

Ensayos Económicos

Las microfinanzas y el desafío de la inclusión financiera para el desarrollo

Jayati Ghosh

Revisitando las políticas de fijación de precios de los bancos en Brasil: evidencia de los mercados de préstamos y depósitos

Leonardo S. Alencar

¿Colchones contables o de liquidez? Los riesgos de subestimar aspectos financieros de las reglas anticíclicas

Alejandra Anastasi, Verónica Balzarotti

Premio Raúl Prebisch 2011

Redefiniendo los límites de la política monetaria: hacia una ampliación de su rol en el desarrollo económico

Mariano Beltrani, Juan Cuattromo

67

Diciembre de 2012



ie | BCRA
INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Las microfinanzas y el desafío de la inclusión financiera para el desarrollo*

Jayati Ghosh

Universidad Jawaharlal Nehru, India

Resumen

En un período relativamente corto, tal vez de sólo una década, las microfinanzas pasaron de “príncipe a mendigo” en el discurso del desarrollo: de ser elogiadas como “la” solución para resolver los problemas del desarrollo y de la reducción de la pobreza pasaron a ser criticadas como progenitoras de la inestabilidad financiera y del incremento de la vulnerabilidad de la población más pobre. La proliferación de instituciones microfinancieras con y sin fines de lucro pronto fue seguida por diversas crisis en muchos de los mismos países en desarrollo que antes eran considerados los sitios más prominentes de su éxito. En este contexto, bien podría argumentarse que es correcto rechazar a las microfinanzas como un medio para reducir la pobreza o para diversificar la economía, pero entonces, ¿de qué manera los hacedores de política tratarían los problemas de exclusión de las instituciones financieras formales que padecen los sectores pobres? Ya que claramente no son una “bala de plata” para solucionar los problemas del desarrollo, las microfinanzas deben ser tratadas como un elemento más de la amplia gama de estrategias financieras orientadas al desarrollo.

Clasificación JEL: G01, G21, G28, O10, I30.

Palabras clave: banca de desarrollo, crisis financiera, desarrollo, India, microcrédito, microfinanzas, pobreza, regulación y supervisión financiera.

* Documento redactado para las Jornadas Monetarias y Bancarias del Banco Central de la República Argentina 1 - 2 de octubre de 2012. Las opiniones vertidas en el presente trabajo son del autor y no se corresponden necesariamente con las del BCRA o sus autoridades. Email: jayatijnu@gmail.com.

Microfinance and the Challenge of Financial Inclusion for Development

Jayati Ghosh

Jawaharlal Nehru University, India

Summary

Within a relatively short time, perhaps just a decade, microfinance has gone from being hero to zero in the development discourse: from being lauded as the silver bullet to solve the problems of development and poverty reduction, to being derided as the progenitor of financial instability and enhanced vulnerability among the poorest people. The mushrooming of microfinance institutions of both non-profit and profit varieties was very quickly followed by crises in many of the same developing countries that were earlier seen as the most prominent sites of success. In this context, it may well be argued that it is fine to reject microfinance as the means for either poverty reduction or economic diversification, but then how do policy makers address the problems of the exclusion of the poor from formal financial institutions? Since it is clearly not the silver bullet to solve development problems, microfinance needs to be treated as one small element of a broader set of financial strategies for development.

JEL: G01, G21, G28, O10, I30.

Keywords: development, development banking, financial crisis, financial regulation and supervision, India, microcredit, microfinance, poverty.

I. Introducción

En un período relativamente corto, tal vez de sólo una década, las microfinanzas pasaron de “príncipe a mendigo” en el discurso del desarrollo: de ser elogiadas como “la” solución para resolver los problemas del desarrollo y de la reducción de la pobreza pasaron a ser criticadas como progenitoras de la inestabilidad financiera y del incremento de la vulnerabilidad de la población más pobre, la cual no está en condiciones de sufrir esta carga adicional. De hecho, las microfinanzas llegaron a describirse como “el ícono de la explotación de los vulnerables” (Priyadarshiee y Ghalib, 2011). Este concepto dista bastante del panorama imperante a comienzos de la década de los noventa, cuando las microfinanzas —en particular, el microcrédito— estaban en boga en el sector de desarrollo internacional (desde entonces han sido reemplazadas por las transferencias en efectivo) y eran reconocidas por el Banco Mundial como una especie de panacea universal para combatir la pobreza y captar la mayor parte de los fondos provenientes de donantes internacionales en carácter de asistencia a los países en vías de desarrollo.

A mediados de la década pasada, se evidenció el máximo exponente de asistencia internacional destinada a las microfinanzas.¹ La ONU designó al 2005 como “Año Internacional del Microcrédito”. Uno de los padres fundadores de las microfinanzas, Mohammad Yunus, miembro del Grameen Bank de Bangladesh, recibió el Premio Nobel (de la Paz, no de Economía) en 2006. Hubo una explosión no sólo de interés sino también de instituciones de microfinanzas reales en el mundo emergente y aún en el desarrollado. La ola global de entusiasmo por este concepto pronto se extendió también a la promoción activa de las microfinanzas como actividad comercial viable con fines de lucro.

Sin embargo, la proliferación de Instituciones Microfinancieras (MFI, por sus siglas en inglés) con y sin fines de lucro pronto fue seguida por diversas crisis — en la forma típica que lo hace la mayoría de las burbujas financieras que luego estallan— en muchos de los mismos países en desarrollo que eran considerados los sitios más prominentes de su éxito. Hubo derrumbes de instituciones microfinancieras —y algunas veces, de todo el sector— en países tales como Bolivia, Marruecos, Pakistán, México, Nicaragua, India y, más recientemente, Bosnia. Desde entonces, los pesimistas (que antes eran una minoría reprimida)

¹ A propósito, esto ocurrió a pesar de algunas advertencias sobre la falta de impacto real sobre el alivio de la pobreza, aun en el país más “exitoso”, Bangladesh, o en otros países tal como lo observó Hulme (2000).

se animaron a alzar más la voz y la crítica pasó a ser contundente. Un análisis cuidadoso de la literatura empírica que propicia el apoyo de las microfinanzas (Duvendack y otros, 2011) reveló que el entusiasmo generalizado por las políticas de microfinanzas en el ámbito de la comunidad de desarrollo global no tenía sustento empírico —sino que estaba construido sobre “cimientos de arena”—. Aun los fervientes adoradores del modelo de microfinanzas han llegado a aceptar que dicha estructura es frágil y deficiente. Dicho en términos simples, “demasiados clientes de demasiadas MFI han tomado demasiada deuda” en todo el mundo (CFSI, 2012) y el sector está reflejando los problemas que se han generalizado en otras partes del sector financiero: incentivos equivocados, gobierno corporativo deficiente y gestión del riesgo laxa o inadecuada. Por cierto, las microfinanzas se han distanciado sustancialmente de las motivaciones originalmente destinadas a aliviar la pobreza que impulsaban las primeras manifestaciones del modelo.

Bateman y Chang (2012) van más allá de las actuales críticas más comunes a las microfinanzas, que sugieren que no hacen lo suficiente para reducir la pobreza, al afirmar que “las microfinanzas constituyen, de hecho, una barrera política e institucional para el desarrollo económico y social sustentable, y por consiguiente, para la reducción de la pobreza”. Estos autores plantean fuertes argumentos a favor de dicha conclusión: el modelo de microfinanzas ignora el papel fundamental de las economías de escala y, por consiguiente, niega la importancia de las grandes inversiones para el desarrollo (este argumento también ha sido expresado con eficacia por Amsden en 2012). El modelo ignora la “falacia de la composición” y exagera aún más la saturación de las economías locales con microempresas, las cuales intentan llevar a cabo actividades iguales o de similares características. En parte, como resultado de ello, el modelo contribuye a que la economía local se desindustrialice y recurra a la mano de obra infantil. Las microfinanzas están desconectadas del resto de las empresas y, de ese modo, no permiten el desarrollo de sinergias en actividades productivas, sin las cuales no hay lugar para la innovación y las mejoras en la productividad. El modelo ha sido programado para precipitar una sobreoferta de crédito de alto riesgo. Al poner el acento en el acceso y logros individuales, se ignora la importancia fundamental de la solidaridad y de la propiedad y control de la comunidad local. Por lo tanto, Bateman y Chang sostienen que la adopción generalizada de este modelo y su aceptación internacional no son el producto de sus cualidades positivas inherentes sino que se relacionan con el hecho de que es un modelo de reducción de la pobreza que es políticamente aceptable para el *establishment* neoliberal.

II. Resultados y lecciones de la experiencia reciente

Las microfinanzas consisten básicamente en el otorgamiento de créditos sin garantía, habitualmente por montos relativamente pequeños y a corto plazo. El entusiasmo por las microfinanzas (y, en especial, por el microcrédito) se basa generalmente en la percepción de que este tipo de financiamiento les permite a las instituciones financieras formales otorgar créditos que de otro modo se conceden a través de acuerdos informales, tales como sucede con los prestamistas tradicionales. El fenómeno del préstamo grupal, mediante el cual los prestatarios se concentran en pequeños grupos cuyos miembros habitualmente reciben préstamos secuenciales, ha sido visto como la innovación fundamental que permite a las instituciones microfinancieras conceder crédito sin garantía a aquellos clientes que, de otro modo, quedarían excluidos debido no sólo al riesgo de *default* en general sino también a las dificultades y los altos costos que implica clasificar a los prestatarios por orden de “confiabilidad”. Esto se logra a través del control de pares (Stiglitz, 1990), pues los miembros del grupo tienen un interés directo en asegurar que ningún miembro caiga en cesación de pagos. Esto reduce tanto el riesgo moral *ex ante* como la selección adversa, dado que los prestatarios, que supuestamente cuentan con mayor información del resto de los miembros, no optarán por ser parte de un grupo integrado por miembros potencialmente morosos.

En efecto, esto significa que la totalidad de los costos y los riesgos del proceso de préstamo se transfieren de los prestamistas a los prestatarios. En particular, tal como lo señalan Armendáriz de Aghion y Morduch (2005), “la metodología del préstamo grupal es la solución aun cuando: (1) el banco continúa ignorando quién es un cliente seguro y quién es riesgoso y (2) a todos los clientes se les ofrece exactamente el mismo contrato. Todas las acciones conllevan una condición de responsabilidad conjunta y un mecanismo de clasificación”. Los defensores de este modelo sostienen que este proceso de autoselección voluntaria entre prestatarios permite discriminar los grupos según el precio, por lo cual los grupos más riesgosos pagan tasas de interés más altas, de modo tal que los prestatarios más seguros ya no tienen que soportar la carga de prestatarios más riesgosos. Esta reducción de subsidios cruzados, a su vez, implica cierta reducción en las tasas de interés promedio.

El aspecto que habitualmente menos se destaca es el hecho de que este particular camino hacia la inclusión financiera impone un elevado costo a los prestatarios, quienes se ven obligados, directa o indirectamente, a desarrollar tareas de

supervisión, monitoreo y penalización que habitualmente son responsabilidad de los prestamistas. Por un lado, no todos los prestatarios desean o tienen tiempo para llevar a cabo estas actividades. Se ha observado en el caso del Programa de Crédito para Pequeños Agricultores en Bolivia que resultó muy difícil encontrar voluntarios que desearan liderar los grupos (Ladman y Afcha, 1990). Por otra parte, el proceso también puede destruir la cohesión social o agravar las formas existentes de jerarquía y discriminación económicas y sociales. La autoselección en la conformación de grupos tiende a basarse en patrones existentes de estratificación económica y social, con los sectores más pobres o marginales de la población quedando excluidos desproporcionadamente de los grupos integrados por prestatarios viables. Además, las sanciones impuestas a los morosos o a los potencialmente morosos conllevan no sólo medidas económicas sino también discriminación social y tensiones que pueden resultar opresivas y desagradables para todos los involucrados. En efecto, se ha observado que los prestatarios mejores calificados tienden a decepcionarse con mayor rapidez bajo la modalidad de los contratos de préstamos grupales (Madejewicz 2003). Por lo tanto, varias de las MFI mejor constituidas (incluyendo al Grameen Bank en Bangladesh y al BancoSol de Bolivia) se vieron obligadas a introducir contratos de préstamos individuales a los efectos de conseguir prestatarios más exitosos o mejor calificados.

Una cuestión que se observó tempranamente en la fase de otorgamiento de microcréditos dominada por las “Organizaciones no Gubernamentales (ONG) orientadas al desarrollo” fue el descalce entre la orientación de la MFI y las necesidades reales de los sectores pobres. Cuando se centró la atención en el desarrollo de la microempresa (tal como lo recomendaban muchas de las ONG que deseaban transitar este camino con vistas a la creación de activos para reducir la pobreza), los préstamos que aparentemente se otorgaban para ese fin se utilizaban indefectiblemente para otros fines debido a las exigencias materiales de las familias más pobres. Hulme (2000) señaló que: “los clientes tienen que simular que desean obtener préstamos para crear microempresas (cuando lo que realmente necesitan es pagar una cuota escolar, hacer frente a una emergencia médica, comprar alimentos, etc.) y no tienen acceso a los tipos de servicios de microahorro que desean”.

En aquellos países donde las microfinanzas se desarrollaron a máxima velocidad para luego desplomarse, uno de los problemas evidentes fue la tendencia de la competencia entre los proveedores de microfinanzas a generar patrones de múltiples otorgamientos y pedidos de préstamos. Esta situación se acentuó

en algunos de los primeros “éxitos”, tales como Bolivia (donde los problemas surgieron a raíz de que las MFI chilenas ingresaron al mercado que anteriormente estaba dominado por BancoSol) y Bangladesh. Se observó una superposición de prestatarios aun cuando los prestamistas habían acordado no acercarse a los mismos clientes, como sucedió en Bangladesh, donde Grameen, BRAC y Proshikha habían celebrado acuerdos. Matin y Chaudhury (2001) descubrieron que hacia fines de la década de los noventa había más de un microprestamista que operaba en el 95% de 80 localidades, y que 15% de los prestatarios tomaba préstamos de más de una institución. En muchos de estos casos, los préstamos estaban destinados a reembolsar a los prestamistas originales, en el marco de un proceso Ponzi insostenible que redujo radicalmente los índices de cumplimiento de todos los prestamistas. Los préstamos de corto plazo (a menudo, de una semana, en el caso de reembolso inicial) acentuaron esta tendencia.

Muchos de los estudios empíricos recientemente llevados a cabo (inclusive aquellos citados en Duvendack y otros, 2011) demostraron que no existe una fuerte evidencia de incremento de los ingresos netos a través de este proceso, lo cual no es sorprendente dada la naturaleza de los préstamos (montos pequeños a corto plazo y elevadas tasas de interés). Banerjee y otros (2010) descubrieron, a partir de una prueba de control aleatoria de hogares en Hyderabad, India, que los empresarios parecen utilizar el microcrédito para expandir sus negocios, mientras que las familias (de los sectores más pobres), con una baja posibilidad de establecer un negocio, aumentaron el consumo de productos perecederos, en particular de alimentos. El estudio no reveló “efecto discernible alguno respecto de la educación, la salud o emancipación de la mujer”. Con frecuencia, quienes evidenciaron algún tipo de beneficio fueron aquellos que registraron ingresos iniciales más elevados y más seguros, tal como lo afirman Snodgrass y Sebstad (2002) para el caso de Zimbawe. Un estudio realizado en el noreste de Tailandia (Coleman, 2006) señaló que los prestatarios de microfinanzas tendían a ser significativamente más ricos que sus vecinos que no participaban de este tipo de financiación. Los habitantes más ricos tenían virtualmente el doble de posibilidades de convertirse en prestatarios en comparación a los vecinos más pobres; además, los más ricos también eran más propensos a utilizar sus influencias para obtener préstamos de mayor envergadura que los más pobres. Un estudio realizado en la India (Dewan y Somanthan, 2007) arrojó resultados similares, señalando que la participación de las familias más humildes en el microcrédito es desproporcionalmente baja.

Otro estudio, realizado por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés) (Chen, Rasmussen y Reille, 2010) analizó las crisis microfinancieras de cuatro países: Marruecos, Pakistán, Nicaragua y Bosnia-Herzegovina. El resultado obtenido señala que si bien había algunas diferencias en los criterios crediticios de los diferentes países, todos ellos eran similares en relación al poco énfasis en el ahorro como forma de servicio o como medio para movilizar recursos —los ahorros se mantenían por debajo del 10% de los préstamos pendientes de pago en este sector, en comparación con el promedio global del 46%—. En todos estos países los problemas surgieron antes del 2007, pero se profundizaron entre 2008 y 2009 a medida que los prestatarios de microfinanzas se veían seriamente afectados por el desplome económico, pérdidas de puestos laborales y reducción de flujos de remesas. Éste fue ciertamente un factor agravante pero no la causa básica de los problemas de las microfinanzas en estos países. Tres factores fueron los más importantes, y todos ellos reflejan las características sistémicas de la reciente expansión de las microfinanzas: extrema competencia en el mercado y múltiples pedidos de préstamos; sistemas y controles de gestión sobrecargados; y erosión de la disciplina crediticia.

De este modo, las MFI no extendieron sus préstamos sino que tendieron a concentrarlos en determinadas áreas geográficas, creando, de este modo, saturación y exceso de competencia en el mercado local. En parte, esto se debió a que los micropréstamos utilizados por los prestatarios para desarrollar pequeñas actividades productivas generaron demasiados productores competidores para los mercados relativamente limitados de bienes y servicios locales. Pero, además, las múltiples fuentes de préstamos aumentaron la posibilidad de que los clientes pudieran solicitar préstamos a más de una MFI, reduciendo, de este modo, la dependencia respecto de un solo prestamista e incrementando la probabilidad de *default*. Esta concentración geográfica no fue un simple accidente: se debió, además, a que las MFI se concentraron en aquellas operaciones en las que el beneficio estaba “al alcance de la mano”, priorizando aquellas localidades con mayor densidad poblacional y mayor actividad económica. Esto también llevó a que los mercados tuvieran menos probabilidades de acercar financiamiento a los sectores verdaderamente pobres y marginales. La rápida expansión de las MFI, que una vez más estuvo impulsada por los incentivos que generaba el sistema, produjo una serie de sobrecargas. El personal empleado carecía de adecuada capacitación, el seguimiento de los préstamos comenzó a complicarse y los controles internos que podían seguir de cerca las defraudaciones se relajaron. La competencia también erosionó la disciplina crediticia de las MFI mismas, a medi-

da que los incentivos de los mandos intermedios e inferiores se orientaban cada vez más a maximizar el número de préstamos y clientes. La similitud con las tendencias de comportamiento y los incentivos de otras entidades financieras en mercados financieros regulados en forma relativamente deficiente es obvia.

A propósito, el contexto de la mayor competencia entre las MFI en estos mercados también redujo los incentivos y la posibilidad de que las MFI pudieran compartir información sobre sus clientes, una característica que se ha observado en un estudio llevado a cabo en Uganda (McIntosh, de Janvry y Sadoulet, 2005). Se determinó que estas circunstancias habían dado lugar a “un gradual deterioro del repago y una disminución del ahorro, lo cual resulta consistente con la respuesta de los clientes a la creciente competencia, realizando operaciones múltiples”. Un estudio que amplía este argumento (McIntosh y Wydick, 2005) señala que como la competencia genera reducidos ingresos de los prestatarios más rentables, los prestatarios de sectores pobres quedan excluidos, socavando, de este modo, el supuesto objetivo de las microfinanzas que consiste en brindar servicios a los sectores pobres. A medida que la competencia, a su vez, va agravando los problemas de información asimétrica vinculados a los prestatarios sobreendeudados, los prestatarios más impacientes pretenden obtener múltiples préstamos, creando así un escenario menos favorable para todos los prestatarios (y prestamistas).

Viada y Gaul (2011) resaltan la creciente relación entre las MFI y el resto del sector financiero, lo cual puede, a su vez, generar o acentuar alguno de los problemas descritos precedentemente. Ellos señalan que (en comparación con la antigua situación de donación de asistencia) la competencia de las MFI por las fuentes de financiamiento las incentivó a presionar los límites de sus procesos de suscripción y gestión de riesgo. El éxito comercial de las microfinanzas atrajo nuevas fuentes relativamente grandes de financiamiento local e internacional, incluyendo fondos de capital privado y otros inversores financieros. Como resultado de ello, las MFI se vieron incentivadas a aumentar sus carteras de préstamos para alcanzar ambiciosos objetivos de expansión o para satisfacer las demandas de sus accionistas por ingresos crecientes. Esto, a su vez, se tradujo en nuevas presiones para la gestión ya que los directorios de las MFI con fines de lucro deseaban que los administradores aumentaran o, como mínimo, mantuvieran la participación en el mercado a la hora de hacer frente a una mayor competencia. Estas presiones competitivas pueden impulsar rápidamente la formulación de agresivas políticas de otorgamiento de préstamos e incentivos

para el personal basados en el volumen de los préstamos otorgados. Resulta sencillo observar de qué manera esto podría contribuir a deteriorar la calidad de la cartera y a saturar el mercado más rápidamente.

III. Microfinanzas en la India: una “montaña rusa”

Asia ha estado liderando la exposición global a las microfinanzas: se estima que en 2010, el 75% de los prestatarios de microfinanzas de todo el mundo (alrededor de 74 millones) correspondía a Asia (MIX, 2012). 7 de cada 10 de dichos prestatarios vivían en la India (32 millones) o en Bangladesh (22 millones). Asimismo, durante la última década, la India fue el país más dinámico en materia de microfinanzas. Mientras que el número de prestatarios en Bangladesh permaneció estable en la primera década del siglo XXI, luego de un período de crecimiento durante los noventa, en la India el número de prestatarios aumentó cinco veces en sólo seis años hasta 2010. Se estima que en 2011 se concedieron préstamos por US\$ 4.300 millones a alrededor de 26,4 millones de personas en la India, la mayoría de los cuales (cerca del 90%) se concentraba en sólo dos estados: Andhra Pradesh y Tamil Nadu.

Originalmente, las microfinanzas en la India comenzaron siendo parte de un proyecto de desarrollo y reducción de la pobreza impulsado por ONG que sostenían que ésta sería una forma efectiva para que los sectores pobres pudieran salir de la pobreza por sus propios medios. Muchas ONG comenzaron a realizar préstamos grupales basados en Grupos de Autoayuda (GDA), y el vínculo con los bancos comerciales (mediante el cual los bancos estaban autorizados a otorgar préstamos a los grupos que contaban con un probado historial de repago) acrecentó aún más su alcance. Los GDA y sus federaciones pasaron a ser intermediarios entre los clientes particulares (que en su mayoría eran mujeres) y el sistema de banca comercial a través del Programa de Vinculación de Grupos de Autoayuda y Bancos (SBL, por sus siglas en inglés) que se describirá más adelante.

La metodología básica utilizada en las microfinanzas comerciales en la India se basaba en las líneas innovadoras desarrolladas por el Grameen Bank y, posteriormente, improvisadas por diversos actores del mercado. Esta metodología estaba compuesta por tres etapas: (1) identificación de potenciales clientes, típicamente a partir de un cierto grado de pobreza, lo cual también aseguraba un

nivel de homogeneidad significativo entre los clientes; (2) organización de dichos clientes en grupos (GDA) que efectivamente lidiaban con los problemas de información asimétrica descritos anteriormente; y (3) oferta de productos uniformes basados en sistemas operativos estandarizados, con un riguroso cumplimiento de la disciplina que aseguraba un severo tratamiento de las excepciones.

Había algunas diferencias con respecto al modelo Grameen, especialmente en el papel desempeñado por los GDA. Un Grupo de Autoayuda incluía de 10 a 20 miembros, que ahorraban un determinado monto por mes. Una vez por mes y de manera secuencial los ahorros colectivos eran otorgados a sus miembros en forma de préstamos según los términos acordados por el grupo. “Además de los fondos generados en conjunto, el grupo podía solicitar préstamos externos, ante el banco comercial en el que mantenía una cuenta grupal o ante la ONG que lo patrocinaba, con el fin de complementar los fondos con los que contaba para otorgar préstamos. En el caso de la India, como los miembros de un GDA mantenían sus cuentas personales en un GDA (y no en la ONG patrocinante), el GDA era el operador minorista y realizaba la mayoría de las funciones de las operaciones, a diferencia de Bangladesh donde el operador minorista era la institución proveedora de microfinanzas” (Kalpana, 2005).

El Programa de Vinculación de Grupos de Autoayuda y Bancos (SBL) se inició en 1992 y creció exponencialmente desde entonces. NABARD (2011) estima que, en la actualidad, aproximadamente 97 millones de familias tienen acceso al ahorro regular a través de 7,46 millones de GDA vinculados a diversos bancos. Aproximadamente 4,78 millones de GDA tienen también acceso a las líneas de crédito directo de los bancos —y aproximadamente el 82% de estos últimos son GDA compuestos por mujeres exclusivamente—.

La focalización en las mujeres como prestatarias ha sido la característica más destacable de la provisión de microcrédito en la India así como en Bangladesh, y a menudo se la cita como una estrategia pública constante para lograr la emancipación de la mujer. Sin embargo, según lo señalado por Kalpana (2008), incluso este vínculo con frecuencia refleja y acentúa los modelos tradicionales de discriminación por razones de género. “Cuando intentan acceder a un crédito bancario, los grupos integrados por mujeres mantienen una relación de dependencia y están sujetos a los mandatos institucionales, la corrupción sistémica y la compulsión política que moldean la conducta de bancos y burocracias de desarrollo rural”. De hecho, las presiones de los bancos para recuperar los préstamos han exacerbado

los factores que dejan a las mujeres pobres fuera de los programas de microcrédito (tales como el estrés por obtener medios de subsistencia familiar, costos médicos, migración, etc.). La presión del banco también crea tensiones dentro de los GDA que atentan contra la solidaridad y la cohesión social entre las mujeres. Comúnmente se les niega la membresía de un GDA a aquellas mujeres que hayan experimentado o posiblemente experimenten estrés financiero, lo cual claramente impacta, en particular, en las mujeres de los grupos más necesitados y marginados. A menudo se encuentra que las mujeres pertenecientes a comunidades de tribus o castas registradas u otros grupos desfavorecidos están desproporcionadamente excluidas de los GDA o se ven forzadas a formar parte de un GDA con personas de su misma condición social, que son vistos como inherentemente más débiles. La existencia misma de las MFI, por lo tanto, ha sido considerada en ocasiones como otro vehículo para reforzar las múltiples privaciones de las mujeres vulnerables (Nirantar, 2008).

A diferencia del Banco Grameen e instituciones similares alrededor del mundo, que se financian básicamente a través de depósitos captados de sus propios prestatarios y de personas que no son miembros, en la India la ley les prohíbe a las MFI captar depósitos. Por lo tanto, las MFI de la India no contaban con un marco jurídico que les permitiera “involucrar a la comunidad en la estructura propietaria de una MFI” (Sriram, 2010). Cuando los fondos de desarrollo o de los donantes no eran viables, las MFI no podían acceder a inversores privados en razón de que no podían distribuir las ganancias obtenidas, lo cual les hacía más difícil acceder al capital necesario para expandirse. Esto condujo a la “transformación” del sector —de instituciones “sin fines de lucro” a instituciones “con fines de lucro”—. Si bien las MFI de la década de los noventa comenzaron con la intención explícita de lograr un propósito público más amplio —y por lo tanto estaban lideradas por las ONG—, en los 2000 muchas de ellas se transformaron en entidades con fines de lucro y también surgieron nuevas MFI con fines de lucro. En 2009, las 233 MFI que dependían de la organización coordinadora Sa-Dhan otorgaron financiamiento a 22,6 millones de clientes independientemente del SBL, prácticamente dos tercios de los cuales habían realizado sus operaciones a través de MFI con fines de lucro (Sa-Dhan, 2009; citado en Copestake, 2010).

Este proceso fue activamente asistido por el banco del sector público SIDBI (Banco de la India para el Desarrollo de la Pequeña Industria, por sus siglas en inglés). Además, el ex banco de desarrollo ICICI, que se había transformado en un banco comercial que buscaba agresivamente nuevas oportunidades para

obtener ganancias, lanzó un producto de securitización en el 2003. Esta estrategia consistía en comprar la totalidad de la cartera de las instituciones microfinancieras a cambio de un acuerdo para el cobro de préstamos —cada vez que se compraba una cartera de préstamos, la MFI tenía la capacidad de otorgar y solicitar más préstamos y, por lo tanto, de expandirse—.

En su momento este proceso fue celebrado como una “situación en la que todos ganan”, en la que la ganancia privada se asociaba a la inclusión financiera, acercando las instituciones financieras formales a los sectores pobres que de otra manera quedaban excluidos. No obstante, los problemas de este modelo con fines de lucro no tardaron en surgir. Las tasas de interés excesivamente altas y, con frecuencia, los métodos coercitivos desagradables e indeseables que utilizaban para garantizar los repagos demostraron que estas nuevas instituciones “modernas” no eran distintas de los prestamistas informales tradicionales que se suponía serían reemplazados por las normas más aceptables del financiamiento institucional. De hecho, la mayoría de las MFI cobran tasas de interés entre el 30% y el 60% por año además de cargos adicionales, comisiones y penalidades por el pago fuera de término. Por consiguiente, las tasas de interés no difieren de aquellas cobradas por los prestamistas tradicionales y otros prestamistas informales en las áreas rurales de la India.

Sriram (2010) también ha señalado otro aspecto de esta transformación que se asemeja a varios de los métodos del capitalismo de “hacerse rico de la noche a la mañana” de la década pasada en la India. En un estudio que analiza en detalle la “transformación” de cuatro destacadas MFI en la India (SKS Microfinance Ltd, Share Microfin, Asmitha y Spandana), el autor observa que, en algunos casos, esta transformación también estaba asociada al enriquecimiento privado de los promotores a través de varios métodos. Esto incluía salarios sobrevaluados y opciones de acciones ofrecidas a los funcionarios de mayor nivel jerárquico que usualmente eran los promotores.² Una innovación jurídica más interesante consistió en utilizar los Fideicomisos de Beneficio Mutuo (MBT, por sus siglas en inglés) conformados por prestatarios-miembros de los GDA. El dinero recibido para financiar el microcrédito de “desarrollo” podía, entonces, colocarse en un

² Por ejemplo, el Director Gerente de Share Microfin recibió un pago superior a 80 millones de rupias indias durante el período 2008-2009, cifra equivalente al 15% del gasto total de personal de la compañía. Su esposa, que era Directora Gerente de Asmitha (una empresa, en su mayor parte de propiedad familiar, que también tenía un número significativo de acciones de Share Microfin) recibió remuneraciones por un monto superior a los 35 millones de rupias indias durante el mismo período. La hija de ambos recibió de Asmitha una remuneración de 2,5 millones de rupias indias, mientras que el nivel gerencial profesional siguiente de Share Microfin sólo percibió retribuciones por un monto aproximado de medio millón de rupias indias.

MBT, que a su vez podía contribuir con la creación de la nueva MFI con fines de lucro. En el caso de dos de estas empresas (Share Microfin y Asmitha) esta cuestión se vio agravada por las tenencias cruzadas, ya que los promotores de las dos empresas eran miembros de la misma familia.

La oferta pública inicial de SKS Microfinance en 2010 atrajo una enorme audiencia en la cual la figura prominente de la comunidad filantrópica privada internacional se dio la mano con otros inversores con explícitos fines de lucro para elogiar este nuevo modelo que supuestamente combinaba incentivos privados con propósitos públicos. Irónicamente, este hecho también resultó ser la representación más atinada de la arrogancia antes del colapso, ya que el modelo de microfinanzas con fines de lucro sufrió, por entonces, severos golpes a su prestigio y viabilidad, de los cuales aún no se ha recuperado.

Los Gráficos 1 a 3 se basan en la información provista por Microfinance Information Exchange (www.themix.org) sobre las MFI en la India. La información se obtuvo de una muestra de 26 MFI razonablemente grandes a partir de información correspondiente al período 2005-2011. Estas MFI incluyen algunas de las ONG proveedoras más destacadas (tales como SEWA Bank y SKDRDP), así como también empresas sin fines de lucro, algunas de las cuales se “transformaron” en empresas con fines de lucro (tales como Share Microfin Ltd, Spandana, BASIX y SKS Microfinance). Los gráficos muestran claramente cómo los principales indicadores de desempeño de las MFI alcanzaron niveles máximos en 2010 y de allí en adelante mostraron una tendencia decreciente. El préstamo bruto por prestatario activo es el único que muestra un cierto incremento —pero ello probablemente sea ilusorio, ya que muchos préstamos que deberían darse de baja a raíz de las escasas posibilidades de repago aún se contabilizan como pendientes de cobro en los libros—.

Gráfico 1 / Préstamos brutos de 26 MFI grandes en la India (millones de US\$)

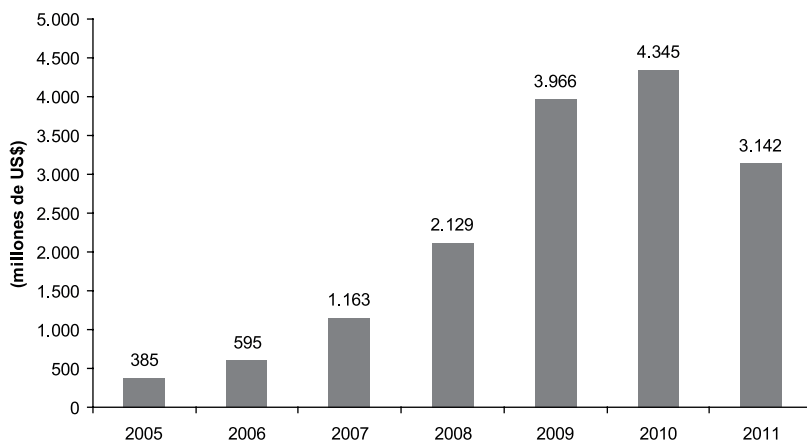


Gráfico 2 / Prestatarios activos de 26 MFI grandes en la India (millones)

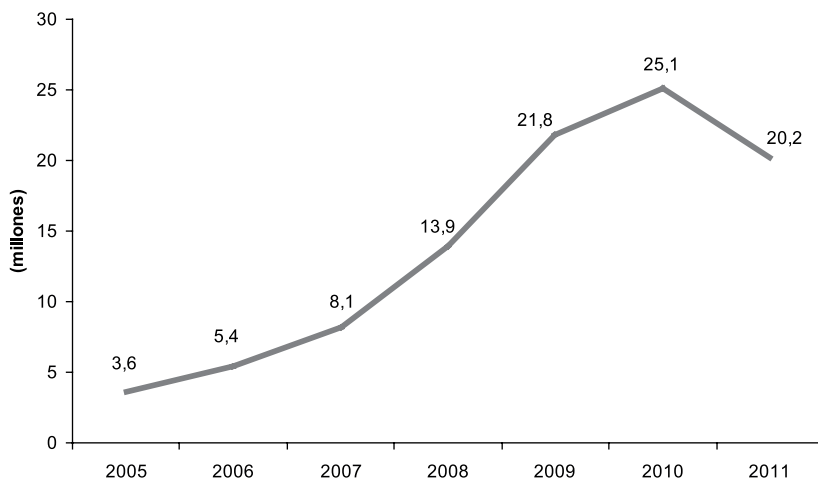
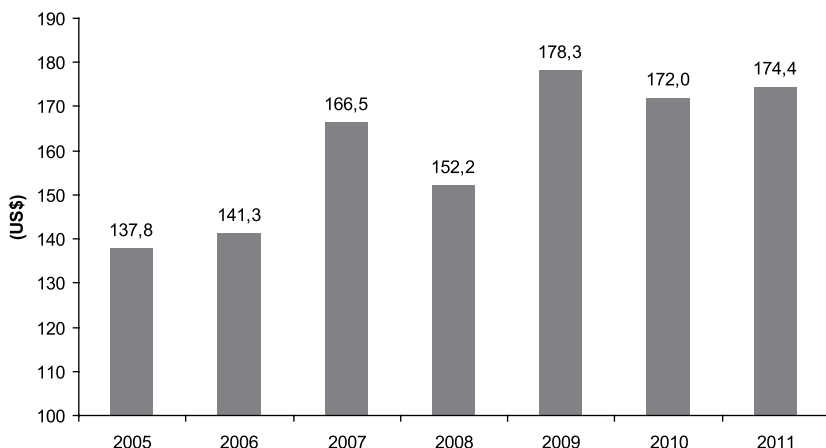


Gráfico 3 / Préstamos brutos por prestatario activo de 26 MFI grandes en la India (US\$)



¿Cómo se produjo este declive? La respuesta debe buscarse en el reciente patrón de crecimiento de las microfinanzas en la India. La explosión de las MFI —y particularmente de las MFI con fines de lucro— se concentró en gran medida en dos estados, Andhra Pradesh y Tamil Nadu, los cuales en 2010 representaban aproximadamente el 90% de todos los prestatarios y del valor de los préstamos de las MFI. En ambos estados, las MFI privadas con fines de lucro surgieron precisamente porque pudieron apalancar las redes de GDA existentes en el estado, las cuales, en su mayoría, fueron construidas en primera instancia por las ONG. Los problemas que presenta el modelo —y en particular, las MFI con fines de lucro— se hicieron evidentes a mediados de 2010. Para entonces, los artículos periodísticos señalaban que más de 200 suicidios estaban relacionados con la presión que significaba el repago de los préstamos a las MFI. Un artículo (Kinetz, 2010) sugirió que un estudio interno encomendado por SKS Microfinance (que posteriormente no se difundió al público) había revelado que existían pruebas de diversos suicidios vinculados con los préstamos otorgados por las MFI.

La crisis microfinanciera en Andhra Pradesh es prácticamente un ejemplo “de libro de texto” de lo que puede ocurrir si se permite la proliferación de MFI poco reguladas en un período de bonanza avalada por la mirada benévola del gobierno. Arunachalam (2011) ha mencionado una serie de causas de esta crisis,

las cuales están estrechamente relacionadas con el funcionamiento mismo del sector, tanto de las organizaciones con fines de lucro como de las sin fines de lucro. En particular, la explosión de las solicitudes múltiples de préstamos, fomentada por las MFI, fue la causa principal. Las familias pobres tomaron múltiples préstamos de diferentes fuentes, a menudo sólo con el propósito de cancelar el préstamo con uno de los prestamistas. Esta situación fue agravada por la combinación de la expansión agresiva del número de clientes y del severo método implementado para hacer cumplir los pagos.

Además, a pesar de que el involucramiento personal y la solidaridad de grupo deberían constituir la base del proceso de estos préstamos, Arunachalam hace hincapié en el uso generalizado de agentes. Existen dos tipos principales de agentes de microfinanzas: los políticos de base local, quienes usan los préstamos para aumentar su influencia política; y los jefes de las federaciones de grupos de prestatarios (o Grupos de Autoayuda) quienes obtienen ganancias adicionales al controlar o apropiarse del flujo de préstamos. Estos agentes también ejercen un enorme poder no sólo frente a los prestatarios sino también frente a las mismas MFI, ya que, por un lado, pueden conseguir clientes para las MFI o bien hacer que las MFI los pierdan y, por otro, cuentan con sus propios medios de coerción (generalmente extra económicos) para asegurar el pago de los préstamos. Estos agentes han pasado a ser vitales en el funcionamiento del sistema dado que las MFI se benefician de ellos, y la vez, les permiten desvincularse de cualquier caso de mala *praxis* relacionado con el recupero de los préstamos.

Priyadarshee y Ghalib (2011) describen el proceso mediante el cual las MFI no solo ofrecían préstamos múltiples a la misma familia prestataria sin cumplir con los requisitos del debido proceso, sino que también colaboraban con las empresas de bienes de consumo para proveer bienes, tales como televisores, como parte de sus programas de crédito. Estos préstamos orientados exclusivamente al consumo exacerbaron el endeudamiento de las familias pobres, y algunas de ellas comenzaron a caer en cesación de pagos. Por consiguiente, varias MFI recurrieron a métodos manifiestamente coercitivos para recuperar los préstamos. La extrema presión ejercida para lograr el reembolso forzó a los prestatarios a acercarse a los prestamistas informales para solicitar préstamos a tasas de interés exorbitantes simplemente para cumplir con las MFI. Cuando la situación se tornaba imposible y no había nuevos préstamos disponibles, algunos de estos prestatarios se suicidaban y el tema atraía una gran cobertura de los medios de comunicación.

El gobierno de Andhra Pradesh culpó a las MFI por fomentar el frenesí de sobreendeudamiento y luego presionar tan despiadadamente a los prestatarios que algunos de ellos terminaban quitándose la vida. Este escenario dio lugar a la emisión de normas destinadas a controlar las actividades de las MFI y, en particular, de medidas para impedir que se exija por la fuerza el reembolso a los prestatarios pobres.

La Ordenanza sobre las Instituciones de Microfinanzas de Andhra Pradesh de 2010 (Regulación de Préstamos en Dinero) fue implementada el 15 de octubre de dicho año. Esta norma les exigía a todas las MFI inscribirse ante la autoridad gubernamental, especificando el área de sus operaciones, tasa de interés cobrada y su sistema de operación y recuperación de préstamos. La ordenanza también especificaba duras sanciones para aquellas MFI que ejercieran “acciones coercitivas” con el objeto de recuperar sus préstamos. Además, les prohibía otorgar préstamos múltiples al mismo prestatario y limitaba el interés total que cobraban en función del monto de capital prestado.

Esto generó una grave crisis de las MFI, posteriormente agravada por una ola de cesación de pagos en todo el estado, lo cual hizo que desde ese momento la mayoría de sus negocios fueran financieramente inviables. La confianza en que muchas MFI se mantendrían redujo aún más el incentivo de repago, lo que condujo a un estancamiento. Un informe de 2011 (*Economic Times*, 2011) citó al Presidente de SKS Microfinance, Vikran Akula, quien sostenía que la tasa de recuperación de préstamos en Andhra Pradesh había caído al 10% (renunció a su cargo poco tiempo después de hacer estas declaraciones). Además, esto parece haber afectado la conducta de las MFI en otros estados, haciendo que éstas tuvieran aún menos interés en conceder préstamos a familias pobres debido a los altos costos operativos y los riesgos involucrados. En otras palabras, las ventajas de las microfinanzas en términos de proveer servicios financieros viables a clientes pobres parecen desaparecer una vez que se regula este servicio para impedir que se otorguen préstamos en forma irresponsable y que se ejerza una extorsión coercitiva para lograr el reembolso de los mismos.

Obviamente, esta particular crisis financiera no puede aislarse de las circunstancias sociales y económicas más amplias dentro de las cuales se originó. Por lo tanto, esta crisis debe ser vista en el marco del grave impacto que una combinación de factores produjo sobre la economía agraria: liberalización comercial, ciclos repetidos de sequías, creciente diferenciación rural y “crisis generalizada

de reproducción social entre los agricultores pobres y los trabajadores sin tierra” (Taylor, 2011). Este contexto de incertidumbre económica y crisis creciente dio lugar a una clientela dispuesta a contratar los servicios de las microfinanzas, dado que las familias pretendían mantener sus niveles de consumo y lidiar, de alguna manera, con la deuda acumulada previamente debido a su actividad productiva o a otras razones. Pero la vulnerabilidad que generó la expansión de las microfinanzas en esta área fue acentuada aún más por la crisis y por el actual limbo regulatorio de este sector en la región.

En la actualidad, existe un proyecto de ley sobre las normas de las MFI que ha sido presentado en el Parlamento de la India —“El Proyecto de Ley sobre las Instituciones de Microfinanzas (Desarrollo y Normas) de 2012”—. Se supone que la ley tratará cuestiones regulatorias y permitirá que las MFI con y sin fines de lucro vuelvan a funcionar. No obstante, la principal preocupación radica en que la norma tal como se encuentra actualmente redactada hace mayor hincapié en “la promoción del sector de microfinanzas” que en la reglamentación y la necesidad de desarrollar mecanismos que aseguren el estricto cumplimiento de las regulaciones, lo cual permitiría limitar fenómenos tales como el sobrepréstamo, los préstamos múltiples y los medios coercitivos de repago, especialmente a través de agentes. Más preocupante aún es el hecho de que el espíritu de la ley parece estar implícitamente guiado por la creencia de que las microfinanzas constituyen una forma efectiva de reducir la pobreza —afirmación que resulta cada vez menos convincente considerando la experiencia nacional e internacional—.

IV. Financiamiento para pequeños productores y consumidores de sectores pobres de países en desarrollo

Los argumentos vertidos precedentemente destacan los diversos problemas que se asocian al tratamiento de las microfinanzas, ya sea como una estrategia de alivio significativo de la pobreza o como un medio de incorporación al sistema de financiamiento institucional de aquellos prestatarios que de otro modo quedarían excluidos. Es evidente que “las microfinanzas son una espada de doble filo: pueden reducir la vulnerabilidad financiera de las familias o empujarlas aún más al endeudamiento” (Guerin y otros, 2009). En cualquier caso, como surge claramente del análisis previo, los procesos e impactos de las microfinanzas no pueden separarse de la dinámica local y macroeconómica más amplia de la subsistencia y el empleo, el consumo, la inversión y el desarrollo financiero en general.

Copestake (2010) sostiene que “el excesivo foco en el potencial que ofrecen las microfinanzas puede simultáneamente oficiar como modalidad populista de paternalismo benevolente, cortina de humo conveniente para las finanzas desordenadas del capitalismo de amigos, y como sustento para una ideología de igualdad de oportunidades en lo que hace a la justicia económica. Al enfatizar la importancia del acceso *individual* a los servicios financieros, una definición limitada de las microfinanzas corre el riesgo de contribuir a negar una agenda más amplia de desarrollo financiero que incluya mejoras en las asignaciones financieras a los servicios *colectivos* que necesitan las personas de los sectores pobres, tales como los servicios de infraestructura física, seguridad, salud y educación”.

Bien podría argumentarse que es correcto rechazar a las microfinanzas como un medio para reducir la pobreza o para diversificar la economía, pero entonces, ¿de qué manera los hacedores de política tratarían los problemas de exclusión de las instituciones financieras formales que padecen los sectores pobres? ¿Es admisible dejar a los pobres en general y a aquellos que conducen microempresas a merced de los proveedores de créditos informales que posiblemente sean explotadores y ejerzan formas de coerción extra económica para recuperar sus préstamos? En muchos países, incluso en la India, la existencia de prestamistas tradicionales está a menudo estrechamente vinculada a los sistemas más amplios de explotación que utilizan los mercados de bienes, trabajo y crédito para oprimir a los pobres. El acceso a instituciones de crédito formales alternativas es uno de los medios mediante los cuales tales vínculos pueden romperse. En este contexto, ¿de qué manera puede abordarse la necesidad de lograr la inclusión financiera en pos del desarrollo igualitario?

En primer término, resulta importante “separar la paja del trigo”. Aun con las limitaciones y dificultades observadas precedentemente, las microfinanzas pueden seguir siendo un medio de acceso al crédito para aquellos que de otro modo se verían forzados a depender de prestamistas explotadores locales y casas de empeño, entre otros. Las microfinanzas pueden ser un paso, aunque relativamente pequeño, hacia la inclusión financiera universal. También se ha observado que las microfinanzas se asocian con una mayor movilización de las mujeres como ahorristas y prestatarias, una vez más dando un paso, aunque relativamente pequeño, hacia la emancipación social y económica de la mujer. Por lo tanto, las microfinanzas no deberían abandonarse por completo, mucho menos aquellas que no persiguen fines de lucro. Sin embargo, debería reconocerse que aun para cumplir estos objetivos limitados, las microfinanzas deben

estar fuertemente reguladas, especialmente prohibiendo las actividades con fines de lucro e impidiendo aquellas acciones que promueven los préstamos múltiples y la sobreexpansión del crédito. También necesitan combinarse con otras estrategias para asegurar la viabilidad de pequeños productores, tales como la formación de cooperativas de insumos y de comercialización de productos y el acceso a la tecnología. Si las microfinanzas se conciben de modo tal que incrementen el acceso de los pobres a la financiación institucional de manera regulada, las mismas *necesariamente deben estar subsidiadas* —lo cual resulta mucho mejor si se lo admite abiertamente en lugar de pretender ocultarlo de forma tal que cree problemas adicionales—. Los subsidios otorgados a tales actividades —así como también aquellos destinados a asegurar el acceso al financiamiento de quienes de otro modo quedarían excluidos del financiamiento institucional, tal como sucede con los pequeños productores— deberían considerarse como un costo necesario para lograr los beneficios sociales de una mayor inclusión financiera.

Sin embargo, ya que claramente no hay una “bala de plata” para solucionar los problemas del desarrollo, las microfinanzas deben ser tratadas como un elemento más de la amplia gama de estrategias financieras orientadas al desarrollo, tal como surge, por ejemplo, de Epstein (2005) y Chandrasekhar (2010). En estas estrategias financieras, el foco debería ponerse en la expansión de mecanismos financieros institucionales normales que alcancen a sectores y categorías que generalmente son evitadas por los bancos comerciales por sus altos riesgos y costos operativos. Los bancos centrales pueden jugar un papel importante en esta cuestión (y por cierto, históricamente lo han hecho), no sólo a través de políticas que mantengan bajas las tasas de interés reales y prevengan o reduzcan los flujos de capitales desestabilizantes, sino también propiciando la asignación de créditos bajo diversas modalidades.

Tal como lo señalan diversos escritores (Amsden, 2001, 2012; Chandrasekhar, 2010), la necesidad más imperiosa de los países en vías de desarrollo radica en la expansión sistemática y significativa de la financiación orientada al desarrollo, considerada en un sentido amplio. Las instituciones que brindan financiamiento para el desarrollo son generalmente aquellas que otorgan fondos a los sectores de la economía donde los riesgos involucrados están más allá de los límites aceptables para los bancos comerciales, particularmente en el caso de proyectos donde la escala es relevante. Su actividad principal consiste en otorgar asistencia a largo plazo, dirigida a cubrir las necesidades de crédito de

objetivos de política de estado riesgosos, pero social y económicamente deseables.³ Además de otorgar préstamos directos, estas instituciones financieras conceden asistencia financiera por vía de la colocación de títulos, la suscripción directa y la emisión de garantías. Según lo señalado por Chandrasekhar (2010), estas instituciones no sólo otorgan préstamos para adquirir capital de trabajo, sino también para financiar inversiones a largo plazo, incluyendo en los sectores intensivos en capital. Debido a este horizonte de largo plazo, las instituciones también tienden a estar más estrechamente involucradas con la toma de las decisiones de inversión y producción, así como también a controlar la gestión y el desempeño en nombre de todas las partes interesadas.

Las preocupaciones de los bancos de desarrollo, en general, son particularmente manifiestas en el caso de bancos de sectores específicos tales como los bancos de crédito agrícola, bancos hipotecarios (particularmente aquellos orientados al otorgamiento de créditos a las clases media y baja para la compra de vivienda), bancos que prestan servicios a la pequeña empresa y los bancos de desarrollo comunitarios. De manera similar, es importante promover activamente los bancos cooperativos (y por lo tanto liberarlos del control político) para que los pequeños productores de diferentes categorías puedan obtener beneficios de las economías de escala y puedan acceder al crédito. En este contexto, el formato de grupos de préstamos no siempre resulta necesario, tal como lo demuestra la exitosa experiencia de banca cooperativa en varios países europeos. Las normas prudenciales estándar pueden ser contraproducentes para su desarrollo, ya que impiden que tales instituciones ejerzan las funciones que se les requiere. Los incentivos generados por las estructuras de regulación pueden desplazar el propósito primario de dichas instituciones hacia un objetivo más explícito de generación de ganancias o hacia actividades más riesgosas. Los reguladores deben adoptar diferentes enfoques (y diferentes criterios de control y supervisión) respecto de los diferentes tipos de bancos.

Este cambio en la orientación de la política modificaría la forma de encarar las microfinanzas. La tendencia común en los enfoques recientemente adoptados respecto de la política financiera consiste en considerar a las microfinanzas como un sustituto de una financiación institucional más amplia (es decir: financiación formal para los ricos o para las empresas y microfinanzas para los pobres o

³ Desafortunadamente, en varios países, como en la India, estas funciones de los bancos de desarrollo se han visto socavadas por acciones destinadas a transformar a los bancos de desarrollo en bancos universales, que entonces pasan a comportarse como bancos comerciales con similar orientación hacia la generación de ganancias y con similares patrones para la concesión de préstamos (RBI, 2004).

para las mujeres). No obstante, como resulta evidente de los argumentos vertidos precedentemente, las microfinanzas *no* equivalen a la inclusión financiera que asegura el acceso al financiamiento institucional y, en términos más significativos, no permiten la creación de activos productivos ni el florecimiento de actividades económicas viables. Aun cuando los préstamos grupales permiten la integración financiera en ausencia de garantías, las altas tasas de interés, los plazos cortos de los créditos y los métodos (cada vez más) coercitivos utilizados para asegurar el reembolso de los préstamos van en detrimento de su utilidad como instrumento para reducir la pobreza y para la creación de activos, a pesar de que típicamente juegan un papel en la suavización del consumo.

Una apropiada inclusión hacia el financiamiento institucional puede requerir alguna forma de subsidio así como también criterios creativos y flexibles de parte del banco central y del régimen de regulación para asegurar que diferentes bancos (comercial, cooperativo, de desarrollo, etc.) alcancen a los grupos excluidos, como las PyME, trabajadores autónomos, campesinos, mujeres y aquellos que carecen de títulos de propiedad u otros tipos de garantías. Minsky y otros (1993) observaron que los bancos de desarrollo que brindaban servicio a las comunidades normalmente excluidas y que luego creaban una red nacional a partir de las mismas, lograban subsidios cruzados entre actividades y el desarrollo de sinergias entre las instituciones.

La función de ahorro seguro para los sectores pobres, en particular, también es importante y puede exigir la constitución de garantías sobre los depósitos en bancos comunitarios y bancos de ahorro, entre otras medidas. No es probable que los bancos comerciales estén dispuestos a realizar tales actividades sin algún tipo de presión, como en el caso del crédito dirigido (una determinada proporción de todos los préstamos debería distribuirse entre los sectores que presentan cierta prioridad, incluyendo los pequeños prestatarios). Sin embargo, esta exigencia debe estar acompañada de un cierto beneficio. En este contexto, las ideas propuestas por Pollin, Githinji y Heintz (2008) y Pollin (2008) y otros constituyen medidas importantes. Las mismas consisten en garantías de préstamos para cubrir los riesgos que generan los pequeños préstamos (del 50% o 75% del monto del préstamo) y subsidios a los prestamistas explícitamente diseñados para cubrir los mayores costos de transacción y monitoreo de los préstamos más pequeños.

V. Conclusiones

Las políticas financieras de los bancos centrales destinadas a lograr una inclusión financiera efectiva para un desarrollo más igualitario y sostenible necesitan estimular una diversidad de instituciones (bancos de desarrollo, bancos comunitarios, bancos cooperativos, además de los bancos comerciales estándar) a través de una combinación de incentivos y medidas de regulación:

- Fomentar la creación y expansión de bancos de desarrollo sujetos a requisitos regulatorios diferentes de aquellos exigidos a los bancos comerciales normales.
- Asegurar que los bancos de sectores específicos y las entidades financieras orientadas a clientes específicos operen bajo normas prudenciales y otras reglamentaciones consistentes con las condiciones específicas bajo las cuales operan (por ejemplo, bancos de préstamo agrícola, banca cooperativa).
- Crear e implementar redes nacionales de bancos de desarrollo comunitarios dirigidos a comunidades financieramente subatendidas.
- Incorporar criterios de préstamos a los sectores prioritarios o adoptar otras medidas para dirigir una parte del crédito bancario a pequeños prestatarios bajo condiciones definidas. Esto puede requerir más que prescripciones normativas para lograr su cumplimiento real, como un control activo de las prácticas de préstamo de los bancos, así como también tasas de descuento diferenciales a ciertos prestatarios prioritarios (incluyendo a los pequeños productores).
- Otorgar subsidios para cubrir los costos de las operaciones de micropréstamos cuando sea necesario, así como también garantías de préstamos.
- Considerar límites de cartera y otras medidas para evitar el sobrepréstamo en actividades de “baja prioridad”, así como también requisitos de reserva variables.

Referencias

Amsden, A. H. (2001); *The Rise of 'The Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Amsden, A. H. (2012); "Grassroots War on Poverty", *World Economic Review*, Vol. 1.

Armendariz de Aghion, B. y J. Morduch (2005); *The Economics of Microfinance*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Arunachalam, R. S. (2011); *The Journey of Indian Microfinance: Lessons for the future*. Chennai: Aapti Publications.

Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennester y C. Kinnon (2010); "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomised Evaluation", BREAD Working Paper N° 278.

Bateman, M. y H. Chang (2012); "Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris to Nemesis in Thirty Years", *World Economic Review*, Vol. 1, pp. 13-36.

Chandrasekhar, C. P. (2010); "Development Banks: Their Role and Importance for Development", www.networkideas.org.

Chen, G., S. Rasmussen y X. Reille (2010); "Growth and Vulnerabilities in Microfinance", CGAP Focus Note N° 61.

Coleman, B. E. (2006); "Microfinance in Northeast Thailand: Who Benefits and How Much?", *World Development* Vol. 34, N° 9, pp. 1612-1638.

Copestake, J. (2010); "Microfinance and Development Finance in India: Research Implications", CEB Working Paper N° 10/028, Université Libre de Bruxelles, Bruselas, Bélgica.

CSFI (2012); *Microfinance Banana Skins: Staying Relevant*, The Centre for the Study of Financial Innovation Study of Microfinance Risk 2012.

Dewan, I. y R. Somanathan (2007); “Poverty Targeting in Public Programmes: A Comparison of Some Nonparametric Tests and their Application to Indian Microfinance”, Working Paper N° 154, Centre for Development Economics, Delhi School of Economics.

Duvendack, M., R. Palmer-Jones, J. G. Copestake, L. Hooper, Y. Loke y N. Rao (2011); “What is the Evidence of the Impact of Microfinance on the Well-being of Poor People?”, Londres: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Economic Times (2011); “Andhra Pradesh Microfinance Crisis: The Stalemate is Becoming Unstable”, 17 de mayo.

Epstein, G. E. (2005); “Central Banks of Agents of Economic Development”, PERI Working Paper N° 104, University of Massachusetts at Amherst.

Guerin, I., M. Roesch, S. Kumar, Venkatasubramanian, y M. Sangare (2009); “Microfinance and the Dynamics of Rural Vulnerability: Lessons from South India”, RuME Working Paper, Rural Microfinance and Employment Project, University de Provence, Francia.

Kalpana, K. (2005); “Shifting Trajectories in Microfinance Discourse”, *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, N° 51, pp. 5400-5409.

Kalpana, K. (2008); “The Vulnerability of ‘Self Help’: Women and Microfinance in South India”, IDS Working Paper 303, Institute of Development Studies, Sussex.

Kinetz, E. (2010); “AP Impact: Indian Lender SKS’ own Probe Links it to Borrower Suicides, Despite Company Denials”, Associated Press/Yahoo.

Hulme, D. (2000); “Is Microdebt Good for Poor People? A Note on the Dark Side of Microfinance”, *Small Enterprise Development*, Vol.11, N° 1.

Matin, I. y I. Chaudhury (2002); “Dimensions and Dynamics of Microfinance Membership Overlap - A Micro Study from Bangladesh”, *Small Enterprise Development*, Vol.13, N° 2, pp. 46-55.

McIntosh, C., A. de Janvry y E. Sadoulet (2005); “How Rising Competition among Microfinance Institutions Affects Incumbent Lenders”, *Economic Journal*, octubre, Vol. 115, pp. 987-1004.

McIntosh, C. y B. Wydick (2005); “Competition and Microfinance”, *Journal of Development Economics*, Vol. 78, pp. 271-298.

MIX or Microfinance Information Exchange (2012); Asia Regional Snapshot.

Minsky, H. P., D. B. Papadimitriou, R. J. Phillips, y L. R. Wray (1993); “Community Development Banking: A Proposal to Establish a Nationwide Network of Community Development Banks”, Levy Institute Policy Brief.

NABARD (2011); *Status of Microfinance in India*.

Pollin, R., M. W. Githinji y J. Heintz (2008); *An Employment Targeted Economic Programme for Kenya*, Cheltenham: Edward Elgar.

Pollin, R. (2012); “Micro-Finance, Macro-Finance and Egalitarian Development,” en Phillip Arestis y John Eatwell eds., *Finance and Industry: Essays in Honor of Ajit Singh*, Londres: Palgrave Macmillan.

Priyadarshiee, A. y A. K. Ghalib (2011); “The Andhra Pradesh Microfinance Crisis in India: Manifestation, Causal Analysis, and Regulatory Response”, Brooks World Poverty Institute Working Paper 157, University of Manchester, octubre.

Sa-Dhan (2009); *The Bharat Microfinance Report: Quick Data 2009*. New Delhi.

Snodgrass, D. R. y J. Sebstad (2002); “Clients in Context: The Impacts of Microfinance in Three Countries: Synthesis Report”, Assessing the Impact of Microenterprise Services (AIMS), Washington D.C.

Sriram, M. S. (2010); “Commercialisation of Microfinance in India: A Discussion of the Emperor’s Apparel”, Indian Institute of Management Ahmedabad, Working Paper N° 2010-03-04.

Stiglitz, J. (1990); “Peer Monitoring and Credit Markets”, *World Bank Economic Review*, Vol. 4, N° 3, pp. 351-366.

Taylor, M. (2011); “Freedom from Poverty is not for Free: Rural Development and the Microfinance Crisis in Andhra Pradesh, India”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 11, N° 4, pp. 484-04.

Viada, L. y S. Gaul (2011); “The Tipping Point: Over-indebtedness and Investment in Microfinance”, *Microbanking Bulletin*.