

▣ ECONOMIA MORAL

¿Es viable la banca social?

Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del libre mercado: el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

La banca social, pieza central de la política de lucha contra la pobreza de Vicente Fox, puede ser entendida como las formas innovativas, dirigidas a pequeños productores, de la banca de desarrollo. Esta venía siendo estigmatizada en los círculos de las instituciones financieras internacionales, especialmente en el Banco Mundial, hasta hace poco. Como parte del ataque generalizado a la intervención del Estado y, de hecho actuando como vanguardia de éste, la llamada Escuela de Ohio desarrolló los planteamientos que le dieron sustento argumental al ataque contra la banca de desarrollo en el ámbito rural. No sería extraño que el desmantelamiento casi total del Banco Nacional de Crédito Rural que se instrumentó en México en los años 80, haya sido influida por esta corriente de pensamiento que fue adoptada por el Banco Mundial. Hoy examino los argumentos de esta escuela y la forma en que han sido rebatidos por David Hulme y Paul Mosley. (Véase Recuadro 1).

¿Por qué existe la banca de desarrollo?

Otra manera de frasear esta pregunta es ¿por qué el mercado no ha sido capaz en los países subdesarrollados de financiar el desarrollo de los pequeños productores? Como señalan Hulme y Mosley (HM) "Mientras más baja uno en el espectro del ingreso, más difícil se vuelve financiar la inversión con préstamos bancarios, y las empresas de los pobres -tanto en el medio rural como en los barrios populares suburbanos- generalmente no tienen acceso a él". (p.1, vol.1).

Dos son los problemas que, según la bibliografía, explican que los mercados de crédito para pequeños productores pobres no existan: 1) el problema de *selección (screening)* entre deudores potenciales que las instituciones no conocen, que no llevan registros de sus operaciones, ni de sus planes de negocio, que nunca han recibido créditos y que solicitan sumas muy pequeñas. El asunto básico es cómo distinguir entre los buenos y los malos solicitantes, en términos personales y de su proyecto productivo. 2) El problema de *recuperación del crédito (enforcement)*, dado que los pobres no pueden ofrecer garantías colaterales.

La Escuela de Ohio ataca la banca de desarrollo

Para llenar el hueco creado por estos dos problemas, se creó la banca de desarrollo orientada a los pequeños productores en muchos países desde los años 30. En el caso de nuestro país, los diferentes bancos agrícolas y ejidales que se fundieron posteriormente en el Banco Nacional de Crédito Rural. En 1973 la agencia estadounidense de ayuda externa al desarrollo (USAID), pone en marcha la reacción contra la banca de desarrollo, con su informe *Spring Review of Agricultural Credit*. Según nuestros autores, las ideas que se gestaron en esta contrarrevolución están firmemente enraizadas hoy en la mayor parte de las instituciones financieras del mundo, y son conocidas como la Escuela de Ohio (EO), en honor de los autores de la Universidad Estatal de Ohio que le dieron sustento intelectual. Los postulados de la EO se presentan en el Recuadro 2. "Es tentador, señalan HM, considerar a la Escuela de Ohio como el componente financiero rural, y de hecho como la vanguardia de la contrarrevolución en la teoría del desarrollo que dominó el debate de política en los países en desarrollo a lo largo de los años 80 y que ha provisto la munición intelectual para el asalto llevado a cabo por el Banco Mundial en las estructuras de intervención estatal durante ese periodo" (p.3, vol.1). La rama dura de la EO sostiene que cualquier banco de desarrollo que no obtenga ganancias debe ser cerrado, como sostuvo el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial en 1989.

Recuadro 1. David Hulme y Paul Mosley. *Finance Against Poverty* ("Financiamiento contra la pobreza"). Routledge, Londres. 1996. dos volúmenes.

Obra encabezada por un economista (Mosley), de la Universidad de Reading y un geógrafo humano (Hulme), de la universidad de Manchester, ambas en la Gran Bretaña, el libro es el resultado de un proyecto de investigación en el cual se examinaron experiencias innovativas de banca social (microcréditos) en siete países subdesarrollados: Bangladesh, Bolivia, India, Indonesia, Kenia, Malawi y Sri Lanka. El primer tomo presenta de manera integrada las conclusiones obtenidas del conjunto del proyecto, y las contrasta con los planteamientos teóricos y conceptuales de la Escuela de Ohio, mientras el segundo incluye los informes de cada estudio de caso.

Crítica a la Escuela de Ohio

La primera crítica a los postulados de la Escuela de Ohio que se presentan en el Recuadro 2 es que su supuesto sobre la existencia de un crédito informal competitivo es empíricamente falsa. Cuando existen, y en la mayor parte de las situaciones no existen, son mercados monopólicos. Por tanto, "es poco sincero proponer cerrar tales instituciones esperando que el sector privado ocupe el hueco", ya que esto no va ocurrir dada la presencia de los problemas de selección y de recuperación antes mencionados.

La ausencia de información (que está detrás del problema de selección) sobre los buenos y malos deudores, es superada gracias a los altos riesgos incurridos por las instituciones pioneras, que así reducen el riesgo para las siguientes. Esta generación de información justifica un subsidio a las instituciones pioneras de crédito, ya que generan lo que los economistas llaman una externalidad (un beneficio del que se apropian otros). La EO ignora esta externalidad y se opone dogmáticamente a todo subsidio.

La EO justifica su ataque a la banca de desarrollo en un argumento apriorístico de tipo microeconómico, según el cual si se fija la tasa de interés el monto total del crédito otorgado disminuye en relación con el monto óptimo que se obtendría si no hubiese intervención, y en las altas tasas de atrasos en los pagos. Según HM ambos argumentos dejan a un lado la pregunta fundamental, que no es la rentabilidad de las instituciones, ni la cantidad de crédito que otorgan, sino el beneficio derivado de los recursos asignados. Los datos de rendimientos observados que reporta el Banco Mundial muestran que *los proyectos de crédito rural obtuvieron la tasa más alta de los fondos asignados por el Banco entre 1960 y 1980: 28.5 por ciento anual*. Para 1993 el Banco Mundial había cambiado su postura. Empezaba a aceptar que los proyectos de crédito rural deberían evaluarse por sus objetivos originales y no por sus tasas de cumplimiento.

En conclusión, la resistencia de la EO de someter sus juicios a la eficacia observada de la banca de desarrollo, juzgando su desempeño por los resultados obtenidos muestra que más que una corriente de pensamiento científico es una congregación de la fe.

Banca social innovadora

Para ser exitosa, la banca social debe 1) asegurar que grandes números de pobres reciban créditos; 2) desarrollar un mecanismo para distinguir los buenos de los malos deudores (en términos de personalidad y de proyectos); y 3) diseñar incentivos (en ausencia de garantías colaterales) para recuperar los créditos. Las instituciones innovadoras han usado diversas técnicas para reconciliar la productividad y el impacto redistributivo con la sustentabilidad financiera. Esto ha dado lugar a una bibliografía muy entusiasta. HM comentan que "surge así una ruta ideal (*dream ticket*) al desarrollo, que combina los objetivos de eficiencia de la nueva derecha con las preocupaciones de bienestar de los que están a la izquierda del centro" (p.11). Pero este optimismo requiere comprobarse empíricamente de manera más sólida. Para ello Hulme y Mosley llevaron a cabo su proyecto para evaluar cuáles de las innovaciones de la nueva banca social generan beneficios mayores a los costos. Otra pregunta importante que debe contestarse es si la reducción de la pobreza y el desempeño financiero de la banca son objetivos conflictivos o complementarios.

Conclusiones de Hulme y Mosley Como resultado del análisis comparativo que realizaron en las instituciones innovadoras de los siete países, los autores llegan a las siguientes conclusiones en materia de las relaciones entre reducción de la pobreza e impacto en el ingreso total. *Todos los esquemas analizados aumentaron el ingreso de los prestatarios dejando fuera de toda duda la viabilidad de la banca social*. Los autores "se inclinan por la conclusión del IFAD (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, por sus siglas en inglés) en el sentido de que el crédito es la principal arma contra la pobreza rural, en el sentido que (haciendo a un lado la reforma agraria que consideran inviable en la mayor parte de los países, es la única que coloca un bien de capital tangible en manos de los pobres, y la inversión en equipo es todavía la clave del desarrollo (p.202). Más adelante señalan: "Lo que ha sido establecido fuera de toda duda, sin embargo, es que la opción de prestar en el fondo del mercado de capitales (a los pobres) existe y no se trata de un hoyo negro financiero. Al contrario de la sabiduría convencional de hace 10 años, es posible establecer instituciones de crédito que, dada la opción entre impacto en la pobreza o en el crecimiento, escojan el primero y aún así sean viables financieramente: la cuerda floja puede cruzarse" (p. 206).

Recuadro 3. La Escuela de Ohio

Sus miembros más conocidos son: Dale Adams, Carlos Cuervas, Gordon Donald, Claudio González-Yegre y J.D. von Pischke, éste último ubicado en el Banco Mundial y figura clave para llevar las ideas del grupo a la práctica operacional del Banco. Sus tesis principales (tal como las sintetizan H&M) son:

- 1) El papel del crédito es facilitar el desarrollo y no encabezarlo. Debe por tanto ser provisto sólo para enfrentar necesidades existentes. Es decir, rechaza la función de fomento del crédito. Incluso han llegado a sostener que el crédito "no es una herramienta efectiva para ayudar a la mayoría de los pobres a mejorar su condición económica".
- 2) Las necesidades de crédito existentes pueden ser atendidas por las instituciones informales existentes (prestamistas, tandas, asociaciones de crédito, proveedores, familiares, amigos), que tienen costos más bajos y prácticas más flexibles que la banca de desarrollo.
- 3) Importancia crucial de la movilización de los ahorros por razones de disciplina y para que las instituciones conozcan mejor a su clientela.
- 4) Las instituciones gubernamentales de crédito terminan parviéndose por el poderío político de sus clientes, lo que los lleva a condonar créditos.
- 5) No se debe focalizar (dirigir) el crédito a sectores específicos, tipos de actividad económica o grupos socioeconómicos.
- 6) No se debe subsidiar el crédito de ninguna manera.

Sin embargo, los mayores incrementos porcentuales de ingresos observados en los estudios de caso fueron para las personas que ya tenían más altos ingresos antes del crédito. Es decir, los esquemas beneficiaron más a los menos pobres (o más ricos) y tuvieron dificultades para llegar a los más pobres. Al parecer habría límites, que los autores denominan la frontera de posibilidades de impacto, en la reducción de pobreza y aumento de ingresos que se puede lograr. Es decir, si se quiere maximizar el impacto en ingresos, se reduce el impacto en la pobreza y al revés. En este sentido hay una compensación (*trade-off*) entre crecimiento y equidad y entre crecimiento y reducción de la pobreza. Recordemos que los créditos analizados son básicamente agrícolas. En éstos los proyectos de alto rendimiento suelen estar asociados con un mayor riesgo (en términos de pérdidas de cosecha) y los más pobres son evasores de riesgo porque va en juego su sobrevivencia. Por tanto, optan por proyectos pequeños, que protegen su fuente de ingresos, pero que tienen rendimientos muy bajos. Cabría preguntarse si lo mismo pasa en el medio urbano.

Los autores muestran que los bancos que tuvieron mejor desempeño financiero (menor porcentaje de créditos vencidos) tuvieron un mayor impacto en el ingreso para niveles similares de pobreza de los clientes. El mejor desempeño obedece a tres rasgos de estos bancos: tasas de interés de mercado, sistemas de captación de ahorros y sistemas intensivos de cobranza. Las tasas de interés de mercado (no subsidiadas) y la cobranza intensiva sirven para cribar los proyectos de bajo rendimiento. (p.180-194).

Los autores, sin embargo, se ven entrapados, en mi opinión, al abordar el asunto de la focalización de los créditos hacia los pobres. Argumentan, por una parte, que la mejor forma de focalización no es la directa (excluir a los que no son pobres con alguna prueba de los recursos de que disponen), sino el otorgamiento de créditos muy bajos, que desalienta a los menos pobres. Pero el costo administrativo de éstos es más alto y, para resolver este problema proponen cobrar tasas de interés más alta a los préstamos pequeños, reduciendo con ello el impacto en el ingreso neto de los pobres. Por último, recomiendan reducir los llamados costos de transacción (costos de transporte, pérdida de producto, transmisión de información) de los prestatarios potenciales. Un procedimiento para ello son los servicios bancarios móviles.

Las instituciones de microcréditos innovadoras han logrado lo que muchos pensaban era imposible hasta hace unos 10 años: prestar a los pobres. El microcrédito a los pobres sigue siendo como caminar en la cuerda floja. Es muy fácil caer en dos desviaciones: prestar a los no pobres o incurrir en fracaso financiero. Según los autores no hay diferencias significativas en el desempeño y el impacto entre las instituciones que prestan a individuos, las que prestan a grupos solidarios y las que lo hacen a grupos cooperativos. Esto merece mayor análisis, lo que haremos en próximas entregas. Encontraron que el campo está dominado por organizaciones no lucrativas, que el grado de intervención estatal no está correlacionado con el éxito, y que hay una ausencia casi total de operadores comerciales.