

Los bancos estatales de desarrollo y el microfinanciamiento



La serie de notas Focus constituye el principal medio por el cual el CGAP divulga las prácticas óptimas en materia de financiamiento para microempresas entre los gobiernos, los donantes y las instituciones privadas y financieras.

Rogamos dirigir sus comentarios, contribuciones y solicitudes de otros números de esta serie a:

CGAP Secretariat
1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433

Tel: (202) 473 9594

Fax: (202) 522 3744

Correo electrónico:
CGAP@Worldbank.org

WWW:
<http://www.cgap.org>

En medida creciente, en los últimos años se ha reconocido que el microfinanciamiento es un instrumento eficaz para mejorar el nivel y la calidad de vida de los grupos muy pobres. Este reconocimiento ha despertado el interés de las autoridades de gobierno de varios países en reformar las actuales instituciones financieras de desarrollo del Estado (Brasil, India, Tanzania) o en crear otras nuevas (Viet Nam) que realicen operaciones de microfinanciamiento. El hecho de que una de las principales instituciones de microfinanciamiento (IM) del mundo, el Bank Rakyat Indonesia (BRI), sea un banco estatal fomenta a menudo este entusiasmo. Es importante destacar, sin embargo, que el éxito del BRI como organismo intermediario de microfinanciamiento sale de lo común. La mayor parte de las IM que han tenido éxito son entidades no gubernamentales privadas que funcionan sobre la base de sólidos principios comerciales.

Con demasiada frecuencia, los objetivos bien intencionados de las instituciones financieras de desarrollo del Estado —asistir a los más necesitados— están subordinados a intereses políticos. Al politizarse su misión, se atribuye indebidamente más importancia al otorgamiento de créditos que a la recuperación de éstos. Las deficiencias en la concesión de préstamos, como la aplicación de criterios inadecuados en la selección de los prestatarios, la falta o inexistencia de fiscalización y la aplicación de tasas de interés subvencionadas, reducen la capacidad financiera de las instituciones estatales y las obligan a depender continuamente del financiamiento del Estado o de donantes externos. En pocas palabras, no se intenta establecer una institución financiera viable que pueda seguir suministrando servicios a los pobres en el largo plazo, sino crear conductos para el desembolso de créditos.

El BRI es una de las pocas instituciones estatales que superó los problemas que normalmente afligen a este tipo de entidades. Para ello, debió aplicar importantes reformas —que tuvieron un costo considerable— a fin de transformarse en una institución políticamente autónoma, orientada a los clientes, bien administrada y rentable. Durante el proceso de transformación se contó con la adhesión total de las máximas autoridades del Gobierno de Indonesia, incluido el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. También se reconoció el fracaso de los programas de crédito populistas y subvencionados y se reformaron casi todos los aspectos de las operaciones bancarias del BRI en las aldeas. Lo más importante fue que esta transformación tuvo lugar en el contexto de una reforma más amplia del sector financiero que eliminó el control del Estado sobre el sistema bancario.

El objetivo de esta nota es informar a los encargados de formular las políticas y a otros funcionarios públicos sobre el proceso de transformación del sistema de *desas* (bancos comunales) del BRI, e identificar los factores fundamentales que culminaron en el surgimiento de una IM exitosa. Se sostiene que la inexistencia de estos factores limitará drásticamente la eficacia de la reforma de las instituciones financieras de desarrollo del Estado.

Bank Rakyat Indonesia (BRI)

Tras la independencia de Indonesia en 1946, el Gobierno creó cinco bancos comerciales estatales, cada uno con un mandato distinto. El BRI se fundó en 1950 mediante la fusión de dos bancos estatales más antiguos: Bank Prekreditan Rakyat (establecido en 1895) y Allgemeine Volkskreditbank (creado en 1934).

Estos bancos eran instituciones de crédito y ahorro que prestaban servicios a la clase media, especialmente en las zonas rurales. Bajo el nuevo Gobierno, el objetivo del BRI consistía en proveer servicios bancarios en las zonas rurales, haciéndose hincapié en la promoción del desarrollo agrícola.

Actualmente, el BRI es uno de los principales bancos de Indonesia; a fines de 1996 contaba con una red de 325 sucursales en todo el país, 3.595 *desas*, y US\$12.000 millones en activos (GTZ, 1997). El BRI suministra una amplia gama de servicios: servicios bancarios a empresas, banca comercial y microfinanciamiento. En los últimos años, las operaciones de microfinanciamiento del BRI, conocidas también como el sistema de *desas*, han atraído la atención y han sido elogiadas como uno de los principales proveedores de servicios de microfinanciamiento. Sin embargo, esto no fue siempre así.

Del BIMAS...

En los años setenta, el Gobierno de Indonesia transformó la autosuficiencia en la producción de arroz en uno de los objetivos nacionales como una forma de mejorar los niveles de vida y el ingreso en las zonas rurales y de reducir la dependencia del país de la importación de arroz. En 1973, el Gobierno introdujo el BIMAS (*Bimbigan Massal*, u “orientación masiva”), un servicio de extensión agrícola y un programa de crédito cuyo fin era alentar a los campesinos a que utilizaran nuevas tecnologías e insumos en la producción de arroz¹. El BIMAS encauzaba el crédito público subvencionado a los productores de arroz en las zonas rurales de Indonesia, con la condición de que adquirieran diversos insumos, como semillas mejoradas, fertilizantes y pesticidas.

En cumplimiento de su mandato, el BRI puso en práctica el programa de crédito preparado en el marco del BIMAS. A partir de las sucursales del BRI en los distritos se establecieron *desas* para el suministro de servicios bancarios a los consumidores. Cada *desa* cubría un promedio de 18 aldeas y contaba con cuatro empleados: un jefe de unidad, un oficial de crédito, un tenedor de libros y un cajero.

Si bien fueron varios los factores que contribuyeron al fracaso del programa de crédito BIMAS, tres elementos determinaron desde el comienzo ese desenlace:

La falta de autonomía. El personal de las *desas* tenía escaso control sobre las operaciones. Por ejemplo, si bien el personal otorgaba préstamos y recaudaba los reembolsos, carecía de autoridad en la selección y aprobación de los prestatarios. Esta labor estaba en manos de los funcionarios del Departamento de Agricultura y otras entidades públicas locales, quienes tenían órdenes de alcanzar determinadas metas anuales. En otras palabras, las atribuciones en materia de aprobación y cobranza de préstamos estaban distribuidas entre diferentes personas, por lo cual nadie rendía cuentas de la calidad de los préstamos y de su reembolso². Lo anterior, sumado a la presión por cumplir los objetivos fijados, produjo un problema de atrasos que, tras una serie de malas cosechas, agravó la situación (Cuadro 1).

Cuadro 1: Operaciones crediticias del BIMAS

Periodo	Años seleccionados		
	Monto prestado* (millones de US\$ nominales)	Número de préstamos (millones)	Tasa de morosidad (Monto no recuperado/Monto prestado)
1973	42,4	2,3	5,28%
1976	186,7	3,4	10,57%
1980	80,6	1,6	14,54%
1983	61,9	1,2	33,28%

*Volumen total de financiamiento correspondiente a la estación húmeda y a la estación seca.

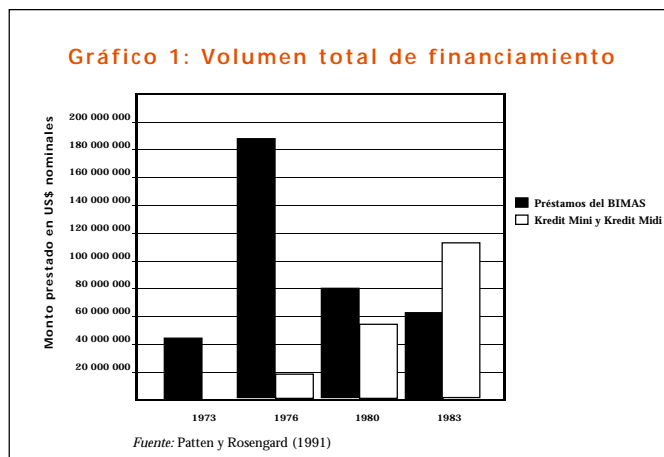
Fuente: Robinson, 1996

Bajas tasas de interés sobre los préstamos y depósitos. La tasa de interés sobre los préstamos del BIMAS, fijada en un 12% anual, era muy inferior a los índices de inflación de esos años (32% en 1973 y 40% en 1974). La tasa de interés de los depósitos correspondientes al plan de ahorro era del 15%. Las bajas tasas de interés y el reducido diferencial entre las tasas de interés sobre los préstamos y las tasas de interés sobre los depósitos tuvieron tres consecuencias. En primer lugar, el bajo costo de los préstamos atrajo a campesinos ricos al BIMAS, lo cual impidió la participación de los campesinos más pobres y propició la corrupción. En segundo lugar, las operaciones de préstamo y depósito no generaban suficientes ingresos para cubrir los gastos de operación, y el sistema de *desas* comenzó a incurrir en cuantiosos déficit de operaciones que debieron ser cubiertos por el Estado. Por ejemplo, el subsidio administrativo provisto a las *desas* aumentó de US\$4 millones en 1976 a US\$24 millones en 1983 (Robinson, 1996). Finalmente, las bajas tasas de interés de los depósitos y el diseño inadecuado de los planes de ahorro impidieron atraer suficientes depósitos, por lo cual las *desas* siguieron dependiendo, año tras año, de la asignación estatal de fondos prestables.

La falta de responsabilidad financiera. Dado que las *desas* actuaban como un servicio de las sucursales a nivel de distrito, no mantenían estados financieros completos. En cambio, llevaban registros parciales que eran incorporados en los estados financieros de las sucursales distritales. La incapacidad para supervisar el desempeño de cada *desa* eliminó totalmente la responsabilidad financiera del sistema.

En 1974, la gerencia del BRI intentó abandonar el sistema de financiamiento por mandato para adoptar un sistema más orientado a los clientes. Se introdujeron dos nuevos productos crediticios no agrícolas: el *Kredit Mini* y el *Kredit Midi*. Estos instrumentos no estaban condicionados a ningún programa de adquisición de insumos; además, el personal de las *desas* participaba más en la aprobación de los préstamos. No obstante, éstos préstamos también tenían límites máximos y estaban sujetos a criterios de selección de prestatarios establecidos por el Estado y a tasas de interés impuestas del 12% anual. El *Kredit Mini* y el *Kredit Midi* lograron un mayor nivel de popularidad que los préstamos del BIMAS y un mejor historial de reembolso, pero no sirvieron para contrarrestar la marcada disminución de los préstamos del BIMAS (Gráfico 1).

Gráfico 1: Volumen total de financiamiento



No es de sorprender, entonces, que la reducción de las actividades de financiamiento, la falta de reembolso de más de la tercera parte del dinero otorgado en préstamo y la disminución del ingreso, se hayan traducido en crecientes pérdidas que hicieron cada vez más oneroso el sistema de *desas*. A comienzos de los años ochenta, la disminución de los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo redujo una de las principales fuentes de financiamiento que había permitido mantener las operaciones de las *desas*.

... a las nuevas *desas*

La transformación del sistema de *desas* tuvo lugar en el contexto de una desreglamentación general del sector financiero. En junio de 1983, el Gobierno de Indonesia eliminó los topes a los préstamos y los controles sobre las tasas de interés para los depósitos y los préstamos y dio prioridad a la movilización del ahorro. Estos cambios dieron a la gerencia del BRI la oportunidad de explorar nuevos servicios y productos.

El BRI, con el respaldo pleno del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, llevó a cabo una reorganización total de las operaciones de las *desas*, incluidos los servicios.

- En lo que respecta a la estructura orgánica, se creó en la oficina central el puesto de Presidente-Director, responsable exclusivamente del sistema de *desas*. Con este nombramiento, se daba importancia y prestaba atención al sistema de *desas* a nivel de la oficina central. Además, se despolitizaba el proceso de adopción de decisiones y se responsabilizaba a las autoridades del BRI de la reforma y el posterior desempeño de las *desas*.
- Estructuralmente, las *desas* fueron separadas de las sucursales a nivel de distrito y transformadas en entidades financieras autónomas. Cada *desa* preparaba ahora sus propios estados financieros, lo que permitía a la gerencia evaluar con precisión su integridad financiera. Cada *desa* se transformó en un centro de utilidades independiente y reconfiguró sus sistemas de teneduría de libros y contabilidad para que reflejaran ese cambio. Por ejemplo, cada *desa* preparaba un estado de cuentas independiente que reflejaba sus reservas para pérdidas por concepto de préstamos —basada en los retrasos previstos— y una parte de las donaciones estatales recibidas en forma de capital.

- Las sucursales a nivel de distrito se hicieron cargo de la supervisión de las *desas* (que les pagaban una comisión por servicios) y de la gestión de la liquidez entre las unidades que estaban bajo su jurisdicción. En el estado de ingresos de las *desas* se registraban transacciones tales como el interés pagado sobre los fondos excedentes tomados en préstamo de las sucursales a nivel de distrito para cubrir las necesidades de liquidez, y los intereses recibidos por cualquier excedente de liquidez mantenido como depósito en la sucursal.
- Se estableció una estrecha relación entre la responsabilidad del personal y el desempeño de las *desas*. La responsabilidad directa de la aprobación y el reembolso de los préstamos quedó en manos del personal de *desas*, especialmente los oficiales de préstamos. La contratación de personal y la creación de incentivos se basaba en el desempeño de cada *desa*. Por ejemplo, se estableció una prima de incentivo mediante la cual se distribuía entre el personal el 10% de las utilidades anuales de la *desa*.
- También se mejoró la supervisión interna y la capacidad en materia de auditoría. Se aumentó la proporción de supervisores/auditores internos, de uno por cada seis *desas* a uno por cada cuatro. En un manual de auditoría estándar se indicaban pautas simples y precisas sobre normas de supervisión. Tal vez el aspecto más importante fue que los supervisores, los auditores y los gerentes y el personal de las *desas* participaron, durante tres años, en programas periódicos de capacitación sobre preparación de informes y técnicas de supervisión. El aumento de la supervisión permitió detectar y solucionar oportunamente los problemas.

Junto con su estructura y organización, las *desas* modificaron sus productos y diseñaron otros nuevos para satisfacer las necesidades de los clientes y promover la rentabilidad. El problema fundamental de los préstamos del BIMAS era su costo excesivamente bajo. Las reducidas tasas de interés habían impedido el suministro de estos servicios a los pobres, propiciado la corrupción y causado enormes pérdidas operacionales.

- A partir de 1984, las *desas* adoptaron dos nuevos productos crediticios —los préstamos de capital de explotación y los préstamos de capital de inversión— en el marco de un nuevo sistema de crédito denominado KUPeDES. El plazo para los préstamos de capital de explotación era de entre tres meses y dos años, y los préstamos para inversión tenían un plazo máximo de tres años. Las tasas de interés nominales ascendían al 1,5% (fijo) mensual y al 1% (fijo) mensual, respectivamente³. Se impuso una multa mensual equivalente al 0,5% del monto del préstamo sobre todos los pagos atrasados.
- Las mayores tasas de interés de los préstamos del sistema KUPeDES excluyeron a los campesinos de más recursos, que podían obtener préstamos más baratos en otros lugares. Los prestatarios podían decidir cómo utilizar los préstamos siempre y cuando pudieran demostrar su capacidad para reembolsarlos. Esta característica hizo muy populares los préstamos del KUPeDES. En un período de un año, hasta diciembre de 1984, las *desas* habían otorgado 639.000 préstamos de este tipo por un monto total de US\$166 millones (Patten y Rosengard, 1991).

- En lo que respecta al ahorro, tanto el personal como la gerencia comprobaron que éste podría convertirse en una fuente de financiamiento (relativamente barata en el caso de Indonesia) para reducir la dependencia de las *desas* de la generosidad del Estado. Las *desas* promovieron decididamente los sistemas de ahorro existentes, denominados TABANAS, y en 1984 comenzaron a experimentar con un nuevo sistema de ahorro denominado SIMPEDES. Los plazos, los mecanismos de retiro de fondos y las tasas de interés de los productos del SIMPEDES se determinaron de acuerdo con las necesidades en términos de conveniencia, liquidez y rentabilidad de los ahorrantes de las zonas rurales de Indonesia. Tras casi dos años de diseño y experimentación, el SIMPEDES fue introducido en todo el país.

Las audaces medidas adoptadas en el marco del programa de reforma dieron resultados extraordinarios. En 1986, el sistema de *desas* dejó de ser una institución que producía pérdidas y se convirtió en un organismo rentable, situación que se ha mantenido hasta hoy. En 1996, los ingresos netos antes de los impuestos como proporción del rendimiento medio neto de los activos productivos —el rendimiento ajustado de los activos— se mantuvo en un nivel del 5,5%. En diciembre de 1996, las *desas* tenían 2,5 millones de préstamos pendientes por un valor total de US\$1.700 millones. Además, mantenían casi 16 millones de cuentas de ahorro por un valor total de US\$2.600 millones. El promedio de los saldos de préstamos no reembolsados (US\$680) representa el 65% del ingreso anual per cápita, y el promedio de los saldos de ahorro (US\$163), alrededor del 16%. Todo esto parece indicar que las *desas* satisfacen las necesidades de los hogares pobres de Indonesia. Además, el BRI supervisa y financia las subunidades de crédito rural (BKD), donde el monto mínimo de los préstamos es de US\$20.

Conclusión

¿Qué factores determinaron en definitiva el éxito de los programas de reforma? En términos generales, esos factores fueron los siguientes:

1. Un ambiente macroeconómico estable;
2. Un sólido liderazgo en el seno del BRI para orientar el programa de reforma y el firme apoyo político del Gobierno de Indonesia;
3. El respaldo considerable y prolongado del Gobierno y de organismos externos en términos de recursos financieros y humanos;
4. La aplicación de una política liberal para el sector financiero que permitió al BRI diseñar sus propios productos y asignarles precios de acuerdo con los principios de recuperación de costos;
5. La plena autonomía operacional de las *desas*, sin que se les impusieran metas oficiales en materia de concesión de préstamos o para otorgarlos a determinados grupos de la población;

6. Las importantes inversiones destinadas a mejorar el nivel profesional de la base de recursos humanos a través de la capacitación del personal, un sistema de contratación basado en los méritos y los incentivos al desempeño, y
7. La presentación de informes financieros precisos y transparentes y la responsabilidad financiera.

Dos de estos factores revisten una importancia fundamental: un fuerte apoyo político y el capital financiero y humano. En el caso del BRI, la reforma tuvo lugar en el contexto más amplio de un traspaso del control estatal del sector financiero, gracias a lo cual surgieron pocas dificultades políticas. En otros países, la oposición política a la reforma de los bancos de desarrollo estatales, sobre todo en lo que respecta a la eliminación de las subvenciones a las tasas de interés y de la estricta focalización hacia determinados grupos de la población, puede ser insuperable.

El Gobierno de Indonesia también invirtió cuantiosos recursos para cubrir los déficit de operaciones de las *desas* (hasta que comenzaron a rendir utilidades) y los costos de capacitación del personal, la contratación de asesores externos, y para financiar otros tipos de asistencia técnica durante el período de transición. Además, contó con mucho apoyo de organismos externos.

El caso del sistema de *desas* del BRI demuestra que, al igual que otras IM que han tenido éxito, un banco estatal puede lograr la meta de beneficiar a los pobres de manera sostenible, siempre que actúe de conformidad con los mismos principios sobre prácticas óptimas. Las autoridades de gobierno de otros países que estudian la posibilidad de realizar transformaciones similares deben asegurarse de que sea posible aplicar estos principios antes de iniciar un programa amplio de reforma. Sobre todo, no deben pasar por alto la función fundamental que le corresponde al Estado en la formulación de políticas financieras adecuadas para crear un clima propicio e igualdad de condiciones para el suministro de servicios de microfinanciamiento por parte de todos los participantes (ONG, bancos comunales, cooperativas de ahorro y préstamo y de otro tipo, y bancos estatales).

¹ Cabe señalar que con anterioridad a la introducción del sistema del BIMAS en 1973 se habían ejecutado sin éxito otros programas de intensificación de la producción de arroz, también denominados BIMAS. Para un examen más exhaustivo de los primeros programas BIMAS y del establecimiento de las *desas*, véase el Capítulo 7 de *The Microfinance Revolution: Sustainable Banking for the Poor*, de Marguerite Robinson (manuscrito).

² Además, el Gobierno de Indonesia asumió el 75% del riesgo en los préstamos del BIMAS.

³ En un saldo decreciente, estas cifras son equivalentes a un 31,2% anual para los préstamos de capital de explotación y a un 20,4% anual para los préstamos de capital de inversión a un año plazo. En 1984 la tasa de inflación fue del 10% desde entonces se ha reducido a un nivel inferior al 10% (Patten y Rosengard, 1991).

Referencias: Bank Rakyat Indonesia. BRI Village Bank Units, the Rural Financial Intermediary (folleto). Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). (1997) *Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies-Case Study of Bank Rakyat Indonesia*, Patten, Richard H. y Jay K. Rosengard. (1991) *Progress With Profits: The Development of Rural Banking in Indonesia*. International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, California. Robinson, Marguerite S. (1992) *Rural Financial Intermediation: Lessons from Indonesia* (Part One). Development Discussion Papers, Número 434. Harvard Institute of International Development, Robinson, Marguerite S. (1996) *The Microfinance Revolution: Sustainable Banking for the Poor* (manuscrito).

Directora de la serie de notas Focus: Mohini Malhotra; Traducción: División de Servicios de Traducción del Banco Mundial/Nathalie D'Ambrosio-Vitale; Producción: Valerie Chisholm; EarthWise Printing, Gaithersburg, MD (301) 977-3765.