



DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

EL SECTOR DE LA MICROFINANZAS EN COSTA RICA: EVOLUCIÓN RECIENTE Y APOORTE AL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICOS

***Investigador:
José Luis Arce***



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

EL SECTOR DE LA MICROFINANZAS EN COSTA RICA: EVOLUCIÓN RECIENTE Y APOORTE AL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICOS

En las economías avanzadas o en los sectores más modernos de las economías en desarrollo, los servicios financieros funcionan – en términos generales – considerablemente bien, a pesar de presentarse ocasionalmente crisis en diferentes segmentos de la industria.

En esos países, la mayor parte de la población tiene acceso a los productos y servicios provistos por la industria financiera a costos bajos. Entre la amplia gama de servicios posibles se encuentran: medios de pago (como cuentas de ahorro y corrientes), opciones de ahorro e inversión, créditos (empresariales y personales), transferencias de dinero y seguros.

En contraste, en los países en desarrollo los servicios financieros dirigidos a los segmentos de menor ingreso o más pobres de la población son en el mejor de los casos limitados e ineficientes, o incluso inexistentes.

Para la población de más bajos ingresos en los países en desarrollo es difícil encontrar mecanismos de ahorro seguros, coberturas de seguros para riesgos de vida y de propiedad, préstamos para vivienda o proyectos productivos, y medios de pago o servicios de transferencias de remesas familiares en el caso de trabajadores inmigrantes. En la mayoría de los casos, el acceso a algunos de estos servicios a través del mercado informal implica además de altos riesgos, costos financieros y de transacción prohibitivos.¹

Las microfinanzas se relacionan justamente con mecanismos e instituciones diseñados para proveer servicios financieros a los más pobres en condiciones de costo y oportunidad adecuados. Pero las microfinanzas van más allá de la prestación de servicios bancarios específicos, la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que constituye un mecanismo efectivo de lucha contra la pobreza, de desarrollo económico y de promoción de la igualdad de oportunidades.

¿Por qué las personas pobres no tienen acceso a los servicios que ofrecen los intermediarios financieros tradicionales o son deficientemente provistos de ellos?

La respuesta usual a esta pregunta parte de la suposición – en la mayoría de los casos infundada – de que la población pobre no accede a los servicios bancarios formales debido a que poseen pocos recursos económicos, lo que los aleja de los intermediarios financieros tradicionales pues éstos los consideran un segmento de mercado poco rentable.

Sin embargo, las razones de esta brecha en el acceso a los servicios bancarios formales puede tener más que ver con que los pobres padecen los efectos

¹ Por ejemplo, en Filipinas, prestamistas informales que visitan pueblos rurales para otorgar créditos a familias pobres esperan seis pesos de regreso por cada cinco que prestan durante un mes, lo que implica una tasa anual interés de 1.000%.

adversos de distorsiones, fallos de mercado y de regulaciones gubernamentales que crean sesgos que afectan su posibilidad de utilizar los servicios de los intermediarios financieros tradicionales.

En muchas economías en desarrollo, las distorsiones que impiden el acceso de las grandes masas a los servicios financieros incluyen: inestabilidad macroeconómica (alta inflación y tipos de cambio volátiles), regulaciones gubernamentales que obstaculizan el desarrollo de servicios financieros dirigidos a las personas de menores ingresos (control de tasas de interés, leyes contra la usura, entre los más importantes) o instituciones débiles o inexistentes, como por ejemplo, normas y leyes que protejan la propiedad y que faciliten a las personas de bajos recursos utilizar sus limitados activos, como colaterales de operaciones crediticias.

En el caso específico de las leyes contra la usura y las regulaciones que establecen topes máximos a las tasas de interés, aunque se trata de normas diseñadas con un objetivo loable de proteger a las personas pobres de prestamistas informales con prácticas financieras que rayan en la usura (usureros o loans sharks como son conocidos en Asia) los efectos sobre el desarrollo de instituciones microfinancieras pueden ser notoriamente perjudiciales, en el sentido de que impiden a este tipo de organizaciones cobrar tasas de interés más elevadas por sus créditos, haciendo virtualmente imposible que alcancen viabilidad y sostenibilidad económica y financiera a lo largo del tiempo.

La experiencia internacional ha demostrado, por una parte, que la pequeña escala y los altos costos de provisión de los servicios financieros a las personas pobres implican tasas de interés más elevadas en estas operaciones que las observadas en el caso del sistema bancario formal. Interesantemente, la mayor parte de las diferencias entre los costos de las operaciones crediticias formales y las orientadas a personas pobres se relacionan con costos de transacción y de provisión de los servicios y no con estimaciones por eventuales pérdidas crediticias más altas, pues la tasa de repago de las operaciones de microcrédito no suele ser sistemática ni considerablemente mayor que la observada en préstamos formales normales... Por otra parte, los usuarios de estos servicios están dispuestos y tienen la capacidad de pagar estas tasas con tal de acceder a estos servicios que beneficiarían sus condiciones generales de vida. En consecuencia, leyes o normas gubernamentales que limiten la posibilidad de las entidades microfinancieras puedan cobrar por sus servicios los precios que garanticen su sostenibilidad pueden entorpecer o impedir del todo el desarrollo de estas actividades.

En otras ocasiones, las mismas normas de regulación y supervisión prudencial crean sesgos en la industria bancaria que afectan las posibilidades de acceso al crédito de las personas pobres (por ejemplo, colocando un énfasis excesivo en los colaterales de las operaciones crediticias o en la información financiera o personal a la hora de calificar a los deudores y establecer los niveles de estimaciones para pérdidas en operaciones crediticias) o fallan en ofrecer a los depositantes más pobres de redes de seguridad (las denominadas financial safety nets) que protejan a los ahorristas más pequeños y menos sofisticados.

También atentan contra el acceso de las personas de menores recursos a los servicios financieros la corrupción en instituciones bancarias gubernamentales y la ineficiencia en muchos servicios públicos (como la energía y las telecomunicaciones). En el primero de los casos, la propiedad y el control estatal de intermediarios financieros formales y de los especializados dedicados a la microfinanzas puede derivar en severos problemas de incentivos – como el de agente-principal – que terminen capturando las instituciones por parte de la administración y reduciendo el impacto de las mismas sobre la población objetivo; o incluso la corrupción llana y el clientelismo político puede conducir a que estas organizaciones y los recursos que administran sean utilizados con fines electorales y particulares (grupos de presión e interés). En el caso de la ineficiencia de los servicios públicos (como los de energía y telecomunicaciones), su impacto es indirecto en el sentido de que los elevados costos y la baja calidad de los mismos encarece la prestación de servicios financieros y consecuentemente implica mayores costos de transacción y por lo tanto una intermediación financiera más costosa para la sociedad como un todo y, en especial, para los más pobres.

Las asimetrías de información en los mercados financieros tradicionales también han sido un factor que ha impedido el desarrollo de servicios financieros dirigidos a las personas de menores ingresos. Los mismos intermediarios financieros formales han sido incapaces de adaptar con éxito en muchas ocasiones sus productos crediticios o de ahorro a las personas de menores recursos debido a la ausencia de información sobre sus clientes potenciales; eso ha evitado que se aprovechen economías de escala que podrían abaratar los costos de participar en el mercado bancario formal para las personas pobres.

En síntesis, tradicionalmente para los intermediarios financieros formales las personas pobres son “no-bancarizables”, en el sentido de no constituir con segmento atractivo de clientes para los bancos comerciales convencionales. Esto por cuánto estas personas suelen carecer de colaterales, empleos estables y un historial crediticio verificable y por tanto no satisfacen los requerimientos mínimos para acceder al crédito tradicional o formal.

Sin embargo, recientemente y debido en gran parte al éxito de las microfinanzas, algunos segmentos de la industria bancaria tradicional han empezado a darse cuenta de que los usuarios del microcrédito deben ser categorizados como “pre-bancarizables” más que como “no-bancarizables” del todo. En consecuencia, el microcrédito ha ganado paulatinamente credibilidad en el sector bancario tradicional y muchos intermediarios financieros grandes han incluido proyectos de microfinanzas como actividades capaces de generar en el futuro interesantes oportunidades de crecimiento y rentabilidad, en una industria bancaria cada vez más madura y competitiva.

Muchos bancos tradicionales alrededor del mundo descubrieron en la última década – gracias al exitoso desempeño económico y financiero de muchas instituciones dedicadas a las microfinanzas – que este segmento es comercialmente rentable y atractivo y por tanto han realizado esfuerzos por penetrar en él. En ese proceso han invertido recursos en proveer servicios

financieros a través de subsidiarias especializadas, utilizando en muchos casos fondos provistos por organizaciones y donantes internacionales o multilaterales, e incluso manteniendo estas operaciones dentro de la estructura del banco tradicional.

En este último caso, muchos intermediarios financieros formales han encontrado que las barreras en contra del microcrédito – y de las microfinanzas en general – que usualmente se le achacan a las regulaciones bancarias prudenciales tradicionales pueden ser superadas (no sin implicar costos adicionales o sin que se deba cobrar a los clientes por estos créditos tasas de interés mayores que las cargadas sobre operaciones tradicionales) a través del diseño de productos especializados orientados hacia las personas de menores ingresos y mediante la creación de sistemas de información y evaluación crediticia apropiados a la realidad de estos clientes.

¿Qué son las microfinanzas?

En términos generales, el término microfinanzas es empleado para referirse a la prestación de servicios financieros a personas o grupos cuyo acceso a los sistemas bancarios tradicionales es limitado o del todo inexistente en virtud, por lo general, de su condición socioeconómica.

Los servicios financieros a los que hace referencia el concepto toman la forma de préstamos – en cuyo caso se habla de microcrédito – y mecanismos de ahorro e inversión, aunque en algunos casos la gama disponible de servicios se extiende a algunos tipos de seguros y mecanismos de pago y transferencia.

The Consultative Group to Assist the Poor (conocido como CGAP, por sus siglas en inglés), organización que agrupa los esfuerzos de múltiples instituciones de cooperación internacional (multilaterales, bilaterales y privadas) plantea como principios claves de las microfinanzas:

- a. **Las personas de escasos recursos necesitan una variedad de servicios financieros, no solo crédito.** Estos deben ser provistos en condiciones convenientes, flexibles y a costos razonables.
- b. **Las microfinanzas son una herramienta en la lucha contra la pobreza.** El acceso sostenible a servicios financieros permite que las personas pobres aumenten sus ingresos, inviertan en bienes y tengan mayor capacidad para reducir su vulnerabilidad a shocks externos.
- c. **Las microfinanzas se refieren a instituciones financieras que atiendan las necesidades de las personas pobres.** Las personas de menores ingresos no tienen acceso a los sistemas financieros formales, las microfinanzas se refieren a instituciones diseñadas para propiciar ese acceso. Pero para que aprovechar el potencial completo de esta iniciativa es necesario que las microfinanzas pasen a formar parte integral del sistema financiero y no sean vistas como un sector marginal o un asunto de donantes, gobiernos e inversionistas socialmente responsables.
- d. **La sostenibilidad financiera es necesaria para alcanzar a un número significativo de personas necesitadas.** La mayoría de las personas

pobres no tienen la oportunidad de acceder a servicios financieros por la escasez de intermediarios financieros competentes. Es necesaria la creación de instituciones financieras sostenibles (esto es la habilidad de la entidad microfinanciera de cubrir todos sus costos, reducir los costos de transacción, ofrecer mejores productos y servicios y buscar nuevas alternativas de provisión) para que los beneficios alcancen a mayores segmentos de la población objetivo.

- e. **Las microfinanzas requieren el desarrollo de instituciones financieras locales y permanentes.** La construcción de sistemas financieros para los pobres requiere de intermediarios financieros locales que puedan ofrecer sus servicios en forma continua y permanente. Esto implica que estas organizaciones puedan movilizar recursos financieros, captar depósitos, extender préstamos y proveer servicios. La dependencia de los fondos gubernamentales y de los donantes debe disminuir a medida que los intermediarios financieros y los mercados maduren.
- f. **El microcrédito no es una panacea.** El microcrédito no es apropiado para todos ni en toda situación. Las personas en extrema pobreza que no tienen ningún ingreso ni medio de repago necesitan otras formas de ayuda antes de hacer uso de las facilidades crediticias.
- g. **Los topes a las tasas de interés perjudican el acceso de las personas pobres a los servicios financieros.** El costo de los préstamos de pequeña escala es mayor que los de grandes montos. A menos que las entidades de microfinanzas puedan cobrar intereses que permitan cubrir esos costos, la sostenibilidad y el crecimiento de los servicios financieros dirigidos hacia las personas pobres será limitada. Cuando los gobiernos regulan las tasas de interés, usualmente las fijan en niveles muy bajos como para permitir la provisión de microcrédito de manera sostenible. A la vez, las entidades microfinancieras deben evitar transferir sus ineficiencias a los clientes en forma de precios más altos de lo necesario.
- h. **El papel del gobierno debe ser de facilitador y no de proveedor directo de servicios financieros.** Los gobiernos juegan – sin duda – un papel fundamental en el establecimiento de un ambiente político e institucional propicio para el desarrollo de las actividades financieras a la vez que protege los ahorros de las personas pobres. En este sentido, los gobiernos deben mantener la estabilidad macroeconómica, evitar fijar topes a las tasas de interés, mejorando la infraestructura del mercado financiero y abstenerse de distorsionar el mercado con subsidios insostenibles y programas que se presten a la corrupción.
- i. **Los subsidios de donantes deben complementar y no competir con el capital del sector privado.** Los donantes deben usar donaciones apropiadas, préstamos e instrumentos patrimoniales sobre una base transitoria para construir la capacidad institucional de los proveedores financieros, desarrollar una infraestructura de apoyo y apoyar el desarrollo de nuevos servicios y productos.

- j. **La insuficiencia de la capacidad institucional es la limitación clave.** Las microfinanzas son un campo especializado que combina la banca con metas sociales y requiere que la capacitación sea creada en todos los niveles, desde instituciones financieras a través de organismos de regulación y supervisión, así como de sistemas de información, entidades gubernamentales de desarrollo y agencias de donantes y de cooperación.
- k. **La transparencia financiera y el alcanzar a los usuarios de los servicios es fundamental.** Es imprescindible la exactitud, estandarización y comparabilidad de la información sobre el desempeño financiero y social de las instituciones financieras que dan servicios a los pobres. Las agencias de supervisión y regulación prudencial del sistema bancario, los donantes e inversionistas y, más importante aún, los usuarios de los servicios requieren esta información para emplearla en su cálculo económico de riesgos y rendimiento.

Los conceptos específicos de microfinanzas y de microcrédito son en sí mismos difusos, pues en realidad son usados para denominar una amplia gama de servicios crediticios y financieros dirigidos a la población pobre. Desde su acuñación, alrededor de la década de los setenta, y puesto en boga en el discurso de la teoría y práctica del desarrollo económico, se ha usado como sinónimo de crédito agrícola o rural, crédito cooperativo, crédito de consumo y crédito de prestamistas informales.

En tal sentido, es importante cuando se hace referencia al concepto de microfinanzas y microcrédito caracterizar adecuadamente el tipo de operación o institución crediticia de que se trata. Con tal fin es en ocasiones útil partir de una suerte de taxonomía de los esquemas crediticios dirigidos a las personas pobres:

- a. Formas tradicionales de crédito informal: sea provisto por prestamistas individuales con fines de lucro, casas de empeño o pignoración, parientes y grupos familiares, crédito de consumo informal o mediante instituciones o grupos informales tradicionales.²
- b. Microcrédito asociado con actividades económicas específicas otorgado por bancos comerciales convencionales o especializados.
- c. Crédito rural otorgado por intermediarios financieros especializados.
- d. Microcrédito cooperativo (Cooperativas de Ahorro y Crédito, Asociaciones de Productores, Cajas de Ahorro, entre otros).
- e. Microcrédito de consumo.
- f. Microcrédito otorgado por bancos comerciales tradicionales.
- g. Microcrédito otorgado por entidades gubernamentales.
- h. Microcrédito otorgado organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG).

² Como sería el caso de esquemas crediticios informales de carácter grupal como los Tontines y Susus en el África Subsahariana Francófona y las ROSCAS (Rotating Savings and Credit Association) en el caso del África Anglófona.

El objetivo de esta lista, más que proponer una clasificación exhaustiva de los tipos de operaciones de microfinanzas o microcrédito existentes, es evidenciar la necesidad de ser más preciso a la hora de utilizar el término, explicitando la naturaleza de cada operación o categoría.

Breve reseña histórica

El origen del concepto de microfinanzas y microcrédito es difuso. En algunos casos, la implementación de programas dirigidos a proveer servicios financieros de diferente naturaleza a los pobres puede remontarse a porciones del Plan Marshall al finalizar la Segunda Guerra Mundial, incluso aún más atrás en la década de los años 1800 con la creación del New York's Providence Fund.

Sin embargo, en su momento de mayor desarrollo y éxito está relacionado con el surgimiento de una serie de organizaciones durante la década de los años setenta del Siglo XX.

(i) **Opportunity International.** En 1971 Al Whittaker, expresidente de la firma farmacéutica Bristol Myers funda Opportunity International en Washington D.C. El primer crédito que extendió esta organización – al pequeño productor colombiano de especias y té Carlos Moreno – por menos de US\$100 es considerado el primer microcrédito moderno. Opportunity International tiene como objetivos proveer oportunidades a personas que viven en condiciones de pobreza con el fin de transformar sus condiciones de vida mediante la creación de empleo, el estímulo de pequeños negocios y el fortalecimiento de comunidades. Los créditos usualmente se ubican en el rango de US\$25 a US\$500 y van dirigidos a familias pobres.

(ii) **ACCION International.** En 1973 esta organización – similar a los Cuerpos de Paz estadounidenses – cambia su enfoque y se centra en proveer oportunidades económicas a personas pobres en lugar de desarrollar proyectos de construcción e infraestructura como mecanismos para lograr mejoras duraderas en las condiciones de vida de los necesitados. Su primer plan de esta naturaleza fue ejecutado en Recife, Brasil, en 1973, y consistió en un esquema de microcréditos a personas pobres con el fin de que iniciaran pequeños negocios.

En menos de cuatro años el experimento resultó exitoso, generando alrededor de 885 operaciones crediticias con una tasa de repago superior al 90,0%. Los préstamos otorgados por la organización contribuyeron a crear alrededor de 1.400 puestos de trabajo. El impacto del microcrédito resultó mucho mayor y más efectivo para lograr mejoras duraderas en las condiciones de vida de los beneficiarios, lo que llevó a Opportunity International a convertirse en una organización dedicada exclusivamente a las microfinanzas. En la actualidad esta organización tiene operaciones en Centro y Sur América, los Estados Unidos, África e India.

(iii) **Muhammad Yunus y el Grameen Bank.** Casi al mismo tiempo que ACCION International, Muhammad Yunus, un economista nativo de Bangladesh y educado en los Estados Unidos, inició un experimento en el ámbito de las microfinanzas. Alrededor de 1974, durante una hambruna en su país natal Yunus, descubrió que

préstamos de muy pequeño monto pueden hacer una diferencia significativa en la capacidad de las personas pobres para sobrevivir, pero que los bancos tradicionales no están interesados en realizar estas pequeñas operaciones crediticias debido a que consideran que implican muy altos riesgos de incumplimiento. En este contexto Yunus crea un mecanismo crediticio para personas de bajos recursos económicos; su primer préstamo fue de US\$27 de su propio bolsillo que sirvieron para financiar a un grupo de 42 artesanas del bambú.

En 1976, Yunus funda el Grameen Bank, con el objetivo de otorgar crédito a personas pobres en Bangladesh. Desde ese año, el Grammen Bank ha otorgado préstamos a millones de personas por un monto superior a los US\$5.000 millones y, al finalizar el año 2005 el número de operaciones crediticias activas sobrepasaba los 4 millones. Con el fin de asegurar el pago de las obligaciones crediticias el banco utiliza un sistema de “grupos de solidaridad” que consisten en pequeños grupos informales – la mayoría de ellos exclusivamente femeninos – que se reúnen semanalmente en sus comunidades para realizar negocios con los representantes del banco y apoyarse mutuamente en sus esfuerzos de autosuperación de sus condiciones socioeconómicas.

Conforme ha ido creciendo, el Grameen Bank ha desarrollado además otros esquemas alternativos de crédito dirigidos a las personas pobres. Además de operaciones microcrediticias ofrece préstamos de vivienda, financiamiento de proyectos pesqueros y de riesgo, capital de riesgo, producción textil y otras actividades; adicionalmente se han desarrollado otras actividades bancarias como los mecanismos de depósito y ahorro.

El éxito del Grammen Bank ha inspirado esfuerzos similares a través de los países en desarrollo y aún en las economías avanzadas, como es el caso de los Estados Unidos. La mayoría de los proyectos de microcrédito, si no todos, tienen un énfasis en las mujeres (cerca del 96% de los préstamos del banco van dirigidos a mujeres), pues éste género tiene mejores tasas de repago crediticio (menos riesgo de incumplimiento) y los réditos generados por las actividades productivas generadas por el crédito sirven para satisfacer las necesidades de todo el grupo familiar.

De esta forma – aunque no es el único esquema de microcrédito – el denominado Grameencredit³ se convirtió en un parámetro de referencia para la actividad de las microfinanzas por sus características distintivas:

- a. Promueve el acceso al crédito como un derecho humano.
- b. El objetivo institucional es ayudar a las familias pobres a que ellas mismas superen esa condición, en consecuencia esta focalizado en esa población y dentro de ella en especial dirigido a las mujeres.
- c. El crédito otorgado no está garantizado por un colateral o expresado legalmente en forma de un contrato; su funcionamiento se basa en la confianza, no en procedimiento legales.

³ En algunos contextos incluso considerado sinónimo de microcrédito.

- d. Está dirigido a financiar actividades generadoras de ingreso y autoempleo o vivienda para los pobres, no solamente para ser utilizado para cubrir necesidades de consumo.
- e. Nace en contraposición a los servicios bancarios tradicionales que rechazan a la población pobre por considerar que no puede cumplir con las eventuales obligaciones crediticias que demanda; por lo tanto, su metodología de análisis y de prestación es diferente a la de la banca tradicional.
- f. Provee servicios financieros bajo el principio de que los usuarios no deben acercarse al banco sino el banco llegar a la gente.
- g. Para acceder a los créditos los potenciales deudores deben pertenecer a un grupo social organizado (por ejemplo, una asociación de productores, una cooperativa, entre otros).
- h. Los préstamos son otorgados en una secuencia continua, es decir, nuevos recursos están disponibles para los deudores una vez que sea amortizada la operación anterior.
- i. Los créditos son amortizados en forma periódica, usualmente semanal o quincenalmente.
- j. Un deudor puede recibir simultáneamente más de un préstamo.
- k. La operación crediticia viene acompañada de programas de ahorro ya sea voluntarios u obligatorios.
- l. Los créditos son usualmente otorgados a las personas a través de organizaciones sin fines de lucro o instituciones propiedad de los mismos deudores. Si son provistos a través de organizaciones con fines de lucro de propiedad distinta a la de los deudores, se realizan esfuerzos para mantener la tasa de interés cobrada a un nivel consistente con la sostenibilidad del programa de financiamiento más que en función de la rentabilidad del acreedor. La filosofía y experiencia de este tipo de operaciones crediticias establece que la tasa que se cobra por los recursos debe ser cercana a la que cobre el mercado bancario convencional, sin sacrificar la sostenibilidad del esquema crediticio, y teniendo como objetivo paralelo alcanzar a la población pobre y hacer auto sostenible la operación financiera en el menor tiempo posible.

Se otorga alta prioridad a la acumulación de capital social y humano, la protección del medio ambiente y la innovación tecnológica. Esto es logrado a través de la formación de grupos, organizaciones y centros de deudores con el objetivo de promover el liderazgo, la transparencia y la gobernabilidad democrática de estas organizaciones y grupos.

(iii) **FINCA International.** En los años ochenta FINCA International diseñó y operó un exitoso experimento microcredicio en Bolivia. John Hatch, fundador de FINCA International y antiguo colaborador de otros programas internacionales de microcrédito, inició su propia operación en Bolivia, enfatizando en la autonomía local y colocando a las personas pobres a cargo directamente de los programas.

Una frase muy conocida del señor Hatch destaca la importancia de dar oportunidades a los pobres y retirarse para no entorpecer el desarrollo de sus actividades empresariales sostenibles. Esta organización es además la creadora del concepto de “banca comunitaria”.

En los años ochenta, este concepto de banca comunitaria fue rápidamente ejecutado en Bolivia creando más de 280 bancos comunales que servían a catorce mil familias, las que habían recibido más de US\$600.000 en total. A pesar de este éxito inicial el proyecto fue suspendido debido a que los proveedores de fondos a la organización consideraron que prestar sin colaterales (o garantías) era excesivamente riesgoso.

Hacia 1985 arranca un nuevo proyecto de FINCA, esta vez en El Salvador. Este proyecto estuvo concentrado en las mujeres, por representar menor riesgo de crédito. Según estimaciones de la organización, al finalizar el 2005 se tenían más de dos millones de operaciones crediticias, la mayoría de ellos mujeres y con una tasa de repago de alrededor del 97,0% de la cartera.

En Costa Rica, FINCA inició operaciones en el año 1984. Los primeros 16 bancos comunales nacieron en 1985 y agruparon a 495 pobladores de comunidades rurales. Para 1996, el número de Empresas Comunales de Crédito ascendía a 239, con 7.473 personas asociadas de prácticamente todas las regiones del país.

En el caso de las operaciones de FINCA en Costa Rica pueden distinguirse tres etapas con claridad. El primero abarca de 1984 a 1989 y se caracteriza por la promoción y apoyo a las comunidades más necesitadas. Durante este primer período se crearon alrededor de 150 bancos comunales que brindaban servicios a unos 4.500 productores agrícolas. En esta etapa, la operación crediticia promedio no alcanzaba los US\$150, lo que refleja la orientación hacia actividades productivas de subsistencia que mostró la operación de FINCA en ese lapso. El segundo período abarca de 1990 a 1994 y en él se pone mayor énfasis en el fortalecimiento institucional y financiero de los bancos comunales. Finalmente, en una tercera etapa, a partir de 1995, FINCA y los bancos comunales, se modernizan en cuanto a sus tecnologías crediticias y mejoran su mezcla de financiamiento gracias a convenios de cooperación con organizaciones no gubernamentales internacionales y agencias de cooperación. En el 2003, operaban en Costa Rica 118 Empresas Comunales de Crédito (o bancos comunales).

A lo largo de la historia de su operación en Costa Rica hay tres elementos o hitos fundamentales que reflejan parte de los retos que enfrentan las entidades de microfinanzas típicas: la diversificación de las fuentes y mecanismos de financiamiento que fue necesaria implantar cuando los ahorros a la vista de los miembros de los bancos comunales resultaron insuficientes para satisfacer las necesidades financieras de sus miembros; la introducción de los sistemas contables en los bancos comunales para mejorar los controles y la transparencia de las organizaciones; y gracias a los éxitos alcanzados por estas organizaciones en sus primeros años, dicho modelo autogestionario de servicios financieros para pequeños productores rurales despertó el interés del Estado costarricense.

En términos generales, el modelo de operación microcrediticia de FINCA tiene rasgos muy particulares que responden al segmento de mercado donde se ubica: autogestión, cooperación comunal, microfinanzas, énfasis agropecuario y rural.

(iv) **SEEP Network.** Es una organización que agrupa a más de 50 organizaciones internacionales no gubernamentales que apoyan a las micro y pequeñas empresas y a instituciones de microfinanzas en las economías en desarrollo. Su objetivo es promover el desarrollo de instrumentos y prácticas financieras apropiados para este tipo de empresas.

SEEP inició en 1985 como The Small Enterprise Evaluation Project con el objetivo de contribuir a que las 25 organizaciones fundadoras desarrollaran una aproximación alternativa a la evaluación de pequeños proyectos de negocios por parte de organizaciones de desarrollo privadas. Las instituciones enfocadas a las microfinanzas buscaban implementar una aproximación a la evaluación de estos proyectos desde la base (bottom-up approach) que influenciara la forma en que los donantes y cooperantes se vinculaban con los usuarios de los recursos.

Las labores de esta organización – a través de grupos de trabajo y el desarrollo de un sistema de monitoreo – desembocó dos años después en un manual de mejores prácticas y principios para la evaluación y financiamiento de micro y pequeñas empresas denominado *Monitoring & Evaluating Small Business Projects: A Step by Step Guide for Private Development Organization*.

La exitosa difusión que tuvo esta guía entre las organizaciones dedicadas a las microfinanzas, condujo a la transformación del SEEP Project en el SEEP Network, en donde las diferentes organizaciones diseñaron mecanismos para compartir técnicas, metodologías y mejores prácticas en el ámbito de las microfinanzas.

Actualmente las tareas del SEEP Network se concentran alrededor de tres ejes temáticos: servicios financieros, servicios no financieros y desarrollo institucional. A lo largo del tiempo SEEP Network ha mantenido la misma metodología de probar y definir mejores prácticas basadas en los conocimientos y experiencias de organizaciones dedicadas al ámbito de las microfinanzas y ha realizado una importante labor en el desarrollo de recursos humanos y gerenciales para este tipo de instituciones.⁴

Entre 1997 y 2000, el SEEP Network expandió sus programas con el fin de trabajar a nivel de país y región con redes de microfinanzas con el objetivo de desarrollar su capacidad y proveer servicios relevantes a sus clientes. En la actualidad, el SEEP Networking provee servicios de entrenamiento y apoyo a más de 25 redes de entidades microfinancieras nacionales o regionales alrededor del mundo.

En el 2005, más de 100 miembros contribuyeron con el desarrollo de grupos de trabajo en temas como: estandarización de estados financieros, instrumentos para el análisis del mercado de las micro y pequeñas empresas, HIV-SIDA y microempresas y ambiente y microempresas. Estos grupos de análisis de

⁴ Los documentos que resumen las buenas prácticas desarrolladas por este grupo son divulgados en forma de notas técnicas que pueden encontrarse en el sitio de Internet de la organización: www.seepnetwork.org.

personas y organizaciones vinculadas con el sector de las microfinanzas producen soluciones prácticas y novedosas a problemas reales que enfrentan estas entidades utilizando de mejor manera los recursos escasos y compartiendo las experiencias de cada una de ellas.

(v) **Juntas Rurales de Crédito Agrícola del Banco Nacional de Costa Rica.** En el caso costarricense el referente histórico de las actividades de microcrédito – y en alguna medida, considerando al mismo tiempo la actividad de banca comercial típica del Banco Nacional, de microfinanzas – son las Juntas Rurales de Crédito. Estas organizaciones fueron creadas en 1914 al mismo tiempo que el Banco Internacional de Costa Rica (hoy Banco Nacional de Costa Rica) con la misión de “facilitar el crédito al pequeño productor agropecuario, para evitar la usura y para ampliar y diversificar la producción agrícola como principal actividad económica”. Mediante este esquema de entidad microfinanciera se combina la capacidad y tecnología crediticia del banco estatal junto con el conocimiento local aportado por los miembros de la comunidad que formaban parte de la Junta. En sus inicios, las Juntas Rurales de Crédito Agrícola estaban compuestas por 3 ó 5 personas de la comunidad y las operaciones crediticias podían ascender a un máximo de ₡250 que debían ser pagados en un plazo máximo de un año y que estaban orientados a actividades como siembra y cosecha de cereales, legumbres, frutas y vegetales, excepto café,

Con nacionalización de los depósitos bancarios en 1949, el esquema de Juntas Rurales de Crédito Agrícola fue reformado y se creó el Departamento de Crédito Rural en el Banco Nacional de Costa Rica. Durante los años sesenta y setenta, la labor de este departamento y de las juntas fue crucial para el acceso de los pequeños productores agropecuarios al crédito sino que además los servicios microcrediticios fueron complementados con algunas tareas similares a las asociadas con procesos de reforma agraria y políticas sociales en el ámbito de distribución y tenencia de la tierra. En ese mismo período, la cartera crediticia destinada a estos fines creció sostenidamente y los indicadores de morosidad y pérdida crediticia fueron bajos, comparados con estándares internacionales.

No obstante los éxitos iniciales, el esquema de Juntas Rurales de Crédito Agrícola tenía algunos errores de concepción e implementación que al final conjuraron en su contra, en particular, durante el período de la crisis económica de inicios de la década de los ochenta (e incluso algunos años antes). En particular, el mecanismo de financiamiento descansaba en tasas de interés subsidiadas y en asignación administrativa de crédito y fijación de topes de financiamiento que se tradujeron en problemas de sostenibilidad desde la perspectiva financiera⁵ – en el primer caso – y de corrupción y clientelismo político, en el segundo.

⁵ Artificialmente bajas tasas de interés nominales no incentivaban el ahorro interno y por tanto implicaban altas demandas de fuentes de fondos distintas de los depósitos para poder cumplir con la demanda excesiva de crédito que se generaba en algunos sectores debido a las tasas activas subsidiadas y a los topes crediticios fijados. Esta situación se agravó sustancialmente desde mediados de los años setenta debido al surgimiento de presiones inflacionarias que volvieron negativas las tasas de interés reales pagadas por los depósitos bancarios.

En el 2001, el Programa de BN-Desarrollo complementó el esquema basado en las Juntas Rurales de Crédito Agrícola al enfocarse en la provisión integral de servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas en todos los sectores productivos y actividades económicas.

Entre 1937 y 1971, las Juntas Rurales de Crédito Agrícola autorizaron 460.709 operaciones de crédito, en promedio 13.163 créditos por año, que implicó un total colocado para el período completo de más de US\$ 156 millones de dólares. En ese lapso, el número de créditos concedidos creció a una tasa promedio del 10,6% anual, en tanto que los montos totales colocados crecieron en términos reales a una tasa promedio del 17,7% por año y el tamaño promedio de los créditos aumentó – también en términos reales- a un ritmo anual del 6,4%.

En el período 1976-2001, las Juntas Rurales de Crédito Agrícola autorizaron 322.662 operaciones de crédito, lo que equivale a un promedio de 12.906 nuevos créditos por año y a un total colocado para el período completo de US\$467 millones de dólares. Entre esos años, el número de créditos mostró una tendencia decreciente, en especial a partir de 1985, de forma tal que la cartera de las Juntas Rurales de Crédito en el 2001 era tan sólo un 25 por ciento de la observada en 1976, en términos del número de préstamos concedidos.

El Banco Mundial estima que existen hoy en el mundo más de 7.000 instituciones dedicadas a las microfinanzas, ofreciendo servicios financieros directamente a cerca de 16 millones de personas pobres. El impacto indirecto de estos pequeños créditos (que en promedio no superan los US\$100) alcanza a cerca de 500 millones de personas de un total de 3.000 millones de personas en condiciones de pobreza en el mundo en el 2005. Más del 80% de estas operaciones microcrediticias se concentran en Asia y en la región del Pacífico.

Las microfinanzas como una herramienta de desarrollo y combate de la pobreza

Las personas viviendo en la pobreza necesitan acceder a diversos tipos de servicios financieros, como por ejemplo, préstamos, mecanismos seguros de ahorro, aseguramiento y transferencia de dinero.

El acceso de los pobres a los servicios financieros puede ayudarles a incrementar las fuentes de generación de ingresos (como sería el caso del crédito orientado a financiar emprendimientos y actividades que generen autoempleo) y a suavizar los patrones de consumo a lo largo del tiempo, de forma que se expanda su base de activos y por lo tanto se reduzca su vulnerabilidad a perturbaciones (shocks) externos.

De esta forma, el acceso a servicios financieros actúa como un mitigador o mecanismo de cobertura en caso de contingencias, riesgos relacionados con actividades productivas y factores estacionales que puedan afectar las fuentes de ingreso de las familias.

Más y mejores servicios financieros dirigidos hacia grupos de bajos ingresos pueden ayudar a los hogares pobres a pasar de un esquema de subsistencia y

sobrevivencia básico a uno basado en la planificación y el desarrollo de actividades productivas sostenibles, permitiéndoles invertir más en salud, nutrición, educación y mejoramiento de las condiciones de vida.

Las microfinanzas tienen el potencial de beneficiar a la población pobre tanto directa como indirectamente; en el primer caso a través del acceso a servicios requeridos por las personas y en el segundo a través de mayor crecimiento de la producción y el ingreso. Diversos estudios de impacto muestran que el acceso al microcrédito tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza a través del mejoramiento de los niveles de ingreso. Otros estudios además han mostrado que las microfinanzas mejoran las condiciones de vida de las personas pobres contribuyendo a mejorar los índices de salud, educación y empoderamiento de las mujeres y de minorías étnicas y religiosas.⁶

Esto se logra gracias a que las microfinanzas ofrecen “a muchas personas pobres la esperanza de mejorar su situación a través de sus propios esfuerzos”⁷, lo que marca una diferencia importante respecto de otros esquemas de alivio de la pobreza – como la ayuda internacional y el perdón de la deuda – que han mostrado en el pasado resultados mixtos.

A pesar de los buenos resultados, las microfinanzas no son una panacea. Aún en los casos de los programas de mayor participación e innovación pueden generarse efectos negativos no deseados. Por ejemplo, suele criticarse a las microfinanzas por el hecho de la dificultad en alcanzar a las personas en peores condiciones de pobreza (suele considerarse que las microfinanzas son una alternativa viable para las familias pobres mejor dotadas y no para las que se encuentran en pobreza y privación extrema).⁸

En este sentido, políticas públicas de fortalezcan – y no necesariamente conduzcan a que el Estado participe directamente en el otorgamiento de microcrédito – a las instituciones microfinancieras o permitan que las personas pobres se incorporen a los mercados financieros formales pueden ser muy útiles y

⁶ El impacto del microcrédito y las microfinanzas en general ha recibido mucha atención de los diseñadores de políticas públicas y de los académicos. En la mayoría de los casos, los estudios realizados muestran que el acceso al crédito y servicios financieros relacionados – como por ejemplo, seguros, ahorro y remesas de dinero – pueden contribuir a la reducción de la pobreza. Un reporte del Banco Mundial elaborado por Beck, Demirguc-Kunt y Martínez publicado en octubre de 2005 mostró una alta correlación entre el acceso a los servicios financieros y el ingreso. Estudios previos de Beck, Demirguc-Kunt y Levine concluyen que sistemas financieros sólidos y eficientes contribuyen al crecimiento económico y favorecen particularmente más a las personas de menor ingreso y, finalmente, un estudio de Townsend y Kaboski mostró que las familias con acceso al crédito invierten y consumen más que aquellas sin acceso a él.

⁷ Stanley Fischer ex economista jefe del Fondo Monetario Internacional y actualmente gobernador del Banco de Israel

⁸ Muchos estudios sobre el impacto de las microfinanzas mostraron un incremento general en los niveles de ingreso de los usuarios de estos servicios. Sin embargo, estudios más recientes y mejor diseñados han mostrado que el impacto es diferenciado entre niveles de ingreso. En la mayoría de los casos, los menos pobres entre los pobres se benefician más del microcrédito debido a que poseen habilidades y capacidades mayores, mejores contactos en el mercado y una dotación inicial de recursos mayor. Mientras que los grupos de menor ingreso son generalmente más adversos al riesgo y por lo tanto suelen derivar mayores beneficios del ahorro y los servicios de aseguramiento que provean las organizaciones dedicadas a las microfinanzas.

funcionales dentro del esquema general del combate a la pobreza y la promoción de igualdad de oportunidades.

Retos de las entidades dedicadas a las microfinanzas

El reto principal que hoy enfrenta el sector de las microfinanzas es lograr extender y profundizar los servicios que prestan hacia las personas pobres en los países en desarrollo que aún no tienen acceso a los servicios financieros.⁹ Exitosas entidades dedicadas a las microfinanzas han demostrado que proporcionar servicios financieros a los pobres es un mecanismo efectivo de combate de esa condición y a la vez una actividad rentable y sostenible.

Un obstáculo para el desarrollo sostenible de las microfinanzas es la limitada capacidad institucional y gerencial a nivel de las microfinancieras minoristas o de primer piso, lo que se refleja en sistemas gerenciales de información inadecuados, pobres prácticas de planificación estratégica y altos costos operativos.

En otros casos, además hay problemas evidentes de incentivos que afectan la gobernabilidad de las instituciones y reducen el impacto positivo sobre la reducción de la pobreza de los recursos invertidos. Por ejemplo, muchas organizaciones padecen de evidentes problemas de incentivos como el de agente-principal, en donde la ausencia de controles y de esquemas de medición de desempeño que enfatizan en la maximización del impacto sobre la población objetivo puede llevar a que muchas instituciones sean “capturadas” por los intereses de su staff limitando el impacto social y financiero de sus acciones. En estos casos esquemas de gobierno corporativo y de control apropiados pueden ser útiles con el fin de aprovechar al máximo los recursos escasos con que se cuenta.

Hay además marcada escasez de organizaciones que provean opciones de ahorro e inversión seguras para los pobres y que en forma solvente y sustentable permitan canalizar el ahorro interno de estas familias hacia el crédito.

Muchos de los elementos necesarios para lograr que las microfinanzas se desarrollen con mayor rapidez e incrementen su efectividad desde la perspectiva del combate de la pobreza ya existen:

- a. Un importante bagaje académico y de experiencia gerencial sobre los requerimientos para una actividad microfinanciera sostenible existe en la actualidad.
- b. Instituciones dedicadas a las microfinanzas de alto desempeño han desarrollado metodologías innovadoras para el otorgamiento de crédito, el diseño de instrumentos seguros para canalizar el ahorro y para la prestación de otros servicios a los clientes de menores ingresos.
- c. En muchos países, incluyendo Costa Rica, algunos intermediarios financieros tradicionales han empezado a interesarse en el segmento de menor ingreso (pobres).

⁹ Se estima esta población en alrededor de tres mil millones de personas.

- d. Las tecnologías de información crean oportunidades al reducir los costos y los riesgos de proveer servicios financieros y de pagos a los pobres.

En consecuencia el reto es movilizar este conocimiento y aplicarlo en una escala mayor para crear sistemas financieros que trabajan para los pobres y permitan mayor crecimiento económico y una reducción efectiva de la pobreza en los países en desarrollo.

Finalmente, no debe olvidarse que como en cualquier proceso de intermediación financiera los recursos que se ofrecen en forma de crédito deben ser obtenidos de alguna fuente, siendo la usual en la banca tradicional los depósitos de las personas y empresas. En este sentido, otro reto fundamental de las entidades dedicadas a las microfinanzas y el microcrédito es crear mecanismos de fondeo de bajos costos, efectivos y oportunos. Una aproximación a este objetivo puede ser el financiamiento a través de los mercados de capitales con esquemas como fondos de inversión dedicados a las microfinanzas que permitan a inversionistas institucionales o individuales asignar parte de su portafolio en instrumentos emitidos por entidades dedicadas al microcrédito como una clase de activo particular. En esta dirección, en muchos países urge desarrollar el concepto de inversiones socialmente responsables como un vehículo para canalizar recursos de los ahorristas no sólo preocupados por el retorno financiero de sus inversiones sino en el impacto social de las actividades que sus recursos ayudan a financiar.

Una caracterización del sector de microfinanzas en Costa Rica

Los problemas que enfrentan las personas pobres para acceder a los servicios financieros formales en condiciones de costo y oportunidad apropiados también están presentes en Costa Rica, pero con diversos matices.

En el país operan desde hace varias décadas diversos tipos de entidades microfinancieras, muchas ligadas con redes internacionales. Sin embargo, con respecto a otros países del área, Costa Rica presenta algunas particularidades. Por un lado el mayor nivel de ingreso promedio de la población y la menor incidencia de la pobreza en la población total – comparado con el observado en otros países centroamericanos – hacen que el país no sea usualmente un destino prioritario de recursos externos provistos por organizaciones no gubernamentales o agencias de cooperación. Por esta razón, el sector de microfinanzas luce un mayor nivel de desarrollo, influencia política y visibilidad en la opinión pública en países como Nicaragua, Honduras o incluso Guatemala que en el país.¹⁰

La otra diferencia fundamental proviene del nivel de acceso a servicios bancarios que posee la población del país respecto de la de otros países de la región (no necesariamente respecto a otros países con el mismo nivel de ingreso, en cuyo caso luce más baja). En el caso costarricense, la existencia de una banca estatal dominante y la garantía estatal sobre los depósitos bancarios ha implicado un mayor nivel de cobertura de servicios de ahorro y de medios de pago entre la población, incluso en zonas rurales o urbanas fuera de las del área metropolitana

¹⁰ Incluso en los últimos meses, países como Nicaragua y Guatemala han empezado a desarrollar legislación que pretende regular de alguna manera el sector de las microfinanzas.

o de los núcleos de población más importantes. Esto ha sido el resultado de la expansión geográfica de los bancos comerciales estatales y las pocas barreras de acceso a servicios de esa naturaleza que tuvieron durante mucho tiempo estas entidades. Adicionalmente, el grado de formalidad de la fuerza de trabajo y una proporción importante de empleo público contribuyeron a que este tipo de servicios bancarios fueran provistos de forma más generalizada a la población de clase media, clase media baja e incluso algunos sectores de población pobre.

No obstante, en el caso de los servicios crediticios el acceso es mucho más limitado debido a los altos costos de la intermediación financiera en el país, en especial, en el caso de la realizada en moneda local. Las altas tasas de interés en moneda local junto con factores institucionales en la banca comercial (regulación prudencial, políticas internas y la orientación del negocio bancario tradicional) vuelven más limitado el acceso de las personas de menores ingresos a los productos crediticios de la banca formal, incluso de la estatal.

La información sobre el sector de la microfinanzas en Costa Rica es muy fragmentada y difusa. Por su naturaleza escasean fuentes confiables y consolidadas de información acerca del desempeño financiero del sector y de su impacto socioeconómico. No es posible obtener información global del sector que permita – con cierto grado de certeza – determinar el tamaño relativo de estas actividades.

En el país operan diversas organizaciones e instituciones dedicadas a canalizar crédito a las personas de bajos recursos. Existen en general tres tipos básicos de organizaciones que pueden observarse en el sector en Costa Rica: organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que actúan como entidades de segundo piso, organizaciones no gubernamentales de primer piso e intermediarios financieros tradicionales o regulados. Hay además algunas iniciativas gubernamentales locales que buscan promover el acceso de micro y pequeñas empresas a los servicios crediticios.

En el primer caso – el de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales de segundo piso – se dedican a financiar a intermediarios financieros formales o a organizaciones no gubernamentales con el fin de que éstos otorguen crédito a personas pobres o a micro, pequeñas y medianas empresas. Usualmente, las organizaciones no gubernamentales internacionales orientan mayoritariamente sus fondos a entidades que dirijan sus préstamos a grupos de personas de menores ingresos, enfatizando en mujeres y otros grupos sociales vulnerables, y son más estrictos en los criterios de impacto social que en los meramente financieros (aunque esto último no implica que no se preocupen por la sostenibilidad de la operación y el repago de los recursos prestados). Un ejemplo de este tipo de organizaciones no gubernamentales internacionales dedicadas a financiar a microfinancieras costarricense es Oikocredit, entidad cooperativa constituida en el Reino de los Países Bajos pero con operaciones en todo el mundo que administra una cartera crediticia (al finalizar el 2005) de más de €160 millones, dedicada al financiamiento de cooperativas, asociaciones de productores, pequeñas y medianas empresas en sectores como agricultura, intermediación financiera, industria y comercio. En el país, esta organización tiene

créditos otorgados por un monto cercano a los US\$10 millones, dirigidos fundamentalmente a instituciones microfinancieras de primer piso y a algunos proyectos productivos relacionados con cooperativas y otras organizaciones sociales.

Por el contrario, instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo multilaterales y las agencias de cooperación gubernamentales suelen mayoritariamente canalizar los recursos que dedican al microcrédito al financiamiento de instituciones bancarias formales con el fin de que estas desarrollen productos dirigidos a la micro, pequeña y mediana empresa. Aunque estos programas son importantes, suelen tener un sesgo hacia segmentos de población menos pobre o con mayores dotaciones de activos y recursos, y además usualmente implican esquemas de provisión, condiciones financieras y requerimiento de garantías más estrictos, lo que impide el acceso de la población más pobre a estos servicios. No obstante, cumplen un papel fundamental en el financiamiento de pequeñas empresas que conforman la mayor parte del sistema productivo costarricense y una fuente importante para el desarrollo de nuevos emprendimientos y de empleos en la economía.

Los segundos actores relevantes en el sector de las microfinanzas en Costa Rica lo constituyen las organizaciones no gubernamentales de primer piso. Estas instituciones microfinancieras proveen crédito y servicios adicionales directamente a diferentes grupos de la población pobre o a micro y pequeñas empresas, y suelen especializarse en diversos ámbitos, ya sea a nivel geográfico, según las actividades productivas o de desarrollo que financien o según la población objetivo que desean alcanzar. Muchas de estas organizaciones se financian a través de recursos externos provenientes de organismos privados o gubernamentales, de sus propias redes de financiamiento externo (pues suelen pertenecer a redes internacionales como las mencionadas en la breve reseña histórica) o en el sistema financiero local. En la mayoría de los casos, estas organizaciones de primer piso proveen además de crédito servicios de asesoría y capacitación a sus deudores, pero no es usual que provean otros servicios financieros – como depósitos o vehículos de inversión – debido a que la regulación y legislación costarricense es estricta en cuanto a prohibir la captación de recursos del público a través de empresas no reguladas.¹¹

Ejemplos de estas organizaciones de microcrédito y microfinanzas lo constituyen las entidades asociadas a la Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa (REDCOM). Esta red está compuesta por 21 organizaciones de microfinanzas¹² y microcrédito y contaba en el 2005 con más de 20.000 clientes,

¹¹ No obstante, en algunos casos, como se analizó en el ejemplo de FINCA, los esquemas operados por estas entidades de microfinanzas incluyen el componente de mecanismos de ahorro, y en mucho menor medida de medios de pago.

¹² Las organizaciones que pertenecen a REDCOM son: ADRI, ANDAR, ACORDE (Asociación Costarricense de Asociaciones de Desarrollo), CREDIMUJER, ADAPTE (Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario), ADESTRA (Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa), APACO (Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores), APIAGOL (Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito), ODRES (Asociación para el Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega), ASOPROSANRAMON

47,0% de los cuales eran mujeres y con una cartera crediticia de alrededor de US\$40 millones, de los cuales poco más del 50,0% financiaba proyectos en las zonas rurales.

El tercer grupo de participantes en el sector de las microfinanzas en Costa Rica son los intermediarios financieros tradicionales o formales, muchos de los cuales canalizan recursos hacia el crédito orientado a micro, pequeñas y medianas empresas. Estos recursos suelen provenir de diversas fuentes, especialmente externas, como organismos multilaterales de financiamiento y bancos de desarrollo, pero además en algunos casos de fondos captados a través de mecanismos tradicionales. A este grupo pertenecen diversos tipos de intermediarios; por una parte se tiene a los bancos comerciales de capital público (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal) que han diseñado productos financieros específicos para este sector; sin embargo, las características y condiciones en que se otorgan estos créditos no calza exactamente con el perfil usual del microcrédito, pues se trata de operaciones generalmente de montos mucho más elevados, por lo que van dirigidos a un sector de micro y pequeña empresa de un mayor nivel socioeconómico, mayor disposición de activos y de mayor grado de formalización.¹³

Tal es el caso del programa BN Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica. Este esquema de financiamiento para micro, pequeña y mediana empresa nace en el año 2001 como parte de la evolución de los programas de financiamiento surgidos de las antiguas Juntas Rurales de Crédito Agrícola.

BN Desarrollo involucra diversos tipos de operaciones crediticias dirigidas a productores agropecuarios, micro, pequeña y mediana empresa, banca de segundo piso, operaciones con organizaciones comunales (como administradoras de acueductos comunales, asociaciones de desarrollo, entre otros) y programas de apoyo a sectores específicos.

Desde el punto de vista operativo BN Desarrollo se basa en un esquema de atención personalizada al cliente en las instalaciones de la propia empresa, para facilitar así el conocimiento directo de la actividad productiva, la empresa, el cliente, la eficiencia y rentabilidad del negocio. De esta forma se promueve el establecimiento de una relación de largo plazo entre el cliente y el intermediario bancario.

(Asociación Pro Fomento de Proyectos Productivos de la Sub Región de San Ramón), APTAMAI (Asociación Propietarios de Talleres de Mantenimiento Industrial), CACJ-P (Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas), CEFEMINA (Centro Feminista de Información Acción), FOMIC (Fondo de Microproyectos Costarricenses), FINCA (Fundación Integral Campesina), FIDERPAC (Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central), Fundación Mujer, FUNDEBASE (Fundación para el Desarrollo de Base), FUNDECO (Fundación para la Economía Popular), FUNDECOCA (Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas).

¹³ Este es el caso de programas como BN Desarrollo en el Banco Nacional de Costa Rica y de los programas de micro y pequeña empresa en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y en el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

Este programa crediticio se basa en un concepto diferente sobre las garantías, en el sentido de otorgar más importancia relativa en la evaluación crediticia del deudor a la información disponible sobre la capacidad y voluntad de pago, que a la posesión de activos reales o financieros que puedan servir como colaterales. En BN Desarrollo se emplean diversas formas de garantías, entre las que destacan la fiduciaria y formas combinadas de garantías fiduciarias con hipotecas, prendas y seguridades.

Paralelamente con el acceso al crédito bancario, BN Desarrollo incluye un conjunto de servicios financieros y no financieros complementarios al crédito, cuyo propósito es incrementar la competitividad y rentabilidad de los clientes y, por ende, aumentar la probabilidad de recuperación de los créditos concedidos

En el año 2002, el programa BN Desarrollo tenía una cartera total de ¢49.873 millones, de los cuales el 34,0% se orientaba a actividades del sector comercial, 24,0% al sector agropecuario y 11,0% a las manufacturas. En ese mismo año, el 43% de la cartera estaba dedicada al financiamiento de microempresas, 18,0% pequeñas empresas y 12,0% medianas empresas no agropecuarias.¹⁴

Por otro lado, algunos bancos privados y financieras también han creado productos crediticios para la micro y pequeña empresa, financiados con recursos de organismos e instituciones financieras internacionales. Al igual que en el caso de los bancos de capital público, estos productos generalmente van dirigidos a segmentos de la población distintos que los servidos por organizaciones no gubernamentales de primer piso.

Además en muchos casos, el sistema bancario tradicional no financia directamente a micro y pequeñas empresas directamente sino que lo hace a través de créditos a organizaciones, cooperativas y asociaciones de pequeños productores.

En el ámbito del sistema bancario regulado, los otros participantes relevantes son las cooperativas de ahorro y crédito, que en algunos casos – en especial, en zonas rurales – cumplen un papel fundamental en facilitar el acceso al crédito – y a servicios financieros en general – a personas de bajos ingresos y a micro y pequeñas empresas. Además, la naturaleza cooperativa de estos intermediarios financieros los lleva a enfatizar en muchas ocasiones en el impacto social de sus operaciones, más que en los resultados meramente financieros. Interesantemente, algunas de estas cooperativas de ahorro y crédito (aquellas que excedan los ¢600 millones en activos) están sujetas a las mismas normas prudenciales y de regulación y supervisión que los bancos comerciales, lo que les ha obligado mejorar sus sistemas de control y gestión internos y, a la vez, ha aumentado la confianza de sus asociados, depositantes y clientes.

También cumplen un papel relevante en la canalización de crédito cooperativas distintas de las ahorro y crédito; en especial, las de productores agropecuarios

¹⁴ El Banco Nacional de Costa Rica emplea en este programa la definición oficial de micro, pequeña y mediana empresa. Se considera una microempresa aquella que cuente con menos de 5 empleados y ventas anuales inferiores a US\$150.000, en tanto que una pequeña empresa es considerada aquella que cuente con de 6 a 30 empleados y ventas de hasta US\$250.000.

(como las cafeteras) que poseen esquemas de financiamiento de cosechas y de inversión que proveen a sus asociados y que suelen financiarse con recursos externos o provistos por la banca comercial tradicional.

En diciembre de 2005, las cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras mostraban una cartera crediticia total de ₡241.434 millones (US\$485 millones). De este total, cerca del 1,0% corresponde a operaciones crediticias con atrasos mayores a 90 días, inferior al requerimiento regulatorio de un nivel máximo de la cartera no generadora de ingresos por intereses de 3,0%; en tanto que la cartera en mora (al menos 1 día de atraso o en cobro judicial) representaba el 7,5%.

Sin embargo, no toda esta cartera de préstamos corresponde a microcréditos tradicionales (tal y como se conceptualizan en este documento), pues las cooperativas de ahorro y crédito realizan diversos tipos de operaciones activas. La mayor parte de la cartera de las cooperativas de ahorro y crédito (86,4% en diciembre de 2005) corresponde a créditos personales y de vivienda, lo que muestra con claridad la fuerte concentración de las operaciones activas de las mayores cooperativas financieras en el crédito dirigido a las familias. En contraste, las actividades agropecuarias representan el 2,8% del crédito total, el comercio el 3,9%, la industria el 0,7% y las actividades de servicios el restante 6,2%.

En el ámbito gubernamental, hay algunas iniciativas relacionadas con las microfinanzas que merecen reseñarse. En particular, los mecanismos de fondos de garantías desarrollados para facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas al crédito en el sistema bancario formal.

Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME) creado por la Ley de Fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (Ley N°8262) administra dos fondos: uno de avales y garantías para que los micro y pequeños empresarios que no puedan acceder al crédito en los bancos comerciales estatales por ausencia de garantías apropiadas, puedan ser financiados por estas instituciones con el respaldo de los recursos del fondo, y otro de créditos y transferencias, cuyo objetivo es conceder créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas con el propósito de financiar proyectos o programas que éstas requieran para capacitación o asistencia técnica, desarrollo tecnológico, transferencia tecnológica, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional y procesos de innovación y cambio tecnológico. Lamentablemente la utilización de ambos fondos ha sido limitada debido a problemas relacionados con su administración y a conflictos entre los intermediarios financieros estatales en cuanto a su uso y administración.¹⁵

Adicionalmente, también en el ámbito gubernamental algunas instituciones otorgan créditos de segundo piso a diversos tipos de organizaciones

¹⁵ Estos fondos son administrados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y se financian con parte del aporte patronal al ahorro obligatorio y con las utilidades del banco que lo administra. Esto ha provocado no pocos roces entre los intermediarios financieros estatales acerca de quién debe beneficiarse de las garantías que el fondo provee.

microcrediticias, en este sentido quizás el caso más emblemático es el del sector cooperativista a través del Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP).

Bibliografía

- (1) Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina (Informe 2005): Desencadenar el crédito. 2005.
- (2) Brigit Helms. Access For All: Building Inclusive Financial Systems. The World Bank. 2006.
- (3) Claudio González y Tomás Miller. Financiamiento y Apoyo a la Microempresa. Academia de Centroamérica, 1993.
- (4) Eduardo Lizano, Ricardo Monge y Francisco Monge. BN Desarrollo: Hacia la consolidación de la banca de desarrollo en Costa Rica. Academia de Centroamérica. 2004.
- (5) Gert van Maanen. Microcredit: Sound Business or Development Instrument. 2004.
- (6) Muhammad Yunus. What is Microcredit? Grameen Bank, 2006.
- (7) Nathanael Goldberg. Measuring the Impact of Microfinance: Taking Stock of What We Know. Diciembre 2005.
- (8) Oikocredit. Oikocredit Review 2005: Microfinances... The Next Steps. 2006.
- (9) Oikocredit. Oikocredit Financial Statements 2005. 2006.
- (10) Robert Christen. Banking Services for the Poor: Managing for Financial Success – An Expanded and Revised Guidebook for Microfinance Institutions. 1999.
- (11) The Economist. The Hidden Wealth of the Poor: A Survey of Microfinance. Noviembre 2005.
- (12) Thomas Dichter. Hype and Hope: The Worrisome State of the Microcredit Movement. 2004.
- (13) Tomás Miller. “Cobertura y rentabilidad de las microfinanzas en América Latina”. En Grettel López et al. Ensayos en honor a Claudio González Vega. Academia de Centroamérica. 2003.