

DESARROLLO INTERNACIONAL MICROFINANCIERO

Luis Fernando López Garavito

PRESENTACIÓN

Desde 1850 el cooperativismo comenzó a ocupar un lugar importante en muchos países europeos y americanos. La especialización en operaciones de ahorro y crédito le permitió mantener una expansión de sus actividades, enfocándolas pre-ferencialmente a las microfinanzas mediante el otorgamiento de préstamos de mínima cuantía con plazos muy cortos. La experiencia internacional más representativa muestra un cooperativismo creciendo a partir de sus actividades crediticias y de captación de ahorros en el sector agrícola, después extendidas a microempresarios urbanos. Las microfinanzas en su desarrollo histórico permitían mitigar la pobreza de los beneficiarios de sus servicios ante la imposibilidad de acceder a los créditos del sistema financiero tradicional.

El crecimiento industrial y la constante innovación tecnológica condujeron apropiadamente a un cooperativismo que también tenía que crecer en el rango de sus créditos y plazos, en la medida que sus asociados, exigidos por el mercado, reclamaban más recursos para robustecer sus actividades mercantiles. En algunas naciones las crisis ocasionales de los establecimientos de crédito tradicionales generaron una mayor participación del cooperativismo en el mercado financiero. Por ejemplo, en el caso colombiano, después de la crisis financiera 1982-85, el cooperativismo expandió sus operaciones hasta contar con tres bancos de economía solidaria y más de 2.000 cooperativas vinculadas con la actividad financiera. En Alemania, cuna del cooperativismo de ahorro y crédito, de los 3.402 establecimientos de crédito que operaban en 1998, 2413 eran cooperativas, 325 establecimientos bancarios y el resto, cajas municipales de ahorro y préstamos¹.

¹ Helmut Pabst. "Rehabilitación de cooperativas de ahorro y crédito con disciplina financiera", Seminario Superbancaria 1998; Dancoop-Registro de Datos, 1995.

I. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO

El crecimiento de la pequeña y mediana industria y la fusión de cooperativas en formas asociativas de segundo y tercer grado, permite en muchas naciones que el sector solidario abandone, o en el mejor de los casos limite, sus operaciones microfinancieras. El proceso fue más notorio a partir de las regulaciones del modelo latinoamericano de sustitución de importaciones de la segunda mitad del siglo XX que amplió a cinco o más años los plazos de líneas de crédito para inversión que antes se concedían por 90 días y sólo para capital de trabajo. Esta realidad del abandono de la operación microfinanciera por parte del cooperativismo, tal vez fue uno de los factores fundamentales de la crisis del sector durante 1998.

El proteccionismo industrial de los años 1960 y 1970 convirtió a las cooperativas cerradas de vínculo laboral en la única opción importante de operaciones microfinancieras en favor de la clase trabajadora, lo cual naturalmente dejaba de lado un alto porcentaje de la población latinoamericana subempleada dedicada a la economía informal y sin derecho de acceder al crédito. Por ejemplo, cifras de Planeación Nacional indican que un 55% de los 7.8 millones de hogares colombianos no tienen ingresos adecuados y naturalmente no tienen acceso al crédito.

II. LAS INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS

Frente a esta realidad hace veinte años empezó a cambiar la tendencia general donde las instituciones especializadas en microfinanzas en su mayoría eran cooperativas y ONG. Estas últimas sin ánimo de lucro, pero también sin un marco regulatorio, y que en su gran mayoría no eran auto sostenibles dependiendo de ayuda financiera internacional multilateral o estatal. Ante esta situación desde hace dos décadas empezaron a surgir en un nivel internacional y a partir de

ONG, establecimientos financieros que mantienen políticas de viabilidad operacional y rentabilidad patrimonial, lo que hace necesario el manejo de una cartera sana, elevada rotación de activos y tasas de interés de colocación altas, propias de créditos de muy corta cuantía y plazo.

Por lo menos 52 países han establecido en los últimos años instituciones especializadas en el otorgamiento de créditos de 15 hasta 2.000 dólares, los cuales rigurosamente cumplen una función social en favor de hogares y microempresas de carácter familiar o unipersonal². En 1977 se creó el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA como agencia especializada de las Naciones Unidas para apoyar instituciones dedicadas a las micro-finanzas en áreas rurales³. Ciudades de países en desarrollo como La Paz o de países industrializados como Chicago, también han experimentado la presencia de este tipo de instituciones financieras en muchos de sus suburbios. Estas surgen como un complemento del cooperativismo local que por su expansión se ha dedicado también a operaciones crediticias de mayor dimensión, aumentando su riesgo, situación que reclama un marco regulatorio más exigente para el sector cooperativo, después de varias décadas de políticas de fomento y paternalismo.

III. CASOS ESPECÍFICOS DE EXPERIENCIA MICROFINANCIERA

Veamos algunos ejemplos de intermediarios microfinancieros exitosos que han surgido en los cinco continentes en los últimos cuatro quinquenios. Así como Herman Schulze-Delitzsch se apoyó en las nociones del cooperativismo para establecer en Alemania en 1850 la primera sociedad cooperativa financiera conocida como “Banco de la Gente”⁴, la paternidad del surgimiento de establecimientos de crédito microfinancieros sostenibles se le reconoce al economista Muhammad Yunus, fundador del Grameen Bank (banco rural) de Bangladesh. Por esta razón se presenta este caso en primera instancia.

IV. EL GRAMEEN BANK (BANGLADESH)

Formalmente establecido en 1979 el banco alcanzó la autonomía financiera en 1983⁵. Su consigna es que “el acceso al crédito es un derecho básico de la humanidad”, que como tal no puede negarse a los pobres. Los créditos del Grameen en un 94% son recibidos por mujeres habitantes de áreas rurales del país.

Los créditos se otorgan bajo el sistema grupal de responsabilidad compartida (Joint liability). Cada grupo se integra por cinco miembros solidariamente responsables en una garantía personal **sui generis** ya que ninguno puede poseer propiedad raíz o hatos de ganado.

El grupo empieza a ahorrar semanalmente hasta por tres meses para demostrar su confianza mutua y la credibilidad en el sistema. El primer crédito se aprueba por US\$15 y hasta US\$40 y se entrega a uno de los miembros escogidos por el colectivo. Después de su recuperación el banco prosigue con los restantes giros. El destino de los cinco desembolsos para los miembros del grupo solidario sólo puede ser aplicado a una actividad productiva como pagos de alquiler de tierra, compra de materias primas o cría de animales.

La tasa de recuperación de créditos del banco es del 98% que contrasta con la del 80% promedio de las entidades de crédito tradicionales del país, o con el 89% para Colombia a fines de 1998. Esto es así porque el sistema premia a los grupos cumplidos con mayores créditos futuros. Ellos se esfuerzan por crear su historia crediticia al saber que de ello depende mejorar su precario nivel de vida. Si un miembro no puede aportar su cuota, los demás pagan pues el banco no acepta cuotas parciales. Los mayores créditos llegan a 300 dólares con plazos de 12 meses.

El objetivo del banco es que sus usuarios se liberen de préstamos de usura para que empleen mejor sus capacidades y recursos⁶. Aunque se cobran los intereses más altos del sistema crediticio nacional, sus deudores lo aceptan ya que no se comparan con los de usura y saben que la banca tradicional no los puede atender.

Se opera sin agencias o sucursales pues prevalece el sistema de visitas para atención personal y con el menor número de documentos. El propósito es reducir los costos de operación y transacción, que como se sabe, resultan similares en la banca tradicional para créditos mayores o de menor cuantía. Recientemente se promovió la venta de acciones (3 dólares por acción) del banco entre sus clientes. Como resultado el 85% de las acciones está en poder de mujeres campesinas que ahora ocupan nueve de los doce asientos del Consejo de Administración del Grameen. Esto ha sido suficiente para que grupos religiosos dominantes vean con recelo por razones de género, las actividades del banco que ha atendido 2 millones de usuarias con desembolsos cercanos a 5.000 millones de dólares, en un país que supera los 120 millones de habitantes, y donde la mujer no goza de plenos derechos.

V. BANCOSOL (BOLIVIA)

El Banco Solidario es una entidad bancaria privada que inició labores en 1992, sujeta a todas las normas prudenciales vigentes para la banca comercial del país. Su experiencia inicial fue la de una ONG, razón por la cual el 75% de sus acciones está en poder de organismos similares⁷. El objeto del banco es “...perseguir su misión altruista mediante una estrategia maximizadora de ganancias para lograr su viabilidad comercial”⁸.

² Report of Infomundi (1996). Documentation and Information Service about Developing Countries, Julio/9 Fidamerica- FIDA (1997). “Experiencia de microfinanciamiento y plan de acción”.

³ National Credit Union Administration (1997). “NCUA Proposed Rulos - History of Credit Ponencia presentada a la Reunión cumbre de microcrédito. Washington D.C., 24 de febrero 1997”. Alexandria, Virginia.

⁴ Report of Infomundi, Op. Cit.

J. Franco. “El Banco Grameen”. <http://Spin.com.mx/0/pobreza/banco>, 1997,

⁵ C. González, M. Schreiner, R. Meyer, J. Rodríguez y S. Navajas. “Banco Sol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas”. Ohio State University, Columbus, Ohio, 1996.

⁶ C. González y otros, Op. Cit.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

Se considera que la conversión a banco le permitió crecer al dar transparencia a sus operaciones con 60.000 clientes y desembolsos superiores a 84 millones de dólares, ahora sometidos al escrutinio de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Sus clientes en un 78% son mujeres, no por política de la entidad como ocurre en el caso Grameen. Realmente esto refleja que el sector de comercio informal urbano, que es el más favorecido por el banco, está en manos de mujeres bolivianas.

Como lo señala González (1996), menos del 3% de la cartera del banco demostraba atrasos de 60 días, entre otras razones porque "...la fortaleza de BANCOSOL se refleja en incentivos de pago aplicados a costos bajos para la organización". Costos menores porque no se enfatiza en la selección de clientes ni en su seguimiento ya que todo parte de la modalidad de crédito compartido. Los créditos típicos son de 82 dólares a un plazo de hasta 4 meses y a una tasa del 4% mensual. Los futuros préstamos ascienden hasta 1.300 dólares con plazos de hasta 3 años y tasa de interés efectiva del 3%.

Se observa que los mejores clientes del banco pueden retirarse al reclamar sus actividades comerciales cupos de crédito que BANCOSOL no ofrece. Se debe reconocer también que la responsabilidad compartida puede elevar el costo crediticio para los miembros cumplidos, riesgo que sólo se reduce seleccionando muy bien a sus compañeros.

La gobernabilidad del banco está fundamentada entonces en: 1) la atención personalizada a los clientes reduciendo costos de infraestructura y desarrollando en menos de dos días los procesos de aprobación y desembolso de préstamos, 2) vigilancia del cumplimiento crediticio a cargo especialmente del grupo beneficiado, 3) productividad creciente de los funcionarios del banco.

Este es uno de los bancos microfinancieros hasta ahora más exitosos en el ámbito latinoamericano.

VI. TAMIL NADU (INDIA)

El esquema se aparta del modelo Grameen. Las mujeres pobres de áreas rurales son el objetivo, pero los depósitos de ahorro inicial de cada grupo son la única base para otorgar los créditos de emergencia doméstica o producción⁹. Agentes de microcrédito o bancos comerciales apoyan la selección y formación de los grupos de autoiniciativa. También los asesoran en la programación de proyectos productivos que puedan emprender con los créditos de corto plazo.

El TAMIL NADU llega a más de 100.000 mujeres reunidas en 4.300 grupos. La estrategia consiste en contribuir a elevar los ingresos familiares de la población objetivo y permitirles que califiquen en un futuro como clientes de los establecimientos tradicionales de crédito. El éxito del sistema llevó al Gobierno de la India a proponer su extensión a 7.000 nuevos grupos en otras regiones del país, regiones especialmente agobiadas por altos índices de pobreza que le permitieron al profesor Amartya K. Sen, nacido en Bengal (India) en 1933, obtener el Nobel de Economía en 1998, por sus estudios y contribuciones al conocimiento del bienestar social, índices de pobreza más adecuados y estudios sobre las preferencias individuales y las decisiones colectivas.

VII. COOPERATIVAS DE CRÉDITO (GEORGIA)

La República de Georgia formó parte de la Unión Soviética y en la actualidad es una economía en transición hacia un sistema de mercado. El Banco Mundial y el FIDA financian un sistema de microfinanzas para áreas rurales donde la población está agobiada por ingresos bajos y alto subempleo.

El programa se fundamenta con la creación de 120 cooperativas de crédito rural, las cuales reciben un aporte inicial para gastos de instalación y una donación única para establecer su capital social inicial (capital semilla) que permitirá su desarrollo, una vez estén fortalecidas con los aportes de sus socios¹⁰. En la primera fase los créditos son de corto plazo para capital de trabajo. En la segunda fase se otorgan préstamos de mediano plazo para financiar proyectos de inversiones.

La regulación prudencial para el sector cooperativo así como la supervisión y control de sus actividades será responsabilidad del Centro de Desarrollo de Cooperativas de Crédito (**Credit Union Development Center**). Por su parte el Parlamento estudiará el proyecto de ley que reglamente de manera integral las actividades solidarias y el establecimiento del seguro de depósitos.

La experiencia de Georgia podrá servir de base para que el cooperativismo se popularice en las antiguas repúblicas de la Unión Soviética como un instrumento importante para democratizar el acceso al crédito en un modelo de intermediación financiera donde los asociados son gestores y beneficiarios del sistema.

VIII. ASOCIACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS (SUDÁFRICA, NUEVA GUINEA)

Las ASF se constituyen en nuevas formas de operación microfinanciera. Las que se han creado se registran oficialmente ante las autoridades competentes contando con un capital obtenido a través de la emisión de acciones que la población objetivo adquiere con sus ahorros. Este capital resulta menos volátil que los aportes sociales del sistema cooperativo, sobre los cuales el asociado puede exigir su devolución por retiro voluntario de la entidad. Igualmente resulta menos volátil que los depósitos iniciales de ahorro voluntario del modelo Grameen, de tal forma que este esquema accionario facilita también una rápida iniciación de operaciones activas de crédito de las ASF.

Los socios que tengan diez o más acciones asisten a las asambleas y determinan la política crediticia en términos de tasas de interés, montos y plazos. Además la presión que ejercen como accionistas es el mejor instrumento para asegurar la recuperación de los préstamos y fiscalizar a los administradores. La ASF actúan en localidades apartadas y cuando no poseen una infraestructura adecuada, el sistema bancario tradicional le presta

servicios de protección a sus fondos a través de convenios de transferencias y pagos.

Sin lugar a dudas esta forma asociativa particular debe analizarse continuamente, ya que si la experiencia resulta exitosa, abre la posibilidad al desarrollo microfinanciero apalancado con esfuerzo autónomo, multiplicando las posibilidades de profundización de los microcréditos.

IX. CONSOLIDACIÓN MICROFINANCIERA (WASHINGTON - CUMBRE MICROCRÉDITO)

La experiencia reciente demuestra que la operación microfinanciera puede contar con intermediarios autónomos y regulados con crecimiento sostenido, sin depender de fondos de ayuda internacional gubernamental o privada. De hecho algunos han evolucionado como establecimientos bancarios, demostrando que son una alternativa viable que permite el acceso al crédito a un porcentaje significativo de población que en la actualidad no reúne los requisitos para ser atendido por el sistema financiero tradicional.

La creación de nuevas entidades microfinancieras puede incrementarse de acuerdo con la política adoptada por los organismos multilaterales de cooperación internacional, que en enero de 1997 en la Cumbre del Microcrédito celebrada en Washington, se comprometieron en una campaña mundial para movilizar US\$ 21.600 millones a favor de este propósito en los próximos 7 años¹². Estos recursos llegarían a 100 millones de familias pobres, esto es 500 millones de los 1.800 millones de pobres del planeta. América Latina y el Caribe será especialmente susceptible a esta convocatoria que cuenta con el apoyo técnico y financiero del BID y del Banco Mundial.

⁹ Fidamérica-FIDA, Op. Cit.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Noticias del Banco Mundial, 7 de febrero de 1997.

En otras latitudes el resurgimiento de la actividad microfinanciera, por su parte, tendrá un importante impulso a través del cooperativismo especializado en ahorro y crédito en los países que formaban la Unión Soviética y Europa Oriental. Así mismo, existe un reto para los países que no cuentan con instituciones especializadas en microfinanzas y donde el cooperativismo no tiene esta actividad como una de sus prioridades. En estos casos en los que la iniciativa privada no ha participado es recomendable que el Estado a través de una agencia especializada en la promoción del sector solidario, busque la formación de entidades que asuman el papel del desarrollo microfinanciero, en vista de los ejemplos exitosos citados. Esta promoción estaría acompañada de la aplicación de estrictos esquemas de supervisión y control cuando el ahorro del público esté de por medio. Buena parte de los recursos que la Cumbre de Microcrédito pretende movilizar se hará a través de instituciones financieras que operen como banca de segundo piso, encargadas de ofrecer a otros intermediarios líneas de redescuento. Esto reclama un sólido y numeroso conglomerado de intermediarios especializados en microfinanzas, básico para distribuir estos recursos en operaciones crediticias de corto plazo y bajo monto. Los llamados del BID son en este punto elocuentes¹³.

*Los retos para el
FOGACOOP después
de la evolución de
las microfinanzas
en Colombia son amplios
y exigen gerenciamiento
estratégico*

1. Una de las vallas que impiden a los bancos comerciales y otros inversionistas participar más activamente en las microfinanzas en América Latina es la falta de datos confiable sobre instituciones microfinancieras.

2. ...el BID está trabajando en la formulación de parámetros de desempeño microfinanciero. La meta es brindar a potenciales inversionistas los elementos para comparar resultados de instituciones similares e intermediarios financieros tradicionales.

3. (La) investigación inicial de ocho instituciones (microfinancieras) ha vuelto a confirmar que otorgarles créditos a personas muy pobres puede ser un negocio seguro y lucrativo.

X. SITUACIÓN COLOMBIANA

La actividad microfinanciera en nuestro país se inició en el año 1911 con la creación de la Caja de Ahorros del Círculo de Obreros, convertida con el paso de los años en el Banco Caja Social. También fue pionero el desarrollo de operaciones crediticias con garantía prendaria que estableció el Banco Popular al comenzar la década de los años 1950. Sin embargo, a nivel latinoamericano se reconoce que la tecnología microcrediticia la formuló y consolidó la Fundación Carvajal de Colombia, con su trabajo social de apoyo a los trabajadores independientes que manejan su propia pequeña industria.

Cuando el Gobierno autorizó al sistema cooperativo de ahorro y crédito, cerrado hasta entonces atendiendo sólo a sus socios, a efectuar operaciones de crédito con el público en general en el año 1986, este sector se convirtió en el verdadero y más válido intermediario financiero que garantizaba para una gran masa de población de escasos recursos, su acceso al crédito, cumpliendo de manera importante el mandato constitucional

de democratización de este servicio (art. 335). El crecimiento sostenido del cooperativismo financiero no se detuvo desde 1986, fundamentado sobre todo en la atención a personas que antes estaban en manos de los agiotistas no regulados ni vigilados por órganos de supervisión. Este crecimiento se interrumpe abruptamente en 1998 ante la crisis sistémica del sector cooperativo, propiciado en gran medida por el abandono que este hace de su nicho de mercado tradicional dedicado a microcréditos, y que termina con la intervención para liquidar de más de cuarenta (40) cooperativas que operaban especialmente en la capital de la República, y los departamentos del Valle, Nariño, Cauca, Huila y Tolima.

La recuperación del sector cooperativo resulta vital para restablecer el servicio crediticio en favor de los microempresarios nacionales de nuestro país. El IFI, en su condición de banco de segundo piso perdió con la crisis de confianza, su dinámica del plan de desarrollo microfinanciero y literalmente no cuenta con intermediarios idóneos para efectuar la colocación de recursos de su línea de redescuento finurbano. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, con más de diez años de política microfinanciera, se ha encargado de propiciar la firma de convenios para financiar programas de fortalecimiento del sector cooperativo de ahorro y crédito, y programas de estudio de marcos regulatorios adecuados para supervisar los establecimientos de crédito que se especializan en microfinanzas.

Así, pasó Colombia de ser pionero en el escenario latinoamericano, ha ser espectador de los avances microfinancieros de naciones vecinas. El BID destacó recientemente las cinco (5) más grandes entidades financieras de la región, y en ellas no figura ninguna colombiana. El éxito de estos bancos y compañías de financiamiento como son: BANCOSOL (Bolivia), Financiera familiar (Paraguay), Los Andes (Bolivia), Financiera Calpia (El Salvador), y Banco Solidario (Ecuador), nos demuestran que tiene mucho sentido el pensamiento del BID, que se esfuerza por restablecer como estrategia contra el subdesarrollo, intermediarios financieros regulados con vocación microcrediticia en nuestro medio¹⁴.

INTERMEDIARIOS MICROFINANCIEROS EXITOSOS AMÉRICA LATINA, 1998						
Establecimiento	Inicio Operac.	Capital US\$	Cartera US\$ Mlls.	Préstamo Promedio Mlls.	Número Clientes US\$	Rentabilidad Capital (%)
BancoSol (Bolivia)	1992	10.1	63.0	828	76.216	30.0
Financiera Familiar (Paraguay)	1992	6.0	28.0	1.200	46.000	18.8
Caja Los Andes (Bolivia)	1995	5.1	20.4	692	29.545	25.0
Financiera Calpia (El Salv.)	1995	4.8	18.8	766	21.291	32.0
Banco Solidario (Ecuador)	1996	8.6	17.5	500	11.800	13.0

Fuente: FIDAMÉRICA, junio de 1998.

La rentabilidad patrimonial de estos intermediarios microfinancieros que presenta el BID como ejemplo de éxito, sin duda lo es. Difícilmente alcanza un intermediario colombiano especializado en microfinanzas, como lo son las cooperativas, niveles de rentabilidad del orden que registra el cuadro del BID. Nuestros intermediarios si superan, por razones de estructura poblacional no comparable, el número de clientes, para lo cual basta recordar que los ahorradores

¹³ Fidamérica, junio de 1998

¹⁴ Ibid.

del sistema cooperativo afectados por la crisis sistémica del sector en Colombia durante el año 1998, alcanzó a 700.000 ahorradores, especialmente concentrados en siete grandes cooperativas. Sorprende de los datos del BID, la reciente creación de los intermediarios exitosos, que operan regulados tan solo desde 1992 en adelante.

Resulta casi irónico que solamente como consecuencia de la crisis cooperativa nacional en 1998, la regulación prudencial fortaleciera de una manera que no tiene precedentes sus instrumentos para asegurar la solidez y solvencia del sistema cooperativo de ahorro y crédito. Mecanismo tales como la creación del seguro de depósitos para ahorradores cooperativos, el establecimiento del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Decreto Extraordinario 2206 de 1998), la intervención de la Superintendencia Bancaria para vigilar cooperativas financieras y dirigir su conversión y especialización, así como el fortalecimiento de las normas de capital adecuado, cupos individuales de crédito, captaciones, inversiones admisibles y operaciones autorizadas (Ley 454 de 1998, Decreto 1840 de 1997), sin duda llenan vacíos protuberantes en términos de la defensa del interés público y de la debida tutela en favor de los derechos de los ahorradores y asociados del cooperativismo colombiano. Sin embargo esos nuevos instrumentos, que actualizan al estándar internacional nuestra normativa de supervisión financiera, no serán muy útiles en los años venideros, porque en ese período se tendrá que esperar la recuperación de los intermediarios afectados por la crisis del sector solidario. Crisis tan profunda que incluso fue citada como uno de los dos argumentos centrales del Gobierno para declarar el Estado de Emergencia Económica y Social del mes de noviembre de 1998.

Mientras se estabiliza este sector con vocación microfinanciera, se espera que en otras latitudes el auge microfinanciero internacional contribuya a resolver en el mediano y largo plazo, uno de los interrogantes más inquietantes de la ciencia económica y su teoría del bienestar. La pregunta aún sin resolver es si las sociedades contemporáneas y sus dirigentes tienen verdaderamente la capacidad suficiente para reducir, o tan solo mitigar con eficiencia, los niveles de pobreza de las naciones.

