



MEJORES PRACTICAS PARA EL DISEÑO DE PROGRAMAS DE CREDITO

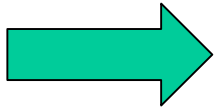
Claudio González-Vega
The Ohio State University

USAID-BOLIVIA

15 de abril de 2003

Objetivo:

▶ Examinar el papel de la cooperación internacional (USAID) en el uso de programas especializados de *crédito* y de otras intervenciones financieras, para lograr objetivos de *proyectos específicos*.



- ▶ generalizaciones
- ▶ recomendaciones

Motivación:

- ▶ **historia: más fracasos que éxitos
¿cómo hacerlo mejor?**
- ▶ **el fracaso del componente de
crédito perjudica el logro del
objetivo específico en el largo plazo**
- ▶ **evitar el contagio (externalidad)
que perjudica el logro de la
profundización financiera**
- ▶ **contar historias del pasado para
orientar el diseño del futuro**

Retos difíciles de diseño:

(1) no existen *recetas* mágicas

- problemas complejos
- el aprendizaje importa
- entorno dinámico

(2) ha sido más *difícil* llevar a la prestación de servicios financieros especializados:

- principios robustos
- buenas prácticas
- frenos a la politización

Propósito:



Examinar el papel y el diseño de programas especiales y componentes de crédito

Partiendo de:

- (1) una *visión contemporánea* sobre los mercados financieros**
- (2) un reconocimiento de las *condiciones iniciales* de Bolivia**
- (3) un reconocimiento de las *lecciones del pasado***

Para enfrentar estos retos contamos con:

(1) Un mejor diagnóstico

- ▶ **nuevos conceptos teóricos sobre el *papel* y las *dificultades* de las transacciones financieras**
- ▶ ***lecciones* del fracaso de intervenciones pasadas**
- ▶ **mejor comprensión del *entorno***

Para enfrentar los retos contamos con un mejor diagnóstico:

(1.a.1) nuevos conceptos teóricos:

conocemos mejor la *naturaleza* de las *contribuciones* de los servicios financieros

¿para qué sirven y para qué no?

- ▶ reducir costos de transacciones de la participación en los mercados
- ▶ trasladar poder de compra de peores hacia mejores usos de recursos
- ▶ facilitar decisiones intertemporales
- ▶ mejorar el manejo del riesgo
- ▶ fortalecer el concepto de contrato

Para enfrentar los retos contamos con un mejor diagnóstico:

(1.a.2) nuevos conceptos teóricos:

conocemos mejor la *naturaleza* de los *obstáculos* al desarrollo financiero

- ▶ información
 - ▶ incentivos a pagar
 - ▶ cumplimiento de contratos
 - ▶ relaciones de principal-agente
 - ▶ costos de transacciones
 - ▶ instituciones incompletas
-
- tenemos que entender mejor cómo se manifiestan *localmente*

Para enfrentar los retos contamos con nuevas herramientas:

- (2) El desarrollo de las microfinanzas como una alternativa para enfrentar los obstáculos:
- ▶ nuevas tecnologías financieras
 - ▶ mayor sostenibilidad de organizaciones
 - ▶ acumulación de conocimiento especializado
- pero ...
- ▶ la *transferencia* a nuevos productos y a nuevos espacios no es trivial
 - ▶ en Bolivia la industria enfrenta problemas coyunturales (crisis)
 - ▶ hay muchos actores débiles y el mundo es más inestable

Para enfrentar los retos contamos con mejores políticas:

- (3) Un marco regulatorio con menos *represión* financiera y un marco de supervisión prudencial más propicio
(Bolivia ahora y comparado con otros países)

pero .. ► debate no resuelto sobre cómo propiciar mayor profundización financiera

- amenazas de interferencia política
- recursos institucionales y humanos limitados

Para enfrentar los retos contamos con un mejor diagnóstico:

(1.b) *Lecciones* de las intervenciones del pasado

- pero...**
- ▶ **no hay garantía que los *errores* del pasado hayan quedado atrás**
 - ▶ **no hay garantía que las *lecciones* hayan sido incorporadas al diseño de proyectos**
 - ▶ **presiones de *economía política* dificultan esa incorporación**

Para enfrentar los retos contamos con un mejor diagnóstico:

(1.b.2) Lecciones de los fracasos del pasado

Von Pischke: los *fracasos* son valiosos cuando

- ▶ **las decisiones se toman con base en la *información* disponible**
- ▶ **los errores se cometen sólo *una vez***
- ▶ **hay *transparencia* en la identificación de las causas del fracaso**
- ▶ **el análisis de los errores es compartido con los demás**

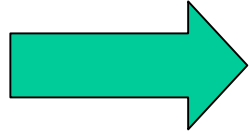
Para enfrentar los retos contamos con las lecciones del pasado... pero los programas de crédito de la cooperación internacional enfrentan problemas especiales (incentivos no compatibles):

- ▶ **poca memoria institucional**
- ▶ **necesidad de mover fondos**
- ▶ **objetivos contradictorios y de corto plazo**
- ▶ **análisis de efectos parciales**
- ▶ **personal no experto en finanzas**
- ▶ **falta de responsabilización por el componente financiero**
- ▶ **poca información y transparencia sobre resultados financieros**
- ▶ **evaluaciones parciales, prematuras y no robustas**
- ▶ **reacciones lentas**

DEBEN RECORDARSE **TRES IDEAS BASICAS:**

- ▶ **“LAS FINANZAS IMPORTAN”**
(manejo de la cartera de actividades de los hogares-empresas)
- ▶ **“LAS FINANZAS SON DIFICILES”**
(costos y riesgos de las transacciones)
- ▶ **“LAS FINANZAS SOSTENIBLES SON POSIBLES”**
(microfinanzas)

TRES IDEAS BASICAS:



LAS FINANZAS IMPORTAN

▶ NIVEL MACROECONOMICO

Integración de mercados:

- **monetización**
- **intermediación**
- **manejo del riesgo**

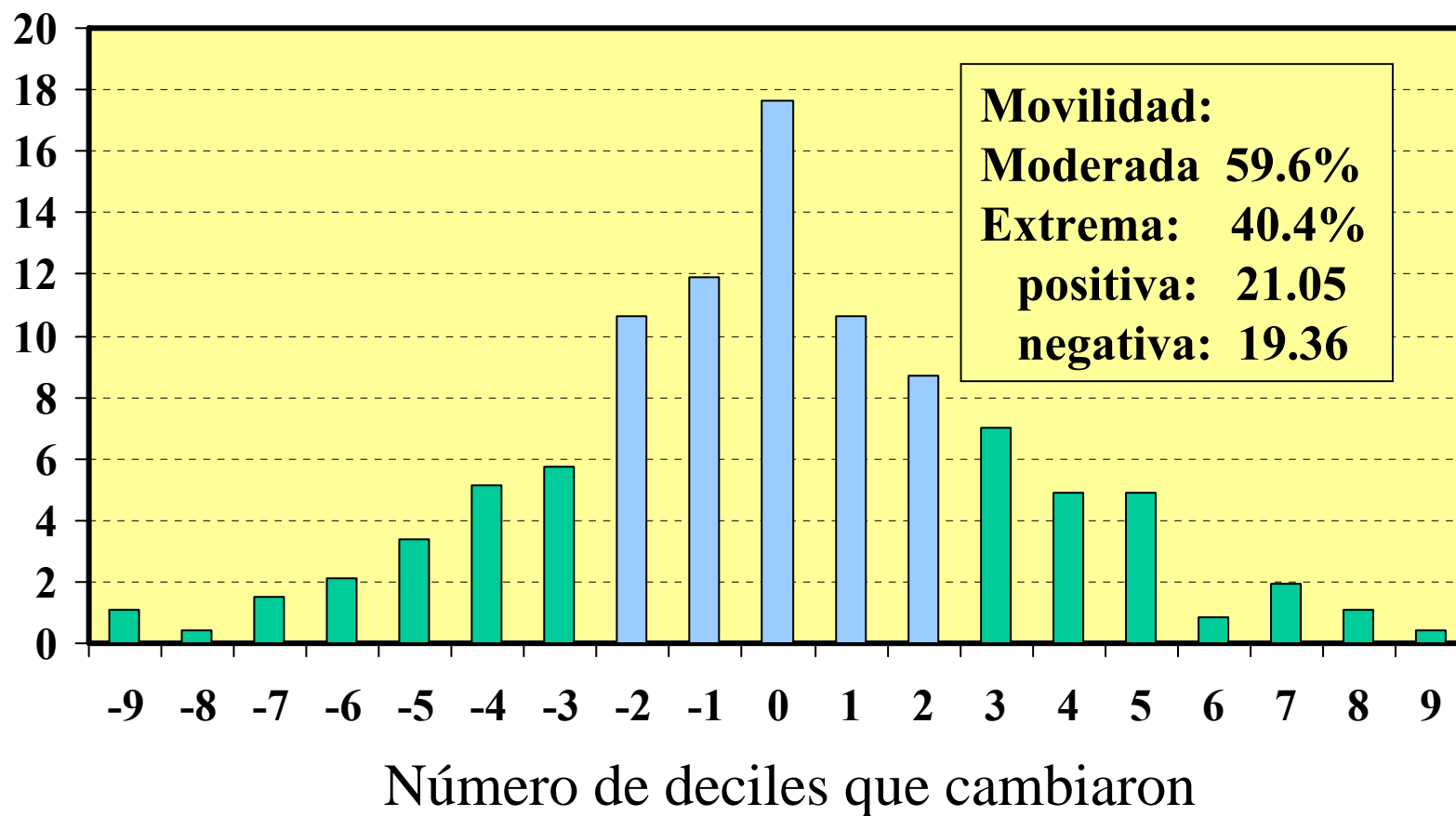
▶ NIVEL MICROECONOMICO

Bienestar de los hogares:

- **ampliar opciones productivas**
- **reducir la vulnerabilidad**

DISTRIBUCION DE LOS CAMBIOS DE DECIL 1995-1997 (ingreso percápita)

Porcentaje



Nota: Incluye solamente las familias del panel

Fuente: FUSADES/OSU-BASIS, Encuestas de Pobreza Rural

IMPORTAN VARIOS SERVICIOS FINANCIEROS:

▶ CREDITO

- inversión y producción**
- capital de trabajo**
- consumo y emergencias**

▶ DEPOSITOS

▶ PAGOS Y REMESAS

▶ INSTRUMENTOS DE RIESGO

MENSAJE CENTRAL

 El *acceso* a servicios financieros *eficientes* facilita el manejo del *riesgo*, el aprovechamiento de oportunidades por los hogares-empresas y la integración a los y de los mercados

 El desarrollo financiero implica *aprender a manejar* mejor el *riesgo* en las transacciones financieras, con menores *costos* para todos participantes en esas transacciones

▶ El manejo del riesgo es el elemento central del reto pero:

A. El enfoque de la *banca de desarrollo*:

... ignorarlo

... trasladarlo

pero no aprendió a manejarlo

Hoy:  ¿cómo socializarlo?

▶ El manejo del riesgo es el elemento central del reto pero:

B. El enfoque de la *banca comercial*:

▶ el riesgo *existe ...*

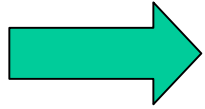
▶ ... hay que evitarlo

tampoco aprendió a *manejarlo ...*
rentablemente para clientes
marginales o difíciles

Supuesto:

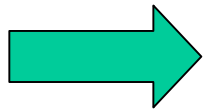
- Hay miles de hogares-empresas con oportunidades productivas atractivas —*tasas de rendimiento marginal* elevadas—
- sin suficientes recursos propios (ahorro) para explotarla plenamente
 - sin acceso a servicios de crédito para complementar los recursos propios y para suavizar las fluctuaciones en el consumo
 - sin acceso a facilidades de depósito para acumular ahorros y así poder invertir y para acumular reservas y manejar el riesgo
 - sin acceso a facilidades para hacer pagos y enviar remesas.

Supuesto:



Existe una cuantiosa *demanda legítima insatisfecha* por diversos tipos de servicios financieros (capacidad y voluntad de pago)

Realidades:



Amplios segmentos de la población –particularmente en las áreas rurales– carecían (carecen) de *acceso* a estos servicios, ... incluso después de décadas de costosos esfuerzos de la banca estatal de desarrollo y programas especiales de crédito

¿Cómo hacerlo mejor?

Reglas para una intervención óptima:

1. Un buen diagnóstico:

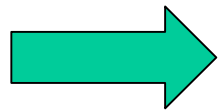
 ¿Cuál es el problema?

2. Una buena receta: (correspondencia)

 ¿Cuál instrumento responde directamente a la verdadera naturaleza y magnitud del problema?

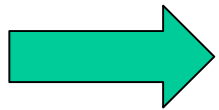
Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

1. ¿Por qué importan los servicios financieros?



Un mal diagnóstico del *papel* de los servicios financieros lleva a intentos por usarlos cuando las finanzas *no son* el instrumento apropiado.

2. ¿Por qué no existen los servicios financieros?



Un mal diagnóstico de las *dificultades* lleva a estrategias de expansión incorrectas.

Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

▶ **preocupación política por el crédito rural**
(década de los cincuenta)

▶ **diagnóstico:**

1. La mayoría de la población (rural) no tiene acceso al crédito formal
2. Una proporción importante tiene acceso a pequeños préstamos informales a exorbitantes tasas de interés

Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

▶ Un diagnóstico incorrecto

- 1. Los banqueros son demasiado conservadores
(indiferentes, no están interesados)**
- 2. Los prestamistas son esencialmente explotadores
(usureros)**

Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

▶ Un diagnóstico incorrecto

 Se trata de un problema de voluntad

1. Los banqueros no tienen voluntad
2. Los prestamistas tienen mala voluntad

▶ Una receta incorrecta

 El Estado sí tiene buena *voluntad* o puede crear buena voluntad

Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

▶ El diagnóstico correcto

 Se trata de un problema de dificultad

1. Los banqueros no saben cómo hacerlo

2. Los prestamistas enfrentan

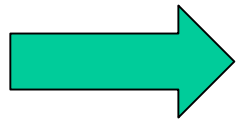
- ▶ costos elevados de oportunidad
- ▶ riesgos sistémicos elevados
- ▶ costos de transacciones elevados

Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

- ▶ El diagnóstico correcto

Se trata de un problema de dificultad

- ▶ La receta correcta



Encontrar nuevas tecnologías financieras para superar esas dificultades:

... aprender a manejar el riesgo !!!

Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

▶ Una receta correcta

 La esencia de las microfinanzas han sido las *innovaciones* para manejar el riesgo ...

... que han permitido la incorporación de clientelas marginales a la frontera de servicios financieros

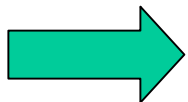
 **Sí es posible !!**

TECNOLOGÍA DE CRÉDITO

Conjunto de

- **pasos**
- **procedimientos**
- **criterios**
- **acciones**

para resolver el problema del acreedor:



nivel de riesgo *óptimo*

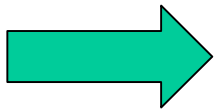
INSUMOS DE UNA TECNOLOGÍA DE CRÉDITO

- ▶ **Información**
 - **señales (*signalling*)**
 - **evaluación (*screening*)**
- ▶ **Incentivos**
 - **diseño de contratos**
 - **seguimiento (*monitoring*)**
- ▶ **Cumplimiento**
 - **(*contract enforcement*)**

INNOVACIÓN DE LAS MICROFINANZAS

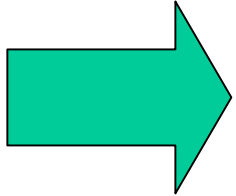
La esencia de las microfinanzas existentes

... reconocer y manejar
el riesgo de clientelas marginales
de una nueva manera ...



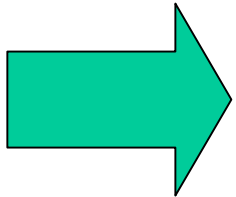
La clave es la *tecnología*:
—una nueva manera de manejar el
riesgo—

MICROFINANZAS EXITOSAS IMPLICAN



SOSTENIBILIDAD

- **vocación por la clientela meta**
- **vocación de *permanencia***



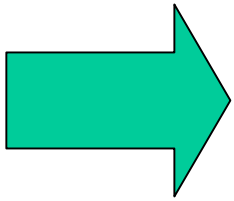
logro de objetivos de largo plazo

versus

**comportamiento oportunístico
de corto plazo**

MICROFINANZAS EXITOSAS IMPLICAN

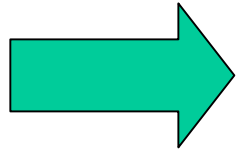
SOSTENIBILIDAD



importa como fuente de la *estructura de incentivos*:

- deudores
- depositantes
- financiadores
- gerentes
- personal

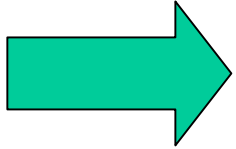
MICROFINANZAS EXITOSAS



SOSTENIBILIDAD

- estrategia de precios:
 - tasas de interés que cubren costos y riesgos
 - costos de transacción bajos
- diseño de productos:
 - responden a la demanda
 - reconocen *fungibilidad* fondos
 - libre disponibilidad

MICROFINANZAS EXITOSAS



SOSTENIBILIDAD

Tecnología apropiada

(Nuevas funciones de producción)

- **incentivos no tradicionales pago**
- **diversificación delegada**
- **relaciones de largo plazo**
- **cumplimiento de contratos**

AMENAZAS DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE CREDITO

- ▶ *no crean instituciones sostenibles*
- ▶ *no seleccionan instituciones sostenibles para ejecutar los proyectos*
- ▶ *reducen las oportunidades para que otras instituciones, que sí buscan la sostenibilidad, la alcancen*

AMENAZA DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE CREDITO

- ▶ ***no logran los objetivos de la cooperación internacional, porque los subsidios perpetuos son imposibles:***
 - (a) **fiscalmente onerosos**
 - (b) **políticamente vulnerables**
 - (c) **administrativamente caros (pérdidas)**
 - (d) **causan “riesgo moral” (morosidad)**
 - (e) **no “empoderan” a las instituciones (dependencia)**

Incorporar cambios fundamentales de actitud:

Una nueva visión acerca del *papel* de los servicios financieros en el desarrollo

desde ...

una ***herramienta de política*** para _____
(objetivos no financieros)

hacia ...

la producción de servicios *financieros*
como ***insumos intermedios***

... demandados porque son insumos valiosos en:

- ▶ la integración de los mercados
- ▶ aumentar productividad de los recursos
- ▶ facilitar decisiones intertemporales
- ▶ mejorar el manejo del riesgo

Como insumos, los servicios financieros son valiosos ...

☞ porque generan beneficios **privados**

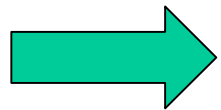
- e.g.,
- ▶ aumento del bienestar de los hogares
 - ▶ ampliación de las opciones
 - ▶ superación de la pobreza
 - ▶ reducción de la vulnerabilidad

☞ porque generan beneficios **sociales**

- e.g.,
- ▶ externalidades positivas
(y ... externalidades negativas)
 - ▶ crean bienes públicos
 - ▶ reducen costos de transacciones
 - información
 - riesgos
 - contratos

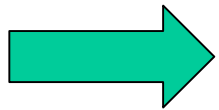
Fracaso de la banca estatal de desarrollo:

1. ¿Por qué importan los servicios financieros?

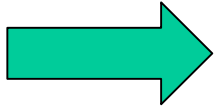


Un mal diagnóstico del *papel* de los servicios financieros lleva a intentos por usarlos cuando las finanzas *no son* el instrumento apropiado.

2. ¿Por qué no existen los servicios financieros?



Un mal diagnóstico de las *dificultades* lleva a estrategias de expansión incorrectas.



Un mal diagnóstico del *papel* de los servicios financieros:

El crédito *no* es una *panacea*.

El crédito no es un *rocket booster*.

El crédito es un instrumento poco poderoso:

(a) No puede “promover” ...

**(b) No puede “compensar”
... por malas políticas**

**(c) No puede “redistribuir” ...
la riqueza de una manera no regresiva**

Un mal diagnóstico del *papel* de los servicios financieros:

El crédito *no* puede “promover” ...

- 1. falta de rentabilidad**
- 2. demasiado riesgo**
 - ▶ falta de infraestructura**
 - ▶ falta de tecnología**
 - ▶ falta de insumos**
 - ▶ falta de mercado**
 - ▶ falta de ventajas comparativas**
 - ▶ falta de herramientas para el manejo del riesgo**

Un mal diagnóstico del *papel* de los servicios financieros:

El crédito *no* puede “promover” ...

3. *fungibilidad* de los fondos

- ▶ **sustitución marginal**
- ▶ **desviación**
- ▶ **adicionalidad**

4. *es excluyente* (sujetos de crédito)

5. *es costoso* (herramienta cara)

Incorporar cambios fundamentales de actitud:

no ... a la *fijación de precios y cantidades*

➡ las *fallas de la intervención*
(distorsiones)

son peores que
las *fallas del mercado*

➡ los **subsidios** son regresivos
(favorecen a los grandes, perjudican
a los pequeños)

➡ *hay que operar con el mercado,
no operar contra el mercado ...*

Incorporar cambios fundamentales de actitud:

no ... a la *producción directa*
de servicios financieros

- ▶ la **credibilidad** del estado en hacer cumplir los contratos es menor
- ▶ los **incentivos** de la burocracia a cobrar son menos fuertes
- ▶ las fuentes de **fondos fiscales** compiten con la movilización de depósitos

Incorporar cambios fundamentales de actitud:

no ... a la *producción directa*
de servicios financieros

- ▶ las **expectativas** de condonación debilitan los incentivos a pagar
- ▶ la asignación de los fondos es más vulnerable a **presiones** políticas



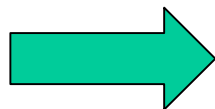
Retos de la coexistencia:
canchas desniveladas

Incorporar cambios fundamentales de actitud:

**sí ... a la promoción y apoyo
al funcionamiento del mercado**

- ▶ aportando el *andamiaje* necesario
- ▶ superando la escasa provisión de *bienes públicos*

más ausentes en apoyo de
tecnologías de producción de
servicios financieros marginales



APOYAR, NO SUSTITUIR AL MERCADO

INGREDIENTES (las cuatro “I”):

- ▶ **INFRAESTRUCTURA**
(reducción de costos de transacciones)
- ▶ **INSTITUCIONES**
(derechos de propiedad, gobernabilidad, contratos)
- ▶ **INNOVACIONES**
(aumentar, difundir, transferir, usar el conocimiento en la producción)
- ▶ **INCENTIVOS**
(precios no distorsionados)

gracias

ILUSTRACION A:

Centro Promoción de Tecnología Sostenible

¿Cuál es el problema?

- 1. Poca adopción de tecnologías más limpias por industrias pequeñas.**

**¿Es el crédito la restricción limitante?
(binding constraint)**

ILUSTRACION A:

Centro Promoción de Tecnología Sostenible

¿Cuál es el problema?

- 2. Falta de productos financieros apropiados (¿plazo?) para la adopción de tecnologías más limpias por industrias pequeñas.**

¿Cuáles son las razones que explican la ausencia de estos productos de crédito?

ILUSTRACION B:

Seguridad Alimentaria

¿Cuál es el problema?

- 1. Mejorar el acceso a alimentos suficientes para grupos vulnerables, de manera continua.**

**¿Es el crédito la restricción limitante?
(binding constraint)**

ILUSTRACION B:

Seguridad Alimentaria

¿Cuál es el problema?

- 2. Falta de acceso al crédito por los grupos vulnerables para aprovechar oportunidades de incrementar su capacidad de compra de alimentos.**

¿Cuáles son las razones que explican la falta de acceso?

ILUSTRACION C:

Desarrollo del Trópico Cochabambino

¿Cuál es el problema?

- 1. Falta de rentabilidad (competitividad de cultivos legítimos).**
- 2. Falta de seguridad (law and order)**

**¿Es el crédito la restricción limitante?
(binding constraint)**

ILUSTRACION C:

Desarrollo del Trópico Cochabambino

¿Cuál es el problema?

- 2. Falta de acceso al crédito por productores interesados en aprovechar oportunidades legítimas.**

¿Cuáles son las razones que explican la falta de acceso?

Cuestionamientos:

(1) Costos de transacciones:

- ▶ desarrollar programas de crédito es caro**

(2) Costos de equidad:

- ▶ naturaleza del regalo
transparencia**
- ▶ efectos distributivos
regresivo**

Questionamientos:

(3) Costos de oportunidad:

- ▶ destrucción de **capital social**
 - **cultura de pago**
 - **respeto a instituciones**
mayor dificultad de
atención futura
- ▶ **crowding out** de iniciativas
potencialmente sostenibles
- ▶ **externalidades** negativas
contaminación al resto
del país

