrían sido más apropiados para asistir a esas personas en vez del microcrédito (en los casos extremos, hasta un préstamo del gobierno).

Segunda consulta, 20 de abril

El segundo almuerzo de trabajo tuvo como eje central el ampliar el crédito a poblaciones que no están debidamente servidas o que no tienen ningún servicio financiero a su disposición. Utilizando la ventaja de la presencia de un número de expertos y de un alto interés de la mesa acerca del desarrollo rural, el primer asunto a ser discutido fue la microfinanza en ese sector. Mientras que el 70 por ciento de las personas pobres de América Latina viven en áreas rurales, los microempresarios rurales normalmente no tienen acceso al crédito formal. Se comentó que este problema ha sido discutido en varias ocasiones previas, pero no se llega a ninguna solución satisfactoria.

Uno de los participantes mencionó que, a su ver, los marcos reglamentarios para la microfinanza que se usan hoy en día tienen un sesgo urbano y no tratan de asuntos rurales. Informó acerca de estudios de investigación desarrollados en cinco países centroamericanos acerca de marcos reglamentarios para la microfinanza y, entre ellos, específicamente los marcos reglamentarios para el microcrédito rural. La intención de estos estudios es desarrollar elementos analíticos para revertir este sesgo urbano y de esa manera promover el desarrollo de actividades microfinancieras para el sector rural.

Otra preocupación expresada sobre la microfinanza rural fue que existen riesgos que son intrínsecos al microcrédito rural. Un gran problema es la falta de derechos de propiedad de la tierra, que está conectada con el obstáculo general de la informalidad y con el hecho que el prestamista no puede ofrecer ninguna garantía contra el incumplimiento del pago de una deuda; otro problema que también concierne la actividad rural per se. Si una institución financiera le da créditos a microempresarios rurales de una cierta región de un país entonces lo más probable es que esos prestatarios se concentren en los productos de esa área. Por lo tanto, la institución prestamista será vulnerable en un nivel debido al hecho que existe relativamente poco riesgo de diversificación en la zona rural. Entonces, en la opinión de un participante, instituciones financieras que llevan el microcrédito al sector rural deben hacerlo como parte de una estrategia más amplia, como parte de una cartera de microcrédito más diversificada, para lograr una mayor diversificación de riesgo.

Otras sugerencias se plantearon a instituciones acreedoras para mitigar el riesgo rural intrínseco, tal como seguros al crédito o sistemas de garantía (ej. seguros contra una mala cosecha). Un participante, mientras que reconoció que los subsidios a veces no son vistos de forma positiva como herramientas de políticas, argumentó que el sector rural era especial y requiere algún tipo de subsidio gubernamental (tasas de interés de subsidios, por ejemplo). También propuso algún tipo de garantía gubernamental contra eventos climáticos que afectan la producción de ese sector.

Cambiando a un tópico más amplio, los participantes discutieron las dificultades inherentes de un microempresario. Un participante observó que los microempresarios a veces se encuentran en situaciones de abandono, de ser “huérfanos” del sector privado. Ellos típicamente no tienen el profesionalismo y la red de contactos de la que disfrutaban las grandes empresas, y mucho menos el conocimiento de cómo llevar adelante las actividades de sus negocios. Muchas veces no tienen la conciencia de qué significa tomar un crédito, cuáles son las obligaciones (y también, de acuerdo a lo mencionado el día anterior, ellos aparentemente se confunden con el concepto de los créditos de consumo). Lo que necesitan es un proceso de orientación; necesitan

estar preparados antes de postular a un crédito.

Sin embargo, el participante continuó diciendo que el objetivo de la política no debe ser el de “forzar” o utilizar en demasía el microcrédito como una herramienta para superar la pobreza, y aún menos la extrema pobreza. No todas las personas con una actividad de microempresa son emprendedoras, en todo el sentido de la palabra. Para tratar de ayudar a personas que no tienen los “genes emprendedores” a obtener micro préstamos puede significar ponerlas en un camino rumbo al fracaso – en todo caso, la tasa de mortalidad de nuevas empresas es muy alta. Para personas que viven en extrema pobreza, que no están preparadas para tener un crédito, otras herramientas son más apropiadas.

Un tercer tema discutido se centró en el acceso limitado que tienen las personas de América Latina y el Caribe en obtener herramientas financieras y cómo aumentar el acceso a servicios financieros de la población excluida. Un participante mencionó que aunque el acceso es difícil de medir, estudios indican que existe una relación de “80/20”, por ejemplo, en países desarrollados el 80 por ciento de la población tiene acceso a finanzas, mientras que en países en desarrollo la relación es al revés. Cuando le preguntaron cómo aumentar el acceso, respondió que en su opinión lo que se necesitan son grandes redes de instituciones financieras y de autorizar a esas redes a movilizar los ahorros y otorgar créditos. Ilustró su punto con un ejemplo de África, en donde los gobiernos deben autorizar las redes postales financieras que reciben ahorros a otorgar créditos también. De esta manera, pueden promover acceso a servicios financieros de personas en áreas remotas del continente en donde el sistema postal es virtualmente la única institución presente con un mandato financiero. Otro participante mencionó que además de oficinas físicas de sucursales el acceso a los servicios financieros podría ser extendido a áreas rurales lejanas a través de la tecnología contemporánea, como oficinas de bancos móviles o cajeros automáticos de servicios (ATMs). Citó el ejemplo de un gran banco en India que combina ambas tecnologías al poner cajeros automáticos en camiones para aumentar la disponibilidad de servicios financieros. Otro participante recomendó mirar hacia modelos institucionales diferentes. Por ejemplo, aunque han existido muchos fracasos en las cooperativas financieras rurales, también han existido algunos éxitos, como por ejemplo en Albania y Armenia.

Los participantes también discutieron cómo se puede ayudar a los pobres a recibir remesas de afuera del país, especialmente en el contexto de países de menor tamaño, que no tienen la opción de países grandes como México que reciben un importante volumen de transacciones. Las remesas constituyeron un tema expresivo, por ejemplo en Bolivia, en donde pequeñas instituciones (mutuales bolivianas) enfrentan altos costos cuando intentan acceder a plataformas tecnológicas para recibir transferencias, tal como el sistema SWIFT. Otros recursos de alto costo de transferencia se encuentran por el lado del país receptor, tal como las tasas de cambio utilizadas para hacer la conversión a moneda nacional. Para dar abasto Bolivia está explorando el establecimiento de un acuerdo especial con España, aunque tales acuerdos bilaterales podrían otorgar una solución mas bien parcial. Por otro lado, es importante señalar que la mayoría de los extranjeros en países desarrollados que se encuentran en una situación ilegal no pueden utilizar el sistema financiero formal para transferir los fondos a sus casas.

Aparte del problema de hacer que el banco llegue a las personas, otro participante señaló que algunas veces las personas sirven como una barrera a su propio acceso a los servicios. Por ejemplo, en algunos países en desarrollo en donde las tasas de analfabetismo son altas, las personas parecen tener menos conciencia de cómo ahorrar y de cómo utilizar el crédito.

Usualmente no poseen la cultura del ahorro. También algunas veces no tienen el conocimiento básico de cómo interactuar con instituciones financieras. Entonces aquí, la información y la orientación podrían tener un rol clave en expandir el acceso a servicios financieros. Un ejemplo mencionado es que en Guatemala existe esta orientación y apoyo, en donde una práctica promisorio es contratar personal del banco que hable los dialectos Mayas locales y por lo tanto se especializan en entender las necesidades de los clientes que no hablan ni escriben en otro idioma. Otro ejemplo también en Guatemala es el uso de maquinaria que opera con impresiones digitales en lugares en donde la firma es comúnmente necesaria. Esto ha ayudado a superar la barrera del analfabetismo para expandir el acceso.

Otra barrera a la expansión del acceso, mencionada por el mismo participante, es la falta de interés de varias instituciones financieras en embarcarse en actividades microfinancieras. En algunas instancias existen altos costos de transacción e “información asimétrica” (no tener conocimiento de las intenciones del prestatario) que hace que estas instituciones no estén dispuestas a trabajar con microempresarios. En este sentido, un participante mencionó que usualmente en foros sobre la microfinanza algunos de los concurrentes expresan visiones que las instituciones financieras no quieren involucrarse con el microcrédito por el riesgo inherente del no pago de este tipo de crédito. Pero dijo que, riesgos sistemáticos (como riesgos climáticos en el sector rural) son los mismos para todos; no son peores para los microempresarios que para los empresarios de mayor tamaño. De hecho, subrayó que las tasas de recuperación del microcrédito son altas y que cuando los bancos declaran la bancarrota, no es porque ocurre una mora en el microcrédito, sino por causa de la mora de los clientes grandes, cuyas deudas representan gran parte de la porción de las ganancias netas del banco.

Entre los desafíos para el futuro, más de un participante mencionó la importancia en llegar a grandes números de microempresarios informales (sin registro) que tienen muy poco acceso a los sistemas financieros. Otro desafío es cómo extender los créditos de mediano plazo (como para la adquisición de equipamiento) en vez de préstamos predominantemente de corto plazo (capital de trabajo) que es la práctica estándar actual.

Por último, varios participantes estaban de acuerdo con la importancia de un proceso más sólido de discusión Sur-Sur en tópicos tales como los que fueron planteados en esa reunión. Un miembro propuso identificar instituciones latinoamericanas y países que han tenido experiencias exitosas con actividades microfinancieras y preguntar a las personas pertinentes que compartan sus visiones e intercambien ideas en foros de discusión, en particular a nivel sub-regional (ej., Cono Sur, Andes, América Central). Estos países que han tenido experiencias exitosas deben explicar las lecciones aprendidas a otros países en situaciones similares para que puedan aprender de las experiencias e implementarlas en sus propios países. Tales experiencias son vistas como una oportunidad clave para fortalecer las posibilidades de desarrollo inclusivo de los sectores financieros.

Fue mencionado, a modo de conclusión, que el PNUD está facilitando un nuevo instrumento estratégico de pequeñas y medianas empresas en siete países de América Latina. La red se llama TECHNINET LATAM y tiene como objetivo compartir experiencias, logros, datos e información intra-regionalmente, como también inter-regionalmente, con la cooperación de TECHNINET ASIA, que tiene 30 años de experiencia en el campo. Además, el PNUD ha seleccionado a Chile como sede de un Centro de Cooperación Sur-Sur, que espera fortalecer mercados regionales de América Latina, como por ejemplo a través de reglas y regulaciones, estándares y calidad, gesticulación de pagos y mecanismos de resolución de conflicto. El

objetivo es ayudar a los países a que adquieran mejores beneficios de los mercados globales a través de varios niveles de coordinación y cooperación en base a intereses en común y necesidades económicas y sociales.