La tercera pista es la reforma de la metodología de formulación y gestión presupuestaria. El presupuesto es, en gran medida, el elemento que define la verdadera estructura del Estado. Lo que no está en el presupuesto no existe. La Ley de Presupuesto para el presente ejercicio fiscal introduce, en su capítulo IV, la gestión por resultados. Esta entrada abre la posibilidad de quebrar la inercia clásica que el presupuesto, como instrumento de gestión, permite e impone a la administración pública.

Pasar del actual presupuesto sectorialista e institucionalista a uno basado en resultados, que a su vez tenga en cuenta los diversos niveles de organización del Estado –es decir lo local y lo regional, y las necesidades específicas de la población en estos diversos contextos–, abre la posibilidad de un cambio en la gestión cotidiana.

Lograr un efectivo presupuesto por resultados es, por cierto, un proceso. Como en el caso de educación, se requiere una visión clara de qué se quiere lograr y cómo hacerlo y como en el caso de Juntos, se requiere mirar la oferta de servicios desde la perspectiva de la demanda sabiendo que un sector de nuestra población requiere de subsidios y de mejoras en sus ingresos.

La ley vigente establece 12 actividades prioritarias cuyo denominador común es la infancia. Establece, a su vez, la exigencia de alcanzar metas físicas y financieras a nivel local, regional y nacional para cada una de estas ya para el ejercicio fiscal 2007. Esta norma, que recoge iniciativas y acciones de incidencia de la sociedad civil, está en el camino de la reforma que el Estado necesita.

Pero en todo esto, la historia está por escribirse, y como siempre, dependerá de la correlación de fuerzas. ■

PREMIO NOBEL DE LA PAZ AL PROFESOR YUNUS Y A GRAMEEN BANK: ¿REDESCUBRIENDO EL MICROCRÉDITO?

Janina León
Coordinadora de la Maestría en Economía y profesora del Departamento de Economía PUCP

El pasado 10 de diciembre, el economista Muhammad Yunus y su institución, Grameen Bank, recibieron el Nobel de la Paz por su permanente dedicación al otorgamiento de microcréditos a clientes pobres de Bangladesh. En 1976, Yunus gestionó el primer préstamo a microempresas a través de un banco privado, poniendo su propio aval. Durante las últimas tres décadas, el economista se ha avocado a convencer al sistema bancario de que vale la pena prestar dinero a los pobres, tanto por razones éticas como de rentabilidad. Luego de algunos años de frustrados intentos por involucrar en este esfuerzo a la banca moderna de su país, Yunus inició su propio proyecto financiero hasta llegar a lo que hoy es el Grameen Bank o Banco de la Aldea.

Pero ¿quién es Yunus y por qué el experimento Grameen ha llegado a tener tanta importancia como para ser emulado en más de cincuenta países? Más allá de las pasiones que esta experiencia despierta, sus defensores han destacado su éxito en reducir la pobreza y estimular el «empresariado social», en tanto que sus detractores cuestionan la efectividad del modelo respecto a la sostenibilidad. Cabe preguntarse, entonces, cuán pertinente es replicarlo como instrumento de combate a la pobreza en países como el Perú.

Yunus: ¿economista, profesor universitario, banquero, empresario social?

Luego de graduarse como Ph. D. en Economía por la Universidad de Vanderbilt, Yunus volvió a su original Bangladesh. Ahí, luego de una fallida experiencia en el sector público, empezó a enseñar en la Universidad de Chittagong, ubicada en el poblado rural de Jobra, y rápidamente se convirtió en jefe del Departamento de Economía. Pero su cargo no le impidió observar el evidente contraste entre las condiciones de la casa de estudios y las de su entorno, pues los habitantes de Jobra –tanto los que se dedicaban a actividades agrícolas como no agrícolas y los numerosos desempleados– sobrevivían en medio de agudas carencias.

Luego de una prolongada guerra de liberación, Bangladesh se había independizado de Pakistán. A inicios de la década de 1970, la nueva nación se debatía en la pobreza generalizada, con grandes sectores sumidos en la miseria absoluta. Jobra no escapaba de esta situación.[1]

Por muy impresionante y casuístico que parezca, la observación diaria de las condiciones de profunda pobreza que lo rodeaban motivó a Yunus, quien empezó por cuestionar la pertinencia de la teoría económica para entender su realidad inmediata, específicamente para resolver la miseria y la hambruna:

> Te preguntas para qué valen tus teorías económicas de libro de texto si no son útiles para las personas

No sienta bien, no es agradable enseñar economía en el aula, explicándoles a los alumnos las elegantes teorías económicas, lo perfectas que son, sosteniendo que se pueden resolver todos los problemas económicos con estas poderosas teorías, cuando sales del aula y no ves más que hambre, personas hambrientas y que están muriéndose de hambre. Te preguntas para qué valen tus teorías económicas de libro de texto si no son útiles para las personas que están muriéndose o a punto de morir, y no por ninguna enfermedad en particular. Se mueren porque simplemente no tienen un poco de comida. Es una cosa muy dolorosa, cuando uno está comiendo y justo en la puerta del lado alguien se está muriendo porque no tiene comida.[2]

La sensibilidad social y honestidad profesional de Yunus es compartida por muchos economistas dentro y fuera de la academia, con diferentes aproximaciones y prácticas específicas.[3]

Luego de liderar una manifestación pública en contra de la hambruna y de dirigir una investigación empírica exhaustiva sobre la realidad económica de Jobra, Yunus se convenció de que prefería involucrarse de lleno también en la implementación de las soluciones. Sabía que, de lo contrario, ni el gobierno ni la gran empresa privada lo harían, ya que hasta ese momento nunca habían llegado a la zona para intentar resolver sus problemas.

Entre 1974 y 1976, Yunus, sus colegas y sus estudiantes intervinieron intensamente en la actividad agrícola de la zona y lograron importantes mejoras e innovaciones técnicas, lo que permitió que los campesinos elevaran su productividad y sus ingresos. Estos resultados exitosos, sin embargo, eran opacados por las duras condiciones de trabajo e ingresos de otras personas, sobre todo mujeres, que se encargaban de las etapas posteriores a la cosecha, desde la limpieza hasta el empaque y la comercialización de los productos. A Yunus le resultó evidente que la pobreza era mucho más dura entre la población rural sin tierra, constituida masivamente por jefas de hogar. Cualquier esfuerzo por combatir la pobreza en las áreas rurales requería, entonces, involucrar a los trabajadores sin recursos económicos, en especial a las mujeres.

La situación de Jobra también le mostró al profesor que la pobreza de quienes no poseen tierras está asociada, fundamentalmente, al hecho de no disponer de cantidades ínfimas de dinero para invertir en capital de trabajo ni poder acceder a mecanismos de endeudamiento. Ciertamente, sin acceso al sistema bancario moderno, la única alternativa que tenían estas personas era recurrir a los prestamistas de la zona, que entre otras características cobraban exorbitantes tasas de interés.[4] Buscando soluciones que fueran más allá del nivel personal o de una intervención por una sola vez, Yunus empezó a explorar posibilidades de establecer una salida institucional. La aceptación del crédito, el rápido repago y la continua demanda de préstamos adicionales por parte de los productores mostraba la necesidad de generar mecanismos más institucionales, masivos y permanentes. Así lo entendió Yunus y así surgió la motivación inicial para crear lo que ha llegado a ser el Grameen Bank.

En este punto también empezaron los grandes desafíos y enfrentamientos que Yunus sostuvo con la banca comercial y las instancias gubernamentales, a las que trató de convencer de que valía la pena prestarles a los

1 Yunus, Muhammad. *Hacia un mundo sin pobreza*. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1997.

2 Conferencia magistral de M. Yunus en la fundación Rafael del Pino, España, en 2002. Disponible en <www.eumed.net/cursecon/textos/yunus_frdp.pdf>. Consulta hecha en Enero 2007.

3 Salvando distancias, similares reflexiones motivan el quehacer académico y profesional de buena parte de los integrantes del Departamento de Economía de la PUCP. Vienen a mi mente en especial reflexiones para entender la pobreza que desde hace muchos años están haciendo, entre otros, el profesor Adolfo Figueroa. Quizá ello se explique en parte por un dato desconocido para muchos: durante sus estudios doctorales, Yunus y Figueroa coincidieron en la Universidad de Vanderbilt, y ambos fueron alumnos de N. Georgescu-Roegen, quien influyó en su formación y pensamiento económico.

4 Al respecto, véase Yunus, ob. cit., pp. 20-27, sobre su entrevista a S. Begum, su lista de pobres y el primer préstamo que otorga, por 27 dólares, a las 42 familias más pobres de Jobra.

Coyuntura Análisis Económico y Social de Actualidad
AÑO 3 Nº 11 / MARZO – ABRIL 2007

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ 90 AÑOS
CISEPA CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS, ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y ANTROPOLÓGICAS

En este punto también empezaron los grandes desafíos y enfrentamientos que Yunus sostuvo con la banca comercial y las instancias gubernamentales, a las que trató de convencer de que valía la pena prestarles a los pobres.

pobres. Diversas anécdotas que posteriormente ha narrado le mostraron la resistencia de estas instituciones para adaptarse a esta faceta de la realidad y otorgar créditos de este tipo, aun a tasas de interés de mercado. Yunus incluso se involucró avalando personalmente préstamos bancarios para algunos microproductores, sin que los éxitos en el repago convencieran a los bancos de expandir sus actividades. Además de sostener diversos mitos sobre la actividad económica y la disposición a pagar de los pobres, los banqueros tenían sus propios principios para hacer negocios, al parecer incompatibles a priori con las características de estos clientes potenciales.

Yunus decidió, entonces, crear un banco dedicado a los pobres. Luego de una suerte de circunstancias favorables y gracias al reconocimiento personal que el profesor había ganado tanto en el medio bancario como en la opinión pública, el Grameen Bank inició sus operaciones como una filial experimental del estatal Banco Agrícola de Bangladesh (BKB). Ello le permitió incluso denominar a su filial Grameen, para reflejar su orientación rural, más allá de actividades meramente agrícolas, lo que le facilitaría la atención a los clientes rurales pobres. El experimento funcionó bien, lo cual reforzó los principios sobre los que había sido creado, aunque en términos de escala el crecimiento era lento. La experiencia también le permitió a Yunus captar la atención de los expertos internacionales.[5]

Con los años, el Grameen, como filial del BKB, creció de 500 clientes en 1979 a 28.000 a fines de 1982. Se abrieron nuevas oficinas y se estableció una metodología propia, que permitía la expansión gradual de los recursos, la cartera y los clientes. Basándose en el principio de hacer exactamente lo contrario de lo que hacían los bancos comerciales, la metodología de Grameen empezó a consolidarse. A fines de 1982, el monto acumulado de préstamos alcanzaba casi los 24 millones de dólares, incluidos créditos repetidos a buenos clientes.

5 En Yunus, ob. cit., p. 161, el autor refiere incluso un enfrentamiento de paradigmas con expertos de USAID y de Ohio State University.

Sin embargo, la persistente presión adversa de los banqueros comerciales y de funcionarios del Banco Central impidió que Grameen se expandiera a escala nacional. Fueron múltiples las trabas burocrático-administrativas y políticas que tuvo que enfrentar el nuevo banco, pero la oposición de los banqueros era peor aún.

Por otra parte, este enfrentamiento favoreció la independencia institucional de Grameen respecto del BKB. Estando así las cosas, llegó a ser crucial el reconocimiento local e internacional que para entonces había ganado Yunus, además de sus circunstanciales vínculos con autoridades nacionales claves y con representantes de la cooperación internacional, a quienes había conocido sobre todo durante sus estudios de doctorado en Estados Unidos.

Pese a la oposición de los banqueros nacionales, Grameen Bank se convirtió en una institución independiente.

Sobre la base de estas y otras circunstancias favorables, y pese a la oposición de los banqueros nacionales, Grameen Bank se convirtió en una institución independiente. Su propiedad estuvo en cuestión entre dos alternativas: que la totalidad de las acciones pasara a manos de los prestatarios versus que el gobierno se apropiara de una parte de estas. A fines de 1983, contrariamente a lo que esperaban Yunus y sus auspiciadores, las autoridades decidieron que 60% de las acciones del Grameen pasaran a ser propiedad del Estado y 40% se destinara a sus clientes. Nuevos cambios institucionales y políticos permitieron, sin embargo, que en 1985 esas proporciones se invirtieran a 25% y 75%, respectivamente. Además, surgieron problemas adicionales que hubo que enfrentar y resolver, en relación con la organización y la estructura de la directiva del Grameen, incluido el nombramiento de sus autoridades por parte del gobierno. Dada la participación estatal y las normas inicialmente establecidas en la constitución del Grameen Bank, el riesgo político implícito en su manejo sembró dudas que el propio Yunus tuvo que atender, planteando negociaciones con líderes políticos. Aunque parcialmente resueltos, estos problemas han evidenciado la importante vulnerabilidad institucional, reconocida por el propio Yunus.

El modelo Grameen de microcrédito

Sobre la metodología de Grameen, podemos mencionar algunos aspectos típicos: al inicio de sus operacio-

nes, una agencia empieza a trabajar con dos desconocidos altamente calificados –el director y su adjunto– que deben ganarse la voluntad de la población de la zona. Ambos funcionarios se alojan en sectores populares, impedidos de aceptar prebendas ni invitaciones, y trabajan sin oficina; buscan a sus clientes en sus propias viviendas y se preocupan por llegar incluso donde los que viven más lejos. Van directamente al campo, lo que les permite conocer los principales requerimientos de la población y tomar contacto con las autoridades locales para solicitarles el permiso de operación. Ya establecidos, atienden todo tipo de actividades de los clientes, habitantes rurales no agrícolas, listando al detalle los préstamos por tipo de actividad. Los usuarios son organizados en grupos, a fin de que asuman solidariamente la responsabilidad del repago de los préstamos obtenidos, que representan montos tan pequeños que parecen imposibles para la banca formal.

El temor de algunos líderes locales de perder su estatus y la fuerza de algunas costumbres, sobre todo referidas a las mujeres –que están obligadas a aportar una dote y, cuando están casadas, tienen prohibido conversar con desconocidos y realizar transacciones financieras sin el permiso de sus esposos–, se constituyeron en los principales obstáculos. Por ello, mención aparte merece el hecho de que la clientela de Grameen esté constituida casi exclusivamente por mujeres.

Al cabo de más de treinta años de implementado, el modelo Grameen ha sido reconocido a nivel mundial.

Diversos argumentos han jugado a favor: la mujer recibe el préstamo con mucho cuidado y aporta su habilidad para utilizar el dinero con visión de largo plazo, tratando de beneficiar a sus dependientes. En ese sentido, las madres han demostrado ser las que generan los mayores beneficios no solo en términos económicos sino en el ingreso y bienestar de sus hijos e hijas, en su alimentación, educación y salud.[6] Y en términos de los resultados contables reportados, la tasa de morosidad de Grameen es inferior a 5%. Ya en 1992, más de 95% de sus clientes eran mujeres; esa proporción se ha mantenido e incluso crecido a lo largo de los años, lo cual las muestra como buenas pagadoras.

Al cabo de más de treinta años de implementado, el modelo Grameen ha sido reconocido a nivel mundial. Prácticamente, existe al menos un Grameen en cada país en desarrollo, e incluso en Estados Unidos.

¿Es posible adaptar este modelo a cualquier contexto nacional? Yunus considera que sí, en tanto es un método para acercar los servicios crediticios a los pobres:

La cultura de la pobreza, esa prisión donde la sociedad encierra a la gente, trasciende la diferencia de lenguas, razas y tradiciones […] el microcrédito puede tener aplicación casi universal […] el crédito es una herramienta universal que desbloquea las capacidades humanas […] el éxito del modelo Grameen no se sustenta exclusivamente en la cultura de Bangladesh. […] La cultura bancaria fue transformada para siempre.[7]

En la actualidad, el modelo goza también del reconocimiento de la comunidad internacional. Instituciones de cooperación internacional –por ejemplo el BID–, así como ONG internacionales –como FINCA Internacional– lo aplican en países en desarrollo.

La pobreza y la extrema pobreza, y el microcrédito

Al saber que se le había otorgado el Nobel, Yunus manifestó: «La pobreza en el mundo es una creación artificial. No es parte de la civilización humana y podemos cambiar la situación. Lo único que debemos hacer es rediseñar nuestra instituciones y políticas, y no habrá personas que sufran de pobreza».[8]

Este reconocimiento a Yunus ha puesto sobre el tapete la relevancia del microcrédito en tanto negocio y como vehículo para resolver la pobreza y la pobreza extrema en países en desarrollo. Es innegable que el microcrédito ha permitido a los pobres acceder a un beneficio que de otro modo no habrían obtenido, y con ello desarrollar actividades que no habrían podido realizar y alcanzar mayores ingresos.

Sin embargo, el primer punto que se debe analizar es la potencia del microcrédito para erradicar la pobreza. Al respecto, dos consideraciones: en la medida en que la principal causa de la pobreza no es la falta de acceso al crédito –al menos esto no está comprobado

6 Véase al respecto Yunus, ob. cit., pp. 7-10.

7 Yunus, ob. cit., p. 224.

8 Kliksberg, B. *Aprendiendo de Yunus*. Disponible en <www.iadb.org/Etica/Documentos/kli_apren.doc>, consulta hecha en Enero 2007.

Es posible que sus clientes se beneficien, pero en algún lado de la sociedad se siguen generando más pobres, de modo que el balance neto aún es incierto.

empíricamente–, tampoco se puede esperar que el problema se resuelva sobre la base del acceso al microcrédito. La otra consideración es empírica: luego de más de veinte años de funcionamiento del Grameen Bank, la pobreza y la pobreza extrema en Bangladesh siguen siendo muy altas en términos agregados. Es posible que sus clientes se beneficien, pero en algún lado de la sociedad se siguen generando más pobres, de modo que el balance neto aún es incierto. Determinantes no financieros de la pobreza –por ejemplo, problemas relativos a la seguridad alimentaria y al acceso a servicios públicos básicos como educación, salud, vivienda y comunicaciones– pueden ser tan o más poderosos, y entonces urge aplicar políticas que ataquen esos factores. Por otra parte, aunque esta no parece ser la causa principal, también es posible que existan filtraciones: diversos estudios empíricos muestran que las instituciones de microcrédito benefician principalmente a los menos pobres de los pobres, e incluyen además a personas no pobres, como parte de su estrategia institucional por minimizar los riesgos sistémicos. Este comportamiento puede limitar las posibilidades prácticas que tiene el microcrédito para reducir la pobreza.

El otro aspecto en torno al microcrédito es su rol como instrumento financiero, que ha llevado a poner sobre el tapete la discusión acerca del papel que, en última instancia, tiene el desarrollo financiero en el desarrollo económico, y por ende en el bienestar de la población, incluida la población pobre. Si el desarrollo financiero requiere un sistema financiero sostenible y completo, sus intermediarios no pueden ofrecer únicamente servicios de préstamo sino también de depósito. En ese sentido, las instituciones que ofrecen microcrédito requieren garantizar en forma sostenida la disponibilidad de recursos financieros, justamente para que la población que demanda el beneficio –pobre o no pobre– cuente con ese acceso cuantas veces lo necesite. Movilizar depósitos es la forma más segura y sostenida de contar con recursos financieros, dada la volatilidad de otros recursos, incluidas las transferencias y los préstamos blandos de los gobiernos locales y la cooperación internacional.

Pese a las objeciones de Yunus respecto a estos argumentos, la evidencia empírica muestra resultados desafiantes. Se requiere documentar y sistematizar estas cuestiones de manera representativa en términos estadísticos, justamente para servir mejor a los objetivos de erradicación de la pobreza, con los que nadie puede discrepar.

¿Nuevos conceptos en torno al modelo Grameen?

Dos aspectos finales: sorprende que los detractores de siempre –en especial los banqueros comerciales y estatales de los que tanto se quejó Yunus desde sus años de profesor universitario– sean hoy, a escala mundial, los más entusiastas defensores del modelo. Las explicaciones pueden ser múltiples.

Por último, sobre los conceptos recientemente asociados al modelo Grameen, en su discurso de aceptación del Nobel Yunus criticó, de manera novedosa, el concepto de empresariado maximizador de beneficios de la teoría económica convencional. A cambio, ofreció un concepto ampliado de «negocio social» en el que los empresarios no solo busquen beneficios sino que además estén interesados en «hacer el bien para las personas y en el mundo». Para ello, según su nueva teoría: «El negocio social será un nuevo tipo de empresa cuyo objeto es cambiar el mundo. Los accionistas obtendrían lo invertido, pero no sacarían dividendos de la compañía […] y los beneficios revertirían a la compañía para su expansión […] Grameen es el mejor ejemplo de negocio social».[9]

Será interesante ver cómo evoluciona este concepto en términos teóricos, y en qué forma se pueden entender la microeconomía del negocio social y los determinantes de las decisiones económicas óptimas en términos de equilibrio parcial y general. De ello dependerá la pertinencia del modelo para el diseño de propuestas mejoradas de política económica efectivas, que permitan erradicar la pobreza de manera sostenida y definitiva utilizando tanto el microcrédito como otros instrumentos complementarios eficientes. ■

9 Véase <http://es.news.yahoo.com/10122006/185/yunus-recibe-nobel-paz-proponiendo-teoria-negocio-social.html>, consulta hecha en Enero 2007.