



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 24 a) del programa provisional*

**Erradicación de la pobreza y otras cuestiones
de desarrollo: actividades del Segundo Decenio
de las Naciones Unidas para la Erradicación
de la Pobreza**

La función del microcrédito y la microfinanciación en la erradicación de la pobreza

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en respuesta a la resolución 63/229 de la Asamblea General. En él se ofrece una evaluación de los beneficios y las limitaciones del microcrédito y la microfinanciación como una estrategia de erradicación de la pobreza, se analizan los efectos de la crisis financiera y económica en la microfinanciación y se abordan las diversas medidas que están adoptando para mejorar la prestación de servicios de microfinanciación y establecer sistemas financieros incluyentes. El informe concluye con recomendaciones de política que se centran en la ampliación del acceso a la financiación y el fortalecimiento de la coordinación de políticas para atender a los problemas de la pobreza y cuestiones conexas del desarrollo.

* A/65/150.



I. Introducción

1. En los últimos años, ha habido un creciente reconocimiento de la función de la microfinanciación en la prestación de servicios financieros básicos a las personas que viven en la pobreza. El Consenso de Monterrey¹, adoptado en 2002, señaló el papel fundamental de la microfinanciación y el microcrédito para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas a fin de realzar la importancia económica y social del sector financiero. El desarrollo de la microfinanciación como estrategia para erradicar la pobreza fue un tema central del Año Internacional del Microcrédito en 2005.

2. Un resultado importante del Año Internacional del Microcrédito fue una publicación titulada *La construcción de sectores financieros incluyentes para el desarrollo*², más conocido como El Libro Azul, que exploraba los obstáculos a la inclusión financiera y las respuestas de política apropiadas. El Grupo de las Naciones Unidas de Asesores sobre Sectores Financieros Inclusivos, que se estableció como seguimiento al Año Internacional, recomienda encarecidamente que los gobiernos, reguladores, asociados para el desarrollo y el sector privado, como parte de sus esfuerzos para reducir la pobreza, se esfuercen por proporcionar un mayor acceso a una gama de servicios financieros apropiados para las poblaciones pobres y las pequeñas empresas. Es importante destacar que el Grupo de Asesores observa que, si bien una cobertura financiera más amplia se asocia con resultados concluyentes en los indicadores de desarrollo económico típicos, la ampliación del acceso a los servicios financieros es un objetivo de política importante, pero que de por sí no habrá de eliminar la pobreza³.

3. El Grupo de los Veinte (G-20), en su Cumbre de dirigentes reunida en Toronto, Canadá, junio de 2010, aprobó un conjunto de principios para promover un entorno normativo y reglamentario favorable a una inclusión financiera innovadora. Los principios se elaboraron en el marco del Grupo de Expertos sobre Inclusión Financiera del G-20, creado en septiembre de 2009, que también publicará un plan de acción para mejorar el acceso financiero para los pobres, en su Cumbre, prevista en Seúl en noviembre de 2010.

4. El presente informe ofrece un panorama de las contribuciones del microcrédito y la microfinanciación en el desarrollo económico y social, con especial referencia a la reducción de la pobreza y la protección social. Se examina el crecimiento de la microfinanciación, que tiene el potencial de proporcionar una plataforma de desarrollo más amplia, al tiempo que se señalan sus limitaciones como estrategia universal para la erradicación de la pobreza y las preocupaciones sobre los inconvenientes de la comercialización desenfrenada. El informe aborda el impacto de la crisis financiera y económica en la microfinanciación e identifica los aspectos de la microfinanciación que pueden contribuir al desarrollo de un modelo financiero más estable. También se mencionan las principales medidas que están adoptando los gobiernos para mejorar la prestación de servicios a fin de promover la inclusión

¹ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, Monterrey, México, 18 a 22 de marzo de 2002, (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap.I, resolución 1, anexo).

² Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 06.II.A.3.

³ Grupo de Asesores de las Naciones Unidas sobre Sectores Financieros Inclusivos, "Microcredit, microfinance, inclusive finance: building on success" (2008).

financiera, en particular mediante la adaptación y ampliación de los marcos normativos para facilitar la entrada en el mercado y el funcionamiento de bancos agentes. El informe concluye con una serie de recomendaciones de política.

II. La microfinanciación como instrumento para el desarrollo

A. Antecedentes

5. En la mayoría de los países en desarrollo, el porcentaje de la población con una cuenta bancaria en una institución financiera oficial es inferior al 50%, y en muchos países es menos del 20%, según el Banco Mundial. Se reconoce ampliamente que la microfinanciación surgió como una respuesta al fracaso del sector financiero oficial para atender las necesidades de las poblaciones rurales, los trabajadores del sector no estructurado y las personas que viven en la pobreza.

6. El microcrédito, o pequeños préstamos concedidos a personas de bajos ingresos y pobres, se adoptó como una alternativa favorable a los préstamos concedidos por los prestamistas locales, a menudo en condiciones abusivas. El éxito del Grameen Bank en Bangladesh se ha presentado a menudo como un modelo para demostrar la solvencia de las personas que viven en la pobreza y el potencial efecto socioeconómico positivo de la microfinanciación. El Banco Grameen es especialmente conocido por dos prácticas innovadoras: da servicios principalmente a clientes mujeres y concede préstamos a pequeños grupos, estableciendo la responsabilidad compartida en lugar de una garantía monetaria.

7. Como enfoque basado en el mercado para la lucha contra la pobreza, la microfinanciación se centra en desarrollar el espíritu empresarial y expandir el empleo por cuenta propia. Las instituciones de microfinanciación actuales prestan servicios a aproximadamente 155 millones de personas⁴. Se caracterizan por una relación estrecha con los clientes, la simplificación de los procedimientos y la prestación del apoyo a los clientes a través de redes colectivas y otros recursos, como la formación básica en reembolso de préstamos. La industria se ha diversificado considerablemente, y llega a diversos sectores de la sociedad aunque no siempre a los más pobres. Los proveedores son igualmente variados, desde organizaciones no gubernamentales, cooperativas, bancos gubernamentales y comerciales, cooperativas de crédito, grupos de autoayuda y puntos de venta asociados, como tiendas y oficinas de correos. Cada vez más, la tecnología está ayudando a facilitar el acceso a los servicios financieros y a reducir sus gastos administrativos. Las carteras de productos se están ampliando, para incluir diferentes tipos de mecanismos de ahorro y seguros, leasing, servicios de remesas, préstamos de emergencia y muchas otras posibilidades, lo que refleja un mayor reconocimiento de las múltiples dimensiones del empoderamiento financiero.

⁴ Sam Daley-Harris, "Informe del estado de la Campaña de la Cumbre de Microcrédito 2009" (Washington, D.C., Campaña de la Cumbre de Microcrédito, 2009).

B. Los beneficios de la microfinanciación para el desarrollo social

8. En general, los hogares pobres de muchos países en desarrollo hacen frente a los retos comunes vinculados con ingresos bajos, irregulares e inciertos. Las personas que viven en el umbral de pobreza o por debajo, al igual que los hogares más ricos, recurren al uso de crédito y ahorro para estabilizar su consumo en el tiempo, así como para hacer frente a situaciones de emergencia o pagar gastos importantes. Un estudio reciente de las prácticas financieras de los hogares pobres en Bangladesh, la India y Sudáfrica determinó que un hogar medio de los de la muestra empleaba de 8 a 10 instrumentos diferentes en el lapso de un año en múltiples ocasiones. A menudo las personas que viven en la pobreza tienen que pagar por servicios que muchos otros reciben gratuitamente, o deben pagar más que otros por los mismos servicios. Por ejemplo, en algunas partes de África y Asia meridional, las entidades que reciben depósitos cobran en efectivo, un tipo del 30% al 40% anual para proteger los haberes de los pequeños ahorristas⁵. La demanda de la microfinanciación se basa, pues, en una serie de necesidades, y hay un margen considerable para mejorar la calidad, la concepción y la entrega de productos financieros que respondan mejor a tales necesidades.

9. Los planes de microcrédito y microfinanciación están a menudo acompañados de programas de servicio social que pueden empoderar a los pobres. Además de proveer fondos para microempresas o ayuda financiera para cubrir las necesidades esenciales, los sistemas de microcrédito y de microfinanciación promueven el intercambio de conocimientos y experiencias dentro de un grupo, el establecimiento de un historial crediticio y experiencia financiera, y la adquisición de aptitudes para la subsistencia e información de salud. Algunas instituciones integran la formación de aptitudes y adquisición de conocimientos en los programas de microfinanciación, abordando las dimensiones de la pobreza no relacionadas con los ingresos y proporcionando las aptitudes comerciales necesarias para forjar un espíritu empresarial eficaz. En las condiciones adecuadas, la microfinanciación puede aumentar los ingresos, mejorar la vivienda y fomentar una mejor educación, salud y prácticas nutricionales, así como reducir las tasas de natalidad y mortalidad infantil⁶.

10. Ha habido un crecimiento significativo en la industria de la microfinanciación. Con más de 3.500 instituciones en todo el mundo, la microfinanciación, que a menudo presta servicio a las zonas rurales remotas, tiene un alcance significativo como plataforma para el desarrollo más amplio. Muchas organizaciones están trabajando para aprovechar sus canales de distribución para una mayor inversión en capital humano. En este sentido, entre los productos y servicios que pueden ser más fácilmente integrados de forma generalizada en las operaciones de microfinanciación, figuran la educación básica en salud y los instrumentos de financiación, los mosquiteros y la atención de salud materna. Esos programas de prestación de servicios integrados satisfacen la demanda y fomentan la fidelidad.

⁵ Daryl Collins, and others, *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day* (Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2009).

⁶ Muhammad Yunus, "Poverty as distant history". *Harvard International Review*, vol. 29, núm. 3 (otoño de 2007).

Efectos en la protección social

11. Del 75% al 80% de la población mundial carece de protección social, la que, según se entiende a menudo, consiste en un ingreso mínimo y medios de subsistencia seguros, así como el acceso a los servicios esenciales para las personas vulnerables y las personas que viven en la pobreza. Cuando todavía no se ha establecido plenamente un umbral mínimo de protección social nacional, la microfinanciación puede colmar una laguna importante en la red de seguridad y aumentar el empoderamiento económico, factores fundamentales para erradicar la pobreza. Aunque la mayoría de los micropréstamos están destinados a crear o ampliar un negocio, la evidencia indica que también se utilizan para el consumo, en especial la alimentación, la educación y la salud. Los prestatarios del Banco Rakyat de Indonesia utilizan sus préstamos para satisfacer necesidades del hogar en aproximadamente el 30% de los casos⁷. Aunque la utilización de esos préstamos para estabilizar así el consumo puede mejorar el bienestar y el capital familiar, existe también el riesgo de que se creen situaciones de endeudamiento difíciles de manejar.

12. Los microseguros, en particular, están concebidos para mitigar los riesgos de que las personas y las familias queden sumidos en la pobreza o que se agrave su nivel de pobreza. Las políticas de microseguros proporcionan en general una cobertura limitada de bajo coste a corto plazo, con mayor frecuencia para cubrir los riesgos para la vida y la salud, aunque también para los bienes, el ganado o los cultivos, en casos de episodios meteorológicos y catástrofes, y para los funerales y las pensiones. Sin embargo, a pesar de que África necesita imperiosamente una gestión de riesgos agrícolas que garantice la seguridad alimentaria, un estudio determinó que menos de 80.000 personas estaban cubiertas con productos de seguros para el ganado, los cultivos u otros productos basados en índices relacionados con la agricultura⁸. Hay margen para ampliar la disponibilidad de microseguros para los pobres. Los inversores y las grandes aseguradoras comerciales están cada vez más atraídos por la industria, cuyo mercado potencial se estima en 1.500 a 3.000 millones de pólizas⁹. También hay margen para la innovación en la industria: en un reciente proyecto piloto en Bangladesh, se ofrecieron reembolsos o descuentos a los clientes sobre las primas ulteriores, cuando no se hacían reclamaciones durante un período determinado.

13. Se ha hecho referencia al ahorro como el elemento relegado de los servicios de microfinanciación¹⁰, y a menudo se lo considera una mejor forma de protección contra riesgos. El ahorro no requiere aprobaciones y se puede utilizar de forma flexible, sin costo para los bienes de producción. Cuando las personas que viven en la pobreza tienen la oportunidad de ahorrar, muchas a menudo no pueden hacerlo de forma segura recurriendo a las instituciones oficiales, debido a las limitaciones impuestas por la distancia, las formalidades y los costes. Se estima que la necesidad de los ahorros es mucho mayor que la del crédito. Sin embargo, la realidad es que los ahorros acumulados por los hogares pobres a menudo son insuficientes para

⁷ Barbara Kiviat, "Next step for microfinance: taking deposits". *Time*, 30 de agosto de 2009. Puede consultarse en: www.time.com/time/printout/0,8816,1918733,00.html

⁸ Michal Matul, and others, "The landscape of microinsurance in Africa". Microinsurance Innovation Facility, Briefing Note 1, (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2009).

⁹ "Insurance in developing countries: exploring opportunities in microinsurance", *Lloyd's 360° Risk Insight*. Puede consultarse en: www.riskebiz.com.

¹⁰ Véase ST/ESA/2009/DWP/83.

hacer frente a las crisis importantes, como enfermedad grave o pérdida de empleo, y las deficiencias del ahorro deben ser cubiertas por otros instrumentos, como los seguros o la protección social oficial.

Fortalecimiento de la inclusión social

14. La exclusión financiera de las personas que viven en la pobreza está estrechamente vinculada a factores tales como la falta de propiedad de bienes raíces, pertenencia a un Estado o documentación, la complejidad de los requisitos de préstamo, el analfabetismo y la pertenencia a grupos socialmente excluidos.

Género

15. La microfinanciación se ha propuesto como estrategia para promover el empoderamiento de la mujer y la igualdad entre los géneros. Las mujeres, que componen la mayoría de los pobres del mundo, en gran medida están excluidas del sector financiero oficial, y sujetas a diversas formas de discriminación de género, por lo que es imperioso profundizar y ampliar su inclusión financiera. En la actualidad, las mujeres representan más del 70% de los clientes de la microfinanciación, y más del 83% de los clientes más pobres⁴. Las interacciones colectivas y los lazos sociales que cultivan pueden aumentar aún más la actuación y el potencial de las mujeres para la acción colectiva, incluida la intervención en casos de violencia doméstica, como reflejo de mayor capacidad comunitaria para superar las barreras de género¹¹.

16. Sin embargo, se ha cuestionado el impacto real de la microfinanciación en el empoderamiento de las mujeres, particularmente desde la perspectiva de las relaciones entre los géneros. Por ejemplo, las tasas de reembolso elevadas, que se citan con frecuencia, podrían no indicar mayores beneficios, sino más bien una aplicación estricta o un aumento de la carga de trabajo. Aun cuando los ingresos aumenten, la iniciativa empresarial de las mujeres en general sigue basándose en el trabajo a domicilio segregado, lo que limita un empoderamiento económico significativo. Por otra parte, algunos estudios han determinado que el microcrédito ha contribuido a la inflación de las dotes¹² y que los hombres utilizan a las mujeres para canalizar el crédito en el hogar. Así pues, la microfinanciación puede no traducirse necesariamente en una mejor condición económica y social para las mujeres. Sin embargo, se ha identificado un vínculo importante, entre la participación de la mujer en la microfinanciación y la menor incidencia de la violencia doméstica.

17. Las mujeres tienen un interés particular en el microahorro y los microseguros. Cuando las mujeres tienen pocos derechos jurídicos, el ahorro personal puede servir como un amortiguador adicional en caso de acontecimientos imprevistos, como el divorcio o la viudez. Las múltiples responsabilidades de la mujer, junto con las necesidades de salud reproductiva y la vulnerabilidad a la violencia, ponen de relieve algunos de los riesgos para la salud de la mujer. Las iniciativas en materia de microseguros ofrecen cada vez más productos concebidos en función del género.

¹¹ Paromita Sanyal, "From credit to collective action: the role of microfinance in promoting women's social capital and normative influence". *American Sociological Review*, vol. 74, núm. 4 (2009).

¹² Santi Rozario, "The dark side of micro-credit", *openDemocracy*, 10 de diciembre de 2007. Puede consultarse en: http://www.opendemocracy.net/article/asdgn_asdg.

Los programas en Guinea y la India incluyen incentivos u obligación de cobertura para todos los miembros de la familia, a fin de que las mujeres y las niñas no puedan ser excluidas. El BancoSol, en Bolivia, se asoció con Zurich Insurance para ofrecer una cobertura de salud integral de las mujeres, con un período de espera menor que la media para impulsar la disponibilidad de las prestaciones de maternidad.

18. Aunque en general se acepta que la microfinanciación por sí sola no es una panacea para la pobreza o la desigualdad entre los géneros, es cada vez más evidente que los programas de microfinanciación que en su concepción tengan cuidadosamente en cuenta las consideraciones y los objetivos de género, aumentarán en gran medida sus efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad entre los géneros. La microfinanciación puede contribuir, y contribuye, a algunas medidas de empoderamiento de la mujer, pero es importante reconocer que otros factores, como la legislación sensible al género y la educación gratuita, también son cruciales y se refuerzan mutuamente.

Las personas de edad

19. Se ha proyectado que con el rápido envejecimiento de la población, el coeficiente de dependencia de las personas de edad casi se triplicará en las regiones menos desarrolladas entre 2005 y 2050. Al mismo tiempo, el cambio de la dinámica familiar está aumentando el número de hogares nucleares, y erosionando el mecanismo de apoyo tradicional para las personas mayores. Como las personas de edad están desproporcionadamente afectadas por la pobreza, la necesidad de protección de pensiones está adquiriendo una importancia aún mayor. Los programas que prestan apoyo a los ingresos, ahorros y otros servicios para personas de edad pueden facilitar su plena participación en la vida familiar y comunitaria, así como en la economía.

20. Las micropensiones, que combinan los microseguros y el microahorro para producir ingresos para la jubilación, son un nuevo aspecto de la microfinanciación. La iniciativa más importante se emprendió en la India, donde aproximadamente el 85% de la fuerza de trabajo se sitúa en el sector no estructurado y un porcentaje similar de trabajadores no tienen derecho a una pensión. En los últimos cuatro años, más de 200.000 trabajadores se han inscrito en un plan de micropensiones elaborado por Invest India Micro Pension Services, que reduce los costos mediante el aprovechamiento de la tecnología y la infraestructura existente. El programa se está ejecutando con una serie de asociados, incluidos los gobiernos de los estados, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales, y se ha adaptado en diversos modelos. Como ejemplo, el Gobierno de Rajastán contribuye a la cuenta para la pensión del trabajador aportando una cantidad idéntica a la de éste, sujeto a una coparticipación máxima anual de 1.000 rupias¹³.

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Invest India Micro Pension Services, "Co-contributory pension and insurance schemes for the working poor: lessons from the Rajasthan government Vishwakarma Yojana", National Policy Workshop for State Governments, Nueva Delhi, 5 de diciembre de 2009. Puede consultarse en: http://www.micropensions.com/sites/default/files/UNDP-IIMPS_WorkshopReport.pdf

Nuevos ámbitos de cobertura

El cambio climático

21. Debido al creciente hincapié en la financiación responsable, algunas instituciones de microfinanciación están ampliando el contenido de sus informes para incluir los resultados ambientales y sociales, y algunas participan activamente en esfuerzos tales como la lucha contra el cambio climático. Las estrategias para reducir la pobreza y el cambio climático se entrecruzan; en los países pobres más afectados por el calentamiento global, las personas que viven en la pobreza son menos capaces de responder al fenómeno. Si no se controla el cambio climático, se prevé que aumente la frecuencia y severidad de los desastres naturales y brotes de enfermedades, con consecuencias graves para la salud, la agricultura y la ganadería. Esos acontecimientos pueden tener efectos negativos en el funcionamiento de las instituciones de microfinanciación, lo que incluye un descenso en las tasas de reembolso.

22. Hay oportunidades para alentar a los clientes de la microfinanciación a que reduzcan sus emisiones de carbono y mejoren su salud, dándoles acceso a fuentes de energía limpia. Típicamente, la mayoría de la energía que consumen los clientes de la microfinanciación es para cocinar e iluminar el hogar. En Asia y el Pacífico, el 74% de la población cocina con combustibles sólidos, y la contaminación que producen en interiores está vinculada con una tasa de mortalidad por enfermedades respiratorias que es tres veces mayor para las mujeres que para los hombres¹⁴. Dado que la mayoría de sus clientes actuales son mujeres, y que las mujeres soportan la mayor parte de la responsabilidad de la producción de alimentos del hogar y el suministro de combustible y agua, las instituciones de microfinanciación tienen posibilidades de influir para introducir los cambios en esos ámbitos. Además, si se libera a las mujeres y las niñas de la carga de recoger agua y los combustibles tradicionales, se puede aumentar su tiempo disponible para asistir a la escuela y generar ingresos.

23. Las instituciones de microfinanciación suelen tener entre sus clientes a pequeñas empresas que ofrecen equipos de energía renovable. A través de sus canales de distribución establecidos, se puede otorgar préstamos a los hogares para que compren dispositivos de ahorro de energía, y conceder financiación a los dueños de las empresas que los suministran a los hogares e incluso a las comunidades, con un amplio margen para desarrollar de manera significativa nuevas bases y carteras de clientes¹⁵. Grameen Shakti en Bangladesh ha instalado más de 130.000 sistemas solares domésticos, que vincula con actividades generadoras de ingresos, y 5.000 cocinas mejoradas. Al igual que con iniciativas similares de otras instituciones, se asocia con los proveedores de productos para la instalación y el mantenimiento. Los dispositivos de ahorro de energía reducen la necesidad de fuentes de energía tradicionales, con frecuencia costosas, así como los gastos en salud a largo plazo. Por lo tanto, se suele obtener un rendimiento de la reducción de los costes, más que de la generación de ingresos. Una importante consideración de

¹⁴ Eva Rehfuess, "Energía doméstica y salud: Combustibles para una vida mejor" (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2006).

¹⁵ Paul Rippey, "Microfinanzas y cambio climático: amenazas y oportunidades" Focus Note No. 53 (Washington, D.C., Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, marzo de 2009).

política es la restricción jurídica que existe en algunos países, que no permite conceder microcrédito para fines no productivos¹⁶.

Socorro y recuperación en casos de desastre

24. La microfinanciación, si se dan las condiciones adecuadas, puede desempeñar un papel significativo en el socorro y la recuperación en casos de desastre. En las situaciones posteriores a los desastres, los esfuerzos urgentes de socorro tienen que superar complicadas barreras logísticas y pueden no llegar a los más necesitados. En cambio, se ha demostrado en repetidas ocasiones que las redes de base establecidas de instituciones de microfinanciación pueden ser decisivas para la supervivencia. Así se puso de manifiesto recientemente, tras el terremoto de enero de 2010 en Haití. Si bien todos los bancos comerciales de Puerto Príncipe no estaban en funcionamiento, la mitad de las 42 agencias Fonkoze, la institución de microfinanciación más grande de Haití, estaban distribuyendo pequeñas sumas de dinero en efectivo al cabo de cuatro días¹⁷. Además, se entregó más de 1 millón de dólares en remesas y ahorros dentro de la semana de reapertura¹⁸.

25. Las instituciones de microfinanciación también tuvieron un papel decisivo en la prestación de asistencia después del huracán Mitch en Nicaragua y Honduras, varios ciclones e inundaciones en Bangladesh, el tifón Ketsana en Filipinas y el terremoto de 2008 en China. Han distribuido ayuda en efectivo y en especie, y otorgado préstamos y viviendas. Se han dado casos en que algunas instituciones de microfinanciación insistieron en el reembolso puntual, incluso después de los desastres, y se está debatiendo si en esos casos los préstamos deberían ser cancelados o suspendidos temporalmente. Además de introducir disposiciones específicas para desastres en las políticas de cuentas, algunas instituciones están ofreciendo préstamos de emergencia y de subsistencia con miras a la preparación para desastres.

C. Limitaciones de la microfinanciación como estrategia de reducción de la pobreza

26. Todavía no hay pruebas concluyentes del impacto y la accesibilidad de la microfinanciación. A menudo, los elementos de prueba son anecdóticos. A pesar de que la microfinanciación ha sido elogiada como estrategia para ayudar a la gente a superar la pobreza, muchos expertos afirman que es apropiada y eficaz sólo para aquellos con iniciativa empresarial y que son pobres marginalmente, o ni siquiera son pobres, y que desvía valiosos recursos. Se sigue debatiendo en qué medida la microfinanciación llega (y ayuda) a los más pobres. Considerando que la Campaña de la Cumbre del Microcrédito determinó que más del 68% de todos los clientes de la microfinanciación eran muy pobres en el momento de su primer préstamo, otros afirman que la microfinanciación en general no llega a los más pobres, que están

¹⁶ Sunderasan Srinivasan, "Microfinance for renewable energy: financing the 'former poor'", *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, vol. 3, núm. 1 (2007).

¹⁷ "Big crisis, small help" *Newsweek*, 10 de febrero de 2010. Puede consultarse en: www.newsweek.com/id/233334.

¹⁸ Asma Azmi, "Microfinance: new helpline during natural disasters?" *Microfinance Focus*, 27 de febrero de 2010. Puede consultarse en: www.microfinancefocus.com/news/2010/02/27/microfinance-new-helpline-during-natural-disasters/.

mejor atendidos por los subsidios, becas y otros programas de las redes de seguridad, que ofrecen transferencias de dinero, vivienda, ayuda alimentaria y empleo.

27. La microfinanciación funciona sobre la premisa de que las familias pobres obtengan una ganancia elevada, ya que reciben un importante impulso con el ingreso adicional. Sin embargo, los hogares pobres pueden tener menos recursos para que el crédito sea productivo, como educación, aptitudes empresariales o contactos de mercado, lo que da lugar a un rendimiento insuficiente y una carga de deuda¹⁹. Dos importantes estudios que utilizan metodologías de ensayo aleatorio controlado en la India y las Filipinas revelaron que la microfinanciación no tenía efecto alguno en el consumo medio o el bienestar²⁰. Sin embargo, el estudio de la India determinó algunos efectos positivos en los resultados de las empresas y el gasto de los hogares. Los dueños de negocios existentes aumentaron el gasto en bienes duraderos, al parecer para la expansión de negocios; los hogares a los que se consideraba con más probabilidad de iniciar un negocio redujeron el gasto en bienes no duraderos y artículos como el alcohol y el tabaco, al parecer para ampliar una inversión inicial, y otros aumentaron el consumo de artículos no duraderos (por ejemplo, alimentos). El número de nuevas empresas también aumentó en un tercio²¹. Como los estudios proporcionan evaluaciones a corto plazo, puede ser que el consumo medio no haya aumentado, debido a que los clientes desviaron ingresos hacia inversiones en empresas. Así pues, las mejoras en la pobreza, el empoderamiento, la salud y la educación pueden manifestarse sólo a largo plazo.

28. La ausencia de pruebas concluyentes de que microfinanciación sitúa a la gente por encima de la línea de pobreza no debe menoscabar la evidencia de que mejora la vida, al dar un mayor margen para administrar los gastos y prevenir nuevas situaciones difíciles²². Algunos expertos afirman que su capacidad para reducir la vulnerabilidad a través de la estabilización del consumo y la reducción de riesgo puede ser más importante que su función de generación de ingresos. En consecuencia, sus repercusiones sobre la pobreza pueden ser menos evidentes si se usan medidas del ingreso, en lugar de un análisis multidimensional. Este enfoque pone de relieve la necesidad de combinar la microfinanciación con intervenciones complementarias encaminadas a abordar otros aspectos de la pobreza, como las inversiones en salud y formación de aptitudes.

D. Comercialización de la microfinanciación

29. En la medida en que las instituciones de microfinanciación han demostrado la viabilidad de los microcréditos, los bancos comerciales han transformado el modelo en una importante industria global. Entre 2004 y 2008, esas instituciones

¹⁹ Jonathan Morduch, "How can the poor afford microfinance?", Focus Note (Nueva York, Financial Access Initiative, enero de 2008).

²⁰ Forbes, "How to measure microfinance's social impact", 2 de diciembre de 2009. Puede consultarse en: www.forbes.com/2009/12/02/microfinance-poverty-wharton-entrepreneurs-finance-wharton.html.

²¹ Abhijit Banerjee, and others, "The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation". (Cambridge, Massachusetts, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab y Center for Microfinance, 2009).

²² Karol Boudreaux and Tyler Cowen, "The micromagic of microcredit". *The Wilson Quarterly* (Washington, D.C., invierno de 2008).

experimentaron un crecimiento promedio anual de activos del 39% y acumularon más 60.000 millones de dólares en activos totales. En 2008, la mayoría de capital extranjero provino de inversionistas privados interesados en un doble resultado final, de rendimientos sociales y financieros. Algunas instituciones, valiéndose de la abundancia de capital privado en lugar de la limitada financiación de donantes, han adoptado un enfoque con fines de lucro. Muchos sostienen que esa inversión privada es necesaria para lograr la escala necesaria para producir efectos en los niveles agregados de pobreza. Otros, sin embargo, creen que el fin de lucro no tiene cabida en el trabajo de erradicación de la pobreza, y afirman que los intereses empresariales necesariamente relegan la justicia social, resultado que se conoce como “desviación de la misión”.

30. Una de las principales preocupaciones acerca de la comercialización de la microfinanciación se refiere a los altos tipos de interés. A nivel mundial, el tipo anual de interés y las tasas medias de los microcréditos son de aproximadamente el 37%, aunque pueden llegar a 125%. Se ha argumentado que los tipos de interés correctos se sitúan entre el 10% y el 15% por encima del coste de la obtención de dinero, aunque según una estimación, el 75% de las entidades cobran tipos más elevados. Puede ser que los tipos varíen porque reflejan los costos locales de la empresa, el menor acceso a la tecnología y otros factores. Sin embargo, el argumento central, de que los tipos más elevados se justifican porque reflejan los mayores costos de la prestación de servicios de microfinanciación, no es del todo convincente. Las personas pobres que piden préstamos no deberían tener que pagar por un préstamo ineficiente. Sin que necesariamente situar al microcrédito en niveles insostenibles, se pueden bajar los tipos de interés mediante la promoción de la competencia y la innovación, que mejoran la eficiencia y reducen los precios. La educación del consumidor también es clave para garantizar que los consumidores de servicios de microfinanciación tengan las aptitudes necesarias para tomar decisiones financieras con conocimiento de causa.

31. En muchos países, las instituciones de microfinanciación están obligadas por ley a transformarse en empresas reguladas con fines de lucro, con el fin de aportar servicios de ahorro y otros servicios no crediticios. Si bien esa transformación permite a las entidades diversificar sus productos para satisfacer mejor las necesidades de los clientes, amplía el acceso a la financiación y puede mejorar la gestión y la gobernanza, también alimenta el debate sobre la desviación de la misión.

32. Antes de la crisis económica, los principales riesgos de la industria de la microfinanciación comunicados por esa industria eran de carácter institucional, por ejemplo, mala gestión y una mayor competencia²³. Junto con el rápido crecimiento del sector, también ha surgido un endeudamiento excesivo. Algunos países con mercados que hasta entonces eran sólidos empiezan a mostrar signos de tensión que no pueden atribuirse enteramente a la crisis económica, lo que provoca preocupaciones de un sobrecalentamiento. Un estudio reciente en los mercados de la microfinanciación en Bosnia y Herzegovina, Marruecos, Nicaragua y Pakistán, todos los cuales experimentaron períodos de crecimiento significativo seguidos por

²³ Centre for the Study of Financial Innovation, Citigroup y Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, “A different world. A follow-up to: microfinance banana skins 2009, confronting crisis and change”, febrero de 2010. Se puede consultar en www.citygroup.com/citi/microfinance/data/diff_world.pdf.

una crisis de reembolso, tienen un conjunto común de vulnerabilidades. La primera es una competencia de mercado concentrada y endeudamiento múltiple que, si bien en algunos casos mejora las tasas de reembolso, incitará a algunos clientes a pedir préstamos por encima de sus medios y aumentará cada vez más el riesgo. La segunda vulnerabilidad son los sistemas y controles sobrecargados de las instituciones de microfinanciación, ya que la rapidez en el crecimiento y la dotación de personal pueden poner en peligro la calidad, y ejercer presión sobre la capacidad de supervisión y los controles internos necesarios para la disciplina y la seguridad. La tercera es el desgaste de la disciplina de crédito, en la medida en que el enfoque centrado en la eficiencia y el ahorro de costes menoscaba el servicio a los clientes y las relaciones interpersonales. El estudio también observó que el ahorro no era un servicio o fuente de financiación esencial en los cuatro mercados²⁴.

III. Impacto de la crisis económica y financiera en la microfinanciación

33. En la medida en que las instituciones de microfinanciación están cada vez más integradas en los mercados nacionales e internacionales, se vuelven más vulnerables a los efectos de recesión económica. Parte de esta vulnerabilidad se refiere a la movilización de recursos, ya que cada categoría de recursos se ve afectada de manera diferente. Las instituciones locales que aceptan depósitos están generalmente mejor protegidas que las que dependen de los proveedores de fondos internacionales.

34. El impacto de la crisis económica y financiera actual se ha agravado por los efectos de la inflación anterior del precio de los alimentos y del combustible. Un estudio de las instituciones de microfinanciación realizado en 2008 por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre determinó que la crisis alimentaria llevó a los clientes a consumir menos alimentos, así como recortar otros gastos, en particular en la salud, retirar los ahorros y, en muchos casos, esforzarse para hacer los reembolsos. Aunque los precios han disminuido desde entonces, en promedio siguen siendo más altos que antes de la crisis alimentaria. Además, las recientes altas tasas de desempleo en los países desarrollados han reducido los flujos de remesas. El descenso del poder adquisitivo de los clientes y su necesidad de utilizar los ahorros disminuye en la mayor medida la liquidez de las instituciones de microfinanciación y eleva los riesgos del crédito.

35. Mientras que los fondos continuaron creciendo en 2008, los cinco primeros meses de 2009 mostraron un rápido aumento de la mora de la cartera, y los préstamos impagos aumentaron de una media de 2,2% a 4,7%, y la rentabilidad se redujo en dos tercios. Desde junio de 2009, el panorama ha mejorado un poco. Ante la perspectiva de un crecimiento más lento y la reducción de los nuevos préstamos, los organismos de desarrollo nacionales y multinacionales han establecido servicios de liquidez de emergencia. Algunas regiones se han visto más afectadas que otras; América Central, Europa oriental y Asia central han sido las más afectadas, mientras que partes de Sudamérica y Asia meridional —particularmente, Bolivia y la India—

²⁴ Greg Chen, Stephen Rasmussen and Xavier Reille, "Growth and vulnerabilities in microfinance", Focus Note No. 61, (Washington, D.C., Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, febrero de 2010).

han visto pocos signos o ninguno²⁵. Sin embargo, las instituciones en todas las regiones, excepto África, han informado de que la crisis económica es el mayor riesgo al que hacen frente en la actualidad. Los informes a nivel mundial sitúan al riesgo del crédito, el estado de la macroeconomía y la financiación del riesgo como las preocupaciones más apremiantes.

36. A medida que el sector de la microfinanciación sigue atrayendo a un importante capital, se prevé que más instituciones se sigan expandiendo, aunque más lentamente y con una mejor gestión del riesgo. Si bien la microfinanciación no es en absoluto inmune a la crisis, ha demostrado ser más resistente que la banca comercial.

37. En la medida en que los gobiernos se ocupan de fortalecer las políticas financieras para evitar las crisis futuras, el momento es propicio para aplicar cambios que amplíen el acceso de los pobres. A raíz de la crisis y los fracasos recientes de la banca, se pueden aprender importantes lecciones de los principios de la microfinanciación y las prácticas para promover un modelo de financiación estable y sostenible y con una mayor responsabilidad social. No debemos pasar por alto la importancia de centrarse en bancos locales pequeños, que recompensen los reembolsos con préstamos más importantes y hagan hincapié en la rentabilidad a largo plazo y la distribución de los beneficios, que atiendan satisfactoriamente a las necesidades de las comunidades. La respuesta a las necesidades locales con un tipo de banca sencilla y accesible, que se centra en conocer a los clientes, ofrecer valor a largo plazo, funcionar de forma transparente y asegurarse de que los clientes comprenden sus derechos y responsabilidades, puede servir como una plataforma para un nuevo modelo de financiación²⁶. La baja tasa de pérdidas por préstamos entre las instituciones de microfinanciación demuestra que tales principios son viables desde el punto de vista financiero y se basan en la responsabilidad social.

IV. Fortalecimiento de los efectos de la microfinanciación en la erradicación de la pobreza

A. Del microcrédito a la financiación incluyente

38. El paso del microcrédito y la microfinanciación a la financiación incluyente comienza con el reconocimiento de que el acceso al crédito es, por sí sólo, insuficiente para erradicar la pobreza. Se necesita un conjunto de servicios útiles y flexibles y mecanismos fiables de entrega para satisfacer una serie de necesidades económicas y sociales en pleno cambio.

39. La financiación incluyente vislumbra llegar mejor a los hogares no atendidos o insuficientemente atendidos, así como las microempresas y pequeñas y medianas empresas, a través de una serie continua de instituciones financieras que ofrezcan productos y servicios adecuados a todos los segmentos de la población. Tiene en cuenta las numerosas causas de la exclusión financiera, la diversidad de la demanda

²⁵ Xavier Reille, and others, "All eyes on asset quality: microfinance global valuation survey 2010". Occasional Paper No. 16 (Washington, D.C., Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, marzo de 2010).

²⁶ "The global financial crisis: what does it mean for microfinance?", Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (Washington, D.C., 15 de diciembre de 2008).

de servicios financieros asequibles por parte de los clientes pobres y de bajos ingresos, y los diferentes tipos de proveedores de servicios financieros, así como consideraciones del sector privado, público y gubernamental, como la gobernanza institucional y la reglamentación. La financiación incluyente se caracteriza además por unas instituciones sólidas y la sostenibilidad financiera e institucional².

40. Las personas que viven en la pobreza, al igual que los ricos, buscan una combinación de distintos instrumentos financieros para administrar su gama de vulnerabilidades con flexibilidad. Tratan de diversificar sus carteras para distribuir el riesgo y evitar depender de un solo instrumento. La financiación incluyente hace hincapié en asegurar el acceso a una amplia gama de servicios financieros a todos los hogares y empresas. De acuerdo con esta visión amplia, los préstamos ampliados para los sectores vulnerables y prioritarios pueden contribuir a la reducción de la pobreza y el crecimiento incluyente con trabajo decente. En particular, los pequeños agricultores tienen un acceso limitado a los servicios que pueden ayudar a aumentar la productividad agrícola, y las instituciones financieras tradicionales no han atendido debidamente a las pequeñas y medianas empresas en el extremo inferior del mercado. El banco central de Bangladesh recientemente puso en marcha varias líneas de refinanciación del apoyo para aumentar los préstamos a la agricultura y las pequeñas y medianas empresas, así como proyectos de energía solar, biogás u otros proyectos de energías renovables y otros sectores.

41. Por primera vez, el Bangladesh Bank estableció una meta para el desembolso de préstamos de instituciones financieras bancarias y no bancarias, a pequeñas y medianas empresas. Se está dando prioridad a las poblaciones rurales y las mujeres en los sectores de la producción y los servicios. Además, el programa de crédito agrícola para el ejercicio económico 2010 pide a todos los bancos que concedan créditos para una serie completa de actividades económicas rurales dentro y fuera de la explotación. Junto con los bancos comerciales, el banco central inició varias medidas para ofrecer préstamos accesibles a los agricultores, incluidos los campesinos marginales y sin tierras, programa que se hizo público a través de una campaña en todo el país. Se deben evaluar los cambios de políticas en cuanto a su eficacia y posibilidades de reproducción.

42. Se estima que, en promedio, los préstamos que emite una organización no gubernamental representan menos de una cuarta parte de la cuantía de los que emite un banco de microfinanciación comercial. Esto da lugar a mayores costos de funcionamiento, lo que aumenta la dificultad y los gastos de prestación de servicios a los más pobres (suponiendo que la cuantía del préstamo indique el nivel de pobreza del cliente). Las organizaciones se basan, por lo tanto, en subvenciones o el cobro de mayores tipos de interés, lo que apunta a un equilibrio entre el alcance del servicio y la eficiencia de la microfinanciación. Existe otro tipo de equilibrio entre estos y factores adicionales tales como la rentabilidad, la regulación y la competencia, lo que subraya las dificultades para conciliar la búsqueda de objetivos sociales y la eficiencia financiera. Estos factores deben ponderarse cuando se elaboran estrategias de microfinanciación y sistemas financieros incluyentes²⁷.

²⁷ Robert Cull, Asli Demirguc-Kunt and Jonathan Morduch, "Microfinance tradeoffs: regulation, competition, and financing". Policy Research Working Paper núm. 5086 (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 2009).

B. Medidas gubernamentales para ampliar una prestación eficaz de servicios de microfinanciación

43. Los gobiernos pueden asumir muchos papeles en la construcción de sectores financieros incluyentes. Mantienen la estabilidad macroeconómica a través de políticas monetarias y fiscales sólidas, desarrollan la infraestructura, promueven el acceso a la financiación y protegen a los clientes. Algunos gobiernos han proporcionado servicios financieros de manera directa, y algunos han puesto en marcha programas de incentivos para los bancos.

Datos de mercado

44. Un estudio determinó que menos del 70% de los 139 países encuestados recopilaban información sobre el número de cuentas de depósito bancario, y un número mucho menor de países disponían de información sobre el número de préstamos o cuentas de depósito en instituciones no bancarias reguladas. Se necesita la información periódica precisa sobre los indicadores normalizados para todas las instituciones financieras reguladas, incluidos los números de cuentas de depósitos y préstamos, los clientes y los prestatarios y los puntos de acceso financiero, como orientación para la concepción de políticas, el establecimiento de prioridades y metas y la evaluación de los progresos. Los órganos reguladores pueden lograr esto mediante el establecimiento de directrices claras de presentación de informes²⁸.

Subvenciones

45. El tema de las subvenciones sigue generando opiniones divergentes, pero puede ser menos relevante en medio de la afluencia de inversión privada y el mayor uso de los depósitos. Un número creciente de instituciones de microfinanciación han alcanzado la sostenibilidad, o se están acercando a ella. Según algunas opiniones, no hay cabida para las subvenciones estatales, que pueden utilizarse mejor en otros ámbitos. Otros defienden las subvenciones a corto plazo para apoyar a las instituciones hasta que llegan a la escala y el nivel de eficiencia adecuados, preocupados por el riesgo de una dependencia excesiva que puede llevar a la ineficiencia. El Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres, en sus directrices para donantes, recomienda un límite de cinco años. Otra posición financiera rechaza que el impacto de la microfinanciación puede basarse en una medida exclusivamente financiera, y afirma que el objetivo de viabilidad financiera puede ser incompatible con la misión de erradicación de la pobreza. También existe la perspectiva de que las subvenciones concebidas cuidadosamente y de duración limitada puedan lograr combinar resultados de eficiencia del mercado y prestaciones sociales. Una opinión creciente pretende la adopción de contratos basados en un rendimiento a largo plazo entre los donantes o los gobiernos y las instituciones de microfinanciación. En virtud de este tipo de contratos, las instituciones serían responsables de alcanzar los objetivos de eficiencia. Existe un acuerdo más amplio sobre el uso de las subvenciones para satisfacer las necesidades esenciales de los más pobres hasta que se “gradúen” en los programas de microfinanciación.

²⁸ Financial Access 2009: Medición del acceso a los servicios financieros alrededor del mundo (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, Washington, D.C., 2009).

Regulación

46. El alcance de la regulación y supervisión de la microfinanciación deben basarse en la necesidad de un equilibrio entre la ampliación del acceso y la garantía de la seguridad. Algunos países, como Nepal y Filipinas, han introducido la proporcionalidad de la reglamentación, en virtud de la cual el grado de supervisión está vinculado a la medida y el tamaño de los servicios de depósito²⁹. Al mismo tiempo, es importante invertir en capacidad de supervisión para lograr una seguridad significativa del sistema financiero. Además de simplificar y mejorar la flexibilidad de la reglamentación, los gobiernos pueden considerar autorizar el funcionamiento de sucursales bancarias móviles para facilitar el acceso a los servicios financieros. Esto se ha aplicado con eficacia en Kenya y otros países.

47. El tema de los tipos de interés es objeto de gran debate, ya que para muchos pueden ser excesivamente altos y perjudicar los objetivos de la inclusión financiera. La evidencia revela un crecimiento más lento en el acceso a la financiación en los países con límites de los tipos de interés. En cambio, se promueven políticas para fomentar la competencia mediante medidas como la fijación de precios transparente y exigencias de educación de los consumidores para aumentar la eficiencia y hacer bajar los precios. La adopción de ese tipo de medidas en Camboya contribuyó a reducir los tipos de interés de más del 60% a alrededor del 30%²⁹.

Pagos del gobierno a individuos

48. La transferencia electrónica de los pagos del gobierno a individuos es una herramienta prometedora para forjar la inclusión financiera entre las personas que viven en la pobreza. Varios gobiernos están abonando el pago de las transferencias sociales, así como de los salarios y las pensiones, por medios electrónicos, en lugar de hacerlo personalmente. Este mecanismo resulta cómodo para los beneficiarios y reduce la probabilidad de fraude y corrupción. Con el tiempo, también reduce los costos de administración. El Brasil fue capaz de reducir los costos de entrega de las subvenciones Bolsa Familia en más de seis veces, mediante la adopción de tarjetas electrónicas de prestaciones, proporcionadas a través de una institución financiera de propiedad del gobierno. El almacenamiento seguro de fondos en entidades financieras y la capacidad que ello puede permitir a nivel de transacciones son componentes clave de los servicios financieros incluyentes. La “banca sin sucursales” también puede garantizar la accesibilidad. A nivel mundial, los gobiernos emiten pagos periódicos a aproximadamente 170 millones de personas que viven en la pobreza. Sin embargo, menos de una cuarta parte en la mayoría de países se emiten a cuentas incluyentes desde el punto de vista financiero. La investigación muestra que los beneficiarios de esos pagos en efecto, utilizan los servicios financieros cuando se les ofrecen³⁰.

²⁹ Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, “Widening access to financial services for balanced economic growth”, mayo de 2009. Puede consultarse en: http://www.uncdf.org/english/news_and_events/index.php?record=72.

³⁰ Mark Pickens, David Porteous y Sarah Rotman, “Banking the poor via G2P payments” Focus Note No. 58 (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, Washington, D.C., 2009).

Infraestructura de mercado

49. Una infraestructura del mercado sólida puede ayudar a reducir los riesgos de la microfinanciación, poniendo a disposición periódicamente la información financiera. Las inversiones pueden orientarse hacia el establecimiento de oficinas de información crediticia, normas de divulgación de resultados, calificaciones externas y normas para las auditorías externas. Está aumentando el uso de herramientas de gestión del desempeño social y de prueba de las carteras por parte de las instituciones de microfinanciación, que puede contribuir a las evaluaciones externas. El banco central de Filipinas ha aprobado recientemente normas y reglamentos para el reconocimiento y no reconocimiento de los organismos que califican a los bancos que realizan operaciones de microfinanciación, para crear un entorno propicio que permita la calificación objetiva y precisa de terceros³¹.

50. Las oficinas de información crediticia, que ofrecen a las entidades de préstamos un historial de crédito de los prestatarios, se están convirtiendo en esenciales para la gestión de riesgos. Los países con los sistemas de información de crédito de mayor calidad también tienen los índices más altos de préstamos individuales. Los reguladores están cada vez más promoviendo y exigiendo el intercambio de información de crédito a través de registros públicos, que recopilan datos sobre los proveedores regulados, o de registros privados, que recopilan información de proveedores regulados y no regulados. Como muchas entidades no reguladas atienden a personas que viven en la pobreza, la colaboración entre los registros públicos y las oficinas privadas es crucial. En Ecuador y Perú, los registros públicos se comparten con las agencias de crédito autorizadas²⁸.

Protección al consumidor

51. A medida que más bancos comerciales se incorporan en la industria de la microfinanciación en busca de rendimiento de sus inversiones, se está prestando mayor atención a fortalecer la protección de los consumidores. Los clientes de la microfinanciación pueden ser especialmente vulnerables, ya que muchos anteriormente estaban excluidos del acceso a la financiación y su falta de conocimientos del tema puede ser desproporcionada. Las medidas de los gobiernos podrían orientarse hacia requisitos de divulgación, prohibiciones y requisitos en la práctica de los prestamistas, reclamaciones y litigios. La mayoría de los países tienen requisitos de divulgación en relación con los tipos de interés para préstamos, pero también podría ser necesario divulgar las sanciones, los términos y condiciones y los cambios en las condiciones. Los órganos reguladores en el Perú requieren que las instituciones financieras exhiban muestras de planes de amortización de los préstamos. Algunos países exigen la utilización de un “lenguaje sencillo”²⁸. Aunque son difíciles de hacer cumplir, esos requisitos dan una mejor transparencia.

52. Las prohibiciones y requisitos impuestos a las entidades de préstamos a menudo apuntan a evitar presiones sobre clientes potenciales para inducirlos a tomar préstamos, así como las prácticas abusivas en el cobro de las deudas. Deben existir mecanismos para la reparación de los agravios cada vez que se presentan problemas. El Consejo regulador de la microfinanciación de Sudáfrica, por ejemplo, tiene un

³¹ Lailany P. Gomez, “BSP issues microfinance rating rules”. *The Manila Times* (Manila), 31 de marzo de 2010. Puede consultarse en: <http://www.manilatimes.net/index.php/business-columns/14442-bsp-issues-microfinance-rating-rules>.

centro de llamadas gratuitas que conecta a los consumidores con los funcionarios encargados de recibir quejas³².

Educación financiera básica

53. La enseñanza de los aspectos básicos de la financiación ayuda a los clientes a gestionar mejor los riesgos y aprovechar los servicios financieros, ampliando así la contribución de la financiación a la erradicación de la pobreza. Los gobiernos pueden expandir la alfabetización financiera a través de programas escolares, campañas nacionales y canales de tecnología de la información y las comunicaciones, así como mediante la promoción y definición clara de los requisitos para que esa educación financiera sea impartida por entidades financieras. El banco central de Uganda anunció recientemente un plan para colaborar con el Ministerio de Educación sobre la incorporación de programas de educación financiera básica en los planes de estudios escolares.

54. Muchas instituciones de microfinanciación y organizaciones sin fines de lucro imparten capacitación en educación financiera. El Banco Compartamos, en México, ha ofrecido cursos desde que salió a bolsa, en los que participaron el primer año 60.000 clientes³³. El programa Aflatoun proporciona educación social y financiera para los niños pequeños en las escuelas y en entornos de educación extraescolar en 41 países.

Infraestructura y tecnología

55. Los avances tecnológicos han alimentado el crecimiento de la microfinanciación. Entre las novedades actuales más prometedoras para ampliar el acceso a la financiación de las personas que viven en la pobreza puede mencionarse la “banca sin sucursales”. Este tipo de banca permite la prestación de una gama de servicios financieros sin necesidad de sucursales bancarias físicas, especialmente en zonas rurales y remotas, a través de teléfonos móviles, tarjetas bancarias y agentes de banca. Los agentes son los socios locales ya establecidos en las comunidades, tales como tiendas al por menor, gasolineras, kioscos u oficinas de correos. Al contar con la infraestructura existente, los costes operacionales se reducen considerablemente y los clientes se benefician en comodidad y ahorro de tiempo. Internet está ampliando aún más el alcance de la microfinanciación, en particular mediante varios sitios web que permiten a cualquiera conceder préstamos pequeños a través de conexiones a las instituciones de microfinanciación.

56. En la actualidad, se encuentran en funcionamiento a nivel mundial 65 sistemas móviles de expendio de dinero, denominados m-banking, y en breve se pondrán en marcha otros 80 más³⁴. La mayoría de programas están administrados por empresas de telecomunicaciones con el apoyo de agentes no bancarios, tales como vendedores de teléfonos móviles o de tiempo de comunicación. Los sistemas generalmente permiten las transferencias de dinero, y son especialmente cómodos para el envío de remesas. Esta función tiene repercusiones significativas para las zonas rurales de la región africana, a donde se dirigen entre el 30% y el 40% del total de las remesas,

³² David Porteous y Brigit Helms, “Protección de los microprestatarios”, Focus No. 27 (Washington, D.C., Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, mayo de 2005).

³³ The Economist, “Doing good by doing very nicely indeed”, 26 de junio de 2008.

³⁴ Jane Wakefield, “Mobile banking closes poverty gap”, 28 de mayo de 2010. Puede consultarse en: www.bbc.co.uk/news/10156667

con costos de transferencia muy altos debido al número limitado de lugares de pago³⁵. Más recientemente, el servicio móvil de transferencia de dinero m-Pesa de Kenya se asoció con Equity Bank para ofrecer servicios de ahorro, llamados m-Kesho. Los suscriptores pueden abrir cuentas de ahorro, ganar intereses y tener acceso al crédito y los seguros.

57. La banca sin sucursales plantea nuevos retos para los reguladores, que deben abordar cuestiones como la responsabilidad ante los clientes, la gama de servicios que los agentes pueden proporcionar, la protección de los clientes, la gestión de la liquidez y la seguridad del agente. Los reguladores bancarios permiten la banca agente en 40% de los 139 países encuestados, de los cuales más de la mitad permiten servicios relacionados con pagos. Los actores no bancarios también están usando agentes para la prestación de servicios financieros. La apertura de las sucursales de correos a proveedores profesionales de servicios financieros puede ampliar enormemente el acceso, con un ahorro significativo para las instituciones financieras, así como generar ingresos para los sistemas postales. La red de atención al cliente del Post Office Savings Bank ofrece servicios de pagos y ahorros a través de 155.000 sucursales, de las cuales el 90% se encuentran en zonas rurales²⁸.

58. Un estudio reciente mostró que aunque la mayoría de las instituciones de microfinanciación están interesadas en las tecnologías de la información y las comunicaciones, sólo una proporción baja las han adoptado, en parte debido al suministro insuficiente de electricidad. El 70% de las instituciones a nivel de sucursal tenían cortes de electricidad ocasionales y a veces frecuentes, y el 17% en África no tenía ningún suministro³⁶. A pesar de las posibilidades que ofrece la banca sin sucursales, la falta de una infraestructura fiable en muchos países en desarrollo obstaculiza su expansión y subraya la necesidad de una serie de inversiones que deben complementar la microfinanciación para lograr su impacto social y económico y reducir la pobreza. Además de la infraestructura de energía, estas inversiones deben aplicarse a los transportes, la salud, la innovación tecnológica, el empleo y la formación de aptitudes empresariales.

V. Conclusiones y recomendaciones

59. El presente informe pone de relieve la contribución de la microfinanciación para reducir la vulnerabilidad de las personas que viven en la pobreza mediante la estabilización del consumo y la generación de empleos por cuenta propia, lo que puede desempeñar un papel de protección social. Los efectos de la microfinanciación pueden reflejarse, no tanto en términos de ingreso, sino en dimensiones más amplias de la pobreza, como el proceso de acceso a la salud o la educación. Esta perspectiva pone de relieve la necesidad de complementar los servicios de microfinanciación con otras estrategias de desarrollo centradas en la formación del capital humano y la creación de un entorno propicio para aprovechar al máximo el potencial de la microfinanciación para erradicar la pobreza.

³⁵ “Enviar dinero a los hogares africanos: mercados de remesas, entorno favorable y perspectivas futuras”. (Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, noviembre de 2009).

³⁶ Asako Matsukawa, “Is ICT fueling the growth of microfinance institutions?” *Microfinance Insights*, Mumbai, India. Intelicap, 2010).

60. Los sistemas financieros incluyentes facilitan el acceso a una gama de servicios que responden a la demanda variada entre todos los hogares y las pequeñas y medianas empresas. Se necesitan nuevas investigaciones y análisis de las prácticas financieras, en particular entre los hogares pobres, para fomentar la calidad, la estructura y la disponibilidad de productos financieros. Existe un amplio margen de que la microfinanciación siga contribuyendo a la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo, sobre todo en los ámbitos del medio ambiente, la salud y la inclusión social. La microfinanciación puede, pues, servir como plataforma de desarrollo más amplio y fomentar el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

61. A raíz de la crisis financiera y económica, los fundamentos de la microfinanciación pueden ofrecer lecciones para un modelo financiero nuevo y más estable. Los principios y características de la microfinanciación, que incluyen un enfoque centrado en bancos locales pequeños, un servicio sencillo y accesible, el conocimiento y provisión de educación de los clientes, la transparencia y la rentabilidad a largo plazo, pueden contribuir a una financiación sostenible y responsable socialmente. Con la atención mundial centrada en la reforma de la política financiera, los gobiernos deben aprovechar la oportunidad para ampliar el acceso a los servicios financieros.

62. Las políticas deben prever los marcos normativos que permitan a las diversas instituciones y agentes bancarios prestar servicios financieros variados e innovadores, supeditados al cumplimiento de los requisitos correspondientes, que proporcionan una protección adecuada al consumidor. Entre otras medidas deberían figurar la recopilación y gestión regular de datos sobre acceso financiero, el desarrollo de una infraestructura de mercado sólida y la promoción de la educación financiera básica. Los pagos electrónicos del gobierno a individuos también pueden considerarse un medio económico para avanzar en el acceso financiero. Deben desarrollarse políticas de inclusión financiera en coordinación con otras políticas sociales, económicas y ambientales, para asegurar la atención adecuada y la inversión en ámbitos como salud, energía, educación y aptitudes para la subsistencia, tecnología y transporte, que complementan y apoyan los efectos positivos y el potencial de la microfinanciación.

63. Los gobiernos podrían considerar las siguientes recomendaciones para fortalecer la inclusión financiera:

a) Adaptar los marcos normativos para ampliar la gama de instituciones autorizadas a prestar servicios de ahorro y otros servicios no crediticios, ofreciendo una supervisión proporcional con miras a realzar la competencia y ampliar el acceso financiero a las personas que viven en la pobreza;

b) Ampliar los marcos normativos para favorecer la banca agente, de conformidad con controles y salvaguardias equilibrados y adecuados, y con el fin de apoyar la expansión de la banca sin sucursales;

c) Establecer directrices claras para las instituciones financieras reguladas, al mismo tiempo que se apoya el desarrollo de una infraestructura efectiva de mercados y la correspondiente coordinación, en particular, oficinas de información crediticia, para facilitar la disponibilidad de datos de mercado

periódicos y precisos, para utilizarlos en el desarrollo y la reglamentación de productos;

d) Ampliar las asociaciones y las inversiones coordinadas en materia de empleo y el desarrollo de aptitudes empresariales, así como el desarrollo de infraestructura como medio para mejorar los resultados de la microfinanciación entre los hogares y las empresas excluidos;

e) Desarrollar mecanismos para fortalecer la coordinación de políticas financieras para mejorar las respuestas a los retos complejos e interconectados del desarrollo, como la pobreza, el cambio climático y la exclusión social;

f) Reforzar el apoyo a los programas de educación financiera básica que imparten los bancos locales y de la comunidad, para promover los principios de conocimiento del cliente con miras a garantizar una sostenibilidad financiera a largo plazo;

g) Estimular la investigación empírica sobre los efectos del microcrédito y la microfinanciación en la aceleración de la reducción de la pobreza y la expansión de la protección social, incluida la recopilación mejorada de datos para cumplir con este propósito.