

**¿ Por qué hay que proteger a las microfinanzas
bolivianas y cómo ?**

Cuaderno No. 5

Claudio González Vega

La Paz, Bolivia – Mayo 2002

Cuadernos de S E F I R

¿Por qué hay que Proteger a las Microfinanzas bolivianas y cómo?

INDICE

	<i>Págs.</i>
Lista de Acrónimos	<i>Pág. i</i>
A. Motivación	<i>Pág. 1</i>
B. La importancia de la infraestructura institucional	<i>Pág. 3</i>
C. La verdadera naturaleza de la Revolución Industrial	<i>Pág. 7</i>
D. Las microfinanzas y el desarrollo económico	<i>Pág. 9</i>
E. Contribución de las microfinanzas en Bolivia	<i>Pág. 12</i>
F. Las nuevas ideas	<i>Pág. 14</i>
G. Un enfoque racional frente a un enfoque mágico	<i>Pág. 16</i>
H. La importancia de la innovación	<i>Pág. 18</i>
I. La crisis	<i>Pág. 20</i>
(a) No existen todavía herramientas suficientemente adecuadas para hacerle frente al riesgo sistémico.	<i>Pág. 21</i>
(b) El valor de la relación entre el cliente y la organización es poco robusto a la baja.	<i>Pág. 22</i>
(c) El marco de regulación y supervisión prudencial no siempre promueve la innovación y la robustez de los intermediarios.	<i>Pág. 22</i>

Listado de Acrónimos

CRECER	Crédito con Educación Rural
DAI	Development Alternatives Inc.
FFH	Food for the Hungry International
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
PRE	Programa de Formación de Recursos Humanos en Entidades de Microfinanciamiento
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SEFIR	Servicios Financieros Rurales
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos

¿POR QUÉ HAY QUE PROTEGER A LAS MICROFINANZAS BOLIVIANAS Y CÓMO?

Claudio González Vega
The Ohio State University¹

A. Motivación

En los últimos tiempos, cualquier observador externo no podría dejar de notar los elementos de duda y de confusión que han predominado en los debates, en los medios de comunicación, sobre el sector de las microfinanzas en Bolivia. Algunos acontecimientos dramáticos, como la toma por un grupo de deudores en mora de las instalaciones de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), han atraído la atención y han estimulado, entre el público, percepciones potencialmente desfavorables hacia las microfinanzas. Tal observador externo se encontraría, sin embargo, muy sorprendido de presenciar estas reacciones. Si conoce al menos un mínimo de la historia de las microfinanzas, el observador sabría que Bolivia ha sido un país pionero en el mundo en el progreso de esta importante herramienta de desarrollo económico y social.²

¹ Claudio González Vega es Profesor y Director del Programa Finanzas Rurales en The Ohio State University. Este documento fue preparado para el Proyecto Servicios Financieros Rurales (SEFIR-DAI), financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID). El documento ha resultado de un intento de reproducir, por escrito, el discurso del autor sobre *¿Por qué hay que proteger a las microfinanzas bolivianas y cómo?* Esta conferencia fue dictada el 23 de octubre de 2001, en el Hotel Radisson, en La Paz. Se conserva el estilo de la presentación oral. El autor agradece los comentarios de Cecilia Campero, Marisol Fernández, Adrián González González, Miguel Hoyos, Reynaldo Marconi, Guillermo Monje, Sergio Navajas, Fernando Prado, Rodolfo Quirós, Vivianne Romero y Gabriela Salazar. Las opiniones expresadas en este documento representan exclusivamente una visión personal del autor. El autor agradece el apoyo de Claudia Roca en la preparación de una primera versión del trabajo.

² Existe una amplia colección de publicaciones sobre el desarrollo del sector de las microfinanzas en Bolivia. Unos pocos ejemplos son Claudio González-Vega, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Jorge Rodríguez-Meza y Sergio Navajas, "The Challenge of Growth for Microfinance Organizations: the Case of Banco Solidario in Bolivia", en Harmut Schneider (ed.), *Microfinance for the Poor?*, París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 1997; Miguel Hoyos y Tatiana Guzmán, *El Desarrollo de las Microfinanzas en Bolivia*, Serie Crédito No. 2, La Paz: Funda-Pro, 1998; Erick Roth y Mónica Velasco, *Efectos Socioeconómicos del Crédito: Experiencias Institucionales en Bolivia*, Serie Crédito No. 12, La Paz: Funda-Pro, 2001; Elisabeth Rhyne, *How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*, Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press, 2001, y Cheryl Frankiewicz, *Building Institutional Capacity: The Story of Prodem 1987-2000*, Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press, 2001.

He tenido el privilegio de observar de cerca la evolución del sector de las microfinanzas bolivianas, desde sus pasos iniciales, a finales de la década de los ochenta, hasta sus dificultades contemporáneas. Se trata de una extraordinaria historia sobre cómo sentar las bases para el desarrollo económico en un país pobre. Para entender su verdadero significado, es necesario adoptar una perspectiva de largo plazo. Esto lo puede hacer mejor un observador externo.

Es cierto que, ya hace algún tiempo, advertía —y sólo unos pocos escuchaban— sobre la poca atención que tanto las organizaciones de microfinanzas como las autoridades de supervisión prudencial le estaban prestando a la amenaza de **riesgo sistémico** en el sector.³ Desgraciadamente, desde ese entonces, las consecuencias del riesgo sistémico se han hecho sentir en el sistema financiero boliviano, en general, y en las organizaciones de microfinanzas mismas. Sin embargo, las organizaciones de microfinanzas han mostrado una razonable capacidad de reacción, ante la multiplicidad y la magnitud de las perturbaciones adversas que la economía boliviana ha sufrido. Esta capacidad tiene sus raíces en las fortalezas que el sector ha venido desarrollando a lo largo de su evolución.⁴

No intento, en este documento particular, ofrecer soluciones concretas a las dificultades por las que actualmente atraviesan las microfinanzas bolivianas. Al final del día, son los bolivianos mismos quienes deberán y sabrán encontrar esas soluciones. Esperamos que lo harán con la misma creatividad con que en el pasado asombraron al resto del mundo, al emprender con éxito una tarea que muchos entonces pensaban que era prácticamente imposible de llevar adelante: prestarle rentablemente a clientes pobres, sin usar garantías tradicionales. Al lograr hacerlo, con muy bajas tasas de morosidad, estas organizaciones también lograron ir reduciendo las tasas de interés que cobran a sus clientes.

³ En particular, expresé estos sentimientos en una conferencia dictada en el Programa de Formación de Recursos Humanos en Entidades de Microfinanciamiento (PRE), a mediados de 1998. Estas advertencias las volví a manifestar en el *Segundo Seminario Anual sobre las Nuevas Finanzas de Desarrollo*, en Francfort, Alemania, en septiembre de ese año, ante una audiencia que incluyó una delegación boliviana de lujo y fueron recogidas en el documento “Microfinance: Broader Achievements and New Challenges”, Economics and Sociology Occasional Paper No. 2518, Columbus, Ohio: The Ohio State University, octubre de 1998.

⁴ Véase Claudio González-Vega y Jorge Rodríguez-Meza, *La Situación Macroeconómica y el Sector de las Microfinanzas en Bolivia*, SEFIR Cuaderno No. 1, La Paz, 2002.

B. La importancia de la infraestructura institucional

Si bien no ofrece soluciones, este documento intenta explorar, desde mi perspectiva muy personal, el tema de las contribuciones de las microfinanzas al desarrollo económico boliviano, contribuciones que han sido puestas en duda durante los debates recientes.⁵

Mi principal argumento es que, a lo largo de su acelerada evolución, durante los últimos 15 años, el sector de las microfinanzas bolivianas y sus sorprendentes logros han representado un elemento genuino y valioso en la construcción de la **infraestructura institucional** indispensable para el desarrollo económico del país. Esto es importante.

En efecto, en su reciente conferencia en La Paz, el 21 de octubre de 2001, al referirse a un nuevo paradigma acerca del desarrollo económico, uno de los tres ganadores del Premio Nóbel de economía de ese año, Joseph Stiglitz, llamó la atención sobre la importancia de la infraestructura institucional para el crecimiento económico.⁶

Para justificar esta perspectiva, Stiglitz repitió precisamente los conceptos adelantados, hace casi 40 años, por el entonces tutor de mi Maestría en Londres, el profesor Harry Johnson.⁷ La definición de Johnson, recogida ahora por Stiglitz, describe al desarrollo económico como un proceso global de transformación de la sociedad, desde una sociedad **tradicional**, caracterizada por comportamientos repetitivos que perpetúan la pobreza y el estancamiento, hacia una sociedad **moderna**, capaz de generar, por sí misma, un mejoramiento sostenido del nivel de vida de su población.

⁵ Véanse, por ejemplo, el artículo “El Negocio de la Pobreza” en *La Prensa* del 17 de junio de 2001, las declaraciones de Alberto Bonadona sobre “El lucro manda en microfinanzas” en *Punto de Vista* y el sorprendente artículo en *La Prensa* sobre “Grameen Bank: El banco de los pobres”, donde el autor no se percató que la experiencia boliviana es mucho más rica y exitosa que la del Banco Grameen en Bangladesh. Este documento intenta una interpretación persuasiva, basada en cifras que no se reportan aquí.

⁶ Ideas semejantes se pueden encontrar en otras publicaciones suyas, por ejemplo, Joseph E. Stiglitz, “Knowledge for Development. Economic Science, Economic Policy, and Economic Advice”, Conferencia Anual del Banco Mundial sobre el Desarrollo Económico, Washington, D.C.: The World Bank, 1998.

⁷ Harry G. Johnson, “International Aspects of Economic Development”, *Economic Policies toward Less Developed Countries*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967, pp. 44-64.

Este proceso sostenido de transformación de una sociedad no necesariamente resulta de la posesión de disponibilidades amplias de recursos naturales —en particular, la explotación de recursos naturales no renovables, como la extracción de minerales, no lo garantiza. El desarrollo económico se verá obstaculizado cuando la explotación de estos recursos naturales dé origen a una economía dualista —es decir, fragmentada— o promueva comportamientos contraproducentes —por ejemplo, estrategias de desarrollo ineficaces, búsqueda política de rentas, concentración de la distribución del ingreso o corrupción.⁸

En todo caso, durante los dos últimos siglos, algunas naciones se han beneficiado de un crecimiento económico nunca antes experimentado por la humanidad.⁹ En una medida importante, este crecimiento ha sido posible gracias al aumento del **conocimiento**, combinado con un aumento y mejoramiento del capital humano y con el ahorro necesario para acumular otras formas de capital.¹⁰ Particularmente importante fue, en el inicio, el mejoramiento en la productividad del trabajo en la agricultura.¹¹

En su conferencia en La Paz, Stiglitz recalcó que esta transformación sostenida de la economía resulta, en particular, de una **revolución** en la manera de analizar y de resolver los problemas, en la manera de enfrentar los retos relacionados con la producción. Se trata, en mi opinión, de una revolución tanto en la manera de pensar como en la manera de actuar; es una revolución en los enfoques y en los comportamientos.

⁸ Con apoyo del Banco Mundial, ha venido ganando aceptación la visión que los recursos naturales son un activo, no una maldición. Lo que se necesita es combinarlos con políticas sensatas y el fortalecimiento de las instituciones políticas. Véase David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, and William F. Maloney, *From Natural Resources to the Knowledge Economy. Trade and Job Quality*, Washington, D.C.: The World Bank, 2001. La abundancia de minerales podría, sin embargo, frenar esta transformación.

⁹ Véase Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, París, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 2001. Según este autor, entre 1820 y 2000, la población del mundo aumentó más de cinco veces y el ingreso per capita aumentó más de ocho veces. En promedio, la esperanza de vida aumentó, a su vez, de 24 años a 66 años. Este proceso de crecimiento no ha sido uniforme ni en el tiempo ni en el espacio.

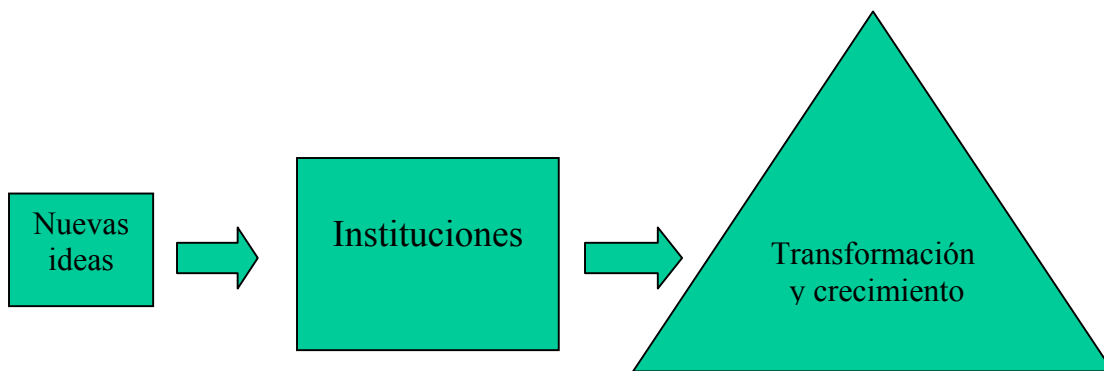
¹⁰ Véase D. Gale Johnson, “Population, Food, and Knowledge”, *The American Economic Review*, Vol.90, No. 1, marzo de 2000, pp. 1-14.

¹¹ Véase Theodore W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven: Yale University Press, 1964.

Como parte de esta revolución, Stiglitz insistió en la importancia de la aceptación del pensamiento **científico**, en contraste con el fundamentalismo religioso o las ideologías fanatizadas, a fin de poder entender mejor la verdadera naturaleza de los problemas —es decir, para poder diagnosticar y analizar mejor los problemas.

Stiglitz también recalcó la importancia de estimular la generación y acumulación del conocimiento —es decir, la importancia de las innovaciones, de las **ideas** nuevas, como instrumentos para superar los obstáculos al mejoramiento sostenido del nivel de vida. Lo importante para el desarrollo económico es la búsqueda de soluciones, no como respuestas ideológicas, sino como enfrentamientos técnicos a los problemas.

Tanto la generación de nuevas ideas, como su aplicación exitosa a la solución de problemas específicos se basan, a su vez, en una **infraestructura institucional** que promueva estos procesos y que, a su vez, evolucione con ellos.¹²



Como se muestra en el diagrama, el proceso de desarrollo económico es estimulado por cambios en las ideas y por la existencia de instituciones que permitan aprovechar estas ideas en la solución de problemas concretos. En el proceso de crecimiento, otras nuevas ideas van surgiendo y éstas, a su vez, dan lugar a la transformación de las instituciones y al sostenimiento del proceso de crecimiento económico.

¹² Véase Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

La transformación de las economías que hoy llamamos “desarrolladas” surgió, en buena medida, de una revolución de este tipo, la **Revolución Industrial**. Esta revolución permitió el aumento sin precedentes en el nivel de vida a que he hecho referencia. Para 1820, el ingreso per cápita en el mundo era apenas un 50 por ciento más alto que lo que había sido en el año 1000. Además, había tomado miles de años para llegar al nivel del año 1000. Para 1998, sin embargo, el ingreso per cápita en el mundo era 8.5 veces más alto que en 1820, a pesar de que la población mundial se había multiplicado 5.6 veces en ese mismo período.¹³

Diversas lecciones se pueden obtener de una mejor comprensión de la verdadera naturaleza de la Revolución Industrial y de los procesos que han hecho posible este mejoramiento extraordinario en los niveles de vida en Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón. En 1820, estos países ya habían logrado un ingreso per cápita del doble que en el resto del mundo. Para 1998, la diferencia era de siete veces. La ampliación de esta brecha no es, sin embargo, inevitable. En la segunda mitad del siglo pasado, varias economías asiáticas demostraron que es posible crecer a tasas que permitirían eventualmente alcanzar a los líderes.¹⁴ Educación, avance tecnológico y comercio internacional han sido los ingredientes de las políticas que les permitieron lograr estos resultados.

¹³ Maddison, *Op. cit.*, p. 27.

¹⁴ Maddison, *Op. cit.*, p. 142.

C. La verdadera naturaleza de la Revolución Industrial

Con frecuencia se piensa que la Revolución Industrial fue simplemente un proceso de invención de nuevas máquinas y de énfasis en la manufactura. Esta es una visión muy estrecha. La Revolución Industrial se caracterizó fundamentalmente por la adopción de una actitud *racional* ante los problemas de la producción. Entonces, por ejemplo, lo que a un productor le interesaba ya no era que el suplidor de la materia prima para su empresa fuese un hermano de su suegra; lo que le interesaba era que la entrega fuese oportuna, que se tratase de materia prima de la calidad requerida en su proceso productivo y que fuese entregada a un costo razonable. Hoy, por ejemplo, el dueño de una empresa que busca un gerente no necesariamente va a nombrar a su sobrino, sino al profesional que le garantice los menores costos y los mayores ingresos.

De esta manera, con la Revolución Industrial, la relación *personal* se vio sustituida por una relación *contractual*. Ya no interesa conocer el origen étnico de quien me vende la materia prima; lo que interesa es su precio y calidad. ¿Por qué importa este cambio de perspectiva? Importa porque, cuando para completar una transacción económica, únicamente se puede confiar en el tío de la esposa, no puede haber desarrollo económico.

El desarrollo económico descansa en una disminución de la fragmentación de los mercados —es decir, requiere una ampliación del ámbito en que tienen lugar las transacciones económicas— y en una reducción del aislamiento de las unidades de producción y consumo —es decir, requiere un mayor acceso y participación de todos los agentes económicos en los mercados. El desarrollo económico sólo puede tener lugar con transacciones que ocurran en amplios espacios geográficos —para que se puedan aprovechar las ventajas de la especialización— y en mercados suficientemente amplios —para que se puedan aprovechar las ventajas de la división del trabajo, de la competencia y de las economías de escala.¹⁵

¹⁵ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776. Chicago: University of Chicago reprint, 1976.

El desarrollo económico puede tener lugar únicamente cuando sí es posible entrar en aquellas transacciones económicas que sólo pueden ser completadas a lo largo del tiempo —es decir, cuando hay que esperar para ver los frutos de la inversión— y cuando sí es posible contratar para conjuntos diversos de circunstancias —es decir, cuando es posible anticipar diferentes contingencias y definir las consecuencias de eventos futuros inesperados. Sin ahorro, inversión y una mayor disposición a tomar riesgos, no puede haber crecimiento económico.

Para hacer posible esta ampliación en el ámbito de las transacciones, se necesita una **infraestructura institucional moderna**.

Se necesita, por ejemplo, un marco jurídico que permita diseñar contratos impersonales. Se necesita un marco legal que indique que un deudor tiene que pagar sus obligaciones, en contraste con un marco personalizado, donde si es Pedro paga, pero si es Pablo no tiene que pagar. Se necesita, además, un sistema judicial que ayude a hacer valer estos contratos. Si no se pueden hacer valer, de nada sirven. En efecto, no hay nada peor que una ley que no se aplica. Lo único que se logra, en ese caso, es la desmoralización de los afectados. Se necesitan también una definición clara y una protección efectiva de los derechos de propiedad sobre los recursos que se ven afectados por esos contratos. Por ejemplo, un trabajador espera una remuneración confiable, no unas veces sí y otras no.

La lista es larga, pero todos éstos son ejemplos de elementos esenciales de la infraestructura institucional requerida para la transformación en una sociedad moderna —es decir, para lograr el desarrollo económico. Sin estos elementos, nunca habrá desarrollo.

La **revolución de las microfinanzas** —una revolución en la que Bolivia ha jugado un papel estelar, una revolución noble y exitosa— ha contribuido, dentro de su ámbito particular, al progreso de esta infraestructura institucional en Bolivia y, de esta manera, ha contribuido significativamente al desarrollo económico pasado y, sobre todo, contribuirá al desarrollo económico futuro del país y en otras partes del mundo.

D. Las microfinanzas y el desarrollo económico

La principal contribución de la revolución boliviana de las microfinanzas no ha sido su impacto en la reducción de la pobreza, que sí ha sido importante. Más bien, su principal contribución ha sido su impacto en la evolución de las ideas y de las instituciones y, por este medio, su impacto en las oportunidades de desarrollo económico en el país.

Sin embargo, si no se reconoce adecuadamente la verdadera naturaleza de esta revolución, sus contribuciones al desarrollo económico —hacia el futuro— estarán en peligro. El peligro será mayor si, para enfrentar la presente crisis, se renuncia a la esencia de las innovaciones que han jugado el papel que se discute aquí. En lugar de recoger los frutos de las nuevas ideas que con ella llegaron, propiciaríamos el regreso a ideas viejas. Este retroceso retardaría el desarrollo económico de Bolivia por años.

En lugar de mejorar la infraestructura institucional que ha sido creada con las ideas que llegaron con la revolución de las microfinanzas, estaríamos destruyendo ingredientes esenciales para el desarrollo económico.

Hay otras dos maneras importantes como la revolución de las microfinanzas también ha contribuido al desarrollo económico en Bolivia.

Decía Stiglitz, en su conferencia del lunes, que una economía dualista —es decir, una economía fragmentada— no puede ser una economía desarrollada. Antes de la revolución de las microfinanzas, el mercado financiero boliviano estaba gravemente **fragmentado**, polarizado en dos segmentos extremos.

En un extremo estaba el sector *formal* de la banca comercial —accesible para muy pocos, principalmente en los mayores centros urbanos— con sus tecnologías de crédito apropiadas únicamente para empresas grandes, que contasen con una elevada acumulación de capital.

En el otro extremo estaba el sector *informal* de los prestamistas, con sus tasas de interés elevadas y con serias limitaciones en su capacidad para facilitar transacciones en amplios espacios, separadas por largos períodos de tiempo o factibles bajo muy diversas circunstancias. No había en este sector mucha intermediación; los pasanakus —con todo su valor social— no son factores de desarrollo.

La fragmentación de sus mercados es el mayor reto que Bolivia enfrenta para lograr su desarrollo económico. Antes de la revolución de las microfinanzas, un abismo separaba estos dos segmentos del mercado financiero y esta dualidad obstaculizaba el desarrollo económico. La revolución de las microfinanzas inició la construcción de **puentes** entre estos dos segmentos, contribuyendo así a reducir la fragmentación del mercado financiero boliviano.¹⁶ La reducción de la fragmentación e integración de los segmentos del mercado es crítica en el caso de los mercados financieros, por su gran influencia sobre el desempeño de los otros mercados.¹⁷

La memoria de algunos de quienes hoy critican duramente a las organizaciones de microfinanzas bolivianas es corta. Se lamentan de la existencia de algunos agujeros en el puente, pero no recuerdan que apenas dos décadas atrás no existía del todo el puente. No se dan cuenta de cuánto se han acortado las distancias. En su miopía, piensan que el problema es el puente y tratan con afán de derribarlo. No entienden que este puente, un puente todavía en construcción, a pesar de todas sus imperfecciones, ha sido una de las contribuciones más notables al desarrollo económico boliviano. Atacan las ideas nuevas que han hecho posible la construcción del puente, pero no se percatan de lo que la ausencia del puente implicaría.

¹⁶ En otra oportunidad manifesté que el reto que Bolivia enfrenta para expandir sus mercados financieros rurales podrá ser únicamente enfrentado cuando se logren construir una serie de “puentes”, por ejemplo, entre la intermediación financiera urbana y la rural, entre las finanzas para la agricultura y las finanzas para las actividades no agropecuarias, entre el desarrollo del marco jurídico y la práctica regulatoria y judicial, entre la SBEF y los entes regulados, entre el sector público y el sector privado, entre las organizaciones de microfinanzas reguladas y las no reguladas, entre los distintos organismos de cooperación internacional y el gobierno y entre las opciones de corto plazo y las de largo plazo. Véase Claudio González-Vega, *Servicios Financieros Rurales: Un Enfoque Integral*, SEFIR Cuaderno No. 3, La Paz, marzo de 2002.

¹⁷ Véase Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973.

En la conferencia del lunes, Stiglitz habló de un tema que sugiere una tercera manera como la revolución de las microfinanzas ha contribuido al desarrollo económico del país. No puede haber desarrollo, dijo el premio Nóbel, si no se promueve una amplia **participación** en los frutos del crecimiento económico.

Otro premio Nóbel de la economía, Robert E. Lucas, ha expresado el concepto que el aumento del conocimiento no genera un aumento sostenido en el nivel de vida, a menos que aumente los rendimientos del capital humano de amplios segmentos de la población.¹⁸ Para que el producto aumente sostenidamente en una economía, una fracción importante de la población debe experimentar cambios en la vida **que imaginan posible** para ellos y, sobre todo, para sus hijos. Estas nuevas ideas, acerca de los futuros posibles, deben ser suficientemente fuertes para que cambien su comportamiento, el número de hijos que procrean y las esperanzas con que invierten en estos hijos.¹⁹ Citando a Naipaul, otro premio Nóbel (de literatura en 2001), Lucas afirma que el desarrollo económico requiere “un millón de motines”.²⁰

La revolución de las microfinanzas ha hecho posible la participación en los frutos de la economía de mercado para muchos que han contado con oportunidades productivas atractivas pero quienes no poseen recursos propios para aprovecharlas. Este es, en esencia, el papel de la intermediación financiera.²¹ Este papel consiste precisamente en trasladar poder de compra sobre los recursos, desde donde no hay oportunidades atractivas, hacia donde existen oportunidades marginales por aprovechar.

¹⁸ Robert E. Lucas Jr., “A Million Mutinies”. *The Key to Economic Development*, en sus *Lectures on Economic Growth*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002.

¹⁹ Sobre la influencia de las microfinanzas sobre estas variables, véase Barbara MckNelly y Christofer Dunford, “Impact of Credit with Education on Mothers and their Young Children’s Nutrition: CRECER Credit with Education Program in Bolivia”, Research Paper No. 5, Davis, California: Freedom from Hunger, 1999, y Vivianne Romero Castellanos, *Impacto del Microcrédito en la Vida de las Mujeres y sus Hijos: Análisis Comparativo de Casos de Estudio de FFH/CRECER y SARTAWI en el Municipio de Batallas*, tesis de maestría, La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar, 2002.

²⁰ V. S. Naipaul, *A House for Mr. Biswas*, citado por Lucas, *op. cit.*

²¹ Véase Claudio González-Vega, *Mercados Financieros y Desarrollo*, Santo Domingo, República Dominicana: Centro de Estudios Monetarios y Bancarios, 1986.

E. Contribución de las microfinanzas en Bolivia

En Bolivia, el papel integrador de las microfinanzas ha sido sobresaliente. En mucho esto se debe a que no se trata de la operación de una organización especial, aislada, atada a un líder carismático. Se trata de todo un movimiento —revolucionario— con sus actores, sus líderes, sus reglas y procedimientos, sus tecnologías, sus aciertos y errores, su evolución histórica, sus masivas contribuciones al desarrollo económico del país.

El análisis previo pone de manifiesto que la contribución central de la revolución de las microfinanzas resulta de su **capacidad integradora**:

- (a) Por un lado, resulta de su capacidad para integrar —acercar— mercados y de esta manera reducir la fragmentación que caracteriza a una economía dualista. Esto mejora la **eficiencia** de la economía como un todo.
- b) Por otro lado, resulta de su capacidad para integrar al proceso de modernización y de crecimiento económico a amplios sectores de la población. Esto mejora la **equidad** e incorpora a los pobres al proceso de desarrollo.

La evidencia acerca de estas contribuciones en el caso boliviano es contundente. Apenas dos décadas atrás, un abismo separaba tasas de interés del 10 por ciento anual, en el segmento formal del mercado, de tasas de interés de más del 150 por ciento anual, en el segmento informal del mercado. Esta era una distancia de al menos 15 veces.

Hoy día, el rango de tasas de interés va del 10-15 al 30-45 por ciento anual. Lo importante no es sólo que las tasas de interés al alcance de los pobres han disminuido; lo más importante es que la distancia, entre las tasas de interés para las grandes empresas y para las microempresas, es ahora sólo de 2 a 3 veces. Además, el puente de las microfinanzas ha acortado la distancia, no para unos pocos, sino para decenas de miles de clientes marginales, con poco o ningún acceso previo a los mercados financieros institucionales.

Más que en muchos otros países, las microfinanzas bolivianas han reducido la fragmentación del mercado financiero. Aún más, la evolución de las tasas de interés de las organizaciones de microfinanzas, en marcada disminución histórica, en una sola década ha acortado significativamente la distancia entre el costo de los fondos para el gran empresario y el costo de los fondos para el microempresario.

En ningún otro país de América Latina —tal vez en ningún otro país en desarrollo, salvo Indonesia— ha tenido lugar una expansión más masiva del alcance sostenible de las microfinanzas que en Bolivia. Su destacada presencia en los informes de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras es evidencia de esto.

Esta expansión ha tenido lugar, sin embargo, principalmente en las áreas urbanas, para clientelas concentradas alrededor de la línea de pobreza.²² En estas áreas, el alcance (*outreach*) ha sido tan significativo que la potencial saturación del segmento del mercado ha sido uno de los condicionantes de las dificultades recientes.

La expansión hacia las áreas rurales ha sido más lenta pero no menos prometedora, sobre todo si se toman en cuenta la naturaleza y magnitud de los obstáculos, más insalvables en Bolivia que en muchos otros países. La expansión de un alcance sostenible hacia clientelas más pobres, por organizaciones como Pro Mujer y CRECER, también ha sido sobresaliente, particularmente en contraste con otros programas de bancos comunales (*village banking*) en otras partes del mundo.

A esta expansión han contribuido, no sólo los méritos personales de los funcionarios de estas organizaciones y sus acertadas políticas, sino también las **externalidades** generadas por la evolución del sector. El éxito de estas organizaciones ha reflejado la influencia de las nuevas ideas y el apoyo de las nuevas instituciones. Pro Mujer no sería lo que es hoy si no hubiera habido un BancoSol.

²² Véase Sergio Navajas, Mark Schreiner, Richard L. Meyer, Claudio Gonzalez-Vega y Jorge Rodríguez-Meza, “Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia”, *World Development*, Vol. 28, No. 2, febrero de 2000, pp. 333-346.

F. Las nuevas ideas

El mensaje central de mi presentación es que estas nuevas ideas y las nuevas instituciones —normas, actitudes, mecanismos— que las sustentan no sólo han sido determinantes en la evolución de las microfinanzas en Bolivia, sino que son críticas en la promoción del desarrollo económico, más allá de las microfinanzas. Destruir estas ideas e instituciones sería destruir oportunidades de desarrollo económico de origen nacional.

¿De cuáles ideas estamos hablando? No tendría tiempo para enumerarlas todas aquí. Examinaré algunas, entre las más importantes para el desarrollo económico en general.

Una primera es la idea de la necesidad de la **acción sistemática**, ordenada, racional, para lograr cualquier objetivo. Es la actitud de esperar resultados de la acción consciente, en reconocimiento claro de los medios disponibles y de las limitaciones existentes, y no descansar en el hábito, la suerte, la magia, los embrujos, lo que no podemos controlar. No basta con ofrecer una doncella en sacrificio para que nazca la cosecha; hay que saber qué sembrar y cuánto fertilizante usar. Esta idea la introdujo masivamente la humanidad con la Revolución Industrial: un enfoque racional de la producción, con aplicación del conocimiento científico a la superación de los retos. Aquí, de lo que se trata es de la **industrialización de las microfinanzas**.

A esta idea me he referido también como la **paradoja** de los fines y de los medios. Los fines surgen de las preferencias, de los sistemas de valores, del corazón. Los medios, en contraste, no pueden venir sólo del corazón. “De buenas intenciones está empedrado el camino del infierno”. Yo no quiero ser tan drástico; simplemente, las buenas intenciones no son suficientes. Es más, tristemente, muchas veces, algunas buenas intenciones pueden ser contraproducentes.

Antes de la industrialización de las microfinanzas, las buenas intenciones abundaban y los resultados eran magros.

La contribución de las microfinanzas bolivianas ha sido el desarrollo y puesta en práctica del concepto —en ese entonces, una idea nueva— que, para lograr un objetivo altruista, resulta más exitoso usar un enfoque racional; es decir, hay que tener un plan congruente. En microfinanzas, el éxito se logra gracias a un plan de negocios que incorpore una vocación de **sostenibilidad**, además de una vocación de atención al segmento meta del mercado, así como un interés en la eficiencia y una búsqueda de los medios —herramientas, mecanismos— apropiados para realizar la tarea. Se requiere preguntarse, no sólo qué hacer, sino **cómo** hacerlo mejor. Se requiere experimentar, para aprender a hacerlo mejor. Esta es la paradoja del medio racional para lograr un fin altruista.

Yo saludo a los pioneros de las microfinanzas bolivianas, por haber tenido la visión y el coraje de dar este paso revolucionario: adoptar un método racional, aparentemente contradictorio, para alcanzar lo que el corazón pedía. Lo puedo hacer sin temor, porque no existe duda en cuanto a sus credenciales. Le lista tiene que incluir, al menos, a Pilar Ramírez, por su incommovible autenticidad, Francisco (Pancho) Otero, Carmen Velasco, Eduardo Bazoberry, María Elena Querejazu, Elizabeth Nava, Pilar Velasco, Mary Valenzuela, Liliana Bottega, Mónica Velasco, Reynaldo Marconi, José (Pepe) Auad, Edgar Zurita y muchos otros, sin olvidar a María Otero, con su labor desde Estados Unidos. Los problemas cambian y las soluciones evolucionan. Veo en Pedro Arriola, Evelyn Grandi, Kurt Koenigsfest, Julio César Herbas, Marcelo Mallea, Jorge MacLean el mismo compromiso, la misma búsqueda de ideas nuevas.

Viendo la lista de los pioneros, tenemos que reconocer que este enfoque racional, hoy tan criticado, es fundamental para lograr el éxito en cualquier tarea del desarrollo. Algunos claman por el regreso a la época de las organizaciones no gubernamentales (ONG). En efecto, el origen de la revolución de las microfinanzas está en las ONG, no simplemente porque fueran ONG —aunque esto explica su vocación altruista— sino porque sus líderes actuaron, en un sentido schumpeteriano, como **empresarios modernos**.²³ En tanto las ONG estén dispuestas a seguir buscando racionalmente y con creatividad soluciones eficientes y sostenibles, sus esfuerzos serán valiosos. No todas lo hacen.

²³ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper, 1942.

G. Un enfoque racional frente a un enfoque mágico

Las dificultades recientes exigen nuevas ideas para resolver nuevos problemas, pero no un regreso a las ideas viejas, propias de la pre-industrialización de las microfinanzas. La adopción de un enfoque cada vez más racional obliga a las microfinanzas bolivianas a plantearse algunos cuestionamientos:

- (a) ¿Quién demanda servicios financieros?
¿Para qué sirven los servicios financieros?

El enfoque mágico había venido diciendo que **todos** los pobres demandan crédito y que sólo demandan crédito y no servicios de depósito y otros tipos de servicios financieros. En su versión más extrema, se ha visto al crédito como un derecho universal. En contraste, el enfoque racional reconoce que sólo existe una demanda **legítima** de crédito cuando hay —con una alta probabilidad— capacidad de pago y voluntad de pago. Algunos pobres las tienen, otros no. El reto **técnico** para las organizaciones de microfinanzas es lograr distinguir cuándo sí, cuándo no.

El enfoque mágico pensaba que el crédito siempre es bueno. El enfoque racional ve al crédito como un **pasivo**, no como un activo, para el deudor. La adquisición de este pasivo está justificada únicamente cuando el poder de compra que el préstamo transfiere contribuye al aprovechamiento de una oportunidad productiva existente.

El enfoque racional ve al crédito como un **activo de riesgo** para el acreedor, no como una fuente de transferencias gratuitas, y, por lo tanto, lo ve como una amenaza a su capacidad futura de colocación. Si no se recuperan los préstamos, no puede prestar más.

El enfoque mágico piensa que el crédito es una **panacea** que lo cura todo, en particular la pobreza. Bolivia hoy aprende la lección: esto no es cierto. El enfoque racional entiende que los servicios financieros —es decir, la intermediación financiera— pueden, indirectamente, contribuir al alivio de algunas situaciones de pobreza.

Las condiciones para que esto ocurra son estrictas. Los servicios financieros pueden contribuir al alivio de la pobreza sólo cuando el deudor tiene oportunidades productivas, acceso a los mercados e información, que le dan capacidad de pago, y cuando a los servicios financieros se les pide que logren lo que pueden hacer y no otras cosas.²⁴

Hoy algunos “culpan” a las organizaciones de microfinanzas por haberle generado pasivos a los pobres. Esto es, sin embargo, lo que cualquier acreedor hace naturalmente: genera pasivos para los deudores y acumula activos en su cartera. Hoy algunos culpan a las organizaciones de microfinanzas de haber sido “duras” en la vigilancia de la calidad de estos activos y pasivos. No entienden que, entre más exigente sea la organización en la selección y vigilancia de sus deudores, menor será la probabilidad de que un deudor tenga problemas de pago. Más han pecado quienes insistieron que el crédito era para todos los pobres, independientemente de su capacidad de pago, porque ha sido en estos casos cuando el cliente ha tenido más problemas.

La exigencia de hoy es necesaria para la sostenibilidad de mañana. La adopción de un enfoque racional obligó a plantearse el reto fundamental de las microfinanzas: la **cobertura con sostenibilidad**.

El enfoque mágico afirmaba que la sostenibilidad no importaba; bastaba con confiar en los dioses del Norte —el enfoque mágico le rezaba mucho a los dioses escandinavos y el maná caía del cielo. El enfoque racional comienza por reconocer que los recursos son escasos y que la tarea no es fácil. En lugar de preguntarse, cuánto y a quién le pedimos, se pregunta, cómo podemos hacer más con los recursos que podemos conseguir. “Hacer más con unos recursos dados”, el concepto de eficiencia finalmente entra en casa.

La pregunta fundamental del enfoque racional es: **¿cómo?** Esta es una pregunta técnica: ¿Cómo hacer las cosas? ¿Cómo producir servicios financieros para sectores con demandas legítimas todavía no atendidas?

²⁴ Claudio Gonzalez-Vega, “Do Financial Institutions Have a Role in Assisting the Poor?”, en Mwangi S. Kimenyi, Robert C. Wieland and J.D. Von Pischke (eds.), *Strategic Issues in Microfinance*, Aldershot: Ashgate, 1998.

H. La importancia de la innovación

La única respuesta válida a esta pregunta es el cambio tecnológico, la **innovación**, una idea nueva. La innovación en las microfinanzas no ocurrió sólo en Bolivia pero, entre los países en desarrollo, Bolivia ha contribuido mucho a este proceso.

La idea nueva que se introdujo con las microfinanzas es que no se necesita una **garantía tradicional** —una hipoteca— para crear incentivos de pago que compensen, en parte, las dificultades de observación de la capacidad de pago —es decir, información— y las dificultades para hacer valer los contratos que los acreedores de los pobres enfrentan.

Una idea anterior, la **banca estatal** de desarrollo, fracasó precisamente porque no se planteó esta pregunta racionalmente. Se pensó que con una intervención política — “el Estado lo va ha hacer”— se podían salvar los obstáculos que limitan la posibilidad de completar transacciones financieras.²⁵ Se equivocaron; la expansión de la frontera de las finanzas no se puede lograr por decreto.

La pregunta correcta es: ¿Cómo se puede hacer? La respuesta es inevitablemente una respuesta **técnica**, no puede ser una respuesta política. La esencia de la innovación tecnológica es la respuesta de las microfinanzas a esta pregunta, la idea nueva que el incentivo a pagar es **el contrato mismo**.²⁶ El pobre no posee suficientes activos tangibles que pueda enajenar en garantía de un préstamo. Entonces, las mismas organizaciones de microfinanzas han creado un nuevo tipo de activo, un **activo intangible**, el contrato mismo, basado en la reputación del deudor y en la reputación del acreedor —es decir, en la percepción sobre su sostenibilidad.

²⁵ Claudio González-Vega, Fernando Prado Guachalla y Tomás Miller Sanabria, *El Reto de las Microfinanzas en América Latina. La Visión Actual*, Caracas: Corporación Andina de Fomento, segunda edición, 2002.

²⁶ Claudio González-Vega, “Lecciones para las finanzas rurales desde la revolución de las microfinanzas”, en Mark D. Wenner, Javier Alvarado y Francisco Galarza (eds.), *Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales. Experiencias de América Latina y el Caribe*, Lima: CEPES, Academia de Centroamérica y Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

Esta es la manera más directa como las microfinanzas **crean riqueza** —es decir, reducen la pobreza. Esto lo logran creando un activo nuevo, el valor de la relación entre el cliente y la organización, o sea, el valor, a lo largo del tiempo, del contrato entre las partes. Lo importante es que este activo tenga valor. Si tiene valor, se constituye en un incentivo a que el deudor pague su obligación. A las organizaciones de microfinanzas les interesa menos lo que el cliente haga con su nueva riqueza que proteja esta riqueza con la puntualidad de su pago. Por esto, entre otras razones, cuesta hacer estudios de impacto.

Desde una perspectiva amplia sobre el proceso de desarrollo económico, este es un paso fundamental. El diseño y cumplimiento de los contratos ha tomado el centro del escenario de las microfinanzas. Esto no lo había podido hacer la banca estatal de desarrollo, porque nunca había logrado darle credibilidad a sus propios contratos. Esta es la razón por la cual, la reciente condonación de deudas del extinto Banco Agrícola es tan perjudicial. Atenta directamente contra esta noción de la importancia del **cumplimiento de los contratos** y destruye la parte del capital social representada por la cultura de pago.

No puede haber desarrollo económico sin un marco creíble de contratación impersonal. Este marco es indispensable para promover la inversión y la experimentación. Las microfinanzas han contribuido al desarrollo del concepto de crédito —a los pobres— como un contrato y, de esta manera, han contribuido al progreso de la infraestructura institucional de Bolivia y han creado oportunidades de participación en los mercados.

El gran peligro de la situación de crisis actual es que las soluciones propuestas puedan llevar a un deterioro del concepto de contrato financiero. Esta posibilidad resultaría en un empobrecimiento más allá del causado por la recesión, por la pérdida del activo intangible de la relación entre el cliente y la organización de microfinanzas. Este paso atrás produciría rezagos en el proceso de desarrollo económico que irían más allá de las presentes dificultades coyunturales. No sólo estos clientes marginales perderían el acceso al crédito institucional; también se estaría erosionando la infraestructura institucional del país. Este deterioro de las instituciones frenaría impulsos futuros de crecimiento.

I. La crisis

La economía boliviana pasa por momentos difíciles. El sistema financiero boliviano pasa por momentos difíciles —unos intermediarios más que otros, con los fondos financieros privados tradicionales de microfinanzas entre los que menos se han deteriorado. Las organizaciones de microfinanzas bolivianas —unas más que otras, porque unas se prepararon mejor— pasan por momentos difíciles. Los pobres bolivianos pasan por momentos difíciles y terminan pagando el grueso de la cuenta. El origen de estas dificultades es complejo y, en alguna medida, exógeno.²⁷

Poco se gana con que se echen culpas unos u otros. Ninguno tiene completamente la culpa y muchas de las dificultades llegaron de afuera. Las causas de estas dificultades son múltiples, pero se pueden resumir en dos categorías:

- (a) El impacto de eventos internos y externos de orden sistémico (*shocks*).
- (b) La débil capacidad institucional para hacerle frente a estas perturbaciones.

A los pobres, quienes siempre buscan ahorrar con este propósito, les faltaron mejores oportunidades para hacerlo segura y convenientemente, a fin de hacerle frente con menos costo a las perturbaciones adversas. Además, la crisis modificó el valor de su relación de cliente con la organización y disminuyó su voluntad y la capacidad de pago. Los más prudentes recogerán, en el futuro, los frutos de su buen comportamiento.

A las organizaciones de microfinanzas —agentes de innovación— les faltaron una mejor tecnología de manejo del riesgo sistémico y más experiencia en enfrentar este tipo de perturbaciones. Se habían acostumbrado demasiado a los buenos tiempos. El reto que enfrentan ahora es más difícil que antes, porque la disminución del valor de los activos tangibles e intangibles del deudor reduce los incentivos de pago. El cliente tiene menos oportunidades productivas y, por eso, valora su reputación menos.

²⁷ Véase Claudio González-Vega y Jorge Rodríguez-Meza, *La Situación Macroeconómica y el Sector de las Microfinanzas en Bolivia*, SEFIR Cuaderno No. 1, La Paz, 2002.

A las autoridades prudenciales —también innovadoras en diseños regulatorios— les faltó completar un marco institucional que promueva intermediarios más *robustos*. Finalmente, a pesar de la riqueza de recursos con que cuenta el país, el sistema político no ha podido promover una estrategia de desarrollo económico congruente.

En todas estas áreas existen oportunidades para mejorar. El éxito en esta tarea dependerá de la calidad del diagnóstico y de la selección de las herramientas de intervención más apropiadas. El debate reciente sobre las microfinanzas bolivianas no propicia estos criterios y comportamientos.

¿Qué se necesita? Primero que nada, mantener la cabeza clara. Esto implica el repudio de las recetas mágicas. Esto significa el repudio del retroceso en el progreso de las ideas. Esto requiere que no se permita el deterioro del marco contractual y la correspondiente erosión del capital social. En definitiva, esto exige un enfoque racional para enfrentar los problemas, propiciando la innovación para hacerle frente a los nuevos retos.

El punto de partida debe ser el hacerse correctamente la pregunta, **¿cuál es el problema?** Es probable que la respuesta se refiera al menos a tres áreas de dificultades.

(a) *No existen todavía herramientas suficientemente adecuadas para hacerle frente al riesgo sistémico.*

¿Cómo se pueden mejorar estas herramientas? ¿Cuál debe ser el papel apropiado para la diversificación de las carteras de activos y pasivos, para el manejo de la liquidez y para el uso de seguros? A un nivel más agregado, ¿cómo se pueden evitar estas perturbaciones sistémicas o al menos reducir su impacto? ¿Cuál es el manejo macroeconómico apropiado para lograr este resultado? ²⁸ ¿Cuál es el papel que le corresponde al estado y cuál es el papel que le corresponde al sector privado, en la prevención de las perturbaciones sistémicas y en la anticipación adecuada de estos eventos?

²⁸ Véase Claudio González Vega, *Reformas Financieras en la Década de los Noventa: Logros y Retos Inesperados*, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 2001.

- (b) ***El valor de la relación entre el cliente y la organización es poco robusto a la baja.***

Como incentivo de pago —esa enorme innovación de las microfinanzas— el valor de la relación tiene la debilidad que varía con las fluctuaciones los ciclos económicos.

¿Cómo ajustar la tecnología de crédito para que existan suficientes incentivos de pago aún en una recesión? ¿Qué otras garantías, por ejemplo las prendas sobre bienes muebles, deben ser desarrolladas mejor? ¿Por qué no ha sido aprobada la legislación necesaria? ¿Cuál es el grado de flexibilidad apropiado en la relación entre el cliente y la organización de microfinanzas? ¿Cuál es la importancia de las facilidades de ahorro y de depósito durante las etapas de crisis?

- (c) ***El marco de regulación y supervisión prudencial no siempre promueve la innovación y la robustez de los intermediarios.***

Todavía existen en Bolivia asimetrías regulatorias, rigideces y atrasos de las autoridades para reaccionar. Lo bueno es que ya no se concibe la regulación como un enfrentamiento sino como una colaboración entre regulador y regulado. La autorregulación desde luego importa, pero no puede sustituir a la regulación prudencial. Para la primera existe un interés privado; para la segunda existe un interés público. La vigilancia de este interés público no puede ser delegada. La pregunta, entonces, es ¿cuál es la complementación adecuada entre una y otra?

No debe haber más *mea culpa* o *tua culpa*. La hora de actuar ha llegado. La fórmula mágica la tienen que encontrar Ustedes mismos, los innovadores de las microfinanzas bolivianas. Ustedes son el elemento mágico.