

**Banco Interamericano de Desarrollo
Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito**



Dinero seguro

*Desarrollo de cooperativas de ahorro
y crédito eficaces en América Latina*

**Glenn D. Westley y Brian Branch
Editores**

Página en blanco a propósito

Dinero seguro

Desarrollo de cooperativas de ahorro
y crédito eficaces en América Latina

Glenn D. Westley y Brian Branch

Editores

Banco Interamericano de Desarrollo
Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

Washington, D.C.
2000

Primera edición en inglés: marzo de 2000

Primera edición en español: junio de 2000

Producido por la Sección de Publicaciones del BID. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank**

Felipe Herrera Library

Dinero seguro : desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina / Glenn D. Westley y Brian Branch, editores.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN:1886938792

1. Credit unions—Latin America. 2. Credit unions—Latin America—Management. 3. Banks and banking, Cooperative—Latin America. I. Westley, Glenn D. II. Branch, Brian. III. Inter-American Development Bank. IV. World Council of Credit Unions.

334.2 D24—dc21

Dinero seguro: desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina

© Banco Interamericano de Desarrollo

Esta publicación puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

1-877-782-7432

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

ISBN: 1886938 79 2

Agradecimientos

Los editores desean agradecer a las siguientes personas por haber aportado importantes ideas y sugerencias a la conferencia sobre la cual se basa este libro: Gloria Almeyda, Marguerite Berger, Guillermo Collich, Mark Flaming, Bernardo Guillamón, Ana María Rodríguez y Mark Wenner. El Fondo Noruego para el Desarrollo de las Microempresas suministró un generoso apoyo financiero, junto con el BID y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

La traducción y la edición estuvieron a cargo de Cynthia Gorostiaga y María Luisa Clark, respectivamente, en tanto que la Sección de Publicaciones del BID fue responsable de la coordinación editorial, diseño y producción de este libro.

Página en blanco a propósito

Prefacio

Aunque las tasas de crecimiento económico de América Latina se recuperaron significativamente del estancamiento del decenio de los ochenta, el número de personas que siguen viviendo en la pobreza se mantiene en un nivel sin precedentes de entre 180 y 200 millones.

Enfrentados a esta paradoja, los responsables de la economía de la región reconocen cada día más la necesidad de introducir políticas que creen oportunidades para la gente que menos tiene. Tales políticas consiguen no sólo altas tasas de rendimiento económico sino también un impacto favorable en la distribución del ingreso. Suministrar servicios financieros a las micro y pequeñas empresas y a los hogares de bajos recursos –que normalmente carecen de esos servicios– es un enfoque clave para asegurar el crecimiento con equidad.

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen ventajas especiales en esos mercados y tienden a prestar servicios a muchos grupos situados en el extremo más bajo de ingresos. Estas cooperativas financian alrededor de US\$ 2.600 millones a las micro y pequeñas empresas, lo que las convierte en la principal fuente de crédito para los empresarios más desprotegidos. Teniendo en cuenta que las micro y pequeñas empresas representan cerca del 40% del PIB de la región, las cooperativas de ahorro y crédito son instituciones financieras importantes aun contando sólo los servicios que brindan a este sector de la economía.

Las cooperativas de ahorro y crédito se benefician en gran medida por ser de carácter comunitario, ofreciendo servicios de depósito sencillos y accesibles a una base diversificada de clientes. Tienen además la capacidad de otorgar crédito a personas que trabajan por cuenta propia y obtener índices de recuperación de préstamos adecuados.

Pese a sus notables ventajas, en muchos países de la región, estas cooperativas registran marcadas deficiencias financieras y de política, muchas de ellas vestigios de los programas de crédito financiados por donantes que funcionaron desde los años sesenta hasta mediados de los ochenta. Esos programas tendían a socavar la movilización de depósitos locales y la calidad del crédito. Hoy, las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran ante nuevos retos por la creciente competencia de los bancos comerciales.

Todos estos temas se analizaron durante una conferencia que tuvo lugar en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington en 1998, a la cual asistieron más de 400 representantes de movimientos en favor de las cooperativas de ahorro y crédito, de organismos reguladores de instituciones financieras, de la comunidad de donantes y de centros académicos. Los participantes

compartieron experiencias relativas al fortalecimiento del papel de las cooperativas de ahorro y crédito en el crecimiento con equidad. A partir de las ideas presentadas y discutidas durante la conferencia, en este libro se examinan los principales problemas que enfrentan actualmente estas cooperativas. Se analiza lo que pueden hacer las cooperativas de ahorro y crédito, con el apoyo de los países y los donantes, para materializar su potencial como instituciones financieras eficaces.

El desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito puede reforzarse mediante una movilización activa de los ahorros, una atención estricta al control de la mora en los pagos y una política de obtención y capitalización de ganancias. Hacen falta asimismo regulaciones prudenciales y supervisión para asegurar su futuro como intermediarias financieras sólidas con una participación sustancial en el mercado.

Muchas cooperativas de ahorro y crédito de América Latina continúan luchando con los problemas de gobernabilidad, que pueden socavar su fortaleza financiera y su eficacia operativa, e incluso conducir a la bancarrota. Esos problemas se producen cuando los intereses de los prestatarios (bajas tasas de interés, tolerancia de altos niveles de mora en el pago de préstamos, y debilidad de las normas de disciplina y control) superan a los intereses de los ahorristas (gestión prudente).

Los desafíos que enfrentan hoy las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina probablemente las obligarán a modernizarse y consolidarse aún más, a afinar sus ventajas intrínsecas, a mejorar los mecanismos de regulación y supervisión prudencial y a ampliar las oportunidades de aumentar su participación en los mercados de recursos bajos y medios.

Enrique V. Iglesias

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Contenido

Panorama	Consideraciones y recomendaciones para las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina <i>Glenn D. Westley y Brian Branch</i>	1
-----------------	---	---

Parte I. ¿Quién necesita una cooperativa de ahorro y crédito?

Capítulo 1.	Aquí viene la banca comercial <i>Beatriz Marulanda</i>	39
Capítulo 2.	Pertinencia y desafíos actuales de las cooperativas de ahorro y crédito <i>Carlos E. Cuevas</i>	55

Parte II. Rehabilitación de las cooperativas de ahorro y crédito

Capítulo 3.	Morosidad y rentabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito <i>Glenn D. Westley y Sherrill Shaffer</i>	71
Capítulo 4.	La cooperativa de ahorro y crédito modelo para el siglo XXI <i>David C. Richardson</i>	105
Capítulo 5.	Reforma de las cooperativas de ahorro y crédito en Honduras <i>Lee Arbuckle y Dale W. Adams</i>	131
Capítulo 6.	Enseñanzas recogidas de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Ferrocarriles de Kenya <i>Michael O'Donnell</i>	149

Parte III. Regulación y supervisión

Capítulo 7.	Regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito <i>Jeffrey Poyo</i>	159
Capítulo 8.	La experiencia de Bolivia en la regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito <i>Jacques Trigo</i>	187
Capítulo 9.	Supervisión de las sociedades de ahorro y préstamo: la experiencia de México <i>Alejandro Vargas Durán</i>	209
Capítulo 10.	Supervisión delegada en un sistema completo de disciplina financiera <i>Helmut Pabst</i>	221

Parte IV. Gobernabilidad

- Capítulo 11. Cómo superar los problemas de gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito
Brian Branch y Christopher Baker 233

Parte V. Consolidación

- Capítulo 12. Formación de bancos cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito en la Argentina
Carlos Heller 261
- Capítulo 13. Sucursales y redes: una alternativa a los bancos cooperativos en Guatemala
Síncrito Cifuentes 275

Parte VI. Comentario

- Capítulo 14. Comentario y perspectiva
Robert Peck Christen 291
- Datos de los autores** 305

Consideraciones y recomendaciones para las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina

Glenn D. Westley y Brian Branch

Los trabajos y la conferencia que llevaron a este libro reflejan una nueva corriente de pensamiento sobre el papel de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina, corriente que se ha producido como reacción a décadas previas de estancamiento de estas cooperativas en la región, seguido más recientemente por un resurgimiento en el número de socios y un crecimiento en los ahorros. Si bien no se pueden dejar de admirar los propósitos sociales genuinos de promover la autoayuda y asistir a los pobres, que fueron los principios que guiaron la creación de tantas cooperativas de ahorro y crédito en la región en los años cincuenta, sesenta y setenta, ahora se ve con claridad que el no haber creado al mismo tiempo instituciones financieramente sólidas y sostenibles fue una falla clave. Y también hay consenso en cuanto a que los donantes y los gobiernos, que apuntalaron a tantas de estas cooperativas con programas de crédito subvencionado y dirigido, también tuvieron un papel importante en desviar a las cooperativas de ahorro y crédito del camino que las habría llevado a convertirse en intermediarias eficientes y sostenibles.

Al agotarse los fondos y subsidios de donantes a partir de mediados de los años ochenta y con la intensificación de la competencia por parte de bancos comerciales en los años noventa, especialmente en el crédito para el consumo, muchas cooperativas de ahorro y crédito de la región se hallaron ante una profunda crisis¹. La incursión de los bancos en ese campo ha sido resultado directo de las reformas de liberalización financiera en América Latina durante esta década, que han alimentado la competencia y empujado a bancos y otras intermediarias a ofrecer servicios a personas de ingresos medianos y bajos que tradicionalmente eran clientes casi exclusivos de las cooperativas de ahorro y crédito. Aunque muchas más cooperativas de ahorro y crédito sin lugar a dudas entrarán en crisis cuando se enfrenten ante esta competencia creciente, las mis-

¹ Véase el capítulo de Marulanda, que trata sobre el nuevo ímpetu de los bancos comerciales en el campo de los préstamos para el consumo, frecuentemente en competencia directa con las cooperativas de ahorro y crédito.

mas fuerzas competitivas también han provocado una mayor disciplina financiera e innovación en materia de servicios entre las cooperativas progresistas, lo que a su vez ha contribuido a generar un nuevo aumento en el ahorro y en el número de socios de las cooperativas desde 1994.

Por lo tanto, este nuevo entorno de mayor competencia y gran reducción de fondos oficiales plantea al mismo tiempo desafíos y oportunidades. Al hacer frente a este nuevo entorno, los movimientos cooperativos latinoamericanos tendrán que vérselas con cuatro cuestiones claves: rehabilitación, regulación y supervisión, gobernabilidad y consolidación. En este libro se exploran estas cuestiones y se presentan nuevas ideas sobre el modo en que las cooperativas de ahorro y crédito pueden competir con eficacia en mercados financieros modernos sin dejar de lado su misión social. El presente capítulo, en particular, reseña lo que creemos son las principales conclusiones y recomendaciones que se pueden sacar en estas cuatro esferas.

Importancia de las cooperativas de ahorro y crédito

Creemos que las cooperativas de ahorro y crédito son importantes en América Latina por tres razones principales. En primer lugar, son en gran medida la fuente de crédito semiformal o formal más importante para las microempresas, las cuales a su vez constituyen un componente de considerable magnitud dentro de la economía de la región. Los bancos comerciales, las financieras y las organizaciones no gubernamentales (ONG) proporcionan un total de aproximadamente US\$800 millones en préstamos a las microempresas de América Latina, en tanto las cooperativas de ahorro y crédito tienen una cartera de US\$2.600 millones con el mismo grupo (Westley 2000), lo que las convierte de lejos en la principal fuente del crédito de instituciones financieras a las microempresas de la región². Como señalan Westley y Shaffer (capítulo 3), las microempresas en América Latina generan aproximadamente el 50% del empleo y el 20% del producto interno bruto (PIB), mientras que las pequeñas y microempresas en conjunto generan alrededor del 40% del PIB. Los mismos autores sostienen que, dada la magnitud de estos porcentajes, una mejora en los servicios de intermediación financiera a los sectores de las pequeñas y microempresas —que en la actualidad están bastante subatendidos— podría producir aumentos de considerable importancia macroeconómica en el empleo y el crecimiento de la región.

² En vista de esto, es curioso en verdad que las cooperativas de ahorro y crédito reciban tan poca atención en la mayoría de las conferencias y en los documentos escritos sobre microfinanciamiento y relativamente poca cantidad de los fondos de donantes para asistencia técnica, mientras que los bancos y las ONG reciben la mayor parte de la atención y de los fondos.

En cuanto al segundo motivo, las cooperativas de ahorro y crédito poseen un enorme potencial de expansión y crecimiento. Los préstamos que otorgan las cooperativas de ahorro y crédito y los depósitos que reciben constituyen tan sólo de 1% a 3% del total de préstamos y depósitos del sistema bancario en la mayoría de los países latinoamericanos, frente a un 10% a 20% en varios países industrializados. Esto indica que los movimientos de cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanos todavía están gravemente atrofiados. En varios capítulos de este libro se demuestra que las cooperativas pueden expandirse y crecer de manera rápida y sostenible si actúan como empresas y no como entidades benéficas.

Tercero, las cooperativas de ahorro y crédito llegan a grandes cantidades de personas de muy bajos recursos. Cuevas (capítulo 2) señala que, aun cuando no están orientadas exclusivamente a prestar servicios a este grupo de población, con frecuencia sirven a un mayor número de pobres, por ejemplo, que los bancos comunales cuyos clientes por lo común son todos pobres. Esto se debe a que las cooperativas de ahorro y crédito generalmente son mucho más grandes que los bancos comunales, lo que a su vez se debe a las grandes cantidades de depósitos que movilizan; en contraste, los bancos comunales financian sus operaciones crediticias con gran dependencia de los escasos fondos de donantes.

Rehabilitación

En América Latina, las cooperativas de ahorro y crédito no fueron establecidas inicialmente por banqueros que querían crear instituciones financieras sólidas y sostenibles, sino por otro tipo de personas, tales como sacerdotes católicos o voluntarios del Cuerpo de Paz, cuyo propósito era ayudar a los pobres. Por lo común las cooperativas de ahorro y crédito fueron impulsadas por propósitos sociales. En general carecían de administración profesional, eran débiles en cuanto a recuperación de préstamos y a retener utilidades para una expansión futura y mantenían muy bajas las tasas de interés sobre los préstamos con el fin de beneficiar a los socios prestatarios. Las bajas tasas de interés sobre los préstamos significaban que las tasas sobre los depósitos también se mantenían normalmente bajas, pero como se disponía de fondos considerables provenientes de donaciones y préstamos blandos, muchas cooperativas de ahorro y crédito crecieron rápidamente pese a la falta de movilización de depósitos, recuperaciones de préstamos y excedentes no distribuidos.

Con la eliminación de la mayor parte de estos fondos de donantes en los años ochenta y noventa, las cooperativas de ahorro y crédito de toda América Latina entraron en un período de crisis y de oportunidad. En los casos en que las cooperativas de ahorro y crédito han reanudado un crecimiento vigoroso y logrado por lo menos alguna medida considerable de solidez financiera, lo han

hecho principalmente mediante una agresiva campaña de movilización de ahorros, combinada con una atención más estricta al control de la morosidad y a una política de generación y capitalización de excedentes.

Evidencia empírica formal

Westley y Shaffer (capítulo 3) sostienen que si bien una fructífera movilización de depósitos es en gran medida cuestión de fijar precios adecuados, la morosidad y la rentabilidad son asuntos más complejos y por lo tanto fueron seleccionados como los puntos centrales de su investigación empírica. Es importante retener los excedentes, que las cooperativas pueden utilizar como medio para expandirse o como margen de protección al cual recurrir en tiempos difíciles. La morosidad, con frecuencia la principal causa de descapitalización e insolvencia de cooperativas de ahorro y crédito, es considerada el aniquilador número uno de estas instituciones en América Latina.

Westley y Shaffer examinan 55 cooperativas de ahorro y crédito de Bolivia, Guatemala y Honduras; analizan las que tienen los índices más altos y más bajos de morosidad y los niveles más altos y más bajos de rentabilidad de manera similar a la que los investigadores de salud estudian a las personas con enfermedades cardíacas y sin ellas. Mediante investigación estadística se ha probado que los individuos con presión arterial alta, quienes fuman, los que tienen niveles altos de colesterol o quienes no hacen ejercicio tienen mayores probabilidades de sufrir ataques cardíacos. Del mismo modo, Westley y Shaffer seleccionan entre las cooperativas de ahorro y crédito más saludables y más enfermas y examinan cuáles son las diferencias en sus características. Luego, por medio de un modelo estadístico, cuantifican el impacto de las características en los resultados, es decir, en los índices de morosidad y la rentabilidad.

Morosidad

Westley y Shaffer hallan que los índices de morosidad dependen fuertemente de las variables relativas a las políticas de las cooperativas de ahorro y crédito, en particular las que afectan a los incentivos que los prestatarios tienen para amortizar sus préstamos. Afortunadamente, esto significa que las cooperativas tienen un amplio margen para motivar a los clientes prestatarios a que escojan no incurrir en incumplimiento. En el cuadro siguiente se observan las variables más importantes que se halló que afectaban significativamente los índices de morosidad.

Variable	Cambio	Impacto en el índice de morosidad (Puntos porcentuales)
Tasa real de depósitos	+10% puntos	-3
Tasa real de préstamos	+10% puntos	-4
Porcentaje de préstamos con garantía	+20% puntos	-1,5 a -2
Rendimiento sobre activos con rezago de 1 año ^a	+0,10	-3
Razón salarial ^b	+0,5	-3 a -5

^a El rendimiento sobre activos rezagado varía de -0,30 a 0,11.

^b La razón salarial varía de 0,27 a 1,68.

El cuadro muestra que los cambios de magnitud razonable se asocian con cambios importantes en la tasa de morosidad.

Los tipos reales de depósitos más altos motivan niveles más altos de amortización, porque los prestatarios no quieren perder el acceso a un servicio de ahorros que ahora es más valioso. Además, los tipos reales de depósito más elevados tienen como resultado una mayor movilización de depósitos, menor racionamiento de préstamos y, en consecuencia, una mayor probabilidad de que los prestatarios obtengan futuros préstamos, con el resultado de que los prestatarios se muestran más inclinados a amortizar los préstamos actuales³.

Los *tipos reales de préstamos* también aumentan la amortización de los préstamos porque reducen el racionamiento del crédito y la cultura del otorgamiento de préstamos vinculados, el favoritismo y hasta la corrupción, que prospera cuando los tipos de interés sobre los préstamos son bajos, todo lo cual tiene como resultado una selección de préstamos más deficiente y esfuerzos de cobro menos contundentes, lo que a su vez produce índices más elevados de morosidad. MORTMOVE significa la proporción de la cartera de préstamos respaldada por bienes muebles o inmuebles como garantía. Estas garantías representan una amenaza adicional a los activos de los prestatarios y por lo tanto estimulan la amortización de los préstamos.

La RSA (rentabilidad sobre los activos) del año anterior es una medida de la solidez financiera de una cooperativa de ahorro y crédito que puede observarse en el presente año. Los incentivos que tienen los prestatarios para amortizar sus préstamos disminuyen en gran medida si creen que la cooperativa no existirá en el futuro o que sólo existirá con una capacidad menoscabada (por

³ Con frecuencia los tipos de interés se miden en términos reales con el fin de ajustarlos (es decir, registrarlos en cifras netas) según el efecto de la inflación general de precios. Por ejemplo, un tipo de interés sobre depósitos del 12% con una inflación de 5% rinde aproximadamente el mismo tipo de interés real sobre depósitos del 7% que un tipo de interés sobre depósitos de 22% con una inflación de 15%.

ejemplo, con limitada disponibilidad de crédito). Si bien la RSA no es una variable de política en sí misma, se ve fuertemente influenciada por un conjunto de variables de políticas que se consideran aquí.

Los *salarios relativos*, es decir el coeficiente entre el salario promedio de la cooperativa de ahorro y crédito y el salario promedio del sector financiero en general, tienen una importante repercusión en el índice de morosidad que proviene del hecho de que un gran problema de las cooperativas de ahorro y crédito de América Latina es que los niveles salariales que pagan suelen ser bajos debido a que los socios insisten en que las autoridades de las cooperativas de ahorro y crédito no ganen más que los socios mismos, quienes con frecuencia tienen niveles bajos de ingreso. Cuando los salarios que pagan las cooperativas de ahorro y crédito son bajos en relación con los que paga el sector financiero en general, se hace difícil atraer y retener profesionales calificados, generándose mucha movilización y desestímulo entre el personal, todo lo cual lleva a una selección deficiente de préstamos, a débiles esfuerzos de recuperación y, en consecuencia, a índices de morosidad más elevados.

Como también se ve en el cuadro anterior, al realizar cambios de magnitud bastante razonables en cada una de estas variables se puede producir un impacto observable en los índices de morosidad. Por ejemplo, al aumentar los tipos reales de depósito en 10 puntos porcentuales (por ejemplo, de -5% a +5%), se reduce el índice de morosidad en aproximadamente tres puntos porcentuales (por ejemplo, de 20% a 17%). Si bien 10 puntos porcentuales pueden parecer mucho, no lo son en el contexto de la muestra de datos de Westley y Shaffer, en la cual algunas cooperativas de ahorro y crédito tienen tasas reales de depósito sumamente negativas. El impacto en la morosidad es particularmente grande si algunas de estas variables se cambian de forma simultánea, como tratan de hacerlo los programas de rehabilitación de cooperativas de ahorro y crédito. Además de las variables que se presentan en el cuadro anterior, se halló también que la firmeza de los esfuerzos de cobranza era importante en el aumento de las tasas de amortización; el estudio tuvo dos medidas indirectas o de aproximación de este factor, que son sumamente significativas y también tienen repercusiones de importancia cuantitativa en los índices de morosidad de las cooperativas de ahorro y crédito.

Rentabilidad

Los índices de morosidad ascienden a un promedio de casi 20% en la muestra de Westley y Shaffer y llegan a casi 50% en algunas cooperativas, de manera que la morosidad es importante para determinar los niveles de rentabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito. Por lo tanto, no es de sorprender que muchas de las variables que según se halló afectaban la morosidad también tenían un impacto en la rentabilidad. No obstante, a veces la dirección de los efectos puede

ser sorprendente, como lo revelaron las funciones estimadas de utilidades translog.

Uno de los hallazgos más coherentes y significativos fue que las tasas salariales más elevadas en las cooperativas de ahorro y crédito se relacionaron con ganancias más elevadas para las cooperativas. La posible explicación de esto es que las tasas más elevadas de salarios producen niveles más bajos de morosidad (como se trató anteriormente) y es posible que también produzcan una mejor gestión financiera, reducción de los costos de capacitar a nuevos empleados y de otros costos relacionados con los cambios de empleados, y aumentos generales de la productividad laboral. Es probable que estos efectos positivos en las ganancias sean particularmente fuertes en las cooperativas de ahorro y crédito puesto que en estas instituciones los niveles salariales se mantienen particularmente bajos. En realidad, Westley y Shaffer encuentran que estos efectos positivos son más que suficientes para contrarrestar el aumento de la masa salarial que resulta directamente de los niveles más elevados de salarios.

En forma análoga, estos autores hallan que con frecuencia tasas reales más elevadas de depósitos se relacionan con ganancias reales más elevadas. Esto probablemente refleja el resultado anterior de que tasas reales más elevadas de depósitos motivan una mayor amortización de préstamos, siendo el efecto de la amortización lo suficientemente fuerte como para contrarrestar el aumento de costos que resulta directamente de dichas tasas más elevadas. Las tasas reales más elevadas de préstamos también llevan a ganancias reales más elevadas, como cabría esperar ya que tasas reales más elevadas de préstamos se relacionan con índices más bajos de morosidad, efecto que refuerza el impacto directo positivo que las tasas reales de préstamos más elevadas tienen en los ingresos brutos reales de las cooperativas de ahorro y crédito y, por lo tanto, en las utilidades.

Resultado general

Las observaciones de Westley y Shaffer respaldan la conclusión general de que las cooperativas de ahorro y crédito pueden reducir en gran medida los índices de morosidad y aumentar los niveles de rentabilidad cambiando políticas sobre las cuales tienen control inmediato. Entre estas políticas figuran las de tasas de interés sobre préstamos y sobre depósitos y las salariales, así como los requisitos en cuanto a garantías de préstamos y la firmeza de las medidas de cobro.

Estudios de caso

Richardson (capítulo 4), Arbuckle y Adams (capítulo 5) y O'Donnell (capítulo 6) presentan estudios de caso de exitosas medidas de rehabilitación de las cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala, Honduras y Kenya. En esos capítulos

se abordan e ilustran estrategias importantes que deben realizarse para rehabilitar a las cooperativas de ahorro y crédito y forjar instituciones financieras sostenibles y competitivas. Richardson, conocido por su labor ejemplar en la rehabilitación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito guatemalteco a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, profundiza en lo que se debe y no se debe hacer para rehabilitar las cooperativas de ahorro y crédito. Prescribe además las maneras de evitar los “siete pecados capitales de las cooperativas de ahorro y crédito”. Estos pecados pueden resumirse como sigue:

1. *Dependencia externa.* Las cooperativas de ahorro y crédito deberían depender lo menos posible, o nada, de donantes o gobiernos como proveedores de fondos, concentrándose más bien en la movilización de depósitos. El contar con fuentes externas de financiamiento reduce la movilización de depósitos y crea una dependencia poco saludable de programas externos que un buen día pueden reducirse o eliminarse, con lo cual se pone en peligro la sostenibilidad a largo plazo de las cooperativas. El financiamiento externo con frecuencia también ha socavado la calidad de las carteras de préstamos de las cooperativas de ahorro y crédito, debido a que los donantes con frecuencia especifican que sus fondos se dediquen a ciertas actividades o sectores favoritos, independientemente del riesgo, y porque los socios de las cooperativas de ahorro y crédito a menudo ven los programas de créditos de donantes como cuasidonaciones que en realidad no tienen por qué ser amortizadas. Al depender de los fondos de programas externos también se fomenta en las cooperativas de ahorro y crédito una cultura y una práctica de buscar los favores de los donantes en lugar de proporcionar buenos servicios a los depositantes, con lo cual se socava una administración eficiente y orientada al cliente. Por otra parte, el endeudamiento externo de las cooperativas de ahorro y crédito rompe el equilibrio natural entre ahorristas netos y prestatarios netos, provocando muchas veces que la cooperativa se vea dominada por los prestatarios y tienda a ofrecer tasas de interés bajas sobre depósitos y sea negligente tanto en el cobro de préstamos como en la aplicación de controles prudenciales. Finalmente, es preciso hacer hincapié en la movilización de depósitos porque un servicio de depósitos líquidos es un servicio financiero importante por derecho propio y debe ocupar un lugar prominente entre los productos que ofrecen las cooperativas de ahorro y crédito.

2. *Información financiera confusa.* Si una cooperativa de ahorro y crédito ha de ser administrada adecuadamente, los gerentes y directores deben contar con balances y estados de resultados genuinos, libres de trucos contables engañosos como valores de activos inflados o gastos operativos que se difieren o amortizan con el tiempo.

3. *Productos y servicios no competitivos.* Las tasas sobre los depósitos deben ser competitivas de modo que la cooperativa pueda atraer ahorros y crecer. Es

preciso fijar las tasas de interés sobre los préstamos lo suficientemente elevadas como para que la cooperativa pueda obtener ganancias y capitalizarlas, y así crear una base de capital adecuada.

4. *Imagen pública deslucida.* Muchas cooperativas de ahorro y crédito tienen una gran necesidad de mejorar instalaciones físicas, instituir un código de vestimenta profesional y emprender campañas de promoción y mercadeo.

5. *Operaciones financieras indisciplinadas.* Las cooperativas de ahorro y crédito deben observar disciplina y efectuar una buena gestión en cinco campos clave: control de la morosidad, reservas para préstamos incobrables, suficiencia de capital institucional, mantenimiento de reservas de liquidez adecuadas y gestión de activos-pasivos.

6. *Análisis de préstamos con un método único.* Las cooperativas de ahorro y crédito no deberían otorgar préstamos a todos los socios como un "derecho" ni deberían fijar el monto del préstamo como un simple múltiplo del monto de las aportaciones del socio (por ejemplo, la proporción tradicional de 3:1 de préstamo a aportación). En lugar de ello, las cooperativas deben basar la decisión de otorgar un préstamo y su monto en la capacidad y la disposición del prestatario de amortizar el préstamo, supervisando adecuadamente el proceso y haciendo cumplir estrictamente el cobro.

7. *Filosofía social por encima del sentido común empresarial.* Una cooperativa de ahorro y crédito que no es financieramente sólida no puede ayudar eficazmente a los pobres. Por lo tanto, debe ser manejada primero como una empresa y no como una institución de bienestar social.

Hay además por lo menos otros tres enfoques importantes a la rehabilitación que pueden deducirse de estos tres estudios de caso:

- *Enfoque de abajo hacia arriba.* Este enfoque fue enunciado por Arbuckle y Adams (capítulo 5) y se emplea en los tres casos. Sostiene que es mejor comenzar fortaleciendo directamente las cooperativas de ahorro y crédito individuales, no la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito (como se ha hecho con frecuencia en el pasado). Esto se debe a que el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito y de sus actividades de intermediación constituye realmente la meta principal y a que, en el pasado, cuando el programa de rehabilitación trataba de fortalecer a las cooperativas por medio de la federación, ésta se convertía más en un obstáculo que en un medio facilitador. A menudo, una vez que las cooperativas de ahorro y crédito han sido fortalecidas infunden nuevo vigor a la federación, de la cual son propietarias. Es frecuente que las cooperativas exijan a la federación los servicios que son de mayor interés para ellas, que la federación puede proporcionar y cobrar, de

modo que ésta pueda sostenerse. Entre los servicios pueden figurar, por ejemplo, capacitación, asistencia técnica y el suministro de un mecanismo central de liquidez.

- *Fondos de estabilización.* Esta herramienta puede utilizarse en programas de rehabilitación, suscribiéndose anualmente un contrato con cada cooperativa de ahorro y crédito individual que está siendo rehabilitada. Dicho contrato promete otorgar un subsidio o préstamo sin interés a la cooperativa si ésta cumple con las metas anuales estipuladas. Por lo general estas metas comprenden aspectos tales como mejorar coeficientes financieros específicos (por ejemplo, índices de morosidad, coeficientes capital/activos y coeficientes de gastos administrativos/activos), cancelar en libros los préstamos incobrables más antiguos, aumentar las provisiones, realizar cambios de personal y modificar las políticas de precios (como aumentar las tasas de interés sobre los préstamos y depósitos, así como elevar los salarios). Los fondos de estabilización con frecuencia ayudan a las cooperativas de ahorro y crédito a emprender cursos de acción no populares que de otro modo no habrían escogido. El peligro es que se conviertan en donaciones en las que no se exijan ni consigan cambios de política o de otro tipo suficientes.
- *La caja negra: ¿cómo podemos efectuar el cambio? ¿Cómo se puede persuadir a las cooperativas de ahorro y crédito que siguen las modalidades de operación tradicionales y cometen muchos de los siete pecados capitales a que cambien su manera de proceder?* Richardson presenta una receta elaborada. Describe cómo usar recursos financieros para efectuar de la mejor manera los tipos de competencias y rasgos de carácter que deberían poseer las personas para ayudar a sacudir a las cooperativas de ahorro y crédito y sacarlas de sus maneras tradicionales de actuar, así como los programas y medios prácticos que se podrían aplicar para facilitar el proceso de cambio. También examina modos de armonizar los productos y servicios que ofrecen las cooperativas de ahorro y crédito con su capacidad financiera e institucional y la necesidad de que la disciplina financiera se imponga desde varias direcciones al mismo tiempo, tanto desde adentro como desde afuera de la cooperativa.

Regulación y supervisión

Sin supervisión es casi inconcebible que las cooperativas de ahorro y crédito puedan tener un futuro a largo plazo como intermediarias financieras sólidas con una participación considerable en el mercado. Como explican Richardson (capítulo 4), Poyo (capítulo 7), Pabst (capítulo 10) y otros, la supervisión externa ayuda a las cooperativas de ahorro y crédito a mantenerse en el camino recto y

estrecho de conservar disciplina financiera y gestión prudente, algo que hoy siguen teniendo dificultades en hacer tantas cooperativas latinoamericanas. Además, Benston (1986) observa que, a diferencia de los bancos comerciales, las cooperativas de ahorro y crédito no son supervisadas por inversionistas en mercados de acciones y bonos, y por ende tienen una necesidad aún mayor de supervisión que los bancos comerciales, que sí son supervisados de esa manera. Hay unos pocos países de América Latina que ya supervisan a las cooperativas de ahorro y crédito, otros que están a punto de hacerlo y otros más que están considerando dar este paso. No obstante, en la mayoría de los países latinoamericanos no existe supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito.

La razón general que justifica supervisar a las cooperativas de ahorro y crédito es en gran medida la misma que para los bancos. Ambas instituciones reciben depósitos y se necesita supervisión para proteger a las grandes cantidades de pequeños depositantes que no tienen ni la información ni la capacidad de supervisar el comportamiento riesgoso de las instituciones financieras en las cuales pueden haber depositado una porción considerable de sus ahorros de toda la vida. Sin embargo, existen importantes diferencias institucionales entre los bancos y las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales llevan a importantes diferencias en los tipos de regulación y supervisión que son adecuados para cada uno de estos dos tipos de instituciones. Tal vez las diferencias institucionales más importantes al respecto sean que las cooperativas de ahorro y crédito tienen una estructura de propiedad y gobierno cooperativa, que a menudo son instituciones muy pequeñas y que están geográficamente menos diversificadas en términos tanto de sus bases de depósitos (fuentes de financiamiento) como de sus carteras de préstamos. Consideremos ahora algunas de las principales diferencias de regulación y supervisión entre cooperativas de ahorro y crédito y bancos.

Diferencias de regulación

Las diferencias importantes de regulación entre cooperativas de ahorro y crédito y bancos comprenden las relativas a suficiencia de capital, capital mínimo en términos nominales y operaciones permisibles, gobernabilidad, cooperativas de fines múltiples, depósitos de no socios, deuda externa y activos fijos.

Suficiencia de capital

La regulación en cuanto a suficiencia de capital es el factor más importante para limitar los riesgos que las instituciones financieras puedan asumir. Esta regulación normalmente especifica que una institución financiera debe mantener por lo menos un coeficiente mínimo de capital a activos ponderados por riesgo, y en

el caso de los bancos comerciales latinoamericanos el coeficiente mínimo por lo general se fija en alrededor de 8% a 12%. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito de América Latina hay por lo menos tres distintas escuelas de pensamiento —y no existe consenso claro sobre ello— en cuanto a cómo tratar el capital social y fijar coeficientes de suficiencia de capital: el método empleado en Bolivia, un método que sugiere Poyo (capítulo 7) y el método del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, del inglés World Council of Credit Unions). Los tres métodos coinciden en que, para fines de satisfacer el requisito de suficiencia de capital, el capital institucional, que consiste en reservas de la cooperativa más excedentes no distribuidos, debe considerarse parte del capital. El capital institucional constituye recursos de largo plazo libremente disponibles que pueden utilizarse para proteger los depósitos de los socios o hacer frente a emergencias y, en consecuencia, claramente puede clasificarse como capital para fines de satisfacer el requisito de suficiencia de capital.

Donde los tres métodos no concuerdan es en si las aportaciones de los socios deben ser tratadas como capital o no. Las cooperativas de ahorro y crédito por lo general están obligadas a devolver el valor total de las aportaciones de un socio a cualquiera de éstos que decida retirarse de la cooperativa. Supongamos entonces que vamos a contar las aportaciones como capital y consideremos, por ejemplo, una cooperativa de ahorro y crédito cuyo capital consta en su mayor parte de aportaciones. Si un shock adverso hiciera que las finanzas de la cooperativa parecieran muy inestables, generándose un repentino éxodo de socios, la cooperativa se descapitalizaría rápidamente. Además, la cooperativa no tendría su margen de protección de capital precisamente en los momentos en que más lo necesita para hacer frente al shock. Por el contrario, una empresa accionaria no tiene este problema porque no se ha comprometido a reembolsar las acciones de sus socios. En lugar de ello, los propietarios que deseen vender sus acciones deben venderlas a otras partes interesadas, dejando intacto el margen de capital de la empresa y disponible para responder a emergencias.

El método del WOCCU para las aportaciones es el más simple: sencillamente no las cuenta como capital (Richardson, capítulo 4). En lugar de ello, el WOCCU sugiere que las cooperativas de ahorro y crédito mantengan un coeficiente de capital institucional a activos de por lo menos 10%. Las superintendencias que apenas están comenzando a supervisar a cooperativas de ahorro y crédito por lo general tendrán que permitirles que dediquen varios años a generar y capitalizar suficientes excedentes para llegar a este nivel de capital institucional. Sin embargo, una vez allí, las cooperativas tendrán un margen de protección considerable para proteger tanto los depósitos como las aportaciones de los socios, para responder a emergencias y para financiar el crecimiento a largo plazo. De ahí que este enfoque, que es similar al que se emplea en Estados Unidos, parezca sencillo, realizable y, de muchas maneras, bastante satisfactorio.

Los otros dos métodos para definir coeficientes de suficiencia de capital consideran las aportaciones plenamente como capital, agregándolas al capital institucional para derivar el capital total, pero modifican las reglas estándares de las cooperativas de ahorro y crédito sobre la devolución de las aportaciones de los socios que se retiran. Poyo (capítulo 7) sugiere que las cooperativas de ahorro y crédito computen regularmente el valor actual en libros de las aportaciones (valor neto de los activos) y creen un mercado secundario en el cual los socios que se retiran venderían sus aportaciones a este valor a los nuevos socios que ingresan a la cooperativa. Las cooperativas de ahorro y crédito ya no devolverían el valor de las aportaciones a los socios sino que actuarían solamente para facilitar de este modo su transferencia. En el marco de estas reglas, las aportaciones de las cooperativas se convertirían en algo similar a las acciones de las empresas de capital accionario y claramente deberían contarse como capital.

Las regulaciones de las cooperativas de ahorro y crédito bolivianas dejan la obligación del reembolso de aportaciones a la cooperativa, pero suspenden los derechos de los socios al reembolso cuandoquiera que ocurra alguna de las tres situaciones siguientes: el coeficiente de suficiencia de capital de la cooperativa está por debajo del límite mínimo estipulado por ley, la cooperativa tiene pérdidas actuales o acumulativas o el valor de todas las aportaciones es menos del 90% de su valor al inicio del ejercicio económico (es decir, no se puede retirar más de un 10% de las aportaciones en un año dado a no ser que se asocien nuevos miembros). En consecuencia, las regulaciones bolivianas permiten a los socios rescatar acciones de la cooperativa de ahorro y crédito en algunas ocasiones pero no en otras, dependiendo de las circunstancias. Sin embargo, estas regulaciones aseguran que los rescates de los socios nunca socaven una base mínima de fondos de largo plazo, ya que los rescates cesan cuando el capital de la cooperativa cae por debajo del porcentaje mínimo especificado de activos.

Los enfoques de Poyo y de Bolivia a la suficiencia de capital tienen dos problemas potencialmente graves, pero también una posible ventaja con respecto al enfoque del WOCCU. Es por eso que la elección entre este enfoque y cualquiera de los otros dos no es bien definida y depende, por lo menos en cierta medida, de las circunstancias locales.

El primer problema con los enfoques de Poyo y de Bolivia es que podrían dejar a los socios trabados en cooperativas de ahorro y crédito y dejar allí cautivo su capital durante muchos años. Esto podría constituir un problema considerable con la propuesta de Poyo en zonas cuya población está en disminución, que podrían ser muchas zonas rurales, donde las cooperativas de ahorro y crédito tienen una presencia especialmente sólida en muchos países. Es posible que los socios que desean mudarse de la zona no puedan hallar personas que quieran ingresar como socios a quienes podrían venderles sus aportaciones, con lo cual se llevaría a la creación de grandes cantidades de riqueza congelada en

muchas partes de las áreas rurales. La creación de un capital cautivo de esta manera podría también constituir un problema con el enfoque boliviano para los socios de cooperativas de ahorro y crédito que apenas cumplen el requisito de suficiencia de capital (y, por lo tanto, podrían seguir operando pero no podrían reembolsar muchas aportaciones), que de continuo no logran ser lucrativas o que tienen tasas sumamente elevadas de deserción⁴.

El segundo problema con los enfoques de Poyo y de Bolivia al rescate de aportaciones es que el capital de los socios podría verse diezmado o totalmente perdido durante un período de meses o años, sin poder los socios rescatar sus aportaciones como podrían hacerlo en el marco de las reglas de rescate estándar empleadas en el enfoque del WOCCU. Si la cooperativa está mal administrada pero los socios no pueden rescatar sus aportaciones en el marco de las reglas de Poyo o de Bolivia, no cuentan con un mecanismo eficaz de salida cuando la cooperativa empieza a volverse insolvente y sus aportaciones empiezan a perder mucho o todo su valor⁵.

Estos dos problemas, paradójicamente, también son la fuente de una ventaja potencial. La amenaza de que los socios pierdan sus aportaciones o las tengan cautivas por un largo período aumenta los incentivos para que los socios adopten una función más activa en las políticas y el gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito y, en especial, se conviertan en grandes defensores de la gestión prudente. La creación de un mercado secundario, como sugiere Poyo, en el cual el valor actual de las aportaciones de los socios se publique periódicamente, refuerza aún más los incentivos para la administración prudente, poniendo en claro en una cifra única las pérdidas relacionadas con la gestión imprudente.

Por otra parte, el enfoque del WOCCU a la suficiencia de capital también puede proporcionar incentivos a la buena gobernabilidad y la gestión financiera prudente, que podrían ser más débiles o más fuertes que las proporcionadas por los otros dos enfoques, dependiendo de las circunstancias. El enfoque del WOCCU podría generar incentivos a la buena gobernabilidad dado que en muchos países latinoamericanos hoy en día la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito están lejos de alcanzar el coeficiente del 10% de capital institucional a activos que se requiere. Una amenaza verosímil de multas por

⁴ En la medida en que la superintendencia liquida o fusiona dichas cooperativas de ahorro y crédito, algo que puede ocurrir particularmente en virtud de las dos últimas condiciones, con el tiempo podrían liberarse las aportaciones cautivas de los socios.

⁵ Nuevamente, la intervención oportuna de la superintendencia podría rescatar algo del valor para los accionistas. Sin embargo, no se debe contar demasiado con esto dado el número de superintendencias en América Latina y en otros lugares que no han intervenido a tiempo en bancos comerciales mucho más grandes para salvar el capital de ningún accionista.

parte de la superintendencia (ejemplo, multas monetarias, intervención o cierre) para todas las cooperativas de ahorro y crédito que no cumplan con esta norma en un período de tiempo especificado podría motivar a las cooperativas a que mejoren su gestión prudencial y su eficiencia, a fin de generar y capitalizar los excedentes requeridos.

Cualquiera de los tres métodos que se utilice para definir capital, hay sólidos motivos para fijar el coeficiente mínimo de suficiencia de capital un poco más alto para las cooperativas de ahorro y crédito que para los bancos. Estos motivos incluyen la diversificación geográfica generalmente mucho más limitada de las carteras de préstamos de las cooperativas y de sus fuentes de fondos, la estructura de gobierno más problemática de las cooperativas y su nivel por lo común más bajo de profesionalismo en la administración. La estructura más problemática de gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito se tratará más adelante, pero comprende aspectos como la ausencia de inversionistas estratégicos que están motivados por el lucro, que, por lo tanto, obligan a operar con eficiencia y solvencia, y que también están disponibles para responder a exigencias de capital. En general, a los bancos comerciales les va mucho mejor que a las cooperativas de ahorro y crédito en estos campos.

Capital mínimo en términos nominales y operaciones permisibles

Las cuestiones de fijar o no niveles mínimos de capital en términos nominales (por ejemplo, US\$1 millón) para las cooperativas de ahorro y crédito y de restringir o no —y cómo hacerlo— las operaciones que las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas pueden realizar son preguntas todavía sin respuesta que han dado lugar a intenso debate. Las regulaciones recientemente emitidas en Bolivia, una variante de lo que ahora se está considerando en Paraguay, ilustran estos temas⁶.

Para ser supervisada por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia y ser autorizada a aceptar depósitos, una cooperativa de ahorro y crédito debe tener capital de por lo menos 150.000 derechos especiales de giro (DEG), monto que equivale a aproximadamente US\$200.000 en 1999. Por debajo de este límite, la cooperativa es supervisada solamente por la entidad de desarrollo de cooperativas (INALCO) y no por la Superintendencia. Además, a las cooperativas que tienen un capital inferior a DEG 150.000 no se les permite aceptar depósitos, sólo aportaciones, que los socios en el mejor de los casos pueden retirar solamente cuando se alejan de la institución. Por lo tanto, las aportaciones no les proporcionan a los socios un mecanismo de ahorro líquido, que es

⁶ Trigo (capítulo 8) trata las regulaciones bolivianas.

lo que buscan la gran mayoría de los depositantes. Este tipo de esquema regulador ha planteado varias cuestiones debatibles e importantes.

Otros países latinoamericanos que supervisan las cooperativas de ahorro y crédito, como México y Ecuador, generalmente supervisan solamente a las más grandes (como también es el caso en Bolivia), pero no restringen de manera tan severa las operaciones de las entidades no supervisadas. En particular, les permiten continuar movilizandando depósitos⁷. Al restringirse las posibilidades para la movilización de depósitos solamente a las cooperativas de ahorro y crédito por encima de un monto mínimo como de DEG 150.000, algunos observadores temen que muchas comunidades pequeñas se verán perjudicadas. Esto se aplica especialmente si las comunidades no tienen la escala suficiente como para atraer a una sucursal bancaria y ahora no pueden formar una cooperativa de ahorro y crédito a escala significativa. Las comunidades pequeñas tal vez no puedan hacer esto porque, si bien muchos socios potenciales tendrían interés en poner su dinero en instrumentos de depósito líquido, son pocos los que desean tener sus capitales parados en aportaciones ilíquidas. Además, muchas cooperativas de ahorro y crédito pequeñas que ya están ubicadas en las zonas rurales pueden reducirse marcadamente de tamaño o hasta volverse no viables, al retirar sus fondos los socios que fueron atraídos a ellas por la disponibilidad del mecanismo de depósitos líquidos. Esto también dejaría a las cooperativas de ahorro y crédito sin los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de muchos de sus socios que desean tomar préstamos.

¿Es este resultado preferible a la situación actual en la cual las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas movilizan depósitos pero también cometen abusos (como robo, fraude, etc.), algunos de los cuales podrían impedirse al reducir las operaciones de las cooperativas? Las cooperativas se parecen mucho a las asociaciones de ahorro y crédito por rotación, donde las personas que desean tomar préstamos y ahorrar se reúnen y hacen exactamente eso, otorgar préstamos y recibir intereses unas de otras. Una cooperativa de ahorro y crédito pequeña es esencialmente una versión formalizada de un mecanismo por rotación, que proporciona servicios rudimentarios de ahorro y préstamo. De modo que si los gobiernos restringen la capacidad de las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas de recibir depósitos, ¿cuál es la justificación para dejar que sigan operando esos mecanismos de ahorro y crédito por rotación? Y si los gobiernos restringen la capacidad de las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas de servir de intermediarias de este proceso de ahorro y préstamo, ¿están realmente mejo-

⁷ Por depósitos queremos decir cuentas de ahorro y depósitos a plazo fijo que los socios pueden retirar sin tener que alejarse de la cooperativa.

rando el bienestar de los socios? Supuestamente los socios saben que existe la posibilidad de robo y otros problemas y han decidido, a sabiendas de lo que conocen de sus vecinos, participar no obstante en la cooperativa en vista de todos los beneficios que su participación conlleva, sopesándolos contra los riesgos. Algunos sostienen que es como mínimo paternalista, y tal vez bastante perjudicial, que los gobiernos supongan que saben más que los participantes mismos y prohíban todas las cooperativas de ahorro y crédito de pequeña escala en su forma actual. Si la participación es voluntaria, supuestamente se espera que sirva para realzar el bienestar.

Por otra parte otros sostienen que, con las restricciones propuestas, estas cooperativas de ahorro y crédito de comunidades pequeñas se volverían ahora muy fuertemente capitalizadas, ya que al prohibir depósitos y ser poco probable que las cooperativas consigan préstamos, es posible que la razón entre capital y activo sea 1:1, lo cual ciertamente reduce el riesgo (pero también circunscribe enormemente la intermediación). Estas cooperativas pequeñas también tendrían la opción de fusionarse unas con otras o con una cooperativa más grande, para poder satisfacer los requisitos de capital mínimo obligatorio que les permitan recibir depósitos, como el de Bolivia de DEG 150.000. Las cooperativas de ahorro y crédito resultantes serían potencialmente instituciones financieras más viables en vista de las economías de escala, la mayor diversificación y otros beneficios que brinda el tamaño más grande y la dispersión geográfica.

Pero, ¿es posible que muchas de las cooperativas de ahorro y crédito originales más pequeñas, algunas de las cuales son tan pequeñas que la tecnología más apropiada para el manejo de sus operaciones sigue radicando en sistemas de información manuales, superen las desventajas de gestión impuestas por la distancia entre ellas y formen una cooperativa única? ¿Existen en la localidad gerentes y directores confiables y respetados que estén a la altura de la tarea de manejar una cooperativa de ahorro y crédito con sucursales? ¿O hay cooperativas de ahorro y crédito más grandes que considerarían que vale la pena absorber a estas cooperativas pequeñas y mantener el servicio en funcionamiento en la comunidad local? ¿Están dispuestos los dirigentes de las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas a renunciar al control local y fusionarse con otras cooperativas o ser absorbidas por ellas?

Es probable que las respuestas a estas preguntas dependan mucho de las circunstancias locales del país, y los países que contemplen estos tipos de regulaciones restrictivas deberían recabar información sobre el posible impacto que las mismas tendrían antes de ponerlas en vigencia. Si las respuestas a estas preguntas en muchas comunidades pequeñas es "no", el efecto de las restricciones propuestas podría ser eliminar servicios financieros en muchas zonas, en lugar de hacerlos más eficientes. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta más amplia de

si las restricciones del tipo boliviano a las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas son algo bueno sigue siendo tema de intenso debate⁸.

Otro aspecto innovador de la regulación de capital mínimo de Bolivia es que las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la Superintendencia (es decir, las que tienen más de DEG 150.000 de capital) están divididas en cuatro grupos por su nivel de capital: más de DEG 150.000, más de DEG 250.000, más de DEG 630.000 (el nivel de capital exigido de los Fondos Financieros Privados de Bolivia, otra entidad financiera regulada), y más de DEG 5,5 millones (el nivel de capital que se exige a un banco comercial). A las cooperativas de ahorro y crédito con niveles sucesivamente más elevados de capital se les permite una gama más amplia de operaciones tanto del lado de los activos como del de los pasivos del balance. Además, mientras que la categoría de cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas deben mantener coeficientes de capital a activos ponderados por riesgo del 20%, las que le siguen en tamaño necesitan solamente 15% y las dos categorías más grandes solamente 10%. Estos niveles de actividades permisibles reflejan la noción de que las cooperativas de ahorro y crédito más grandes son más capaces de manejar una gama más amplia de actividades con toda seguridad, y los niveles de requisitos de suficiencia de capital reflejan la noción de que las cooperativas más grandes son más seguras. Si bien estas dos aseveraciones poseen una verosimilitud teórica, sería esclarecedor examinar la evidencia empírica. En América Latina, ciertamente se ven muchas cooperativas de ahorro y crédito pequeñas bien administradas y muchas grandes que son desastres financieros. En realidad, hay tantas excepciones a la regla de que las

⁸ Entendemos que precisamente debido a los tipos de problemas citados aquí, Bolivia podría permitir que las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas y no supervisadas hagan que sus cuentas de aportaciones sean retirables. Esto significa que dichas cuentas serían mucho más como cuentas de ahorro, en las cuales los socios pueden retirar fondos en cualquier momento siempre y cuando el monto de su cuenta no caiga por debajo de un saldo mínimo absoluto especificado por la cooperativa de ahorro y crédito. Pero estas cuentas de aportaciones retirables serían diferentes de las cuentas de ahorro en dos aspectos importantes. Primero, estas aportaciones seguirían siendo consideradas parte del capital de la cooperativa de ahorro y crédito y no se podría retirar ninguna aportación en virtud de cualquiera de las tres circunstancias citadas anteriormente (si la cooperativa ha tenido pérdidas actuales o acumulativas, insuficiencia de capital o un gran éxodo de socios). Segundo, no se pagarían intereses sobre cuentas de aportaciones; más bien, serían remuneradas mediante los dividendos que la cooperativa de ahorro y crédito declare al final del año. Por lo tanto, si bien las cuentas de aportaciones retirables en parte satisfarían las necesidades de los socios de contar con un mecanismo de ahorro líquido que protege al valor real del principal contra la erosión de la inflación, su posible iliquidez y la incertidumbre que rodea a la tasa de remuneración de estas cuentas hacen que constituyan solamente un sustituto parcial.

Otro sustituto parcial de una cuenta de ahorro líquido, si bien no tan bueno como las cuentas de aportaciones retirables, son las cuentas de aportaciones con derecho a préstamos automáticos. Un

más grandes son más seguras que nos preguntamos si esta regla tiene utilidad alguna en la fijación de regulaciones⁹.

Regulaciones para fortalecer la gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito

Las regulaciones que se implantaron recientemente en Bolivia y México abordan importantes cuestiones de la gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito (véase Trigo, capítulo 8, sobre Bolivia y Vargas, capítulo 9, sobre México). Bolivia ha preparado un conjunto particularmente amplio de regulaciones que tienen el propósito de mejorar la gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito. Más aún, con el fin de ayudar a las cooperativas a hacer que sus estatutos se ajusten a estas regulaciones, la Superintendencia boliviana ha emitido estatutos modelo para cooperativas de ahorro y crédito que éstas deben adoptar tal cual o utilizar como guía para modificar sus estatutos existentes. Entre las disposiciones principales de las regulaciones de Bolivia en cuanto a gobernabilidad están las que definen las principales funciones del consejo de administración —y cómo difieren de las funciones de la gerencia— y las cantidades, los criterios de calificación y descalificación y la responsabilidad de los miembros de los consejos de las cooperativas de ahorro y crédito. Las regulaciones definen las funciones y la autoridad del comité de supervisión —como contralor interno de la cooperativa con supervisión de todas las operaciones de la misma, incluidas las del consejo de administración y la gerencia— así como la responsabilidad de los miembros del comité de supervisión. Las regulaciones bolivianas estipulan que las cooperativas deben tener un auditor interno y que

préstamo automático de hasta el 90% del valor de las aportaciones de un socio es permitido por algunas cooperativas de ahorro y crédito pero no por otras en Bolivia (y en otros países de América Latina). Algunas de las cooperativas de Bolivia que ya no pueden ofrecer depósitos han dejado de ofrecer también préstamos automáticos debido a una escasez de liquidez. Los préstamos automáticos no requieren aprobación de la cooperativa, solamente la firma del socio que lo solicita. En los casos en que estos préstamos están disponibles para poseedores de cuentas de aportaciones, agregan liquidez a estas cuentas, aunque con los siguientes costos y restricciones adicionales. En primer lugar, los usuarios deben ahora pagar la tasa de interés corriente sobre préstamos para obtener parte de su propio dinero de vuelta, lo cual puede ser bastante costoso cuando se compara con lo que se paga sobre las cuentas de aportaciones. En segundo lugar, muchas cooperativas de ahorro y crédito, incluidas la mayoría de aquellas a las que no se les permite recibir depósitos en Bolivia, aplican la restricción de que los socios pueden tener solamente un préstamo. De ahí que los socios que ya tienen un préstamo hipotecario o de otro tipo con la cooperativa de ahorro y crédito no pueden obtener un préstamo automático.

⁹ Si bien se podría pensar que una cooperativa de ahorro y crédito debe ser razonablemente eficiente y bien administrada para haberse convertido en una institución grande, hay muchas razones por las cuales con frecuencia esto no es cierto en la práctica. Por ejemplo, muchas cooperativas superan la capacidad de sus gerentes o sistemas de administrarlas con eficacia y otras crecen hasta una magnitud

éste debe ser libre de llevar a cabo sus funciones plenamente y sin restricciones. Se prohíben los préstamos a los miembros del consejo de administración, de la administración superior, así como a sus familiares. Las regulaciones bolivianas en cuanto a gobernabilidad ponen en práctica muchas de las sugerencias que Branch y Baker (capítulo 11) formularon al tratar los problemas de la gobernabilidad y ayudan a la superintendencia a prevenir y controlar muchos tipos de problemas de mala administración de las cooperativas de ahorro y crédito.

México tiene algunas cooperativas de ahorro y crédito muy grandes, con decenas de miles de socios ubicados en todo el país, y esto ha llevado a problemas de gobernabilidad. En instituciones así, el mecanismo usual de gobernabilidad de cooperativas de una única asamblea general anual de todos los socios que eligen un consejo de administración y un comité de supervisión puede derrumbarse, como ha sucedido en algunos casos en este país. Esto se debe a que, al ser tan numerosos y estar tan dispersos, la vasta mayoría de los socios no consideran que vale la pena asistir a la asamblea anual y esperan, en lugar de ello, que sean otros socios los que se ocupen apropiadamente de los asuntos de gobierno de las cooperativas. En particular, los socios pueden verse tentados a dejar que sean otros quienes se ocupen de la supervisión del desempeño de la cooperativa, tanto en la reunión anual como en lo cotidiano, en especial en vista del tamaño, la complejidad y la dispersión geográfica de la cooperativa. Con supervisión limitada, el gerente de la cooperativa, el consejo de administración y el comité de supervisión en algunos casos se han confabulado para proteger los intereses de unos y otros y percibir sueldos elevados y recibir préstamos vinculados y otras gratificaciones, en detrimento de la cooperativa y de sus socios.

Para resolver este problema, las recientes regulaciones mexicanas estipulan el establecimiento de asambleas de representantes, siendo los representantes elegidos por los socios de cada sucursal o grupo de sucursales de la cooperativa de ahorro y crédito. Los delegados elegidos luego escogen y supervisan a los miembros del consejo de administración y del comité de supervisión. Como señala Vargas (capítulo 9), se espera que este sistema proporcione el nivel adicional de supervisión que se necesita en las cooperativas grandes para asegurar una vigilancia eficaz de los que ejercen el poder e impedir que reciban beneficios excesivos. Heller (capítulo 12) describe un sistema similar que se ha utilizado en grandes bancos cooperativos de la Argentina con el fin de preservar la toma de decisiones democrática y aprovechar la información de nivel local, mientras se ayuda a asegurar una supervisión adecuada del consejo de administración y de las operaciones del banco.

Cooperativas de fines múltiples

Se debería prohibir la existencia de cooperativas de fines múltiples con un departamento de ahorro y préstamo. En general no han funcionado bien en América Latina. Es suficientemente difícil manejar bien una cooperativa puramente financiera (es decir, una cooperativa de ahorro y crédito), sin introducir las complicaciones y distracciones de líneas adicionales de negocios.

Depósitos de no socios

Una importante línea de defensa de la seguridad y la solidez de una cooperativa de ahorro y crédito es la vigilancia y el activismo de sus depositantes. Si se permiten depósitos de no socios se socava una de las fuentes principales de estabilidad de la cooperativa de ahorro y crédito. Mientras que los depositantes que no son socios tienen un cierto incentivo para vigilar el desempeño de la cooperativa, no pueden participar en sus asambleas anuales ni influir eficazmente en sus políticas. La única opción que tienen cuando perciben dificultades es retirar sus ahorros. Por el contrario, los depositantes que son socios pueden ser una fuerza activa en las políticas y el gobierno de la cooperativa a favor de una buena gestión prudencial. En vista de las pequeñas contribuciones del capital de aportaciones que generalmente se requieren para asociarse a una cooperativa de ahorro y crédito y de las dificultades que muchas de ellas tienen con la dominación por los prestatarios y otros problemas que llevan a una gestión imprudente, los depósitos de no socios deberían prohibirse.

Deuda externa

El nivel de deuda externa (externa a los socios) de una cooperativa de ahorro y crédito debe ser regulado estrictamente con el fin de evitar situaciones en las cuales estas intermediarias son utilizadas como vehículos para programas de crédito dirigido, como los programas de crédito agrícola del pasado o los programas de crédito a la microempresa de la actualidad. Por ejemplo, Bolivia limita la deuda externa a menos de un tercio del total de activos¹⁰. En vista de los numerosos efectos perniciosos de los programas de crédito dirigido (véase más arriba la referencia al primero de los "siete pecados capitales de las cooperativas

¹⁰ La regulación boliviana en realidad se refiere solamente a la deuda externa contraída con el gobierno. Creemos que la deuda externa debe ser definida en términos más amplios para que abarque todas las fuentes gubernamentales y de donantes y tal vez también todas las otras fuentes externas.

de ahorro y crédito" de Richardson), creemos que es aconsejable establecer coeficientes aún más bajos por motivos prudenciales, tal vez del orden de un 10% a 15% del total de activos.

Activos fijos

Debe restringirse el valor total de todos los activos fijos (inmuebles y muebles) con el fin de impedir que los miembros del consejo de administración o los gerentes de las cooperativas despilfarran en activos fijos no productivos y llamativos para servir sus propias metas sociales o deseos de autoengrandecimiento. Como reacción a esto, por ejemplo, las regulaciones bolivianas limitan el valor total de los activos fijos a menos del patrimonio neto de las cooperativas de ahorro y crédito, incluidas todas las aportaciones. Si bien esto es un buen comienzo, creemos que los límites deben ser mucho más bajos, tal vez sólo de un 5% a 10% del total de activos¹¹. Posiblemente deban contemplarse algunas excepciones a esta regla en el caso de cooperativas de ahorro y crédito que se inician o son muy pequeñas, y cuyo activo total es bastante limitado, pero para las cuales es necesario o aconsejable la adquisición de sistemas de información, instalaciones u otros activos fijos relativamente costosos.

Consideraciones de supervisión

Tratamos aquí cuatro temas sobre la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito: la función de la superintendencia bancaria frente a la entidad de desarrollo cooperativo; la creación o no de una superintendencia especializada de cooperativas de ahorro y crédito; el acceso a la red de protección; y la supervisión delegada y la autosupervisión.

Superintendencia bancaria frente a la entidad de desarrollo cooperativo

Existe un acuerdo generalizado en cuanto a que, debido a la índole altamente técnica de la supervisión prudencial, la misma debe ser llevada a cabo por la superintendencia bancaria, no por la entidad de desarrollo cooperativo. Esta última se encarga de promover y supervisar más bien superficialmente los diferentes tipos de cooperativas que existen en el país: de taxis, farmacias, almace-

¹¹ Richardson (capítulo 4) señala que la meta del sistema PERLAS para el total de activos improductivos (que incluyen no solamente los activos fijos, sino también caja, cuentas corrientes y otros activos que no generan ingresos directamente) es mantener su valor por debajo del 5% del total de activos.

nes, etc. En todos los casos que conocemos, las entidades de desarrollo cooperativo sencillamente no están equipadas para llevar a cabo la supervisión prudencial de cooperativas de ahorro y crédito.

Superintendencia especializada de cooperativas de ahorro y crédito

También existe un acuerdo bastante generalizado en cuanto a que, si el gobierno va a supervisar directamente a las cooperativas de ahorro y crédito, tal responsabilidad debería recaer en la superintendencia bancaria existente —suponiendo que haya demostrado competencia razonable en la supervisión de instituciones bancarias— en lugar de crear una entidad separada de supervisión de estas cooperativas. Esto sería costoso e ineficiente en vista de los considerables gastos que acarrearía duplicar sistemas modernos de información y personal especializado. Al mantener la supervisión bancaria y de cooperativas de ahorro y crédito juntas en una institución, se facilitaría un método regulador y un tratamiento coherentes de los diferentes tipos de instituciones financieras supervisadas, y se contribuiría a evitar que alguna institución contara con una ventaja injusta con respecto a otra.

Al mismo tiempo, podría resultar eficiente crear dentro de la superintendencia general una intendencia o un departamento especializado en cooperativas de ahorro y crédito. Con esto se reconocería que, si bien las cooperativas de ahorro y crédito se dedican a actividades de intermediación al igual que todas las otras instituciones bancarias, también tienen una estructura singular de propiedad y gobierno y otras características peculiares. Por lo tanto, una supervisión eficaz de cooperativas de ahorro y crédito requiere que los supervisores posean conocimientos especializados y una comprensión de los problemas que por lo común se encuentran en estas instituciones, todo lo cual puede obtenerse mejor en un órgano especializado.

Acceso a la red de protección

Las superintendencias que están comenzando a regular cooperativas de ahorro y crédito por primera vez se enfrentan ante la cuestión de otorgar o no a estas cooperativas el mismo acceso que tienen otras instituciones bancarias supervisadas a la red de protección del sector público, incluidos el mecanismo de liquidez de prestamista de última instancia, los rescates por parte del gobierno y los seguros de depósito. Como señala Poyo (capítulo 7), la clave radica en tener la certeza de que las cooperativas de ahorro y crédito están bien controladas mediante la supervisión antes de permitirles este acceso. De otro modo, estas cooperativas podrían verse tentadas a operar de maneras sumamente riesgosas, con el razonamiento de que existe un gran potencial de obtener alta rentabilidad con

los riesgos que están asumiendo mientras que el potencial de perder ahora está limitado por la red de protección. Tal fenómeno podría tener graves repercusiones en la estabilidad financiera de todo el sistema de cooperativas de ahorro y crédito. Por este motivo, antes de otorgarles acceso a la red de protección, la superintendencia necesita ser capaz de detectar y prevenir que las cooperativas de ahorro y crédito asuman riesgos excesivos.

Supervisión delegada y autosupervisión

Poyo (capítulo 7) y otros sostienen que, con fines de ser equitativo y de preservar la neutralidad reguladora, todas las cooperativas de ahorro y crédito deberían ser supervisadas ya que, en igualdad de condiciones, los depositantes escogerán una cooperativa de ahorro y crédito o una sucursal bancaria que sea supervisada por encima de otra que no lo sea¹². Sin embargo, la mayoría de las superintendencias en América Latina hasta ahora no se han mostrado dispuestas a supervisar ninguna cooperativa de ahorro y crédito, y mucho menos a todas ellas. Esta reticencia podría superarse en algunos casos si las superintendencias fueran a cobrar tarifas de supervisión por sus servicios que cubrieran todos o casi todos los costos pertinentes. Así tendrían los recursos para supervisar de forma adecuada las cooperativas de ahorro y crédito sin tener que recurrir a bancos comerciales y otras instituciones financieras supervisadas para el subsidio cruzado de las cooperativas de ahorro y crédito.

Creemos que también serviría a los intereses de largo plazo de las cooperativas de ahorro y crédito que pagaran inclusive el costo total de una supervisión de buena calidad, dados los beneficios que les confiere dicha supervisión. Es cierto que las cooperativas de ahorro y crédito podrían tener que aumentar en algo los intereses sobre sus préstamos para cubrir estos costos adicionales. Pero como las tasas de interés sobre los préstamos de las cooperativas de ahorro y crédito con frecuencia son inferiores a las que cobran los bancos por préstamos mucho más grandes y están casi siempre por debajo de lo que las mismas cooperativas podrían cobrar por los pequeños préstamos que otorgan, esto no debería constituir un problema grave. Además, muchas cooperativas de ahorro y crédito están situadas en zonas rurales, donde tienen mercados cautivos y aun mayor discreción para aumentar los intereses sobre los préstamos. En todo caso, una buena supervisión podría tener como resultado que las cooperativas de ahorro y crédito obtu-

¹² La violación del principio de neutralidad reguladora puede introducir graves ineficiencias económicas en un sistema financiero. Los clientes pueden frecuentar intermediarias financieras menos eficientes y de costos más elevados en lugar de intermediarias más eficientes y de costos más bajos, debido simplemente a que las primeras son supervisadas y las últimas no lo son. Esto aumenta el costo de la intermediación del total del sistema.

vieran considerables ganancias de eficiencia, lo cual podría obviar la necesidad de aumento alguno en las tasas de interés sobre los préstamos. Además, una buena supervisión beneficia a la cooperativa al proporcionar controles externos que le ayudan a convertirse en una institución más estable y sostenible desde el punto de vista financiero. Con esta mayor estabilidad y seguridad se refuerza la confianza del público en las cooperativas de ahorro y crédito y se les ayuda a atraer depósitos, proporcionando así recursos para el crecimiento, la ampliación de los servicios y ulteriores reducciones de costo por medio de economías de escala.

Si la superintendencia no estuviera dispuesta a supervisar a las cooperativas de ahorro y crédito, se podría considerar en lugar de ello un sistema de supervisión delegada o de autosupervisión, siempre que exista una organización responsable que sea capaz de asumir la realización de estas tareas. Por lo general esta entidad sería una institución de segundo piso, como la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito. En la supervisión delegada, la superintendencia delegaría la responsabilidad de recolección de datos de rutina y gran parte de las responsabilidades de inspección en el terreno, o todas ellas, a la federación de cooperativas de ahorro y crédito, y también haría mayor hincapié en el uso de firmas de auditoría como otro mecanismo de control de la situación financiera de las cooperativas de ahorro y crédito. La superintendencia supervisaría toda la labor de la federación bastante de cerca y conservaría las facultades de intervenir y liquidar o fusionar cooperativas de ahorro y crédito que tengan problemas graves o sean insolventes. En la autosupervisión, la superintendencia delegaría todas las facultades a la federación, incluido el poder de intervenir y liquidar o fusionar instituciones con problemas.

Estos dos sistemas adolecen de un grave problema de conflicto de intereses que proviene del hecho de que se le pide a la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito que desempeñe dos funciones al mismo tiempo. Además de su función normal de promotora, ahora se le pide que sirva también como reguladora de las cooperativas de ahorro y crédito. Como la federación es propiedad de las cooperativas de ahorro y crédito, puede mostrarse reticente a cerrar o ayudar a cerrar estas instituciones, en especial las más grandes, que tienen los mayores intereses en la federación y esgrimen el mayor poder político. La historia demuestra repetidamente la importancia de cerrar con prontitud instituciones financieras insolventes antes de que las pérdidas en la institución sigan aumentando y los depositantes, presas del pánico, posiblemente contagien a otras intermediarias, como ha ocurrido recientemente por ejemplo en el sistema colombiano de cooperativas de ahorro y crédito. Se puede ver claramente que la autosupervisión tiene muchas menos posibilidades de éxito que la supervisión delegada, ya que ésta se beneficia con la presencia de una superintendencia neutral que esté controlando a la federación e intervenga y liquide o fusione cooperativas de ahorro y crédito con problemas, tareas que plantean a la federación

sus más grandes conflictos de intereses. Christen y Rosenberg (1999, pág. 25) declaran de hecho que “en los países pobres, la autosupervisión de... [cooperativas de ahorro y crédito] se ha tratado docenas de veces y ha demostrado constantemente ser ineficaz”.

Sin embargo, la supervisión delegada también puede ser problemática incluso si la superintendencia asume seriamente su responsabilidad de supervisar la labor de la federación. Nuevamente, el peligro surge del conflicto básico de intereses en la misión de la federación. Esta, por compasión hacia los problemas y los apuros de las cooperativas de ahorro y crédito en aprietos, puede intentar ocultarle estos problemas a la superintendencia, con la consecuencia no intencional pero probable de que los problemas persistan o empeoren. La reticencia de la federación a revelar información que pudiera llevar a la superintendencia a intervenir o cerrar cooperativas de ahorro y crédito podría causar problemas especialmente agudos durante las recesiones económicas, cuando varias cooperativas de ahorro y crédito pueden comenzar a fracasar y necesitar pronta intervención o liquidación. Estas cooperativas pueden apelar a la federación para que les permita seguir operando, con el argumento conmovedor de que es en circunstancias externas, no en su propia mala administración, donde se halla la base de sus dificultades actuales y que los problemas pasarán tan pronto como vuelvan los buenos tiempos. El problema estriba en que es imposible prever cuándo volverán los buenos tiempos y si la cooperativa se habrá de recuperar entonces. Mientras tanto, como se ve con frecuencia en instituciones financieras en apuros, una cooperativa de ahorro y crédito en dificultades puede “apostar a la resurrección”, asumiendo riesgos imprudentes con la esperanza de obtener grandes ganancias y restablecerse a sí misma recuperando su solidez financiera.

Pabst (capítulo 10) señala que la creación de un fondo de estabilización puede reducir en gran medida el problema del conflicto de intereses de la federación y realzar las posibilidades de que la supervisión delegada funcione efectivamente. El objetivo del fondo de estabilización es rescatar a las cooperativas de ahorro y crédito antes de que se deslicen irreversiblemente hacia la insolvencia. El fondo de estabilización también puede ofrecer o no seguro de depósito. El fondo obtiene sus recursos de los aportes de todas las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas, las cuales tienen de este modo incentivos para mantener fuerte e independiente el sistema de supervisión delegada. Estos incentivos serán particularmente sólidos para las cooperativas de ahorro y crédito más grandes (y más poderosas), ya que por lo general proporcionan un gran porcentaje de los recursos del fondo de estabilización.

Sin embargo, la introducción de un fondo de estabilización crea problemas de riesgo moral en las cooperativas de ahorro y crédito individuales, las cuales pueden verse tentadas a operar de manera sumamente riesgosa cuando el po-

tencial de perder en sus apuestas se vea limitado por un mecanismo de red de protección externa, como lo es un fondo de estabilización. A fin de controlar el riesgo moral que introduce el fondo de estabilización, las cooperativas de ahorro y crédito deben estar bien supervisadas y debe circunscribirse el alcance de todo tipo de rescate o seguro de depósito¹³. Es difícil pero no imposible que la federación supere sus problemas de conflicto de intereses y logre este alto nivel de control de supervisión sin un fondo de estabilización. La federación debe superar estos problemas mediante la decisión de que forjar un sistema de cooperativas de ahorro y crédito seguro y financieramente sólido debe adquirir preferencia con respecto a su función de promotor de esas entidades. El hecho de que la superintendencia esté observando de cerca —y esperamos que sea con un alto grado de vigilancia— será una ayuda, pero de ninguna manera constituirá una garantía de que la federación llegará a esta decisión¹⁴. La federación debe establecer disciplina prudencial dentro del sistema de cooperativas de ahorro y crédito en primer lugar y luego introducir el fondo de estabilización para ayudar a mantener su solidez e independencia como supervisor delegado¹⁵.

Gobernabilidad

Uno de los principales desafíos con que se enfrentan las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina para ampliar sus servicios y convertirse en agentes más significativos del mercado financiero es establecer sistemas adecuados de gobernabilidad. Es importante analizar si uno de los aspectos más sólidos de las cooperativas de ahorro y crédito, la propiedad y el control de los clientes, podría

¹³ Véase Rojas-Suárez (1997) sobre la necesidad de limitar particularmente en América Latina el alcance del seguro de depósitos y otros elementos de las redes de protección del sistema financiero.

¹⁴ Si bien Guatemala no cuenta con un sistema de supervisión delegada, la federación nacional de ese país ha tomado una decisión muy similar a esta, como lo describe Cifuentes en el capítulo 13. Sin embargo, la federación llegó a esta decisión sólo tras años en los cuales la asistencia técnica internacional sumamente exitosa había abierto rumbos, destacando el hecho de que una decisión así es ajena a la cultura de cooperativas de ahorro y crédito vigente en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ese motivo, es difícil pero no imposible lograr buenos resultados con la supervisión delegada.

¹⁵ Podría ser útil en algún momento después de que la federación haya logrado un cierto grado de control de las cooperativas de ahorro y crédito, pero antes de que se introduzca el fondo de estabilización, que pasara la función de supervisión delegada a una subsidiaria o a alguna otra institución que sea por lo menos parcialmente autónoma de la federación. El consejo de administración de esta subsidiaria u otra institución consistiría en personas como representantes de la superintendencia de bancos, del ministerio de finanzas y tal vez de la federación de cooperativas de ahorro y crédito. Una institución con un consejo de administración así podría tener una posibilidad mucho mayor de mantener el control de la supervisión y la disciplina de las cooperativas de ahorro y crédito (en ausencia del fondo de estabilización) que la federación, cuyo consejo consta de representantes de las cooperativas de ahorro y crédito que están siendo supervisadas.

al mismo tiempo ser también fuente de algunos de sus principales problemas. Branch y Baker (capítulo 11) exploran la índole de los problemas de gobernabilidad con que se enfrentan por lo común las cooperativas de ahorro y crédito y sugieren varios instrumentos para controlarlos o superarlos. Hay dos problemas principales de gobernabilidad en las cooperativas de ahorro y crédito: el de agente/principal y el de la dominación por los prestatarios.

El problema de agente/principal

Este problema tiene lugar cuando los intereses de los miembros del consejo de administración elegidos y los gerentes contratados (los agentes) difieren de los intereses de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito (los principales). La solución a este problema radica en especificar claramente y con propiedad — y hacerlas cumplir— las reglas institucionales que definen las funciones y las responsabilidades de los agentes que participan en el gobierno de las cooperativas. Estas reglas se especifican en los estatutos de dichas cooperativas, muchos de los cuales no resuelven de forma adecuada los problemas de agente/principal porque los socios y los miembros elegidos del consejo de administración no están plenamente conscientes de los problemas o sencillamente no saben cuál es la mejor manera de tratar de resolverlos. Además, muchas cooperativas de ahorro y crédito todavía no se ven obligadas por la competencia a aumentar sus niveles de eficiencia, lo cual podría impulsarlas a considerar más seriamente la solución de muchas de estas cuestiones. Branch y Baker (capítulo 11) sugieren siete disposiciones clave de los estatutos para controlar los problemas de agente/principal:

1. Definir la función de supervisión de las decisiones de los miembros del consejo de administración.
2. A fin de abordar el problema de personal no calificado en la supervisión de las decisiones, los estatutos deberían estipular criterios de idoneidad para asumir un cargo de miembro del consejo.
3. Fijar las funciones adecuadas del comité de supervisión.
4. Las decisiones en materia de crédito deben ser tomadas según criterios técnicos de análisis de riesgo por personal técnico que posea la preparación adecuada.
5. Establecer con claridad la responsabilidad fiduciaria de los miembros del consejo y su responsabilidad de supervisar las decisiones de la administración, así como las multas por no cumplir con estas responsabilidades.
6. Establecer códigos éticos de conducta y controles sobre préstamos vinculados para evitar conflictos de intereses.

7. Estipular la rotación escalonada de los miembros del consejo de administración.

El problema de la dominación por los prestatarios

El segundo problema principal de la gobernabilidad es la tendencia de los prestatarios a dominar los consejos de administración de las cooperativas de ahorro y crédito y manejar la institución principalmente respondiendo a los intereses de los prestatarios. Muchos movimientos de cooperativas de ahorro y crédito de América Latina tienen un largo historial de dominación por los prestatarios que se remonta a su creación por parte de grupos de la Iglesia, el Cuerpo de Paz y otras instituciones cuya meta principal era ayudar a los pobres en lugar de construir una institución fuerte y financieramente sostenible. Como se señaló, estas cooperativas de ahorro y crédito por lo general mantenían tasas de interés muy bajas sobre los préstamos con el fin de beneficiar a los socios prestatarios, lo cual generalmente significaba que las tasas de interés sobre los depósitos también se mantenían bajas. Las cooperativas de ahorro y crédito se utilizaban también como cauces para que el dinero subvencionado de donantes y gobiernos llegara a los pobres.

En dichas circunstancias, la gente se asociaba a las cooperativas de ahorro y crédito principalmente para tener acceso a préstamos baratos, no a servicios de depósitos. Con frecuencia la selección de préstamos y la presión para amortizarlos eran poco estrictas y los elevados índices de morosidad socavaban la solidez financiera de las cooperativas, haciendo que muchas de ellas se volvieran técnicamente insolventes. Si bien los fondos de los donantes han desaparecido en su mayor parte, muchas cooperativas de ahorro y crédito hoy en día se manejan principalmente sirviendo a los intereses de los prestatarios, ofreciendo tasas de interés sobre préstamos por debajo de las del mercado y tolerando elevados índices de morosidad.

Para resolver el problema de la dominación por los prestatarios y los problemas financieros resultantes, las cooperativas de ahorro y crédito deberían proporcionar servicios equilibrados y actualizados que atraigan no solamente a prestatarios sino también a ahorristas, tanto a la cooperativa de ahorro y crédito como a su consejo de administración. Estos servicios deberían incluir instrumentos de ahorro remunerados a tasas de interés competitivas. La presencia de ahorristas netos en los consejos de administración llevará a que se ejerza una presión más eficaz sobre los gerentes de la cooperativa de ahorro y crédito para una administración financiera prudente. A su vez, esto protegerá los intereses de los ahorristas y ayudará a asegurar la sostenibilidad de la cooperativa a largo plazo.

Hay por lo menos otras tres áreas de acción que pueden emplearse para superar los problemas de dominación por los prestatarios. En primer lugar, las cooperativas de ahorro y crédito deben evitar convertirse en cauces para líneas de crédito financiadas por donantes —o gobiernos— en especial si estas líneas son subvencionadas, ya que dichos programas socavan la movilización de depósitos y el establecimiento de equilibrio en la cooperativa y en su consejo de administración. En segundo lugar, las cooperativas deben producir información financiera oportuna y transparente con el fin de ayudar a gerentes y directores en la gestión prudente de la cooperativa de ahorro y crédito, incluido el mantenimiento de una disciplina de amortización de préstamos. Y en tercer lugar, las cooperativas de ahorro y crédito deberían restringir o prohibir préstamos a los miembros del consejo y sus familiares con el fin de ayudar a contrarrestar la dominación por los prestatarios, o por lo menos aliviar uno de sus problemas resultantes, el otorgamiento de préstamos vinculados.

El papel de la regulación y la supervisión en la gobernabilidad

Aun cuando se especifiquen con claridad y se cumplan las reglas estructurales, cuando existan servicios actualizados de ahorro y se tomen las otras medidas descritas, todavía pueden ocurrir problemas de gobernabilidad. En este sentido, la supervisión externa sirve como control final contra problemas de gobernabilidad, dado que no sólo establece las reglas de comportamiento y las responsabilidades de los agentes, sino que vigila el desempeño y hace cumplir un marco financiero de prudencia que protege a los socios y sus ahorros. Las regulaciones que tienen el propósito de controlar los problemas de gobernabilidad son mucho más necesarias para las cooperativas de ahorro y crédito, con todos sus problemas de gobernabilidad, que para los bancos de propiedad de accionistas dados los problemas que las cooperativas tienen con la dominación por los prestatarios, su estructura de propiedad sumamente fragmentada (en la cual cada socio tiene un voto) y su frecuente falta de motivación que las impulse hacia niveles más altos de eficiencia y solvencia. Si bien varios de estos tipos de regulaciones para resolver problemas de gobernabilidad se sugieren en lo tratado anteriormente, está claro que éste es un campo que amerita un mayor estudio y desarrollo.

Consolidación

Una de las maneras de encarar la creciente competencia con que se enfrentan actualmente las cooperativas de ahorro y crédito por parte de bancos y otras instituciones financieras es buscar economías de escala y otros beneficios potenciales que vienen con el aumento de tamaño. Heller (capítulo 12) y Cifuentes

(capítulo 13) presentan dos modelos diferentes para lograr tal objetivo: i) fusiones y ii) sucursales y redes.

Fusiones de cooperativas de ahorro y crédito y bancos cooperativos

Heller (capítulo 12) examina el caso de la Argentina, donde los bancos cooperativos se formaron de la fusión de una gran cantidad de cooperativas de ahorro y crédito, que luego se convirtieron en sucursales del banco. Mientras que los cambios a nivel jurídico propugnados por el gobierno militar en los años 1976-77 esencialmente forzaron la fusión de la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito argentinas para formar bancos cooperativos (con el fin de poder continuar ofreciendo cuentas corrientes, que era la forma predominante en la cual se tenían los depósitos), dichas fusiones pueden contemplarse desde el punto de vista de economías de costo y otros aspectos.

Ventajas de los bancos cooperativos más grandes

Los bancos cooperativos más grandes tienen cinco ventajas principales sobre las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas. En primer lugar, pueden por lo general lograr economías de escala en sus operaciones, particularmente economizando en el campo de servicios centrales. Los costos unitarios más bajos que por lo general tendrían los bancos cooperativos más grandes serían una fuente de ventaja competitiva con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas.

En segundo lugar, los bancos cooperativos por lo general tienen los recursos, la capacidad y la aprobación reguladora suficientes para ofrecer una gama mucho más amplia de productos que las cooperativas de ahorro y crédito, incluyendo, por ejemplo, cuentas corrientes, transacciones en divisas y otros servicios que las cooperativas de ahorro y crédito no están en condiciones o no se les permite brindar.

Tercero, los bancos cooperativos comúnmente son mucho más diversificados tanto en su cartera de préstamos como en sus fuentes de fondos (incluidos los depósitos) ya que es probable que tengan sucursales en muchas regiones del país y también negocios de consideración con una variedad más amplia de sectores y subsectores económicos. En contraste, una cooperativa de ahorro y crédito rural pequeña puede verse gravemente comprometida o hasta eliminada por un solo fenómeno climático adverso en la zona local o un sostenido descenso del precio de un producto agrícola clave.

Cuarto, el mayor tamaño de la red de sucursales es más cómoda para los usuarios, tanto en una ciudad como cuando viajan a otras ciudades o pueblos.

Quinto, los bancos cooperativos ofrecen economías de supervisión. Es más sencillo y mucho menos costoso supervisar un banco cooperativo con 50 sucursales que 50 cooperativas individuales. Si las intermediarias financieras pagan el costo total de su propia supervisión, esto sería fuente de una ventaja de costo para los bancos cooperativos. Como es el caso en la mayoría de los países latinoamericanos hoy en día, es más probable que la superintendencia no esté dispuesta a supervisar una gran cantidad de cooperativas pequeñas. De ahí que las cooperativas de ahorro y crédito pueden no recibir la supervisión y el estímulo externos que muchas de ellas necesitan para convertirse en intermediarias financieras mejor administradas, más solventes y tal vez más eficientes. Por el contrario, en vista de su tamaño y su categoría institucional, es más probable que los bancos cooperativos reciban supervisión formal de la superintendencia, lo que debería elevar su nivel de desempeño y aumentar la confianza del público en ellos, dándoles ventajas competitivas con respecto a las cooperativas no supervisadas.

Ventajas de las cooperativas de ahorro y crédito

Por otra parte, las cooperativas de ahorro y crédito tienen ciertas ventajas con respecto a los bancos cooperativos. La primera de ellas es que pueden evitar deseconomías de gestión. Cuando las cooperativas de ahorro y crédito se fusionan en bancos cooperativos, logran economías de escala solamente si la gerencia es capaz de administrar con eficacia la institución financiera que ahora es mucho más grande. Si la administración no es capaz de hacerlo, se generan deseconomías de gestión, y las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas y no fusionadas pueden tener costos unitarios más bajos. Esto puede ser una consideración de particular pertinencia en el caso de fusiones de cooperativas de ahorro y crédito, ya que con frecuencia éstas padecen una falta de profesionales calificados en la administración. Una gestión de calidad muy baja podría tener consecuencias desastrosas para las instituciones financieras más grandes y más complejas que se hayan producido por fusiones y dichos problemas tendrían que superarse para que esta entidad pueda sobrevivir, prosperar y realizar sus potenciales ventajas de economías de escala.

En segundo lugar, las cooperativas de ahorro y crédito locales pueden estar más a tono con las necesidades de la comunidad local y tener mayor flexibilidad para responder a estas necesidades que una sucursal de banco cooperativo. Las sucursales bancarias pueden tener un campo de acción menos independiente.

Tercero, las cooperativas de ahorro y crédito muy pequeñas tienen ventajas de costo, especialmente en zonas rurales, donde pueden gozar de claras ventajas de costos unitarios con respecto a los bancos cooperativos y sus sucursales. El consejo de administración de una cooperativa de ahorro y crédito puede co-

nocer muy bien a todos los socios de la cooperativa y tener múltiples relaciones comerciales, sociales y de otra índole con ellos. Esto puede dar a la cooperativa una decidida ventaja en la selección, la supervisión y el cobro de los préstamos, y permitirle operar con márgenes de costo muy bajos. Al parecer esto sería una excepción a la regla general de que las instituciones financieras más grandes gozan de costos unitarios más bajos.

Cuarto, las cooperativas de ahorro y crédito pueden focalizar mejor su atención en el grupo objetivo. Es decir, pueden prestar mejores servicios que los bancos cooperativos a las unidades familiares pobres y rurales y a las empresas más pequeñas. Si bien esto no es la fuente de una ventaja competitiva con respecto a bancos cooperativos, implicaría que las cooperativas de ahorro y crédito pueden ofrecer ventajas sociales con respecto a estos bancos.

Además de estas cuatro ventajas de no consolidar a las cooperativas en un banco cooperativo, ciertos tipos de cooperativas de ahorro y crédito no deberían ser parte de una red de sucursales de un banco cooperativo y probablemente nunca lo serán. Entre ellas figurarían, por ejemplo, las cooperativas situadas en zonas muy remotas donde existen serias dificultades de transporte y comunicaciones, y las cooperativas de poblados pequeños donde sólo existe demanda de servicios financieros rudimentarios. Si se consolidara este último tipo de cooperativas en un banco cooperativo que ofrece una gama amplia y compleja de productos financieros, bien podría conllevar desventajas de costo demasiado grandes como para que al banco le resulte conveniente.

Si bien algunos bancos cooperativos de la Argentina se formaron de la fusión de docenas de cooperativas de ahorro y crédito, también se puede pensar en términos de fusiones de mucho menor alcance, que comprenden solamente un puñado de cooperativas de ahorro y crédito a la vez. Los pro y los contra que se trataron anteriormente se seguirían aplicando en gran medida a dichas fusiones, aunque el tamaño de los efectos disminuiría, ya que las dos instituciones que se comparen serían más similares¹⁶.

¹⁶ La distinción entre una cooperativa de ahorro y crédito con sucursales y un banco cooperativo con frecuencia es borrosa y varía de un país a otro. Por lo general, las principales diferencias son el tamaño y la distinción legal o reguladora, posiblemente arbitraria, de llamar a una institución un banco (con todos los derechos y las responsabilidades de un banco) y a otra una cooperativa de ahorro y crédito (generalmente con menos operaciones permitidas pero también con menos responsabilidades). En algunos países, otra diferencia es que los bancos cooperativos pueden recibir depósitos de personas que no son socias y otorgarles préstamos, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito no pueden hacerlo. En otros países se permite que las cooperativas de ahorro y crédito efectúen estas operaciones con no socios, en cuyos casos se eliminaría tal distinción.

Sucursales y redes

Cifuentes (capítulo 13) describe una ruta alternativa que las cooperativas de ahorro y crédito podrían tomar para aumentar su competitividad, que en la actualidad está siendo utilizada por un grupo de cooperativas financieramente sólidas de Guatemala. En primer lugar, estas cooperativas de ahorro y crédito han aumentado su escala (y su alcance) mediante la apertura de sucursales en comunidades vecinas, muchas de las cuales no contaban anteriormente con servicios financieros. Este aumento de escala ha producido algunas economías de costo y ha aumentado su competitividad. En segundo lugar, estas cooperativas han vinculado todas sus oficinas principales y sucursales en una única red nacional integrada. Los socios de cualquiera de las cooperativas de ahorro y crédito participantes pueden entrar en cualquiera de las más de 80 oficinas de la red y depositar o retirar fondos o realizar pagos de préstamos. Esto ofrece claros beneficios de comodidad a los clientes, con lo cual se aumenta aún más la competitividad. Se han obtenido ahorros adicionales de costos mediante la provisión de servicios comunes a cargo de la federación nacional, tales como tecnología común de información, un programa conjunto de mercadeo y un mecanismo central de liquidez.

Si bien el sistema de redes de Guatemala ofrece algunos de los beneficios de la fusión en un banco cooperativo (principalmente la comodidad de una gran red), ciertamente no los ofrece todos, por ejemplo al no generar beneficios en materia de diversificación. Sin embargo, se obtienen beneficios competitivos adicionales mediante las sucursales y el suministro de servicios comunes por parte de la federación. Este modelo ofrece una alternativa interesante a las fusiones como manera de mejorar la eficiencia, la solvencia y la competitividad de las cooperativas de ahorro y crédito, y puede justificar un examen particularmente por parte de los que proponen fusiones forzosas de cooperativas de ahorro y crédito como manera de lograr estos fines.

REFERENCIAS

- Benston, George. 1986. *Perspectives on Safe & Sound Banking: Past, Present and Future*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Christen, Robert Peck y Richard Rosenberg. 1999. "The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance." 24 de junio, borrador. Secretaría de CGAP. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Rojas-Suárez, Liliana. 1997. *Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo y The Johns Hopkins University Press. Washington, D.C.
- Westley, Glenn. 2000. "Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality?" Documento de trabajo de SDS. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Página en blanco a propósito

PARTE

I

**¿QUIEN NECESITA
UNA COOPERATIVA
DE AHORRO Y CREDITO?**

Página en blanco a propósito



Aquí viene la banca comercial

Beatriz Marulanda

Introducción

Me corresponde hoy el honor de iniciar este importante seminario que han convocado el Banco Interamericano de Desarrollo y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), durante el cual se espera discutir el futuro de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Los organizadores han considerado pertinente comenzar con una presentación de casos que demuestran la reciente incursión de la banca comercial en el mercado del crédito de consumo, precisamente porque el auge que esta modalidad de préstamo está registrando en los mercados financieros latinoamericanos plantea desafíos de competencia preocupantes para las cooperativas de ahorro y crédito.

El desarrollo de este nuevo producto no puede entenderse en forma aislada del desarrollo de los mercados financieros de nuestros países.

Como se recordará, durante los años ochenta la mayoría de los países de la región enfrentaron crisis financieras de intensidad y orígenes diversos, pero con varios patrones en común. En primer lugar, la mayor parte de los sistemas financieros se caracterizaban por tener una estructura fuertemente especializada por tipo de instituciones. En este contexto, había una intervención importante de bancos estatales que cumplían un propósito específico, tales como el banco agrícola, el industrial, el de vivienda, etc. Los sistemas financieros registraban un nivel de competencia muy bajo, con barreras elevadas que restringían el ingreso de nuevas instituciones (ya sea por requisitos de capital mínimos muy altos o por criterios subjetivos que dependían del superintendente bancario de turno) y regímenes totalmente protegidos de la competencia internacional. Se caracterizaban además por una fuerte concentración de la propiedad en manos de grupos con participación en empresas del sector real, hacia el cual se dirigían exclusivamente volúmenes significativos de los recursos de los establecimientos de crédito.

Todo esto, aunado a estructuras de supervisión débiles y a un entorno macroeconómico bastante inestable, no podía sino desembocar inexorablemente en crisis financieras que obligarían a replantear el funcionamiento de los sistemas financieros de nuestros países.

Las reformas de los sectores financieros emprendidas desde entonces en la región, aunque presentan varias diferencias, coinciden en el objetivo de lograr una mayor liberalización de sus estructuras, con una tendencia muy marcada hacia la eliminación de la especialización. Se ha promovido la competencia, no sólo entre las instituciones ya existentes, sino además permitiendo la creación de nuevos establecimientos de propiedad local y facilitando la inversión extranjera ya sea mediante la privatización de la banca estatal o con la apertura de nuevas instituciones. Al mismo tiempo se impulsaron diversas reformas macroeconómicas que condujeron a un menor nivel de inflación en un entorno más estable.

En este nuevo entorno es donde se puede ubicar el desarrollo de la banca masiva o banca personal, fundamentalmente a través del crédito de consumo, fenómeno que entramos ahora a analizar mediante el papel que les corresponde a dos corrientes muy claras, como son la de la inversión de las financieras chilenas y la inversión de los bancos españoles.

Financieras chilenas

Las financieras chilenas surgieron en la década de los setenta y debieron enfrentar, al igual que los demás establecimientos de crédito, la crisis de este país. Algunas decidieron especializarse en la banca personal, como única alternativa para prevenir la alta concentración del crédito que había estado en los orígenes de su descalabro. Con esta idea procuraron un nuevo nicho de mercado representado por los trabajadores de ingresos medios, quienes hasta ese momento no tenían acceso a créditos comerciales.

Las tres primeras financieras en dedicarse exclusivamente a este segmento fueron la Financiera Atlas, la Financiera Condell y la Financiera Conosur, a las que les siguieron muchas otras. En 1997 había 15 instituciones entre bancos y financieras con una línea importante de crédito de consumo.

A diciembre de 1997 las tres principales financieras, que son las mencionadas arriba, presentaban una cartera de US\$380 millones, con una clientela cercana al millón y medio de personas (cuadro 1.1). Los otros cuatro bancos principales, que en los últimos años han absorbido financieras con el fin de adquirir mayores conocimientos sobre este negocio, a la misma fecha acumulaban una cartera de US\$600 millones, con 1,3 millones de clientes.

El saldo promedio de los préstamos de estas siete instituciones (que oscila entre US\$196 y US\$576) refleja la altísima desconcentración del crédito que se ha logrado, pero además permite concluir claramente que el perfil de usuario corresponde a personas de ingresos medios y medios bajos.

Cuadro 1.1. Principales instituciones financieras chilenas que participan en el crédito de consumo (diciembre de 1997)

Institución	Cartera crédito de consumo (millones de US\$)	Número de deudores	Saldo promedio crédito de consumo (US\$)
Financiera Atlas	184	548.825	336
Financiera Conosur	100	511.361	196
Financiera Condell	98	407.265	240
BanF-Banco Santander	242	595.750	407
Solución (Banco Santiago)	182	316.378	576
Credichile (Banco Crédito)	147	296.701	495
Alcance (BHIF)	38	152.641	246

Hoy en día el mercado es altamente competitivo, con una clara tendencia al descenso en los márgenes de intermediación, aunque también a un preocupante incremento de la cartera morosa, lo cual ha obligado a la superintendencia a incrementar los requerimientos de provisiones sobre este tipo de préstamos.

Precisamente el descenso en los márgenes de intermediación en el mercado chileno motivó a algunas de las financieras chilenas a partir de 1994 a mirar hacia otros mercados latinoamericanos. Inicialmente invirtieron en Perú, pero luego extendieron su campo de acción a otros países, estableciendo en la mayoría de los casos nuevas instituciones, ejemplos de los cuales se presentan en el cuadro 1.2.

Cuadro 1.2. Países e instituciones donde han invertido las financieras chilenas

País (año)	Institución
Perú	Banco del Trabajo
	Banco Solventa
	Banco del País
	Financiera Solución
	Serbanco
Bolivia	Financiera Acceso
	Banco Boliviano Americano
Ecuador (1995)	Banco Centro Mundo
	Unibanco
Colombia	Financiera Provensa -Telaya
	Condell
Venezuela	Condell
	Conosur (evaluando su entrada)
Argentina	Grupo Atlas
Costa Rica (1997)	Financiera Miravalles
Guatemala (1997)	Banco de Antigua

El país con mayor presencia de financieras chilenas es Perú, en casi todos los casos utilizando la figura de un banco dedicado de manera prácticamente exclusiva al crédito de consumo. En cambio, en Chile, los bancos entraron en este nuevo mercado a través de la absorción de financieras a las cuales manejan como una de sus líneas de negocios. Estos tipos de diferencias son usuales entre países, pero lo que sí se mantiene uniforme es la tecnología crediticia que se utiliza.

Tecnología crediticia utilizada

Un análisis del tipo de tecnología crediticia que utilizan estas entidades sin dudas contribuirá a apreciar mejor el grado de competencia que pueden plantear a las cooperativas de ahorro y crédito. El nicho de mercado donde estas financieras concentran sus esfuerzos abarca a los trabajadores del sector formal con ingresos mensuales equivalentes a entre dos a tres salarios mínimos (aproximadamente US\$150 a US\$200 mensuales en promedio), es decir que típicamente estamos hablando de personas de clase media y baja en los distintos países de América Latina.

Los productos con los cuales atienden a este segmento de la población están compuestos principalmente por créditos de libre destinación, con cuotas mensuales fijas que amortizan capital e intereses. También ofrecen tarjetas de crédito, aunque normalmente sólo a clientes con historia crediticia comprobadamente satisfactoria. Adicionalmente, establecen alianzas comerciales con grandes distribuidores de automóviles o de electrodomésticos, ofreciendo planes de financiamiento a los clientes de estos negocios¹.

En general se trata de préstamos por un valor inicial de entre US\$500 y US\$1.000, con plazos de amortización que oscilan entre 18 y 36 meses y tasas de interés que suelen ser bastante elevadas, dependiendo de la competencia de cada mercado. (En el caso de Perú las tasas de interés reales ascienden a niveles del 50% al 70%.) La otra característica importante de este producto es que no requiere garantías, ni de propiedad ni de la firma de codeudores.

Estas entidades de financiamiento al consumo operan en los grandes centros urbanos, donde aplican agresivas prácticas de promoción de su crédito, ya que el ahorro sólo lo ofrecen como un producto adicional, buscando fondos para sus operaciones en el mercado de capitales o mediante certificados de depósito a plazo fijo.

¹ La cadena de ventas de aparatos electrodomésticos CARSA, con sucursales en casi todos los países de América Latina, también ha establecido financieras (o bancos según la legislación de cada país) a través de las cuales otorga financiación a su clientela.

La fuerza comercial se compone comúnmente de oficiales de venta, a quienes se les paga un salario fijo bajo y se le reconoce un incentivo en función del valor de los créditos que efectivamente se desembolsen. Esta estructura de incentivos normalmente cubre, aunque de forma decreciente, a los supervisores de los equipos comerciales.

Aunque los promotores realizan una comprobación inicial de algunas variables, toda la información es remitida a un centro de análisis de riesgo, donde mediante la metodología de evaluación por puntos ("*credit scoring*") se define si la persona puede recibir crédito y hasta qué monto. Crucial en el proceso de evaluación resulta la comprobación de antecedentes que realizan las centrales de riesgo en cada país². Debido a los procesos altamente tecnificados de verificación de datos y evaluación de riesgo, estas instituciones están en capacidad de responder a una solicitud de crédito en sólo tres días. En algunos de los casos que tuve oportunidad de observar en Perú, a las personas con un historial de crédito bien atendido se les ofrece una aprobación de crédito adicional, dentro del valor original del cupo aprobado, en la misma ventanilla donde va a efectuar su pago mensual.

Los procesos de cobro y de recuperación de cartera en mora son manejados por un equipo de personas diferente al de la fuerza comercial, utilizándose compañías externas de cobro jurídico, que obtienen sus ingresos por comisión sobre el valor recaudado si la mora excede de ciertos límites.

Ejemplos de caso

Las cifras del volumen de préstamos de financieras chilenas en Perú y Ecuador sirven para ilustrar el enorme potencial de crecimiento de este tipo de productos.

Perú

En el caso de Perú, para 1997 se identificaban claramente seis instituciones dedicadas al crédito de consumo, de las cuales la mayoría tiene inversión chilena directa (cuadro 1.3).

² Una de las dificultades por las cuales atravesó el crédito de consumo en Perú durante 1997 se debió a un incremento de la cartera en mora, producido por el sobreendeudamiento de las personas que recibían varias ofertas de diferentes instituciones. Este problema, que al presente ya ha sido corregido, no pudo ser detectado oportunamente por cuanto la central de riesgos no registraba operaciones de valor inferior a los US\$5.000.

Cuadro 1.3. Perú: desembolsos y cartera total de seis instituciones dedicadas al crédito de consumo, 1997
(millones de US\$)

Institución	Desembolsos totales ^a	Cartera total ^b (a noviembre)
Banco del Trabajo	100	122,2
Orión	100	125,4
Solventa	70	75,5
Serbanco	45	54,7
Credisur	40	51,2
Solución	20	20,8

^a Estimación de operadores locales.

^b Datos de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Como puede observarse en el cuadro 1.3, en 1997, apenas tres años después de haber introducido este producto al mercado peruano, la cartera total de estos seis bancos, que se especializan casi exclusivamente en crédito de consumo, ascendía a US\$450 millones. El mayor de estos bancos, el Banco del Trabajo, en 1996 ya contaba con 180.000 clientes y en 1997 superaba los 200.000, a pesar de la fuerte competencia que se presentó ese año en el mercado peruano.

Otra característica fundamental de este producto es la sorprendente capacidad de crecimiento que tiene tal línea de crédito, a pesar de la poca profundización financiera presente en nuestros países. El crecimiento del Banco del Trabajo ilustra este potencial (cuadro 1.4).

Es importante tratar de entender la naturaleza del negocio analizando la estructura de ingresos y egresos de estas instituciones. El margen financiero oscilaba entre el 23% y el 38% de los activos promedio para el período comprendido entre enero y noviembre de 1997, correspondiendo las excepciones a instituciones que se estaban iniciando en el negocio del crédito de consumo, como era el caso de Orión y Credisur (cuadro 1.5). El nivel comparativo del promedio del sistema financiero peruano para ese mismo período era del 9,3%,

Cuadro 1.4. Perú: crecimiento del Banco del Trabajo, 1994-1996

Indicador	1994	1995	1996
Oficinas	4	8	32
Empleados	317	988	2.343
Desembolsos (millones de US\$)	0,7 ^a	41,8	119,0
Cartera (millones de US\$)	0,7 ^a	39,6	93,4
No. de créditos ^b	—	75.000	180.000
Índice de morosidad (porcentaje)	—	0,4	4,6

^a Estas cifras representan un mes de operaciones.

^b Cifras aproximadas.

— No se dispone de datos.

Fuente: Informe anual del Banco del Trabajo.

Cuadro 1.5. Perú: márgenes financieros y costos en instituciones dedicadas al crédito de consumo
(% sobre activos promedio)

Institución	Margen financiero ^a	Provisiones	Costos operativos	Rentabilidad ^b (sobre activos promedio)
Banco del Trabajo	38,5	10,3	18,3	4,2
Orión	10,0	2,1	8,9	1,2
Solventa	31,4	10,3	23,0	-1,8
Serbanco	23,1	8,6	17,8	-3,2
Credisur	17,7	3,0	4,7	0,5
Solución	37,1	6,1	22,3	-8,1
Sistema financiero	9,3	2,3	5,3	1,3

^a El margen financiero se define como la diferencia entre los ingresos y gastos financieros, dividida por los activos promedio.

^b La rentabilidad no es necesariamente igual al margen financiero menos las provisiones y los costos operativos, debido a los costos e ingresos no operativos para los cuales no tenemos una desagregación, pero que pueden incluir rubros tales como ingresos extraordinarios por la venta de bienes tomados en garantía, etc.

Nota: Debido a la falta de información sobre el crédito de consumo solamente, estas cifras, que son para enero a noviembre de 1997, se refieren a todas las operaciones de las instituciones financieras.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros

diferencia explicada esencialmente por las tasas de interés mucho más elevadas que se cobran en el crédito de consumo, como se mencionó anteriormente.

En cuanto a los costos operativos, éstos representaban entre un 18% y un 23% de los activos promedio (cuadro 1.5) —con las excepciones nuevamente explicadas por las instituciones que se estaban iniciando en el mercado— frente a un promedio de 5,3% registrado en el sistema financiero. Estos elevados niveles reflejan precisamente la mayor carga operativa que implica operar las líneas de crédito de consumo desde su etapa de mercadeo hasta la recaudación. El alto nivel de los costos operativos y del margen financiero recuerdan la estructura típica presente en el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que se han dedicado a las microfinanzas.

La otra gran particularidad que presenta la banca de consumo frente al resto del sistema financiero radica en las elevadísimas provisiones que afectan el estado de resultados, las cuales representan un 10% de los activos promedio de las instituciones más maduras en este negocio (cuadro 1.5). Esto explica en parte la necesidad de aplicar las tasas de interés elevadas que efectivamente cobran.

El resultado final no es concluyente. Mientras el banco más grande del grupo analizado presentaba una rentabilidad superior al promedio del sistema financiero: 4,2% vs. 1,3% (cuadro 1.5), otros tres registraban pérdidas en el período analizado, lo cual podría estar en parte explicado por la falta de tamaño en algunas de ellas en un negocio que esencialmente incorpora economías de escala en sus procesos. Además, como ya se mencionó, 1997 fue un año de un incremento inusitado de la competencia en el mercado peruano, sin que éste contara con

una central de riesgos adecuada, lo cual desembocó en un sobreendeudamiento de muchas personas y por ende en su incapacidad de pago. Esto determinó que el indicador de cartera vencida de las instituciones dedicadas al crédito de consumo pasara de un promedio del 8% en 1996 a un 15 a 16% en 1997, lo cual evidentemente llevó a la superintendencia a tomar medidas que mejoraran la información y el control sobre este negocio. La primera fue obligar a la publicación de forma clara y transparente de la tasa efectiva de interés de los créditos, incluyendo todas las comisiones, que no eran informadas adecuadamente a la clientela. En segundo lugar se procedió a reformar la central de riesgo, con el fin de incluir todas las operaciones crediticias del sistema.

Ecuador

En el caso del mercado de crédito de consumo de Ecuador, su desarrollo se inició también a partir de la inversión de una financiera chilena (Financiera Condell) en un banco nacional a partir de 1995. Operadores del mercado estiman que para 1997 el monto de desembolsos mensuales totales para el crédito de consumo en Ecuador ascendía a alrededor de US\$9 millones, lo cual nuevamente confirma el dinamismo del producto. En el cuadro 1.6 se presentan las principales instituciones financieras vinculadas al crédito de consumo en Ecuador.

Al comparar la estructura de ingresos y costos totales³ de estas instituciones, se encuentran enormes similitudes con el caso peruano, hecho que confirma que se trata de una industria que utiliza tecnologías crediticias muy similares en los diferentes países. Se destacan los elevados márgenes de intermediación que son absorbidos en gran parte por los costos operativos en aquellas instituciones donde esta línea de crédito se ha consolidado como la más importante, costos que representan por su parte una carga muy superior al promedio del sistema financiero. Las utilidades en este caso para 1997 son mucho más elevadas que en Perú para el mismo año, aunque similares a las que se presentaron en los primeros años de explotación de ese mercado, demostrando el potencial de ganancia de este negocio si se logra mantener bajo control la mora y evitar cargos importantes por concepto de provisiones.

Bancos españoles en América Latina

En los últimos años los mercados financieros latinoamericanos han despertado un enorme interés en la banca internacional, especialmente en la española. A conti-

³ Igual que en el caso de Perú (cuadro 1.5) los datos en los cuadros 1.6 y 1.7 para Ecuador se refieren a los ingresos, costos, cartera y activos totales de los bancos y no solamente a las operaciones de crédito de consumo.

Cuadro 1.6. Ecuador: cartera total de los principales bancos dedicados al crédito de consumo, 1996-1997

Banco	Cartera (fin de año, millones de US\$)		Crecimiento (%)
	1996	1997	
Unibanco	14	17	21,4
La Previsora	115	193	67,8
Banco de Préstamo	153	145	-5,2
Centro Mundo	15	26	73,3

Fuente: Superintendencia de Bancos

nuación analizamos las subsidiarias de dos de estos bancos, el Santander y el Bilbao y Vizcaya (BBV), a las cuales hemos escogido fundamentalmente por su énfasis en la banca masiva o banca personal, que representa otra de las amenazas competitivas para las cooperativas de ahorro y crédito. Vale la pena mencionar que para 1997 el BBV representó un 14,3% del mercado español de banca comercial, seguido por el Banco Santander con un 10,5%, ambos porcentajes en términos de activos.

La ola de inversiones de bancos españoles en América Latina la inició en el año 1994 el Banco Santander, con la excepción de Chile, donde el Banco Santander ya tenía una participación desde 1991, la cual se consolidó en el período 1995-1996 con la incorporación de la Financiera Fusa y el Banco de Osorno y La Unión⁴. Su última compra se produjo en Brasil.

Cuadro 1.7. Ecuador: márgenes financieros y costos en instituciones dedicadas al crédito de consumo, 1997
(% sobre activos promedio)

Institución	Margen financiero	Costos operativos	Rentabilidad (sobre activos promedio)
Centro Mundo	53,1	28,2	5,7
Banco de Préstamo	10,1	5,8	4,2
La Previsora	24,3	10,1	25,5
Unibanco	46,6	23,4	7,6
Sistema financiero	14,3	7,0	1,4

Nota: El margen financiero y la rentabilidad se definen como en el cuadro 1.5. No se disponía de datos a nivel de banco para las provisiones y los costos e ingresos no operativos, ítems que sí están deducidos del margen financiero para obtener la rentabilidad.

Fuente: Superintendencia de Bancos.

⁴ La mayor parte de la información obtenida con relación a las subsidiarias de estos dos bancos se obtuvo de los informes anuales tanto de la matriz como de sus subsidiarias, siendo estos últimos más difíciles de obtener. Esta información se complementó con entrevistas directas en sus oficinas en Perú, Colombia y México.

Cuadro 1.8. Penetración del Banco Santander en los mercados financieros de América Latina (años noventa)

País	Banco	Fecha
Chile	Santander	1991
	Financiera FUSA	1995
	Incorp. Osorno y la Unión	1996
México	Santander de Negocios	1994
	Mexicano	1997
Perú	Santander	1995
Uruguay	Cia. Créditos Personales	1995
Venezuela	Santander	1996
Argentina	Río de la Plata	1996
Colombia	Santander	1997
Brasil	Gral. del Comercio y Noreste	1997

El BBV incursiona en los mercados latinoamericanos a partir de su adquisición del Banco Continental en la subasta de privatización de Perú. Su última adquisición se produjo en 1998, cuando adquirió una participación que le garantiza el control del Banco BHIF, uno de los bancos más grandes de Chile⁵.

Como puede apreciarse en los cuadros 1.8 y 1.9, ambos bancos españoles se han concentrado en los países más grandes de la región. En 1998 ambos bancos anunciaron que a partir de ese año tenían la intención de consolidar las instituciones donde habían adquirido participación, lo cual significaba que por el momento no estaban contemplando nuevas adquisiciones.

En contraste con las financieras chilenas, las cuales entran a los diferentes mercados creando nuevas instituciones donde poseen control absoluto, la estrategia de los bancos españoles ha sido la de comprar los bancos de mayor tamaño en el mercado, pero adquiriendo un porcentaje minoritario (30 a 40%) de la pro-

Cuadro 1.9. Penetración del Banco Bilbao y Vizcaya en los mercados financieros de América Latina (años noventa)

País	Banco	Fecha
Perú	Continental	1995
México	BBV-Probursa	1996
Colombia	Ganadero	1996
Venezuela	Provincial	1997
Argentina	Francés	1997
Chile	BHIF	1998

⁵ Dado que ésta ha sido una adquisición reciente, al momento de escribir este trabajo no había datos disponibles sobre la entidad.

Cuadro 1.10. Desempeño del Banco Bilbao y Vizcaya en América Latina, 1996

País	Participación accionaria (%)	Participación en el mercado (%)		Ranking (por activos)
		Depósitos	Créditos	
Perú	34,2	17	13	3
México	63,6	5	3	6
Colombia	40,0	7	9	1
Argentina	30,0	4	3	3
Venezuela	40,0	25	22	1

propiedad de bancos locales en operación, recurriendo a socios locales en el caso de bancos privatizados y cuya propiedad estaba en su totalidad para la venta, pero asegurando su control administrativo.

El BBV, por ejemplo, en los casos de Perú, Colombia, Argentina y Venezuela, adquirió como máximo un 40% de la propiedad accionaria. El caso de México representa una excepción, ya que el BBV adquirió el 63,6%, pero en una institución que en términos relativos era la más pequeña según su ranking en el mercado (cuadro 1.10). Sin embargo, en 1997 ya no era la más pequeña dado que el BBV adquirió otro banco mexicano, consolidando ambos en una institución de US\$7.900 millones en activos.

Un elemento destacable es la capacidad de crecimiento que han demostrado tanto el Banco Santander como el Banco Bilbao y Vizcaya. Una vez que toman posesión de un banco, se inicia una etapa intensa de transferencia de tecnología que va desde el entrenamiento de personal, pasando por el cambio de las plataformas del software y hardware, para culminar en una estrategia de extensión de cobertura muy importante, como se puede observar en el cuadro 1.11.

Cuadro 1.11. Cobertura del Banco Bilbao y Vizcaya en América Latina, 1996-1997

País	Número de sucursales		Activos (millones de US\$)	
	1996	1997	1996	1997
Perú	130	150	2.350	3.970
México ^a	309	349	5.790	7.950
Colombia	175	247	3.600	4.780
Argentina	93	215	-	9.620
Venezuela	290	378	-	4.300

- No se dispone de datos.

^a El BBV anunció la apertura de 900 sucursales más en los próximos tres años.

Otra característica fundamental es el tamaño de las instituciones escogidas. En términos de cobertura y para el caso del BBV se trata de bancos con una red de sucursales muy amplia, donde la de menor tamaño para 1997 era la peruana con 150 oficinas y la mayor era la de Venezuela con 378. En términos de activos, se trata de bancos que en 1997 fluctuaban entre US\$4.000 y 9.600 millones, lo cual explica su posicionamiento en el ranking de cada país (cuadro 1.11).

El Banco Santander por su parte también posee instituciones muy grandes en América Latina, desde su filial en Uruguay, con 43 sucursales, hasta su filial en Chile, la cual en 1996 contaba con 269 sucursales y US\$8.300 millones en activos.

Tecnología crediticia

A diferencia de las financieras chilenas, las filiales de los bancos españoles responden y actúan bajo los principios de una banca universal que atiende diferentes segmentos del mercado, como son su banca comercial en virtud de la cual ofrecen productos para las personas y las pequeñas y medianas empresas y su banca corporativa orientada hacia la gran empresa. Además se dedican al manejo de portafolios y a la administración de inversiones, rubro dentro del cual uno de los segmentos más importantes es la administración de fondos de pensiones privados en los países que han adelantado reformas a su régimen de seguridad social. En los dos casos, sin embargo, la mayor participación del negocio, como sucede en España con las respectivas matrices, corresponde a la banca personal.

La forma como se administran los diferentes negocios difiere según la entidad. En el caso del BBV, toda la estructura del banco está dividida de acuerdo con el nicho de mercado que atiende, inclusive las sucursales, donde la mayoría de éstas están dedicadas como es obvio a la banca comercial, existiendo otras que sólo atienden clientela corporativa o de entidades del gobierno. En el Santander la banca comercial se atiende a través del banco, mientras la banca corporativa se maneja mediante otra filial llamada comúnmente Santander Investment.

Estos bancos hacen particular hincapié en brindar una atención integral al cliente, ofreciéndoles servicios tanto pasivos como activos, es decir tanto de captación como de préstamos. Incluso proporcionan servicios de seguros, administración de portafolio y fondos de pensiones, para lo cual han tenido que adecuarse a los regímenes legales de cada país a efectos de definir si los ofrecen como producto de una sola institución o si deben hacerlo mediante filiales.

Su mayor fortaleza radica en el profundo conocimiento que desarrollan de su clientela, para lo cual es indispensable su cobertura geográfica. Con esta idea, emprenden la ampliación de red de oficinas fundamentalmente en barrios de ingreso medio y aprovechan de manera óptima sus bases de datos. Esto último les permite tomar una actitud agresiva frente a su clientela ofreciendo servicios

Cuadro 1.12. Libretón del BBV en América Latina

País	Período cubierto	Cuentas de ahorro nuevas	Volumen (millones de US\$)	Saldo promedio (US\$)
México	1,5 años	485.000	178	367
Colombia	6 meses	462.000	205	444
Venezuela	No especificado	697.000	642	921
Argentina	1 mes	78.000	232	2.974
Perú	1,5 años	91.000	656	7.208

de acuerdo con el perfil de cada uno. El nicho de mercado que ambos bancos han decidido explotar inicialmente es el de las familias de ingresos medios a medios bajos.

Su estrategia en todos estos países ha sido darse a conocer a través de campañas masivas de captación en cuentas de ahorro, para las cuales no se exigen montos mínimos de apertura, pero ofrecen bajo interés a cambio de la posibilidad de participar en rifas con premios elevados cuyas boletas se obtienen en función del monto ahorrado. Este producto, conocido bajo el nombre de Libretón en el caso del BBV y de Superlibreta en el de Santander, no solamente les permite acceder a recursos por debajo de la tasa de mercado sino que les facilita penetrar el mercado de forma muy rápida, como se puede observar en los cuadros 1.12 y 1.13.

El tipo de premios que se ofrecen en cada país ha variado. Entre las campañas más agresivas están las de Colombia y México, donde rifaban un automóvil cada día y US\$90.000 en efectivo cada mes.

Los resultados logrados son impresionantes no sólo en términos de volumen —en el número de cuentas abiertas y en los valores captados, sobre todo teniendo en cuenta el período en el cual se obtuvieron los resultados— sino en el saldo promedio de las cuentas, todo lo cual refleja una considerable penetración en las capas de menores ingresos de la población y una excelente capacidad de manejar promedios bajos.

Una vez que han formado una base de clientes importante —con su respectiva información— y que han renovado su plataforma tecnológica (proceso

Cuadro 1.13. Superlibreta del Banco Santander en México y Colombia

País	Período cubierto	Cuentas de ahorro nuevas	Volumen (millones de US\$)	Saldo promedio (US\$)
México	6 meses	300.000	—	—
Colombia	6 meses	350.000	205	586

— No se dispone de datos.

en el cual se han demorado más de un año), inician su promoción del portafolio de créditos.

Como metodología de evaluación de riesgo, en sus líneas de crédito masivas también se utiliza el sistema de evaluación por puntos ("*credit scoring*"), al cual complementan con los datos recogidos por sus propios centros de verificación de información (que confirman la información y consultan a las centrales de riesgo), procesos que están centralizados y garantizan así una rápida respuesta.

Los productos que ofrecen son múltiples y dependen del mercado y de los segmentos del mercado que buscan atender. La línea más utilizada es la línea de crédito de consumo —o de libre inversión— que complementan introduciendo pequeñas variaciones a fin de ofrecer líneas para comprar automóviles y financiar estudios, así como las tradicionales tarjetas de crédito (véase el recuadro 1.1 para unos ejemplos de estos productos).

Hay que señalar que, si bien los productos se adecuan a los diferentes mercados, el diseño básico llega desde las matrices en España, donde han desarrollado la experiencia. Lo que claramente resalta es la asombrosa flexibilidad que demuestran para atender las necesidades de cada cliente, ofreciendo diversidad en condiciones financieras, plazos, montos y estructuras de amortización.

Tanto el Banco Santander como el BBV utilizan sus bases de datos no sólo para ofrecer un mejor servicio, sino también para disminuir los costos operativos mediante, por ejemplo, la oferta de crédito preaprobado y líneas de crédito de capital de trabajo para sus deudores con historial de cero mora o para sus ahorristas conocidos.

Por el nivel de tecnificación que alcanzan, el volumen de las operaciones que manejan y su estructura de fondeo, sus tasas de interés se ubican dentro de

Recuadro 1.1. Características de los préstamos ofrecidos por el Banco Santander en Perú

Crédito de consumo

- Crédito automático con la apertura de cuenta de ahorros.
- Monto: US\$5.000–10.000.
- Amortización: cuotas fijas.
- Plazo: 12 a 36 meses.
- Garantía personal de codeudores.

Crédito hipotecario

- Monto: hasta el 80% del valor de la vivienda, a partir de US\$20.000.
- Plazo: hasta 20 años.
- Ingreso personal: mínimo de US\$1.000 a 1.200 mensuales.
- Recompensas por atención oportuna del crédito mediante la condonación de un porcentaje del capital al vencimiento del préstamo.

las comunes en el mercado, aun cuando el monto promedio de sus préstamos es claramente inferior al usual en los demás bancos que operan en estos mercados.

También aplican una estrategia activa de comercialización de sus servicios a través de la figura de un promotor, pero no utilizan un esquema de retribución variable por persona, sino que ofrecen incentivos monetarios o bonificaciones a las oficinas que sobrepasan las metas fijadas en el presupuesto, el cual incluye metas por promotor.

Conclusiones

Los dos ejemplos de intermediación financiera analizados permiten destacar el entorno cada vez más competitivo de los mercados financieros latinoamericanos, lo cual representa la amenaza más importante para el desarrollo del sector de las cooperativas de ahorro y crédito.

Tanto las financieras chilenas como los bancos españoles tienen en común su concentración en el crédito de consumo, el altísimo potencial de crecimiento de sus operaciones y su dependencia en procesos altamente tecnificados con inversiones cuantiosas en hardware y software. Su principal diferencia radica en que en el primer caso se trata de instituciones financieras especializadas, mientras que las filiales españolas son claros ejemplos de una banca universal con servicios múltiples. En el primer caso se hace hincapié en ofrecer un portafolio de productos de crédito, mientras que en el segundo se trabaja para ofrecer una atención integral al cliente. En definitiva se trata de tecnologías de intermediación financiera diferentes, pero que apuntan al mismo mercado: el estrato de ingreso medio y medio bajo.

El proceso de inversión extranjera que ha llevado estos modelos de intermediación a diferentes partes del continente es un fenómeno reciente. La capacidad de crecimiento, especialmente la de los bancos españoles, se ha sentido en la medida en que han concentrado sus esfuerzos en transformar las instituciones donde han invertido, antes de salir con campañas masivas de colocación de crédito.

Sin embargo, la amenaza que enfrenta el sector cooperativo de crédito no proviene solamente de estas nuevas instituciones. Ante la agresiva competencia que éstas implican para las demás instituciones financieras locales, son éstas las que comienzan a explorar otros nichos de mercado y además a interesarse por los productos de la banca masiva, proceso que fue evidente en el caso chileno. La mayor competencia impone un gran reto al sector de las cooperativas de ahorro y crédito. Si estas cooperativas van a mantener o ampliar su participación en el mercado, tendrán que volverse más eficientes tanto hacia la clientela como en relación a sus procesos internos, con el fin de ofrecer a su clientela una diversidad de productos, en forma ágil y en condiciones competitivas.

Página en blanco a propósito

Pertinencia y desafíos actuales de las cooperativas de ahorro y crédito

Carlos E. Cuevas

La proposición central de este capítulo es que las cooperativas de ahorro y crédito constituyen medios autosostenibles de llegar a los pobres. El aparente descuido al no incluirlas en la literatura ni en los diversos eventos relacionados con servicios financieros para familias de bajos ingresos y para pequeñas y microempresas encubre la real importancia de las cooperativas de ahorro y crédito en esos mercados. Es probable que los desafíos que enfrentan actualmente estas cooperativas en América Latina obliguen al sector a modernizarse y consolidarse aún más, afinar sus ventajas inherentes y mejorar sus mecanismos de regulación prudencial y supervisión, manteniendo o fortaleciendo al mismo tiempo su pertinente papel en los mercados de ingresos bajos y medianos.

Se ha hallado que las cooperativas de ahorro y crédito no sólo ocupan el segundo lugar después de los bancos en el otorgamiento de crédito y especialmente en proporcionar servicios de depósito a clientes de bajos ingresos (Banco Mundial 1996) sino que su prevalencia proviene de las ventajas reales que tienen con respecto a otros proveedores de servicios financieros a clientes marginados. Estas ventajas se relacionan con las características de las cooperativas de ahorro y crédito indicadas a continuación: la diversidad de su base de clientes, ventajas informativas debido a sus raíces comunitarias, la capacidad de proporcionar servicios de depósito sencillos y accesibles, y una capacidad de otorgar crédito a clientes que trabajan por cuenta propia y obtener un desempeño adecuado en materia de amortización.

Este capítulo se basa en seis estudios de caso de cooperativas de ahorro y crédito en Colombia, Guatemala y Ecuador que llevó a cabo el proyecto de Banca Sostenible con los Pobres del Banco Mundial. Estos estudios arrojan luz sobre la sostenibilidad y el alcance de las cooperativas de ahorro y crédito como proveedoras de servicios financieros, la índole de sus productos financieros y procedimientos, y las aparentes limitaciones con que se enfrentan en sus operaciones. También se utilizan otros estudios de caso del proyecto mencionado y la labor reciente del Banco Mundial en México y El Salvador para comparar el desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito con el de otros proveedores de microfinanzas, incluidos bancos y organizaciones no gubernamentales.

Seis cooperativas de ahorro y crédito

Al igual que con todos los otros estudios de caso del proyecto de Banca Sostenible con los Pobres, la elección de las cooperativas de ahorro y crédito que formarían parte del análisis se basó en consideraciones sobre las enseñanzas que podrían recogerse para comprender mejor las capacidades y las debilidades de los diversos tipos de instituciones que prestan servicios a los pobres. Por lo tanto, no se puede suponer que las instituciones escogidas sean representativas del universo de cooperativas de ahorro y crédito de América Latina. Las seis cooperativas pertenecen a la clase de organizaciones relativamente grandes que cubren todo un país o, al menos, toda una región y se podría afirmar que reflejan los niveles de desempeño que pueden lograr las cooperativas que llegan a esta escala.

Tres de las cooperativas son predominantemente urbanas: UPA, de Guatemala, Solidarios, de Colombia, y Progreso, de Ecuador; las otras tres prestan servicios principalmente a una clientela rural: Unión Popular, de Guatemala, Cupocrédito, de Colombia, y OSCUS, de Ecuador. En el cuadro 2.1 se presentan las características institucionales básicas de las seis cooperativas. Su escala, en términos del número de clientes va desde aproximadamente 11.000 en Unión Popular a casi medio millón en Cupocrédito. En lo que respecta al tamaño promedio de los préstamos la escala es mucho más uniforme, fluctuando aproximadamente entre US\$1.000 y US\$1.800. El tamaño promedio de los préstamos oscila entre el 71 % y el 91 % del producto interno bruto (PIB) per cápita. Más interesante aún es que los saldos promedio de los depósitos van de 5 % a 26 % del PIB per cápita, lo cual denota una cartera de ahorros dominada por las cuentas pequeñas. Las tasas sustanciales de crecimiento del crédito total (de 14 % a 48 % al año en términos de dólares) demuestran que estas instituciones se están expandiendo activamente, pese al supuesto asalto por parte de bancos comerciales agresivos que están penetrando el mercado de ingresos medianos y empresas pequeñas en estos países (véase el capítulo 1).

Alcance

Al medir el alcance institucional de las cooperativas de ahorro y crédito es importante distinguir entre su *amplitud* y su *profundidad*. La primera mide la cantidad absoluta de unidades familiares o empresas de la población meta a las que la institución llega (o la penetración relativa de mercado), mientras que la segunda indica la profundidad con que la institución o programa ha penetrado en la población subatendida.

El índice de profundidad del alcance (IPA) tiene en cuenta varias categorías de poblaciones que por lo general están subatendidas por las instituciones financieras o no lo están en absoluto (Paxton y Cuevas 1998). Se escogen estas

Cuadro 2.1. Características institucionales básicas de las seis cooperativas de ahorro y crédito

Característica	Cooperativas de ahorro y crédito urbanas			Cooperativas de ahorro y crédito rurales		
	UPA	Solidarios	Progreso	Unión Popular	Cupocrédito	OSCUS
Año de fundación	1967	1966	1969	1972	1960	1963
País	Guatemala	Colombia	Ecuador	Guatemala	Colombia	Ecuador
Año de los datos	1996	1995	1996	1997	1996	1996
Número de clientes	15.871	50.077	28.830	10.732	486.272	55.457
Tamaño promedio de los préstamos (US\$)	1.025	1.746	990	1.079	1.444	1.062
Plazo promedio de los préstamos (meses)	36	15	25	36	15	23
Tamaño promedio de los préstamos/PIB per cápita	0,76	0,91	0,71	0,83	0,75	0,76
Monto promedio de los depósitos (US\$)	162	104	228	348	462	153
Monto promedio de los depósitos/PIB per cápita	0,12	0,05	0,16	0,26	0,24	0,11
Crecimiento de la cartera de préstamos ^a (% por año, promedio de dos años)	42	31	14	48	43	18
Monto promedio de las aportaciones (US\$)	235	149	100	87	233	59

Fuente: Almeyda (1998a, 1998b); Almeyda y Branch (1998); Branch y Almeyda (1998).

^a Calculado sobre el valor en US\$ de la cartera.

categorías: los pobres, las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y los analfabetos, no sólo por estar vinculadas con el grado de exclusión de los servicios financieros sino también por ser relativamente fáciles de medir en encuestas sencillas y de rápida evaluación de los clientes de los programas¹. Dadas las posibles correlaciones entre las variables del IPA, es probable que muchas personas caigan en más de una de las categorías o aun en todas ellas.

A fin de analizar el grado en que las instituciones financieras prestan servicio a clientes rurales, mujeres, pobres y analfabetos, se construyeron figuras en forma de diamante que muestran la profundidad del alcance. Estos diamantes presentan los cuatro indicadores de alcance para los clientes de instituciones de microfinanzas y los comparan con los promedios generales de los países respec-

¹ En diferentes escenarios podrían emplearse otras variables (como el origen étnico o nacional), dependiendo de los factores que se perciben como determinantes de exclusión.

tivos, proporcionando de este modo una representación gráfica sencilla de las cuatro medidas del alcance. Tres de las variables (proporción de clientes urbanos, hombres y que son alfabetos) son proporciones que siempre caen entre cero y uno. En lugar de utilizar el PIB per cápita como medida del nivel de ingresos de un país, en el análisis se utilizó, por ser más apropiado, el PIB dividido por la población económicamente activa; esta medida se normaliza a uno para el promedio del país. Se puso el nivel de ingresos de los clientes en la misma escala que los otros tres indicadores de la profundidad del alcance, dividiendo el ingreso promedio de los clientes por el ingreso promedio a nivel de país. Empleando este enfoque, los diamantes más pequeños para las instituciones (dentro del diamante del país) ponen de manifiesto una mayor profundidad del alcance.

La suma de las diferencias entre los promedios del país y los del alcance institucional representa una medida única y resumida del IPA. Una cifra positiva señala que la institución atiende a una clientela que es más rural, más pobre, más analfabeta y compuesta por más mujeres que el promedio del país. Si bien no constituye un indicador perfecto del alcance, la medida resumida del IPA es mejor que los substitutos tradicionales del alcance, como el tamaño promedio de los préstamos, puesto que utiliza mediciones directas del alcance y tiene en cuenta los promedios de los países, lo cual permite realizar comparaciones entre países.

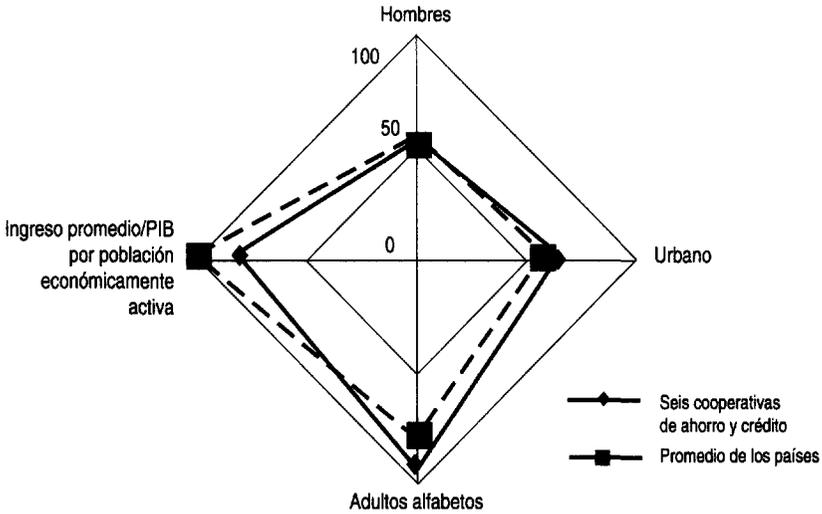
Calculando el promedio de los valores en las seis cooperativas de ahorro y crédito del estudio se obtiene el valor de la media de cada uno de los cuatro indicadores del IPA. En el gráfico 2.1 puede observarse que los clientes de estas cooperativas tienen niveles de ingreso promedio inferiores a los de la población económicamente activa de sus países respectivos. El equilibrio entre los sexos corresponde de cerca al coeficiente de 50/50 que se encontró en los países. Los clientes de las cooperativas de ahorro y crédito son levemente más urbanos y algo más alfabetizados que los promedios de los países.

El gráfico 2.2 ilustra el diamante del IPA de las tres cooperativas de ahorro y crédito rurales. Como puede observarse, la clientela es aproximadamente 55% rural, con un nivel de ingreso promedio inferior al promedio del país y, lo que es algo sorprendente, con tasas de alfabetización levemente superiores a las de los respectivos países. El gráfico 2.3 presenta un patrón similar, con la lógica excepción de la proporción de clientes urbanos, en las tres cooperativas de ahorro y crédito urbanas

Penetración de mercado y crecimiento

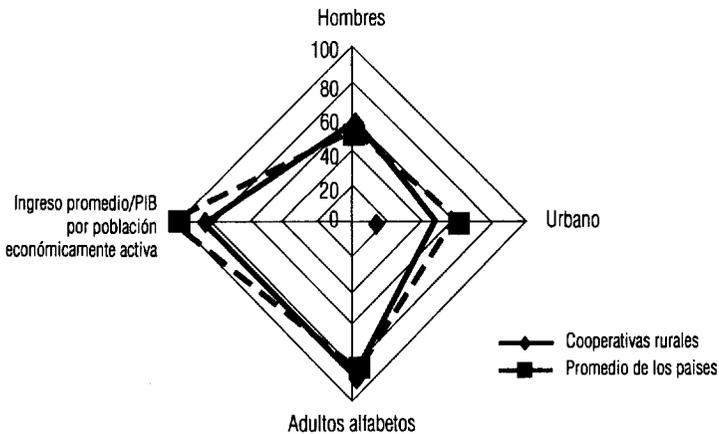
Los seis estudios de caso y las observaciones recientes en México y El Salvador proporcionan una idea clara de las razones de la relativamente elevada penetración de mercado y crecimiento de la cartera de las cooperativas de ahorro y

Gráfico 2.1. Profundidad del alcance de las seis cooperativas de ahorro y crédito del estudio (porcentaje)



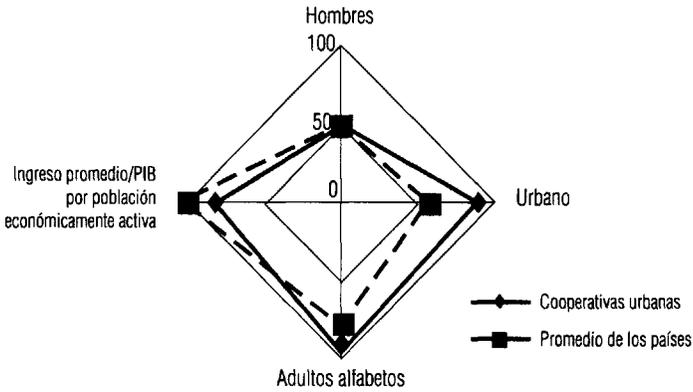
Nota: Las seis cooperativas del estudio son UPA y Unión Popular (en Guatemala), Solidarios y Cupocredito (en Colombia) y Progreso y OSCUS (en Ecuador).
Fuente: Paxton y Cuevas (1998).

Gráfico 2.2. Profundidad del alcance de las tres cooperativas de ahorro y crédito rurales (porcentaje)



Nota: Las tres cooperativas del estudio son Unión Popular (en Guatemala), Cupocredito (en Colombia) y OSCUS (en Ecuador).
Fuente: Paxton y Cuevas (1998).

Gráfico 2.3. Profundidad del alcance de las tres cooperativas de ahorro y crédito urbanas (porcentaje)



Nota: Las tres cooperativas del estudio son UPA (en Guatemala), Solidarios (en Colombia) y Progreso (en Ecuador).
Fuente: Paxton y Cuevas (1998).

crédito que se observó anteriormente. Desde el punto de vista del ahorro, las cooperativas de ahorro y crédito siguen ofreciendo mejor rentabilidad que las instituciones con las que compiten. La mayoría de los bancos y compañías financieras que ingresan al mercado de ingresos medianos a bajos han dependido de campañas de movilización del ahorro que ofrecen incentivos por una sola vez (como regalos y participaciones en rifas) para abrir cuentas que tienen una rentabilidad más baja que las que ofrecen las cooperativas de ahorro y crédito. Estos incentivos constituyen el equivalente en materia de depósitos de las tasas iniciales que ofrecen las tarjetas de crédito para entusiasmar: dulces ahora, amargas después. Además, las cooperativas de ahorro y crédito casi siempre permiten depósitos iniciales y saldos mínimos más bajos que los bancos y otros competidores no bancarios.

Desde el punto de vista del crédito, la aceptación generalizada de garantías como los avales personales que ofrecen los codeudores, además de los propios saldos en depósito de los prestatarios, hacen que las cooperativas de ahorro y crédito constituyan una fuente accesible de pequeños préstamos con bajos costos de transacción. Más aún, los socios que han establecido un historial de amortización puntual, por lo general tienen acceso a nuevos préstamos o sobregiros en forma casi automática.

Cuadro 2.2. Indicadores de sostenibilidad de las seis cooperativas de ahorro y crédito

Indicador	Cooperativas de ahorro y crédito urbanas			Cooperativas de ahorro y crédito rurales		
	UPA	Solidarios	Progreso	Unión Popular	Cupocrédito	OSCUS
Índice de dependencia de subsidios, IDS ^a	-0,06	0,09	-0,03	0,03	0,12	-0,03
Autosuficiencia operativa ^b	3,24	2,36	1,32	2,12	1,08	2,75
Autosuficiencia financiera ^c	1,47	0,96	-	1,11	1,14	1,19
Índice de morosidad ^d (%)	13	13,8	2,6	5,0	2,4	-
Cartera en riesgo ^e (%)	13,6	17	16,6	6,5	22,0	12,0
Tasa de interés real efectiva sobre los préstamos (%)	20,3	16,9	6,3	19,5	12,9	11,0
Saldo de los depósitos/saldo de la cartera de préstamos	1,02	1,10	0,85	1,37	1,18	0,91
Saldo de la cartera de préstamos por oficial de préstamo (miles de US\$)	699,6	325,4	167,0	352,7	713,5	136,3
Número de préstamos pendientes por oficial de préstamo	681	164	254	316	377	130
Sueldo de oficiales de préstamo/PIB per cápita	2,7	2,5	3,8	2,7	3,2	2,1

- No se dispone de datos.

^a Total de subsidios anuales recibidos /interés devengado sobre la cartera de préstamos (véase Yaron, Benjamin, y Piprek 1997).

^b Ingresos operativos /gastos operativos (no financieros).

^c Ingresos operativos /gastos operativos, incluido el costo de los fondos.

^d Cuotas morosas de préstamos con más de 30 días de atraso /saldo de la cartera.

^e Saldo total de los préstamos con más de 30 días de atraso/saldo de la cartera.

Nota: Véase el cuadro 2.1 para la fecha de los datos, y las características básicas de las cooperativas de ahorro y crédito.

Fuente: Almeyda (1998a, 1998b); Almeyda y Branch (1998); Branch y Almeyda (1998).

Sostenibilidad

Las cooperativas de ahorro y crédito que se analizan aquí muestran altos niveles de autosuficiencia, productividad relativamente elevada del personal, y dependencia de sus propios ahorros movilizados para financiar su cartera de préstamos. En el cuadro 2.2 se presentan estos y otros indicadores del desempeño.

En el análisis se calcula un índice de dependencia de subsidios (IDS) para los seis estudios de caso. Va, de peor a mejor, desde 0,12 para Cupocrédito a - 0,06 para UPA (cuadro 2.2)². El valor del IDS de Cupocrédito significa que se necesitaría un aumento del 12% de la tasa de interés que cobra sobre los presta-

² Véase Yaron, Benjamin, y Piprek (1997) que contiene la definición y una explicación del IDS.

mos con el fin de cubrir todos los costos, incluido el costo de oportunidad de su capital sin ningún subsidio. El valor no es 12 puntos porcentuales, sino 12% de su tasa nominal actual, por ejemplo, un aumento de 20% a 22,4%. Por otro lado, la UPA podría permitirse reducir su tasa de préstamo en un 6% (por ejemplo, de 20% a 18,8%) y todavía cumplir la misma meta. Estos resultados son muy poco comunes en instituciones que trabajan con clientelas de alto costo y alto riesgo. Por cierto, muy pocas instituciones de microfinanzas muestran niveles negativos del IDS (una de ellas es el BRI de Indonesia, otra es la Caja Social de Colombia).

Con excepción de Progreso y OSCUS, en las que la cartera de préstamos supera los saldos en depósito en aproximadamente 10%, todas las cooperativas de ahorro y crédito financian toda su cartera de préstamos con depósitos movi- lizados. Dos de las cooperativas de ahorro y crédito hasta tienen saldos en depó- sito que superan su cartera de préstamos en una proporción considerable: 18% en el caso de Cupocrédito y 37% en el de Unión Popular (cuadro 2.2). Este de- pender de los ahorros, consecuencia de la capacidad de las cooperativas de aho- rro y crédito de movilizar depósitos, hace que estas instituciones sean sumamente resistentes a las conmociones externas, ya que la mayor parte de sus pasivos (al igual que sus activos) son en moneda nacional. Esta resistencia se demostró, por ejemplo, durante la crisis mexicana de 1994, cuando cooperativas de ahorro y crédito, como la Caja Popular Mexicana, mantuvieron su posición financiera y hasta aumentaron su participación en el mercado, mientras que el sistema ban- cario se vino abajo y necesitó que el gobierno mexicano aplicara costosas medi- das de rescate, debido en parte a la diferente composición de monedas de sus activos y pasivos.

Al depender de los ahorros, las cooperativas de ahorro y crédito son sus- ceptibles a corridas para retirar los depósitos cuando otras cooperativas mues- tran señales de que tienen problemas. Es muy probable que esto afecte a las cooperativas de ahorro y crédito ya que, en la mayoría de los países, no se cuenta con mecanismos reguladores y de supervisión que sean adecuados, incluido el seguro de depósitos, para proporcionar confianza a los clientes de las entida- des que no han fracasado. La reciente crisis de Colombia ejemplifica esta debilidad.

Comparación con instituciones de microfinanzas

Con el fin de colocar el análisis precedente en perspectiva, en esta sección se presenta una comparación entre las seis cooperativas de ahorro y crédito exami- nadas aquí y algunas de las principales instituciones de microfinanzas. En pri- mer lugar, se comparan los indicadores de escala y sostenibilidad de las cooperativas con los de la Caja Social de Colombia y del Banco Sol de Bolivia, que son dos instituciones importantes en el suministro sostenible de servicios

financieros a clientes de bajos ingresos. En segundo lugar, se exploran la amplitud y la profundidad del alcance y las concesiones entre alcance y sostenibilidad, haciendo una comparación entre las cooperativas de ahorro y crédito y dos bancos comunales (CARE en Guatemala y FINCA en Costa Rica). Muchas personas creen que, de los diferentes tipos de instituciones, los bancos comunales tienen el más profundo alcance entre los pobres.

Escala y sostenibilidad

En el cuadro 2.3 se comparan distintos indicadores seleccionados del desempeño para las seis cooperativas de ahorro y crédito y los correspondientes valores individuales de Caja Social y Banco Sol. Los valores de las cooperativas de ahorro y crédito presentan una comparación satisfactoria o hasta favorable en la mayoría de los indicadores, salvo posiblemente el índice de morosidad, ya que

Cuadro 2.3. Comparación de indicadores seleccionados de las seis cooperativas de ahorro y crédito y dos bancos

Indicador	Cooperativas de ahorro y crédito		Caja Social (ventanilla de microempresas)	Banco Sol
	Mínimo	Máximo		
Número de clientes (en miles)	10,7	486,3	173,0 ^a	100,5
Tamaño promedio de los préstamos/PIB per cápita	0,71	0,91	1,14	0,63
Monto promedio de los ahorros/PIB per cápita	0,05	0,26	0,18	0,08
Crecimiento de la cartera de préstamos ^b (% por año)	14	48	38	25
Índice de dependencia de subsidios, IDS	-0,06	0,12	-0,06	0,01
Autosuficiencia operativa	1,08	3,24	2,77	1,73
Autosuficiencia financiera	0,96	1,47	1,29	1,06
Índice de morosidad (%)	2,4	13,8	5,0	3,0
Tasa de interés real efectiva sobre los préstamos (%)	6,25	20,3	45,0	30,0
Saldo de los depósitos/saldo de la cartera de préstamos	0,85	1,37	1,11	0,84
Número de préstamos pendientes por oficial de préstamo	130	661	120	326
Sueldo de oficiales de préstamo/PIB per cápita	2,1	3,8	4,0	4,1

^a Número de prestatarios. Hay 1,5 millones de ahorristas.

^b Calculado sobre el valor en US\$ de la cartera.

Nota: Véanse el cuadro 2.1 para detalles sobre las seis cooperativas de ahorro y crédito y el cuadro 2.2 para las definiciones de los indicadores.

Fuente: Cálculos del autor.

dos de las cooperativas tienen índices superiores a 10% (cuadro 2.2). Cabe señalar que el IDS y los indicadores de autosuficiencia y productividad de las cooperativas de ahorro y crédito son muy similares a los de Caja Social y Banco Sol (cuadro 2.3).

El cuadro 2.3 destaca otras dos diferencias. Primero, las cooperativas de ahorro y crédito tienen tasas reales de interés sobre los préstamos mucho más bajas que las de Caja Social y Banco Sol. Segundo, en las cooperativas de ahorro y crédito a los oficiales de préstamo se les paga menos que a sus homólogos en los dos bancos. Es posible que haya varios factores que expliquen estas diferencias, como sería una mayor diversidad de niveles y tipos de ingresos recibidos de los clientes de las cooperativas de ahorro y crédito en comparación con el perfil de los clientes de Banco Sol y de la “ventanilla de la microempresa” de Caja Social, entre los que predominan personas que trabajan por cuenta propia y otros microempresarios. Es posible que el costo inferior de analizar los préstamos a consumidores en el caso de asalariados de las clases media y media baja en las cooperativas de ahorro y crédito sea responsable de la reducción de los costos promedio de administración en estas intermediarias a niveles inferiores a los que se hallan en los dos bancos más especializados de microfinanzas.

En resumen, este breve análisis comparativo indica que las cooperativas de ahorro y crédito son por lo menos iguales en términos de su sostenibilidad financiera a las dos principales instituciones de microfinanzas que se utilizaron para la comparación.

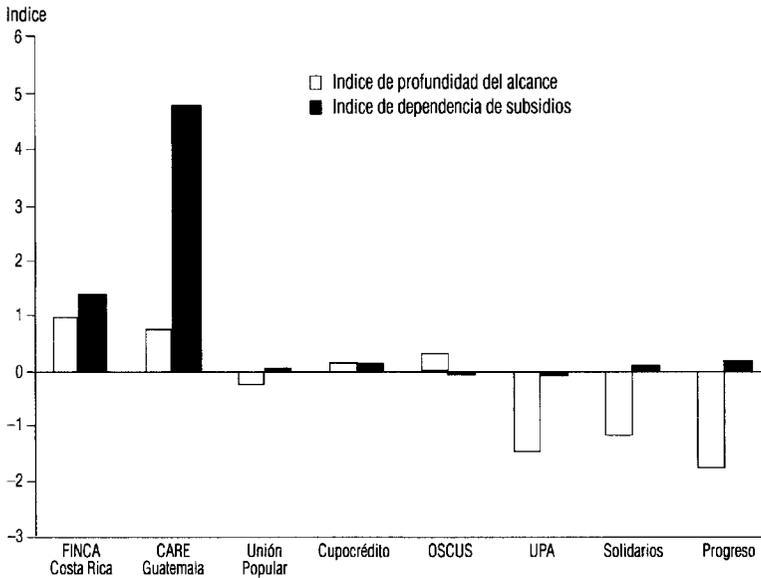
Alcance

Un estudio comparativo reciente de cooperativas de ahorro y crédito y bancos comunales en zonas rurales halló que el cliente promedio al que prestan servicios las cooperativas de ahorro y crédito es menos pobre que el cliente promedio atendido por los bancos comunales³. No obstante, es preciso combinar los promedios institucionales de la profundidad del alcance con una evaluación tanto de la amplitud general del alcance como de la heterogeneidad de la clientela.

Si bien los bancos comunales que se examinan en este capítulo cuentan con una clientela que es pobre en forma homogénea, las cooperativas de ahorro y crédito prestan servicio mucho más a un corte transversal de la población, tanto en términos de niveles de ingreso como de tipos de ocupación. Entre los socios de las cooperativas de ahorro y crédito figuran agricultores, amas de casas, microempresarios, obreros, maestros y empleados públicos. Paxton y Cuevas (1998) hallan que, dada la gran cantidad de clientes de las cooperativas de ahorro y crédito, las que están en zonas rurales prestan servicio a tantos clientes

³ Esta sección se basa en el trabajo de Paxton y Cuevas (1998).

Gráfico 2.4. Profundidad del alcance y la sostenibilidad de las seis cooperativas de ahorro y crédito y de dos bancos comunales



Nota: Véanse las explicaciones de los índices en el texto.

Fuente: Paxton y Cuevas (1998).

marginados como lo hacen los bancos comunales. En varios casos, la cantidad de socios de cooperativas de ahorro y crédito que se encuentran en los niveles de ingresos más bajos supera la cantidad total de clientes con ingresos similares en los programas de los bancos comunales.

Lo heterogéneo de la clientela le permite a las cooperativas de ahorro y crédito lograr un mayor equilibrio en la compensación entre sostenibilidad y alcance. El gráfico 2.4 muestra que los bancos comunales presentan un alcance promedio profundo y una gran dependencia de los subsidios, es decir, una gran compensación. Por el contrario, las cooperativas de ahorro y crédito parecen llegar, en promedio, mucho más a una sección transversal de toda la población, pero con plena autosuficiencia financiera (independencia de subsidios). Las cooperativas de ahorro y crédito pueden llegar al menos a la misma cantidad de pobres que los bancos comunales, pero sin pérdidas operativas ni dependencia de subsidios. Además, las cooperativas de ahorro y crédito ofrecen una gama más completa y flexible de servicios, incluidos depósitos y préstamos con diversos plazos y condiciones.

Desafíos futuros

Los resultados que se analizan en este capítulo respaldan las principales proposiciones expuestas al inicio, en el sentido de que las cooperativas de ahorro y crédito constituyen un medio autosostenible de llegar a los pobres. Como se observó anteriormente, es posible que las instituciones que se analizan aquí no sean representativas de la cooperativa de ahorro y crédito promedio de América Latina, pero su desempeño muestra que este tipo de intermediarias pueden lograr un alcance sustancial y ser autosostenibles. Las economías de escala y de alcance no son los únicos factores importantes que explican este desempeño; existen también otros factores, como la capacidad de gestión y el uso de sistemas y procedimientos modernos y eficientes en las principales esferas de operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito.

Las limitaciones que persisten y los desafíos que enfrentan estas cooperativas tienen que ver con dos factores críticos. El primero se relaciona con la capacidad de las cooperativas de ahorro y crédito de realzar y consolidar un historial y una imagen que inspiren confianza en su clientela tradicional y potencial. Para ello, es esencial fijar mecanismos eficaces de regulación prudencial y supervisión que ayuden a velar por la solidez financiera de las cooperativas de ahorro y crédito y transmitir esta información al público. Dichos mecanismos deberán contener medios para contrarrestar los efectos epidémicos de las crisis institucionales, por ejemplo mediante fondos de estabilización/seguro de depósito. La regulación de las cooperativas de ahorro y crédito debería incluir disposiciones similares a las de la regulación bancaria, las cuales previenen y controlan, con credibilidad, las prácticas relacionadas con las debilidades potenciales en las estructuras de gobierno, como los préstamos a partes relacionadas y la concentración excesiva de la cartera.

El segundo desafío se relaciona con la capacidad de las redes de cooperativas de ahorro y crédito de consolidar, modernizar y crecer, de modo que tanto las entidades individuales como el movimiento en general puedan satisfacer las normas aceptables de solvencia, viabilidad y calidad del servicio. La consolidación y la modernización son esenciales para que las cooperativas de ahorro y crédito lleguen a las normas de desempeño que, como se ha demostrado en este capítulo, son factibles, y para que respondan en forma fructífera a los desafíos que los nuevos competidores plantean a sus mercados tradicionales.

REFERENCIAS

- Almeyda, Gloria. 1998a. *Colombia Credit Unions: Cali Solidarios*. Estudios de casos de microfinanzas, Proyecto de banca sostenible con los pobres. Banco Mundial. Washington, D.C.
- _____. 1998b. *Colombia Credit Unions: Cupocrédito*. Estudios de casos de microfinanzas, Proyecto de banca sostenible con los pobres. Banco Mundial. Washington, D.C.
- _____, y Brian Branch. 1998. *Guatemala Credit Unions*. Estudios de casos de microfinanzas, Proyecto de banca sostenible con los pobres. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Branch, Brian, y Gloria Almeyda. 1998. *Ecuador Credit Unions*. Estudios de casos de microfinanzas, Proyecto de banca sostenible con los pobres. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Paxton, Julia, y Carlos E. Cuevas. 1998. *Outreach and Sustainability of Member-Based Rural Finance Institutions*. Monografía, Proyecto de banca sostenible con los pobres. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1996. *A Worldwide Inventory of Microfinance Institutions*. Monografía, Proyecto de banca sostenible con los pobres. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Yaron, J., M. Benjamin, y G. Pipek. 1997. *Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices*. Serie de estudios y monografías sobre desarrollo sostenible en lo ambiental y social, No. 14. Banco Mundial. Washington, D.C.

Las opiniones expresadas en este capítulo pertenecen al autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial, sus países miembros ni instituciones afiliadas. El autor reconoce con gratitud la ayuda experta proporcionada por Julia Paxton en la preparación de cuadros y gráficos, así como los comentarios recibidos de Glen Westley y de otros participantes de la Conferencia del BID-WOCCU.

Página en blanco a propósito

PARTE
II

**REHABILITACION
DE LAS COOPERATIVAS
DE AHORRO Y CREDITO**

Página en blanco a propósito

Morosidad y rentabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito

Glenn D. Westley y Sherrill Shaffer

El control de la morosidad de los préstamos es una de las tareas más críticas que afronta una institución financiera para asegurar su supervivencia a largo plazo. La rentabilidad, es decir, la obtención de ganancias para aumentar el capital de la institución, es también una de las claves para desarrollar una intermediación financiera sana y capaz de crecer sostenidamente. En este capítulo se identifica, para una muestra de cooperativas de ahorro y crédito de América Latina, un vínculo estrecho entre las políticas adoptadas por estas instituciones y su desempeño, medido en función de estas dos dimensiones.

Las razones por las que se hace hincapié en las cooperativas de ahorro y crédito y en estas dos medidas de desempeño se explican en las dos secciones próximas, a las que le sigue una descripción de los datos en la tercera sección. En las secciones cuarta y quinta se describen los marcos conceptuales que explican la morosidad de los préstamos y la rentabilidad de las cooperativas. Se presentan además las primeras estimaciones econométricas de las funciones de morosidad y rentabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito que conocemos para América Latina. En la sección sexta se presentan las conclusiones.

¿Por qué son de interés las cooperativas de ahorro y crédito?

En la mayoría de los países de América Latina, los bancos comerciales han demostrado una gran renuencia a prestar servicios al extremo inferior del espectro económico—pequeñas y microempresas, familias pobres y obreros—que son el núcleo del movimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en la región¹. La prestación de mejores servicios financieros a estos grupos notablemente subatendidos ofrece la posibilidad de lograr considerables aumentos de eficiencia y crecimiento, así como efectos positivos en la equidad².

¹ Las cooperativas de ahorro y crédito también prestan servicios a algunas familias de la clase media. Magill (1991) y Richardson y Lennon (1994) discuten y presentan evidencia empírica sobre el nivel de ingresos de las familias y el tamaño de las empresas servidas por las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina.

² Basado en encuestas y otras fuentes, el BID (1995) estima que menos de 5% de los microempresarios latinoamericanos tienen acceso a crédito del sistema financiero formal.

Cuadro 3.1. Participación de las pequeñas y microempresas en el PIB o en los componentes del PIB

País	Participación de las microempresas (%)	Participación de las pequeñas y microempresas (%)	Año de referencia	Cobertura
Brasil ^a	16	43	1985	Sectores de manufacturas, comercio y servicios
México ^b	26	48	1993	Todo el PIB
República Dominicana ^c	31		1991	Todo el PIB no agrícola
Belice ^d		39	1994	Sectores de manufacturas, comercio, servicios (excepto los del gobierno), transporte y empresas de servicios públicos

^a Fuente: Censo económico de 1985. Las microempresas se definen como las que tienen 9 trabajadores o menos en el sector de comercio y servicios y 19 o menos en la industria. Las pequeñas empresas tienen de 10 a 49 y de 20 a 99 trabajadores, respectivamente.

^b Fuente: Censo económico de 1993. Las microempresas se definen como las que tienen 15 trabajadores o menos y las pequeñas empresas como las que tienen de 16 a 100.

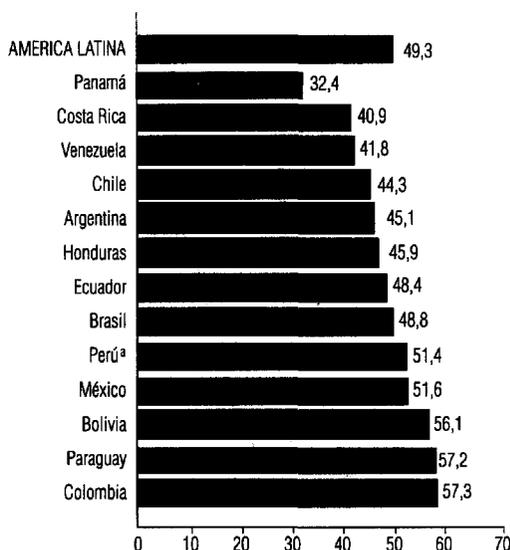
^c Fuente: Encuesta nacional (extensa) de microempresas, hecha por Fondomicro. Las microempresas se definen como las que tienen 10 trabajadores o menos.

^d Fuente: Oficina Central de Estadística. Las microempresas y las pequeñas empresas se definen como las que tienen una producción bruta de menos de US\$250.000.

El cuadro 3.1, que resume todas las estadísticas razonablemente confiables que pudimos encontrar sobre el tema, muestra que las pequeñas y las microempresas tienen gran participación en la producción económica. Además, en un creciente número de pruebas se encuentra una asociación entre el mayor uso de los servicios bancarios y una mayor eficiencia y crecimiento económicos³. Esto implica que prestar un mejor servicio sólo a la parte de la población destinataria de las cooperativas de ahorro y crédito constituida por micro y pequeñas empresas podría producir aumentos de la tasa de crecimiento significativos en términos macroeconómicos. En el gráfico 3.1 puede observarse que solamente al hacer caso omiso de las microempresas se pasa por alto a alrededor de la mitad de la fuerza laboral del país latinoamericano típico. Esto indica que también se

³ Por ejemplo, King y Levine (1993) han determinado que un aumento de 10 puntos porcentuales en la relación del crédito del sistema bancario privado con el PIB produce un aumento de la tasa de crecimiento anual del PIB de cerca de un tercio de un punto porcentual. Ghani (1992) ha encontrado un efecto en el crecimiento aún mayor, aproximadamente de medio punto porcentual. Westley (1994) discute varios canales por medio de los cuales la mayor intermediación puede producir aumentos de las tasas de productividad y de crecimiento.

Gráfico 3.1. Participación de las microempresas en el empleo total no agrícola, 1994 (Porcentaje)



* Se refiere sólo a la zona metropolitana de Lima.

Fuente: OIT (1996, cuadro 1B). Los cálculos de la OIT se basan en datos de encuestas de hogares y de otras fuentes oficiales. Las microempresas se definen como las que tienen menos de 5 ó 10 trabajadores, según el país.

pueden derivar aumentos del empleo significativos en términos macroeconómicos al reducir las restricciones del acceso de las microempresas al crédito y a otros servicios financieros.

Birdsall, Ross y Sabot (1995) analizan el modo en que la provisión de educación básica de alta calidad y el estímulo de actividades que elevan la demanda de mano de obra suelen ayudar desproporcionadamente a los pobres y tener también altas tasas de retorno económico, de manera que se puedan fomentar los objetivos de crecimiento y equidad en forma simultánea. Al parecer, aumentar el acceso de las micro y las pequeñas empresas a los servicios financieros sería otra forma de fomentar ese crecimiento compartido. Para dar un ejemplo de cómo se podría lograr ese fin al ofrecer servicios a esas empresas, consideremos el caso de una empresa grande que recibe financiamiento para ejecutar un proyecto con una tasa de rendimiento de 10%. Al mismo tiempo, el sistema no financia y, con ello, frustra la ejecución de un proyecto con una tasa de rendimiento de 25% realizado por un microempresario pobre, porque este último préstamo resulta demasiado pequeño para ser financiable según las normas tradicionales de los bancos comerciales⁴.

⁴ Townsend (1995) discute una variante de este canal.

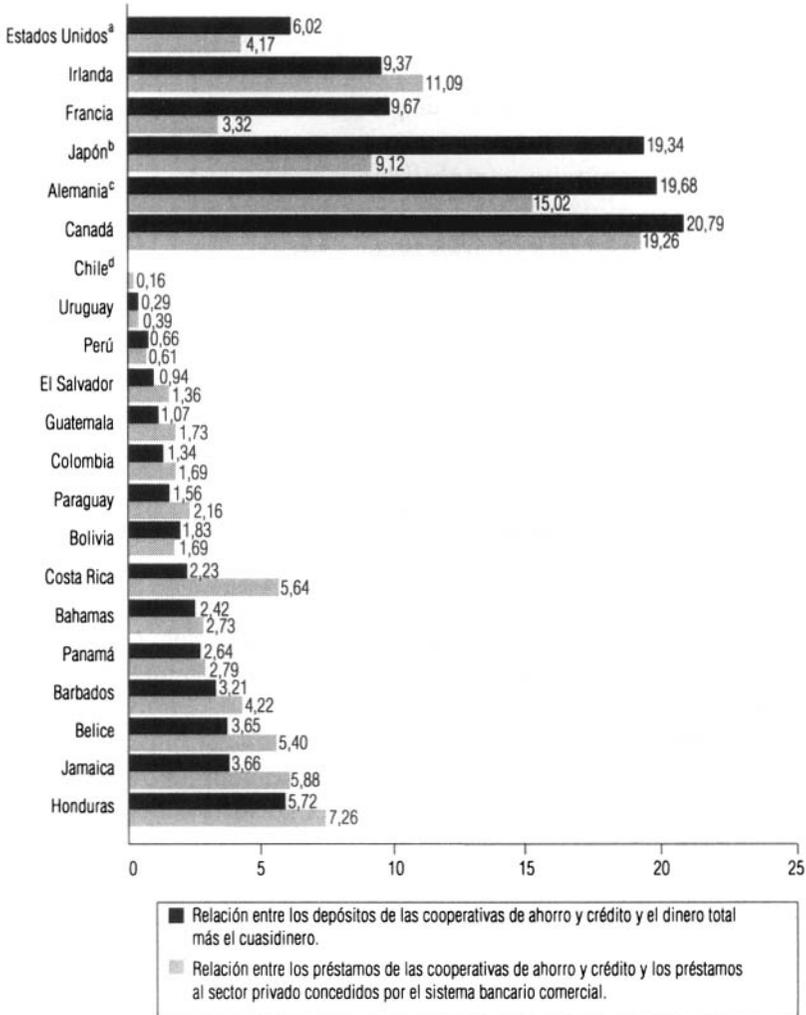
Las cooperativas de ahorro y crédito son también de interés por ser instituciones de servicio completo, en el sentido de que reciben depósitos y conceden préstamos. Esta característica las distingue de las organizaciones no gubernamentales (ONG) financieras, la otra clase de intermediario financiero ampliamente promovido para llevar servicios financieros a las familias más pobres y a las empresas más pequeñas. Las ONG financieras conceden préstamos, pero generalmente no están autorizadas para aceptar depósitos. La aceptación de depósitos da a las cooperativas de ahorro y crédito gran potencial de crecimiento, puesto que, a diferencia de las ONG financieras, no dependen de fondos limitados provenientes de donantes externos.

Como explica Poyo (1987), en general las cooperativas de ahorro y crédito de América Latina se establecieron en los decenios de 1950, 1960 y 1970 con el sólido propósito social de ayudar a los pobres. Muchas fueron organizadas por sacerdotes católicos y voluntarios del Cuerpo de Paz. Por lo común carecían de administración profesional, eran débiles en recuperar los préstamos y obtener ganancias y retenerlas para su futura expansión, y solían mantener tasas activas muy bajas para beneficiar a los socios prestatarios. Las tasas activas bajas llevaban a que las tasas pasivas también se mantuvieran bajas.

El cuantioso monto de donaciones y de préstamos en condiciones concesionales provenientes de donantes externos, hizo que muchas cooperativas crecieran rápidamente en ese período pese a la poca movilización de depósitos, recuperación de préstamos y retención de excedentes. Con el agotamiento de gran parte de esos fondos de donantes en los decenios de 1980 y 1990, las cooperativas de ahorro y crédito en muchos países latinoamericanos quedaron moribundas. En unos pocos países de la región esos movimientos han vuelto a crecer vigorosamente y han alcanzado por lo menos un grado significativo de sanidad financiera. Esto lo han hecho en general por medio de una intensa campaña de movilización de ahorros, junto con una atención mucho más estricta al control de la morosidad y una política para obtener y capitalizar excedentes. Si bien la exitosa movilización de depósitos se logra en gran medida fijando precios apropiados, la morosidad y la rentabilidad son cuestiones más complejas. De ahí que se hayan seleccionado como tema de este capítulo.

El gráfico 3.2 ilustra la penetración en el mercado de las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas. El gráfico muestra los depósitos y préstamos agregados de estas instituciones en relación con los del sistema bancario comercial en todos los países latinoamericanos sobre los que pudimos obtener datos y en varios países industriales (incluso cinco del G-7). El gráfico muestra asimismo que el movimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina en general sufre un gran atraso y sugiere que, de adoptarse políticas apropiadas, también existe un gran potencial de crecimiento.

Gráfico 3.2. Penetración de las cooperativas de ahorro y crédito en el mercado: depósitos y préstamos, 1994 (porcentaje)



^a En el caso de los Estados Unidos, las instituciones de ahorro se incluyen con el sistema bancario comercial.

^b Los datos correspondientes al Japón se han tomado del Banco del Japón (1996).

^c Los datos correspondientes a Alemania se han tomado del Deutsche Bundesbank (1995).

^d Los datos se refieren a 1993.

Fuente: Los datos correspondientes al dinero total más el cuasidinero se tomaron del FMI (1995, línea 34 más línea 35). Los datos correspondientes a los préstamos al sector privado concedidos por el sistema bancario comercial se tomaron del FMI (1995, la línea 22d). Los datos sobre las cooperativas de ahorro y crédito se han tomado de WOCCU (1995), a menos que se indique otra cosa.

Finalmente, las cooperativas de ahorro y crédito son de interés porque, como han señalado Banerjee, Besley y Guinnane (1994), es posible que los vecinos tengan mejor información sobre los prestatarios que los oficiales de crédito de los bancos y que además estén en mejores condiciones que los bancos para imponer sanciones (incluso de orden social) a los prestatarios morosos. Ello da a esas cooperativas financieras importantes ventajas sobre los bancos en lo que respecta a la selección y recuperación de préstamos.

Dos medidas de desempeño: rentabilidad y morosidad

Como sucede con otros intermediarios financieros, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito las ganancias son importantes porque ayudan a formar una base de capital para su expansión futura y a amortiguar los choques negativos, contribuyendo así a asegurar su supervivencia a largo plazo.

La morosidad ha sido descrita como la causa más importante de fracaso de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina, lo que refleja el hecho de que a menudo es la razón principal de descapitalización e insolvencia⁵. Las cooperativas de ahorro y crédito que no pueden mantener índices de morosidad razonablemente bajos (de un solo dígito y, de preferencia, menores que el 5%) sienten un impacto inmediato en sus ingresos cuando no se recuperan los préstamos. Pronto comprueban que los gastos administrativos suben rápidamente puesto que, cuando los préstamos son improductivos, su recuperación se convierte en el elemento más costoso del ciclo de concesión/administración/recuperación. Así, cuando los préstamos impagos son un porcentaje importante de la cartera, los costos de recuperación elevan mucho los costos totales.

A largo plazo puede generarse un problema aún más debilitante con respecto a la naturaleza de la relación que puede entablar la cooperativa con los clientes. Cuando el índice de morosidad es alto, el personal de las cooperativas de ahorro y crédito puede pasar mucho tiempo en interacciones negativas con los clientes, en lugar de dedicarlo a funciones que fomenten la idea de que la cooperativa de ahorro y crédito es una institución que apoya y ayuda a sus clientes. Las interacciones negativas pueden minar la base de la lealtad de la clientela. Además, cuando los índices de morosidad son altos, puede producirse un efecto de contagio. Si los clientes que reciben préstamos se dan cuenta de que una gran parte de los prestatarios no pagan los suyos, pueden preguntarse por qué hacerlo. Si los prestatarios perciben que la cooperativa no castiga severamente la morosidad, otros prestatarios pueden decidir no pagar.

⁵ De hecho, Huppi y Feder (1990, pág. 196) señalan que "los altos índices de morosidad han sido la razón primordial del fracaso" de las cooperativas de ahorro y crédito del mundo en desarrollo en general.

Pueden surgir crisis de liquidez a medida que empeora la morosidad, obligando a la cooperativa a pedir crédito costoso a corto plazo (con perjuicio sobre las utilidades), imponer restricciones a los préstamos, o ambos. Esas restricciones pueden aumentar más la morosidad, especialmente cuando se trata de clientes que esperaban y necesitaban una renovación, creándose de este modo un círculo vicioso en que la mayor morosidad ahonda más la crisis de liquidez y viceversa. Por último, además de contribuir al deterioro de la sanidad financiera en todas esas formas, la recuperación deficiente de préstamos perjudica el crecimiento y la expansión de la cooperativa de ahorro y crédito porque reduce la disponibilidad de fondos para conceder nuevos préstamos.

Datos

En este capítulo analizamos datos anuales de un período de dos a cuatro años sobre 58 cooperativas de ahorro y crédito de Bolivia, Guatemala y Honduras. Los países, las cooperativas y los años se seleccionaron específicamente de modo que fueran aquellos para los que se disponía de balances, estados de ingresos y gastos, e índices de morosidad razonablemente precisos y coherentes. La existencia de esa información se atribuye directamente a los programas de fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito realizados por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, sigla de World Council of Credit Unions) desde 1987 en Guatemala y Honduras y desde mediados de 1993 en Bolivia.

La gran diversidad dentro de los países y entre uno y otro en lo que respecta al éxito de esos programas para fortalecer la disciplina y administración financieras y mejorar el desempeño medido por la morosidad, la rentabilidad y la movilización de ahorros resultó en un amplio rango de variación de la mayoría de las variables en nuestra base de datos. Por ejemplo, los índices de morosidad variaron de un mínimo de 1,3% en una cooperativa de Guatemala a un máximo de 49% en una de Bolivia. Por lo general, el desempeño de las cooperativas bolivianas medido por la morosidad y la rentabilidad fue el más débil (lo que refleja el carácter reciente del programa de fortalecimiento en ese país), mientras que el de las cooperativas guatemaltecas fue el mejor, particularmente con respecto a la morosidad.

Los datos empleados en este estudio se obtuvieron de tres fuentes principales. *Estadísticas financieras internacionales* del Fondo Monetario Internacional proporcionó la mayoría de las series macroeconómicas, suplementadas de vez en cuando con datos de fuentes nacionales. El equipo de asistencia técnica del WOCCU en cada país proporcionó los balances, los estados de ingresos y gastos, los datos sobre morosidad y población por localidad (a partir de un reciente censo de población hecho en cada país) y una clasificación de cada cooperativa como institución dominada por prestatarios, dominada por ahorristas o neu-

tral⁶. Un cuestionario de encuesta de 17 páginas, llenado por el gerente de cada cooperativa participante (o a veces por una persona designada), proporcionó información sobre las medidas de control de la morosidad tomadas por esas instituciones; el desglose de su cartera de préstamos por sector, tipo de garantía y sucursal; las tasas activas y pasivas; los salarios y el empleo; y los datos sobre el número de socios de la cooperativa y el número de bancos y de otras instituciones financieras en la misma localidad.

De las 69 cooperativas de ahorro y crédito a las que se distribuyeron encuestas, 58 devolvieron cuestionarios con información utilizable. Esta elevada tasa de respuesta (84%) es atribuible en parte a los esfuerzos de los equipos de asistencia técnica del WOCCU, que distribuyeron y recolectaron los formularios de encuesta y exhortaron a las cooperativas a llenarlos en forma completa y precisa, a pesar de las cuatro a seis horas dedicadas de ordinario a esa tarea. Hicimos seguimiento telefónico de cada cooperativa de ahorro y crédito participante para llenar y verificar cualquier información faltante o de apariencia sospechosa. Como más tarde se descubrieron algunos problemas aislados con respecto a cierta información de los balances y los estados de ingresos y gastos, en definitiva el presente estudio se basó en datos de 55 cooperativas: 18 en Bolivia, 15 en Guatemala y 22 en Honduras. Puesto que ciertas variables promediadas y rezagadas consumieron la primera observación relacionada con cada país, nuestro análisis de regresión se basa en datos correspondientes a 1994 en Bolivia y a 1992-94 en Guatemala y Honduras, con un total de 126 observaciones.

Razones que explican la morosidad

En general, encontramos que la morosidad depende en gran medida de las variables de política de las cooperativas de ahorro y crédito, particularmente de las que afectan a los incentivos para repagar los préstamos. Por fortuna, eso significa que las cooperativas tienen bastante amplitud para motivar a los clientes prestatarios a que opten por cumplir con sus pagos.

Un modelo en que los prestatarios optan por pagar o no sus préstamos oportunamente para maximizar la utilidad esperada a lo largo de la vida de la persona es una lente útil a través de la cual se puede ver este resultado general. En ese modelo, los clientes prestatarios optan por incumplir con el pago si incumplir tiene una mayor utilidad esperada que cumplir. Para tomar esa decisión, los prestatarios comparan el valor de no amortizar el capital y el interés

⁶ Esta categorización es subjetiva, pero se basa en el conocimiento detallado de la política de cada cooperativa. La clasificación subjetiva se corroboró con datos sobre tasas activas y pasivas. Las cooperativas neutrales son las que mantienen un equilibrio aproximado entre los intereses de los ahorristas y los de los prestatarios.

sobre el préstamo corriente con el valor y la probabilidad de obtener futuros préstamos, de usar otros servicios potencialmente valiosos de la cooperativa de ahorro y crédito, tales como facilidades de ahorro, y de evitar sanciones.

Además de destacar la importancia de las políticas de las cooperativas en los incentivos de amortización ofrecidos a los prestatarios, nuestro análisis empírico también encuentra un papel de importancia para las políticas que afectan la morosidad por su impacto en la capacidad de las cooperativas de ahorro y crédito para seleccionar préstamos efectivamente.

En esta sección se presentan varias hipótesis microeconómicas específicas sobre los factores determinantes de los índices de morosidad de las cooperativas de ahorro y crédito, así como los resultados de nuestras regresiones. En general, estos resultados son bastante robustos a la elección de conjuntos de variables explicativas, y la inclusión o exclusión de variables no suele afectar el signo de las variables restantes ni su significación aproximadamente en el nivel de 5%. Esa robustez refleja el bajo grado de multicolinealidad que existe en estos datos fundamentalmente transversales. Las siguientes variables son coherentes en su signo y, en general, en su significación en todo el análisis de regresión.

Tasa pasiva real

Las tasas pasivas reales más altas motivan la amortización de los préstamos de dos formas. Primero, aumentan los incentivos ofrecidos a los prestatarios para no perder acceso a los servicios de ahorro de la cooperativa por incumplimiento, ya que esos servicios tienen mayor valor cuando las tasas pasivas reales son más elevadas. Segundo, al mejorar la movilización de depósitos, las tasas pasivas reales más altas reducen el problema a menudo grave del racionamiento de préstamos, con lo que aumenta la probabilidad de que un prestatario que cumpla obtenga futuros préstamos. La reducción del racionamiento de préstamos también puede desestimular una cultura de concesión de préstamos privilegiados, favoritismo y aun corrupción, cultura que puede traer como consecuencia una selección de préstamos deficiente, una actividad de recuperación débil e índices de morosidad elevados.

Diferencia en las tasas activas

Esta diferencia se refiere a la tasa efectiva que aplican las cooperativas de ahorro y crédito a los préstamos menos la tasa promedio a nivel nacional que cobran los bancos comerciales a un préstamo⁷. A priori, el sentido en que se produce el

⁷ La tasa activa efectiva se refiere al hecho de que la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito de nuestra muestra exigen que el prestatario deposite un cierto porcentaje del monto del préstamo en una cuenta de aportaciones. La tasa activa efectiva se calcula como la relación entre el monto del interés neto pagado y el importe neto del préstamo.

efecto de esta variable es ambiguo. Las menores tasas activas de las cooperativas de ahorro y crédito pueden desestimular la amortización creando una situación de demanda excesiva de crédito, con lo que aumenta la posibilidad de racionamiento de futuros préstamos y se fomenta la cultura de concesión de préstamos privilegiados a que se hizo referencia antes. Por otra parte, los ahorros directos son menores cuando un prestatario incumple con el pago de un préstamo con una baja tasa de interés. Además, siguiendo lo indicado por Stiglitz y Weiss (1981), las menores tasas activas pueden evitar una selección adversa de prestatarios y, con ello, contribuir a menores índices de morosidad. En el análisis de regresión, observamos constantemente que predomina el primer argumento y que las tasas activas de las cooperativas guardan siempre una relación negativa con los índices de morosidad⁸.

Razón salarial

Es la razón entre el salario promedio de las cooperativas de ahorro y crédito y el salario promedio predominante en el sector financiero del país. Detrás de esta variable hay una hipótesis de eficiencia salarial. Un problema crónico de las cooperativas de ahorro y crédito de América Latina radica en que los salarios son bajos porque sus miembros comparan sus propios niveles de ingresos con los de los funcionarios de las cooperativas. Los bajos niveles salariales de los funcionarios de las cooperativas en relación con los pagados en otros lugares del sector financiero pueden dar como resultado poco esfuerzo y baja moral, un alto índice de rotación de personal e incapacidad general de conseguir y retener personal idóneo. A su vez, la baja calidad del personal puede traer como consecuencia una selección de préstamos deficiente y esfuerzos de recuperación débiles, y esto último reduce los incentivos para que los prestatarios amorticen sus deudas. Ambos factores tienden a aumentar los índices de morosidad. Como ejemplo de este fenómeno, Arbuckle (1994, pág. 34) señala que en el caso de Honduras, "el mayor obstáculo para las políticas racionales de administración de personal es el temor de los miembros del consejo de administración de que las asambleas generales protesten de que se paga demasiado a los gerentes y al personal con un alto nivel de desempeño".

⁸ También se obtiene un coeficiente significativamente negativo cuando la tasa activa efectiva de la cooperativa de ahorro y crédito aparece en la regresión en términos reales, en lugar de aparecer como la diferencia entre las tasas activas que aplican las cooperativas y los bancos comerciales.

Rendimiento sobre activos

El rendimiento sobre activos es una medida de la sanidad financiera de una cooperativa de ahorro y crédito. Lo utilizamos con un rezago de un año. Los incentivos para amortizar los préstamos disminuyen mucho si los prestatarios creen que la cooperativa puede no sobrevivir para ofrecerles servicios de crédito y ahorro en el futuro o puede sobrevivir sólo con una capacidad mucho menor de ofrecer préstamos. Si bien la sanidad financiera de las cooperativas de ahorro y crédito no es una variable de política en sí, una hipótesis básica de este capítulo es que recibe una gran influencia del conjunto de variables de política aquí discutidas.

Si bien hay muchos indicadores de sanidad financiera, las utilidades son observadas con especial interés por los miembros de las cooperativas de ahorro y crédito, que suelen celebrar una asamblea anual alrededor de marzo de cada año para decidir cuáles serán las distribuciones de utilidades del año previo. Las utilidades son normalizadas aquí por los activos para controlar por el tamaño de las cooperativas de ahorro y crédito. Rezagamos un año el rendimiento sobre activos para reflejar el hecho de que los miembros determinarían generalmente la sanidad de una cooperativa por la rentabilidad del año precedente⁹. Todas las demás medidas de sanidad de una cooperativa de ahorro y crédito, como el aumento del número de socios, de los activos reales o de los depósitos voluntarios reales (de ahorro corriente y a plazo fijo), tuvieron el signo apropiado, pero fueron menos significativas que el rendimiento sobre activos con un rezago de un año en el análisis de regresión.

Gravedad de las sanciones por incumplimiento

Con excepción de la razón salarial, todas las variables discutidas hasta ahora se relacionan principalmente con los beneficios para los miembros de mantener el acceso a los servicios de préstamo y depósito (los incentivos ofrecidos por las cooperativas de ahorro y crédito), comparados con el costo de amortizar el préstamo. Las otras variables del cuadro 3.2 tienen que ver sobre todo con diferentes aspectos

⁹ En algunas de las mejores cooperativas de ahorro y crédito se preparan estados de ingresos y gastos intraanuales, pero esa información no suele ofrecerse a los miembros que, por lo que suponemos, carecen de los conocimientos financieros necesarios para calcular la variable rendimiento sobre activos en el año en curso con una medida mejor que el valor del año precedente. Cuando, de hecho, se usa el rendimiento sobre activos del año en curso en la regresión, es menos significativo que el rendimiento sobre activos con un rezago de un año. (Cuando se usa el rendimiento sobre activos, se emplea también el estimador de mínimos cuadrados en dos etapas, tomando al rendimiento sobre activos como variable endógena, puesto que los mayores índices de morosidad actuales tienden a reducir el rendimiento sobre activos actual. Cuando se usa el rendimiento sobre activos con un rezago de un año, se emplean los mínimos cuadrados ordinarios, ya que el rezago elimina ese problema de simultaneidad.)

Cuadro 3.2. Regresiones de morosidad

Variable	1	2	3
Tasa pasiva real ^a	-0,00363	-0,00299	-0,00283
(porcentaje anual)	(2,87)	(2,37)	(2,24)
Diferencia en las tasas activas ^b	-0,00427	-0,00473	-0,00422
(porcentaje anual)	(2,73)	(3,06)	(2,67)
Razón salarial de las cooperativas de ahorro y crédito ^c	-0,0568	-0,0674	-0,0911
	(2,26)	(2,69)	(3,97)
Rendimiento sobre activos, rezagado un año ^d	-0,284	-0,298	-0,344
	(1,44)	(1,54)	(1,77)
Período de gracia ^e (días)	0,000483	0,000461	0,000432
	(5,58)	(5,41)	(5,09)
Período antes de que estén listos los informes financieros ^f (días)	0,00714	0,00667	0,00687
	(5,49)	(5,18)	(5,38)
Período entre informes financieros (meses)	0,0295	0,0281	0,0270
	(3,29)	(3,18)	(3,05)
Población de la localidad ^g	0,0127	0,0142	0,0118
	(2,61)	(2,96)	(2,33)
Préstamos en mora cancelados en libros ^h	-0,000476	-0,000364	
	(2,76)	(2,08)	
Participación de los préstamos con garantía hipotecaria y prendaria ⁱ		-0,0739	-0,0950
		(2,42)	(3,22)
Monto de préstamos por empleado de la cooperativa de ahorro y crédito ^j			0,000000357
			(2,04)
Constante	0,00716	0,0376	0,0474
	(0,14)	(0,73)	(0,91)
R ²	0,5608	0,5824	0,5819

^a Promedio ponderado de las tasas reales de las cuentas de ahorro y de depósitos a plazo fijo, según el valor de cada cuenta, a partir de datos trimestrales.

^b Tasa activa efectiva de la cooperativa menos promedio nacional de la tasa activa de los bancos comerciales.

^c Razón entre el nivel salarial medio en la cooperativa y el nivel salarial medio en el sector financiero del país.

^d Rendimiento sobre activos de la cooperativa, rezagado 1 año (en términos decimales).

^e Período de gracia antes de imponer un recargo monetario por pagos en mora.

^f Número de días después del cierre del mes (u otro período contable) antes de que estén listos los informes financieros.

^g Logaritmo natural del promedio ponderado de la población de las localidades donde se encuentran las oficinas de la sede y las sucursales de la cooperativa, ponderado por el número de miembros en cada oficina.

^h Porcentaje de la cartera de préstamos en mora por más de 1 año que se cancela en libros.

ⁱ Participación de los préstamos con garantías hipotecarias o prendarias en la cartera total (en términos decimales).

^j Razón entre el promedio anual de la cartera de préstamos, en dólares de diciembre de 1993 y el número promedio de empleados durante el año.

Nota: Los valores son estimaciones minimocuadráticas, con el estadístico t entre paréntesis. La variable dependiente es el índice de morosidad, medido como la cartera contaminada al final del año. Las variables explicativas miden las condiciones promedio durante los 12 meses precedentes.

Fuente: Cálculos de los autores.

tos de la dimensión restante del marco de utilidad esperada de los prestatarios descrito antes, es decir la gravedad de las sanciones por incumplimiento (las amenazas hechas por las cooperativas).

Los préstamos con garantías hipotecarias o prendarias deberían tener menores tasas de incumplimiento que los préstamos con garantías fiduciarias, por la amenaza adicional a los activos del prestatario, hipótesis confirmada en el presente estudio por el signo significativamente negativo de la participación de los préstamos con garantía hipotecaria o prendaria (cuadro 3.2). Los recargos monetarios por mora también pueden ser un importante factor disuasivo del incumplimiento, al menos para los prestatarios con intenciones de pagar sus préstamos. Si bien la tasa de interés del recargo se expresó con el signo correcto, nunca fue muy significativa en el análisis de regresión, y por eso no figura en el cuadro 3.2. Sin embargo, la duración del período de gracia antes de imponer ese recargo (la variable cuyo valor oscila entre 1 y 360 días) es muy importante (cuadro 3.2). Esto puede reflejar el hecho de que los prestatarios con intenciones de incumplimiento temporal (o potencialmente temporal) pueden concentrarse más en determinar si sus actos tienen alguna consecuencia a corto plazo y, por ende, en la duración del período de gracia, que en calcular la cantidad precisa del recargo que se impondría con el tiempo. Además, el período de gracia es la única variable de importancia para los prestatarios que pagan cuotas atrasadas antes de que entren en vigor los recargos por mora.

Las cooperativas de ahorro y crédito son entidades que por lo general no tratan de maximizar sus ganancias. De hecho, a menudo no están sujetas a la regla del mercado de que quedarán desprovistas de capital si tienen constantemente utilidades bajas o aun negativas, en razón de que muchos miembros permanecerán e incluso aportarán más capital social si reciben suficientes beneficios que no podrían obtener en otra parte. Como las cooperativas de ahorro y crédito sirven a menudo a grupos sin otras opciones reales de obtener servicios financieros, esas instituciones no suelen verse forzadas a lograr altos niveles de eficiencia por la amenaza de que la mayoría de sus clientes (o el capital de los clientes) las abandonen.

Este problema de disciplina de mercado inadecuada para imponer una administración eficiente se ve agravado a menudo por la falta de visión para los negocios y aptitudes de administración y capacitación de los maestros, sacerdotes y otras personas no profesionales a quienes se suele pedir que dirijan y administren las cooperativas de ahorro y crédito, así como por la falta relativa de conocimientos financieros y empresariales de los miembros que eligen para integrar el consejo de administración¹⁰. Un resultado común de esa situación es

¹⁰ El hecho de que el consejo de administración y la gerencia tengan un profundo deseo de servir a sus miembros, pese a carecer a menudo de aptitudes y conocimientos, hace que los programas de fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito, como los mencionados anteriormente, puedan ser tan valiosos.

que la cooperativa de ahorro y crédito entra en crisis y se da cuenta de que debe controlar la morosidad para poder sobrevivir. Por algún tiempo, la cooperativa de ahorro y crédito gasta mucha energía en ese fin. Luego, una vez que el problema de los atrasos se hace menos urgente, cambia de enfoque para mejorar la administración financiera, los controles de costos, los servicios a los miembros u otras tareas. Muchas veces, los controles internos y de mercado no bastan para obligar a la cooperativa de ahorro y crédito a hacer todas esas cosas simultáneamente.

Lo que eso significa para nuestro análisis es que las variables que reflejan la seriedad con que la cooperativa de ahorro y crédito trata los pagos en mora bien pueden ser importantes para explicar la variación observada en los índices de morosidad de esa institución. También implica que a lo largo del tiempo dentro del universo de las cooperativas de ahorro y crédito puede haber grandes diferencias en el grado de eficacia con que se ha conseguido establecer una cultura de amortización de préstamos seria, en la que, por ejemplo, se les reitere a los miembros la importancia de amortizar los préstamos y en la que las llamadas telefónicas inmediatas, las notificaciones escritas seguidas de entrevistas serias y la demanda de hacer efectivas las garantías de quienes incumplan sean procedimientos seguidos común y aun uniformemente. Aunque su presencia puede ser importante, la determinación de la medida en que hay realmente una cultura de amortización seria en una cooperativa de ahorro y crédito es una tarea formidable. Es difícil cuantificar con precisión incluso las variables de procedimiento previamente citadas en todos los préstamos en un período determinado y quizá el factor determinante principal —que es la actitud de la cooperativa con respecto a la morosidad— presente problemas de medición todavía más difíciles.

Empleamos dos variables que miden la disciplina de la cooperativa de ahorro y crédito para preparar sus estados financieros. Una de ellas mide el período (en meses) entre informes financieros, y la otra el número de días después del cierre del mes u otro período contable antes de que estén listos los informes financieros. Si bien la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito preparan informes financieros mensuales, algunas lo hacen con intervalos de 2, 6 y aun 12 meses. Mientras que las cooperativas de ahorro y crédito tienen listos sus informes financieros en un promedio de 12 días después del cierre del período contable precedente, en algunas la demora puede ser de hasta 40 días. El alto valor de cualquiera de esas variables es un indicador de administración laxa en general y, además, bien puede reflejar la falta de una cultura de amortización seria, como lo indican la significación y robustez de estas dos variables en las regresiones de morosidad (cuadro 3.2).

La variable que representa el porcentaje de la cartera de préstamos con pagos en mora por más de un año que se cancela en libros puede ser otro indica-

dor de una cooperativa de ahorro y crédito que no trate seriamente la morosidad. Las cooperativas de ahorro y crédito decididas a recuperar préstamos suelen ser más responsables en cuanto al seguimiento de la trayectoria de sus éxitos y fracasos dentro de un marco contable apropiado. Si bien, por lo general, deben cancelarse en libros los préstamos con pagos en mora por más de un año, muchas cooperativas los mantienen en sus libros por mucho tiempo después de ese plazo. Por lo común, el personal y los miembros de esas cooperativas no están imbuidos de una cultura de amortización responsable. En resumen, en nuestro análisis empírico se observa que los mayores valores de las variables de información financiera y los menores valores de la variable que representa la cancelación en libros guardan relación con mayores índices de morosidad que, al parecer, indican una cultura de amortización débil (cuadro 3.2)¹¹.

La variable que da el promedio del valor de la cartera de préstamos (expresado en dólares de diciembre de 1993) por cada empleado de la cooperativa de ahorro y crédito, es una medida inversa de los recursos humanos disponibles para el trabajo de selección, administración y recuperación de préstamos. Como es de esperar, una mayor cantidad de recursos reduce la morosidad (cuadro 3.2).

Por último, la variable que representa el logaritmo natural de la población de la localidad donde está ubicada la cooperativa siempre entra en la regresión con un signo significativamente positivo (cuadro 3.2)¹². Ese resultado, que implica que, *ceteris paribus*, los índices de morosidad son mayores en las ciudades grandes que en las pequeñas, puede reflejar los mayores controles sociales existentes en estas últimas. También puede indicar el hecho de que las cooperativas de ahorro y crédito de nuestra muestra de países sufrieron enormes pérdidas en programas de crédito agrícola dirigidos a pequeños productores y patrocinados por donantes, que terminaron antes de nuestro período de muestra (entre mediados y finales del decenio de 1980). El recuerdo de esas experiencias estaba todavía vívido en 1994, de modo que es posible que las cooperativas hayan tenido especial cuidado en sus préstamos para actividades agrícolas y afines durante nuestro período de muestra. Ello, junto con el alza repentina de los precios del café en 1994 y el hecho de que el valor agregado agrícola real aumentara razonablemente bien durante los años del período de muestra (aunque en general a paso más lento que el producto interno bruto (PIB) real) podrían dar cuenta del impacto de la variable población de la localidad.

¹¹ El hecho de que las cooperativas de ahorro y crédito con un mayor porcentaje de cancelación de préstamos en libros depuren sus carteras de préstamos muy morosos con más cuidado puede contribuir de una forma estrictamente mecánica a reducir los índices de morosidad medios (al reducir el numerador y el denominador de la relación de morosidad en cantidades iguales). Eso puede ser una alternativa o una explicación adicional a la ofrecida en el texto.

¹² En términos más generales, esta variable es el logaritmo natural del promedio ponderado de las poblaciones de las localidades si la cooperativa de ahorro y crédito tiene sucursales.

Importancia cuantitativa de los resultados

Al utilizar las estadísticas descriptivas proporcionadas en el cuadro 3.3 y los coeficientes de regresión del cuadro 3.2, se observa claramente el modo en que cambios razonables en las variables explicativas resultan en cambios numéricamente importantes en el índice de morosidad. Por ejemplo, aumentos de 10 puntos porcentuales en las tasas pasivas y activas de las cooperativas de ahorro y crédito reducen los índices de morosidad en 3 y 4 puntos porcentuales, respectivamente. Un aumento del rendimiento sobre activos de 0,10 (un incremento razonable puesto que esta variable oscila entre -0,30 y 0,11) reduce la morosidad en 3 puntos porcentuales. Un aumento de 20 puntos porcentuales en la proporción de la cartera de préstamos con garantías hipotecarias o prendarias guarda relación con una baja del índice de morosidad de 1,5 a 2 puntos porcentuales. Un aumento de 0,5 en los salarios relativos de las cooperativas de ahorro y crédito (variable que oscila entre 0,27 y 1,68) reduce la morosidad de 3 a 5 puntos porcentuales.

Análisis de sensibilidad

El signo y la significación de las variables del cuadro 3.2 resisten una amplia variedad de cambios en la especificación de regresiones. Como se señaló antes, se pueden hacer cambios bastante sustanciales en los conjuntos de variables incluidos en las regresiones y excluidos de ellas sin afectar el signo de los regresores restantes del cuadro 3.2 ni el hecho de que sean significativos alrededor del 5%.

La variable dependiente en todas las regresiones que se muestran en el cuadro 3.2 es el índice de morosidad al final del año. Todas las variables explicativas miden los promedios de las condiciones durante los 12 meses precedentes, que determinan tanto las decisiones de incumplimiento adoptadas por los prestatarios como las decisiones más recientes sobre selección de préstamos (el plazo medio de un préstamo es de unos 20 meses). El signo y la significación de nuestros resultados permiten utilizar promedios bienales para las variables independientes en lugar de una medida anual¹³.

La medida del índice de morosidad empleada es el porcentaje de la cartera de préstamos con pagos en mora por un día o más. Esta es la definición que se empleó realmente en Guatemala en 1993-94 y en Bolivia. Honduras empleó un límite de 60 días en todos los años y Guatemala uno de 30 días en 1992. Para fines de comparabilidad, a los índices de morosidad declarados por Honduras

¹³ Mantenemos las medidas anuales porque son constantemente más significativas y producen mayores valores de R^2 .

se les sumaron 6 puntos porcentuales y a los de Guatemala en 1992, 3 puntos porcentuales antes del análisis de regresión. Esos ajustes se basaron en los datos de una muestra de cooperativas de ahorro y crédito en que los índices de morosidad se calcularon con varios límites. También hicimos regresiones con factores de ajuste de 4% y de 2% (en lugar de 6% y 3%, respectivamente) y sin ningún ajuste. Esta última medida de morosidad se basa en la hipótesis de que el comportamiento se ajustaría a cualquier definición de morosidad, de manera que las cooperativas de ahorro y crédito bolivianas presionarían a sus miembros el primer día de morosidad tanto como lo harían las hondureñas el 61º día. Esos cambios de la variable dependiente tuvieron poco efecto en los resultados de la regresión.

La variable dependiente, por definición, no puede salirse de la escala de $[0,1]$ y, de hecho, todas las observaciones sobre las variables dependientes se situaron en el intervalo $[0,013 - 0,49]$ (cuadro 3.3). Para remediar la perturbación normal truncada impuesta por la limitación de $[0,1]$, ensayamos varias transformaciones de la variable dependiente: $\ln(d)$, $\ln[d/(1-d)]$ y $\ln[d/(c-d)]$, en que $c = 0,5, 0,6, 0,7, 0,8$ y $0,9$ y $d =$ índice de morosidad. Estas transformaciones produjeron un cambio mínimo en los resultados de regresión. Los signos se mantuvieron intactos y las mismas variables fueron significativas, con estadísticos t que variaron típicamente sólo de $0,1$ a $0,4$ ó menos y un valor de R^2 que cambió menos de $0,01$. Por razones de simplicidad de interpretación, hemos presentado los resultados de las ecuaciones lineales.

Nuestras conclusiones también son firmes con respecto a otras formulaciones de las variables independientes. Por ejemplo, las tasas pasivas y activas pueden emplearse en términos reales (deflactándolas por el aumento del índice local de precios al consumidor, de diciembre a diciembre) o como la diferencia entre las tasas nominales de las cooperativas de ahorro y crédito y de los bancos comerciales. Las tasas pasivas también pueden basarse solamente en depósitos voluntarios (de ahorro corriente y a plazo fijo) o incluir también aportaciones¹⁴.

El método de estimación importó poco. Por ejemplo, la estimación de las ecuaciones de morosidad junto con las funciones de utilidades (y las ecuaciones relacionadas de participación en las utilidades) discutidas en la sección siguiente, empleando el método de regresiones aparentemente no relacionadas (SUR), importó muy poco para las funciones de morosidad o las de utilidades, en comparación con la estimación de cada una por separado. La inclusión de variables

¹⁴ Las aportaciones no están a disposición de los miembros sino hasta que éstos se retiran de la cooperativa de ahorro y crédito. No se permitió que ninguna de las cooperativas de ahorro y crédito ofrecieran cuentas corrientes.

Cuadro 3.3. Estadísticas descriptivas

Variable	Media	Desviación estándar	Mínima	Máxima
<i>Regresiones de morosidad^a</i>				
Índice de morosidad (al final del año)	0,189	0,115	0,0131	0,490
Período de gracia (días)	47,6	85,2	1	360
Período antes de que estén listos los informes financieros (días)	12,24	6,52	2	40
Período entre informes financieros (meses)	1,14	1,08	1	12
Diferencia en las tasas activas (porcentaje anual)	4,58	6,64	-7,18	55,54
Razón salarial de las cooperativas de ahorro y crédito	0,804	0,352	0,272	1,680
Rendimiento sobre activos, rezagado un año	0,0108	0,0430	-0,298	0,109
Tasa pasiva real (porcentaje anual)	-1,78	6,31	-16,5	8,60
Población de la localidad	10,07	1,647	7,364	13,96
Préstamos en mora cancelados en libros	57,0	46,7	0	100
Participación de los préstamos con garantía hipotecaria o prendaria	0,428	0,258	0	0,995
Monto de préstamos por empleado de la cooperativa de ahorro y crédito	57.061	44.873	6.170	230.065
<i>Regresiones de utilidades</i>				
Utilidades reales (en US\$ de 1993)	24.927	73.529	-282.560	335.182
Tasa de interés real sobre inversiones ^b	25,79	69,56	-21,15	535
Tasa activa cotizada real ^c	8,24	7,93	-10,01	43,1
Tasa de interés real sobre depósitos ^d	-4,07	6,14	-18,1	6,54
Salario medio real (en US\$ de 1993)	2.193	984	752	6.730
Precio real de los materiales ^e	4,11	2,33	-1,10	12,1
Valor real de los activos fijos (en US\$ de 1993)	83.162	140.068	3.212	1.076.889
Porcentaje de préstamos con garantías hipotecarias (en términos decimales)	0,387	0,239	0	0,995
Variable ficticia para las cooperativas de ahorro y crédito dominadas por ahorristas ^f	0,111	0,316	0	1
Variable ficticia para las cooperativas de ahorro y crédito neutrales ^f	0,190	0,394	0	1
Tasa de crecimiento del PIB real (porcentaje anual)	3,81	2,54	-1,40	6,23
Tasa de inflación ^g	13,6	7,48	6,50	28,9
Tipo de cambio efectivo real ^h	7,12	2,73	0,760	10,2
Bonanza del crédito de bancos comerciales, con rezago de un año ⁱ	-5,92	7,70	-16,1	5,53

^a Véanse las definiciones de las variables en el cuadro 3.2.

^b Tasa de interés real ex post sobre inversiones (% anual), deflactada por el índice de precios al consumidor local.

^c Tasa activa cotizada real, a partir de datos trimestrales (% anual), deflactada por el índice de precios al consumidor local.

^d Tasa de interés real ex post sobre todos los depósitos, aportaciones y préstamos obtenidos (% anual), deflactada por el índice de precios al consumidor local.

^e Precio real de los materiales (es decir, de los gastos administrativos no salariales), definido como la relación entre los gastos administrativos nominales no salariales y los activos totales nominales.

^f El valor = 1 si es verdadero; de lo contrario es 0.

^g Tasa de inflación de los precios al consumidor de diciembre a diciembre (% anual).

^h Valor absoluto del cambio porcentual de diciembre a diciembre en el tipo de cambio efectivo real (% anual).

ⁱ Medida que indica si hubo bonanza de crédito de los bancos comerciales en el año previo (% anual). Se mide como CRBOOM con rezago de 1 año, donde $CRBOOM = [(1 + c)/((1 + r)(1 + g))]$, en que c es la tasa de crecimiento del crédito de los bancos comerciales al sector privado (en términos nominales), r es la tasa activa nominal de los bancos comerciales y g es la tasa de crecimiento del PIB real.

Fuente: Cálculos de los autores basados en las fuentes que se indican en el texto.

ficticias por país (o por país x año) tuvo poco impacto en los coeficientes de regresión de la morosidad. Más aún, las variables ficticias no fueron significativas individualmente ni como grupo en las muchas especificaciones de morosidad en que se ensayaron. Por último, la supresión de todas las observaciones sobre Bolivia (debido a que los datos allá obtenidos son los más débiles) no alteró ninguna de nuestras conclusiones, y la prueba de Chow indicó que las regresiones eran las mismas con y sin esos datos.

La literatura sobre evaluación por puntos

Existe una vasta literatura que estima las ecuaciones de morosidad (o de evaluación por puntos, "scoring" en inglés) correspondientes a las cuentas de préstamo y tarjetas de crédito de los bancos comerciales¹⁵. Al parecer, no hay estudios publicados en que se estimen las ecuaciones de morosidad de las cooperativas de ahorro y crédito en la literatura de los países desarrollados ni tampoco en la de los países en desarrollo.

Nuestras ecuaciones de morosidad difieren de las de la literatura existente sobre evaluación por puntos en la importancia dada a las variables de política y los incentivos que crean esas políticas para que los prestatarios amorticen sus préstamos. Puesto que los índices de morosidad de las cooperativas de ahorro y crédito empleadas en nuestra muestra se mantienen generalmente a niveles muy altos (que llegan casi a 50% y alcanzan un promedio cercano a 20%) a pesar de condiciones macroeconómicas generalmente favorables, al parecer sería esencial explorar la morosidad desde el punto de vista de la decisión de amortizar adoptada por el prestatario. Esto presenta un contraste con la literatura de evaluación por puntos, que no suele hacer hincapié en las variables de política bancaria ni en su efecto en los incentivos de amortización y se concentra más bien en variables como las características de los prestatarios, incluso las relaciones financieras que miden la capacidad de amortizar.

¹⁵ En cuanto a la literatura de los Estados Unidos, véase por ejemplo Avery et al. (1996), Altman y Haldeman (1995), Asch (1995) y Boyes, Hoffman y Low (1989) y las referencias que contiene cada obra. Para las funciones de evaluación por puntos de los países en desarrollo véase, por ejemplo, Viganò (1993) y las referencias que contiene esa obra.

Explicación de la rentabilidad

Siguiendo a Hancock (1991), estimamos la función de utilidades translog a corto plazo que aparece en la ecuación (1), junto con todas las ecuaciones de participación en las utilidades (2), excepto una, con sujeción a las restricciones habituales de homogeneidad y simetría en (3) y (4)¹⁶.

$$(1) \quad \ln \pi = A + \sum_{q=1}^Q d_q S_q + \sum_{i=1}^5 a_i \ln p_i + a_F \ln x_F + 1/2 \sum_{i=1}^5 \sum_{j=1}^5 b_{ij} \ln p_i \ln p_j \\ + \sum_{j=1}^5 b_{jF} \ln p_j \ln x_F + 1/2 b_{FF} (\ln x_F)^2 + u.$$

$$(2) \quad \frac{p_i x_i}{\pi} = a_i + \sum_{j=1}^5 b_{ij} \ln p_j + b_{iF} \ln x_F + u_i \quad \text{para } i = 1, \dots, 5.$$

$$(3) \quad \sum_{j=1}^5 b_{ij} = 0 \quad \text{para } i = 1, \dots, 5; \quad \sum_{j=1}^5 b_{jF} = 0; \quad \sum_{i=1}^5 a_i = 1.$$

$$(4) \quad b_{ij} = b_{ji} \quad \text{para } i = 1, \dots, 5 \quad \text{y} \quad j = 1, \dots, 5.$$

La función de utilidades que usamos se basa en el modelo de intermediación creado por Klein (1971) y Sealey y Lindley (1977), y comprende algunas variables de política y otras como modificadores del término constante, que se denotan como S_q en la ecuación (1). Las cinco variables de precios p_i constan de dos precios de productos (para préstamos e inversiones) y tres precios de insumos (para depósitos más préstamos obtenidos, salarios y materiales)¹⁷. El capital fijo se denota con x_F , el término constante de la ecuación de utilidades con A , y

¹⁶ Para otros estudios en que se estiman las funciones de utilidades bancarias, véase Berger, Hancock y Humphrey (1993) y las referencias que contiene esa obra. El único estudio que, por lo que sabemos, estima una función de utilidades para las cooperativas de ahorro y crédito es el de Beshouri y Glennon (1996), que emplea una muestra de cooperativas de ahorro y crédito de los Estados Unidos y una ecuación logarítmico-lineal de utilidades.

¹⁷ Los materiales se refieren a todos los gastos administrativos no salariales. Los préstamos no se dividieron en más de una variable de productos porque las tasas cobradas fueron generalmente las mismas o casi las mismas para todos los tipos de préstamos, de manera que las series de precios resultantes tendrían una elevada colinealidad. Los depósitos y los préstamos obtenidos se sumaron porque, en general, el monto de los últimos no fue muy elevado y, de hecho, fue de cero en varias cooperativas de ahorro y crédito, de manera que en muchas de nuestras observaciones no se habría podido definir una tasa de interés implícita. Para facilitar la referencia, de aquí en adelante emplearemos el término depósitos para referirnos a los depósitos sumados a los préstamos obtenidos.

las perturbaciones ruido blanco con posibilidad de correlación contemporánea con u y los u_i .

Las utilidades, el capital fijo y las cinco variables de precios se miden en términos reales, empleando el índice local de precios al consumidor para deflactar todas esas variables, excepto el precio de los materiales¹⁸. Además, para efectos de comparabilidad entre los diferentes países, las utilidades, los salarios y el capital fijo se convirtieron a dólares de los Estados Unidos de 1993, año en que el tipo de cambio estuvo en un punto de equilibrio razonable en los tres países, lo que precedió, por ejemplo, a la sobrevaluación del tipo de cambio en Guatemala y Honduras por causa de la bonanza de café en 1994. Por último, las tasas de interés nominales ex post o implícitas para inversiones y para depósitos se obtuvieron dividiendo el monto anual del interés por el promedio anual de existencias de fondos. Por contraste, se emplearon las tasas cotizadas para obtener la tasa de interés nominal sobre los préstamos otorgados para permitir que las variables de política afectaran las utilidades por medio de cambios en las tasas de amortización, canal clave que deseamos explorar¹⁹.

Un modelo translog con y sin ineficiencia

La estimación de las ecuaciones (1) a (4) se basa en la suposición implícita de que, a pesar de que las cooperativas de ahorro y crédito no suelen maximizar las utilidades incondicionalmente, son eficientes en el sentido de que maximizan las uti-

¹⁸ El precio real de los materiales se definió como la relación entre los gastos administrativos no salariales y los activos totales, medidos ambos en términos nominales. Al usar esta relación de valores se hace una suposición como la de Leontief de que la cantidad de materiales por peso real de activos totales es fija, de manera que cualquier variación de la relación de valores se debe a una variación relativa de precios. De hecho, entonces, el precio de los activos totales se usa para deflactar el precio de los materiales. Dado que, aun con las tasas de inflación moderadas de 6 a 30% registradas por los países de nuestra muestra en los años del período de estudio, la mayoría de los índices de precios tienden a desplazarse juntos con una tendencia bastante común, este procedimiento para deflactar es tal vez razonable. No se dispuso de ninguna medida directa del precio nominal de los materiales. Como había valores negativos en algunas observaciones de los precios reales de la inversión, los préstamos, los depósitos y los materiales, así como en las utilidades, se agregó 100 a todas las observaciones de esas cuatro variables de precios y 1.000.000 a todos los datos sobre utilidades antes de obtener los logaritmos. Además, para facilitar la interpretación de los coeficientes de regresión, se centraron las variables de utilidades, capital fijo y las cinco variables de precios alrededor de cero después de obtener los logaritmos. Eso significa, por ejemplo que

$$\sum_{g=1}^{126} \ln(\pi_g + 1.000.000)/126 \text{ se restó de todas las 126 observaciones de la variable dependiente } \ln(\pi_g + 1.000.000).$$

El cuadro 3.3 presenta las estadísticas sobre las variables antes de hacer cualquiera de estas transformaciones logarítmicas y otros cambios.

¹⁹ Puesto que las cooperativas de ahorro y crédito del presente estudio recibieron pocos ingresos en comisiones, la principal diferencia entre las tasas activas cotizadas e implícitas está en el incumplimiento con los pagos.

lidades de una forma condicional al vector de precios seleccionado y, por ende, su vector de precios-utilidades está localizado en el límite de las utilidades. Esta distinción se entiende mejor con referencia al tratamiento teórico de la función objetivo de las cooperativas de ahorro y crédito de Smith, Cargill y Meyer (1981) y Smith (1984). En esos trabajos se analiza cómo fijarían las cooperativas de ahorro y crédito sus tasas activas y pasivas con diferentes funciones objetivo posibles.

Por ejemplo, en el caso de una cooperativa totalmente dominada por prestatarios, es decir, administrada con el fin de maximizar los beneficios para los prestatarios, la cooperativa minimizará su tasa activa sujeto a la restricción de sostenibilidad de que las utilidades no pueden bajar de cero. En un concepto más amplio, se puede pensar que esas cooperativas de ahorro y crédito fijan sus tasas activas y pasivas de forma que maximicen las utilidades y luego usan el monto total de esas utilidades para reducir las tasas activas y dejan de hacerlo sólo cuando las utilidades llegan a su límite mínimo de cero. Teniendo en cuenta el conjunto de decisiones de política que deben tomar las cooperativas de ahorro y crédito del mundo real, una cooperativa dominada por prestatarios proporcionará un mejor servicio a los intereses de sus prestatarios si es completamente eficiente en todas sus funciones y emplea luego el monto total de las utilidades para subvencionar la tasa activa, cambiando el conjunto de insumos y productos según sea necesario para maximizar las utilidades dada la nueva tasa activa. Como siempre es posible que la cooperativa reduzca su tasa activa por debajo de la tasa vigente de mercado, este comportamiento es perfectamente factible.

Del mismo modo, se puede pensar que una cooperativa de ahorro y crédito totalmente dominada por ahorristas maximiza las utilidades y luego usa las utilidades positivas para aumentar la tasa pasiva a niveles que están por encima de la tasa de mercado. Seleccionará combinaciones de insumos y productos que maximicen las utilidades en forma condicional a este nuevo vector de precios y seguirá aumentando las tasas pasivas (y ajustando los niveles de insumos y productos de acuerdo con ello) hasta que sus utilidades maximizadas lleguen a cero. Esta sería la estrategia que más beneficiaría a los ahorristas por cuyos intereses funciona la cooperativa de ahorro y crédito. A las cooperativas equilibradas en algún punto entre los intereses de los ahorristas y los de los prestatarios también les convendría ser eficientes, cualquiera que sea la tasa pasiva superior a la de mercado y la tasa activa inferior a la de mercado que resulten del poder relativo de esos dos grupos. Entonces, suponiendo que las cooperativas maximizan las utilidades en forma condicional a su vector de precios de insumos y productos, estimamos el sistema de ecuaciones de (1) a (4).

Como se señaló previamente, las descripciones del comportamiento de las cooperativas de ahorro y crédito hechas por Smith, Cargill y Meyer (1981) y Smith (1984) pueden ser demasiado idealizadas. Es posible que las cooperativas no puedan ser siquiera condicionalmente eficientes porque sus miembros carentes

de conocimientos financieros escogen personas inexpertas como directores y gerentes, quienes a su vez pueden ser incapaces de controlar los costos y de impulsar los productos a niveles de maximización de utilidades. Además las cooperativas de ahorro y crédito dominadas por prestatarios o que, por lo menos, se preocupan por los intereses de éstos, pueden optar por mantener altas las tasas activas y por relajar la recuperación de préstamos para encontrar otra forma de beneficiar a los prestatarios, y rendir utilidades inferiores al monto máximo en el vector de precios dado. Esas situaciones exigen una variante del sistema de ecuaciones de utilidades translog, que refleje esa ineficiencia.

La variante aquí empleada es la función de utilidades análoga a la función de costos con preferencia por gastos separable (A separable-expense-preference cost function) de Mester (1989). Se deriva de la misma forma en que Mester deriva su ecuación de costos, sólo que se emplea el lema de Hotelling (para las funciones de utilidades) en lugar del lema de Shephard (para las funciones de costos)²⁰. La función de utilidades resultante está indicada por la ecuación (5) y las ecuaciones de participación en las utilidades se presentan en (6), todas las cuales están sujetas a las restricciones de homogeneidad y simetría de las ecuaciones (3) y (4).

$$(5) \ln \pi = A + \sum_{q=1}^Q d_q S_q + \sum_{i=1}^5 a_i \ln p_i + a_F \ln x_F + 1/2 \sum_{i=1}^5 \sum_{j=1}^5 b_{ij} \ln p_i \ln p_j + \sum_{j=1}^5 b_{jF} \ln p_j \ln x_F + 1/2 b_{FF} (\ln x_F)^2 + \ln \left[1 + \sum_{i=1}^5 c_i \left(a_i + \sum_{j=1}^5 b_{ij} \ln p_j + b_{iF} \ln x_F \right) \right] + v.$$

$$(6) \frac{p_i x_i}{\pi} = \left(a_i + \sum_{j=1}^5 b_{ij} \ln p_j + b_{iF} \ln x_F \right) (1 + c_i) / \left(1 + \sum_{k=1}^5 c_k \left[a_k + \sum_{j=1}^5 b_{kj} \ln p_j + b_{kF} \ln x_F \right] \right) + v_i \text{ para } i = 1, \dots, 5.$$

La única diferencia entre la función de utilidades translog ordinaria en (1) y la función de utilidades translog con ineficiencia en (5) es la adición del término $\ln[1 + \dots]$ al final de la ecuación (5), término que contiene cinco parámetros adicionales, los c_i . Los c_i son factores de aumento; si una cooperativa de ahorro y crédito con maximización (condicional) de utilidades hubiera usado/producido x_i^* del i ésimo insumo o producto, una cooperativa con ineficiencia (sin maximización) usaría/produciría más bien $(1 + c_i)x_i^*$, en que c_i es un término constante en todas las cooperativas, pero puede tomar diferentes valores por cada insumo o producto. Dada la forma logarítmica de la función de utilidades,

²⁰ Se puede solicitar esta derivación a los autores.

la expresión $[1 + \dots]$ entre corchetes en la ecuación (5) es la relación de utilidades en la cooperativa ineficiente dividida por lo que habrían sido las utilidades si hubiera sido eficiente. Por ejemplo, esa relación podría reflejar que una cooperativa ineficiente podría haber usado más insumos o producido menos productos que una eficiente.

Resultados empíricos

Las ecuaciones de utilidades estimadas que se presentan en el cuadro 3.4 incluyen una función translog ordinaria y una función translog con ineficiencia. Los precios corresponden a inversiones, préstamos, depósitos, salarios y materiales.

Muchas de las variables significativas en las regresiones de morosidad del cuadro 3.2 también lo son en las regresiones de utilidades, en las que aparece ya sea una forma idéntica de la variable de la ecuación de morosidad o una leve variante de ésta. Por ende, las tasas pasivas y activas y salariales están en ambas ecuaciones, lo mismo que las variables que representan el período entre informes financieros y la población de la localidad. La variable sobre garantías hipotecarias del cuadro 3.4 es una variante de la variable de la participación de los préstamos con garantía hipotecaria o prendaria del cuadro 3.2. Cabe recalcar que algunas variables significativas en las regresiones de morosidad no lo son en las regresiones de utilidades. Eso refleja con toda probabilidad problemas de multicolinealidad en las regresiones de utilidades, que tienen unos 40 parámetros.

Modificadores del término constante

Se ha observado que los mayores valores de las variables que representan el período entre informes financieros y la población de la localidad reducen las utilidades (cuadro 3.4), como sería de esperar, ya que guardan relación con mayores índices de morosidad (cuadro 3.2). Los mayores períodos entre los estados financieros también pueden disminuir la capacidad que tiene la cooperativa para controlar los costos y, por lo tanto, contribuir más a reducir las utilidades.

Aunque se determinó que el aumento de la proporción de la cartera de préstamos con garantías hipotecarias tenía un impacto inequívocamente favorable en el índice de morosidad, el efecto tiene la forma de "U" invertida en el caso de las utilidades, como lo demuestran los coeficientes de garantía hipotecaria y garantía hipotecaria elevada al cuadrado (cuadro 3.4). Las estimaciones de coeficientes de estas dos variables en las regresiones normal y con ineficiencia son tales que el uso de algunas garantías hipotecarias (en comparación con la falta total de estas garantías) aumenta las utilidades, siempre y cuando el total de préstamos con garantía hipotecaria sea menor que el 79% de la cartera total de

préstamos. Las utilidades se maximizan en ambas regresiones cuando los préstamos hipotecarios constituyen 39% de la cartera total que, a propósito, es prácticamente idéntica a la media observada de la variable de garantía hipotecaria (cuadro 3.3). Estas estimaciones de 79% y 39% no varían mucho entre las diferentes especificaciones de las regresiones de utilidades y, por tanto, parecen ser estimaciones puntuales bastante robustas. Una repercusión de esos resultados es que las cooperativas de ahorro y crédito que aseguran casi todos los préstamos, aun los pequeños, por ejemplo, con una hipoteca (como lo hacen algunas de las cooperativas de nuestra muestra) parecen dedicarse a una práctica poco económica, ya que los gastos administrativos adicionales para la cooperativa que representa la tramitación de esos créditos son superiores a los beneficios de una mejor recuperación de préstamos (ya sea por medio de mayores tasas de amortización o ejecución de las garantías).

Las regresiones incluyen dos variables ficticias iguales a la unidad cuando la cooperativa de ahorro y crédito está dominada por los ahorristas o es neutral, respectivamente; de lo contrario tienen un valor igual a cero²¹. La variable que corresponde a la dominación por los ahorristas es generalmente significativa en las regresiones de utilidades, pero la variable para las cooperativas neutras lo es con una frecuencia mucho menor. Podríamos esperar que estas variables tuvieran un impacto positivo en las utilidades a través de la morosidad, ya que las cooperativas dominadas por prestatarios probablemente no sólo subvencionarían las tasas activas, sino que serían menos estrictas en cuanto a la recuperación de préstamos. De hecho, ambas variables tienen constantemente los signos negativos que se requieren en las regresiones de morosidad, pero con estadísticos t cercanos a la unidad en esas regresiones, no son especialmente significativas.

La significación particularmente de la variable para las cooperativas dominadas por los ahorristas en las regresiones de utilidades, pero no en las de morosidad, es algo desconcertante y puede explicarse por el hecho de que sólo 11% de las cooperativas de ahorro y crédito se clasifican como dominadas por los ahorristas, lo que dificulta la identificación clara del impacto de esta variable (en ambas regresiones). Nuestro trabajo de campo indica que también hay una explicación alternativa, o quizá adicional. El hecho de que una cooperativa haya pasado de ser una institución tradicional dominada por los prestatarios, forma en la cual comenzaron casi todas, a ser una institución dominada por los ahorristas ha significado generalmente que la cooperativa ha entendido no sólo la importancia de movilizar los ahorros sino también la de otros principios complementarios, como el de una administración más empresarial, que incluye obtener (y capitalizar) ganancias para amortiguar los choques negativos y ayudar a impul-

²¹ En la sección "Datos" se indican las fuentes de datos para estas series.

Cuadro 3.4. Regresiones de utilidades

Variable	Función translog ordinaria	Función translog con ineficiencia
Constante	-0,0636 (1,02)	0,0591 (0,20)
Período entre informes financieros	-0,0235 (1,58)	-0,0193 (1,28)
Población de la localidad	-0,00846 (2,26)	-0,00675 (1,86)
Porcentaje de préstamos con garantía hipotecaria	0,0861 (1,18)	0,126 (1,77)
Valor cuadrático del porcentaje de préstamos con garantía hipotecaria	-0,109 (1,37)	-0,160 (2,07)
Variable ficticia para cooperativas de ahorro y crédito dominadas por ahorristas	0,0368 (2,05)	0,0338 (1,93)
Variable ficticia para cooperativas de ahorro y crédito neutrales	0,0164 (1,19)	0,00612 (0,45)
Tasa de inflación	0,0104 (4,15)	0,0135 (5,25)
Tipo de cambio efectivo real	-0,00425 (1,45)	-0,00493 (1,74)
Tasa de crecimiento del PIB real	0,00962 (1,80)	0,00633 (1,29)
Bonanza del crédito de bancos comerciales, con rezago de 1 año	-0,00140 (1,63)	-0,00176 (2,08)
<i>Términos de precios^a</i>		
Tasa de interés real sobre inversiones	-0,104 (3,37)	0,0534 (0,37)
Tasa activa cotizada real	0,280 (1,22)	1,49 (1,39)
Tasa de interés real sobre depósitos	0,770 (4,05)	-0,887 (0,93)
Salario medio real	0,0760 (4,53)	0,197 (2,17)
Precio real de los materiales	-0,0229 (0,11)	0,150 (0,32)
Valor real de los activos fijos	-0,00272 (0,52)	-0,0348 (0,58)
Valor cuadrático de la tasa de interés real sobre inversiones	0,0596 (0,73)	0,114 (1,27)
Tasa de interés real sobre inversiones x tasa activa cotizada real	0,137 (0,19)	0,287 (0,37)
Tasa de interés real sobre inversiones x tasa de interés real sobre depósitos	0,514 (0,71)	0,0322 (0,05)
Tasa de interés real sobre inversiones x salario medio real	0,0770 (0,99)	0,0686 (0,97)
Tasa de interés real sobre inversiones x precio real de los materiales	-0,788 (1,46)	-0,501 (1,33)
Valor cuadrático de la tasa activa cotizada real	10,4 (1,94)	13,1 (2,04)

Cuadro 3.4. Regresiones de utilidades (continúa)

Variable	Función translog ordinaria	Función translog con ineficacia
Tasa activa cotizada real x tasa de interés real sobre depósitos	-6,02 (1,13)	-8,32 (1,33)
Tasa activa cotizada real x salario medio real	-0,210 (0,39)	-0,0775 (0,14)
Tasa activa cotizada real x precio real de los materiales	-4,31 (1,21)	-4,99 (1,46)
Valor cuadrático de la tasa de interés real sobre depósitos	1,88 (0,29)	2,97 (0,38)
Tasa de interés real sobre depósitos x salario medio real	0,420 (0,84)	0,282 (0,55)
Tasa de interés real sobre depósitos x precio real de los materiales	3,21 (1,03)	5,03 (1,85)
Valor cuadrático del salario medio real	0,0958 (1,81)	0,0975 (1,71)
Salario medio real x precio real de los materiales	-0,383 (1,65)	-0,371 (1,85)
Valor cuadrático del precio real de los materiales	2,27 (0,79)	0,829 (0,47)
Tasa de interés real sobre inversiones x valor real de los activos fijos	0,0369 (2,47)	0,0305 (1,67)
Tasa activa cotizada real x valor real de los activos fijos	-0,687 (3,76)	-0,729 (3,56)
Tasa de interés real sobre depósitos x valor real de los activos fijos	0,385 (2,32)	0,532 (2,52)
Salario medio real x valor real de los activos fijos	-0,0352 (2,23)	-0,0338 (1,92)
Precio real de los materiales x valor real de los activos fijos	0,300 (3,95)	0,200 (2,49)
Valor cuadrático del valor real de los activos fijos	-0,0210 (2,81)	-0,0216 (2,78)
<i>Factores de aumento^b</i>		
Factor de aumento de los préstamos		-0,412 (1,07)
Factor de aumento de los depósitos		-0,516 (1,20)
R ² ecuación de utilidades	0,5630	0,5968
R ² ecuación de inversiones	0,0143	0,0028
R ² ecuación de depósitos	0,0031	0,0065
R ² ecuación de salarios	0,00085	0,0034
R ² ecuación de materiales	0,000033	0,00042

^a Todos los términos de precios están expresados como logaritmos naturales; véanse las ecuaciones (1) y (5) en el texto.

^b Véanse la explicación de los factores de aumento en el texto.

Nota: Estimaciones SUR iteradas, con empleo de la ecuación de utilidades y todas las ecuaciones de participación, excepto la de préstamos. Las estadísticas t valores asintóticas se indican entre paréntesis. Véanse las definiciones de las variables en los cuadros 3.2 y 3.3.

Fuente: Cálculos de los autores basados en las fuentes que se indican en el texto.

sar el crecimiento. Esto puede dar cuenta del aumento sustancial de las utilidades observado en las cooperativas de ahorro y crédito dominadas por los ahorristas.

Cuatro de los modificadores del término constante —tasa de inflación, tipo de cambio efectivo, crecimiento del PIB real, y bonanza del crédito de bancos comerciales— son variables macroeconómicas, ninguna de las cuales es muy significativa en las regresiones de morosidad, pero todas lo son al menos razonablemente en la mayoría de las regresiones de utilidades. La tasa de inflación es la más significativa de las cuatro. Su presencia puede reflejar el hecho de que con un encaje obligatorio dado, expresado en términos porcentuales, se elevan los márgenes de intermediación bancaria a medida que aumentan las tasas de interés nominal con una inflación creciente. Esta tendencia será aún más fuerte si aumenta la tasa de encaje, como suele ser común, para combatir la mayor tasa de inflación. Puesto que ninguna de las cooperativas del presente estudio estaba sujeta a un encaje obligatorio, las mayores tasas de inflación tienden a mejorar su posición competitiva frente a los bancos comerciales y otros intermediarios formales y, por tanto, su rentabilidad.

La tasa de crecimiento del PIB real tiene el efecto positivo esperado en las utilidades a corto plazo, lo que refleja la existencia de capital fijo en la función de utilidades y tal vez de gastos generales fijos que no varían con aumentos cíclicos en el volumen de transacciones (por ejemplo, alquiler de edificios, sistemas de equipo de computadores y programas de informática, seguro, etc.)²². También puede suceder que durante los años buenos del ciclo económico, el personal trabaje más duro para dar cabida a este mayor volumen, lo que genera aumentos de la productividad de la mano de obra.

El valor absoluto del cambio porcentual del tipo de cambio efectivo real capta una importante fuente de cambio de los precios relativos en esas pequeñas economías abiertas. Los mayores cambios pueden hacer que las empresas privadas reduzcan las inversiones planeadas por prever una mayor volatilidad macroeconómica²³. Eso puede reducir la demanda de préstamos de las cooperativas y, por ende, disminuir las utilidades.

La última variable macroeconómica, la bonanza del crédito de bancos comerciales, mide si el incremento desfasado del crédito nominal de los bancos comerciales fue suficiente para renovar todos los créditos antiguos y sus pagos de interés y para atender la demanda de todo el nuevo crédito proveniente del

²² La mayor parte de la variación en nuestra muestra es cíclica y no de un país a otro. En Bolivia, Guatemala y Honduras los valores muestrales promedio de la tasa de crecimiento del PIB real en el período son de 4,24, 4,24 y 3,60%, respectivamente.

²³ Para lo relativo a la conexión entre la volatilidad del tipo de cambio real y la inversión agregada, véase, por ejemplo, Edwards (1989).

crecimiento del PIB real. Los aumentos del crédito superiores a ese nivel dan valores positivos de la variable de la bonanza del crédito; los aumentos inferiores a ese nivel dan valores negativos, es decir, una restricción del crédito. La hipótesis en que se basa esta variable es que las cooperativas de ahorro y crédito quedan atrapadas en la bonanza de crédito junto con los bancos y amplían su capacidad de personal para dar cabida al mayor volumen de operaciones²⁴. El año después de la bonanza de crédito, cuando las condiciones económicas son a menudo menos favorables, las cooperativas pueden tener dificultades para reducir esa capacidad adicional (tanto por causa de leyes laborales restrictivas como por su propia orientación social), lo que luego reduce sus utilidades. A la inversa, cuando ha ocurrido una restricción pronunciada del crédito en el año precedente, la cooperativa puede haber comenzado a tomar medidas de reducción de los costos, que pueden mejorar las utilidades en el año en curso a medida que se siente una mayor parte de la fuerza total de esas reducciones, con frecuencia junto con recuperación económica en el año en curso. Eso tiende a forzar a la cooperativa a ofrecer más productos con menos recursos de mano de obra, con lo que aumentan la productividad y las utilidades. Este argumento puede explicar el signo significativamente negativo de la variable de la bonanza del crédito que encontramos constantemente en las regresiones de utilidades.

Variables de políticas de precios

Pasamos ahora a las variables de las políticas de precios. Dado que las variables logarítmicas de precios y capital fijo se han centrado alrededor de su media, es claro que en las ecuaciones (1) y (5), $\partial \ln \pi / \partial \ln p_i = a_i$ para cualquier insumo o producto i en el punto de los valores muestrales promedio. El argumento de la monotonicidad normal implicaría que esas derivadas parciales y , por tanto, los coeficientes a_i deberían ser positivos para los precios de los productos (ya que el aumento del precio de las inversiones o de los préstamos debería aumentar las utilidades) y negativos para los precios de los insumos (puesto que el aumento de los precios de los depósitos, la mano de obra o los materiales debe reducir las utilidades). Sin embargo, como en este estudio se usa una tasa activa cotizada en lugar de una tasa activa implícita, para permitir que los precios y otras variables afecten las utilidades por medio del canal de morosidad, esos resultados de monotonicidad no son necesariamente válidos.

En la mayoría de las regresiones, incluso en las del cuadro 3.4, la condición de monotonicidad normal es válida en el caso de la variable de precios de los

²⁴ Empleamos las tasas de crecimiento del crédito bancario y las tasas activas bancarias por no haber buenas estadísticas agregadas para las tasas activas de las cooperativas de ahorro y crédito en ninguno de los tres países.

préstamos en el punto de valores muestrales promedio. Además del impacto directo normal en las utilidades que tiene un mayor precio de los productos, las mayores tasas activas también guardan relación con menores índices de morosidad (véase el cuadro 3.2 y la explicación), lo que refuerza el impacto positivo en las utilidades. La variable de precios que con mayor frecuencia tuvo el mismo signo en las regresiones de utilidades fue la de salarios, que tuvo un signo positivo en cada regresión de utilidades hecha y fue también casi siempre muy significativa. Este es un resultado de marcada eficiencia salarial, que es paralelo al efecto saludable de los mayores salarios en la morosidad, observado en las regresiones de morosidad. También agrega pruebas de que, en general, las cooperativas se beneficiarían del pago de mayores salarios para atraer y contratar personal mejor calificado y para motivarlo mejor; al hacer eso, aumentarían realmente las utilidades, ya que la mayor masa salarial quedaría más que compensada con la reducción de la morosidad en la amortización de los préstamos y tal vez con otros beneficios, como una mejor administración financiera, menores costos de rotación de personal (recapacitación, etc.) y aumentos generales de la productividad de la mano de obra. Las mayores tasas pasivas guardan relación a menudo con mayores utilidades en el análisis de regresión, como sucede en la regresión de la función translog ordinaria, que refleja el resultado indicado de que las mayores tasas pasivas motivan a los prestatarios a amortizar sus préstamos. Las variables de precios de la inversión y de los materiales son a menudo muy poco significativas en el punto de las medias, lo que tal vez refleje problemas de multicolinealidad o errores de medición en las series.

Las estimaciones puntuales de la regresión de la función translog con ineficiencia para los factores de aumento de los depósitos y de los préstamos son $-0,52$ y $-0,41$, respectivamente (cuadro 3.4). Esos valores indican que en comparación con una cooperativa eficiente (con maximización condicional de utilidades), las cooperativas de esta muestra movilizaron alrededor de 50% menos en depósitos y concedieron cerca de 40% menos en préstamos. Aunque las variantes de la regresión de la función translog con ineficiencia que se observa en el cuadro 3.4, con diferentes conjuntos de variables de modificadores del término constante, dieron estimaciones para estos dos factores de una forma bastante sistemática en las escalas de $-0,3$ a $-0,5$ y de $-0,2$ a $-0,4$, respectivamente, todos esos valores de los parámetros deben considerarse como de carácter muy preliminar. Cuando se hicieron las regresiones de utilidades con ineficiencia sólo con el factor de aumento de los préstamos, los valores estimados para ese parámetro se agruparon alrededor de $-0,1$ (con errores estándar de menos de $0,05$)²⁵.

²⁵ La estimación de las funciones de utilidades con más de dos parámetros de ineficiencia dio resultados erráticos y una alta frecuencia de problemas de falta de convergencia.

Estas y otras estimaciones apoyaron con frecuencia la hipótesis de que las cooperativas de esta muestra movilizaban menos depósitos, concedían menos préstamos y, por lo general, usaban o generaban menos de los cinco insumos y productos que una cooperativa de ahorro y crédito eficiente con el vector de precios dado. Sin embargo, las regresiones son mucho menos consistentes en estimar las diferencias y muchos de estos valores estimados no fueron estadísticamente significativos. La interpretación de esos resultados es que las cooperativas de ahorro y crédito funcionan en una escala generalmente reducida, aun dadas sus tasas pasivas y otros precios. Eso parece reflejar ineficiencia administrativa, tal vez en campos como los de movilización de depósitos, concesión y recuperación de préstamos y administración de personal y de la institución en general.

Al igual que los valores de las regresiones de morosidad, los valores R^2 de la ecuación de utilidades se sitúan generalmente en la escala de 0,55 a 0,60, lo que es muy notable si se considera la irregularidad de las tasas de morosidad y los niveles de rentabilidad de un año a otro y de una cooperativa de ahorro y crédito a otra (con gran variación aun cuando los niveles de rentabilidad se normalicen con activos fijos o totales para hacer los ajustes correspondientes al tamaño variable de las cooperativas). Las ecuaciones de participación en las utilidades tuvieron constantemente valores de R^2 cercanos a cero, lo que se debe al menos en parte al hecho de que en niveles de utilidades cercanos a cero, las participaciones se desestabilizan y pueden oscilar entre valores muy altos tanto negativos como positivos por pequeños cambios (por ejemplo, errores de medición) en las utilidades calculadas. Por lo general, las estimaciones de parámetros no se vieron muy afectadas por la inclusión o exclusión de las ecuaciones de participación, aunque los errores estándar solieron ser menores cuando se incluyeron y cuando se empleó el estimador SUR iterado.

Conclusiones

En este capítulo se han presentado los marcos conceptuales para explicar la morosidad y la rentabilidad de los préstamos de las cooperativas de ahorro y crédito, seguidos de estimaciones empíricas y un análisis. Se encontró que la morosidad depende en gran medida de los incentivos que crean las cooperativas para que sus prestatarios reembolsen los préstamos. Esos incentivos van desde las tasas activas y pasivas fijadas por la cooperativa, hasta su sanidad financiera general, el uso de garantías para los préstamos y la medida en que dicha cooperativa crea una cultura de amortización de préstamos responsable. También se observó que eran importantes ciertas otras variables de política de las cooperativas que funcionan sólo parcialmente por medio de incentivos a los prestatarios. La principal es el nivel de salarios de las cooperativas en relación con los de otras instituciones financieras.

La rentabilidad se explicó primero dentro del marco de una función de utilidades translog tradicional. Se demostró que eso era admisible siempre y cuando el único desvío de la maximización de utilidades hecho por la cooperativa consistiera en alterar los precios (las tasas pasivas o activas) para favorecer a los prestatarios o a los ahorristas. Otros desvíos de la eficiencia se basaron en un modelo de la función de utilidades análogo al de la función de costos con preferencia por gastos separable de Mester (1989). Dentro de cada uno de esos marcos, se observó que las políticas de precios y de control de la morosidad adoptadas por las cooperativas son importantes factores determinantes de la rentabilidad. Tan importante fue el asunto del control de la morosidad para mantener la rentabilidad que se observó que los mayores salarios y a menudo las mayores tasas pasivas aumentan la rentabilidad, en parte por su impacto beneficioso en la amortización de préstamos, a pesar de que el alza de esas tasas aumenta los costos directamente.

Este capítulo ha proporcionado varias pautas importantes para el funcionamiento exitoso de las cooperativas de ahorro y crédito en los países en desarrollo. Nuestros resultados también tienen repercusiones para las autoridades monetarias de esos países. Dada la importancia de las mayores tasas de interés para reducir la morosidad y aumentar la rentabilidad, se debe evitar fijar límites máximos de las tasas de interés para no perjudicar la sanidad financiera de dichas cooperativas. Asimismo conviene evitar los programas de crédito dirigido y subvencionado que impiden que esas cooperativas adopten tasas pasivas y activas de mercado más altas. Nuestros resultados también indican algunos de los posibles beneficios de la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito, lo que indica que con normas más estrictas de recuperación de préstamos y una administración más empresarial de esas instituciones se podrían mejorar en forma significativa los índices de morosidad y la rentabilidad.

Los autores agradecen la ayuda y el apoyo que brindó el personal de la sede y del terreno del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), en especial Brian Branch, Oswaldo Oliva, Francisco Pérez, David Richardson, Raúl Sánchez y Luis Valladares, y la valiosa ayuda en materia de investigación proporcionada por Martín Loser y Nathan S. Shattuck.

REFERENCIAS

- Altman, Edward I., y Robert Haldeman. 1995. "Corporate Credit-Scoring Models: Approaches and Tests for Successful Implementation". *Journal of Commercial Lending*. (Mayo): 10-22.
- Arbuckle, Lee. 1994. "The Road to Success: Another Crossroads". Tegucigalpa, Honduras: FACACH. Fotocopia.
- Asch, Latimer. 1995. "How the RMA/Fair, Issac Credit-Scoring Model Was Built". *Journal of Commercial Lending*. (Junio): 10-16.
- Avery, Robert B., Raphael W. Bostic, Paul S. Calem y Glenn B. Canner. 1996. "Credit Risk, Credit Scoring, and the Performance of Home Mortgages". *Federal Reserve Bulletin*. 82: 621-648.
- Banco del Japón. 1996. *Economic Statistics Monthly* 8(1, enero). Tokio, Japón.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1995. "The IDB and Microenterprise: Promoting Growth with Equity". Washington, D.C., Estados Unidos de América: BID.
- Banerjee, Abhijit, Timothy Besley y Timothy Guinnane. 1994. "Thy Neighbor's Keeper: The Design of a Credit Cooperative with Theory and a Test". *The Quarterly Journal of Economics* 109: 491-515.
- Berger, Allen N., Diana Hancock y David B. Humphrey. 1993. "Bank Efficiency Derived from the Profit Function". *Journal of Banking and Finance* 17: 317-347.
- Beshouri, Christopher, y Dennis Glennon. 1996. "CRA as 'Market Development' or 'Tax': An Analysis of Lending Decisions and Economic Development". Presentado en la Conferencia Anual sobre Banca del Federal Reserve Bank de Chicago, 3 de mayo.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot. 1995. "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia". *The World Bank Economic Review* 9(3): 477-508.
- Boyes, William, Dennis Hoffman y Stuart Low. 1989. "An Econometric Analysis of the Bank Credit Scoring Problem". *Journal of Econometrics* 40: 3-14.
- Deutsche Bundesbank. 1995. *Monthly Report* 47 (3, marzo). Frankfurt, Alemania.
- Edwards, Sebastián. 1989. "Implications of Alternative International Exchange Rate Arrangements for the Developing Countries". En: Hans-Jürgen Vosgerau, editor, *New Institutional Arrangements for the World Economy*. Nueva York, Estados Unidos de América: Springer-Verlag.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 1995. *International Financial Statistics*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Ghani, Ejaz. 1992. "How Financial Markets Affect Long-Run Growth: A Cross-Country Study". PRE Working Paper 843. Washington, D.C., Estados Unidos de América: Banco Mundial.
- Hancock, Diana. 1991. *A Theory of Production for the Financial Firm*. Boston, Massachusetts, Estados Unidos de América: Kluwer.
- Huppi, Monika, y Gershon Feder. 1990. "The Role of Groups and Credit Cooperatives in Rural Lending". *The World Bank Research Observer* 5(2): 187-204.
- King, Robert, y Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right". *The Quarterly Journal of Economics* 108(3): 717-737.

- Klein, Michael. 1971. "A Theory of the Banking Firm". *Journal of Money, Credit and Banking* 3(1): 205-218.
- Magill, John. 1991. "Credit Unions: A Formal Sector Alternative for Financing Microenterprise Development". USAID GEMINI Working Paper No. 22. Washington, D.C.
- Mester, Loretta. 1989. "Testing for Expense Preference Behavior: Mutual versus Stock Savings and Loans". *RAND Journal of Economics* 20(4): 483-498.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1996. *Panorama Laboral '95*. Lima, Perú: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Poyo, Jeffrey. 1987. "Development without Dependency: Financial Repression and Deposit Mobilization among the Rural Credit Unions in Honduras". Tesis de doctorado. Syracuse, Nueva York, Estados Unidos de América: Departamento de Economía, Universidad de Syracuse.
- Richardson, David, y Barry Lennon. 1994. "The Impact of Credit Unions in Guatemalan Financial Markets". Presentado en la Conferencia sobre Servicios Financieros y los Pobres de Brookings Institution/USAID, 28-30 de septiembre. Washington, D.C., Estados Unidos de América.
- Sealey, C.W., y James T. Lindley. 1977. "Inputs, Outputs, and a Theory of Production and Cost at Depository Financial Institutions". *Journal of Finance* 32(4): 1251-66.
- Smith, Donald J. 1984. "A Theoretic Framework for the Analysis of Credit Union Decision Making". *Journal of Finance* 39(4): 1155-68.
- Smith, Donald J., Thomas F. Cargill, y Robert A. Meyer. 1981. "Credit Unions: An Economic Theory of a Credit Union". *Journal of Finance* 36(2): 519-528.
- Stiglitz, Joseph, y Andrew Weiss. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review* 71(3): 393-410.
- Townsend, Robert. 1995. "Micro Enterprise and Macro Policy: Evaluation of Financial Systems with an Application to Thai Rural Credit". Presentado en el 7º Congreso Mundial de la Sociedad Econométrica, 22-29 de agosto. Tokio, Japón.
- Viganò, Laura. 1993. "A Credit Scoring Model for Development Banks: An African Case Study". *Savings and Development* 17(4): 441-482.
- Westley, Glenn. 1994. "Financial Liberalization: Does It Work? The Case of Latin America". DES Working Paper No. 194. Washington, D.C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- WOCCU (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito). 1995. *1994 Statistical Report*. Madison, Wisconsin, Estados Unidos de América: WOCCU.

La cooperativa de ahorro y crédito modelo para el siglo XXI

David C. Richardson

El nacimiento del movimiento cooperativo a mediados del siglo XIX marcó el inicio de un concepto revolucionario de realizar negocios. Los pioneros originales de Rochdale tuvieron una visión admirablemente clara de la manera en que querían organizarse. El punto central de su visión era una solución a los conflictos inherentes que tenían lugar (y todavía tienen) entre el trabajo y el capital. Estos pioneros postularon que, al aunarse, los más pobres podían combinar sus magros recursos y realizar transacciones comerciales para el beneficio de ellos mismos, en lugar de beneficiar a capitalistas privados que demostraban tendencias a la explotación. La visión clara de los pioneros de Rochdale evolucionó hasta convertirse en una serie de principios cooperativos orientadores que se han dado en llamar el "Santo Grial" del cooperativismo.

Desde 1844 hasta 1854, estos principios se pusieron a prueba, se refinaron y, por último, se destilaron en nueve postulados clave:

- Cualquiera puede ser socio
- Democracia: un socio, un voto
- Distribución de excedentes como dividendos de patronaje
- Rentabilidad limitada de las aportaciones de los socios
- Neutralidad política y religiosa
- Transacciones en dinero en efectivo
- Promoción de la educación
- Venta de activos netos sin lucro para los socios
- Venta únicamente de bienes puros y no adulterados.

Al leer estos postulados se puede percibir de manera inequívocamente clara la filosofía primordial de los pioneros de Rochdale: para ellos la intención principal de la empresa cooperativa era subyugar el capital financiero al capital humano. En otras palabras, la cooperativa promovía la supremacía de los seres humanos por encima del dinero. Dichos valores se hallaban profundamente arraigados en los principios de amor fraterno y bondad para todos los seres humanos. Si bien la neutralidad religiosa era un principio clave, el concepto de ayudar a los pobres y no privilegiados del mundo era implícitamente obvio para todos.

Un paradigma de esa índole, aun hoy, es radicalmente diferente del enfoque tradicional de la empresa privada en el sistema del capitalismo.

Al poco tiempo de establecerse los principios de Rochdale, comenzaron a formarse las primeras cooperativas de ahorro y crédito. La bondad inherente de los principios atrajo a hombres nobles y grandes a la causa de la cooperativa de ahorro y crédito, entre ellos cuatro nombres particularmente notables. Los dos primeros fueron los "padres fundadores" del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito: Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) y Herman Schulze-Delitzsch (1808-1883). Estos dos alemanes jugaron un papel crucial en el lanzamiento del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito en su país. A comienzos del siglo, Alphonse Desjardins (1854-1920) se convirtió en otro padre fundador de las cooperativas de ahorro y crédito al organizar las primeras de éstas en la provincia de Quebec, a partir de 1900. Por último, Edward Filene (1860-1937) fue una fuerza motriz que propulsó el establecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en Estados Unidos desde 1921 hasta su muerte. Estos gigantes visionarios, si bien de diferentes nacionalidades y religiones, proporcionaron el enfoque de "ladrillos y argamasa" para hacer que las cooperativas de ahorro y crédito se convirtieran en una realidad. Su inquebrantable compromiso con la ideología de la cooperativa de ahorro y crédito, junto con su clara visión, fueron y siguen siendo un gran legado.

Inspirados en los principios enunciados por estos pioneros, los misioneros de la iglesia católica y otras religiones cristianas desempeñaron un papel clave en organizar muchas cooperativas de ahorro y crédito nuevas en todo el mundo en desarrollo en los años cincuenta, sesenta y setenta. Los voluntarios del Cuerpo de Paz, que proporcionaban asistencia a estas instituciones incipientes, respaldaron aún más estos esfuerzos. Y las entidades internacionales de desarrollo, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras, fueron cruciales al proporcionar apoyo financiero y asistencia técnica a las cooperativas de ahorro y crédito de todo el mundo en desarrollo. La idea prevaleciente entre estos organismos era que las cooperativas de ahorro y crédito constituyeran un mecanismo viable para canalizar el crédito externo a los segmentos más pobres de la población.

Con la crisis de la deuda de los años ochenta y el advenimiento de la globalización y la liberación de las políticas financieras y macroeconómicas de los años noventa, en muchos países en desarrollo los mercados financieros experimentaron un vuelco, con consecuencias de largo alcance. La inflación, la devaluación monetaria, las volátiles tasas de interés y el aumento de la competencia proveniente de intermediarias financieras alternativas han afectado a los movimientos de cooperativas de ahorro y crédito en todo el mundo. Movimientos cooperativos que en una época eran pujantes se han reducido a reliquias decepcionadas.

cionantes de instituciones que no lograron adaptarse a los desafíos de los paradigmas financieros cambiantes de los años noventa. El efecto acumulativo de estos cambios de largo alcance ha producido resultados asombrosamente similares: falta de liquidez, insolvencia, deficiente capacidad administrativa y pérdida de la confianza de los socios.

Muchos de estos resultados desalentadores han trascendido fronteras geográficas y culturales. En consecuencia, muchos expertos de la comunidad de financiamiento del desarrollo han comenzado a cuestionar la capacidad de las cooperativas de ahorro y crédito de responder a los desafíos de la intermediación financiera de los años noventa, principalmente debido a que perciben fallas estructurales en el "Santo Grial" de la ideología de las cooperativas de ahorro y crédito. En la base de su crítica se encuentra la creencia de que la culpa de la mayoría de los problemas actuales radica en la estructura de gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito. Si bien coincido en que el sistema de gobierno constituye ciertamente un asunto de inquietud en las cooperativas de ahorro y crédito, mi experiencia me ha demostrado que hay varias debilidades subyacentes que han tenido un impacto negativo mucho mayor en el desarrollo de estas instituciones.

Los siete pecados capitales de las cooperativas de ahorro y crédito

En esta sección voy a resumir las debilidades subyacentes que acabo de mencionar y que he bautizado como los siete pecados capitales de las cooperativas de ahorro y crédito.

1. Dependencia externa

Hasta los años noventa, muchas cooperativas de ahorro y crédito eran como la mayoría de las organizaciones no gubernamentales que dependían de los fondos de donantes para financiar la mayor parte de sus operaciones crediticias. En lugar de embarcarse en programas de movilización del ahorro para obtener independencia de los fondos de los donantes, estas cooperativas siguieron buscando financiamiento favorable de fuentes internacionales. Esta dependencia externa venía con ciertas condiciones porque la mayoría de los donantes especificaban los objetivos o las actividades que se habrían de financiar con su dinero. En lugar de ser dueñas de su propio destino, muchas cooperativas de ahorro y crédito tuvieron que cambiar su centro de atención y su rumbo para ajustarse a los deseos de los donantes. Esta incapacidad de controlar su futuro llevó a muchas cooperativas de ahorro y crédito a callejones sin salida que, a la larga, causaron más daño que bien. Las que dependían de fondos externos con frecuencia padecieron altos índices de morosidad cuando dirigían el crédito a los mercados

objetivo, independientemente del riesgo o de la rentabilidad de dichos mercados. Muchas cooperativas de ahorro y crédito deflacionaron y se derrumbaron al agotarse dichos fondos externos.

2. Información financiera confusa

Debido a una falta de nomenclatura contable y políticas estandarizadas, muchas cooperativas de ahorro y crédito presentaban su información financiera en una variedad de maneras, utilizando diferentes cuentas para clasificar activos, pasivos y capital, así como ingresos y gastos. El efecto neto de esta diversidad de procedimientos y formatos contables fue que la mayor parte de la información era muy difícil de entender y analizar. A veces las cuentas pintaban un panorama excesivamente optimista de los asuntos de las cooperativas de ahorro y crédito, con valores de activos exagerados, gastos operativos diferidos o amortizados con el transcurso del tiempo y otros artilugios contables que tergiversan la realidad.

3. Productos y servicios no competitivos

La cooperativa de ahorro y crédito tradicional por lo general ofrecía solamente un producto principal: préstamos baratos. Si quería entonces dar préstamos subvencionados a sus socios, la cooperativa no podía pagar tasas de interés atractivas sobre sus productos de ahorro ni tampoco pagar sueldos competitivos a sus empleados. Esto precipitó una variedad de problemas graves que derivaron en dificultades de iliquidez e insolvencia en muchas de dichas cooperativas. El lema informal, reconocido por muchos socios de las cooperativas, era: "Ve a la cooperativa de ahorro y crédito cuando quieras tomar dinero en préstamo ... Ve al banco cuando quieras ahorrar dinero."

4. Imagen pública deslucida

El problema de la imagen pública deslucida puede desglosarse en tres esferas: las instalaciones físicas (edificios, muebles y sistemas de alarma), el código de vestimenta para los empleados y el programa de mercadeo (identificación de nuevos nichos de mercado, publicidad y campañas de promoción). Cada una de estas esferas puede afectar adversamente la imagen pública de la cooperativa de ahorro y crédito. Es irónico, pero uno de los defectos devastadores de proporcionar préstamos baratos fue que las cooperativas no tuvieron suficientes recursos (reservas de capital) para mejorar su aspecto físico ni para llevar a cabo un programa eficaz de mercadeo.

5. Finanzas indisciplinadas

Un estudio minucioso de las cooperativas de ahorro y crédito insolventes revelaría que el motivo del fracaso en la mayoría de los casos fue que no existía disciplina financiera en sus operaciones cotidianas. Hay cinco aspectos clave de disciplina financiera: control de morosidad, creación de reservas suficientes para préstamos incobrables, creación de reservas suficientes de capital institucional, creación de reservas suficientes de liquidez y gestión adecuada de activos y pasivos.

Si bien se podría sostener que los problemas surgieron debido a una gobernabilidad débil, una evaluación más correcta hallaría que las cooperativas de ahorro y crédito no practicaban una disciplina financiera adecuada. En la mayoría de los casos, recién ahora está comenzando a entenderse el concepto de disciplina financiera en los círculos cooperativos. La aparente falla en materia de disciplina fue resultado de ignorancia más que de gobernabilidad débil. Con la capacitación y orientación adecuadas, la mayoría de los miembros del consejo de administración se muestran ansiosos de hacer lo que es correcto.

6. Análisis estandarizado de préstamos

Al decir estandarizado queremos decir aplicado casi sin pensar. En las cooperativas de ahorro y crédito, éste ha sido el caso al otorgar préstamos basados en un múltiplo de las aportaciones de los socios. En esencia, un socio reuniría los requisitos para un monto de préstamo basado en un múltiplo de sus aportaciones (o sea, 2:1, 3:1, 5:1, 10:1, etc.), sin ningún otro tipo de análisis. A medida que los montos de los préstamos crecen, las transacciones se vuelven más complicadas y se hace aún más urgente contar con un método de análisis de los préstamos que sea más minucioso y considere la capacidad de amortización.

7. Filosofía social por encima del sentido común comercial

La cooperativa de ahorro y crédito tradicional se consideraba principalmente una organización social orientada a ayudar a los pobres. Con frecuencia se tomaban decisiones desde una perspectiva social (sobre la base de si una acción ayudaría a los pobres) en lugar de hacerlo desde una perspectiva comercial (según fuera a perjudicar a la cooperativa). La nueva cooperativa de ahorro y crédito no descarta la importancia de mantener una conciencia social. En lugar de ello, promueve la idea de que para ser capaz de ayudar efectivamente a los pobres primero debe poseer solidez financiera. Dicho en términos agrícolas, para que una vaca siga dando leche se la debe alimentar adecuadamente. Una cooperativa de ahorro y crédito no es una institución de bienestar social; es, en primer lugar, un negocio.

El panorama financiero de los años noventa

Los siete pecados capitales de las cooperativas de ahorro y crédito no son exclusivos de éstas. En realidad, hay una gran cantidad de bancos, financieras y organizaciones no gubernamentales que han fracasado debido a que sucumbieron a uno o más de los siete pecados capitales. Con la quiebra de tantas de estas otras instituciones financieras, la comunidad financiera internacional se embarcó en una vigorosa campaña para promover la regulación y la supervisión de todas las instituciones que captan ahorros del público. Si bien esta campaña por lo general constituye un acontecimiento positivo, en las cooperativas de ahorro y crédito ha tenido importantes efectos secundarios negativos, debidos por lo menos a dos razones.

En primer lugar, muchos expertos y asesores financieros empleados por los bancos internacionales de desarrollo y otras entidades donantes, con una comprensión limitada de la ideología operativa de una cooperativa de ahorro y crédito, han sugerido que todas las instituciones financieras deben ceñirse al mismo conjunto de reglas, independientemente de sus numerosas diferencias operativas y filosóficas. En muchos casos, estas reglas han afectado en forma adversa e innecesaria la capacidad de la cooperativa de ahorro y crédito de competir en el mercado. Algunas regulaciones pueden imponer requisitos injustificadamente elevados de suficiencia de capital a las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales obtienen sus fondos de las aportaciones de clientes de ingresos bajos a medianos y de los excedentes no distribuidos. Otras regulaciones pueden imponer elevados costos a los préstamos de bajo monto que por lo general otorgan las cooperativas de ahorro y crédito.

En segundo lugar, con la creciente toma de conciencia de la necesidad de contar con regulaciones y supervisión adecuadas, muchas superintendencias bancarias han encontrado que no están preparadas para tratar la pujante demanda de sus servicios de supervisión. En muchos países que he visitado esto se debe a graves limitaciones presupuestarias y a personal no capacitado. Las superintendencias han reaccionado a este desafío más reciente tratando de imponer nuevas restricciones que eliminarían o restringirían gravemente las actividades de todas las instituciones financieras que caen bajo su supervisión y que no reúnen las reservas de capital que se exigen, fijadas en términos de montos nominales fijos (por ejemplo, US\$1 millón). Se puede ver a las claras que dichas restricciones plantearían una grave amenaza a la supervivencia de todas las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas y a la posibilidad de formar nuevas cooperativas de ahorro y crédito en comunidades pequeñas que no cuentan con servicios de otras instituciones financieras.

En parte como reacción a las fuertes críticas originadas fuera del movimiento, muchos dirigentes de cooperativas de ahorro y crédito de diversas par-

tes del mundo, abandonando los principios clásicos de las cooperativas de ahorro y crédito, se han embarcado en sus propios rumbos en busca de estrategias innovadoras para abordar el nuevo panorama financiero de los años noventa. El rumbo principal de sus iniciativas ha sido hacia un enfoque de empresa comercial lucrativa. Este enfoque se ha traducido en la búsqueda de oportunidades empresariales de todo tipo, con cualquiera que se presente, siempre y cuando las oportunidades sean lucrativas. Con un punto focal de esta índole, las diferencias entre una cooperativa y un banco ya no sólo se confunden sino que, en algunos casos, casi se han desvanecido.

Pese a todas estas dificultades, en muchos países industriales las cooperativas de ahorro y crédito han gozado de gran prosperidad y crecientes niveles de penetración de mercado. Este éxito ha constituido un punto brillante en los mercados financieros internacionales, que por lo demás son volátiles e impredecibles, y en donde los riesgos de una economía de mercado libre han afectado en forma adversa a tantas personas. Es irónico que las cooperativas de ahorro y crédito de los Estados Unidos hayan tenido demasiado éxito. La Asociación de Banqueros de este país ha emprendido una campaña contra el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito mediante grupos de presión ante líderes del Congreso para que se apliquen mayores restricciones al crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito.

A medida que nos acercamos al nuevo milenio, estos éxitos constituyen un recordatorio convincente de que la estructura de gobierno de la cooperativa de ahorro y crédito no está plagada de imperfecciones lamentables y que las cooperativas pueden competir y sobrevivir en la nueva economía de mercado global. La ideología operativa de las cooperativas de ahorro y crédito sigue resistiendo la prueba del tiempo, demostrando a diestra y siniestra, tanto geográfica como culturalmente, que el éxito es posible. En vez de abandonar los principios clásicos establecidos por los fundadores del movimiento, lo que se necesita es adherirse nuevamente a esos principios enunciando una nueva visión para el siglo XXI. Esta visión debería reforzar los principios de las cooperativas de ahorro y crédito por medio de un nuevo modelo operativo que ayude a las cooperativas a realizar sus operaciones cotidianas de manera que puedan responder con eficacia a los desafíos de la economía global.

La nueva metodología de la cooperativa de ahorro y crédito modelo

Durante los años noventa, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, sigla del inglés por World Council of Credit Unions) desarrolló y refinó la metodología de la "cooperativa de ahorro y crédito modelo". La metodología esboza el marco conceptual para que las cooperativas de ahorro y crédito modernicen sus operaciones tradicionales y se coloquen en posición de

competir eficazmente en una economía de mercado libre. (Véase el cuadro 4A que contiene un resumen del nuevo modelo.) Este proceso de modernización se compone de tres fases diferenciadas, que son : dependencia, independencia e interdependencia. Estas fases pueden identificarse claramente mediante ciertas características inconfundibles que afectan a la institución, sus productos, sus servicios y sus recursos humanos.

Cuando estos elementos se combinan producen una cierta calidad de imagen: la dependencia produce una imagen deslucida, la independencia produce una mejor imagen y la interdependencia produce la mejor imagen. El concepto de interdependencia valida un antiguo dicho en las cooperativas de ahorro y crédito, “la unión hace la fuerza”. Paradójicamente, la unión también forja una dependencia del sistema en general. La interdependencia puede funcionar eficazmente sólo en un entorno en el que existe un alto nivel de uniformidad y estandarización entre las cooperativas de ahorro y crédito.

Durante todo el proceso de modernización, no es poco común que una cooperativa de ahorro y crédito se encuentre en varias fases de desarrollo al mismo tiempo porque cada fase presenta una variedad de características diferentes. En el cuadro 4.1 se presentan las características de cada fase del desarrollo de una cooperativa de ahorro y crédito.

Todo el mundo debería dirigirse hacia la fase tres. Con el advenimiento de la computadora, los productos tradicionales de ahorro y crédito están viéndose reemplazados cada vez más en el mercado financiero por una gran variedad de nuevos productos y servicios financieros electrónicos. Entre éstos figuran cajeras automáticas, operaciones bancarias por teléfono y por computadora desde la propia casa. Dado que desarrollar estos tipos de productos es muy costoso, la inversión inicial sólo se justifica si el volumen de transacciones es enorme. Para que las cooperativas de ahorro y crédito sigan siendo competitivas, deben adoptar con rapidez nueva tecnología y, al mismo tiempo, crear una excelente imagen profesional en las comunidades donde operan. La única manera en que una cooperativa de ahorro y crédito puede tener una imagen excelente es si puede lograr tres metas importantes: solidez financiera institucional sin concesiones, una diversa gama de productos y servicios de alta calidad, y dirigentes y empleados competentes y dignos de confianza.

El logro de estas metas requiere un cambio radical en el enfoque tradicional que caracterizó a las cooperativas de ahorro y crédito de los últimos 25 años. La antigua cooperativa era poco compleja y fácil de manejar. Las condiciones macroeconómicas eran relativamente estables, con poca volatilidad, de modo que las tasas de interés, tanto sobre préstamos como depósitos, también eran estables. La competencia era limitada y la cooperativa de ahorro y crédito gozaba de un mercado incondicional con exceso de demanda y limitada oferta de recursos crediticios. La mayoría de los gerentes de cooperativas de ahorro y cré-

Cuadro 4.1. Fases del desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito

Fase	Características institucionales	Productos y servicios	Recursos humanos
1. Dependencia e imagen pobre	Financieramente débiles	Solamente crédito	Dirigentes arraigados
	Controles inadecuados	Desconocimiento del mercado	Empleados no capacitados
	Operaciones no estandarizadas	Productos subvencionados	Base de socios estancada
2. Independencia y buena imagen	Financieramente sólidas	Servicios ampliados (ahorro, crédito y seguros)	Dirigencia equilibrada
	Controles adecuados	Conocimiento del mercado local	Empleados capacitados
	Operaciones estandarizadas	Productos competitivos	Base de socios en aumento
3. Interdependencia (redes) e imagen excelente	Solidez financiera consolidada	Cooperativas de ahorro y crédito de servicios completos	Dirigentes profesionales
	Controles interconectados vía redes	Mercadeo nacional	Empleados profesionales
	Supervisión fiscal	Productos más avanzados disponibles en redes	Base de socios diversa

dito sólo tenían que preocuparse de tres variables: aportaciones de los socios, préstamos de donantes y préstamos a los socios.

Con el advenimiento de la globalización a comienzos de la década de los noventa, las cooperativas de ahorro y crédito se vieron acosadas por un sinnúmero de variables que exigían constante vigilancia. Había desaparecido el dinero de los donantes y las cooperativas se vieron obligadas a movilizar los depósitos de ahorro con el fin de contar con recursos prestables. El entorno macroeconómico también se había vuelto sumamente volátil, de modo que las tasas de interés fluctuaban casi a diario.

Componentes de la nueva metodología: una metáfora

La nueva metodología de la cooperativa de ahorro y crédito modelo, diseñada para ayudar a los gerentes a lidiar con todas las variables fluctuantes, se asemeja a tocar el piano: la mano derecha, la mano izquierda y los pies funcionan en forma independiente unos de otros pero todos están sincronizados para producir hermosa música. Esta metáfora parte de que hay poderosas similitudes entre tocar el piano y administrar una cooperativa de ahorro y crédito. En la música hay tres componentes clave: melodía, armonía y ritmo. El piano es uno de los

pocos instrumentos que puede conjugar los tres simultáneamente. De forma análoga, en la nueva metodología de la cooperativa de ahorro y crédito modelo, hay tres esferas clave que se asemejan a la melodía, la armonía y el ritmo. Como se señaló anteriormente, las esferas clave son los recursos humanos, los productos y servicios, y los controles financieros de la institución. Combinados, estos tres componentes constituyen la base de una obra magnífica.

La melodía, los recursos humanos

La parte más importante de toda composición musical es la melodía. Sus notas son lo que se oye y se repite. Muchas veces, las personas que tratan de cantar la melodía conocen la letra, pero tienen dificultad en entonar la canción. En una cooperativa de ahorro y crédito, la melodía está representada por los recursos humanos, más específicamente, los directores, el gerente y el personal. Estas personas deben estar todas comprometidas al proceso de modernización. He visto a muchos directores, gerentes y otros empleados que pueden repetir las palabras de moda de la modernización, como controlar la morosidad, movilizar ahorros, pagar tasas de interés de mercado, fortalecer el capital institucional y, en general, superar los siete pecados capitales de las cooperativas de ahorro y crédito. Pero muchas de estas personas no pueden entonar la melodía correcta con la letra; es decir, no pueden llevar a cabo las actividades.

Del dicho al hecho hay mucho trecho. Entonar la melodía correcta significa que todo el mundo sabe lo que tiene que hacer. Quiere decir que las acciones y las palabras son congruentes unas con otras. Una de las grandes debilidades del movimiento internacional de cooperativas de ahorro y crédito es que tiene mucho más filósofos que verdaderos prácticos en la materia. Es fácil hablar de la necesidad de cambiar, pero cuando dicho cambio afecta en forma adversa la comodidad de los miembros del consejo o los gerentes, con frecuencia el proceso de cambio se desmorona. El largo y difícil proceso de cambiar la manera en que las personas piensan es, con mucho, el aspecto más difícil de la modernización. Cuando me preguntan cuánto tiempo lleva este proceso, respondo diciendo que depende de la cantidad de resistencia que se debe superar de parte de los miembros del consejo, los gerentes y los funcionarios. Si estos grupos se oponen al cambio, el proceso puede ser bastante prolongado. Si existe unanimidad de propósito, el proceso de cambio puede ocurrir con rapidez en un período de pocos años.

Una organización internacional de desarrollo puede emplear una variedad de estrategias para motivar a la gente a cambiar. Desafortunadamente, los expertos en desarrollo han pensado siempre que la asistencia técnica y el crédito son las únicas alternativas disponibles. En mi experiencia, he hallado que el cambio permanente es posible si se emplean tres incentivos importantes en forma *simultánea*: recursos financieros, recursos humanos, y programas y herramientas.

Recursos financieros

Si bien los recursos financieros son probablemente los agentes más poderosos del cambio, muchas organizaciones de desarrollo no han aprendido a maximizar con eficacia el uso de estos recursos. Hay cuatro principios clave en cuanto al uso adecuado de los recursos financieros.

El primer principio es la aceleración. Los recursos pueden utilizarse para reducir el tiempo que lleva ir del punto A al punto B. En términos de desarrollo, esto puede ser muy motivador si el proceso es por lo general largo y arduo.

El segundo principio es la función de los fondos de contrapartida. Se pueden invertir recursos solamente si existen fondos de contrapartida legítimos que estimulen el espíritu empresarial y una actitud de asumir riesgos. Cuando todo está financiado 100%, el riesgo de que los beneficiarios pierdan su propio dinero es nulo.

El tercer principio es el refuerzo. Se deberían utilizar los recursos solamente para fortalecer la capacidad institucional de la organización beneficiaria. Con demasiada frecuencia, se descuida el fortalecimiento institucional porque en lugar de ello se emprende algo que resulta más oportuno, como proporcionar recursos prestables o subsidios salariales. Nunca debe permitirse que la conveniencia lleve a violar estos principios clave de recursos financieros.

El cuarto principio es la sostenibilidad. Uno de los usos más importantes de los recursos financieros debe ser lograr plena sostenibilidad operativa y financiera. Para lograrlo, los recursos deben canalizarse solamente hacia actividades que respondan a las fuerzas de mercado.

Recursos humanos

Los recursos humanos son complementarios de los recursos financieros. El objetivo primordial de este componente es emplear solamente a personas que puedan elevar a las cooperativas de ahorro y crédito beneficiarias a un plano superior. Con demasiada frecuencia, se contrata a "expertos" que están al mismo nivel que los beneficiarios. Si los beneficiarios saben tanto o más que los expertos, la asistencia técnica se vuelve redundante o hasta contraproducente. Para tener éxito, una persona debe ganarse la confianza de las personas con quienes trabaja. La confianza es función de la competencia y la solvencia moral. Ambos aspectos revisten importancia crucial.

Cada profesional que es contratado debe demostrar un alto nivel de competencia en cuatro esferas: conocimientos técnicos, experiencia comercial, aptitudes de comunicación y liderazgo.

- *Conocimientos técnicos.* Cada profesional debe tener conocimientos técnicos, es decir, estar especializado bien fundadamente en las esferas de su competencia. Los generalistas ya no son los candidatos ideales para influir en el cambio.
- *Experiencia comercial.* Además de conocimientos, cada persona debe haber tenido experiencia comercial en la realización de las tareas para las que se le ha contratado. Con demasiada frecuencia he visto expertos que enseñan los cinco elementos básicos del análisis de crédito sin haber realizado jamás un préstamo en su carrera profesional.
- *Aptitudes de comunicación.* Un experto puede tener los conocimientos y la experiencia, pero ¿tiene las aptitudes de comunicación para transferir los conocimientos a otros? Las aptitudes de comunicación oral y escrita son de importancia crucial en el proceso general del cambio permanente.
- *Aptitudes de liderazgo.* El liderazgo es la cualidad más importante para el cambio. Por lo general, si el profesional contratado posee conocimientos técnicos, experiencia en el mundo real y aptitudes de comunicación, desplegará una sólida capacidad de liderazgo. El liderazgo es la capacidad que tiene una persona de ejercer influencia en otras para que cambien debido a lo que dicha persona es, en lugar de lo que dicha persona sabe.

La solvencia moral es otro asunto. He hallado que hay cuatro virtudes cardinales de la solvencia moral en el logro del cambio permanente: honradez, valentía, integridad y pasión.

- *Honradez.* Esta es la virtud más básica, pero también la más profunda. Los profesionales constantemente deben ser conscientes de la necesidad de ser honrados en todas sus actividades empresariales.
- *Valentía.* Es difícil ir contra la corriente, en especial cuando la opinión de una persona trastorna el statu quo. Se necesita valentía para mantener las convicciones.
- *Integridad.* En pocas palabras, la integridad significa que si se promete algo, se cumple lo prometido. Los compromisos de una persona deberían considerarse inviolables.
- *Pasión.* ¿Es el trabajo de una persona tan solo un cheque de pago de sueldo, o está dispuesta la persona a realizar sacrificios personales para asegurar el éxito? Las personas que son apasionadas por su trabajo tienden a encender pasión en otros. La pasión es uno de los grandes catalizadores del cambio permanente.

Programas y herramientas

Cuando los recursos financieros y humanos se combinan eficazmente, de la interacción de los dos surge un tercer incentivo. Se elaboran programas y herramientas que pueden ayudar a los gerentes a ser mucho más eficaces en la administración de su cooperativa de ahorro y crédito. El poder de la nueva metodología de la cooperativa de ahorro y crédito modelo del WOCCU no está en su marco conceptual sino en los programas y herramientas prácticos que se proporcionan a los gerentes y miembros del consejo de las cooperativas de ahorro y crédito para hacer que su tarea sea más fácil.

El WOCCU ha desarrollado una serie de herramientas y programas integrados que han resultado estar en gran demanda por parte de gerentes y personal de las cooperativas de ahorro y crédito. Por ejemplo, ha elaborado legislación modelo sobre cooperativas de ahorro y crédito, estatutos modelo de cooperativas de ahorro y crédito, nomenclatura contable estandarizada, el sistema de monitoreo computadorizado PERLAS (que se describe más adelante), un sistema computadorizado de planificación empresarial, un sistema computadorizado de control de morosidad, programas de movilización de ahorros, programas de administración de crédito y programas de estabilización financiera.

Una vez que las personas toman conciencia de estos nuevos programas y herramientas, se ven sumamente motivadas a aprender la nueva tecnología porque se dan cuenta de que les ayuda a realizar su tarea con mayor eficacia. Uno de los programas más innovadores que haya elaborado el WOCCU fue el de estabilización financiera, creado en Guatemala en 1987. En lugar de canalizar nuevos recursos financieros a las cooperativas de ahorro y crédito para volver a prestarlos, se otorgaron recursos solamente para ayudar a cancelar préstamos incobrables, formar capital institucional y procurar en forma decidida la movilización de ahorros. Los recursos que se infundieron desempeñaron una importante función para lograr una completa independencia financiera de los fondos de los donantes y para mejorar asombrosamente el desempeño de las cooperativas. Es irónico que los US\$880.000 utilizados para la estabilización financiera fueron un incentivo más poderoso que el fondo de crédito de US\$1.100.000 (que proporcionó recursos para représtamos y nunca se utilizó). Al final, ni un solo centavo del dinero del fondo de estabilización se perdió en las cooperativas de ahorro y crédito.

En resumen, por medio del uso adecuado de recursos financieros, recursos humanos y programas y herramientas, es posible cambiar la mentalidad de los directores, los gerentes y otros funcionarios de las cooperativas de ahorro y crédito.

La armonía, los productos y servicios

En música, nunca se supone que la melodía se habrá de cantar sola. Hay siempre una armonía, que complementa y enriquece a la melodía. Lo peor que existe, después de una melodía que se canta desentonada, es escuchar una canción que tenga una armonía deficiente. La armonización es un proceso clave en la nueva metodología de las cooperativas de ahorro y crédito. Es el proceso mediante el cual la cooperativa proporciona los productos y servicios financieros de la más alta calidad posible que haya en armonía con su capacidad financiera e institucional. Por ejemplo, las cajeras automáticas pueden ponerse en servicio solamente si la cooperativa de ahorro y crédito cuenta con el capital institucional suficiente para financiar su adquisición y suficiente capacidad técnica para apoyar su uso. Por esta razón, no todas las cooperativas de ahorro y crédito pueden ofrecerlas. Otro ejemplo, las cuentas de ahorro y de depósito a plazo y las de préstamos múltiples (para viviendas, negocios, consumo, etc.) a tasas competitivas de interés de mercado pueden ser ofrecidas aun por las cooperativas de ahorro y crédito de medios económicos y capacidad más modestos. Es decir, el ofrecer dichos servicios puede estar en armonía con la capacidad financiera e institucional de una gran cantidad de cooperativas de ahorro y crédito, y constituiría una considerable mejora de los productos y servicios con respecto a las cuentas de aportaciones sencillas y un único tipo de préstamos, ambos con tasas de interés no competitivas.

Dependiendo del grado de complejidad y la capacidad financiera de la cooperativa de ahorro y crédito, los productos y servicios que ofrece pueden ser numerosos. En muchos casos, hay tres grupos principales de productos: de préstamo, de ahorro y de seguro. A medida que una cooperativa de ahorro y crédito madura en su proceso de modernización, la lista de los nuevos productos y servicios de estas tres áreas principales sigue ampliándose debido a que los socios se vuelven más exigentes en términos de sus necesidades y deseos. La meta de una cooperativa de ahorro y crédito modernizada es proporcionar a sus socios productos y servicios de calidad a precios competitivos. Por lo tanto, cada uno de los productos y servicios debe armonizarse con los otros y con la capacidad institucional y financiera de la cooperativa de ahorro y crédito, con el fin de asegurar que el lema "no para el lucro ni para la caridad, sino para el servicio" esté a la altura de las expectativas de los socios.

Proporcionar productos y servicios de alta calidad financiera puede ser un proceso difícil debido a que a veces la cooperativa de ahorro y crédito tiene deficiencias operativas graves o una imagen empañada que menoscaba su capacidad de proporcionar la calidad de servicio que sus socios exigen. El proceso de armonización se vuelve más complicado a medida que crece la lista de productos y servicios, pero en ningún caso lleva menos de tres a cinco años. El proceso

puede ser particularmente prolongado y difícil en los casos de cooperativas que no cuentan con el capital suficiente para adquirir un nuevo edificio o sistemas de información ni para emprender otras iniciativas costosas de modernización que puedan ser necesarias.

El ritmo, los controles financieros

La parte final de una composición musical es el ritmo; su objetivo es dar un marco a la melodía y a la armonía dentro de un conjunto de parámetros definidos. Por lo general el ritmo se caracteriza por una gama limitada de notas musicales, enmarcadas en una secuencia repetitiva. Los poderes místicos del ritmo son paradójicos. Cuanto más mundanas y repetitivas sean las notas, más subyugante es su poder. El proceso de repetición establece un ritmo que al final controla y acentúa sorprendentemente la melodía y la armonía. En la nueva metodología de la cooperativa de ahorro y crédito modelo, el ritmo juega un papel innegablemente preeminente. Está representado por los controles financieros impuestos a la cooperativa de ahorro y crédito, tanto desde adentro como desde afuera. Lo componen cuatro áreas clave: marco jurídico, disciplina financiera y estándares, auditoría externa y supervisión prudencial, y sistema de monitoreo.

Al examinar estas cuatro áreas componentes, debe verse con claridad cómo cada una afecta a la institución misma y sus operaciones. El marco jurídico establece las reglas, la disciplina financiera y las normas para ayudar a guiar a la cooperativa de ahorro y crédito por su plan empresarial anual. El sistema de monitoreo señala los campos débiles; la auditoría verifica la información financiera, que ayuda al órgano de supervisión a corregir las debilidades por medio de la implantación de acciones correctivas. Cuando todas las partes funcionan juntas, no debe sorprender que se puedan manejar los problemas antes de que la situación quede fuera de control. En este sentido, la cadencia establecida por las tendencias monotónicas de estas cuatro áreas mantiene a la cooperativa de ahorro y crédito marchando al ritmo sin desviarse hacia caminos prohibidos.

Marco jurídico

Muchas cooperativas de ahorro y crédito del mundo funcionan en el marco de una estructura jurídica que fue creada en los años cincuenta. Las cooperativas de ahorro y crédito se juntaron con una variedad de instituciones cooperativas diferentes y fueron colocadas en el marco de la misma ley de cooperativas. En la mayoría de los casos, los estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito fueron copiados de los de otras instituciones cooperativas, dando poca consideración a las necesidades de la cooperativa de ahorro y crédito como institución financie-

ra. En los años noventa, el cambio radical del panorama financiero ha creado la necesidad urgente de modificar el marco jurídico existente de muchas cooperativas de ahorro y crédito o, preferentemente, comenzar de nuevo. Se necesita realizar una variedad de cambios jurídicos clave entre los que figuran, por ejemplo, una revisión de las respectivas responsabilidades y facultades del consejo de administración, la gerencia y la asamblea anual general, en campos tales como la aprobación de presupuestos operativos y la fijación de las tasas de interés.

Disciplina financiera y estándares

La piedra angular del nuevo modelo de cooperativa de ahorro y crédito es la disciplina financiera. Este ha sido un tema controversial debido a que algunos directores pensaban que el cumplir con la disciplina financiera les ha quitado su posesión más codiciada: la autonomía. En realidad, las cooperativas de ahorro y crédito modernizadas que han logrado disciplina financiera han aprendido una lección importante y paradójica: a mayor disciplina financiera, mayor autonomía. Si bien para algunos esto ha sido un enunciado muy difícil de aceptar, es cierto en la práctica porque la solidez financiera acarrea autonomía real. Para que la disciplina financiera funcione, debe haber un conjunto de normas que proporcionen lineamientos claros. Una vez que se cuenta con los lineamientos, la disciplina financiera es el proceso mediante el cual se siguen los lineamientos, al pie de la letra. Es obvio que el consejo y la administración son los agentes clave del proceso de adquirir disciplina financiera y ceñirse a ella.

Auditorías externas y supervisión prudencial

El objetivo de las auditorías externas es verificar la precisión de la información contable producida por la cooperativa de ahorro y crédito. Una vez que se cuenta con dicha información, la supervisión se encarga de hacer cumplir un conjunto preestablecido de regulaciones prudenciales. La principal limitación para estas dos actividades son los recursos humanos. Como mencioné anteriormente, existe una falta generalizada de comprensión entre muchos contadores, auditores e inspectores y analistas bancarios en cuanto a la verdadera índole e ideología operativa de una cooperativa de ahorro y crédito. Una supervisión eficaz exige que estas diferencias sean tenidas debidamente en cuenta cuando se establecen las regulaciones de prudencia y los procedimientos de supervisión. Esto no implica estándares más bajos o supervisión más laxa, sino más bien una supervisión que considere la índole singular de las cooperativas de ahorro y crédito y les permita seguir ofreciendo servicios completos a los miembros de la sociedad que tienen ingresos más bajos.

Sistema de monitoreo

En respuesta a la necesidad de contar con información financiera más precisa y útil, a fines de los años ochenta se realizó un esfuerzo en Guatemala por implantar el sistema de monitoreo CAMEL. Tras varios intentos, se determinó que el sistema CAMEL, si bien constituía una herramienta buena para los supervisores, no proporcionaba toda la información que los gerentes necesitaban para la gestión de sus cooperativas. Las dos deficiencias más grandes de CAMEL eran que no analizaba la estructura financiera ni consideraba las tasas de crecimiento de variables claves. Estas deficiencias fueron los catalizadores de la creación de un nuevo sistema de monitoreo denominado PERLAS. Si bien el sistema CAMEL se sigue utilizando de manera generalizada, la mayoría de las personas que observan una comparación de los dos sistemas punto por punto terminan prefiriendo el sistema PERLAS. Desarrollado en Guatemala a comienzos de los años noventa, el sistema PERLAS ya ha sido utilizado en numerosos países y ha demostrado ser una herramienta de gestión sumamente útil.

La sigla PERLAS se creó originalmente en español. Cada una de las letras tiene el siguiente significado:

- P Protección. La protección se refiere a lo adecuado de las provisiones para préstamos incobrables y el proceso mediante el cual se cancelan en libros los préstamos morosos.
- E Estructura financiera. Las siguientes variables clave del balance se miden como proporción del total de activos: préstamos, activos líquidos, depósitos en ahorro, crédito externo, aportaciones de los socios y capital institucional.
- R Rendimientos y costos. Se miden las tasas de rendimiento de todas las inversiones clave, incluido el rendimiento de los ahorros de los socios y la rentabilidad de sus aportaciones mediante el pago de dividendos.
- L Liquidez. Se miden las inversiones líquidas y las reservas en liquidez frente a las cuentas de ahorro y los depósitos a plazo fijo a fin de asegurar que existe liquidez institucional suficiente para satisfacer todas las solicitudes de retiro de depósitos.
- A Activos improductivos. Se miden los préstamos morosos y los activos improductivos y se los trata como las dos cosas más importantes que deben minimizarse en la administración financiera de la cooperativa de ahorro y crédito.
- S Señales expansivas. Se miden las tasas de crecimiento de las siguientes variables clave del balance: total de activos, préstamos, depósitos, crédito externo, aportaciones, capital institucional y socios.

El objetivo de todo sistema de monitoreo es actuar como mecanismo de advertencia anticipada que alerta a los miembros del consejo de administración, gerentes, contadores e inspectores en cuanto a posibles problemas antes de que éstos surjan. La ventaja de PERLAS con respecto a CAMEL es que no solamente indica las posibles áreas problemáticas sino también los motivos de los problemas y proporciona implícitamente recomendaciones para la solución.

La obra guatemalteca y los indicadores PERLAS

Desde 1987 hasta 1994, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional otorgó fondos para el Proyecto de Fortalecimiento de Cooperativas en Guatemala. Durante este período gran parte de la nueva metodología de la cooperativa de ahorro y crédito modelo fue elaborada, puesta a prueba y refinada. Hasta aquí, el presente capítulo se ha dedicado a los problemas que encuentran las cooperativas de ahorro y crédito en tanto se preparan para ingresar al siglo XXI, así como a los respaldos conceptuales para la nueva metodología de la cooperativa de ahorro y crédito modelo.

Como parte final de esta presentación, parece apropiado presentar los resultados financieros y los indicadores del desempeño del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala desde el inicio del Proyecto de Fortalecimiento de Cooperativas en 1987 hasta su conclusión en 1994. También se exponen los resultados correspondientes a los tres años subsiguientes, 1995-1997, porque dan respuesta concluyente a numerosas preguntas que han surgido con relación a la sostenibilidad de esta nueva metodología. Durante estos tres años, la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (conocida por la sigla FENACOAC) y sus 20 cooperativas de ahorro y crédito socias que participaban en el proyecto se hallaron prácticamente solas para llevar a cabo la labor de modernización, excepto por algunas visitas ocasionales por parte del WOCCU.

En el cuadro 4.2 se presenta, en forma consolidada, el rápido crecimiento registrado en varios indicadores principales del balance y en el total de los socios de las 20 cooperativas participantes. El crecimiento comparativamente lento de las aportaciones de los socios refleja el cambio de aportaciones (que con frecuencia eran obligatorias) a depósitos (que eran voluntarios y más altamente remunerados), lo cual formaba parte del cambio del paradigma del proyecto.

Si bien los indicadores PERLAS son 39, por cuestiones de espacio se tratan solamente 12 aquí para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito guatemaltecas (cuadro 4.3). Se considera que estos 12 son indicadores PERLAS claves, utilizados por el WOCCU en el Sistema de Calificación PERLAS (otro mecanismo) para comparar cooperativas de ahorro y crédito entre sí. Además, incluye el retorno sobre activos y el retorno sobre capital como parte de este

Cuadro 4.2. Resultados financieros correspondientes a 20 cooperativas de ahorro y crédito en Guatemala, 1987-97

(En miles de dólares reales de los Estados Unidos de 1997, excepto lo correspondiente al total de socios)

Año	Total de activos	Cartera de préstamos	Aportaciones			Excedentes netos	Total de socios (en miles)
			Depósitos	de socios	Capital institucional		
1987	20.601	12.885	5.051	9.698	1.028	343	60
1988	22.994	14.305	5.691	10.470	1.255	494	65
1989	25.042	15.673	6.884	11.024	1.474	548	66
1990	21.168	11.629	7.224	8.284	1.397	444	72
1991	24.958	14.686	9.732	9.449	2.144	703	76
1992	30.053	17.482	14.368	10.502	2.695	559	80
1993	35.855	24.556	17.631	12.262	3.832	985	90
1994	45.703	29.838	25.009	13.748	4.934	1.405	104
1995	58.064	41.055	30.944	16.181	6.571	1.835	120
1996	71.081	47.504	39.355	18.440	8.265	2.019	174
1997	94.362	54.487	58.784	20.909	10.432	2.918	200

Nota: Los valores en dólares reales de Estados Unidos de 1997 se obtienen convirtiendo los valores nominales en quetzales correspondientes a 1987-96 a precios locales reales de 1997, utilizando el índice de precios al consumidor guatemalteco y luego el tipo de cambio correspondiente a 1997 de Q 6,18 = US\$1.

análisis porque estas dos relaciones se utilizan ampliamente en círculos comerciales para medir la rentabilidad de las instituciones. Al igual que el cuadro 4.2, el cuadro 4.3 presenta todos los indicadores, en forma consolidada, correspondientes a las 20 cooperativas de ahorro y crédito que participaron en el Proyecto de Fortalecimiento de Cooperativas.

P1, Total de reservas para préstamos incobrables/total de morosidad mayor de 12 meses (Meta: 100%)

El coeficiente P1 mide la suficiencia de las reservas para préstamos incobrables cuando se compara con el valor de todos los préstamos morosos de 12 meses o más. Al inicio del proyecto, era claro que las cooperativas de ahorro y crédito eran deficientes en esta esfera. Desde 1989 han mantenido la meta del 100%.

P2, Reservas netas para préstamos incobrables/total de morosidad de 1 a 12 meses (Meta: 35%)

El coeficiente P2 mide la suficiencia de las reservas para préstamos incobrables cuando se compara con el valor de todos los préstamos morosos de 1 a 12 meses, luego de restar las reservas para préstamos incobrables que son necesarias para satisfacer el indicador P1. Con excepción de los dos primeros años, las cooperativas de ahorro y crédito por lo general podían mantener la meta de 35% para el P2.

Cuadro 4.3. Indicadores del desempeño financiero correspondientes a 20 cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala, 1987-97
(Porcentajes)

Indicador	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
P1, total de reservas para préstamos incobrables/total de morosidad mayor de 12 meses	52,5	63,6	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P2, reservas netas para préstamos incobrables/total de morosidad de 1 a 12 meses	0,0	0,0	33,0	30,0	42,8	57,8	36,9	35,6	33,3	30,0	41,8
E1, préstamos netos/total de activos	62,5	62,2	62,6	54,9	58,8	58,2	68,5	65,3	70,7	66,8	57,7
E5, total de depósitos/total de activos	24,5	24,8	27,5	34,1	39,0	47,8	49,2	54,7	53,3	55,4	62,3
E8, total de capital institucional/total de activos	5,0	5,5	5,9	6,6	8,6	9,0	10,7	10,8	11,3	11,6	11,1
A1, cartera de préstamos en mora/cartera total de préstamos	18,8	14,9	12,7	11,5	8,0	6,9	8,1	8,1	7,3	10,2	7,1
A2, total de activos improductivos/total de activos	14,5	15,2	15,0	13,3	11,6	10,5	8,2	7,9	6,4	6,3	5,9
R6, dividendos pagados sobre las aportaciones de los socios/promedio de aportaciones de los socios	0,0	0,1	0,2	1,6	2,6	3,6	5,8	7,5	7,5	8,3	6,9
R9, gastos operativos/promedio de activos	6,4	5,8	6,6	6,7	7,0	7,9	7,1	8,0	7,4	7,5	6,9
L2, reservas de liquidez/total de depósitos	3,8	5,1	6,6	9,6	10,4	9,9	9,8	9,8	8,5	9,8	9,8
S1, crecimiento del total de activos	21,1	25,3	30,3	35,0	30,3	38,7	33,7	42,6	39,6	34,5	44,7
S7, crecimiento del total de socios	5,5	9,0	0,4	9,3	6,2	4,6	13,8	14,9	15,8	13,2	16,9
RSA, ingreso neto (después de los dividendos)/promedio del total de activos	1,7	2,4	2,5	2,4	3,2	2,2	3,1	3,6	3,7	3,3	3,7
RSC, ingreso neto (antes de los dividendos)/aportaciones más capital institucional	25,3	34,0	34,7	39,3	44,7	36,4	48,0	49,0	45,6	42,4	40,7

E1, Préstamos netos/total de activos (Meta: 70 – 80%)

El coeficiente E1 mide el porcentaje del total de activos que se invierten en la cartera de préstamos después de sustraer las reservas para préstamos incobrables. En el caso de Guatemala, siempre ha habido un enfoque más conservador para el otorgamiento de préstamos. Como resultado de ello, las cooperativas de ahorro y crédito por lo general han estado por debajo de la meta mínima del 70%. Esto continúa siendo un aspecto que presenta desafíos para ellas.

E5, Total de depósitos/total de activos (Meta: 70 – 80%)

El coeficiente E5 mide el porcentaje del total de activos que se financian con todos los depósitos, incluidos las cuentas de ahorro y los depósitos a plazo fijo. El logro de la meta de 70-80% es un proceso de largo plazo. Como resultado de sus exitosos programas de movilización del ahorro, las cooperativas de ahorro y crédito guatemaltecas han modificado gradualmente su estructura financiera en el transcurso de los años, pasando de 24,5% a 62,3% en una década y acercándose rápidamente a la meta del 70%.

E8, Total de capital institucional/total de activos (Meta: 10%)

El coeficiente E8 mide la suficiencia de las reservas de capital institucional de la cooperativa de ahorro y crédito. El capital institucional no incluye las aportaciones de los socios, las reservas para préstamos incobrables ni las reservas para fines educativos, sociales o activos fijos revaluados que por lo general se consideran como capital en virtud de los acuerdos de Basilea. Las únicas reservas que se incluyen en este coeficiente son las reservas legales obligatorias y los excedentes (o pérdidas) acumulados. Esta medida es uno de los coeficientes más importantes de la solidez y la solvencia financiera. Desde 1993, las cooperativas de ahorro y crédito han podido mantener esta meta pese a sus elevadas tasas nominales de crecimiento del total de activos (por encima del 40% por año durante este período).

A1, Cartera de préstamos en mora/cartera total de préstamos (Meta: menos del 10%)

El coeficiente A1 mide la morosidad del total de la cartera bruta de préstamos (antes de deducir las reservas para préstamos incobrables). En el numerador se incluye el valor total de los saldos de todos los préstamos en mora por más de 30 días. Esta medida se ajusta a la medida estándar de "cartera en riesgo" utilizada por los bancos comerciales. Durante los dos primeros años del proyecto, las coo-

perativas de ahorro y crédito participantes contaban solamente las cuotas de préstamos morosas en el numerador de la fórmula (en lugar del saldo total del préstamo), de modo que los índices de morosidad de 18,8 y 14,9% no revelan la magnitud de la morosidad real en esos años. En todo caso, las cooperativas de ahorro y crédito han tenido un buen desempeño en mantener este coeficiente por debajo de 10% en la mayoría de los últimos años.

A2, Total de activos improductivos/total de activos (Meta: menos del 5%)

El numerador en el coeficiente A2 incluye todos los activos que no producen ingresos: efectivo, cuentas corrientes, intereses devengados pero no recibidos y todos los activos fijos y de otro tipo que no generan ingreso. Para muchas cooperativas de ahorro y crédito guatemaltecas ha sido un gran desafío cumplir con la meta del 5%, dada su urgente necesidad de mejorar sus instalaciones físicas y abrir nuevas sucursales con el fin de aumentar su penetración de mercado. La admirable reducción de este coeficiente a 5,9% para 1997, pese a estos numerosos gastos, es uno de los grandes logros de estas cooperativas de ahorro y crédito.

R6, Dividendos pagados sobre las aportaciones de los socios/promedio de aportaciones de los socios (Meta: igual o mayor que la tasa de inflación)

El coeficiente R6 mide la rentabilidad pagada sobre las aportaciones de los socios, la cual históricamente siempre ha estado por debajo de la tasa de inflación y en muchas cooperativas de ahorro y crédito ha sido inexistente. El coeficiente ha pasado de 0% en 1987 a entre 7% y 8% en 1995-97. En la actualidad, la rentabilidad sobre las aportaciones de los socios es aproximadamente la misma que la tasa de inflación en Guatemala.

R9, Gastos administrativos/promedio de activos (Meta: 3 a 10%)

El coeficiente R9 mide los gastos administrativos de la cooperativa de ahorro y crédito divididos por los activos promedio. El único gasto administrativo típico que se excluye de este coeficiente es el gasto de reservas para préstamos incobrables, que se mide por separado. Este coeficiente ha fluctuado entre 6 y 8% durante todo el período del proyecto. Lo que no se muestra es el aumento de los sueldos de los empleados durante el mismo período. Si bien al comienzo del proyecto los empleados estaban sumamente mal pagados, para fines de 1997 era común que las cooperativas de ahorro y crédito ofrecieran algunos de los mejores sueldos de plaza en las comunidades donde operaban. Es aún más interesante el hecho de que el coeficiente de gastos administrativos de estas 20 cooperativas de ahorro y crédito es menos de la mitad que el de una institución de

microfinanzas no gubernamental típica. Un elevado nivel de eficiencia es uno de los principales factores que explica la rentabilidad institucional.

L2, Reservas de liquidez/total de depósitos (Meta: 10%)

El coeficiente L2 mide la suficiencia de las reservas de liquidez de la cooperativa de ahorro y crédito, principalmente para satisfacer las solicitudes de retiro de los socios. Durante las primeras etapas del proyecto no se practicaba esta disciplina, pero desde 1990 ha recibido amplia aceptación.

S1, Crecimiento del total de activos (Meta: mayor que la tasa de inflación)

Las cooperativas de ahorro y crédito guatemaltecas han seguido demostrando un fuerte y sostenido crecimiento del total de activos, a tasas muy superiores a la de la inflación, lo cual se debe a sus decididos programas de movilización de ahorros, así como al agregado ininterrumpido de nuevas sucursales.

S7, Crecimiento del total de socios

El coeficiente S7 incluye a todos los usuarios finales, tales como grupos de jóvenes y posibles nuevos socios (éstas son personas que utilizan los servicios de la cooperativa de ahorro y crédito sin asociarse a ella). En los últimos años, ha habido un considerable influjo de nuevos socios debido al agregado fructífero de sucursales en muchas áreas nuevas.

RSA, Ingreso neto (después de los dividendos)/promedio del total de activos

Las cooperativas de ahorro y crédito no tienen una meta explícita en el campo de los rendimientos de los activos debido a que sus metas de lucro están vinculadas a la suficiencia del capital institucional. No es meta de la cooperativa de ahorro y crédito aumentar al máximo los excedentes sino más bien contar con reservas suficientes de capital institucional. El coeficiente RSA (retorno sobre activos) mide la rentabilidad neta consolidada del total de activos de las 20 cooperativas de ahorro y crédito del programa. Como puede verse en el cuadro 4.3, el coeficiente RSA aumentó de 1,7% en 1987 a 3,7% en 1997. La rentabilidad de estas cooperativas de ahorro y crédito es considerablemente más elevada que la de la mayoría de los bancos comerciales debido a que aquellas han limitado sus dividendos y capitalizado casi el 100% de su ingreso neto para formar las reservas de capital institucional. Es por este motivo que el indicador E8 del sistema PERLAS (capital institucional/total de activos) ha crecido de 5,0% en 1987 a 11,1% en 1997.

RSC, Ingreso neto (antes de los dividendos)/aportaciones más capital institucional

El RSC (retorno sobre capital) se incluye tan solo como punto de referencia para los que desean comparar el coeficiente tradicional de rentabilidad del capital de las cooperativas de ahorro y crédito con el de las empresas comerciales con fines de lucro. Como se dijo al tratar el RSA, el punto de concentración de una cooperativa de ahorro y crédito no es aumentar los excedentes al máximo. Cabe señalar, sin embargo, que el RSC ha pasado de su nivel más bajo de 25,3% en 1987 a su nivel más alto de 49% en 1994. Está claro que, según todas las normas de desempeño, estas cooperativas de ahorro y crédito son instituciones financieras sumamente eficientes, lucrativas y sólidas.

Epílogo

Es curioso contemplar la importancia de estas cifras y luego seguir cuestionando abiertamente la viabilidad de los principios y prácticas de las cooperativas de ahorro y crédito a medida que nos acercamos al nuevo milenio. Si bien no cabe duda de que en los últimos años muchas cooperativas de ahorro y crédito han fracasado, los motivos de esos fracasos no han sido resultado de una ideología con defectos. En este capítulo se demuestra que los principios de las cooperativas de ahorro y crédito siguen vigentes, que es posible manejar una cooperativa de ahorro y crédito con una visión empresarial y una conciencia social al mismo tiempo.

Cuadro 4A. El nuevo modelo de desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito

Area	Punto focal tradicional	Nuevo punto focal
1. Ideología		
Mentalidad	Social/empresarial	Empresarial/social
Actitud	Reactiva	Proactiva
Actividad económica	Actividades diversas	Especialización en servicios financieros
Políticas y estándares	Criterios diversos	Estandarización
Socios	Grupos de ingresos más bajos	Grupos diversos
Imagen y presencia de mercado	Pobres	Profesionales
Productos	Crédito y aportaciones	Ahorros y crédito
Tecnología	Anticuada	Moderna
Información	Inadecuada	Transparente y clara
2. Jurídica		
Ley de cooperativas de ahorro y crédito	Desactualizada y generalizada para todas las instituciones cooperativas	Nueva ley especializada para cooperativas de ahorro y crédito
Estatutos	Desactualizados	Actualizados
Regulación	Ninguna	Regulación formal del sector o autorregulación
3. Recursos humanos		
Conocimientos técnicos	Insuficientes	Bien capacitados
Experiencia	Inadecuada	Profesional
Remuneración	Inadecuada	Competitiva
Cambio de personal	Elevado	Bajo
4. Estructura financiera		
Financiamiento	Aportaciones y crédito externo	Depósitos de ahorro
Capital	Aportaciones de los socios	Reservas
Capitalización	Contribuciones obligatorias en aportaciones	Capitalizar todo el ingreso neto del ejercicio al capital institucional
5. Tasas de interés		
Préstamos	Tasa inferior a la de mercado	Tasa empresarial que cubre todos los costos y gastos de la cooperativa de ahorro y crédito y mantiene el capital institucional en 10% del total de activos
Depósitos de ahorro	No competitivos	Tasa competitiva que protege contra la inflación
Aportaciones	Ninguna o inferior a la tasa de inflación	Igual o mayor que la tasa de depósitos de ahorro

Cuadro 4A. (continuación)

Area	Punto focal tradicional	Nuevo punto focal
6. Disciplina financiera		
Contabilidad	En mora y no en equilibrio	Equilibrada y al día cada mes
Transmisión de información financiera	Intermitente	Para el 10 de cada mes
Análisis mensual de flujo de caja	Inadecuado/ninguno	Mensual
Indicadores financieros	Criterios diversos	Sistema PERLAS
Cálculo del índice de morosidad	Cálculos diversos	Saldo pendiente de todo el préstamo en mora
Base contable para el ingreso por concepto de préstamos	Ingresos devengados	Ingresos en efectivo
Creación de reservas para préstamos incobrables	Ninguna o inadecuada	De conformidad con la antigüedad de la morosidad de los préstamos
Cancelación de préstamos en libros	Realizada raras veces	Trimestral o mensualmente
Distribución del ingreso neto	Dividendos a los socios	Capitalizar 100% a reservas legales
Reservas de liquidez	No asignadas específicamente	Requieren 10% del total de las cuentas de ahorro más los depósitos a plazo fijo
Control de activos improductivos	Inadecuado	Continuo
Plan empresarial anual/plan estratégico	Inadecuado/ninguno	Preparado anualmente y controlado mensualmente
Auditoría externa anual	Inadecuada/ninguna	Firma de contadores públicos certificados de alta calidad
7. Mercadeo		
Edificios	Antiguos e inadecuados	Nuevos o remodelados
Áreas públicas	Pequeñas e incómodas	Espaciosas y cómodas
Muebles y equipos	Depreciados	Modernos
Seguridad	Inadecuada	Alarmas, cajas fuertes y guardias cuando fuere apropiado
Estudios	Ninguno/intermitente	Abarcan área de mercado
Planes de mercadeo	Ninguno/limitado a promociones o publicidad	Completos e integrados con el plan empresarial
Código de vestimenta	Ninguno	Profesional
8. Crédito		
Análisis de crédito	Limitado, basado en aportaciones de los socios	Basado en los cinco elementos del crédito: Solvencia moral Capacidad de pago Capital invertido Condiciones del préstamo Garantías
Montos de los préstamos	Restringidos debido a fondos inadecuados	Flexibles, basados en riesgo
Propósito de los préstamos	Restringidos debido a fondos inadecuados	Flexibles, basados en fuentes de fondos
Garantías	Inadecuadas/no registradas	Sólidas, convertibles en efectivo y registradas

Reforma de las cooperativas de ahorro y crédito en Honduras

Lee Arbuckle y Dale W. Adams

En 1986 la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) comenzó en Honduras un programa llamado Proyecto de Fortalecimiento de la Organización de Pequeños Agricultores (AID 1995). Su objetivo era ayudar a los pobres de las zonas rurales mediante el fortalecimiento de cinco organizaciones cooperativas, una de las cuales fue la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH). En la parte de cooperativas de ahorro y crédito del proyecto, se esperaba que las cooperativas de crédito reformadas proporcionarían más y mejores servicios de depósitos y préstamos a una mayor cantidad de gente pobre, en especial en las zonas rurales. Este capítulo informa sobre la estrategia que se utilizó en estas reformas así como sobre los resultados y las enseñanzas recogidas.

Antecedentes sobre Honduras

Desde mediados de los años ochenta, el sistema financiero formal de Honduras está compuesto por bancos comerciales, asociaciones de ahorro y préstamo y dos bancos de propiedad del Estado. A comienzos de los años noventa, estas instituciones financieras formales manejaban aproximadamente 400 puntos de servicio bancario. Tras la liberalización de las políticas económicas y monetarias que tuvo lugar en 1991-92, la cantidad de oficinas bancarias aumentó a aproximadamente 560 en 1995, cifra relativamente grande para un país con una población de solamente cinco millones de habitantes. Mientras otros segmentos del sistema financiero formal estaban creciendo, el sistema financiero rural se contraía debido a las dificultades que experimentaba el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, BANADESA. En 1980, éste proporcionó aproximadamente un tercio de todos los préstamos formales para fines agrícolas, pero en 1994 ese porcentaje se redujo a aproximadamente 5% (Daly y Torricco 1994). Para fines de los años ochenta, la decadencia de BANADESA dejó a las zonas rurales relativamente subatendidas en materia de servicios bancarios en comparación con las zonas urbanas.

Además del sistema financiero formal, Honduras también cuenta con una gran cantidad de organizaciones no reguladas y menos reguladas que propor-

cionan servicios financieros, entre las que figuran cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones no gubernamentales y casas de empeño. La contracción que se produjo en los préstamos subvencionados a zonas rurales por parte de BANADESA brindó a estas entidades semiformales de financiamiento más oportunidades de ampliar sus servicios en zonas rurales. A mediados de los años noventa, había 175 organizaciones no gubernamentales en el país, de las cuales unas 60 se dedicaban a otorgar préstamos (González-Vega y Torrico 1995). También había cientos de casas de empeño, algunas registradas y otras no, que tenían decenas de miles de clientes. Unas 230 cooperativas de ahorro y crédito proporcionaban servicios financieros a grandes cantidades de personas. De las cooperativas de ahorro y crédito más grandes, 90 eran afiliadas a la FACACH.

Varias formas de servicios informales de financiamiento llenan importantes nichos en los mercados financieros de Honduras. Entre ellas existen algunos prestamistas que trabajan a jornada completa y empresas financieras que movilizan fondos en forma privada y luego los prestan al público. La mayoría de los mercados centrales tienen comerciantes que ocasionalmente prestan dinero y muchos que venden mercaderías a crédito. Muchos proveedores de insumos y compradores de productos proporcionan crédito en zonas rurales (Larson 1990). Algunas de estas formas de financiamiento informal compiten con las cooperativas de ahorro y crédito.

En los años ochenta, los disturbios civiles de Centroamérica llevaron a una pérdida de confianza, a la fuga de capitales y a una disminución del ingreso real en Honduras. Antes de la liberalización de 1991-92, la política monetaria era represiva, caracterizada por topes a las tasas de interés, encaje legal elevado, racionamientos de divisas y líneas de redescuento concesionales en el Banco Central, que financiaba muchas de las actividades de crédito. La supervisión bancaria era pasiva. Las autoridades monetarias no querían fijar normas para las cooperativas de ahorro y crédito ni supervisarlas, así como tampoco hacerlo con otras instituciones financieras semiformales.

Esta represión del sistema financiero formal proporcionó oportunidades no explotadas para las cooperativas de ahorro y crédito. Como organizaciones financieras no reguladas, tenían margen para pagar tasas de interés más altas sobre los depósitos que lo que pagaban los bancos, pero la mayoría de ellas no lo hizo debido a su filosofía de proporcionar préstamos de bajo costo a sus socios.

A comienzos de los años noventa, el gobierno eliminó los topes a las tasas de interés, liberalizó el acceso a divisas y redujo el monto del crédito subvencionado del Banco Central. Estas políticas mejoraron el ámbito de la macrofinanza y permitieron a las cooperativas de ahorro y crédito que habían tenido ayuda del proyecto capitalizar las oportunidades creadas por este nuevo ámbito. Por un lado, con la reducción del crédito subvencionado se tenía un terreno de actuación más uniforme para las cooperativas de ahorro y crédito que deseaban

fijar precios adecuados para sus préstamos. Por otra parte, al disminuir la represión del sistema financiero formal los bancos pudieron competir más decididamente por los depósitos. Sin embargo, el Banco Central continuó manteniendo niveles relativamente elevados de encaje legal para los bancos durante la vigencia del proyecto, política que permitió a las cooperativas de crédito más agresivas ofrecer tasas de interés más atractivas sobre los depósitos que los que ofrecían los bancos.

Antecedentes de las cooperativas de ahorro y crédito en Honduras

Las cooperativas de ahorro y crédito son organizaciones de ayuda mutua, cuyos socios son los propietarios y que surgieron primero en Alemania a mediados del siglo XIX. Hay dos tipos de cooperativas de ahorro y crédito: cooperativas cerradas, en las que los socios pertenecen a un grupo definido, como los empleados de una empresa, y las cooperativas abiertas, en las que prácticamente cualquier persona puede ser socio. Aproximadamente la mitad de las cooperativas de ahorro y crédito afiliadas a FACACH eran de tipo abierto. Todas las cooperativas participantes en el proyecto de la AID eran de tipo abierto.

En especial después de la segunda guerra mundial, los donantes de América del Norte, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), la Iglesia Católica y, particularmente, el Cuerpo de Paz promovieron de manera contundente las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina, estableciendo federaciones nacionales y creando o fortaleciendo cientos de cooperativas individuales. En América Latina se formó también una asociación regional de federaciones de cooperativas de ahorro y crédito nacionales, COLAC, situada en Panamá. En muchos casos, los donantes utilizaron a estas cooperativas para canalizar fondos destinados a grupos o actividades específicos seleccionados. Todos estos esfuerzos llevaron a un rápido crecimiento de la cantidad de cooperativas de ahorro y crédito y del número de sus socios en muchos países de bajos ingresos, entre ellos Honduras.

En 1876, varias familias acaudaladas de la ciudad de Marcala fundaron la primera organización financiera de Honduras, la cual evolucionó hasta convertirse en una cooperativa de ahorro y crédito (Poyo 1986). Pero no fue sino a comienzos de los años cincuenta que se iniciaron actividades sistemáticas para difundir las cooperativas de ahorro y crédito en todo el país, bajo el patrocinio de la Iglesia Católica. La AID reforzó estas actividades en 1966 por medio de una donación para financiar la formación de una federación de cooperativas de ahorro y crédito nacionales y mediante la promoción de cooperativas individuales. Poco tiempo después, el gobierno hondureño canalizó fondos a través de la federación nacional a cooperativas de ahorro y crédito individuales para el otorgamiento de créditos agropecuarios.

La cantidad de cooperativas de ahorro y crédito y su número de socios aumentaron lentamente hasta mediados de los años sesenta, cuando el crecimiento se aceleró. No obstante, la vitalidad y la fortaleza del movimiento cooperativo empezaron a declinar a comienzos de la década de los ochenta por el efecto de tres factores principales: una estrategia de desarrollo deficiente que hacía hincapié en el crédito subvencionado, la expectativa de que se contaría indefinidamente con financiamiento externo poco costoso y las condiciones económicas adversas del país. Hacia mediados de los años ochenta, aproximadamente 34 de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas del país habían cesado sus operaciones, otras 30 se hallaban en serias dificultades financieras y sólo unas 12 a 15 estaban funcionando normalmente.

Durante varias décadas y hasta mediados de los ochenta, varios donantes, además de la AID, trataron de dar un impulso al financiamiento y otros servicios brindados por las cooperativas de ahorro y crédito. Por ejemplo, un organismo de desarrollo alemán proporcionó fondos por medio de la FACACH para estimular a varias cooperativas de crédito rurales a que se dedicaran a actividades de almacenamiento de granos, producción de semillas y comercialización, actividades estas que en cierta medida estaban alejadas de la intermediación financiera. En las décadas de los sesenta y setenta, dos donantes proporcionaron varios préstamos de magnitud considerable a la COLAC, la cual posteriormente encauzaba los préstamos por medio de federaciones del país a fin de aumentar los créditos otorgados por cooperativas de crédito individuales. La COLAC otorgó en préstamo una cantidad considerable de estos fondos a la FACACH, la cual a su vez volvió a prestar el dinero a cooperativas de ahorro y crédito individuales de Honduras. Algunos donantes también proporcionaron fondos directamente a la FACACH.

Estas incursiones de los donantes en las cooperativas de ahorro y crédito utilizaron un enfoque bastante estandarizado, que incluía proporcionar préstamos subvencionados o donaciones a la federación, junto con algo de asistencia técnica gratuita. La federación, a su vez, extraía un margen sobre estos fondos externos y luego los pasaba a las cooperativas de crédito individuales a una tasa subvencionada. Las cooperativas volvían a prestar los fondos a sus socios a tasas de interés inferiores a las del mercado. Estos esfuerzos llevaron a un crecimiento rápido pero transitorio de las cooperativas de ahorro y crédito participantes. La estrategia dependía en gran medida de los fondos y subsidios externos y no era sostenible en las condiciones vigentes en el mercado. En muchos casos, las cooperativas más sólidas eran las que se seleccionaban para participar en estas actividades de crédito dirigido.

Los resultados no previstos de estos programas fueron en su mayor parte insatisfactorios, en especial para la FACACH. Al contar con fondos externos poco costosos, se debilitaron los incentivos en el sistema de cooperativas de ahorro y

crédito para movilizar depósitos y disminuyó la autonomía de las cooperativas individuales. Las políticas de tasas bajas de interés, junto con la inflación y los graves problemas de recuperación de préstamos, descapitalizaron a muchas de las cooperativas de crédito así como a la FACACH. La disponibilidad de financiamiento externo indujo a la federación nacional a no hacer mucha supervisión. Al mismo tiempo la federación hizo poco por estimular la movilización de depósitos, porque esto entraría en conflicto con la idea de mantener las cooperativas dependiendo de la federación para obtener porciones considerables de sus fondos. Para 1987, el valor de las aportaciones que las cooperativas de ahorro y crédito individuales tenían en la FACACH era prácticamente cero. Si las cooperativas que eran socias de la federación se hubieran visto forzadas a reducir en libros el valor de estas aportaciones, las reservas disponibles en las cooperativas para proteger depósitos y aportaciones de los socios se habrían reducido a la mitad.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, la FACACH incurrió en pérdidas operativas crónicas debido a un número excesivo de empleados y a varias actividades que no producían ingreso alguno. La FACACH carecía de un plan empresarial viable y no estaba dispuesta a proporcionar los tipos de servicios que las cooperativas socias más necesitaban, como medidas de gestión de liquidez de bajo costo. Estos problemas, una vez que se evaporó la oferta de fondos externos a través de la FACACH, llevaron a una disminución del apoyo a la federación por parte de las cooperativas socias.

El proyecto de fortalecimiento de cooperativas

A comienzos del proyecto en 1987, menos de un 2% de la población económicamente activa de Honduras pertenecía a cooperativas de ahorro y crédito (Scott 1992). El valor total de los préstamos proporcionados por estas cooperativas ascendía a aproximadamente 3% de todos los préstamos otorgados por los bancos del país. Los depósitos y aportaciones de capital en las cooperativas de ahorro y crédito ascendían a menos de un 6% de los depósitos en bancos.

Los esfuerzos realizados por la AID para fortalecer a las cooperativas de ahorro y crédito en Honduras, empleando un nuevo paradigma, comenzaron en los primeros años de la década de los ochenta con el financiamiento de un pequeño programa para estimular nuevas ideas sobre las políticas de tasas de interés y la movilización de depósitos. Durante aproximadamente un año, los consultores trataron nuevas políticas con la federación nacional y con un puñado de cooperativas de ahorro y crédito¹. Sus esfuerzos tuvieron como resultado

¹ Los consultores fueron Robert Vogel y Jeffrey Poyo. Para más detalles sobre este proyecto, véase Poyo (1985).

que varias cooperativas cambiaran sus políticas de tasas de interés y dieran más énfasis a la movilización de depósitos. Pero la federación no estaba dispuesta a cambiar; prefería apoyar sus actividades con donaciones, captar un margen sobre los fondos trasladados a las cooperativas y ganar comisiones sobre la venta de seguros.

Casi simultáneamente, la AID proporcionó fondos para realizar un análisis de las finanzas rurales en el país, el cual fue realizado por la Universidad Estatal de Ohio (Graham y otros 1981). El estudio halló que los pobres de las zonas rurales captaban relativamente pocos de los subsidios relacionados con el crédito subvencionado, que estos créditos subvencionados debilitaban el sistema financiero y que la movilización de depósitos ayudaba a fortalecer los mercados financieros rurales. El estudio convenció a la AID y a algunos responsables de formular políticas en Honduras en cuanto a la necesidad de realizar grandes cambios en la manera en que donantes y gobiernos abordaban el tema de las finanzas rurales. Los resultados de las consultorías e investigaciones que se realizaron anteriormente fueron los ingredientes del diseño del nuevo proyecto que comenzó a trabajar con las cooperativas de ahorro y crédito en 1987².

Inicialmente, el proyecto tuvo el propósito de aumentar el ingreso y mejorar la calidad de vida de los pequeños agricultores de Honduras. Más adelante, amplió este enfoque para permitir el fortalecimiento de toda cooperativa de ahorro y crédito abierta situada fuera de las dos ciudades principales del país. El proyecto cambió el paradigma tradicional utilizado anteriormente en los programas de desarrollo relacionados con cooperativas de ahorro y crédito. En lugar de políticas que eran impulsadas por consideraciones sociopolíticas y dependientes de financiamiento externo, se hizo hincapié en prácticas empresariales sólidas y autofinanciamiento por medio de la acumulación de capital y la movilización de depósitos.

La participación en el proyecto era voluntaria. A la larga, 37 cooperativas abiertas optaron por participar; firmaron un contrato con el proyecto en el que se enumeraban las acciones que habían acordado emprender, cómo se medirían sus logros y el apoyo que recibirían del proyecto tras la realización de grupos de metas. El proceso avanzaba tan rápido como las cooperativas de ahorro y crédito cumplían con sus compromisos y metas. A veces llevó dos o tres años para que se desarrollara el apoyo al cambio en el consejo de administración o entre los gerentes de las cooperativas de ahorro y crédito. En algunos casos, se enmendaron contratos para incluir compromisos adicionales. Tan pronto una cooperativa cumplía con sus compromisos, el proyecto desembolsaba pequeñas donaciones, y otorgaba capacitación y asistencia técnica como recompensa.

² El programa de reforma en Honduras fue precedido o acompañado por esfuerzos similares de la AID en Guatemala, Perú y la República Dominicana.

Inicialmente el proyecto tenía tres componentes: desarrollo organizativo, estabilización financiera y una línea de crédito externa; pero ésta nunca se activó.

El desarrollo organizativo contenía tres ingredientes tradicionales: asistencia técnica, capacitación y pequeñas donaciones basadas en el desempeño. Estas donaciones se utilizaban para financiar aspectos tales como auditorías, nuevos letreros, muebles u otros equipos de oficina críticos y subsidios de corto plazo para cubrir parte del sueldo de un empleado clave. El proyecto repartía estas pequeñas donaciones en fases a medida que la cooperativa cumplía algunas de sus metas de esfuerzo propio a corto plazo, como por ejemplo poner al día las cuentas o realizar cambios de personal clave. En general, el componente de desarrollo organizativo se utilizaba para realzar los resultados operativos a corto plazo según se podía determinar en el estado de ingresos de la cooperativa. Una parte vital del componente organizativo era la preparación de un plan empresarial de tres a cinco años, así como planes y presupuestos operativos anuales, incluido un análisis de los puntos fuertes y débiles y las oportunidades de la cooperativa en su mercado local.

Una vez que una cooperativa de ahorro y crédito finalizaba la fase organizativa de su contrato, el proyecto se concentraba en la estabilización financiera: mejorar las medidas de desempeño a largo plazo de la cooperativa. Cuando las cooperativas de ahorro y crédito lograban las metas de estabilización a largo plazo acordadas en sus contratos, se otorgaban donaciones un poco más grandes. Por ejemplo, una cooperativa participante podía acordar aumentar sus reservas de capital, mejorar la eficiencia operativa, cancelar en libros los préstamos incobrables, aumentar por otros medios la calidad de su cartera de préstamos y mejorar otros indicadores de desempeño financiero. Si lograba cumplir estas metas, el proyecto daba a la cooperativa una donación de aproximadamente 1% del valor de los activos de la misma.

Las donaciones para lograr las metas de estabilización eran lo suficientemente pequeñas como para no apartar a las cooperativas de ahorro y crédito de su misión primordial de proporcionar servicios financieros de alta calidad a sus socios. Inicialmente, la promesa de estas donaciones de estabilización financiera cobraba mucha importancia en las decisiones tomadas por los dirigentes de una cooperativa. Sin embargo, una vez que la cooperativa implantaba las medidas correctivas acordadas, su desempeño casi siempre mejoraba, inscribía a nuevos socios y movilizaba montos considerables de aportaciones de capital y depósitos. Los resultados de estas mejoras empujaban las donaciones de estabilización, para gran sorpresa y deleite de los dirigentes de las cooperativas de ahorro y crédito.

Principios clave de la estrategia

Cuatro principios guiaron la administración del proyecto:

- Desarrollar el sistema de cooperativas de ahorro y crédito desde abajo hacia arriba.
- Formular indicadores del desempeño adecuados a las condiciones locales y luego utilizar estas medidas en un diálogo sobre cambios en cada una de las cooperativas de ahorro y crédito.
- Limitar marcadamente el acceso a fondos externos para re préstamos.
- Fortalecer el gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito por parte de consejos de administración y gerentes.

Desarrollo desde abajo hacia arriba

En muchos países, la estrategia tradicional utilizada en el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito ha sido trabajar desde arriba hacia abajo. Este enfoque implica formar o consolidar primero una federación de cooperativas de ahorro y crédito y luego utilizar esta organización para desarrollar cada una de las cooperativas. Por lo general, se subvenciona a la federación con fondos externos para desempeñar estas funciones. A su vez, la federación proporciona servicios subvencionados a las cooperativas individuales. Tal enfoque puede llevar a una dependencia de subsidios y a cooperativas de ahorro y crédito que carecen de iniciativa e independencia.

El enfoque de abajo arriba utilizado en este proyecto se concentró inicialmente en el fortalecimiento de cooperativas individuales. La insolvencia de la FACACH en la época en que comenzó el proyecto hizo posible este enfoque. Al principio, la federación dependía de algunos subsidios a corto plazo proporcionados por el proyecto, que acompañaban el programa mucho más importante para las cooperativas de ahorro y crédito participantes. A medida que éstas se consolidaban, le obligaban a la FACACH a proporcionar los servicios que revestían mayor interés para ellas. Cuando el proyecto fue eliminando gradualmente los subsidios para la federación, la FACACH sobrevivió proporcionando servicios útiles a sus organizaciones socias, por los cuales cobraba.

Indicadores del desempeño

En Honduras muchas cooperativas de ahorro y crédito encontraron dificultades financieras debido a que normalmente no producían indicadores financieros útiles. La falta de indicadores útiles obstaculizó la gestión eficaz y limitó la capacidad de los consejos de administración de comprender y seguir con atención el

desempeño. Por lo tanto, en las fases iniciales del proyecto, se dedicó mucho tiempo a seleccionar los indicadores financieros adecuados. Esto incluyó adaptar y modificar el sistema CAULA (capital, activos, utilidades, liquidez, administración) para la supervisión bancaria, utilizando la asistencia técnica del WOCCU.³

El WOCCU basó su asesoramiento sobre las normas de CAULA utilizadas por el ente regulador de cooperativas de ahorro y crédito de los Estados Unidos, la Administración Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Un proyecto de la AID que se llevaba a cabo al mismo tiempo en Guatemala enriqueció las medidas iniciales de CAULA a unos 40 indicadores, sistema denominado PERLAS. Las medidas de reforma realizadas en Honduras utilizaban un conjunto más pequeño de indicadores, en vista de la índole participativa del proceso de asistencia técnica. Aproximadamente la mitad de los miembros de los consejos de administración de las cooperativas tenían educación secundaria, alrededor de un cuarto poseían solamente educación primaria y menos de un cuarto habían recibido capacitación a nivel universitario. Por lo general, los miembros de los consejos eran maestros, comerciantes de pequeña escala, empleados del gobierno o agricultores.

A fin de que los indicadores fueran de fácil comprensión para el miembro típico de los consejos, se decidió limitar el número de indicadores principales a solamente 12, los cuales abarcaban las categorías estándar de CAULA. El proyecto otorgó significado adicional a las 12 medidas seleccionadas, utilizándolas en diálogos sobre desarrollo con cooperativas de ahorro y crédito, incluida la calificación del progreso de las cooperativas individuales. Este conjunto relativamente sencillo de indicadores se convirtió en el idioma de comunicación con los gerentes y los consejos de administración de las cooperativas de ahorro y crédito. Con el tiempo, la norma de desempeño se fue ajustando para cada indicador.

Financiamiento externo limitado

La principal crítica que se le hace al financiamiento externo es que proporciona desincentivos para movilizar los ahorros de los socios⁴. Los socios están dispuestos a confiar sus depósitos a una cooperativa de ahorro y crédito solamente si las tasas de remuneración son competitivas, si los socios creen que sus fondos están seguros y si los depósitos pueden retirarse con facilidad. Los fondos externos de

³ El sistema CAULA se conoce como "CAMEL" en inglés.

⁴ Los críticos de los programas tradicionales de crédito subvencionado, como Robert Vogel y John Gadway, han sostenido que estos esfuerzos constituyen una "píldora de veneno" para la mitad olvidada de la intermediación financiera: la movilización de depósitos.

bajo costo llevan a que los gerentes de cooperativas de ahorro y crédito los prefieran en lugar de movilizar los relativamente más costosos depósitos voluntarios. Como resultado de ello, los gerentes tienden a cultivar sus relaciones con proveedores de fondos externos y a no preocuparse por proporcionar servicios de depósito de alta calidad a los socios de la cooperativa. Si estas fuentes externas canalizan fondos a través de la organización nacional, la federación se dedica cada vez más a captar un margen sobre los fondos y menos a proporcionar servicios de alta calidad a las cooperativas de ahorro y crédito individuales. Esta medida tiene como resultado una relación paternalista —en lugar de una relación empresarial formal— entre la federación y las cooperativas que la integran.

El proyecto fue diseñado para fomentar la movilización de depósitos. Se otorgaron pequeñas donaciones a las cooperativas y a la federación con el fin de estimular el desarrollo institucional y estabilizar su situación financiera. Las donaciones estaban condicionadas al desempeño económico, incluida la movilización de depósitos.

Gobernabilidad

La gente organiza cooperativas de ahorro y crédito para poder contar con estos servicios. En todo momento los socios pueden ser prestatarios netos o ahorristas netos, según sus necesidades de gestión de caja. La cooperativa de ahorro y crédito ayuda en la intermediación equilibrando, según se espera, los intereses de depositantes y prestatarios, que es más probable que suceda en ausencia de recursos externos baratos.

En una firma privada, los propietarios protegen sus intereses manejando sus activos con cuidado. En las cooperativas de ahorro y crédito, la propiedad diluida entre muchos accionistas (cada uno con un voto) puede llevar a lo que se llama el problema de agente/principal. Por ejemplo, es posible que los gerentes y directores de una cooperativa de ahorro y crédito tomen decisiones menos prudentes sobre el uso de fondos de la cooperativa que las que adoptaría un prestamista que presta su propio dinero.

La introducción de financiamiento externo subvencionado puede agravar el problema de agente/principal, dado que la disponibilidad de dichos fondos suele motivar a algunos socios agresivos a participar en el gobierno para captar subsidios. Por otro lado, el interés contrapuesto de los socios como ahorristas se ve debilitado ya que no existe la necesidad de movilizar ahorros con prácticas empresariales acertadas y a tasas de depósito atractivas. El financiamiento externo puede llevar al otorgamiento de préstamos a partes relacionadas, recuperaciones de préstamos poco disciplinadas y una cierta imagen de corrupción. Cuando el proyecto negó acceso a fondos externos, los consejos de administración, con el tiempo, dejaron de procurar subsidios y se interesaron principal-

mente en proteger sus propios fondos así como los ahorros de los socios en general⁵.

El problema de agente/principal también fue abordado por el equipo de proyecto —bajo la mirada de la federación— a través de medidas para un desempeño transparente y una mejor supervisión y regulación. En tanto las cooperativas participantes mejoraban su desempeño, se mudaban a edificios nuevos o remodelados, utilizaban tecnología moderna y atraían más clientes, sus dirigentes se sentían más orgullosos de los cargos que desempeñaban, se volvían más convencidos y comprometidos con las prácticas empresariales sólidas y actuaban con el propósito de consolidar aún más la organización. Los directores, gerentes y empleados tienen más incentivos para actuar con prudencia si todos los socios conocen el resultado de sus decisiones. Asimismo, en las cooperativas que forjan su base sobre depositantes en lugar de prestatarios es más fácil que los socios disciplinen a gerentes que tienen un desempeño deficiente retirando sus fondos y llevándolos a otra parte. No obstante, a fines de 1998 aún no se tenía regulación prudencial externa eficaz en Honduras.

Al ir creciendo la confianza de los dirigentes de las cooperativas de ahorro y crédito participantes, comenzaron a votar cambios en la FACACH, los cuales a su vez llevaron a una mayor confianza en la federación por parte de sus cooperativas integrantes. La federación asumió la importante función de recoger y colocar en otra parte los saldos excedentes de cooperativas de crédito individuales, un servicio particularmente valioso para las cooperativas aisladas que habían tenido éxito en la movilización de depósitos. Además, con el asesoramiento del proyecto, la federación pasó de proporcionar servicios técnicos y capacitación sin costo alguno a un sistema de autofinanciamiento mediante el pago de una cuota por estos servicios. Este sistema sometió a la federación a las fuerzas del mercado; solamente podía sobrevivir si proporcionaba servicios que las cooperativas estaban dispuestas a comprar. La federación se volvió más sensible a las necesidades de las cooperativas de ahorro y crédito y mejoró considerablemente la calidad de los servicios que ofrecía. Estos cambios tuvieron como resultado que la FACACH redujera el número de sus empleados en más de la mitad. En lugar de prodigar favores, la federación se vio obligada a desempeñarse más como una empresa privada.

Resultados del proyecto

El componente del proyecto dedicado a las cooperativas de ahorro y crédito abarcó el período 1987-95. Es preciso tener cuidado y no atribuir demasiado al

⁵ Véase el capítulo 11, en el que se trata en más detalle el problema de la gobernabilidad.

proyecto. En parte, el robusto crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en Honduras durante este período se debió al mejoramiento general que ocurrió entonces en los entornos macroeconómico y macrofinanciero del país. Al mismo tiempo, tampoco se debe atribuir demasiado poco al proyecto. De las 37 cooperativas de ahorro y crédito que participaban en el proyecto se generaron considerables efectos indirectos en otras cooperativas, en especial en las que eran socias de la FACACH⁶. Se puede tener una idea del ímpetu creciente relacionado con el proyecto en la aceleración de la tasa de crecimiento de muchos de los indicadores que tuvo lugar en 1995-97, el período de dos años siguiente a la terminación del proyecto (cuadro 5.1).

Alcance

En Honduras las cooperativas de ahorro y crédito han conseguido ampliar admirablemente su alcance. Durante el período 1987-97, el número total de socios de las cooperativas participantes en el proyecto aumentó de 26.000 a 116.000. El número total de sucursales de estas cooperativas aumentó de apenas 7 en 1987 a 58 en 1997 (cuadro 5.1). Muchas de estas nuevas sucursales fueron abiertas en mercados centrales o en pequeños poblados que anteriormente tenían pocos o ningún establecimiento bancario. Otra indicación del alcance es que el valor en dólares de los préstamos otorgados por las cooperativas participantes durante el período de diez años ascendió a más del triple.

Sostenibilidad

Varios de los indicadores que aparecen en el cuadro 5.1 señalan que las cooperativas participantes se hallaban en condiciones financieras mucho más sólidas en 1997 que cuando se inició el proyecto. En dicho período, el capital institucional, el total de los depósitos, las inversiones en equipos e instalaciones y las utilidades anuales aumentaron a más del cuádruple en términos de dólares. El valor de las aportaciones de capital de los socios aumentó a más del doble. El capital institucional, que protege las aportaciones y depósitos de los socios, aumentó de 7% a 11% de los activos.

El marcado aumento de la movilización de depósitos del sistema de cooperativas de ahorro y crédito de Honduras, en su mayor parte registrado en las cooperativas participantes en el proyecto, aumentó la participación correspondiente a las cooperativas en el total de ahorros del sistema financiero, el cual

⁶ En las últimas fases del proyecto, se fusionaron dos pares de cooperativas de ahorro y crédito, con lo cual para 1995 se redujo el número de cooperativas participantes a 35.

Cuadro 5.1. Cambios en los indicadores del desempeño de cooperativas de ahorro y crédito participantes en el proyecto de la AID, Honduras, 1987-97

Indicador	1987	1990	1993	1995	1997	1997/1987
Número de cooperativas de ahorro y crédito	37	37	36	35	35	n.a.
Número de sucursales	7	18	26	34	58	8,29
Número de socios	26.270	37.311	59.072	85.173	115.841	4,40
Número de empleados	140	247	315	429	573	4,09
Total de activos (millones de US\$)	22,0	15,6	29,8	39,4	66,4	3,02
Capital institucional (millones de US\$)	1,7	1,1	2,3	3,1	7,5	4,41
Capital institucional/total de activos	0,07	0,07	0,08	0,08	0,11	n.a.
Aportaciones de los socios (millones de US\$)	13,9	9,5	17,5	22,6	32,8	2,36
Depósitos (millones de US\$)	4,6	3,5	7,6	10,7	22,2	4,82
Cartera de préstamos (millones de US\$)	15,5	12,0	23,9	31,6	47,7	3,08
Índice de morosidad ^a	—	0,22	0,16	0,18 ^b	0,07	—
Inversiones en instalaciones (millones de US\$)	0,9	0,8	1,3	1,9	3,7	4,11
Ganancias anuales (millones de US\$)	0,3	0,3	0,8	0,9	1,3	4,33
Rentabilidad sobre los activos ^c (porcentaje)	1,4	1,9	2,7	2,2	2,0	n.a.

— No se dispone de datos.

n.a. No se aplica.

^a Saldo total de préstamos vencidos dividido por el saldo total de la cartera de préstamos.

^b Valor de 1994.

^c Ganancias divididas por el valor total de los activos.

Fuente: Información inédita proporcionada por la FACACH.

pasó de menos de 6% en 1987 a aproximadamente 13% de 1997. Estos depósitos, junto con las aportaciones de los socios y la ampliación de la base de capital institucional, proporcionaron sólidos cimientos financieros que permitieron a la mayoría de las cooperativas participantes resistir la devastación causada por el huracán Mitch a fines de 1998. Los depósitos de los socios constituyeron también una importante fuente de liquidez que permitió a muchas unidades familiares comenzar a reconstruir sus empresas y hogares tras ese huracán destructor.

Otros cambios que contribuyeron a fortalecer la sostenibilidad de las cooperativas de ahorro y crédito del proyecto fueron un mejor desempeño en el cobro de préstamos y la constitución de reservas adecuadas para deudas incobrables. Al comienzo del proyecto, muchas de las cooperativas tenían un des-

empeño insatisfactorio en la recuperación de préstamos y registros que no reflejaban claramente la gravedad de estos problemas. Las cooperativas actuaban con lentitud en materia de depuración de la cartera de préstamos en mora y asignaban provisiones insuficientes para cubrir las pérdidas experimentadas. Para 1997, los índices de morosidad de los préstamos habían disminuido a aproximadamente 7%, la contabilidad reflejaba correctamente los problemas de recuperación de préstamos por lo menos en la mayoría de las cooperativas del programa y la mayor parte de las cooperativas estaban agregando fondos suficientes a las reservas para cubrir pérdidas ocasionadas por los préstamos incobrables.

La mayor solidez de las cooperativas de ahorro y crédito tuvo como resultado ganancias importantes en materia de movilización de depósitos, lo cual contribuyó a una marcada disminución del uso de crédito externo para proporcionar fondos destinados al otorgamiento de préstamos. Antes del inicio del proyecto, estos recursos externos constituían una parte considerable del total de fondos prestados por las cooperativas que participaron en el proyecto. Para 1997, el uso de fondos externos se había reducido a un monto insignificante.

En el caso de una empresa, la rentabilidad de los activos es una medida útil de la capacidad de la firma de generar ingresos para su distribución a los propietarios y para financiar inversiones y crecimiento. Cuando se trata de cooperativas de ahorro y crédito, esta medida es menos útil debido a que las ganancias no son el principal objetivo de estas instituciones. En tanto las ganancias van aumentando, los gerentes de las cooperativas de ahorro y crédito tienden a ajustar las tasas de interés y los cargos para distribuir automáticamente a sus socios algunos de los beneficios del crecimiento. No obstante, el cuadro 5.1 muestra que entre las cooperativas de ahorro y crédito participantes en el proyecto de la AID la rentabilidad sobre los activos (ganancias/total de activos) aumentó de 1,4% en 1987 a aproximadamente 2% en 1997.

Si bien el proyecto no se concentró en mejorar la viabilidad y sostenibilidad de la FACACH, la federación terminó siendo mucho más sólida. En 1987, las aportaciones de capital de las cooperativas en la federación tenían un valor negativo: la federación debía mucho más que lo que poseía. Para 1997, el valor de las aportaciones en la federación nuevamente estaba a la par y la asociación tenía utilidades adicionales no distribuidas equivalentes a 1,4 veces ese monto.

En el cuadro 5.1 se muestra también que los resultados positivos relacionados con el proyecto no fueron acabándose cuando el proyecto finalizó formalmente en 1995. Las reformas adoptadas por las cooperativas de ahorro y crédito participantes tuvieron como resultado una repercusión sostenida en materia de movilización de depósitos, utilidades, morosidad de préstamos y en otras áreas.

Enseñanzas recogidas

La experiencia hondureña proporciona lecciones valiosas. Lo que es más importante, demuestra que las cooperativas pueden lograr reformas fructíferas en un tiempo relativamente corto y desempeñan una importante función en el suministro de servicios financieros a decenas de miles de hogares adicionales. El caso de Honduras también demuestra que los donantes pueden ayudar materialmente en este proceso, haciendo hincapié en la movilización de depósitos y en la información transparente y útil, limitando el apoyo solamente a las cooperativas de ahorro y crédito que se comprometen a realizar cambios fundamentales y promoviendo incentivos que estimulen entornos conducentes a una cultura más empresarial.

La movilización de depósitos es la base de estos esfuerzos. En el caso hondureño puede comprobarse que los pobres ahorran considerables cantidades en cooperativas de ahorro y crédito sólidas. Al recalcar la movilización de depósitos se refuerza el equilibrio entre los intereses de los ahorristas y los prestatarios. La mayoría de las personas tienen una motivación doble al asociarse a cooperativas de ahorro y crédito: quieren tener un lugar seguro y cómodo para guardar parte de sus ahorros y desean la posibilidad de poder conseguir un préstamo, por lo menos ocasionalmente. Para mantener su estabilidad interna, una cooperativa de ahorro y crédito debe establecer un equilibrio entre estos dos intereses.

Al dar verdadera importancia a la movilización de depósitos, algunas cooperativas captarán más depósitos que los que pueden prestar sensatamente a los socios. Por lo tanto, una importante función de una federación nacional es ayudar a las cooperativas socias a invertir el exceso de liquidez en lugares seguros y rentables. Estas “reservas externas” pueden servir de importante amortiguador que ayude a las cooperativas a hacer frente a desastres nacionales, como el que sufrió Honduras a fines de 1998 debido al huracán Mitch.

A fin de atraer depósitos, las cooperativas deben estar bien administradas y se las debe percibir como entidades estables. La información adecuada y transparente cumple una función clave en el mejoramiento de la administración y la percepción que se tiene de la entidad. Los gerentes y los miembros de los consejos de administración necesitan información de calidad para administrar la cooperativa. Asimismo, los socios deben tener acceso a información fidedigna y comprensible para evaluar el desempeño de su cooperativa y de sus dirigentes.

Por último, los incentivos son elementos críticos para la reforma fructífera de las cooperativas de ahorro y crédito. Estas son organizaciones delicadas cuyo desempeño depende en gran medida de los incentivos. Si los incentivos son incorrectos el resultado podrá ser que los participantes de las cooperativas tomen medidas que habrán de socavar el bienestar de la institución. Contrariamente, los incentivos bien dirigidos pueden inducir a gerentes y socios a actuar

de manera que aumenten la solidez de la cooperativa. Los incentivos son importantes en tres niveles: la federación nacional, los gerentes y directores de las cooperativas, y los socios. Los donantes pueden desempeñar una importante función contribuyendo a desarrollar incentivos eficaces y, de este modo, crear entornos efectivamente empresariales en las cooperativas de ahorro y crédito.

Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Barry Lennon y Robert Vogel. Carlomagno Amaya y el personal de la federación hondureña de cooperativas de ahorro y crédito, en especial Raúl Sánchez, proporcionaron información útil. Muchos dirigentes y asesores de cooperativas de ahorro y crédito ayudaron en la realización de los logros sobre los que se informa en este capítulo.

REFERENCIAS

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 1995. "Project Assistance Completion Report, Small Farmers' Organization Strengthening Project 522-0252". Manuscrito inédito. USAID-Honduras.
- Daly, Jorge y José Isaac Torrico. 1994. "Importancia de redescuentos en el financiamiento al sector agropecuario". Informe inédito preparado para PRODEPAH. Tegucigalpa, Honduras.
- González-Vega, Claudio y José Isaac Torrico. 1995. "Honduras: Mercados financieros rurales no formales." Informe inédito preparado para PRODEPAH y USAID-Honduras.
- Graham, Douglas H., y otros. 1981. "An Assessment of Rural Financial Markets in Honduras". Informe inédito preparado para USAID-Honduras por la Universidad Estatal de Ohio. Columbus, Ohio
- Larson, Donald W. 1990. "Honduras: Informal Financial Markets Assessment". Informe inédito preparado para USAID-Honduras por IMCC. Washington, D.C.
- Poyo, Jeffrey. 1986. "Development without Dependence: Financial Repression and Deposit Mobilization among the Rural Credit Unions in Honduras". Tesis doctoral inédita. Departamento de Economía. Universidad de Syracuse. Syracuse, Nueva York.
- _____. 1985. "El azar moral y la movilización de ahorros por las cooperativas de ahorro y crédito en Honduras." Estudio inédito preparado para la USAID por el Programa de Finanzas Rurales, Universidad Estatal de Ohio. Columbus, Ohio.
- Scott, Katherine MacKinnon. 1992. "Credit Unions in Honduras: Characteristics of Members and Non-members and Factors Influencing Membership Decisions". Informe inédito preparado para USAID-Honduras.

Página en blanco a propósito

Enseñanzas recogidas de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Ferrocarriles de Kenya

Michael O'Donnell

Las cooperativas de ahorro y crédito de los países en desarrollo proporcionan importantes servicios financieros a las personas de ingresos bajos y medianos, muchas de las cuales no tienen acceso a otras instituciones que les ofrezcan préstamos y servicios de depósito en activos líquidos. La alternativa para estos trabajadores suele ser el crédito informal —que se obtiene de prestamistas particulares a tasas de interés más altas— o el ahorro en activos menos líquidos, como animales de granja, mercaderías, materiales de construcción o joyas.

En Kenya, el ferrocarril nacional abrió una cooperativa de ahorro y crédito para sus empleados. A los pocos años, dado que la cooperativa se hallaba en vías de fracasar, se solicitó a una organización sin fines de lucro que reestructurara sus operaciones. En este capítulo, que explica cómo se recuperó la cooperativa ferroviaria de ahorro y crédito, se ilustran los tipos de problemas y dificultades que pueden plantearse a dichas cooperativas y las medidas que se necesitan para restablecerlas y convertirlas en instituciones viables y eficientes. Hacia el final del capítulo se examinan algunas enseñanzas recogidas sobre la base de este caso y mis ocho años de experiencia en Kenya ayudando a cooperativas de ahorro y crédito con problemas.

Creación, auge y caída de la Cooperativa RELI

La Cooperativa de Ahorro y Crédito RELI es una cooperativa cerrada para los empleados de la Empresa de Ferrocarriles de Kenya (KRC), propiedad del Estado. En el momento de nuestra intervención, la KRC tenía aproximadamente 24.000 empleados. En su punto culminante, la cooperativa contaba con 20.000 asociados (un 80% de los empleados de la KRC), con un capital social de US\$8 millones (aproximadamente US\$400 por socio). Tenía una oficina central y siete sucursales, cada una con su propio comité de crédito.

En seis años de operaciones la RELI se había convertido en la segunda cooperativa de ahorro y crédito más grande de Kenya en términos de sus activos y sus socios. Lamentablemente, el crecimiento tan acelerado de los primeros años se convirtió en contraproducente en razón de que ni el personal ni los sistemas

de tramitación podían mantenerse al ritmo de la demanda. Como resultado, se prolongaron los tiempos de tramitación de préstamos y aumentaron los incumplimientos; los miembros del consejo de administración comenzaron a interferir en las operaciones de tramitación de préstamos y los sistemas de gestión fracasaron. Luego los préstamos en mora se transformaron en un gran problema y los socios comenzaron a retirar su dinero. Para la época en que se solicitó a nuestra organización que interviniera, el número de socios de la cooperativa de ahorro y crédito se había reducido a 16.000 y continuaba cayendo rápidamente. La cartera de préstamos era de alrededor de US\$7 millones, pero los préstamos en mora (cuotas vencidas solamente) ascendía a US\$2,5 millones (aproximadamente 35%). El período de espera para conseguir un préstamo había aumentado a cinco meses.

Por otra parte, la fuerte presión ejercida sobre los funcionarios de la cooperativa para brindar atención prioritaria a ciertos grupos de personas imprimió caos en el orden de aprobación de las solicitudes de préstamos. Por ejemplo, dado que una de las categorías de préstamos prioritarios era para pagar gastos de funerales, la tasa de defunciones entre las familias que pertenecían a la RELI aumentó drásticamente; en algunos casos, los padres de algunos socios habían “muerto” varias veces en un mismo año. Los problemas de liquidez se tornaron graves para la cooperativa de ahorro y crédito a medida que más y más socios retiraban sus fondos o incurrían en incumplimiento en el pago de sus obligaciones.

El personal de la RELI estaba compuesto por empleados de la KRC que se hallaban en préstamo permanente a la cooperativa de ahorro y crédito. En general éstos no eran los mejores empleados ni los más brillantes de la empresa. Una excepción digna de mención era el gerente general, un empleado honrado y trabajador a quien desafortunadamente el crecimiento de la cooperativa y las complejidades resultantes lo habían abrumado.

El funcionamiento de la cooperativa estaba plagado de problemas de ineficiencia. No se mantenían archivos sobre cada uno de los socios y las solicitudes de préstamo (tanto pendientes como aprobadas) se agrupaban en paquetes atados y apilados en el suelo. Había grandes atrasos en la contabilidad y tramitación, tanto para los préstamos como para el retiro de fondos. Algunos miembros del consejo de administración interferían en el proceso de aprobación de préstamos para favorecer a sus allegados. Algunos socios de la cooperativa tenían múltiples préstamos, en infracción a las reglas; otros actuaban como garantes de numerosos préstamos, en montos que superaban con creces los límites permitidos.

Medidas para revertir la caída

Cuando iniciamos nuestro trabajo dirigido a resolver estos problemas, lo primero que abordamos fueron la reconciliación de cuentas, el mantenimiento de registros y el cumplimiento de las reglas.

Reconciliación de cuentas. El primer paso fue ordenar de forma manual las cuentas individuales de aportaciones y de préstamos. Para esta enorme tarea contratamos a nuevos egresados de la escuela secundaria y les proporcionamos capacitación en el trabajo.

Organización de archivos e indicadores. Compramos armarios archivadores y abrimos una carpeta para cada socio. Utilizando un sistema de rótulos de colores marcamos cada carpeta para indicar cuántos préstamos tenía cada socio y la cantidad de préstamos de los que ese socio era garante.

Cumplimiento de las reglas. Cada socio podía tomar en préstamo un monto equivalente a tres veces sus aportaciones y cada préstamo necesitaba dos garantes para cubrir los otros dos tercios del préstamo. Como ya se dijo, muchos socios habían obtenido múltiples préstamos y estaban proporcionando garantías por encima de los límites legales. Se instituyó una regla según la cual se otorgarían los préstamos por orden de recibo de la solicitud, excepto en los casos de solicitudes por fallecimiento que según las nuevas reglas tenían que ir acompañadas de un certificado de defunción. La tramitación de todos los préstamos fue centralizada en la oficina principal y se disolvieron todos los comités de crédito de las sucursales.

Con el fin de reestructurar y mejorar aún más las operaciones de la cooperativa de ahorro y crédito, realizamos varios cambios adicionales.

Mejoramiento del personal. Al acercarse el final de la reconciliación manual de los registros de los socios, a los empleados temporales más eficientes se les ofreció empleo permanente en la cooperativa y los empleados de la KRC fueron transferidos nueva y gradualmente a la empresa. El consejo de administración opuso gran resistencia a este cambio, ya que la cooperativa no pagaba los sueldos de los empleados de la KRC pero tendría que pagarlos al nuevo personal.

Responsabilizar a los garantes. Examinamos las carpetas codificadas por colores para identificar a los socios que actuaban como garantes de préstamos que se hallaban en mora, a quienes, previa notificación por carta, se les confiscó las aportaciones. Este paso tuvo un efecto impresionante en el cobro de préstamos en mora. Los garantes comenzaron a perseguir a los que incurrían en incumplimiento —aun a quienes ya habían dejado el empleo en la KRC— para obligarlos a amortizar su deuda con la cooperativa. Como resultado, el índice de morosidad se contrajo marcadamente.

Acción jurídica. En el caso de los que habían incurrido en incumplimiento y dejado el empleo en la KRC, contratamos abogados para que embargaran los sueldos de sus nuevos lugares de empleo. El consejo de administración se mostró reticente a dar este paso, temiendo que el proceso fuera más costoso de lo que justificaran los montos recuperados. En realidad, el costo resultó ser bajo porque en muy pocos casos se tuvo que tomar otra medida que no fuera el envío de una carta al nuevo empleador. La mayoría de los morosos comenzaron a amortizar los montos pendientes, incluidos los intereses atrasados. A medida que se difundía la medida tomada, el efecto psicológico de estas cartas tuvo una repercusión muy positiva también en las amortizaciones de nuevos préstamos, lo cual redujo aún más la incidencia de moras e incumplimientos.

Publicación mensual de estados financieros. Comenzaron a publicarse mensualmente los estados financieros de la cooperativa de ahorro y crédito en inglés y en swahili, con secciones especiales sobre moras e indicadores clave del desempeño. Estos estados se ponían a disposición del público en la oficina central y en cada sucursal. Los socios de la cooperativa recibían instrucciones básicas para hallar la información más importante contenida en estos estados financieros.

Registro de solicitudes. Iniciamos un registro de solicitudes de préstamos, en el cual se anotaba y se asignaba un número a cada solicitud. Se anotaban en el registro las fechas de los pasos clave de la tramitación y de las principales decisiones, de modo que se pudiera determinar con rapidez el estado de cada solicitud.

Automatización y estados regulares de cuentas de los socios. Se realizaron reuniones con el departamento de nómina de pagos de la KRC de modo que los empleados que fueran socios pudieran recibir información sobre su cuenta (salvos de aportaciones y préstamos, deducciones mensuales para aportaciones y préstamos y pagos de intereses) en los recibos de sueldo. Por primera vez se proporcionó a los socios información sobre sus cuentas de forma regular, permitiéndoles verificar su exactitud. Como las amortizaciones de préstamos se limitaban a cierto porcentaje del sueldo neto de un socio, el recibo de sueldo también se convirtió en un requisito estándar que se adjuntaba a cada solicitud de préstamo, facilitando de este modo su tramitación.

Resultados

En el término de un año, se había recuperado el 80% de la cartera en mora. El índice de morosidad de un día se redujo a menos del uno por ciento. El tiempo de tramitación de nuevas solicitudes de préstamo se redujo de 5 meses a 2 semanas, desembolsándose los préstamos por orden de recibo de las solicitudes. El número de socios repuntó a 22.000 de los 24.000 empleados. Las aportaciones

aumentaron en más del 50%, llegando a US\$8 millones. La tasa de defunciones entre los familiares de los socios disminuyó de forma marcada.

Enseñanzas recogidas

De la experiencia de la cooperativa de ahorro y crédito de la KRC se recogen enseñanzas sobre las causas del fracaso, la interferencia política, la retención de personal, la supervisión financiera y la liquidez.

Las causas del fracaso

Cuando los programas de crédito fracasan, los motivos hay que buscarlos no tanto en los prestatarios como en quienes otorgan los préstamos. La mayoría de los prestatarios, en todas partes del mundo, evitan amortizar sus deudas si pueden hacerlo con relativa impunidad. Son especialmente susceptibles a este problema los programas de crédito con base en iglesias, pues los deudores con frecuencia ponen a prueba a un prestamista diciendo que son muy pobres como para poder amortizar su deuda. Si el prestamista condona la deuda o permite que el deudor deje de realizar los pagos, la noticia se propaga por toda la comunidad y el programa de "crédito" pronto se convierte en un programa de donaciones. El gran aumento del índice de morosidad de la RELI se atribuyó principalmente al hecho de que la administración no insistió con la debida firmeza a los prestatarios ni a sus garantes en que tenían la obligación de amortizar sus deudas. Al cambiar de rumbo esta política, se logró la mencionada disminución de los índices de morosidad.

Interferencia política

En algunos países en desarrollo, llegar a ser miembro del consejo de administración de una cooperativa de ahorro y crédito puede ser un cómodo trampolín para iniciar una carrera política. Un político con aspiraciones querría ser elegido primero como miembro del consejo de administración para luego llegar a ser su presidente. Desde este puesto, con el apoyo político de los socios de la cooperativa de ahorro y crédito, podría presentarse a elecciones para un cargo político local. Por otro lado, otras personas con ambiciones políticas podrían acusar al presidente de corrupción y favoritismo en la aprobación de préstamos.

Todos y cualquiera de estos sucesos posibles pueden dividir rápidamente a la cooperativa de ahorro y crédito en campos opuestos, creando polarizaciones en el consejo de administración, haciendo que personas bien intencionadas renuncien al consejo y, a la larga, dejando los asuntos de la cooperativa en manos de personas con menos escrúpulos. Por lo tanto, el presidente del consejo o ge-

rente general debe ser una persona de integridad, capaz de hacer frente con firmeza a fuerzas que no tienen en mente los mejores intereses de la cooperativa.

Cuando llegué por primera vez a Kenya, era común que los políticos tuvieran un puesto en los consejos de administración de las cooperativas. En la prensa aparecieron varios artículos sobre la corrupción y el mal manejo en estas organizaciones y, con el tiempo, se sancionó una ley que estipulaba que una persona que tuviera o se postulara para un cargo público no podría desempeñarse en el consejo de administración de una cooperativa. Con esta medida disminuyó marcadamente la cantidad de artículos que aparecían en los diarios sobre problemas en las cooperativas. No obstante, después de varios años, esta ley fue anulada y volvieron a aparecer en la prensa historias negativas.

Retención de personal

Con frecuencia la retención de personal calificado constituye un gran problema. Cuando la cooperativa de ahorro y crédito es nueva y aún pequeña, la demanda de personal idóneo no es muy grande, pero a medida que la cooperativa va creciendo, el trabajo se vuelve más complejo, en especial para el gerente general y el contador principal. Con el fin de retener o atraer personal debidamente calificado, es necesario ofrecer sueldos y beneficios que sean apropiados al nivel del cargo que se ha de llenar. En el caso de las cooperativas, los sueldos son determinados por consejos de administración cuyos miembros por lo general tienen ingresos muy similares a los de los socios. A menudo los miembros del consejo se muestran renuentes a aprobar sueldos por encima de la norma de la comunidad local, lo cual tiene como consecuencia frecuentes cambios de personal y personas que desempeñan cargos para los cuales no están calificados.

Supervisión financiera

La supervisión financiera de las cooperativas de ahorro y crédito es una actividad a la que muchos países no dan la importancia crucial que le corresponde. Con demasiada frecuencia a estas cooperativas se las considera instituciones de bienestar social y su supervisión no recibe alta prioridad. Tal vez las cooperativas de ahorro y crédito no representen una gran proporción de la masa de ahorros de un país, pero sí tienen en su poder los ahorros de muchas personas de bajos y medianos ingresos. Por esta razón la seguridad de estos fondos debería tener una prioridad más alta que la que le asignan los órganos gubernamentales responsables de garantizar la seguridad y la solidez de las instituciones financieras.

El tamaño pequeño y la ubicación geográfica a menudo remota de las cooperativas de ahorro y crédito hacen que su supervisión sea costosa para el Esta-

do. El hecho de ser cooperativas con grandes cantidades de votantes locales significa que las decisiones de supervisión con frecuencia dependen de consideraciones de política local en lugar de basarse en sólidos principios de gestión financiera. La función supervisora del gobierno a menudo es débil y la responsabilidad de la supervisión se suele dejar en manos del mismo organismo gubernamental que tiene a su cargo promover tales cooperativas.

Esta doble responsabilidad crea de inmediato un conflicto de intereses entre la promoción y la supervisión. Por lo general las aptitudes del personal de dicho organismo se inclinan mucho más hacia la promoción y el desarrollo que hacia la supervisión financiera. En una oficina que mide su éxito por la cantidad de cooperativas y socios de cooperativas que están registrados, el declarar que una entidad de ahorro y crédito se halla en problemas financieros es una medida que puede no recibir el apoyo ni el estímulo adecuados.

Un argumento que por lo común se esgrime con respecto a la supervisión es que las cooperativas de ahorro y crédito deberían ser supervisadas por los responsables de otros tipos de cooperativas (como las de producción o comercialización agropecuaria). El problema con esta idea es que las cooperativas de ahorro y crédito se asemejan mucho más a bancos que a otras cooperativas. Seguramente entonces estarían mucho mejor supervisadas por los que están capacitados para supervisar bancos y otras instituciones financieras, tarea que requiere habilidades técnicas especializadas para poder salvaguardar adecuadamente los ahorros de los socios.

Desafortunadamente, los organismos encargados de supervisar bancos y otras entidades financieras se muestran renuentes a asumir la responsabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito, entre otras razones por el tamaño pequeño y por la índole política de estas instituciones. No obstante, como mínimo, dichos organismos deberían designar la supervisión a la organización que ofrezca la mejor alternativa posible (tal vez la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito). El organismo supervisor debería establecer las políticas y los procedimientos que se habrán de seguir y realizar verificaciones al azar para cerciorarse de que el esquema de supervisión se aplique de forma apropiada.

Liquidez: servicios de ahorro frente a servicios de crédito

En las zonas rurales, los pequeños agricultores a menudo son más afectados por problemas de liquidez que de crédito. Después de la cosecha, la mayoría de los que no tienen acceso a una cuenta de ahorro mantienen su dinero debajo del colchón o compran animales de granja, joyas u otros artículos duraderos que pueden venderse cuando se necesita dinero en efectivo. Lamentablemente el dinero debajo del colchón es una tentación para aumentar el consumo, y su valor se deprecia con la inflación. Los animales de granja, las joyas u otros artículos

duraderos no siempre pueden convertirse fácilmente en efectivo y no es posible vender media vaca cuando se necesita sólo una pequeña cantidad de dinero.

El problema de liquidez del pequeño agricultor es lo que mantiene el negocio de los prestamistas rurales. Gran parte de la demanda percibida de crédito a la microempresa es un reflejo de este problema de liquidez. Pero el problema también puede aliviarse mediante el acceso a una cuenta de ahorros, en la cual pueda depositarse una parte del excedente de la cosecha para satisfacer las necesidades de liquidez a corto plazo. Es muy probable que una cooperativa de ahorro y crédito que ofreciera a sus socios solamente servicios de ahorros y luego colocara estos ahorros en bonos del gobierno, que son seguros, hallaría una gran demanda de sus servicios, en especial en las zonas rurales, donde el acceso a otras formas de servicios de ahorros es muy limitado.

PARTE


**REGULACION
Y SUPERVISION**

Página en blanco a propósito

Regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito

Jeffrey Poyo

Desde fines de los años ochenta, las autoridades monetarias y reguladoras de toda América Latina y el Caribe se han venido dedicando a un proceso de reforma financiera de amplio alcance destinado a mejorar la competitividad, la eficiencia, la seguridad y la solidez de sus sistemas bancarios nacionales. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y otros donantes, se han invertido considerables recursos en el fortalecimiento de los marcos jurídico y regulador, así como en los sistemas de supervisión bancaria.

Las políticas de represión financiera que se aplicaron en toda la región en los años setenta y ochenta, junto con la falta de un sistema eficaz de supervisión, llevaron al desarrollo de sistemas bancarios sumamente fragmentados e ineficientes, expuestos a repetidas crisis sistémicas. En muchos países, en un intento por eliminar esta fragmentación institucional ineficiente, el proceso de reforma financiera ha ido más allá de las instituciones bancarias tradicionales, alcanzando a financieras no reguladas y aun a casas de empeño. Sin embargo, en casi todos los casos estas reformas de "primera generación" han excluido al sector de las cooperativas de ahorro y crédito.

Recientemente, el fracaso de algunas cooperativas de ahorro y crédito grandes en varios países de América Latina ha despertado el interés de las autoridades de regulación bancaria y ha intensificado el debate público sobre el tema de la regulación de estas instituciones¹. Hacía mucho tiempo que se necesitaba este interés en la regulación prudencial y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito. Si bien estas intermediarias han estado presentes en los mercados financieros desde los años cincuenta, durante la mayor parte de este período han funcionado en un entorno de banca libre de hecho o de *laissez-faire*, sin reforma alguna de regulación o supervisión prudencial².

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen una modalidad de propiedad mutua y originalmente fueron concebidas como instituciones de beneficencia, sin fines de lucro, organizadas por medio de esfuerzos colectivos de los segmen-

¹ Entre los recientes fracasos figuran Costa Rica en 1988-89, Ecuador en 1995 y Colombia en 1997-98.

² Véase Dowd (1993), que contiene una buena reseña histórica de la experiencia mundial en materia de banca libre.

tos de ingresos medianos y más bajos de la población. El objetivo principal de establecer estas instituciones era proporcionar servicios financieros a una población tradicionalmente subatendida por los sistemas bancarios de los países de América Latina y el Caribe. Las cooperativas han desempeñado una función de particular importancia en los pequeños y poco activos mercados financieros rurales que existen en toda la región. Actualmente, la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito ofrecen un menú diversificado de productos y servicios que responden a las necesidades de las unidades familiares y empresas, actuando como intermediarias de recursos entre los ahorristas y prestatarios nacionales.

La capacidad de administrar o supervisar con eficacia cualquier intermediaria financiera requiere una clara comprensión de las principales fuentes de riesgo. Muchos de los riesgos inherentes a las transacciones que realizan estas intermediarias financieras son paralelos a los de una institución bancaria típica. Sin embargo, cuando se comparan con la institución bancaria típica de propiedad de accionistas, las cooperativas de ahorro y crédito requieren importantes ajustes en su regulación prudencial. Las cooperativas de ahorro y crédito tienen una estructura singular de propiedad y gobierno y ciertas características operativas especiales, como la concentración geográfica de sus carteras de préstamos y la índole de su clientela (pequeños y microempresarios).

En este capítulo se identifican y analizan algunas de las características distintivas de las cooperativas de ahorro y crédito como intermediarias financieras y se exploran algunas de las repercusiones que dichas características pueden tener en el diseño de un sistema regulador y supervisor adecuado. La primera sección proporciona información general de antecedentes sobre cooperativas de ahorro y crédito de toda la región. En la segunda se examina el marco jurídico y regulador actual dentro del cual funcionan las cooperativas de ahorro y crédito, recalcando los puntos débiles más importantes y demostrando la necesidad de realizar una reforma estructural. A continuación se identifican y analizan las diferencias más destacadas entre la cooperativa de ahorro y crédito y una institución bancaria privada típica, así como las repercusiones de dichas diferencias en el diseño de regulación prudencial para las cooperativas. En la cuarta sección se investigan cuestiones prácticas relacionadas con la incorporación de las cooperativas al sistema actual de supervisión bancaria, así como las posibles dificultades del proceso de transición. En la última sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

Antecedentes

Existe un acuerdo casi universal en cuanto a la necesidad de establecer regulación prudencial y supervisión externa para las intermediarias financieras como resultado tanto de las asimetrías de información (principalmente en lo que res-

pecta a los pequeños depositantes) como los peligros y el riesgo moral que se suscita con la provisión gubernamental de una red de protección implícita o explícita. Por lo general el público supone que, debido a que las autoridades gubernamentales han otorgado licencias que las habilitan y han delimitado el alcance y la índole de sus actividades, las instituciones financieras deben funcionar de manera segura (Rojas-Suárez 1997). Estos argumentos revisten particular pertinencia en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, cuya base de socios/clientes se concentra típicamente en los segmentos económicamente más vulnerables de la población. En el caso de que todos los demás aspectos sean iguales, esta población tiene menos capacidad que los segmentos más pudientes de la sociedad de supervisar con eficacia la solidez de una institución financiera particular y es más probable que la pérdida de sus ahorros tenga un mayor impacto en su bienestar.

La necesidad de contar con un sistema eficaz de supervisión externa adquiere importancia especial para las cooperativas de ahorro y crédito debido a la índole dual de los incentivos para la participación de sus socios (propietarios/clientes) y las repercusiones que ello conlleva para la gobernabilidad institucional y la gestión prudencial (Smith, Cargill y Meyer 1981; Benston 1986; Poyo 1986). Estos incentivos para la participación de propietarios/clientes en una cooperativa de ahorro y crédito no son homogéneos, como en el caso de una institución financiera de propiedad de accionistas. Los accionistas de una empresa están motivados principalmente por la rentabilidad de su inversión por medio del pago de dividendos y la apreciación del valor de mercado de sus acciones. Su participación en el gobierno de la institución está impulsada por este único incentivo. Por el contrario, los propietarios/clientes de una cooperativa de ahorro y crédito están motivados principalmente por el valor de los servicios que obtienen de su institución. Sus metas como propietarios y las políticas que desean que aplique la cooperativa pueden ser bastante diferentes y hasta contradictorias, dependiendo de si están motivados principalmente como deudores netos o como acreedores netos (depositantes) de la institución.

Se impone una importante nota de cautela. Hay que tener cuidado en colocar una fe indebida en la capacidad de un agente externo de supervisión de detectar debilidades estructurales y operativas en una intermediaria financiera, y de actuar de manera oportuna para corregirlas. En primer lugar, y lo que es más importante, una condición necesaria para la estabilidad de cualquier intermediaria financiera es la existencia de un conjunto de incentivos operativos externos e internos que sean congruentes con la gestión financiera prudente. La experiencia del sector de las cooperativas de ahorro y crédito de la región ilustra a las claras cómo la introducción de líneas de crédito dirigido y otras políticas y programas generados externamente (tanto por donantes como por el gobierno) son incompatibles con una buena gestión prudencial y, por lo tanto, han contri-

buido a socavar la estabilidad de las cooperativas. En estas condiciones, la existencia de supervisión externa por parte de las autoridades reguladoras gubernamentales no resulta suficiente. Además, debido a que las cooperativas de ahorro y crédito han funcionado sin supervisión prudencial durante casi toda su historia, la incorporación de la supervisión y el acceso de estas instituciones a la red de protección pública tienen el potencial de introducir graves problemas de riesgo moral. Es preciso reconocer y manejar con eficacia los riesgos inherentes a la transición hacia la plena integración al sistema financiero formal.

Si bien la participación de las cooperativas de ahorro y crédito en el sistema financiero nacional general es relativamente limitada si se mide según su porcentaje del total de ahorros o créditos, estas intermediarias financieras desempeñan una función especialmente importante en las comunidades rurales. Los costos de transacciones en los mercados financieros rurales son tan elevados que hacen que la compra-venta sea imposible mediante las estructuras institucionales tradicionales; como resultado de ello, en estos mercados la compra-venta por lo general se lleva a cabo mediante sistemas personalizados o informales que proporcionan contratos que se hacen cumplir por sí solos.

Las cooperativas de ahorro y crédito son un tipo de asociación institucionalizada de ahorro y crédito por rotación (ROSCA), que poseen claras ventajas de información cuando funcionan en los mercados rurales³. Debido a su estructura operativa de bajo costo, la cooperativa se adecua particularmente bien al suministro de servicios financieros en mercados poco activos, que por lo general carecen de los servicios bancarios más básicos. Pero a medida que estas intermediarias financieras se tornan muy grandes (llegando a veces a proporcionar servicios a miles de socios) o a operar en grandes centros urbanos con poblaciones sumamente móviles, sus ventajas de información se agotan rápidamente.

Durante los años sesenta y setenta, los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la región pasaron por un período de crecimiento inducido desde afuera, como resultado de los grandes programas de crédito agrícola subvencionados fomentados por donantes y gobiernos. Dichas cooperativas han sido objeto de programas de créditos sumamente subvencionados de donantes externos y de sus propios gobiernos por dos motivos. En primer lugar porque estas cooperativas poseen una buena imagen en un ámbito cultural que desconfía profundamente del banquero tradicional; segundo, porque estas cooperativas son más comunes en las zonas rurales (y, por lo tanto, más empobrecidas).

Hacia 1980, el sector de las cooperativas de ahorro y crédito había ingresado a un período de grave crisis y decadencia como resultado de la creciente

³ Véase Bouman (1989) que trata de las ROSCA.

morosidad de sus carteras de préstamos, lo cual se relacionaba directamente con estos programas externos de crédito dirigido. La inestabilidad macroeconómica que siguió durante la década de los ochenta debilitó aún más los balances de estas instituciones, a medida que las devaluaciones masivas causaban incumplimientos de pagos de préstamos internacionales y la creciente inflación interna hacía que las estructuras de tasas de interés se volvieran negativas en términos reales. El diseño de programas de crédito externo introdujo graves distorsiones a los incentivos dentro del sector de las cooperativas de ahorro y crédito. Como consecuencia, se desarrolló un segundo nivel sumamente disfuncional de sistemas federados de cooperativas de ahorro y crédito, basado en la intermediación de fuentes externas de crédito subvencionado. En muchos países, las burocracias arraigadas en estas instituciones de segundo piso han sido uno de los obstáculos a la reforma del sector de las cooperativas de ahorro y crédito.

La reducción de los programas de crédito externo subvencionado proveniente de donantes, que se inició a mediados de la década de los ochenta, permitió que las cooperativas de ahorro y crédito ganaran independencia financiera institucional con respecto al modelo de “desarrollo integrado” impulsado por el crédito. Estas cooperativas pudieron tornar su atención a la tarea de proporcionar servicios financieros eficientes a las poblaciones de las comunidades locales en las que operaban. Como resultado, en los últimos 10 a 12 años se ha registrado un vuelco considerable y un crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito que se han concentrado en los principios de intermediación financiera basada en el mercado y en la movilización de ahorros internos como fuente principal de recursos prestables. Sin embargo, este “éxito” destaca todavía más la urgente necesidad de integrar rápidamente a las cooperativas de ahorro y crédito a los sistemas jurídico, regulador y de supervisión que procuran proporcionar los elementos básicos de un marco institucional para asegurar un sistema financiero seguro y sólido.

Marco jurídico y regulatorio para las cooperativas de ahorro y crédito

En toda la región, las cooperativas de ahorro y crédito están constituidas y reguladas en el marco de leyes de cooperativas. En la mayoría de los casos estas leyes no han sido reformadas desde que fueron originalmente promulgadas a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta. En aquellos años tales leyes se proponían establecer un marco jurídico y regulador común para todos los tipos de empresas organizadas según una estructura de propiedad cooperativa. Hoy en día las empresas que caen bajo esta legislación se dedican a diversas actividades, como comercio mayorista, minorista (incluidos los supermercados), producción agrícola, transporte e intermediación financiera (cooperativas de ahorro y crédito). Las farmacias organizadas en forma de cooperativas han tenido que

ajustarse a las reglas sanitarias generales establecidas por el ministerio de salud, y las cooperativas de transporte, a las leyes de tránsito. No obstante, pese al hecho de que las cooperativas de ahorro y crédito son intermediarias financieras no bancarias, por lo general no se hallan sujetas a la regulación o supervisión prudencial de las superintendencias bancarias.

Como parte de los marcos jurídicos y regulatorios de las cooperativas que existen en toda la región, se han creado entidades gubernamentales de desarrollo de cooperativas para promover, organizar, constituir y supervisar todos los tipos de organizaciones cooperativas. En algunos países, estas entidades son sencillamente un departamento especializado del ministerio de trabajo, mientras que en otros son instituciones autónomas con representación directa de las cooperativas en sus consejos directivos. Además del hecho de que estas organizaciones tienen objetivos institucionales en conflicto (es decir, promoción y supervisión), reciben muy poco del presupuesto del gobierno y padecen graves déficit de fondos en relación con las tareas que les han asignado. Por lo tanto, en prácticamente ningún país de la región se puede depender de estas organizaciones para proporcionar aun la más básica información estadística sobre las cantidades de cooperativas y de sus socios, o el total de los recursos administrados por las instituciones cooperativas. Más aún, debido a sus objetivos institucionales en conflicto y a las capacidades altamente especializadas y técnicas que se requieren para la supervisión prudencial de la intermediación financiera, no se debería depender de estas instituciones para que lleven a cabo esta función de supervisión.

Por lo general los gobiernos de la región han tratado a las instituciones cooperativas, y en especial a las de ahorro y crédito, con un excesivo grado de indulgencia reguladora. El respaldo a estas intermediarias financieras lo han brindado por medio de entidades de desarrollo cooperativo y proyectos de desarrollo financiados con fondos internacionales, creando incentivos para que las poblaciones de bajos ingresos depositen sus ahorros en estas intermediarias financieras. Al mismo tiempo, la mayoría de los países han permitido que las cooperativas de ahorro y crédito funcionen prácticamente sin supervisión prudencial y fuera de la red de protección del gobierno. Implícito en esta política se encuentra el supuesto de que solamente las instituciones financieras de propiedad de accionistas deberían ceñirse a la regulación prudencial. Obviamente, un marco normativo de esta naturaleza pone en riesgo los ahorros de la parte más vulnerable de la población. De hecho, no hay ninguna razón para que a las cooperativas de ahorro y crédito no se les exija regirse por las mismas normas prudenciales que se imponen al resto de las intermediarias financieras.

En vista de la pequeña porción del mercado financiero nacional que poseen las cooperativas de ahorro y crédito y de los elevados costos de establecer y financiar estructuras de supervisión, es difícil pretender que los países establez-

can y mantengan una institución separada y especializada del sector público exclusivamente para la supervisión prudencial de las cooperativas de ahorro y crédito. Se necesitan inversiones considerables para contar con lo más avanzado en términos de sistemas de información y personal especializado altamente capacitado. Duplicar esta inversión para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito sería innecesariamente costoso e ineficaz, en especial por la magnitud relativamente pequeña del total de activos administrados por estas intermediarias financieras. Por último, la separación de las funciones de supervisión por tipo de institución socavaría las sinergias reguladoras inherentes que provenirían de tener todos los tipos de intermediarias financieras en el mismo sistema regulador y supervisor.

En los diez últimos años los mercados financieros de América Latina han pasado por un considerable proceso de reformas, las cuales se han concentrado en liberalizar las transacciones financieras, reformar los marcos jurídicos, modernizar la regulación prudencial, fortalecer la supervisión bancaria y aumentar la independencia de los bancos centrales (Westley 1995). El cierre definitivo o la reducción de tamaño de los bancos de desarrollo agrícola de propiedad del Estado ha sido otra de las importantes políticas que se implantaron como parte del proceso de reforma financiera. La disminución de la escala de estas instituciones o el cierre de las mismas, con sus amplias redes de sucursales en las zonas rurales, destaca aún más la necesidad de fortalecer los marcos jurídico y regulatorio y la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito debido a que se habrá de esperar que éstas desempeñen una función cada vez más importante en el suministro de servicios financieros en mercados rurales poco activos y con escasos servicios bancarios.

El fortalecimiento institucional de las superintendencias bancarias en toda la región, tarea difícil y que lleva mucho tiempo, ha sido uno de los componentes más importantes de estos esfuerzos de reforma financiera. Según Westley (1995), ocho de 26 países de la región aún no cuentan con "una ley bancaria o un conjunto de regulaciones modernas", y tan sólo aproximadamente la mitad de los países tienen sistemas de supervisión bancaria "razonablemente buenos". Gavin y Hausmann (1997, pág. 150) llegan a la siguiente conclusión:

Las limitaciones de los estados latinoamericanos revisten particular importancia exactamente en las áreas en las que más se necesita la acción eficaz del Estado para crear un sistema financiero sólido... En suma, hoy en día América Latina posee una desventaja comparativa en el suministro de los bienes públicos que se necesitan para un sistema financiero eficaz. El entorno macroeconómico inestable pone en peligro a las instituciones financieras cuyas transacciones se encuadran en gran medida dentro de las fronteras nacionales. Y las deficiencias en la estructura jurídica, regulatoria y de supervisión limitan el desarrollo de la intermediación financiera local por parte de las instituciones financieras nacionales y extranjeras.

Para justificar la exclusión de las cooperativas de ahorro y crédito del sistema de supervisión bancaria, se esgrimen tres argumentos. Primero, que las cooperativas de ahorro y crédito son organizaciones mutuales, manejadas y administradas por sus socios/propietarios y, por lo tanto, las asimetrías de información no constituyen problema. Segundo, que el sistema de supervisión bancaria carece de la capacidad institucional para fiscalizar a dichas cooperativas. Y tercero, que estas intermediarias financieras son pequeñas y, en consecuencia, no plantean una amenaza sistémica al sistema financiero en general. En muchos países, la activa oposición por parte del sector de las cooperativas de ahorro y crédito también ha servido de importante obstáculo a la integración de las cooperativas a la estructura de regulación bancaria. Por último, la negligencia reguladora por parte de las autoridades gubernamentales, que erróneamente creen que al someter a estas intermediarias financieras a supervisión externa en cierta medida se perjudicarán los intereses de la población de bajos ingresos, también explica esta exclusión.

En algunos países se hace una distinción entre las instituciones que solamente realizan transacciones con sus socios y las que operan con el público general, suponiendo básicamente que las asimetrías de información son menos problemáticas en el primer caso. Pero la experiencia ha demostrado que esto no es así. Precisamente debido a que estas intermediarias financieras se han especializado en atender a las necesidades financieras de un segmento del mercado compuesto por clientes de ingresos medianos y bajos, el principal argumento de proteger a los ahorristas pequeños y no informados, que sirve para justificar la necesidad de la regulación prudencial y la supervisión de las intermediarias financieras, reviste particular pertinencia en el caso de éstas últimas. Según Benston (1986, pág. 18), los argumentos que respaldan la supervisión externa de mutuales como las cooperativas de ahorro y crédito son todavía más firmes que para las instituciones bancarias de propiedad de accionistas:

Se adoptó la forma mutual para estas instituciones debido a que comenzaron como organizaciones de beneficencia o hermandades, sin fines de lucro... Pero a diferencia de la situación de las empresas de propiedad de accionistas, no está presente la supervisión por parte de los accionistas ni el mercado de valores. En consecuencia, en el caso de que una institución mutual funcione en forma ineficiente o fraudulenta, se hace necesario contar con una entidad gubernamental de supervisión para que acuda a proteger el patrimonio de los activos que, en efecto, pertenecen a la comunidad.

Por lo general los marcos jurídicos y los sistemas de supervisión prudencial de los bancos son débiles en toda la región y los sistemas financieros nacionales están dominados por bancos comerciales. Por lo tanto, las reformas financieras de primera generación de fines de los años ochenta y comienzos de

los noventa se concentraron en cuestiones de supervisión (y de otra índole) relacionadas con las grandes instituciones bancarias. Sin embargo, al ir obteniendo las autoridades reguladoras y de supervisión el control del sistema bancario formal, han comenzado a ampliar su alcance para abarcar instituciones como las cooperativas de ahorro y crédito, como parte de una ola de reformas de segunda generación⁴.

He sostenido que existe una gran necesidad de contar con supervisión externa del sector de las cooperativas de ahorro y crédito y que esta función la deben llevar a cabo las instituciones tradicionales de supervisión bancaria. Sin embargo, el diseño de sistemas eficaces de regulación y supervisión de estas cooperativas exige una buena comprensión de los intrincados detalles de sus incentivos internos y sus estructuras operativas, en especial en vista de la estructura de propiedad de base mutual que poseen. En la siguiente sección se destacan algunas de las importantes diferencias entre los bancos y las cooperativas de ahorro y crédito en cuanto a sus estructuras e incentivos, así como las repercusiones que estas diferencias tienen en el diseño de las regulaciones y la supervisión prudenciales.

Tipos de riesgos particulares de las cooperativas como intermediarias financieras

En vista de la índole altamente especializada de los conocimientos que se requieren para la supervisión de intermediarias financieras, las sinergias reguladoras que se mencionaron anteriormente y el hecho de que las cooperativas de ahorro y crédito movilizan depósitos provenientes principalmente de grandes cantidades de pequeños depositantes, es hora de incorporar el sector de las cooperativas de ahorro y crédito a la esfera de las superintendencias bancarias en toda la región. El éxito de la operación y la supervisión de estas intermediarias financieras depende de una clara comprensión y manejo de los riesgos inherentes a sus operaciones.

Cuando se comparan con la institución bancaria típica, las operaciones de la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito son sumamente sencillas y los supervisores bancarios con experiencia deberían tener poca dificultad en evaluar las características de riesgo de sus transacciones financieras. Sin embargo, las considerables diferencias en la estructura de propiedad y en la gobernabilidad de estas cooperativas ejercen importantes repercusiones en el diseño de las regulaciones prudenciales. Más específicamente, debido a su estructura de propiedad de base mutual, es importante entender lo que motiva a las personas a

⁴ En la actualidad, aproximadamente media docena de países de la región regulan y supervisan a las cooperativas de ahorro y crédito, o han iniciado el proceso de hacerlo.

asociarse a cooperativas de ahorro y crédito y participar en ellas, con el fin de elaborar regulaciones que sean compatibles con los incentivos y contribuyan a mejorar la gestión prudencial y, en consecuencia, a la estabilidad de estas cooperativas.

Si bien la regulación y supervisión externas pueden contribuir a mejorar la seguridad y la solidez de cualquier intermediaria financiera, a la larga es la estructura de los incentivos internos de los principales responsables de tomar decisiones (los consejos de administración y los gerentes) lo que determina la rentabilidad y la estabilidad financiera de la institución. Según North (1990, pág. 3), las instituciones son: "las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, las limitaciones elaboradas por seres humanos que dan forma a la interacción humana. En consecuencia, las instituciones estructuran los incentivos del intercambio humano, ya sea político, social o económico". Debido a que los socios de las cooperativas de ahorro y crédito son al mismo tiempo propietarios y clientes, sus incentivos como clientes se traducen directamente en las políticas y procedimientos operativos de la institución en su función de propietarios. Reviste especial importancia comprender la estructura de incentivos en el intercambio humano en una cooperativa de crédito, porque difiere en forma sustancial de la de un banco de propiedad de accionistas y afecta el gobierno de la institución.

Las cooperativas de ahorro y crédito de toda la región son intermediarias financieras diversificadas que proporcionan servicios a prácticamente todos los sectores de la economía local: el comercio, la agricultura, la industria y los servicios. Sus operaciones se concentran en los segmentos de la pequeña y la microempresa del mercado. Además, estas cooperativas son activas en la esfera de finanzas del consumidor y finanzas de la vivienda. En la mayoría de los casos financian sus operaciones con ahorros internos y, por consiguiente, se ven obligadas a competir con otras intermediarias financieras por los depósitos. Como resultado de ello, se enfrentan ante los mismos tipos de riesgos que todas las otras intermediarias financieras de propiedad de accionistas, como los siguientes.

- *Fraude y malversación.* Esta es una de las fuentes más importantes de fracaso de todos los tipos de intermediarias financieras. En vista del hecho de que la mayoría de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito han venido funcionando sin un marco regulatorio o supervisor, no sería de sorprender si se hallara que ello constituye un grave problema para este sector.
- *Riesgo de tasa de interés.* La gran mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito no son conscientes de lo expuesta que está su institución al riesgo de tasa de interés. Las instituciones que se dedican a movilizar en

forma agresiva dinero especulativo (depósitos a corto plazo que son sumamente sensibles a las tasas de interés, en su mayoría obtenidos de no socios) también son las que están expuestas a un riesgo mayor.

- *Especulación de valores.* Solamente algunas cooperativas de ahorro y crédito son lo suficientemente grandes como para invertir directamente en el mercado nacional de capital. Sin embargo, muchas de ellas mantienen una gran proporción de sus reservas líquidas en instituciones de segundo piso (federaciones de cooperativas de ahorro y crédito) que, en muchos casos, pueden carecer de la competencia técnica que se exige para administrar con eficacia sus inversiones de manera prudente.
- *Riesgo de tipo de cambio.* Dadas las transacciones que realizan la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito, es insignificante el riesgo de tipo de cambio al que están expuestas. Pueden darse importantes excepciones en economías dolarizadas, como la de Bolivia.
- *Riesgo dentro de compañías (o departamentos) relacionadas.* En este caso las cooperativas de fines múltiples, con departamentos de ahorro y crédito, constituyen uno de los riesgos más graves.
- *Riesgo de crédito.* Para su beneficio, las carteras de préstamos de muchas cooperativas de ahorro y crédito están sumamente diversificadas en diferentes sectores de la economía local. No obstante, es posible que las políticas y los procedimientos de gestión de préstamos de las cooperativas no contengan las salvaguardias necesarias para absorber los riesgos de crédito así como también es probable que los oficiales de crédito no tengan la capacitación necesaria. Otra importante fuente de riesgo de crédito es la falta de diversificación geográfica.
- *Riesgo de operaciones.* Los gastos administrativos de las cooperativas de ahorro y crédito son relativamente bajos cuando se los compara con otras intermediarias financieras similares, como las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, los bajos sueldos que pagan estas cooperativas han constituido un problema perenne, que con frecuencia lleva a un cambio excesivo de personal. Debido a una falta de normas prudenciales en la mayoría de los casos, los coeficientes de apalancamiento de estas cooperativas a menudo son excesivamente elevados, lo que las somete a un rápido deterioro de su rentabilidad en un repentino vuelco de la coyuntura económica.
- *Riesgo de liquidez.* La falta de idoneidad en la gestión de activos/pasivos, el procurar obtener dinero especulativo y un súbito deterioro en la calidad de sus carteras de préstamo han colocado a muchas cooperativas de ahorro y crédito en dificultades financieras. Otros tipos de intermediarias financieras han tenido experiencias similares.

- *Riesgo de regulación.* Durante la mayor parte de su historia, las cooperativas de ahorro y crédito de toda la región han operado sin regulación prudencial ni supervisión. Como resultado, no han estado sujetas al riesgo típico de regulación según se entiende en lo que se ha escrito sobre el tema⁵. Sin embargo, las cooperativas de ahorro y crédito han estado sujetas a riesgos considerables provenientes de la regulación económica por parte de los gobiernos y los donantes externos. Se ha usado a estas cooperativas para canalizar crédito subvencionado y para operar lo que de hecho son programas de bienestar social. Estos programas tienden a limitar la capacidad de las intermediarias financieras participantes de manejar efectivamente el riesgo de sus carteras de préstamo y, de este modo, los incentivos para que la gente se asocie a las cooperativas de ahorro y crédito y participe en ellas se han vuelto sumamente distorsionados. La regulación económica de este tipo socava la viabilidad financiera de las intermediarias participantes, introduciendo problemas muy graves de solvencia y sostenibilidad institucional. Tras la desastrosa experiencia que se ha tenido con estos programas y políticas en los años setenta y ochenta, su aplicación se ha restringido marcadamente, pero tras la recuperación de estas cooperativas en los años noventa, nuevamente están siendo consideradas como cauces para programas de crédito dirigido⁶.

En general los productos y servicios ofrecidos por las cooperativas de ahorro y crédito, aunque mucho más sencillos, son similares a los de las instituciones bancarias de propiedad de accionistas y por consiguiente el perfil de riesgo que presentan también es bastante similar. Por lo tanto, no es necesario que la gran mayoría de las regulaciones prudenciales difiera sustancialmente de las que se aplican a cualquier otra intermediaria financiera. No obstante, debido a su singular estructura de propiedad y a sus repercusiones en la gestión prudencial del riesgo, debería prestarse especial atención a las necesidades de suficiencia de capital.

⁵ El riesgo de regulación proviene de las autoridades reguladoras que imponen restricciones operativas, como limitaciones a la creación de sucursales o restricciones a productos y servicios, todo lo cual limita la capacidad de la intermediaria financiera de manejar su riesgo con eficacia.

⁶ La experiencia reciente de Colombia en materia de canalizar subsidios para la vivienda por medio de cooperativas de ahorro y crédito es otro ejemplo claro de cuán destructivo puede ser este tipo de regulación económica.

Suficiencia de capital

La suficiencia de capital constituye el requisito regulatorio más importante para la gestión eficaz del riesgo que asumen las intermediarias financieras. En realidad, toda la estructura lógica de la regulación prudencial concebida para la esfera bancaria supone la presencia de un grupo de propietarios, con considerables inversiones de capital individual, y un objetivo claro y homogéneo de aumentar al máximo la tasa de rentabilidad de sus inversiones, ajustada por riesgo. En toda región la estructura financiera de las cooperativas de ahorro y crédito incluye las aportaciones como un instrumento diferenciado separado de los depósitos (libretas de ahorro y depósitos a plazo fijo). Según la definición de aportaciones que figura en las leyes sobre cooperativas, las mismas constituyen el capital de riesgo de la institución y pueden retirarse solamente cuando el socio se aleja de la cooperativa. Si bien en la mayoría de los países se acostumbra distribuir dividendos sobre las aportaciones al final del ejercicio económico sobre la base de los excedentes de ese año, en algunos países en lugar de ello se paga una tasa de interés fija sobre este instrumento financiero.

La estructura de propiedad de base mutual de la cooperativa de ahorro y crédito significa que, según ha sido concebida, los socios tienen una relación dual con la institución, como propietarios y como clientes. Por consiguiente, los socios de estas cooperativas no tienen un objetivo único y homogéneo que procuran maximizar, como se puede suponer razonablemente en el caso de instituciones financieras de propiedad de accionistas. En realidad, los objetivos de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito pueden cambiar con el transcurso del tiempo como resultado de marcados cambios en sus transacciones financieras con la institución.

La mayoría de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito acuden a la institución con el fin de obtener acceso a servicios financieros eficientes y de precios competitivos, como depósitos y préstamos. En efecto, las aportaciones de las cooperativas sirven sencillamente como un depósito de compensación que se requiere para obtener acceso a un préstamo, lo cual sirve para aumentar la tasa de interés efectiva sobre los préstamos y para racionar la oferta disponible de crédito entre sus socios (Poyo 1986). La tasa de rentabilidad que los socios pueden obtener sobre sus cuentas de aportaciones, como propietarios de la cooperativa, nunca ha sido el factor que motiva a asociarse a la institución; es así que con certeza podemos hacer caso omiso a dicha rentabilidad. Por lo tanto, nos quedan los incentivos relacionados solamente con los servicios financieros: ahorros y préstamos.

Un factor que complica las cosas es el hecho de que los socios mismos tienen incentivos diversos para participar en la institución y sus objetivos pueden hallarse en conflicto, dependiendo de si son principalmente deudores netos

o ahorristas netos de la cooperativa (Smith, Cargill y Meyer 1981). Los socios motivados a asociarse para obtener servicios de depósitos se concentrarán en la seguridad de la institución, los servicios de depósito de precios competitivos (es decir, tasas de interés elevadas sobre los depósitos) y bajos costos de transacciones⁷. Es probable que estos socios apoyen inversiones que mejoren la infraestructura institucional, lo que incluye una mayor profesionalización de la administración. Los socios que son principalmente prestatarios netos favorecerán tasas más bajas de interés sobre los préstamos (y, por lo tanto, sobre los depósitos) y una actitud de benevolencia institucional con respecto a los cobros de los préstamos y la morosidad. Es probable que favorezcan el endeudamiento externo y no una movilización agresiva de depósitos y es menos probable que se preocupen por invertir en la profesionalización de la administración.

En la mayoría de los países el marco jurídico define el número mínimo de socios que se requieren para la creación de una cooperativa de ahorro y crédito (por lo general, 20) y un límite inferior muy pequeño sobre el valor total de sus aportaciones. Sin embargo, generalmente no estipula nada con respecto a la proporción de activos de riesgo que debe mantener como capital; por consiguiente, la institución no tiene ningún límite sobre su apalancamiento. Debido a que la demanda de aportaciones es inducida por la demanda de préstamos, existe una correlación directa entre el valor de las aportaciones y el tamaño de la cartera de préstamos⁸. Las aportaciones constituyen un depósito de compensación para los préstamos, en lugar de una inversión en el capital propio.

Los prestatarios netos no solamente han retirado sus aportaciones en forma de préstamo, sino que también han tomado en préstamo recursos de los ahorristas netos y otros acreedores de la institución. Como resultado, en una crisis financiera este "capital de riesgo" no está disponible; ya ha sido otorgado en préstamo a los prestatarios netos, quienes seguramente no amortizarán estos fondos si perciben que no podrán tomar préstamos nuevamente o retirar efectivamente estos fondos en una fecha futura. Por consiguiente, este capital de riesgo no proporciona protección eficaz a los socios que siguen siendo ahorristas netos de la institución ni a otros acreedores.

Dadas las definiciones y prácticas actuales en la mayoría de los países, no deberían incluirse las aportaciones de los socios en la definición del capital de la institución para fines de determinar los coeficientes de solvencia (suficiencia del capital). Para poder ser consideradas parte del capital de la institución financie-

⁷ En prácticamente ninguna de las cooperativas de ahorro y crédito de la región los depósitos están protegidos por seguros de depósito. La preocupación por la seguridad de la institución está directamente relacionada con la rentabilidad, la suficiencia del capital y la morosidad de los préstamos (incluida la baja tolerancia institucional a la morosidad de los préstamos).

⁸ Por lo general, las cooperativas de ahorro y crédito conceden préstamos cuyos montos se sitúan en una relación más o menos fija con el valor de las aportaciones del socio, como 2:1, 3:1, 5:1 ó 10:1.

ra, las aportaciones tendrían que cumplir tres condiciones. En primer lugar, deberían ser una fuente permanente de fondos; esta condición por lo general es violada debido a que la cooperativa de ahorro y crédito normalmente debe devolver sus aportaciones a todos los socios que se retiran de la institución. En segundo lugar, estos fondos tendrían que estar disponibles para absorber las pérdidas operativas, lo cual no puede ser el caso si los prestatarios netos retiran de hecho su inversión en la cooperativa al incurrir en morosidad sobre sus préstamos. En tercer lugar, estos fondos no pueden imponer requisitos obligatorios de servicio con respecto a la institución. Claro que esto no es lo que sucede en algunos países que han establecido la práctica de pagar intereses mensuales sobre estos fondos.

Entonces, las aportaciones de los socios tienen características de una inversión en el capital (en el sentido de que no pueden retirarse hasta que el socio se aleje de la cooperativa) y un pasivo (en el sentido de que pueden retirarse ya sea al alejarse de la cooperativa o al incurrir en morosidad con respecto a un préstamo). Por lo tanto, tal vez valga la pena considerar reformar la función de las aportaciones en una de estas dos direcciones: primero, las cuentas de aportaciones podrían fusionarse con las de libretas de ahorro, convirtiéndolas en pasivos claros y a corto plazo, o segundo, se podrían imponer restricciones a las cuentas de aportaciones de modo que se parezcan a las aportaciones de una institución típica de propiedad de accionistas.

La primera solución tiene por lo menos cuatro desventajas. Primero, aumenta los gastos por concepto de intereses en las cooperativas de ahorro y crédito en las que se habían pagado solamente dividendos sobre las aportaciones, aumentando el riesgo de insolvencia debido a que deben realizarse pagos de intereses, mientras que los pagos de dividendos eran optativos. Segundo, debido a que las aportaciones han sido un tipo de ahorro forzoso, la transferencia de estos saldos a una libreta de ahorros podría muy bien llevar al retiro de un volumen considerable de estos fondos, en especial si las preferencias de los socios por saldos de ahorros se hallan bien por debajo de los niveles que ahora poseen. Esto puede crear problemas de liquidez para las cooperativas, tanto en la transición como a plazo más largo debido a la pérdida de una base de fondos más estable y de largo plazo.

En tercer lugar, el capital de riesgo de la institución estará compuesto solamente por donaciones y utilidades no distribuidas. Como resultado de ello, los socios de la cooperativa ya no tendrán un instrumento de propiedad individual ni un interés financiero personal en la institución. Además, dicho capital institucional no contribuye a mejorar la gobernabilidad de estas instituciones de base mutual.

En cuarto lugar, si las aportaciones se eliminaran del capital, los coeficientes de solvencia de la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito disminu-

rían drásticamente y muchas de ellas se volverían insolventes. Los coeficientes de solvencia podrían fortalecerse solamente mediante un marcado aumento de rentabilidad y la retención de prácticamente todas las utilidades durante un período de tiempo considerable. La situación es todavía más grave si se considera que la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito no han acumulado suficientes reservas para deudas incobrables para compensar el verdadero nivel de riesgo de sus carteras de préstamo. En vista de estos problemas, la conversión de aportaciones en puros instrumentos de depósito no parece muy convincente.

A la inversa, la conversión de las aportaciones de las cooperativas de ahorro y crédito al verdadero capital de riesgo es una posibilidad mucho más interesante porque retiene la propiedad individual y fortalece la estructura de capital de la institución. Para que las aportaciones se incluyan en la definición de capital, ya no se puede permitir a las cooperativas de ahorro y crédito que reembolsen el valor de sus aportaciones a los socios que se retiran. En lugar de ello tendría que establecerse un mercado secundario en el cual las aportaciones de los socios que se retiran podrían venderse a nuevos socios que desean asociarse. La cooperativa no rescataría las aportaciones directamente sino que serviría como cauce para facilitar las transacciones entre los socios.

Con un sentido práctico, la bolsa de valores no puede determinar el precio de las aportaciones de las cooperativas de ahorro y crédito porque son pocas, si es que existen, las cooperativas que cotizarían en bolsa. Sin embargo, puede establecerse un valor en libros (valor neto de los activos) una vez que estas instituciones hayan cumplido con las normas prudenciales relacionadas con las provisiones adecuadas para préstamos incobrables, así como cualquier otra regulación pertinente. Con esto se aseguraría que las pérdidas o ganancias acumuladas se reflejen adecuadamente en el valor de las aportaciones de cada socio en la cooperativa, lo que no sucede ahora debido al uso de la paridad (precio original de compra) en lugar del valor neto de los activos en la valoración de las aportaciones.

Como paso inicial, se podría exigir a los auditores externos que determinen periódicamente el valor neto de los activos de cada cooperativa (tal vez anualmente, en vista de las consideraciones de costos) hasta que este cálculo pueda incorporarse a las prácticas ordinarias de declaración contable y financiera de las cooperativas de ahorro y crédito. A corto plazo, el problema obvio que esto plantearía sería la falta de continuidad en la fijación de precios, lo cual permitiría que las transacciones tuvieran lugar solamente una vez al año. Es probable que a corto plazo los socios continúen teniendo todos los incentivos para minimizar sus inversiones en aportaciones, por lo que es improbable que esto cree un obstáculo considerable.

No obstante, los beneficios radicarían en que las cooperativas de ahorro y crédito podrían incluir aportaciones como parte de su cuenta de capital, que-

dando las decisiones en materia de inversiones en aportaciones directamente afectadas por las ganancias o pérdidas de la institución. También se realizaría la propiedad individual de la institución y lo mismo debería ocurrir con las decisiones de participar activamente en su gobierno con el fin de resguardar a la institución y el valor de las propias aportaciones de cada socio.

En el marco de los arreglos institucionales que están en vigencia actualmente en América Latina, por lo general los depósitos de las cooperativas de ahorro y crédito no están cubiertos por un esquema de seguro de depósitos. Por lo tanto, son solamente los ahorristas netos de la cooperativa quienes tienen incentivos para supervisar la seguridad y la solidez de su institución. En vista de esta situación, la práctica cada vez más generalizada de permitir que las cooperativas de ahorro y crédito movilicen depósitos de personas que no son socios tiende a socavar la fuente principal de estabilidad de la institución. Si bien los depositantes que no son socios pueden tener algún incentivo de supervisar el desempeño de la institución, no pueden participar directamente en su gobierno por medio de las reuniones de accionistas ni tampoco pueden ejercer influencia efectiva en las políticas y procedimientos de la institución. Su única opción a la primera señal de dificultades es retirar sus depósitos.

Mi conclusión es que las aportaciones de las cooperativas de ahorro y crédito tendrían que convertirse en verdadero capital de riesgo y que todos los clientes de estas cooperativas deberían estar obligados a contribuir algo de este capital para ayudar a consolidar la institución y mejorar su gobierno. Probablemente habría que fijar el coeficiente mínimo de solvencia de capital a activos ponderados por riesgo en un nivel algo más elevado para las cooperativas de ahorro y crédito que para las instituciones bancarias comerciales plenamente diversificadas, en vista de la diversificación geográfica generalmente limitada de las carteras de préstamos de estas cooperativas y de su estructura de gobierno más problemática.

Otras regulaciones

Debido a sus características especiales de propiedad y operación, las cooperativas de ahorro y crédito requieren regulaciones prudenciales especiales o un tratamiento regulador diferente en varias esferas adicionales.

Requisitos de ingreso

Los muy mínimos requisitos de ingreso establecidos en la legislación actual de la mayoría de los países (por ejemplo, 20 personas de las cuales cada una aporta una pequeña cantidad de capital) han llevado a la proliferación de cooperativas de ahorro y crédito en toda la región. Como consecuencia de ello, el excesivo

número de cooperativas no pueden convertirse en intermediarias financieras competitivas debido a su falta de economías de escala y a la considerable concentración regional de sus carteras de préstamos. Las regulaciones deberían aumentar los requisitos de ingreso para la creación de nuevas cooperativas de ahorro y crédito y los gobiernos deberían aplicar procedimientos para una estrecha coordinación entre las entidades de desarrollo de cooperativas y las superintendencias bancarias.

Diversificación de la cartera

La diversificación geográfica limitada de sus carteras de préstamo también plantea un riesgo considerable de operación para las cooperativas de ahorro y crédito. Las normas prudenciales no sólo deberían abordar cuestiones relacionadas con la concentración de préstamos otorgados a particulares y grupos de particulares relacionados entre sí, sino que además tendrían que fomentar una mayor diversificación geográfica. Los requisitos de suficiencia de capital más elevados para instituciones más pequeñas con diversificación geográfica más limitada reconocerán efectivamente que estas instituciones son más riesgosas que una institución financiera bien diversificada. Tal vez esto proporcione los incentivos que se necesitan para una mayor consolidación institucional.

Cooperativas de propósitos múltiples

Toda la intermediación financiera que llevan a cabo las cooperativas debe restringirse a instituciones especializadas. Debería prohibirse la existencia de cooperativas de propósitos múltiples con un departamento de ahorro y crédito. En muchos países, los ahorros de los socios financian inversiones en empresas no financieras y no relacionadas, como farmacias, supermercados, producción agrícola y comercialización.

Otorgamiento de préstamos vinculados

Las normas prudenciales deberían prohibir el otorgamiento de préstamos a todos los directores y miembros de comités de cooperativas de ahorro y crédito y sus familiares mientras esas personas se hallan en el ejercicio de sus funciones⁹.

⁹ En la República Dominicana, entre las cooperativas afiliadas AIRAC, la federación de cooperativas de ahorro y crédito rurales, cualquier préstamo que solicite un miembro del consejo de administración o un empleado de la cooperativa individual se envía a la federación para su análisis y aprobación. Estos préstamos se registran en los libros de la federación y se administran y se cobran allí.

Riesgo de liquidez

Las cooperativas de ahorro y crédito se enfrentan ante graves riesgos de liquidez debido a que por lo general no se incluyen en el sector financiero regulado y, por lo tanto, no tienen acceso al mecanismo de prestamista de última instancia del banco central. En la mayoría de los países, los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito han creado fondos centralizados de liquidez precisamente para abordar este tipo de situación. Aunque funcionan bien en la mitigación de los problemas de liquidez estacional con que se enfrentan algunas instituciones, estos fondos con frecuencia han demostrado ser insuficientes para hacer frente a crisis sistémicas en los mercados financieros nacionales¹⁰.

Hasta que las cooperativas de ahorro y crédito se integren plenamente al sistema financiero formal y, en consecuencia, obtengan acceso al mecanismo de prestamista de última instancia del banco central, su riesgo de sufrir una crisis de liquidez y de que esto lleve a una crisis de solvencia es mayor que para un banco. Por lo tanto, la regulación prudencial debe estipular coeficientes más elevados de liquidez y de suficiencia de capital para las cooperativas de ahorro y crédito que para los bancos. La inmediata incorporación de las cooperativas de ahorro y crédito al mecanismo de prestamista de última instancia sin que las autoridades supervisoras hayan establecido los controles prudenciales necesarios podría introducir graves problemas de riesgo moral, razón por la cual debería evitarse.

Depósitos de no socios

Como resultado de su estructura particular de propiedad y de las repercusiones que esto tiene en la gestión prudencial de la institución, deberían prohibirse los depósitos de personas no asociadas. Habría que reducir los costos de transacciones relacionados con asociarse a una cooperativa de ahorro y crédito¹¹, pero se debería pedir a cada depositante, incluidos los no socios, que tome una decisión consciente de convertirse en propietarios de la empresa invirtiendo en sus aportaciones. Las

¹⁰ La experiencia de las cooperativas de ahorro y crédito de Costa Rica durante 1987–89 es un ejemplo ilustrativo. La crisis financiera que se inició entre las financieras no reguladas socavó rápidamente la estabilidad de las cooperativas. Sólo cuando esta crisis comenzó a sentirse en el sector de los bancos comerciales regulados las autoridades monetarias actuaron para poner freno a la crisis inyectando liquidez al sistema bancario.

¹¹ Tradicionalmente, en una cooperativa de ahorro y crédito, un miembro del consejo debe recomendar al miembro potencial, quien luego tiene que seguir una serie de cursos sobre la filosofía cooperativista a fin de cumplir los requisitos para ser socio. Esto impone considerables costos de transacción al proceso de afiliación sin que la institución reciba beneficio real alguno. Una vez que un socio solicita un préstamo, debería pasar por un proceso de selección pormenorizada, en lugar de seguir cursos sobre cooperativas.

transacciones con no socios hacen que se cuestione la noción entera de una estructura de propiedad mutual. Ese tipo de transacciones también socavan el elemento estabilizador más importante de la gestión prudencial de estas intermediarias, que es la vigilancia de los depositantes que son activos en la cooperativa y a quienes les preocupa la seguridad de sus ahorros.

Deuda externa

El nivel de endeudamiento externo (externo a los socios) de la cooperativa de ahorro y crédito debería limitarse estrictamente con el fin de evitar que estas intermediarias sean utilizadas como cauces para programas de crédito dirigido, como los programas de crédito agrícola del pasado o los programas de préstamos a la microempresa del presente. El endeudamiento externo tiende a reducir la presencia de ahorristas netos en la institución, lo que a su vez tiene una influencia negativa en la gobernabilidad prudencial. Dadas las características de las cooperativas de ahorro y crédito como organizaciones mutuales sin fines de lucro, dispersas ampliamente en el interior del país, existe un riesgo sustancial de que los gobiernos de la región, los bancos multilaterales de desarrollo y otros donantes se sientan inclinados a utilizar a estas instituciones como cauces para sus programas favoritos de crédito a la microempresa. El fortalecimiento institucional que estas instituciones han logrado en los diez últimos años podría verse socavado muy rápidamente si no se pone freno al endeudamiento externo.

Rotación

A veces se considera que el poco cambio de miembros que se registra en el consejo de administración y los equipos de gestión es señal de que existe un problema en la cooperativa de ahorro y crédito. Si bien éstas tienen alguna forma democrática de gobierno, ello no debería llevar a la conclusión de que la falta de un cambio frecuente de personas dirigentes sea señal de problemas en la institución. El conocimiento y la experiencia que se requieren para manejar con eficacia una intermediaria financiera son bastante extensos y es probable que los cambios frecuentes de miembros de consejos de administración o del equipo de gestión imponga graves costos a la institución en su eficiencia operativa y su rentabilidad. En realidad, las cooperativas de ahorro y crédito más exitosas han alcanzado un grado de estabilidad en sus consejos de administración y equipos de gestión. Sin embargo los socios en general necesitan un tipo de sistema de supervisión y evaluación, interna y externa, de la capacidad administrativa de los miembros de los consejos y los equipos de gestión para poder tomar decisiones bien fundadas en el sentido de seguir apoyándolos o procurar su eventual reemplazo. Es por ello que las regulaciones no deberían estipular una rotación

demasiado rápida de miembros de los consejos de administración sino que deberían aumentar la transparencia de las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito para poder facilitar la toma de decisiones bien fundamentadas de los socios.

Cuestiones prácticas sobre la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito

Si bien puede haber acuerdo en cuanto a la necesidad de establecer normas y supervisión prudenciales de las cooperativas de ahorro y crédito, se presentan dificultades prácticas que provienen de los elevados costos de la supervisión directa. Como ya se dijo, en la mayoría de los países los requisitos mínimos para el ingreso han llevado a una proliferación de cooperativas de ahorro y crédito; en algunos casos, la cantidad de estas cooperativas es muchas veces más grande que el número total de instituciones bancarias reguladas. En algunos países que han instituido la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito, la estrategia de la superintendencia ha sido supervisar directamente sólo a las cooperativas grandes, que se definen en términos de ciertos niveles mínimos de activos. Por cierto que este enfoque es práctico y hasta podría ser algo racional desde el punto de vista de los posibles problemas de información asimétrica¹².

No obstante, es probable que la supervisión selectiva coloque en riesgo a muchas instituciones —en especial las instituciones rurales pequeñas— debido a una desventaja competitiva. Siendo iguales todas las otras condiciones, los depositantes recurrirán a las instituciones que son supervisadas más que a las que no lo son. La supervisión proporciona una ventaja competitiva a una cooperativa de ahorro y crédito más grande y regulada para abrir una sucursal en un pueblo pequeño en competencia directa con otra cooperativa que no esté supervisada. La introducción de normas prudenciales y de requisitos de ingreso más estrictos, así como una creciente competencia en los mercados financieros nacionales, causará naturalmente la consolidación del sistema de cooperativas de ahorro y crédito, llevando a una reducción del número de instituciones en el mercado. Pero este proceso debe ser resultado del juego de las fuerzas de mercado ante un telón de fondo regulador imparcial y no debería ser conformado por una falta de neutralidad reguladora.

Para poder hacer frente a los sustanciales costos administrativos relacionados con la supervisión prudencial del sistema de cooperativas de ahorro y crédito, la superintendencia bancaria necesita utilizar sistemas adjuntos para la

¹² Las asimetrías de información pueden ser menos problemáticas en las cooperativas pequeñas que en las grandes debido al hecho de que en las primeras es más probable que los socios se conozcan entre sí y posean más información sobre su institución.

recolección de datos y la supervisión, cuando esto sea práctico. La delegación de algunas responsabilidades a organizaciones cooperativas privadas de segundo piso (por ejemplo, las federaciones nacionales de cooperativas de ahorro y crédito) así como también un uso más intensivo de firmas de auditoría externa ayudarán a reducir la carga administrativa en las superintendencias bancarias. Las organizaciones de segundo piso pueden desempeñar una importante función de apoyo, no solamente en la recolección y procesamiento inicial de información (siguiendo lineamientos estrictos establecidos por la superintendencia bancaria), sino también en el suministro de asistencia técnica a las cooperativas de ahorro y crédito en sus esfuerzos por cumplir con regulaciones prudenciales.

Con una mayor regulación de los procedimientos que se han de seguir y de la información que se ha de declarar en las auditorías externas (que por ley deben ser realizadas y pagadas por las instituciones individuales) se conseguirá un progreso importante hacia el mejoramiento de la supervisión prudencial sin imponer costos adicionales a la superintendencia bancaria. Por ejemplo, al extender el proceso de auditoría externa durante todo el año, con exámenes trimestrales parciales, se mejoraría la calidad de la información disponible a las autoridades de supervisión. Y al hacer pública esta información se contribuirá al fortalecimiento de la regulación basada en el mercado (Nicholl 1996).

En la mayoría de los países, las cooperativas de ahorro y crédito han venido operando sin forma alguna de regulación ni supervisión prudencial y aisladas de las redes de protección del sector público, como el mecanismo de prestamista de última instancia del banco central y el fondo de seguro de depósitos. Pese a ello, estas cooperativas han seguido creciendo, evitando en gran medida fracasos sistémicos, parcialmente en razón de la disciplina que impone la amenaza de los depositantes de las cooperativas de retirarse. Sin embargo, existe el peligro real de que una vez que se perciba que las cooperativas de ahorro y crédito están protegidas por algunas de estas redes de seguridad, se podrían introducir graves problemas de riesgo moral. Por lo tanto, la incorporación de cooperativas de ahorro y crédito al sistema de supervisión bancaria y su inclusión dentro de las redes de seguridad pública de que disponen otras intermedias financieras reguladas deben realizarse en momentos escogidos juiciosamente y con la secuencia apropiada. Aun su simple inclusión dentro del marco regulatorio puede darles a los administradores de cooperativas de ahorro y crédito la señal de que están protegidos de quiebra por las autoridades monetarias, lo cual aquéllos pueden interpretar como vía libre para ciertos comportamientos y préstamos riesgosos. Por el mismo motivo, incluir a las cooperativas de ahorro y crédito en un esquema de seguro de depósitos antes de que se hayan elaborado adecuadamente los controles prudenciales, podría tener repercusiones muy graves en la estabilidad financiera de todo el sistema de cooperativas de ahorro y crédito.

Es probable que el sistema de cooperativas de ahorro y crédito se enfrente ante obstáculos difíciles al tratar de cumplir con las regulaciones prudenciales y los requisitos de información que son parte del proceso de supervisión externa. Las cooperativas de ahorro y crédito tienen considerables debilidades no solamente en términos de su capacidad profesional, sino también en sus sistemas de información gerencial. Es probable que estas instituciones requieran una cantidad sustancial de apoyo técnico si se espera que satisfagan los requisitos de la superintendencia bancaria, en especial a corto plazo. A fin de ayudar a asegurar el cumplimiento de estos requisitos, las instituciones de segundo piso deberían invertir recursos en apoyar a sus cooperativas afiliadas en las esferas de sistemas de información gerencial, unificación de prácticas contables y capacitación a la administración y al personal. Los bancos multilaterales de desarrollo y otros donantes pueden desempeñar una función muy constructiva apoyando este proceso con recursos de asistencia técnica.

Conclusiones y recomendaciones

En América Latina el sector de cooperativas de ahorro y crédito ha venido operando en los mercados financieros nacionales por lo menos desde los años cincuenta prácticamente sin ningún sistema de regulación y supervisión prudenciales, en un real entorno de banca libre en la mayoría de los países. Si bien las autoridades monetarias de toda la región han dedicado esfuerzos a la reforma de los sistemas jurídico, regulatorio y supervisor de la industria bancaria, en la mayoría de los países el sector de cooperativas de ahorro y crédito ha sido excluido de este proceso.

Los problemas financieros de algunas de las cooperativas de ahorro y crédito más grandes en varios países de la región han intensificado el debate público sobre la supervisión prudencial de estas intermediarias financieras. El actual marco jurídico y regulatorio de las cooperativas de ahorro y crédito necesita una importante reforma. Además, la responsabilidad de la regulación y supervisión prudenciales debe ser transferida a la superintendencia bancaria por tres motivos. En primer lugar, la regulación y supervisión prudenciales exigen conocimientos sumamente técnicos. En segundo, las entidades de desarrollo cooperativo se enfrentan ante debilidades institucionales y conflictos de intereses al tratar de supervisar a las mismas instituciones que se supone han de promover. Y tercero, la consolidación de estas funciones dentro de una organización, como la superintendencia bancaria, generaría sinergias reguladoras y supervisoras positivas.

Con el fin de reducir los costos adicionales sustanciales que la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito podrían imponer a las superintendencias bancarias de la región, se podría introducir un mecanismo de delegación de las funciones concretas de exámenes en el terreno y recolección de datos (con los

incentivos y las sanciones institucionales pertinentes) y se podría depender en mayor medida de auditorías externas más detalladas. Todas las cooperativas de ahorro y crédito, independientemente de su tamaño, deberían incorporarse a este marco regulatorio debido a que la selección arbitraria por tamaño introduce serias distorsiones impuestas por el gobierno al mercado financiero, discriminando precisamente a las instituciones más pequeñas que operan en los mercados rurales pequeños que son los que más requieren servicios de supervisión.

Si bien la incorporación del sector de las cooperativas de ahorro y crédito al sistema de supervisión bancaria debería haber tenido lugar hace mucho tiempo, la transición hacia esta nueva estructura plantea riesgos. Estas cooperativas han venido funcionando sin forma alguna de regulación o supervisión gubernamental, por lo que la amenaza del retiro de los depositantes ha restringido que las gerencias y los consejos de administración asuman riesgos excesivos en sus actividades financieras. La supervisión formal de las cooperativas de ahorro y crédito y su incorporación a la red de protección del sector público (prestamista de última instancia, seguro de depósitos y mecanismos de rescate del gobierno) podrían llevar a hacer menos estricta la disciplina del mercado y producir serios problemas de riesgo moral. Las autoridades de supervisión deben ejercer sumo cuidado en lo que respecta al momento y la secuencia en que se realizarán estos cambios para poder reducir al mínimo dichos problemas de riesgo moral; por ejemplo, la supervisión formal debe estar razonablemente bien avanzada antes de que se otorgue acceso a la red de protección pública.

Las cooperativas de ahorro y crédito son intermediarias financieras de propósitos múltiples, que movilizan depósitos y utilizan estos recursos para financiar una cartera crediticia sumamente diversificada, que comprende préstamos a pequeñas y microempresas en prácticamente todos los sectores de la economía. Además, proporcionan financiamiento para el consumidor y para la vivienda a las unidades familiares de los mercados con los que trabajan. Si bien sus transacciones financieras son por lo general sencillas, la índole de las mismas es bastante similar a la de otras intermediarias financieras; por lo tanto, muchas de las regulaciones prudenciales también pueden ser similares. Sin embargo, las cooperativas de ahorro y crédito difieren considerablemente de los bancos en sus estructuras de propiedad y gobierno y en ciertas características operativas clave, como la mayor concentración geográfica de sus carteras de préstamos y la naturaleza de su clientela (que incluye a muchos pequeños y microempresarios), todo lo cual necesita regulaciones adicionales especiales o un tratamiento regulatorio diferente.

La principal distinción entre las cooperativas de ahorro y crédito y las intermediarias financieras propiedad de accionistas es la que se relaciona con los incentivos para la participación de los socios en el gobierno de cada tipo de institución. En el caso de estas cooperativas el factor que complica las cosas es

que los socios tienen diferentes incentivos para participar (lo que, en realidad, puede colocar a los socios en conflicto unos con otros), dependiendo de si son principalmente deudores netos o ahorristas netos.

El instrumento regulador más importante diseñado para limitar el exceso de riesgo que pueda asumir una intermediaria financiera es el requisito de suficiencia de capital. Si bien el marco jurídico de las cooperativas de ahorro y crédito define las aportaciones como capital de riesgo, las características de este instrumento y la práctica general requieren que las aportaciones se consideren un pasivo. La política recomendada para las autoridades reguladoras sería hacer que este instrumento se adecue a la definición de verdadero capital de riesgo. La institución fijaría el precio de las aportaciones según el valor neto de sus activos y las mismas se comerciarían exclusivamente en un mercado secundario y no ser la misma cooperativa de ahorro y crédito la que las recompre directamente. Con esta práctica se fortalecería la estructura de capital de estas instituciones y se contribuiría a mejorar los incentivos para que los socios en general participen activamente en el gobierno de la institución. Habría que prohibir que las cooperativas de ahorro y crédito movilicen depósitos de no socios, porque esta práctica tiende a socavar el mecanismo más eficaz para promover una mayor supervisión de la cooperativa por parte de los socios y mejorar su gobierno. Por último, probablemente se deberían fijar en un nivel un poco más elevado los coeficientes mínimos de solvencia de capital a activos ponderados por riesgo para las cooperativas de ahorro y crédito que para las instituciones bancarias comerciales plenamente diversificadas.

Debido a su estructura de gastos fijos bajos y su acceso a información local, las cooperativas de ahorro y crédito son especialmente bien adecuadas para proporcionar servicios financieros en los poco activos mercados que existen en las zonas rurales de los países en desarrollo. Esta función se está volviendo cada vez más importante debido a que en varios países de la región los bancos de desarrollo agrícola del sector público han sido cerrados o reducidos en tamaño. Dado el rápido crecimiento que ha registrado el sector de las cooperativas de ahorro y crédito en los últimos años, es perentorio que las autoridades reguladoras vuelquen su atención a incorporar a estas intermediarias a la estructura existente de supervisión bancaria.

El mejor desempeño del sector de las cooperativas de crédito es un resultado positivo de haberse vuelto al mercado interno, cambio que se produjo como reacción al fracaso de los programas de crédito subvencionado y dirigido de los años setenta y ochenta. Al mismo tiempo, el éxito relativo que han tenido estas cooperativas compitiendo en los mercados financieros internos las coloca en mayor riesgo de ser utilizadas para canalizar nuevos programas de crédito, que ahora se dirigen al sector de la microempresa. Los grandes volúmenes de crédito externo que fluyen de gobiernos, bancos multilaterales de desarrollo y otros

donantes pueden fácilmente desbaratar la estructura idiosincrática de gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito. Los gobiernos nacionales y los donantes tienen importantes oportunidades de participar en el fortalecimiento del sector de cooperativas de ahorro y crédito. En este sentido, reviste importancia primordial el suministro de asistencia técnica especializada y capacitación a las superintendencias y a las cooperativas durante el proceso de transición hacia la completa integración de las cooperativas de ahorro y crédito en la estructura de supervisión.

REFERENCIAS

- Benston, George J. 1986. *Perspectives on Safe & Sound Banking: Past, Present and Future*. Estudio encomendado por la American Bankers' Association. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Bouman, F. J. A. 1989. *Small, Short and Unsecured: Informal Rural Finance in India*. Oxford: Oxford University Press.
- Dowd, Kevin. 1993. *Laissez-Faire Banking*. London: Routledge.
- Gavin, Michael y Ricardo Hausmann. 1997. "Make or Buy? Approaches to Financial Market Integration". En Liliana Rojas-Suárez, editora, *Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nicholl, Peter. 1996. "Market Based Regulation", documento inédito presentado ante la Conferencia sobre Prevención de Crisis Bancarias en América Latina, Banco Mundial, Washington, D.C., abril.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Poyo, Jeffrey. 1986. "Development without Dependency: Financial Repression and Deposit Mobilization among the Rural Credit Unions in Honduras," tesis doctoral inédita, Syracuse, New York: Syracuse University.
- Rojas-Suárez, Liliana, ed. 1997. *Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Smith, Donald J., Thomas F. Cargill y Robert Meyer. 1981. "Credit Unions: An Economic Theory of Credit Unions", *The Journal of Finance* 36(2): 519-28.
- Westley, Glenn. 1995. "Financial Reform in Latin America: Where Have We Been, Where Are We Going"? Oficina del Economista Principal, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Página en blanco a propósito

La experiencia de Bolivia en la regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito

Jacques Trigo

En Bolivia, mediante la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1958 se crearon las cooperativas de ahorro y crédito como una respuesta a las necesidades de servicios crediticios, sustentándose en la disciplina del ahorro y en la cooperación mutua de sectores de la población con difícil acceso a servicios bancarios tradicionales de ahorro y crédito. Desde su inicio, la base de estas entidades estuvo conformada principalmente por los sectores medios y bajos de la población urbana y rural, constituidos por empleados asalariados, comerciantes, pequeños industriales y productores, artesanos, microempresarios y otros.

Con el tiempo, las cooperativas ampliaron sus instrumentos de captación de recursos y se convirtieron en verdaderas entidades de ahorro y crédito, ofreciendo a sus clientes diferentes modalidades de depósito, tales como cuentas de ahorro y depósitos a plazo fijo. Debido al grado de desarrollo alcanzado por algunas de estas entidades, cuyos volúmenes de operación prácticamente las convierten en “pequeños bancos”, la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488 del 14 de abril de 1993 incorporó a las cooperativas de ahorro y crédito como entidades financieras completas con todos los derechos y obligaciones propios de las entidades que realizan la intermediación financiera de los recursos de la colectividad, tipificándolas dentro del grupo de entidades financieras no bancarias. La medida tuvo la finalidad de mantener el desenvolvimiento sostenido y orgánico de las operaciones de estas entidades.

Antes de que se promulgase la Ley No. 1488, las cooperativas de ahorro y crédito llevaban a cabo sus actividades de acuerdo a la Ley General de Sociedades Cooperativas. No obstante, en la supervisión de su funcionamiento como entidades de intermediación financiera se presentaron vacíos o aspectos que no estaban lo suficientemente especificados, lo cual generó la necesidad de dictar normas y reglamentos para proteger la solidez y solvencia de estas entidades y lograr que atrajesen el interés de diversas fuentes de financiamiento, incluidas las estatales, con las cuales podrían incrementar la oferta de servicios crediticios para su clientela destinataria.

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), con el objeto de poder controlar y supervisar de manera adecuada el sistema cooperativo, trabajó en la reglamentación de la constitución y el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, bajo el concepto de que aquellas cooperativas que sustentan sus operaciones en la captación de recursos en forma de ahorro, depósitos a plazo o cualquier otra modalidad de captación remunerada con una tasa de interés o un rendimiento fijo, deben ser objeto de normas prudenciales, control y fiscalización. El marco normativo que contempla estos objetivos fue aprobado mediante el Decreto Supremo 24439 del 13 de diciembre de 1996, así como la reglamentación relacionada con la constitución y el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito.

Las cooperativas de ahorro y crédito en el sistema bancario boliviano

En 1993 la SBEF y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, realizaron un censo del sector cooperativo de ahorro y crédito. Este estudio reveló que en diciembre de 1992 existían en Bolivia alrededor de 202 cooperativas activas, con un volumen de operaciones equivalente a unos US\$250 millones. Dicho monto representa aproximadamente el 4% de los activos totales del sistema financiero hasta el 31 de diciembre de 1997 (cuadro 8.1).

La mayor parte de las 202 cooperativas efectúan operaciones de ahorro y crédito sólo con sus socios, están localizadas en el sector rural y brindan servicios crediticios a sectores de la población que no cuentan con los servicios tradicionales de intermediación de recursos que ofrecen las entidades bancarias. De las 202 cooperativas de ahorro y crédito, 17 notifican actualmente sus estados

Cuadro 8.1. Número de entidades y volumen de activos del sistema financiero de Bolivia, 1997

Indicador	Bancos	Mutuales	Cooperativas de ahorro y crédito	Fondos financieros privados	Total
<i>Entidades</i>					
Número	12	13	202	4	231
Porcentaje del total del sistema financiero	5	6	87	2	100
<i>Activos</i>					
Millones de US\$	4.867	427	250	136	5.680
Porcentaje del total del sistema financiero	86	8	4	2	100

Nota: Todas las cifras son al 31 de diciembre de 1997, salvo las de las cooperativas de ahorro y crédito, que son al 31 de diciembre de 1992.

Cuadro 8.2. Estratificación de la cartera de créditos en Bolivia, 1997

Monto del préstamo e indicador	Bancos	Mutuales	Cooperativas de ahorro y crédito	Fondos financieros privados
<i>Préstamos hasta US\$10.000</i>				
Valor				
Total (millones de US\$)	409	90	133	115
Porcentaje	10	31	73	91
Número				
Total	196.978	24.131	57.700	123.827
Porcentaje	87	75	95	100
<i>Préstamos de más de US\$10.000</i>				
Valor				
Total (millones de US\$)	3.751	197	49	11
Porcentaje	90	69	27	9
Número				
Total	30.420	8.064	2.775	497
Porcentaje	13	25	5	0,4
<i>Total de préstamos</i>				
Valor				
Total (millones de US\$)	4.160	287	181	126
Porcentaje	100	100	100	100
Número				
Total	227.398	32.195	60.475	124.324
Porcentaje	100	100	100	100

Nota: Todas las cifras son al 31 de diciembre de 1997.

financieros a la SBEF. De éstas, tres cuentan actualmente con licencia de funcionamiento.

El cincuenta por ciento de los préstamos otorgados por el sector cooperativo de ahorro y crédito se destina a financiar pequeños negocios (comercio y producción), mientras que algo más de una tercera parte se orienta a resolver problemas habitacionales y el resto, a financiar créditos de consumo. Los créditos otorgados por el sector cooperativo suelen ubicarse entre US\$1.000 y US\$10.000; los créditos más grandes raras veces pasan de US\$50.000, aun en las cooperativas de mayor tamaño.

En el cuadro 8.2 se presenta la estratificación de la cartera de las cooperativas de ahorro y crédito, así como la de los bancos, mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, y fondos financieros privados. La cartera de los bancos y de las mutuales está dirigida mayoritariamente a créditos mayores de US\$10.000 (90% y 69%, respectivamente). En cambio, el 73% de la cartera del sector cooperativo corresponde a créditos menores de US\$10.000.

Las características del crédito bancario marcadas por la concentración en pocos prestatarios —el 90% de todos los créditos se destina al 13% de los prestatarios (cuadro 8.2)— determinan un elevado nivel de riesgo de insolvencia. En cambio, dado que las cooperativas de ahorro y crédito muestran una mayor cobertura en cuanto al número de prestatarios que atienden —5% de los prestatarios obtienen sólo el 27% del crédito total—, mantienen una mayor diversificación de riesgos y tienen un menor nivel de riesgo de insolvencia por concentración.

Con el tiempo, las cooperativas ampliaron sus instrumentos de captación de recursos y se convirtieron en verdaderas entidades de ahorro y crédito, ofreciendo a sus clientes diferentes modalidades de depósito, tales como cuentas de ahorro y depósitos a plazo fijo. El cuadro 8.3 muestra el desarrollo alcanzado por el sistema cooperativo de ahorro y crédito en relación con el sector bancario. El sistema cooperativo de ahorro y crédito ha tenido un notable desarrollo en relación con el crecimiento reflejado por el sistema bancario, si se considera que el volumen de sus activos ha aumentado al 155% en 1993-1997 y el del sistema bancario, 49%. Estas cifras corroboran la importancia que tiene el sector cooperativo de ahorro y crédito en el sistema de intermediación financiera y la necesidad de generar un marco regulador que posibilite su funcionamiento y competitividad en el sistema, bajo normas uniformes.

La supervisión y regulación de las cooperativas de ahorro y crédito

Durante mucho tiempo, las cooperativas de ahorro y crédito desarrollaron sus actividades institucionales de acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas al margen de la Ley del Banco Central de Bolivia. La primera regula las actividades del sector cooperativo general, en tanto que esta última regula las actividades de todos los intermediarios financieros, y busca mantener su solidez a fin de cautelar los depósitos y ahorros que administran. En este marco, son objeto de supervisión las cooperativas que financian sus actividades de crédito con la captación habitual de recursos en forma de depósitos de ahorro, depósitos a plazo, o cualquier modalidad de captación remunerada a una tasa de interés fija o variable.

Las cooperativas de ahorro y crédito que operan con depósitos y otros pasivos y desempeñan un papel importante como fuentes de recursos para sectores de la población sin acceso a servicios bancarios formales, han tenido un amplio desarrollo en América Latina durante la última década, aprovechando el potencial del mercado. Esto se debió a la existencia de un amplio sector de la población que carecía de acceso a los servicios de la banca comercial y otras fuentes tradicionales de crédito. Sin embargo, en muchos países el crecimiento de estas entidades se acompañó de poca o ninguna regulación y supervisión de

Cuadro 8.3. Evolución de las cooperativas de ahorro y crédito y del sistema bancario nacional en Bolivia, 1993-1997

Indicador	1993	1994	1995	1996	1997	Crecimiento total 1993-97 (porcentaje)
<i>Cooperativas de ahorro y crédito</i>						
Activo (millones de US\$)	90,6	124,4	126,7	175,3	231,3	155
Cartera (millones de US\$)	62,4	92,4	98,6	148,9	181,1	190
Mora/cartera bruta (porcentaje)	18,1	9,8	13	9,6	8,12	-55
Gastos administrativos/activos (porcentaje)	5,4	6,3	7,4	6,8	6,2	15
Resultados/patrimonio (porcentaje)	0,8	-1,6	0,7	5,8	10,5	1.213
<i>Sistema bancario nacional</i>						
Activo (millones de US\$)	3.275	3.402	3.842	4.444	4.867	49
Cartera (millones de US\$)	2.404	2.568	2.820	2.972	3.376	40
Mora/cartera bruta (porcentaje)	6,2	3,6	6,2	4,8	4,46	-28
Gastos administrativos/activos (porcentaje)	3,5	3,1	3,6	3,5	3,6	3
Resultados/patrimonio (porcentaje)	11,9	14,3	2,3	12	10,3	-13

sus operaciones, incurriendo algunas cooperativas en situaciones extremas que dieron lugar a su desaparición (118 entidades en el caso de Bolivia) o ulterior liquidación.

Ante el desarrollo del sistema cooperativo de ahorro y crédito, el marco reglamentario, aprobado con Decreto Supremo 24439 del 13 de diciembre de 1996, se creó con dos objetivos. El primer objetivo es fortalecer las cooperativas de ahorro y crédito mediante una serie de mecanismos que promuevan su solvencia, liquidez y administración prudente. El segundo es delimitar el ámbito de los organismos estatales de promoción, regulación y control de los sectores cooperativo y financiero

El Decreto Supremo 24439 promueve una mayor participación del sector cooperativo, precisando y diferenciando dos clases de sociedades cooperativas que prestan servicio crediticio. También busca armonizar jurídicamente las cooperativas de ahorro y crédito, según lo previsto en la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley del Banco Central de Bolivia, la Ley de Bancos y Entidades Financieras, y el Decreto Supremo 24436, que crea el Fondo de Fortalecimiento del Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito.

El Decreto Supremo 24436 distingue dos tipos de cooperativas. Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas son sociedades constituidas al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas. Su único objeto es fomentar el ahorro y otorgar a sus socios recursos financieros en calidad de préstamos, mediante la captación habitual de dinero por cualquier modalidad de captación de depósitos. Por consiguiente, sus actividades están regidas por la legislación del sector financiero. Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas son sociedades constituidas al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas. No efectúan captaciones de depósitos bajo ninguna modalidad; realizan operaciones de crédito sólo para sus socios.

Esta clasificación tiene por objeto lograr una adecuada armonización y demarcación de competencias, como la que existe entre el Banco Central de Bolivia (BCB) y la SBEF, los órganos rectores del sistema financiero, y el Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), el órgano rector de las actividades del sector cooperativo no financiero. El objeto es lograr que cada uno de ellos opere, separada pero armónicamente, produzca, ejerza y controle las normas, administración y operación del sistema cooperativo de ahorro y crédito. Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas se regirán por las normas de operación y control que establecerá INALCO, que para su elaboración mantendrá como referencia las normas establecidas por el Banco Central de Bolivia y la SBEF para las cooperativas de ahorro y crédito abiertas. La supervisión de estas últimas queda a cargo de la SBEF.

Constitución

Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, al incorporarse como miembros del sistema financiero, tienen la obligación de sujetar sus operaciones y actividades a las disposiciones contenidas en la Ley de Bancos y Entidades Financieras, la Ley del Banco Central de Bolivia y otras disposiciones conexas. Estas cooperativas se constituyen de acuerdo a la Ley General de Sociedades Cooperativas, previa opinión favorable de la SBEF, y necesitan una licencia de funcionamiento emitida por esta entidad. Para poder emitir una opinión favorable, la SBEF debe realizar estudios pertinentes sobre la factibilidad operacional futura de la cooperativa y la solvencia, antecedentes e idoneidad de los socios fundadores y futuros administradores. Por añadidura, la licencia de funcionamiento está sujeta al cumplimiento de lo establecido por la Ley de Bancos y Entidades Financieras en los Artículos 15 y 16 sobre los requisitos técnicos y legales mínimos que una entidad debe cumplir para obtener licencia de funcionamiento. Es requisito presentar la documentación personal de los miembros de los consejos de administración y vigilancia y del personal administrativo de una cooperativa, con el fin de determinar su idoneidad y ética profesional y personal. También se exige

elaborar y presentar manuales operativos internos para el funcionamiento de la entidad y contar con el capital mínimo pagado para la constitución de cada entidad.

Capital mínimo

El establecimiento de un capital mínimo para las cooperativas de ahorro y crédito abiertas concilia dos objetivos. El primero es que el capital debe ser lo suficientemente grande para garantizar que la entidad posea los recursos propios necesarios para operar de manera eficiente teniendo en cuenta los servicios que desea ofrecer, el volumen de negocios previsto, los gastos de administración y costos infraestructurales y las necesidades de capital de trabajo. El segundo objetivo es que debe promover un mercado competitivo adecuado y libre de prácticas oligopólicas.

Bajo tales premisas se han reducido los requisitos de capital mínimos y los límites crediticios, medidas que garantizan que las cooperativas de ahorro y crédito puedan seguir atendiendo a sus segmentos de mercado, y se han limitado las operaciones activas y pasivas que estas cooperativas pueden realizar. Al reglamentarse la constitución del capital mínimo también se tuvo en cuenta que las cantidades límite deben ser constantes en términos reales, para lo cual se fijaron montos indexados, de tal manera que se mantengan permanentemente actualizados.

En función de los conceptos descritos anteriormente se fijaron cuatro categorías para el capital mínimo que deberán tener las cooperativas de ahorro y crédito que desean obtener la licencia de funcionamiento que otorga la SBEF:

- Categoría 1: 150.000 derechos especiales de giro
- Categoría 2: 250.000 derechos especiales de giro
- Categoría 3: 630.000 derechos especiales de giro
- Categoría 4: 5.500.000 derechos especiales de giro

El capital constituido en las categorías 1 y 2 faculta a las cooperativas de estas categorías para realizar operaciones de intermediación financiera básicas, de captación y colocación de recursos principalmente, con las limitaciones establecidas en la Ley de Bancos y Entidades Financieras con respecto a los siguientes puntos:

- Operaciones crediticias no mayores del 20% del patrimonio neto.
- Inversiones en activos fijos y otras sociedades no superiores a una vez el patrimonio de la entidad.
- Ausencia de créditos vinculados con la sociedad cooperativa.

- Mantenimiento en todo momento de la suficiencia patrimonial exigida en relación con sus activos ponderados en función de sus riesgos.

Con respecto a la categoría 3, el capital mínimo requerido es el exigido para la constitución de un fondo financiero privado (FFP). Por lo tanto, las cooperativas ubicadas en esta categoría pueden realizar las mismas operaciones que un FFP, excepto las de arrendamiento financiero y operaciones de cartera y descuento de documentos con entidades financieras del exterior. A diferencia de las que pertenecen a las categorías 1 y 2 citadas anteriormente, las cooperativas en esta categoría pueden realizar las siguientes operaciones adicionales:

- Emitir y colocar obligaciones convertibles o no en certificados de aportación.
- Contraer créditos y obligaciones con entidades financieras del exterior.
- Contraer créditos y obligaciones con el Banco Central de Bolivia.
- Descontar documentos de obligaciones de comercio cuyo vencimiento no sea mayor de un año, a fin de instrumentar sus operaciones de crédito.
- Otorgar boletas de garantía (recibos de bodegas) correspondiente a los bienes muebles de los cuales la cooperativa puede o no tomar posesión.

El nivel de capital de la categoría 4, equivalente al capital mínimo exigido para establecer una entidad bancaria, faculta a la cooperativa a realizar operaciones de intermediación financiera, incluidas las de cuentas corrientes, con autorización previa de la SBEF.

En el cuadro 8A se presenta una descripción detallada de las operaciones que pueden realizar las cooperativas de ahorro y crédito.

Fortalecimiento y estabilización del capital

Uno de los objetivos principales de la normativa es fortalecer e incrementar la base de capital de las cooperativas de ahorro y crédito. Teniendo en cuenta que el capital social siempre ha sido variable, los mecanismos reguladores y estatutarios descritos a continuación se han adoptado a fin de fomentar, sin violar los principios cooperativos básicos, la estabilidad de los aportes mediante reglas que establecen condiciones y circunstancias en las cuales se difiere la devolución de aportes al capital social.

Adhesión y retiro

El marco regulador para cooperativas de ahorro y crédito abiertas mantiene los principios de libre adhesión y retiro voluntario que han inspirado al movimien-

to cooperativo desde sus inicios, pero sujeta a ciertas restricciones requeridas por la actividad financiera y a los recaudos previstos por la legislación cooperativa, con el objeto de disminuir la constante variabilidad de los capitales sociales en las cooperativas. Para cumplir este propósito se establece la obligación de redimir los certificados de aportación a solicitud de los socios, tras aviso previo de 90 días, con dos excepciones. La primera excepción se aplica en caso de que se deje al descubierto cualquiera de los límites técnicos comprendidos en la Ley de Bancos y Entidades Financieras y en otras normas complementarias. Estos límites son principalmente un coeficiente de adecuación patrimonial menor del requerido por el Decreto Supremo 24439 para la categoría que corresponda y la existencia de pérdidas corrientes o acumuladas. La segunda excepción se aplica si el total de los certificados de aportación se reduce a menos del 90% del saldo existente al iniciarse el ejercicio fiscal correspondiente. Esta restricción pretende estabilizar el patrimonio de la cooperativa a fin de proteger los intereses de los depositantes.

Distribución de excedentes

A fin de fomentar la capitalización de las cooperativas de ahorro y crédito mediante la captación de mayores aportes y no sólo a través de la reserva institucional, la distribución de los excedentes de percepción se dispone en función del monto y la permanencia de los certificados de aportación que posee cada socio. De esta manera el certificado se convierte en un instrumento de inversión remunerado a una tasa de rendimiento previsiblemente superior a la que generan los propios depósitos de ahorro y plazo y deja de ser una contribución obligatoria que no representa ningún incentivo ni ganancia.

Estas medidas, orientadas a lograr que el capital social de las cooperativas tenga mayor permanencia, establecen tres restricciones para la distribución de excedentes en efectivo. En primer lugar, es preciso contar con un informe de auditoría externa independiente sin salvedades. Segundo, no debe haber pérdidas acumuladas. Tercero, no debe dejarse al descubierto ninguno de los límites técnicos y legales establecidos por la Ley de Bancos y Entidades Financieras, la Ley del Banco Central de Bolivia y otras disposiciones.

Requisitos patrimoniales

El marco normativo creado para reglamentar el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas establece requisitos patrimoniales distintos con objeto de fijar los capitales necesarios en función de la cobertura del riesgo crediticio de los activos. Estos requisitos están orientados a limitar la capacidad de endeudamiento en relación con el capital mínimo constituido en las categorías citadas, de acuerdo con el siguiente esquema:

Categoría 1. Relación entre el patrimonio neto y los activos ponderados en función de sus riesgos de por lo menos 20%

Categoría 2. Relación entre el patrimonio neto y los activos ponderados en función de sus riesgos de por lo menos 15%

Categorías 3 y 4. Relación entre el patrimonio neto y los activos ponderados en función de sus riesgos de por lo menos 10%

Administración

Las disposiciones relacionadas con la administración de las cooperativas están orientadas a lograr el sano desarrollo del sistema cooperativo de ahorro y crédito boliviano, tomando en cuenta los siguientes principios básicos, que han sido adoptados con muy buenos resultados en la administración de los sistemas cooperativos de varios países.

- *Autoayuda cooperativa:* Personas que están en condiciones similares se agrupan y juntan ellos mismos los medios financieros necesarios para el funcionamiento de la cooperativa, dispuestos a asumir la responsabilidad mutuamente. Ello elimina las desventajas de la competencia.
- *Autoadministración:* Los socios mismos ponen orden en las relaciones internas de su cooperativa, de tal manera que la estructura interna de la misma no esté sometida a la influencia indebida de terceros. Los socios deciden sobre los consejos de la cooperativa. Tienen, además, funciones ejecutivas y de control y deciden las actividades de su común empresa cooperativa, observándose el principio de un voto por cada individuo.
- *Autorresponsabilidad:* Los socios de una cooperativa son los responsables de la existencia y el mantenimiento de su empresa cooperativa y para ello asumen la responsabilidad hacia afuera. Es una responsabilidad común y solidaria que crea confianza en otras organizaciones del sistema económico.

La normativa tiene por objeto difundir el principio de la identidad del socio como propietario y cliente en las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, noción que explica la naturaleza dual de una cooperativa. Por una parte, la cooperativa debe considerarse una empresa en sus relaciones económicas; por otra, los miembros son, como grupo social, una asociación de personas. Estos dos aspectos se vinculan entre sí y se condicionan mutuamente.

En función de los factores descritos, la disposición en torno a la administración de las cooperativas de ahorro y crédito está orientada a reglamentar la conformación y las funciones de los consejos de administración y vigilancia, con el fin de establecer lineamientos que refuercen los canales de administración, los

niveles de decisión y los controles internos. También se orienta a reglamentar las actividades de los auditores internos en estas cooperativas. Dicha disposición permite que la SBEF ejerza medidas preventivas para el control de la administración de toda cooperativa de ahorro y crédito abierta, ya que sus estatutos deberán orientarse a realizar las operaciones y negocios dentro de los cánones que exige la prudencia en la intermediación financiera. Por ende, permite la adopción inmediata de las medidas correctoras que resulten necesarias.

Límites de crédito

Tanto para las cooperativas de ahorro y crédito abiertas como para las cerradas, se ha considerado conveniente imponer los límites técnicos aplicables a entidades especializadas en la concesión de créditos pequeños. En primer lugar, no deberán conceder ni mantener saldos crediticios con un prestatario o grupo prestatario por más de 3% del patrimonio neto de la cooperativa. Segundo, todos los créditos otorgados a un prestatario o grupo prestatario cuyos saldos sean superiores al 1% del patrimonio neto de la cooperativa deberán estar debidamente garantizados. Tercero, no deberán mantener cuentas de depósitos en cualquier entidad de intermediación financiera por una suma que exceda el 20% del patrimonio neto de la cooperativa. Estas medidas de control técnico buscan diversificar el riesgo que corren las cooperativas en función de sus operaciones y las obligan a exigir mejores garantías para otorgar los créditos más grandes.

Límite del endeudamiento con entidades financieras del Estado

El límite del endeudamiento con entidades o fondos financieros del Estado, o ambos, para que una cooperativa de ahorro y crédito abierta pueda constituirse como intermediaria crediticia se fija en un tercio (1/3) de los activos totales de la cooperativa. Ello constituye una medida de prudencia que evita la concentración de las obligaciones de la cooperativa provenientes del sector estatal y una polarización que desvirtúe la finalidad del sistema cooperativo de ahorro y crédito. También conlleva a que la cooperativa promueva la explotación de diferentes mercados y fuentes para obtener los recursos que serán intermediados.

Certificados de aportación en garantía de créditos

Se prohíbe recibir en garantía de créditos los certificados de aportación de las cooperativas de ahorro y crédito, ya que de permitirse esta práctica, podría constituir una forma de descapitalizar a la cooperativa mediante créditos incobrables. El patrimonio se constituye en garantía global para todos los depositantes y acreedores y no en una garantía individual para los socios.

Transparencia de las operaciones

Las normas de control que emite la SBEF para fomentar la transparencia de la información pública en las cooperativas de ahorro y crédito abiertas son similares a las que se aplican al resto de las entidades de intermediación financiera. Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas deberán tener a disposición de sus socios información oportuna y suficiente sobre los créditos y las inversiones que realiza la cooperativa, para así poder ejercer el grado de control que los socios consideren pertinente.

Fusión y transformación

La normativa comprende la posibilidad de que dos o más cooperativas se fusionen con el objeto de alcanzar los límites patrimoniales exigidos para obtener una licencia de funcionamiento como cooperativa de ahorro y crédito abierta. En este caso la fusión debe estar autorizada por la SBEF después de analizar la viabilidad de esta operación y el margen de protección para los depositantes y el público en general. Asimismo establece la posibilidad de que una cooperativa de ahorro y crédito abierta pueda transformarse en otra entidad de intermediación financiera o ascender a una categoría superior dentro de las cuatro categorías establecidas en función de los capitales mínimos para cooperativas de ahorro y crédito abiertas, previa autorización de la SBEF.

Bajo este marco una cooperativa de ahorro y crédito cerrada también puede transformarse en una abierta, previa autorización de la SBEF, una vez que se han verificado la integración del capital mínimo y la individualización del derecho propietario.

Disolución voluntaria

Al igual que la transformación y fusión, la disolución voluntaria de una cooperativa de ahorro y crédito abierta debe ser autorizada por la SBEF a fin de proteger los intereses de los depositantes y del sistema de intermediación financiera en su conjunto, asegurándose previamente que la cooperativa tiene activos suficientes para responder por los pasivos. También se consigna la metodología que se ha de seguir para la administración de la disolución voluntaria.

Regulación y liquidación forzosa

Las normas de regulación que se han establecido obligan a las cooperativas de ahorro y crédito abiertas a adoptar las medidas de seguridad financiera que satisfagan a los depositantes y cautelen el sistema de intermediación financiera en

su conjunto. En caso de que estas medidas fallen, la SBEF tiene que intervenir en la cooperativa de acuerdo a lo establecido en la Ley de Bancos y Entidades Financieras, con dos propósitos. El primero de ellos es regularizar las actividades financieras de la cooperativa para que vuelva a operar normalmente. En segundo lugar, de no obtener la normalización esperada, debe proceder a una ordenada liquidación forzosa de sus operaciones conforme a la ley y con el menor efecto negativo posible para el sistema de intermediación financiera en su conjunto.

Se han determinado los procedimientos que deben seguirse cuando se pasa a la fase de la liquidación forzosa, en la cual a la SBEF le corresponde ejercer el papel ejecutante, aplicando las normas contenidas en la Ley de Bancos y Entidades Financieras. La SBEF lleva a cabo todo el proceso hasta la extinción de la cooperativa de ahorro y crédito declarada insolvente.

Proceso de adecuación estatutaria

Las cooperativas de ahorro y crédito deben adecuar su estatuto a las normas que rigen la vida institucional en sus diversos aspectos: los organizativos, administrativos, operativos y de gestión, las interrelaciones entre los socios, e incluso su disolución y extinción.

Con la finalidad de facilitar y brindar los medios que permitan llevar a cabo de forma dinámica y con el menor margen de error la adecuación del estatuto, la SBEF ha elaborado y puesto en vigencia un Modelo de Estatuto de Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas en el que se incluye la normativa que deben observar dichas sociedades. Este modelo se ha elaborado según la Ley General de Sociedades Cooperativas, la Ley de Bancos y Entidades Financieras, la Ley del Banco Central de Bolivia, la Ley de Pensiones y el Decreto Supremo 24439. En función de estas leyes, el estatuto modelo comprende disposiciones a los siguientes efectos:

- Define las cooperativas de ahorro y crédito abiertas como entidades financieras no bancarias, de carácter especializado u objeto único, que actúan de intermediarias entre los recursos de sus socios, el público, el Estado y las entidades financieras. Están constituidas bajo el régimen de responsabilidad limitada.
- Define la posición jerárquica que ocupa el consejo de administración como órgano directivo y ejecutivo de los planes y normas generales acordados por la asamblea general y como ente encargado de la administración y representación de la sociedad.
- Establece el número máximo (7) y mínimo (3) de miembros que conforman el consejo de administración, los cuales son fijados por los propios socios de la cooperativa y sus respectivos estatutos.

- Establece prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades para los miembros de los órganos de gobierno de las cooperativas.
- Reconoce las funciones y atribuciones de diversa índole de los miembros del consejo de administración, que se clasifican en directivas, normativas, administrativas y de control. La función directiva se ocupa de cumplir y hacer cumplir las normas legales y reglamentarias, fijar políticas y aprobar planes y programas de administración y operación. La función normativa comprende dictar los reglamentos que se requieran conforme al estatuto y a los acuerdos adoptados por la asamblea general, aprobar tasas de interés activas y pasivas y aprobar el reglamento de afiliación. La función administrativa abarca aprobar presupuestos anuales, otorgar poderes específicos a los gerentes, convocar a la asamblea general y a elecciones cuando corresponda, nombrar y remover al gerente, conformar y disolver comités y comisiones específicas y aprobar la participación de la cooperativa en organismos de integración y en otras instituciones afines. La función de control consiste en aprobar en primera instancia los estados financieros y la memoria anual elaborados por la gerencia con el respectivo informe de auditoría externa y evaluar mensualmente la ejecución presupuestaria y la situación financiera de la cooperativa.
- Establece la responsabilidad solidaria de los miembros del consejo de administración en relación con los bienes de la cooperativa; la veracidad de la información que se suministre a las autoridades; la existencia y el contenido de los libros de actas y de contabilidad (para efectos de control interno), y la corrección oportuna de las irregularidades detectadas por las autoridades u órganos de control y fiscalización.
- Define el consejo de vigilancia como ente encargado de controlar y supervisar el buen funcionamiento y la administración de la cooperativa, señalándole facultades específicas y determinando sus responsabilidades en caso de incumplimiento o negligencia.
- Establece el número de miembros titulares (3) y suplentes (2) del consejo de vigilancia elegidos por la asamblea general de acuerdo a normas legales y estatutarias.
- Define las atribuciones y funciones del consejo de vigilancia, resumidas en las operaciones de fiscalización y vigilancia del consejo de administración y de la gerencia. Una de las responsabilidades importantes del consejo de administración es proponer a la asamblea general la terna de auditores internos.
- Consigue que las cooperativas cuenten con un auditor interno o una unidad de auditoría interna según las necesidades impuestas por el volumen y la complejidad de sus operaciones y disponer todo lo necesario para que dicha auditoría interna pueda cumplir cabalmente y sin restricciones su importante labor.

Proceso de adecuación a la reglamentación vigente

La SBEF dictó disposiciones orientadas a lograr que las cooperativas de ahorro y crédito en actual funcionamiento se adecuen al Decreto Supremo 24439 en el tiempo especificado y en la medida en que puedan hacerlo. Esto permitió dar un período de acondicionamiento y reprogramación antes de la obtención de una licencia de funcionamiento, procurando que ello no se constituya en un obstáculo insalvable para aquellas cooperativas que, aun a muy pequeña escala, estén participando con razonable seguridad y eficiencia en la actividad de intermediación financiera.

El proceso de adecuar las cooperativas de ahorro y crédito al Decreto Supremo 24439 fue reglamentado por la SBEF mediante las dos resoluciones siguientes. La Resolución SB/31/97 del 14 de abril de 1997 se refiere al funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, y la Resolución SB/32/97 del 14 de abril de 1997 está relacionada con los requisitos técnicos y legales que deben cumplir estas cooperativas para obtener la licencia de funcionamiento que concede la SBEF.

El proceso de adecuar las cooperativas de ahorro y crédito al marco normativo para que operen como entidades de intermediación financiera comprende cuatro etapas. En la primera etapa se da instrucción al sistema cooperativo de ahorro y crédito de manifestar su decisión de operar como cooperativas de ahorro y crédito abiertas o cerradas. En la segunda etapa tiene lugar la recepción y evaluación de solicitudes y conformación de grupos prioritarios. En la tercera se realiza el seguimiento y la inspección, y en la cuarta se otorga la licencia de funcionamiento.

Como resultado de la instrucción publicada por la SBEF e INALCO, se cuenta con 65 cooperativas de ahorro y crédito urbanas y rurales que declararon su intención de adecuarse al Decreto Supremo 24439 y de realizar operaciones de intermediación financiera con una licencia de funcionamiento de la SBEF (véase el cuadro 8.4). Al mismo tiempo, en el INALCO se presentaron 42 cooperativas de ahorro y crédito para adecuarse al Decreto Supremo 24439 y operar como cooperativas cerradas, tal como se indica en el cuadro 8.5.

Entre las 65 cooperativas de ahorro y crédito que solicitaron la licencia de funcionamiento de la SBEF, 18 remiten actualmente información a esta entidad. Estas cooperativas cuentan con el capital mínimo requerido por el Decreto Supremo 24439 y presentan una mayor capacidad patrimonial para desarrollarse dentro del sistema de intermediación financiera. El resto de las cooperativas de ahorro y crédito que iniciaron el trámite para obtener la licencia de funcionamiento de la SBEF se encuentran en la etapa de adecuación con miras a integrar el capital mínimo, para lo cual tienen dos opciones.

Cuadro 8.4. Depósitos de las cooperativas de ahorro y crédito que declararon su intención de obtener una licencia de funcionamiento, Bolivia, 1997
(miles de US\$)

Cooperativa	Depósitos	Cooperativa	Depósitos
1. Jesús Nazareno	35.501	34. San Bartolomé	649
2. San Martín de Porres	21.851	35. Litoral	616
3. Nuestra Señora de Fátima	18.047	36. San Joaquín, Ltda.	595
4. Loyola, Ltda.	7.693	37. Santísima Trinidad, Ltda.	574
5. Hospicio, Ltda.	6.558	38. San Francisco Solano	494
6. San Luis	5.421	39. San José Bermejo	457
7. La Merced	4.723	40. Caranavi, Ltda.	437
8. Pío X, Ltda.	3.746	41. Churquí	426
9. San Pedro, Ltda.	3.625	42. Magisterio Rural	403
10. Catedral	3.354	43. San Pedro de Aiquile, Ltda.	396
11. San Pedro Multiactiva, Ltda.	3.030	44. Tacuypaj, Ltda.	360
12. Jisuno	3.027	45. La Trinidad	357
13. Trapetrol	2.704	46. Occibol	289
14. El Alto	2.527	47. Vinto, Ltda.	271
15. Chorolque	2.503	48. San Carlos Borromeo, Ltda.	264
16. Mons. Félix Gainza	2.357	49. Paulo Sexto, Ltda.	262
17. Montero	2.272	50. Sarco, Ltda.	261
18. Incahuassi, Ltda.	2.076	51. 2 de Junio Abasto	225
19. Quillacollo, Ltda.	1.984	52. Cantera, Ltda.	219
20. San Gerardo, Ltda.	1.873	53. Coofracruz	210
21. Financiacoop	1.623	54. El Buen Samaritano	203
22. Educadores Gran Chaco	1.578	55. Vía y Obras, Ltda.	190
23. Nuestra Señora de la Asunción	1.570	56. María Auxiliadora, Ltda.	189
24. San Gabriel	1.545	57. Los Remedios, Ltda.	188
25. Cristo Rey, Ltda.	1.491	58. Madre y Maestra	165
26. San Mateo	1.417	59. Concordia, Ltda.	102
27. San Roque	1.340	60. Aspipac, Ltda.	97
28. Catedral	931	61. Probol, Ltda.	9
29. San José de Punata, Ltda.	869	62. Finandia	4
30. Comarapa	793	63. Vivienda Bermejo	0
31. Empetrol, Ltda.	789	64. Unión Fátima, Ltda.	0
32. San Antonio, Ltda.	758	65. El Progreso	0
33. Trinidad	758	Total	159.246

Nota: Las 65 cooperativas de ahorro y crédito que figuran en la lista declararon su intención de obtener una licencia de funcionamiento de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

La primera opción es acceder a los recursos del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF). Este Fondo, según establece el Decreto Supremo 24436 del 13 de diciembre de 1996, capta recursos que se utilizan para fortalecer las cuentas de capital de las cooperativas de ahorro y crédito y de otras instituciones financieras del sector privado. El

Cuadro 8.5. Cooperativas de ahorro y crédito que declararon su intención de operar como cooperativas cerradas, Bolivia, 1997

1. San Francisco Borja	22. La Paceaña
2. Cofan	23. San Andrés
3. Magisterio Rural Cinti	24. San Antonio Orkojahuirá
4. Magisterio Rural Sucre	25. San Miguel
5. San Francisco	26. Santa Lucía
6. San Lázaro	27. Santiago de Coripata
7. San Miguel	28. Santiago de Munaypata
8. Senac	29. Superbancos
9. Trabaj. de Soc. Industrial del Sur	30. U. Stgo. de Machaca Usama
10. A.P.L. Produc. de Leche	31. Agua de Castilla
11. Cacef	32. Eucaliptus
12. El Piñal	33. Senac
13. Parroquia Santa Ana	34. San Martín
14. San Francisco de Asís	35. 18 de Julio
15. Teléfonos Automáticos	36. Cordepo
16. Alianza y Progreso	37. 16 de Julio
17. Avance	38. La Santa Cruz
18. Central	39. Padre Fortunato
19. Cobee	40. San José
20. Empleados de Comibol	41. Trapetrol Oriente
21. Huayna	42. Ingenio Azucarero Bermejo "Caciab"

Nota: Las 42 cooperativas de ahorro y crédito que figuran en la lista declararon al Instituto Nacional de Cooperativas su intención de operar como cooperativas cerradas.

Fondo ha consignado US\$30 millones para el sistema de cooperativas de ahorro y crédito y aprueba operaciones para el fortalecimiento de estas sociedades con tasas de interés bajas y a plazos largos. Las cooperativas pueden tener acceso a estos recursos previa presentación y aprobación de un plan de fortalecimiento patrimonial que refleje el destino de los recursos y la proyección de la situación financiera de la entidad a un plazo no menor de tres años, en función de lo cual se determinará la viabilidad de la entidad como intermediaria de recursos financieros.

La segunda opción es fusionarse con otras cooperativas de ahorro y crédito. Este proceso está comprendido en el marco normativo de adecuación de las cooperativas de ahorro y crédito y se puede dar de dos maneras. La integración implica la creación de una nueva sociedad y la desaparición de las que la integran. La incorporación implica la absorción de una cooperativa de ahorro y crédito por otra, adaptando la personería jurídica de la entidad absorbente. Bajo esta modalidad se absorben todos los pasivos y activos.

Conclusiones

Las reformas económicas que se vienen implementando en América Latina han subrayado la necesidad de mantener mercados financieros estables que permitan asignar los recursos disponibles de una manera segura y eficiente. El papel del Estado en este contexto abarca cuatro aspectos:

- Resaltar la responsabilidad primaria de los administradores.
- Propugnar condiciones para el manejo prudente de los recursos.
- Evitar crisis individuales o sistémicas.
- Contar con entes supervisores dotados de capacidad técnica y amplias facultades.

Evitar crisis individuales o del sistema, en los últimos años, ha trascendido el ámbito de supervisión que tradicionalmente estaba circunscrito al sector bancario, para abarcar otros sectores y actividades que han exigido una mayor atención del Estado, como sucedió con el sistema cooperativo de ahorro y crédito en Bolivia. Se han tenido que afrontar crisis de diversa magnitud, como consecuencia de irregularidades en las actividades de captación habitual de recursos del público. Por tal motivo y con el objeto de incorporar dentro del ámbito de la supervisión a las cooperativas de ahorro y crédito que desempeñan un papel importante dentro del sistema de intermediación financiera, se ha elaborado el marco normativo de su constitución y funcionamiento, señalando los requisitos que deben cumplir para ello.

Cuadro 8A. Operaciones permitidas por categoría de cooperativa de ahorro y crédito abierta

Operaciones^a	Categorías 1 y 2	Categoría 3^b	Categoría 4
<i>Pasivas</i>			
Recibir depósitos en cuentas de ahorro y a plazo y en cuentas corrientes	Sólo cuentas de ahorro y a plazo	Sólo cuentas de ahorro y a plazo	Cuentas corrientes con autorización de la SBEF
Emitir y colocar acciones de nueva emisión para aumento de capital			X
Emitir y colocar cédulas hipotecarias			X
Emitir y colocar bonos bancarios convertibles o no en acciones ordinarias		X	X
Contraer obligaciones subordinadas	X	X	X
Contraer créditos u obligaciones con el Banco Central de Bolivia		X	X
Contraer créditos u obligaciones con entidades financieras del país y del exterior	Sólo con entidades financieras del país	X	X
Aceptar letras giradas a plazo contra sí mismas, cuyos vencimientos no excedan de 180 días contados desde la fecha de aceptación y que provengan de operaciones de comercio exterior, internas o externas, de bienes y/o servicios			X
Emitir cheques de viajero y tarjetas de crédito			

(continúa)

Cuadro 8A. Operaciones permitidas (continuación)

Operaciones^a	Categorías 1 y 2	Categoría 3^b	Categoría 4
<i>Activas</i>	X	X	X
Otorgar créditos y efectuar préstamos a corto, mediano y largo plazo, con garantías personales, hipotecarias, prendarias o combinadas			
Descontar y/o negociar títulos valores u otros documentos de obligaciones de comercio, cuyo vencimiento no exceda de un año		Descontar documentos de obligaciones de comercio, cuyo vencimiento no exceda de un año, para instrumentar sus operaciones de crédito	X
Otorgar avales, fianzas y otras garantías		Otorgar boletas de garantía	X
Abrir, avisar, confirmar y negociar cartas de crédito, a la vista o a plazo			Sólo con entidades del país
Recibir letras de cambio u otros efectos en cobranza, así como efectuar operaciones de cobranza, pagos y transferencias	Excepto pagos y transferencias	Excepto pagos y transferencias	X
Realizar giros y emitir órdenes de pago exigibles en el país o en el extranjero	Sólo en el país	Sólo en el país	Sólo con entidades del país
Realizar operaciones de cambio y compraventa de divisas para sus propias operaciones	X	X	X

(continúa)

Cuadro 8A. Operaciones permitidas (continuación)

Operaciones*	Categorías 1 y 2		Categoría 3^b	Categoría 4
Comprar, conservar y vender por cuenta propia valores registrados en la Comisión Nacional de Valores	CDs de entidades financieras del país, títulos del BCB y letras del Tesoro General de la Nación		CDs de entidades financieras del país, títulos del BCB y letras del Tesoro General de la Nación	X
Comprar, conservar y vender por cuenta propia documentos representativos de obligaciones cotizadas en bolsa, emitidas por entidades financieras				X
Comprar y vender por cuenta propia documentos mercantiles				X
Actuar como intermediario por cuenta de sus clientes en la suscripción, colocación y compraventa de títulos valores, previa consignación de fondos				X
Alquilar cajas de seguridad				X
Ejercer comisiones de fianza y operaciones de fideicomiso				X
Adquirir bienes inmuebles para utilizarlos en actividades propias del giro	X	X		X
Operar con tarjetas de crédito y cheques de viajero				
Celebrar contratos de arrendamiento financiero				X

(continúa)

Cuadro 8A. Operaciones permitidas (continuación)

Operaciones^a	Categorías 1 y 2	Categoría 3^b	Categoría 4
Servir de agente financiero para las inversiones o préstamos en el país, de recursos provenientes del exterior			X
Efectuar operaciones de factoraje			
Efectuar operaciones de reporto			
Invertir en el capital de empresas de servicios financieros y empresas de seguros			
Sindicarse con otros bancos o entidades financieras para otorgar créditos o garantías			X
Mantener saldos en bancos corresponsales del exterior			X
Administrar fondos mutuos para realizar inversiones por cuenta de terceros			

^a Operaciones autorizadas a entidades financieras bancarias.

^b Operaciones que realizan los fondos financieros privados.

Nota: X significa operaciones permitidas.

Supervisión de las sociedades de ahorro y préstamo: la experiencia de México

Alejandro Vargas Durán

A modo de introducción del presente capítulo, en primer término se resumen los antecedentes de las entidades de ahorro y crédito populares que dieron lugar al nacimiento de las denominadas sociedades de ahorro y préstamo (SAP) dentro del sistema financiero mexicano, así como las experiencias con estas sociedades. Seguidamente se describe la estructura de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en particular el esquema y el enfoque que aplica en sus funciones de supervisión. A continuación se comentan algunas de las acciones llevadas a cabo para consolidar, fortalecer y desarrollar a las SAP, y finalmente se abordan los problemas y retos que se plantean en la regulación y supervisión de estas entidades.

Antecedentes

El crédito cooperativo ha existido en México desde finales del siglo XIX en la forma de cajas de ahorro rurales que tenían como propósito ayudar a las clases económicamente desprotegidas.

En 1950 y 1951 un grupo de sacerdotes mexicanos que habían estudiado el funcionamiento de las cajas populares canadienses introdujeron dicho modelo, iniciando de este modo el movimiento cajista mexicano en su versión moderna, que habría de tener una gran importancia en el desarrollo del ahorro y crédito para la gente de bajos ingresos en el país.

La estructura del sistema, similar al de las cajas canadienses, comprendía tres niveles: las cajas, cuya cobertura era básicamente regional; las federaciones, que agrupaban a las cajas de varias regiones, y la confederación nacional, integrada por las federaciones. Este sistema funcionaba con apego a estrictas normas autorregulatorias que incluían la homologación de sus bases estatutarias, sistemas operativos y contables, régimen de provisiones, mecanismos de supervisión y sistemas de apoyo a las cajas por parte de sus federaciones para la protección de los depositantes, todo ello bajo la rectoría de la confederación. Estas cajas tuvieron el mérito de vincular estrechamente, por primera vez en México,

el ahorro-crédito como método básico operativo, así como las metodologías para la educación y la organización de sus miembros.

Sin embargo, el movimiento cajista siempre operó al margen del sistema financiero formal; sus integrantes tenían un status legal de sociedades o asociaciones civiles, aun cuando en algunas entidades federativas del país llegaron a expedirse leyes locales que las regulaban y les daban personalidad jurídica.

Surgimiento de las sociedades de ahorro y préstamo

En 1991, como parte de la modernización del sistema financiero mexicano, se incorporó la figura de la sociedad de ahorro y préstamo a la ley que regula a los intermediarios financieros no bancarios. De este modo se abría una oportunidad dentro del sistema financiero formal para las cajas de ahorro populares, al tiempo que se acrecentaba el espacio económico nacional al integrar zonas que se habían mantenido al margen de los servicios financieros, propiciando además el abatimiento del agio. Se buscaba asimismo fomentar la actividad de las SAP, permitiendo la institucionalización de esta forma de intermediación financiera.

A diferencia de las demás entidades integrantes del sistema financiero mexicano, las SAP no son sociedades mercantiles: la Ley las define como sociedades con personalidad jurídica y patrimonio propio, de capital variable y no lucrativas. Tanto la captación como la colocación de sus recursos deben hacerse exclusivamente entre sus socios o en inversiones para beneficio mayoritario de éstos. Su capital está formado por títulos denominados partes sociales, las cuales sólo pueden ser adquiridas por personas físicas o personas jurídicas catalogadas como micro y pequeñas empresas. Ningún socio puede ser tenedor de más de una parte social, operando por lo tanto el principio cooperativista de "un hombre un voto". En su operación rigen los siguientes principios: libre adhesión y retiro de socios, igualdad de derechos y obligaciones para los mismos, y promoción del desarrollo regional. En razón de estas características y de sus objetivos sociales, las SAP están exentas del depósito previo a su constitución que se requiere para otros tipos de intermediarios financieros en garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la autorización que se les concede.

Las disposiciones correspondientes son de carácter general, quedando sujetas estas sociedades, como todas las del sistema financiero mexicano, a la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de autorización para operar y de normativa estructural, del Banco Central en la modalidad de sus operaciones y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la supervisión y normatividad contable.

Experiencias iniciales

La crisis financiera que afectó a la economía mexicana desde 1994, aunada a ciertas deficiencias estructurales de la Ley, no permitieron más que a unas pocas cajas populares convertirse en sociedades de ahorro y préstamo y acceder así al sistema financiero formal. Tanto fue así que entre 1993 y 1995 sólo se otorgó un total de 20 autorizaciones para la constitución de sociedades de ahorro y préstamo, de las cuales 14 tuvieron su origen en la transformación de antiguas cajas populares (la más importante aglutinó a 23 de esas organizaciones) y 6 fueron de nueva creación.

En ese período se plantearon problemas graves, particularmente con las sociedades recién creadas que no procedían de las cajas populares, lo que dio lugar a la revocación de las licencias de siete sociedades, entre ellas una de las más grandes cuya participación en el sector era del 22%. Esta sociedad operó desde su inicio con una orientación comercial, creciendo desproporcionadamente a base de captar recursos con tasas de interés superiores a las del mercado y otorgando créditos en condiciones preferenciales y sin garantías. Tenía además una estructura administrativa pesada y onerosa, así como sistemas y contabilidad deficientes que la tornaron altamente deficitaria, por lo que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se vio en la necesidad de intervenirla a nivel gerencial. Con el apoyo de un banco se la mantuvo en operación durante 20 meses a fin de salvaguardar los ahorros del público y evitar una crisis en el sector, tiempo durante el cual se corrigieron en la medida de lo posible los problemas más importantes, poniéndola finalmente en liquidación.

A continuación se exponen varias de las deficiencias más importantes detectadas en las sociedades de ahorro y préstamo ya desaparecidas, así como en algunas de las que continúan sus operaciones, en la inteligencia de que existen importantes diferencias de grado:

- Falta de políticas institucionales, lo cual dio lugar a que para muchos de los socios la única finalidad fuera obtener crédito en condiciones preferenciales o bien tasas de interés elevadas para sus depósitos, sin la intención de permanecer en la sociedad, desviándose de tal modo de los principios y objetivos que deben tener este tipo de entidades. Este problema también estuvo ligado a una falta de enfoque e identificación del segmento de mercado que les corresponde atender a estas sociedades, llevándolas a incursionar en ámbitos distintos al del ahorro y crédito popular.
- Dificultades prácticas y en muchos casos imposibilidad para celebrar las asambleas y la consecuente conformación de los órganos de gobierno, por el elevado número de socios y su dispersión geográfica, circuns-

tancias que impidieron la representación y participación efectiva de sus miembros, dando lugar a la formación de grupos de poder que a través de la manipulación de asambleas virtuales se perpetuaban en los cargos directivos y consecuentemente en el control y manejo de la sociedad.

- Deficiencias en la administración del crédito, tales como: la incorporación de socios que carecían de interés alguno en la sociedad y que ingresaban sólo para obtener financiamiento pero sin interesarse en el ahorro sistemático, dando lugar a una absoluta desproporción en la relación crédito-ahorro; otorgamiento de créditos favoritistas, con tasas inferiores a las de mercado, con los consecuentes impactos en la cartera vencida y en la liquidez.
- Administraciones ineficientes y onerosas que generaron altos costos de operación, provocando una rentabilidad reducida o incluso negativa.
- Los bajos importes de las partes sociales, así como la baja rentabilidad y en algunos casos la operación deficitaria, motivaron la insuficiencia de recursos propios para respaldar su operación, lo que derivó en falta de solidez y vulnerabilidad.

Sin embargo, pese a estos problemas, puede decirse que con las acciones de supervisión y las medidas correctivas adoptadas se logró evitar el colapso del sector y alcanzar su depuración. Se espera que estas acciones incidan en un mayor grado de confianza del público en las sociedades de ahorro y préstamo, lo que aunado a las adecuaciones que se pretende llevar a cabo en materia de regulación, contribuirá a darles la solidez y estabilidad necesarias para su futura expansión y desarrollo.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) como organismo supervisor

La estructura organizacional de la CNBV en materia de supervisión está enfocada fundamentalmente a los sectores de banca comercial, banca de desarrollo, casas de bolsa e intermediarios financieros no bancarios, segmento este último en el que están ubicadas las sociedades de ahorro y préstamo.

La Vicepresidencia de Supervisión Especializada tiene a su cargo la supervisión de casas de bolsa, bancos comerciales de reciente creación e intermediarios financieros no bancarios, estos últimos integrados por siete sectores con un total de 419 entidades, de las cuales 311 son uniones de crédito y 16 son sociedades de ahorro y préstamo.

Si bien los lineamientos generales de supervisión son similares para todos los intermediarios financieros, es necesario distinguir el enfoque que se debe aplicar a las sociedades de ahorro y préstamo, dada su particular estructura de

capital y su naturaleza de entidades sin fines de lucro. En este sentido, es fundamental considerar que a diferencia de la banca comercial en la que las necesidades de capital adicional deben ser satisfechas por los accionistas, en las sociedades de ahorro y préstamo de hecho no existen propietarios que respondan a eventuales requerimientos para incrementar o reponer el capital cuando éste sufre algún deterioro. En las SAP las partes sociales, independientemente de tener en lo general importes muy bajos, en algunos casos casi sólo simbólicos, están limitadas a una por miembro, razón por la cual los incrementos patrimoniales sólo pueden darse mediante la capitalización de los remanentes de operación o el ingreso masivo de nuevos socios.

Asimismo, cabe destacar que en el caso mexicano no existe un seguro de depósitos que proteja a los acreedores de los intermediarios financieros no bancarios. Esto constituye un problema ante la percepción de los ahorristas de que las autoridades financieras deben responder en caso de quiebra de alguna de esas entidades, pese a que la Ley en la materia señala expresamente que el gobierno federal no asume responsabilidad alguna respecto de las obligaciones contraídas por dichos intermediarios.

Con estas consideraciones, la supervisión de los intermediarios financieros no bancarios se ejerce, como es común, a través de dos modalidades: extra situ e in situ. La primera consiste en una revisión "de gabinete" con base en la información financiera que se recibe mensualmente, enfocada a verificar el cumplimiento de la normatividad aplicable y la razonabilidad de las cifras, evaluando las tendencias y comportamientos sectoriales e individuales, y emitiendo alertas tempranas en base al comportamiento de indicadores de liquidez, calidad de cartera, reservas preventivas, suficiencia de capital, endeudamiento, productividad, eficiencia y rentabilidad. En cuanto a este último concepto se vigila fundamentalmente que los ingresos sean suficientes para cubrir los costos de operación. Adicionalmente, se elabora una calificación paramétrica ("rating") y se llevan a cabo acciones prudenciales tales como solicitar y dar seguimiento a programas correctivos, los cuales pueden incluir disminución de gastos, evaluación y control de la exposición a riesgos, etc.

Una vez detectados estos focos de alerta y habida cuenta del extenso universo de sociedades que se ha de supervisar, así como de los recursos humanos insuficientes, se establecen prioridades de inspección que son atendidas por el área in situ, a través de visitas a las entidades conforme a un programa anual. Dichas visitas se orientan a la revisión integral de la sociedad y, en determinados casos, únicamente a la verificación de aspectos específicos.

En 1997 se alcanzó una cobertura en visitas de inspección del 20% del total de las entidades financieras no bancarias, habiéndose programado para 1998 alcanzar un 27%. Respecto al sector de sociedades de ahorro y préstamo

en particular, en 1997 se cubrió el 76%, y hasta noviembre de 1998 se había logrado un 80%.

A fin de dar una idea del tamaño del sector, puede mencionarse que al 30 de noviembre de 1998 los recursos manejados por el conjunto de intermediarios financieros no bancarios representaban el 4,2% de los fondos correspondientes a la banca comercial, en tanto que los de las sociedades de ahorro y préstamo equivalían al 0,4%. Estas sociedades cuentan en promedio con activos por US\$40,7 millones y 60.400 miembros por sociedad; sin embargo, estas cifras no son representativas, pues ambos conceptos se concentran en tan sólo dos entidades que juntas absorben aproximadamente el 76% de los activos y los socios.

Unos 520 empleados de la CNBV están asignados a actividades de supervisión en todas las entidades financieras, de los cuales 17% corresponde al área de intermediarios financieros no bancarios y 2,3% a las sociedades de ahorro y préstamo.

En 1998 la Comisión cobró a cada sociedad de ahorro y préstamo, en concepto de supervisión, US\$148 por cada millón de dólares en activos —un promedio de US\$6.023 por sociedad, cifra que representó aproximadamente el 40% del costo de la supervisión, implicando un subsidio de supervisión de 60% para el sector. En el futuro inmediato se prevé reducir este subsidio mediante la incorporación de nuevas sociedades, una vez que se expidan las nuevas reglas para su funcionamiento. En el mediano plazo, lograda una mayor consolidación del sector, se pretende incrementar las cuotas en función directa de los montos de activos en riesgo por sociedad, hasta lograr la eliminación del subsidio.

Acciones realizadas para consolidar y fortalecer las sociedades de ahorro y préstamo

Los esfuerzos de supervisión llevados a cabo en México han sido significativos, orientándose coordinadamente a corregir anomalías e ineficiencias, a detectar sociedades insostenibles que debían ser revocadas, y a capacitar al personal de los órganos de gobierno que dirigen este tipo de entidades. Uno de los primeros resultados alcanzados fue la homologación de la información financiera que deben suministrar las SAP, lo que trajo como consecuencia la uniformidad y transparencia de las cifras y la creación de bases elementales para su comparabilidad. Asimismo se han inhibido actos y conductas irregulares, y se han apoyado los esfuerzos del sector por elevar la calidad de la administración, impulsando el establecimiento de mejores sistemas de gestión crediticia sustentados en disciplinas financieras, políticas institucionales, procedimientos eficientes y manuales operativos. En el cuadro 9.1 se presentan de forma comparativa algunos indicadores financieros correspondientes a diciembre de 1996 y 1997, así como a noviembre de 1998.

Cuadro 9.1. Indicadores financieros de las sociedades de ahorro y préstamo (porcentaje)

Indicador	1996	1997	1998
Índice de morosidad (cartera vencida/cartera total) ^a	8	7	9
Provisiones por incobrabilidad/cartera total	4	5	4
Provisiones por incobrabilidad/cartera vencida	40	45	37
Índice de capitalización (capital contable/activos en riesgo) ^b	14	12	11
Capital contable/pasivo total	9	8	8

^a La cartera vencida en las sociedades de ahorro y préstamo comprende exclusivamente los documentos y amortizaciones vencidas, excluyendo el capital por vencer.

^b El capital contable comprende el capital aportado por los socios (capital social), la reserva legal, remanente o deficiente de operación de ejercicios anteriores, revaluación de activos, resultados del ejercicio en curso y otros (ejemplo: donativos o apoyos recibidos de terceros).

Nota: Los valores corresponden a diciembre en 1996 y 1997 y a noviembre en 1998.

Se omite la comparación con los indicadores equivalentes de la banca comercial, ya que debido a las marcadas diferencias de magnitud y características de los sectores, a los efectos del rescate bancario y a la reciente introducción de nuevos criterios contables para la banca comercial, a los que todavía no se han homologado las sociedades de ahorro y préstamo, dichas comparaciones no serían representativas.

El aumento en el índice de morosidad y la disminución en las provisiones por incobrabilidad y en el índice de capitalización fueron provocados por la situación anómala de una SAP ubicada en el noroeste del país, cuyo volumen de recursos se había incrementado durante el último ejercicio y que por lo mismo estaba influyendo desfavorablemente en los indicadores del sistema. Recientemente se ha revocado la autorización de esta sociedad, lo que implica su liquidación.

Confío en que la depuración del sector mediante la eliminación paulatina de las sociedades inviables, los esfuerzos de superación de las subsistentes y los efectos de las nuevas normas regulatorias, así como las acciones derivadas de la supervisión de la CNBV, habrán de reflejarse en el mediano plazo en una notable mejoría en el conjunto de las sociedades de ahorro y préstamo. Se está preparando la versión final de las nuevas normas regulatorias, con la aportación que hicieran las SAP. Las nuevas normas mejorarán el marco normativo actual, y coadyuvarán a crear las condiciones adecuadas para el sano desarrollo de estas sociedades.

Entre las principales adecuaciones contenidas en el proyecto se encuentran las relacionadas con las asambleas y los órganos de administración y de gobierno, que en la actualidad muestran un funcionamiento poco práctico dado

el elevado número de socios y en algunos casos su dispersión geográfica. Con tal propósito se incorporarán los *asambleístas representantes* de socios, electos en asambleas de sucursal o de plaza, cuyo número no deberá exceder de 200 y para quienes se establecen cualidades mínimas y obligaciones específicas. Su gestión tendrá un máximo de 4 años y no recibirán remuneraciones. Similares condiciones se prevén para los miembros del consejo de administración, que no podrán tener más de 15 integrantes ni ocupar el cargo por más de 8 años. Cincuenta por ciento de los integrantes del consejo deberán renovarse periódicamente. Con estas acciones se fortalece la participación de los socios y se acotan las facultades y obligaciones de los administradores. También se introduce el concepto de la *entidad fundadora*, que es una figura tomada del sistema cajista español, donde las cincuenta cajas que lo integran y que en conjunto manejan aproximadamente un 50% de los recursos del sistema financiero de ese país, son entidades fundadoras.

Las entidades fundadoras podrán ser personas jurídicas tales como fundaciones, asociaciones o sociedades civiles, sindicatos, instituciones de asistencia privada, asociaciones profesionales, agrupaciones religiosas u otros tipos de entidades que la autoridad considere aptas para asumir esa función. Se ha sugerido incluso que puedan desempeñar este rol empresas comerciales o industriales con un elevado número de obreros o empleados y que por estrategia o política social deseen promover una sociedad de ahorro y préstamo para beneficio de su personal. La entidad fundadora tendría como funciones básicas la promoción y la organización de la sociedad, para lo cual habrá de aportar el patrimonio fundacional o capital de arranque, no retirable, que no sería considerado como parte social. Sin embargo, salvo en las etapas preoperativas y de operación inicial, no podrá ejercer el control corporativo de la sociedad pero sí tendría algunos derechos, tales como una representación minoritaria permanente tanto en la asamblea como en el consejo de administración.

Otros elementos del proyecto se relacionan con la exposición a riesgos, tanto para activos crediticios como para pasivos y contingencias, respecto de los cuales se refuerzan las normas prudenciales, se limita la asunción de riesgos, se establecen factores mínimos de capitalización y requerimientos de solvencia, se evitan concentraciones, abusos y prácticas discriminatorias en las operaciones, y se incrementan los requerimientos para la cobertura de operaciones vencidas.

Dadas estas condiciones, se espera que un marco normativo adecuado a las características sociales propias de estas entidades, asociado a incentivos fiscales apropiados, favorezca la atracción de las intermediarias financieras que actualmente están operando en el sector informal, siempre y cuando estén en posibilidad de satisfacer los requisitos correspondientes.

Por otro lado se estimuló el surgimiento de la Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP), la cual tomó impulso como ente gre-

mial interlocutor con las autoridades en asuntos de interés común. Este organismo ha implementado además algunos servicios para sus asociados, así como actividades de capacitación y profesionalización de las administraciones, previéndose crear en el futuro un fondo de garantía para la protección del ahorro a través de las aportaciones de sus propias afiliadas. La AMSAP ha establecido contactos y recibido asesoría y apoyo técnico de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

Problemática y retos de la supervisión

En México existe un mercado de ahorro y crédito popular amplio pero también disperso, en el que intervienen entidades como cajas solidarias, cajas populares, cooperativas, ONG y sociedades de ahorro y préstamo. De todas, las SAP son las únicas que están dentro del sistema financiero formal y por lo tanto bajo supervisión oficial, circunstancia que hace imposible medir con precisión la magnitud de este mercado que indudablemente tiene un amplio potencial de desarrollo, no sólo en el ámbito del ahorro sino también en muchos otros servicios financieros, incluso medios de transferencia y de pago, etc.

Las cajas solidarias, promovidas y patrocinadas por la Secretaría de Desarrollo Social, operan fundamentalmente en zonas rurales marginadas y en comunidades indígenas, con fondos patrimoniales provenientes de la recuperación de los créditos a la palabra otorgados por el programa gubernamental de solidaridad. Los préstamos se conceden con recursos del fondo patrimonial y el ahorro se invierte en instituciones financieras en instrumentos de deuda gubernamentales o bancarios.

Las cooperativas de ahorro y crédito surgieron en época reciente, con la promulgación de la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas de agosto de 1994, pues con anterioridad las actividades de ahorro y crédito no estaban previstas en la legislación del sector. Esto dio lugar a que varias de las antiguas cajas populares optaran por asumir esa figura. Como se dijo, las cooperativas de ahorro y crédito no forman parte del sistema financiero formal y por lo mismo no están sujetas a la regulación y supervisión del gobierno.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter financiero generalmente están constituidas como instituciones de asistencia privada, dedicadas fundamentalmente a las microfinanzas (crédito y ahorro) y dirigidas hacia las poblaciones marginadas, especialmente en los sectores rurales y suburbanos. En su operación aplican las técnicas y los procedimientos especializados que se utilizan también en otros países, los cuales conllevan el valor agregado de la organización, la educación y la capacitación de los usuarios, así como la selección de las metodologías apropiadas para la operación y el control de los financiamientos en función de los sectores o grupos a los que atienden. Uno de

los sistemas más utilizados es el de los grupos solidarios, cuyos integrantes reciben créditos individuales de los cuales es responsable el grupo en su conjunto. El grupo usualmente cuenta con una directiva que tiene a su cargo vigilar el puntual cumplimiento de las obligaciones por parte de sus miembros.

Hasta qué punto debe el Estado incorporar a la regulación y la supervisión oficial a todas estas entidades que de diversas formas intervienen en el ahorro y crédito popular y en su caso, bajo qué condiciones llevarlo a cabo, es un tema controversial. Sería deseable que toda entidad, cualquiera sea su naturaleza jurídica, que lleve a cabo actividades de intermediación financiera captando recursos del público, esté sujeta a la regulación y supervisión de las autoridades, máxime tratándose de organizaciones cuyo mercado está compuesto por segmentos populares que carecen de una cultura financiera que les permita calificar y seleccionar a las entidades a las que confían sus ahorros.

Más aun, resulta incongruente que, dentro de un abanico de entidades que desarrollan actividades de intermediación financiera similares, algunas estén reguladas y supervisadas y otras no, ya que estas últimas podrían generar quebrantos y problemas sociales como los que ya han tenido lugar en otros países. Sin embargo no debemos perder de vista que la ordenación de este mercado, aun cuando en teoría se presenta como conveniente, en la práctica no está exenta de riesgos. En tal sentido, sería prudente incorporar al sistema financiero formal sólo a las entidades que tengan viabilidad financiera, pero esta circunstancia podría llevar a que las que por deficientes no califiquen se conviertan en un problema grave, dado que al percibirse como entes de alto riesgo se inhibirán sus fuentes de fondeo, pudiendo incluso sufrir una salida masiva de ahorristas.

Por su parte, las autoridades supervisoras deben estar dotadas de amplias facultades para el buen desempeño de sus funciones, sin que esto implique en modo alguno una garantía del gobierno. Los mecanismos de supervisión deberán adaptarse al número y características de las entidades, así como a la estructura y capacidad operativa del propio órgano supervisor, previendo el cobro de cuotas de inspección que eviten el otorgamiento de subsidios.

Paralelamente deberá incentivarse el desarrollo de sólidas instancias de autorregulación que funcionen de manera complementaria a la supervisión formal, sustentándose en información oportuna, transparente y confiable que permita la acción de la disciplina de mercado. En su momento, como ya se dijo, tendrá que evaluarse la posibilidad de constituir un seguro de depósitos administrado por la instancia autorreguladora.

En este contexto, también será conveniente fortalecer no sólo el rol de la entidad gremial que actúe como instancia rectora y autorreguladora del sector, sino también el de los auditores externos, como instancias coadyuvantes del organismo supervisor.

Con independencia de lo expuesto, la consolidación, fortalecimiento y desarrollo sano y consistente de las sociedades de ahorro y préstamo y en general de las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, requieren que tales instituciones operen con apego a las condiciones del mercado. Lo anterior significa que deberán prescindir de subsidios, reducir los costos de transacción y competir dentro de los límites de una regulación y supervisión prudencial adecuadas, todo esto en un entorno económico rigido por políticas antiinflacionarias efectivas.

Se deberán adoptar acciones específicas tendientes a mejorar las metodologías y las técnicas de supervisión y elevar el nivel profesional de los supervisores. En este sentido, dentro de los programas que se ejecutarán durante el año en curso, uno de los más importantes se refiere a la investigación sobre los sistemas de organización y mecanismos de supervisión que se aplican en otros países para este tipo de entidades.

Finalmente, hay que considerar que los proyectos para el desarrollo futuro del ahorro y crédito popular en México deberían partir de varias premisas, de las cuales la primera podría ser que se trata de un mercado poco explorado y por lo mismo insuficientemente atendido. La población de ingresos medianos y bajos, contra lo que pudiera suponerse, cuenta en la práctica con un importante potencial de ahorro no siempre adecuadamente canalizado¹, por lo que es necesario ofrecerles entidades profesionales e instrumentos operativos modernos y eficientes. Se ha demostrado que el apoyo financiero a los micro y pequeños empresarios tiene una atractiva productividad cuando se lo maneja adecuadamente y que el microempresarial es un sector con enorme capacidad de generación de empleo. La organización, naturaleza y características de bajo costo operativo de las entidades de ahorro y crédito popular les dan la potencialidad necesaria para penetrar rentablemente en regiones, comunidades y estratos sociales que no son atractivos para la banca comercial.

Corolario

Se ha tratado de exponer con objetividad la experiencia mexicana en la regulación y supervisión de las sociedades de ahorro y préstamo, que como ha podido apreciarse tuvieron que enfrentar en un inicio circunstancias adversas y un entorno por demás difícil. No obstante, las valiosas lecciones aprendidas y la experiencia adquirida han permitido a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores adaptar y desarrollar sobre la marcha mejores esquemas de regulación y super-

¹ Aquí es preciso diferenciar el concepto de ahorro financiero del de ahorro total. Este último abarca no sólo el ahorro convencional sino también los mecanismos informales de ahorro tales como las asociaciones de ahorro y crédito por rotación (ROSCA) y las "tandas", y el atesoramiento de monedas o bienes de fácil realización, etc.

visión, considerando las características peculiares de este tipo de sociedades, diferentes por su naturaleza a las de otros intermediarios financieros.

Queda todavía un largo camino por recorrer para lograr el ordenamiento de los diversos tipos de entidades que actúan en el campo del ahorro y crédito popular en México. También queda mucho por hacer para promover este amplio segmento del mercado financiero, de tal manera que se estimule un incremento sustancial tanto del ahorro popular y consecuentemente del ahorro interno, como del crédito especializado para las micro y pequeñas empresas, aspectos prioritarios en los planes de desarrollo del país y una vía para la reducción de la pobreza.

Supervisión delegada en un sistema completo de disciplina financiera

Helmut Pabst

Las cooperativas de ahorro y crédito tienen el potencial de permitir que grandes segmentos de la población participen en forma equitativa y democrática en el proceso del desarrollo económico. Son adecuadas para este propósito debido a la estructura democrática de sus órganos directivos y su capital, en parte gracias al principio de “un socio, un voto”.

Pese a estas ventajas potenciales, en la mayoría de los países de América Latina hoy en día las cooperativas de ahorro y crédito no han respondido a las expectativas de sus socios, ni de las autoridades gubernamentales ni de los organismos nacionales e internacionales de desarrollo. Han realizado contribuciones apenas marginales al progreso económico de sus socios individuales y han desempeñado un papel limitado en el desarrollo de los mercados financieros de América Latina.

Uno de los principales problemas que provocan este desempeño deficiente es la falta de un sistema adecuado para asegurar la disciplina financiera, lo cual deriva en una falta de confianza general hacia estas cooperativas por parte del público. En este capítulo se exploran las circunstancias y los métodos para delegar las actividades de supervisión al sector de las cooperativas de ahorro y crédito, en contraposición con un sistema de supervisión directa por parte de la superintendencia de instituciones bancarias. También se analiza el modo en que dicha supervisión delegada encajaría en el marco de un sistema completo de disciplina financiera.

Muchos de los principios y las ideas que se tratan aquí están basadas en mi larga experiencia de trabajo con el sistema alemán de supervisión delegada de cooperativas de ahorro y crédito. Pasé muchos años tratando de adaptar ese sistema a varios países de América Latina, como Bolivia, Chile y Costa Rica, donde no es posible aplicarlo directamente dadas las diferencias entre el entorno alemán y el latinoamericano en general.

Debilidades inherentes a las cooperativas de ahorro y crédito

Los documentos constitutivos de las cooperativas de ahorro y crédito poseen ciertas debilidades que provienen de sus propias reglas democráticas. Estas re-

glas, y sus consiguientes debilidades, no se observan en entidades financieras con otras formas jurídicas. Entre las principales debilidades que se observan en las cooperativas de ahorro y crédito se encuentran las siguientes:

- Conflictos de intereses, dado que los socios de las cooperativas de ahorro y crédito desempeñan simultáneamente las funciones de propietario (socio), cliente (prestatario) y director (miembro del consejo de administración o de su comité de supervisión).
- Con frecuencia los miembros del consejo de administración, del comité de supervisión y del comité de préstamos carecen de un interés económico que los motive a velar por la calidad de la dirección y la administración de la cooperativa de ahorro y crédito, porque en general no poseen grandes sumas de capital invertido en la institución.
- Falta de dirección por parte del consejo de administración y la escasa importancia que se le da al mismo en muchas cooperativas de ahorro y crédito de América Latina.
- Muchas cooperativas de ahorro y crédito tienen dificultades en mantener niveles adecuados de capital. En primer lugar, es posible que tengan reservas indebidamente bajas como resultado de no haber logrado ganar y capitalizar lo suficiente, una política “para no obtener lucro” a todas luces poco pertinente. En segundo lugar, la devolución de las aportaciones a los socios que se retiran de la cooperativa afecta la estabilidad del capital aportado, un componente del patrimonio neto de una cooperativa de ahorro y crédito. En contraste, en el caso de una sociedad anónima, la venta de acciones en el mercado no disminuye el capital total.

Debido a estas deficiencias, las cooperativas de ahorro y crédito necesitan un sistema de disciplina financiera aún más estricto que otras instituciones financieras, incluidos mecanismos adicionales de control.

Definición de una política de supervisión

El sector de las cooperativas de ahorro y crédito puede abordar la falta de disciplina financiera tomando medidas específicas para hacer frente a las deficiencias recién descritas. Estas medidas permitirán desarrollar cooperativas de ahorro y crédito modernas y eficientes, que ofrezcan servicios competitivos mediante sólidas empresas, y proteger a los depositantes contra riesgos excesivos. El sector necesitará adoptar un sistema de disciplina financiera que conlleve mecanismos adecuados de regulación, supervisión, auditoría externa e interna, y control. En conjunto, estos elementos constituyen un sistema completo de disciplina financiera.

Al establecer un sistema de supervisión se puede elegir entre dos opciones principales. En la primera, el Estado administra el sistema. Esta opción ofrece a las cooperativas de ahorro y crédito menos posibilidades de participar diariamente en el proceso o de contribuir a modificarlo. En la segunda opción, las autoridades gubernamentales trabajan en forma conjunta con representantes del sector de cooperativas de ahorro y crédito para producir un sistema delegado. Introducen mecanismos de supervisión delegada y de autorregulación ajustados a las realidades de cada país y constituyen componentes importantes de un sistema completo de disciplina financiera.

El modelo para la supervisión de las operaciones financieras de las cooperativas de ahorro y crédito sin mecanismos de supervisión delegada o de autorregulación (la primera opción) se caracteriza por varios rasgos distintivos. La superintendencia realiza directamente toda la labor reguladora y supervisora, incluidas las inspecciones en el terreno, dejando al sector de las cooperativas de ahorro y crédito pocas o ninguna función de colaboración o coordinación. Los auditores externos se limitan a la auditoría financiera y los inspectores de la superintendencia realizan todas las otras actividades de fiscalización externa. El Estado, en los casos en que protege los depósitos de ahorros, lo hace mediante su propio fondo de seguro de depósito o por medio de compañías de seguros.

Este modelo de supervisión directa puede ser deseable si se cumple cualquiera de las dos condiciones siguientes. Primero, si el número de cooperativas de ahorro y crédito es lo suficientemente pequeño como para que la superintendencia tenga personal, presupuesto e infraestructura organizativa que alcancen para asegurar la supervisión adecuada de todas las cooperativas de ahorro y crédito. Un aumento de las cuotas de supervisión que pagan estas cooperativas a fin de que cubran todos —o la mayor parte de— los costos de supervisión, pueden hacer mucho por aliviar la escasez de personal u otros recursos. A la larga, la supervisión de alta calidad bien puede valer lo que le cuesta a las cooperativas de ahorro y crédito si tiene éxito en ayudar a asegurar que sean intermediarias sólidas y responsables en las que los depositantes puedan confiar. En segundo lugar, la supervisión directa también es recomendable cuando el sector de las cooperativas de ahorro y crédito no cuenta con organizaciones suficientemente confiables ni responsables como para implantar medidas de autorregulación.

Si la superintendencia no puede realizar la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito o no está dispuesta a hacerlo, y si existe una organización alternativa responsable, entonces un sistema de supervisión delegada (la segunda opción) puede ser útil para ayudar a imponer disciplina financiera en el sector. Tal modelo requiere un cuidado especial al delegar la supervisión en organizaciones como la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito. Una organización de ese tipo se enfrenta ante un conflicto de intereses inherente

a su doble función de promotor y regulador de las cooperativas de ahorro y crédito. Debido a que estas cooperativas normalmente son propietarias de la federación, ésta podría mostrarse reticente a cerrar o ayudar a cerrar cooperativas de ahorro y crédito, en especial las más grandes, que por lo general tienen mayores intereses en la federación y mucho poder político. La historia ha demostrado repetidamente la importancia de intervenir rápidamente y cerrar las instituciones financieras que se están volviendo o se han vuelto insolventes, antes de que las pérdidas aumenten en la institución y los depositantes, presas del pánico, transmitan posiblemente el contagio a otras intermediarias. Afortunadamente, mecanismos como los fondos de estabilización abordan la reticencia a intervenir, restableciendo gran parte del incentivo para una pronta intervención en las cooperativas de ahorro y crédito que presentan problemas.

Elementos de un sistema completo de disciplina financiera

Un sistema completo de disciplina financiera (incluidas las opciones de supervisión delegada y los mecanismos de autorregulación) contiene los elementos que se muestran en el cuadro 10.1.

En este cuadro, los elementos de la supervisión delegada y la autorregulación caen bajo las medidas de autorresponsabilidad de cuentas. La supervisión delegada abarca todos los procedimientos que la superintendencia está dispuesta a delegar a instituciones privadas para ampliar su alcance y mejorar su supervisión. Puede incluir no solamente los elementos de una auditoría financiera y de cartera de préstamo, sino también una auditoría de las operaciones y de la gestión de la cooperativa. No obstante, la superintendencia retiene el solo derecho a sancionar e intervenir en cooperativas de ahorro y crédito¹. Las funciones delegadas se limitan al nivel técnico: proporcionar cierta información, facilitar el flujo de otra información, redactar informes, emitir opiniones y otras por el estilo. La supervisión delegada complementa, pero no reemplaza, las tareas más básicas de la superintendencia.

Los mecanismos de autorregulación del cuadro 10.1 se refieren al hecho de que, en la medida en que la superintendencia no emita una o un conjunto integral de regulaciones para las cooperativas de ahorro y crédito, el sector de estas cooperativas puede optar por emitir sus propias regulaciones. Es decir, las cooperativas de ahorro y crédito pueden someterse voluntariamente como grupo a normas de conducta profesional y ética, la adopción de procedimientos de control preventivo, estándares de solvencia y otras normas prudenciales y procedimientos correctivos. Todas estas normas y procedimientos tienen el propósito

¹ La superintendencia delega, en general, este derecho cuando hay un fondo de estabilización.

Cuadro 10.1. Sistema completo de disciplina financiera

Elemento	Institución responsable^a
<i>Regulación</i>	
Regulación de la legislación de cooperativas	Instituto de desarrollo de cooperativas
Regulación de operaciones financieras	Banco central o superintendencia
<i>Supervisión</i>	
Supervisión constitucional (estructural)	Instituto de desarrollo de cooperativas
Supervisión especializada de operaciones financieras	Banco central o superintendencia
<i>Medidas de autorresponsabilidad</i>	
Supervisión delegada	Sector de cooperativas de ahorro y crédito
Mecanismos de autorregulación	Sector de cooperativas de ahorro y crédito
<i>Auditoría financiera externa</i>	Audidores externos
<i>Supervisión interna</i>	Comité de supervisión Auditor interno

^a Los nombres de las instituciones responsables se indican aquí a título ilustrativo y pueden variar de un país a otro.

de lograr una mayor eficacia operativa y reforzar la confianza del público en las instituciones.

La piedra angular de la autorregulación es el establecimiento de un fondo de estabilización, junto con sus requisitos de vigilancia y auditoría externa. Por lo general, la federación de cooperativas de ahorro y crédito es la encargada de establecer y administrar el fondo, cuyo objetivo es proteger a los depositantes de las instituciones afiliadas. Al contribuir capital al fondo de estabilización, todas las cooperativas de ahorro y crédito asumen la responsabilidad de las pérdidas de cualquiera de las cooperativas. Este mecanismo proporciona un importante incentivo para que todas ellas mantengan una supervisión firme e independiente. De esta manera fortalece las perspectivas de una supervisión delegada de alta calidad por parte de las federaciones nacionales de cooperativas de ahorro y crédito al reducir el problema de conflicto de intereses mencionado anteriormente.

Supervisión delegada y funciones de autorregulación

La supervisión delegada y las funciones de autorregulación pueden ser responsabilidad de un departamento de la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito. Como alternativa, dichas funciones pueden ser llevadas a cabo por una organización totalmente separada que tenga vínculos con el sector, pero con una estructura organizativa y operativa que le permita permanecer independiente en su gestión y su criterio.

A fin de vincular al órgano de supervisión delegada con el sector de las cooperativas de ahorro y crédito, mientras se retiene la independencia esencial de criterio, proponemos que el consejo de administración de la entidad de supervisión delegada esté compuesto por socios de los comités de supervisión de las cooperativas afiliadas. El consejo también puede incluir personas de renombre público que no participen en el sector de las cooperativas de ahorro y crédito. En ningún caso los gerentes o directores de cooperativas deberían desempeñarse como miembros del consejo del órgano de supervisión.

Además de recopilar, examinar y presentar los informes que requiere la superintendencia, la organización a la cual se ha delegado la supervisión debe llevar a cabo (o en algunos casos designar a otros para que lo hagan) otras varias funciones importantes. Entre ellas figuran la gestión del fondo de estabilización y la ejecución de auditorías financieras, auditorías operativas y de gestión y toda auditoría especial que se solicite².

Gestión del fondo de estabilización

La idea que respalda el fondo de estabilización es que las cooperativas de ahorro y crédito se junten en un grupo solidario y concuerden mutuamente en someterse a ciertas reglas prudenciales de disciplina financiera. El fondo acumula recursos con el fin de poder manejar problemas no anticipados que puedan poner en peligro la solvencia de cooperativas individuales. Todas éstas firman un acuerdo que da a los gerentes de los fondos de estabilización el derecho de intervenir en cada una de las instituciones en caso de que surjan problemas graves. La creación del fondo tiene los propósitos de dar a las cooperativas de ahorro y crédito mayor estabilidad; resguardar la reputación del sistema de estas cooperativas, que podría verse dañada, por ejemplo, por la quiebra de cooperativas individuales, y proteger los depósitos de los clientes de dichas cooperativas.

El fondo de estabilización se concentra principalmente en intervenir en cooperativas de ahorro y crédito con problemas e instaurar medidas de prevención para evitar quiebras. En caso necesario, el fondo puede utilizar sus recursos para restablecer la solidez financiera de una cooperativa de ahorro y crédito antes de que se divulgue al público su insolvencia. Los fondos de estabilización pueden proporcionar o no un seguro de depósito, mediante el cual se pagaría a cada depositante de una institución insolvente hasta un monto especificado con anterioridad. No es objetivo del fondo de estabilización resolver los problemas

² Si bien el simple hecho de evitar el desperdicio estipula que estas auditorías no deberían ser realizadas en las mismas cooperativas de ahorro y crédito por la superintendencia y el supervisor delegado, esta obvia división del trabajo no siempre se ha seguido en América Latina. Está claro que la superintendencia necesita delegar funciones a una organización en la que confíe.

cotidianos de liquidez de las cooperativas de ahorro y crédito; para esto puede ser de ayuda un mecanismo central de liquidez administrado por la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito. Un mecanismo de esta índole acepta y remunera a los depósitos de cooperativas de ahorro y crédito con exceso de liquidez y otorga préstamos (con intereses) a cooperativas de ahorro y crédito con déficit de liquidez a corto plazo. En contraste, el objetivo global de los fondos de estabilización es resolver problemas estructurales de más largo plazo que ponen en peligro la solvencia. Si se dejan sin tratar, los problemas de liquidez pueden llevar a problemas de solvencia; por lo tanto, el sector debe crear un fondo de estabilización solamente si establece o ya tiene también un mecanismo central de liquidez.

Para las autoridades encargadas de mantener la estabilidad de los mercados financieros, un fondo de estabilización es un mecanismo de autorregulación especialmente atractivo porque se sirve de recursos privados para restablecer la solidez financiera de intermediarias. Esto proporciona una protección adicional antes de que las crisis lleguen a la entidad estatal a la que se le ha otorgado la función de prestamista de último recurso, que por lo general es el Banco Central.

Auditoría financiera externa

Una auditoría financiera externa debe ser obligatoria para todas las cooperativas de ahorro y crédito. Por motivos de economía de costos, las empresas con bajos niveles de activos totales y poco volumen de operaciones pueden estar sujetas a esta auditoría sólo una vez cada dos años en lugar de anualmente.

Hay varias opciones reguladoras para la selección de un agente u organización que realice auditorías financieras para cooperativas de ahorro y crédito. Las cooperativas, por medio de sus comités de supervisión, pueden optar por:

- Escoger un auditor afiliado a la asociación nacional de profesionales de auditoría.
- Escoger solamente auditores que estén autorizados por la superintendencia y por el instituto de desarrollo de cooperativas.
- Aceptar los servicios de auditoría de la organización a la cual se ha delegado la supervisión, o bien
- Aceptar los servicios de auditoría de la organización a la cual se ha delegado la supervisión o los de otra firma designada por la superintendencia y el instituto de desarrollo de cooperativas. No obstante, con la autorización de la superintendencia, del instituto de desarrollo de cooperativas y de los gerentes del fondo de estabilización, una cooperativa de ahorro y crédito puede contratar los servicios de una firma de auditoría diferente.

Recomiendo que el sector de cooperativas de ahorro y crédito adopte una de las dos últimas opciones, por dos motivos principales. En primer lugar, las cooperativas de ahorro y crédito tienen características particulares que requieren auditoría especializada. En segundo lugar, la experiencia pasada ha demostrado que, si se les da a escoger, grandes cantidades de cooperativas de ahorro y crédito contratan auditores que ofrecen sus servicios al costo más bajo y con frecuencia resultan ser deficientes. O puede suceder que, como resultado de la competencia entre auditores por obtener contratos, el contenido de muchos de sus informes tiende a favorecer a la institución objeto de la auditoría. Sin embargo, las dos últimas opciones para la selección de un auditor pueden ser problemáticas en los países que no permiten el establecimiento de monopolios en la auditoría de estados financieros.

Auditoría de operaciones y de gestión

La organización a la que se delega la supervisión debe realizar la auditoría de operaciones y de gestión. Esta auditoría utiliza la auditoría financiera, complementándola con todas las actividades de inspección en el terreno y análisis que normalmente llevaría a cabo una superintendencia que supervisara a una institución financiera.

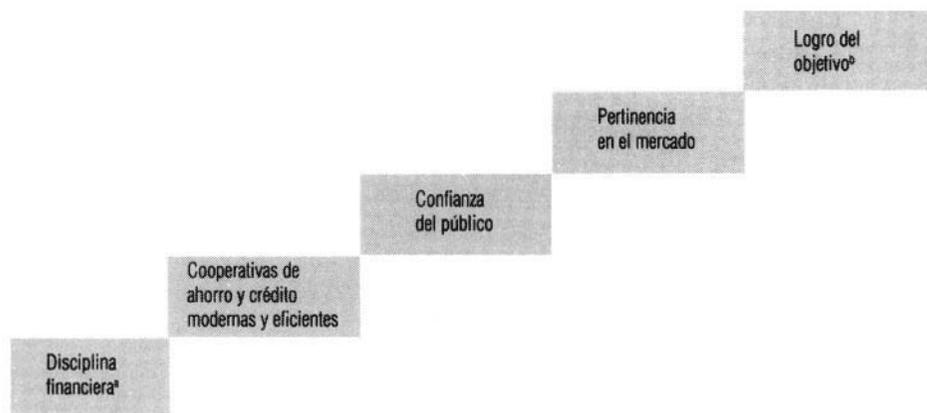
Auditorías especiales

La organización en la cual se delega la supervisión puede emprender auditorías especiales a solicitud de la superintendencia, el instituto de desarrollo de cooperativas o el fondo de estabilización.

Conclusiones

El hecho de que muchas familias confíen sus ahorros a cooperativas de ahorro y crédito debería proporcionar suficiente motivación a las autoridades para asegurarse de que estos depósitos se administren bien. Su gestión debe realizarse de manera tan prudente como los ahorros que cualquier ciudadano pueda colocar en el banco más grande del sistema financiero del país.

No es posible lograr el desarrollo sostenible de las cooperativas de ahorro y crédito y la protección adecuada de los depositantes sin imponer un sistema de disciplina financiera al sector. La supervisión delegada y los mecanismos de autorregulación pueden desempeñar una función útil, particularmente en los casos en que la superintendencia no haya podido o no haya querido proporcionar la supervisión. En el gráfico 10.1 se ilustra la importancia de introducir disciplina financiera.

Gráfico 10.1. Los pasos para el progreso de las cooperativas de ahorro y crédito

^a Esto es un requisito previo para el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito.

^b El objetivo de las cooperativas de ahorro y crédito es fomentar el bienestar económico de todos sus socios.

La supervisión delegada y la autorregulación coinciden plenamente con los tres principios principales de las cooperativas de ahorro y crédito: autoayuda, autoadministración y autorresponsabilidad. Las ventajas de imponer disciplina financiera comprenden el reconocimiento y la confianza del público, la pertinencia en el mercado, el prestigio y el crecimiento. Sin embargo, para obtener beneficio de estas ventajas, las cooperativas de ahorro y crédito tendrán que comprometerse a:

- Aceptar todos los mecanismos de la supervisión delegada y la autorregulación que se señalaron anteriormente, aplicarlos y someterse a ellos.
- Escoger a personas adecuadas para que se encarguen de las actividades de supervisión y autorregulación, quienes deberán gozar de renombre y respeto, tanto dentro del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito como en negociaciones con los responsables de las políticas y las autoridades gubernamentales.

El establecimiento de un sistema de autorregulación y supervisión delegada tendrá muchas ventajas para el sector de las cooperativas de ahorro y crédito, entre las que figuran las siguientes:

- Los dirigentes del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito mantendrán la soberanía al asumir la autorresponsabilidad (evitando

de este modo intervenciones no coordinadas por parte de las autoridades estatales de supervisión).

- La superintendencia logrará la supervisión de todas las cooperativas de ahorro y crédito en todo el país, sin una ampliación considerable de su infraestructura organizativa, personal o presupuesto.
- Los depositantes de las cooperativas de ahorro y crédito se beneficiarán de una considerable mejora del nivel de protección de sus depósitos.

PARTE
IV

GOBERNABILIDAD

Página en blanco a propósito



Cómo superar los problemas de gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito

Brian Branch y Christopher Baker

Uno de los principales desafíos que se les plantean a las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas para poder crecer y adquirir mayor importancia en el mercado financiero es establecer sistemas de gobierno idóneos. En tal sentido, sería muy pertinente analizar hasta qué punto una de las grandes ventajas de las cooperativas de ahorro y crédito —que los socios tengan su propiedad y su control— podría paradójicamente ser también la fuente de algunos de los principales problemas que afectan a estas cooperativas. En este capítulo se explora la índole de los problemas de gobernabilidad que enfrentan por lo general las cooperativas de ahorro y crédito y se sugieren varios modos de controlarlos y superarlos.

Hay dos problemas de gobernabilidad claves: el problema de agente/principal y el de dominación por los prestatarios. El problema de agente/principal se da cuando los intereses de los directores elegidos y los gerentes contratados (los agentes) se apartan de los intereses de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito (los principales). La solución a este problema estriba en especificar claramente y hacer cumplir adecuadamente las normas institucionales que definen las funciones y responsabilidades de los actores que participan en la gobernabilidad de la cooperativa de ahorro y crédito. A esto lo llamaremos resolución del problema de adopción y monitoreo de decisiones.

Si bien el problema de agente/principal puede ocurrir en cualquier institución financiera, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito hay por lo menos cuatro factores que complican las cosas. Primero, los propietarios de estas cooperativas son al mismo tiempo sus clientes. Segundo, hay dos grupos de clientes con intereses contrarios: los ahorristas netos y los prestatarios netos. Tercero, cada socio, independientemente de la cantidad de dinero que haya invertido en la cooperativa, tiene un voto para elegir al consejo de administración y cada miembro de este consejo tiene un voto para decidir cualquier asunto que se someta al mismo (una persona, un voto). En cuarto lugar, usualmente el electorado de la cooperativa de ahorro y crédito (es decir, sus socios) se compone en su mayor parte de personas de bajos ingresos, sin mucha experiencia empresarial y con pocos conocimientos financieros.

El segundo gran problema de gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito radica en el dominio que comúnmente ejercen los prestatarios dentro de los consejos de administración. Una solución podría ser que las cooperativas brinden servicios equilibrados y actualizados que no sólo atraigan a socios que buscan crédito sino también a ahorristas. La participación de ahorristas netos en los consejos de administración facilitaría una presión más contundente ante la administración y los directores de las cooperativas para que lleven a cabo una gestión financiera apropiada y un gobierno prudente. De este modo se protegerían los intereses de los ahorristas y se aseguraría la sostenibilidad de las cooperativas a largo plazo. Las restricciones sobre los préstamos a miembros de los consejos de administración también podrían contrarrestar la dominación por los prestatarios o por lo menos aliviar los problemas resultantes.

Es posible que estas medidas no sean suficientes. Aun cuando las reglas estructurales se especifiquen y apliquen con toda claridad y los servicios estén actualizados, pueden presentarse problemas de gobernabilidad. La supervisión externa sirve de control final contra los problemas de gobernabilidad. La supervisión no sólo establece las reglas de comportamiento y las responsabilidades de los actores, sino que también monitorea su desempeño y aplica un marco financiero prudencial que protege a los socios y sus ahorros.

Estructura de gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito

Jankowski (1997) observa que los sistemas de gobierno y gestión de las cooperativas actúan de conformidad con los principios de que cada socio tiene un voto y que las actividades de los órganos directivos de la cooperativa están sujetas a la supervisión democrática de los socios. Tales principios otorgan un alto grado de responsabilidad a los socios en el monitoreo y control de la manera en que se maneja la cooperativa de ahorro y crédito. Por ser cooperativas, estas instituciones utilizan un aparato de gobierno compuesto principalmente por la asamblea general, el consejo de administración, el comité de supervisión y el gerente.

La *asamblea general de socios* se reúne anualmente y examina los estados financieros del año anterior. Elige a los miembros del consejo de administración y del comité de supervisión. También tiene a su cargo autorizar reformas de los estatutos de la organización, destituir a los miembros del consejo de administración y del comité de supervisión y decidir en cuanto a fusionar o liquidar la cooperativa.

El *consejo de administración* se compone de miembros elegidos por la asamblea general de socios. Los miembros del consejo de administración dirigen los asuntos de la cooperativa en nombre de los socios y tienen la responsabilidad de rendir cuenta ante ellos de los éxitos y fracasos de la cooperativa. Entre sus responsabilidades generales figuran asegurar el cumplimiento de los estatutos,

aprobar políticas, examinar la situación financiera de la cooperativa, aprobar presupuestos, contratar y evaluar a un gerente y presentar informes a los socios.

El *comité de supervisión* es el mecanismo interno de supervisión o regulador de las actividades de la cooperativa de ahorro y crédito. Se compone de miembros elegidos por la asamblea general y su función principal es contratar la auditoría de los libros de la cooperativa y rendir informes a la asamblea anual. El comité debe verificar periódicamente que los informes a los socios sobre los saldos de sus cuentas estén de acuerdo con los registros de tesorería, realizar verificaciones aleatorias de los préstamos y otros registros y velar por que se apliquen las políticas y los procedimientos.

Si bien el consejo de administración se concentra en cuestiones de política y dirección, el *gerente* de la cooperativa toma las decisiones cotidianas en materia de operaciones. El consejo contrata a un gerente y le delega la autoridad de asumir las operaciones cotidianas dentro de las normas establecidas. El gerente debe rendir cuentas ante el consejo de administración. Sus responsabilidades principales son aplicar las políticas aprobadas por el consejo de administración, ejecutar el presupuesto, informar al consejo de administración sobre la situación de la cooperativa, contratar personal y supervisar las operaciones. El gerente brinda un respaldo considerable al consejo de administración en materia de planes y políticas, y toma las decisiones operativas dentro del marco aprobado.

Gobernabilidad: el problema de agente/principal

Fama y Jensen (1983) caracterizan dos tipos de organizaciones. En el primer tipo, los dueños toman las decisiones de gestión y asumen los riesgos que dichas decisiones puedan tener en su patrimonio. En el segundo tipo de organización, la propiedad y la adopción de decisiones están separadas de modo que quienes toman las decisiones en materia de gestión no soportan las consecuencias de dichas decisiones en su patrimonio personal. La forma más común de institución con separación entre propiedad y gestión es la sociedad anónima de acciones ordinarias. La separación entre propiedad y adopción de decisiones aumenta la eficiencia al aplicar pericia técnica al proceso decisorio. Sin embargo, es posible que los intereses de quienes toman las decisiones no siempre respondan a los intereses de los propietarios. A fin de controlar este riesgo, se proporciona un nivel de supervisión a los encargados de tomar decisiones.

Separación entre propiedad y toma de decisiones: el problema de agente/principal

El tener un gran número de propietarios tiene la ventaja de que el volumen total del capital amasado puede ser mucho mayor y el riesgo de pérdida de capital

puede compartirse entre muchas personas. Cada miembro puede decidir cuánto quiere invertir en la organización y, por lo tanto, qué caudal de su patrimonio quiere arriesgar. Las cooperativas de ahorro y crédito son un ejemplo de una organización de propiedad dispersa que acumula pequeñas cantidades del patrimonio de muchas personas para financiar la institución y luego devuelve ese dinero a la comunidad en forma de préstamos. La cooperativa de ahorro y crédito recibe aportaciones (una forma de capital) y depósitos (un tipo de préstamo) en volúmenes tales que le permiten funcionar a una escala autosuficiente.

A medida que las organizaciones se hacen más grandes y más complejas, requieren un nivel de aptitudes de gestión y conocimientos técnicos que sus propietarios difícilmente posean de manera individual. Puede ser necesario entonces contratar uno o unos pocos profesionales para tomar las decisiones críticas de gestión (Fama y Jensen, 1983). La especialización de la gestión de decisiones aumenta la capacidad de la organización de funcionar en forma empresarial mediante la contratación de profesionales que tengan las aptitudes que hacen falta. Aun así, esta separación entre propiedad y toma de decisiones lleva a problemas de agente/principal.

Separación entre la toma de decisiones y la supervisión de las decisiones

Con el fin de proteger a los propietarios de las acciones oportunistas por parte de quienes toman las decisiones, se necesita un mecanismo de supervisión del proceso decisorio. Cuando la propiedad está dispersa entre muchas personas, como es el caso de una cooperativa de ahorro y crédito, resulta costoso que todos los socios efectúen un monitoreo frecuente de quienes adoptan las decisiones. La mayoría de los propietarios individuales carecen de las aptitudes y de la información que se necesita para supervisar las acciones de gestión y hallan que es más eficiente delegar la supervisión de las decisiones para proteger sus intereses. En consecuencia, los propietarios votan para elegir a quienes han de integrar el consejo de administración.

El consejo de administración delega las funciones de toma de decisiones a la administración interna, pero retiene el poder final de aprobar y supervisar las principales iniciativas en materia de políticas y la dirección general de la institución. El consejo también tiene la facultad de contratar y despedir al gerente, así como de fijar su remuneración. A su vez los miembros del consejo de administración están sujetos a sanciones penales si no cumplen con su responsabilidad fiduciaria en el control de las decisiones. Las reglas en materia de decisiones están definidas por los estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito, las leyes bancarias y de cooperativas, el código de contratos comerciales, las normas contables, la regulación prudencial y otros sistemas presupuestarios organizativos. Todos estos factores limitan el comportamiento de los agentes en

materia de decisiones, ayudan a dar forma a las funciones de supervisión y especifican los criterios de desempeño que determinan las retribuciones.

Gobernabilidad: fallas en los controles de agente/principal

La mayoría de las instituciones financieras emplean mecanismos como los esbozados anteriormente para separar la adopción y la supervisión de las decisiones y para ayudar a controlar el problema de agente/principal. Las cooperativas de ahorro y crédito agregan el comité de supervisión como una contribución más a la supervisión de las decisiones y al control por parte de los socios.

En teoría, el problema de agente/principal se controla mediante mecanismos de frenos y equilibrios incorporados al proceso de toma de decisiones y a su supervisión. En la práctica, sin embargo, con frecuencia surgen problemas de gobernabilidad debido a que las reglas para la adopción de decisiones y su supervisión no son claras, no están bien especificadas o no se cumplen cabalmente. En esta sección se describen los problemas operativos que pueden originarse en tales circunstancias. Cuando las cooperativas de ahorro y crédito tienen problemas, a menudo se deben a una o más de las siguientes causas: 1) falta de reglas claras y apropiadas que distingan la toma de decisiones de su supervisión, 2) personal no calificado para supervisar las decisiones, 3) falta de competitividad en la contratación de personal gerencial, 4) fallas por parte de los socios y los consejos de administración de ejercer su responsabilidad fiduciaria y 5) el sistema de una persona, un voto. Finalizamos la sección con un conjunto de recomendaciones normativas que abordan estos problemas.

Falta de reglas claras y apropiadas sobre la toma de decisiones

Muchas leyes de cooperativas y estatutos de cooperativas de ahorro y crédito no distinguen con claridad entre las responsabilidades de supervisión de los directores y las responsabilidades operativas de la administración. Al realizar un examen de la mayoría de las leyes de cooperativas de América Latina y de muchos estatutos de cooperativas de ahorro y crédito, se ponen de manifiesto ejemplos de este problema: las decisiones en materia de gestión (como la fijación de las tasas de interés) que son tomadas una vez al año por las asambleas de socios; la falta de distinción entre las responsabilidades del consejo de administración y el gerente de la cooperativa de ahorro y crédito en campos tales como aprobación de presupuesto y gastos financieros, y la asignación de responsabilidades técnicas especializadas a personas no calificadas (como los comités de crédito voluntarios que tienen a su cargo la aprobación de préstamos).

La superposición de autoridad para las decisiones operativas y la falta de pautas claras en cuanto a dónde termina la autoridad de un grupo y comienza la

de otro pueden producir demoras en la decisiones operativas. En los casos en que uno o más grupos deben examinar una decisión, se hace difícil llegar a un consenso que satisfaga a todas las partes. Por ejemplo, los consejos de administración de las cooperativas de ahorro y crédito han sometido a discusión en comité el desarrollo de nuevos productos y prácticas de crédito.

Cuando los procesos de decisión son tan lentos reducen la competitividad de la cooperativa de ahorro y crédito en un mercado financiero que por lo común cambia rápidamente. Las cooperativas de ahorro y crédito pueden estar en considerable desventaja cuando el proceso de toma de decisiones se paraliza y no permite a los gerentes responder con rapidez a oportunidades o problemas.

Personal no calificado en la supervisión de las decisiones

La capacidad de los directores de supervisar o controlar una cooperativa de ahorro y crédito depende de sus conocimientos empresariales y sus aptitudes de gestión. En los casos en que las personas elegidas no están calificadas para tomar decisiones acertadas, la elección democrática de directores se convierte en contraproducente.

Por lo general, las cooperativas de ahorro y crédito son fundadas por dirigentes de la comunidad local. Cuando comienzan a nivel de pequeña comunidad o de grupo exclusivo, con frecuencia estas cooperativas son administradas y dirigidas por voluntarios. La participación de voluntarios disminuye los costos operativos en momentos en que la cooperativa todavía no maneja un volumen suficiente de fondos como para contratar a un equipo completo de personal profesional. Los consejos de administración dominados por voluntarios no profesionales pueden ser muy sensibles a las cuestiones sociales de la comunidad local, pero carecer de las habilidades financieras y empresariales que se necesitan para dirigir una institución de finanzas.

A medida que las cooperativas de ahorro y crédito crecen, sus operaciones se van haciendo más complejas. Sus autoridades tienen menos conocimiento personal con quienes solicitan los préstamos y los comités de crédito formados por voluntarios se vuelven menos eficaces. En tanto van creciendo, las cooperativas de ahorro y crédito comienzan a generar ingresos suficientes como para contratar personal profesional capacitado para desempeñar las funciones de adopción de decisiones. Para entonces la participación voluntaria en asuntos operativos suele reducirse marcadamente, limitándose a los voluntarios que representan a los socios en la supervisión de las decisiones. Como se mencionó anteriormente, una vez que la cooperativa de ahorro y crédito logra una escala que le permite contratar personal profesional, necesita separar las funciones de toma de decisiones de las de control de las mismas. Lo que se exige a los directores en términos de sus aptitudes financieras y empresariales aumenta al mismo

ritmo que el tamaño y la complejidad de la cooperativa de ahorro y crédito que deben monitorear y, una vez más, plantea la cuestión clave de la competencia de los miembros del consejo de administración.

La competitividad de gestión adecuada: el problema de los sueldos bajos

La competencia en materia de gestión requiere que los gerentes sean remunerados en forma competitiva. Muchos socios de cooperativas de ahorro y crédito tienden a tener niveles de ingreso de bajos a moderados. A menudo los socios comparan sus sueldos con los sueldos de los funcionarios de las cooperativas y tienden a criticar los sueldos de las cooperativas de ahorro y crédito que son equitativos a los que pagan otras instituciones financieras. Muchas veces los directores también hallan que los sueldos de los gerentes son superiores a sus propios ingresos, en especial cuando los cargos de directores están dominados por profesionales que perciben sueldos bajos, por ejemplo, los maestros. En estos casos, los directores elegidos interfieren en la administración profesional de la institución, limitando los sueldos y la competitividad de los gerentes. Esta interferencia tiene como resultado una administración débil de la institución, problemas de espíritu de trabajo y la imposibilidad de que la cooperativa atraiga la calidad de gerentes que puedan producir resultados firmes u oponer resistencia a la interferencia excesiva de directores en las decisiones operativas.

En América Latina las cooperativas de ahorro y crédito que pagan más que lo típico pueden obtener ganancias más elevadas (para una prueba de esto, véase el Capítulo 3). Los sueldos más altos tienden a atraer, motivar y retener a gerentes y otros funcionarios mejor calificados. El aumento de las ganancias que logran los funcionarios más calificados (y las consiguientes reducciones de costos de capacitación y otros cambios) paga con creces el mayor gasto en remuneraciones. Las cooperativas de ahorro y crédito también se beneficiarían de los incentivos financieros que vinculan parcialmente la remuneración de los gerentes con el desempeño financiero de la cooperativa.

La falta de responsabilidad fiduciaria por parte de los socios y el consejo de administración

En los casos en que la propiedad de la cooperativa de ahorro y crédito está dispersa entre una gran cantidad de socios, a veces los problemas de gobernabilidad asumen una forma opuesta a la de excesiva interferencia operativa por parte de los directores. Por ejemplo, impulsadas por la necesidad de realizar economías de escala, algunas cooperativas de ahorro y crédito funcionan con más de 50.000 ó 100.000 socios. Cuando la propiedad está repartida en un grupo tan grande, es posible que sólo un puñado de socios realmente lleve a cabo las responsabilida-

des de supervisar el desempeño de la cooperativa, asistiendo a la asamblea general anual o monitoreando a sus representantes elegidos en el consejo de administración.

Es posible que los socios no observen de cerca las acciones prudentes del consejo de administración debido a que un miembro puede tener muy limitada influencia en las operaciones de una cooperativa que presta servicios a un número tan grande de personas. Al mismo tiempo, es probable que el costo que representa para un socio analizar las operaciones y la situación financiera de una cooperativa de ahorro y crédito grande sea muy elevado. Los socios pueden verse tentados a beneficiarse sin asumir responsabilidad alguna, es decir, que sea otro el que vigile o ejerza influencia en la cooperativa. Cuando la gestión financiera y la dirección de una cooperativa de ahorro y crédito son deficientes, la pérdida para cada socio se traduce en el menoscabo del valor de sus aportaciones. Pese a ello, a menos que el socio se retire y la cooperativa descunte esas aportaciones o la institución fracase, rara vez los socios llegan a enterarse de dicho menoscabo. Por lo tanto, una cooperativa de ahorro y crédito puede funcionar en situación financiera deficiente durante un largo período antes de que los socios se den cuenta de que existe un problema grave y tomen las medidas correctivas necesarias.

Cuando existe una supervisión o atención limitada por parte de los socios, el consejo de administración, el gerente y el comité de supervisión pueden confabularse para proteger sus propios intereses a costa de la institución. Los gerentes pueden disponer sueldos más altos para ellos mismos, mientras que los directores y los miembros del comité de supervisión pueden obtener préstamos con condiciones favorables para ellos mismos y para sus amigos. Este problema ocurre principalmente cuando los controles internos y externos (de supervisión) son débiles.

Una persona, un voto

Los miembros de los directorios de sociedades anónimas o de bancos con frecuencia asumen su cargo porque poseen grandes cantidades de acciones en las instituciones que dirigen. En una cooperativa de ahorro y crédito, el miembro del consejo de administración por lo general tiene una participación mucho menor en el capital total de la institución que su homólogo en un banco u otra compañía accionaria. Como tal, el efecto que puedan tener las decisiones de un miembro del consejo de administración en su propia riqueza puede representar una pequeña porción del impacto total en los socios de la cooperativa. Esto puede dar lugar a graves problemas de agente/principal entre los socios en general (los principales) y los miembros elegidos del consejo de administración (sus agentes). Una solución general a este problema es tratar de asegurar que los miem-

bros de las cooperativas de ahorro y crédito tengan una porción considerable de su patrimonio invertido en la cooperativa, de modo que la repercusión de sus decisiones en la institución también sea importante para su propio patrimonio. En la próxima sección (sobre el problema de la dominación por los prestatarios) se analizan mecanismos para lograr esto; en particular, la cooperativa de ahorro y crédito necesita ofrecer servicios equilibrados y actualizados que resulten atractivos, tanto para los ahorristas grandes como para los pequeños. Otros mecanismos de control de los consejos de administración que buscan el provecho propio incluyen el establecimiento de sólidos controles internos (como el comité de supervisión, auditorías y sistemas de prevención de fraudes) y externos (supervisión prudencial) y el derecho de los socios de elegir nuevos directores en la asamblea anual de socios.

Implicaciones en materia de políticas: reforma de los estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito

No existe un conjunto único ni absoluto de respuestas a los problemas que se acaban de plantear. Sin embargo, estos problemas pueden ser controlados en grado significativo mediante reglamentación prudencial que define las funciones de los directores y las responsabilidades de la administración en materia de decisiones técnicas crediticias. (En la sección sobre supervisión externa se esbozan las regulaciones apropiadas). Otro medio de control es contar con reglas claras en los estatutos de la cooperativa. A continuación se presentan siete principios para tener estatutos apropiados:

1) *Para clarificar las reglas que rigen la toma de decisiones, es necesario que los requisitos del estatuto constitutivo definan la función de los directores en la supervisión de las decisiones.* Debido a que muchos miembros del consejo de administración de cooperativas de ahorro y crédito confunden las funciones de toma de decisiones con las de supervisión de las mismas, los estatutos de las cooperativas necesitan establecer con claridad las funciones de los miembros de la cooperativa de ahorro y crédito, del consejo de administración y de los gerentes con el fin de separar claramente la toma de decisiones de la supervisión de decisiones. Estas reglas deben limitar la participación del consejo de administración en las operaciones cotidianas, concentrándose más bien en cuestiones de política y de dirección. Las principales responsabilidades del gerente deberían incluir la ejecución de las políticas y el presupuesto aprobado por el consejo de administración, la administración de las operaciones diarias, informes al consejo de administración, y contratación y supervisión de personal. Si el consejo de administración usurpa estas funciones, es muy probable que se vean afectadas la agilidad y la eficiencia de la cooperativa de ahorro y crédito.

2) *A fin de abordar el problema del personal no calificado en la supervisión de las decisiones, los estatutos deben establecer criterios que ayuden a definir quién está calificado para asumir un cargo de director.* Los directores deben tener una preparación y experiencia empresarial adecuada para poder proporcionar dirección y orientación respecto a las políticas de la cooperativa de ahorro y crédito.

3) *Los estatutos deben definir las funciones apropiadas del comité de supervisión.* Sin interferir indebidamente en la gestión de la cooperativa de ahorro y crédito, el comité de supervisión debe ser responsable de hacer cumplir los estatutos y los controles internos y de supervisar al propio consejo de administración. Se debe responsabilizar también al comité de supervisión de cerciorarse de que el consejo de administración contrate y reciba una auditoría externa anual y de que todos los controles internos se lleven a cabo con propiedad.

4) *Es preciso que las decisiones relativas al crédito se adopten sobre la base de criterios técnicos mediante análisis de riesgo por parte de personal con preparación adecuada.* Los estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito no deben tratar en detalle la manera de realizar un análisis de préstamo; eso debe aparecer en las políticas de crédito. Pero los estatutos deben identificar al órgano responsable del análisis de los préstamos. En las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas, el comité de crédito formado por voluntarios examina las solicitudes de préstamo y actúa en consecuencia. Este grupo puede tener mejor información sobre el riesgo de sus compañeros socios que son prestatarios, que la que jamás podría tener un oficial de crédito de una institución formal. Sin embargo, a medida que las cooperativas de ahorro y crédito crecen, los miembros del comité de crédito no pueden conocer personalmente a todos los solicitantes de préstamos. Además, dado el gran número de solicitudes, la aprobación de todos los préstamos por parte de estos voluntarios se vuelve poco práctica y, en adición, ellos no poseen conocimientos especializados de análisis de riesgo. En consecuencia, a medida que las cooperativas de ahorro y crédito crecen, los comités de crédito voluntarios deben disolverse o asumir la función de verificar al azar si los préstamos cumplen con las políticas y los procedimientos.

En muchos países el comité de crédito ha evolucionado, pasando de ser un comité de voluntarios elegidos a convertirse en un comité técnico compuesto por oficiales de préstamo de la cooperativa y empleados con conocimientos especializados. El gerente aprueba los préstamos pequeños y el comité técnico aprueba los préstamos más grandes que caen dentro de los parámetros y las normas de magnitud aprobados por el consejo de administración. El consejo por su parte considera los préstamos para directores y personal de la cooperativa (si tales créditos están permitidos) y los préstamos por montos mayores que los que puede aprobar el comité de crédito técnico.

5) *Para abordar el problema de que el consejo de administración no ejerza su responsabilidad fiduciaria, los estatutos de cooperativas de ahorro y crédito necesitan esta-*

blecer claramente la responsabilidad fiduciaria de los directores y su responsabilidad de vigilar las decisiones de la administración, así como las multas que se deberán imponer por no cumplir con estas responsabilidades. El consejo de administración debe rendir cuenta ante la asamblea general y los socios de los resultados operativos de la cooperativa. En los estatutos se debe especificar que los miembros del consejo de administración serán destituidos en caso de no cumplir con sus responsabilidades, de gestión deficiente o de acciones impropias desde el punto de vista legal.

6) *Es preciso que los estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito establezcan códigos de conducta ética y controles sobre préstamos vinculados con el fin de evitar conflictos de intereses. Para desempeñar un cargo en el consejo de administración, un socio deberá estar libre de toda relación con cualquiera de los empleados de la cooperativa, no deberá tener relaciones contractuales de trabajo con la cooperativa y no deberá haber cometido ningún acto ilícito o hallarse en mora en el pago de préstamos u otras obligaciones con la cooperativa. El miembro del consejo de administración no deberá participar en ninguna decisión sobre préstamos o servicios relacionada con sus propias cuentas.*

7) *Los estatutos deben estipular una rotación escalonada de miembros del consejo de administración. Siempre existe la necesidad de contar con personas de experiencia en los consejos de administración de las cooperativas. Sin embargo, un límite de dos o tres períodos no sólo permite la circulación de ideas nuevas, sino que también previene que el consejo sea dominado por grupos pequeños durante largos períodos.*

Gobernabilidad: el problema de la dominación por los prestatarios

Un factor que distingue a una cooperativa de ahorro y crédito de otras instituciones financieras es que los dueños de las cooperativas son también sus clientes, los ahorristas y los prestatarios. En consecuencia, el sistema de gobierno institucional de las cooperativas de ahorro y crédito debe responder a dos conjuntos de propietarios-clientes. Las cooperativas de ahorro y crédito no solamente deben enfrentar la separación entre propiedad y toma de decisiones, sino también las contradicciones en los intereses u objetivos de los ahorristas frente a los prestatarios.

Más aún, los propietarios (o principales) de la mayoría de las instituciones financieras están interesados principalmente en la lucratividad de sus instituciones. En las cooperativas de ahorro y crédito que están dominadas por prestatarios netos, contrariamente, la mayoría de los propietarios y miembros del consejo de administración pueden estar principalmente interesados en préstamos baratos y fáciles y no en la viabilidad financiera o lucratividad de la cooperativa. La combinación de cooperativas de ahorro y crédito dominadas por prestatarios que funcionan en un entorno que carece de reglas claras de gobier-

no proporciona una tentación para la manipulación irregular del proceso de otorgamiento de créditos por parte de los directores. Las distorsiones en materia de gobernabilidad causadas por la dominación de los prestatarios pueden equilibrarse por medio de una reorientación del servicio, que incluya movilización activa de depósitos y límites al crédito externo.

Dominación por los prestatarios

La presencia simultánea de ahorristas y prestatarios forma la base de una intermediaria financiera autosuficiente o equilibrada. Sin embargo, la misma fuente de equilibrio de la intermediación produce conflictos de intereses entre los dos conjuntos de propietarios. Los prestatarios netos exigirán préstamos a tasas de interés bajas, costos bajos de transacciones y soltura en la disciplina prudencial; los ahorristas netos exigirán altas tasas sobre los depósitos y una sólida disciplina prudencial para proteger sus ahorros. Por lo tanto, si bien los ahorristas netos tienen fuertes incentivos para que su institución logre un sólido desempeño que genere altos rendimientos e índices de solvencia, los incentivos de corto plazo de los prestatarios netos favorecen condiciones que afectan adversamente la viabilidad financiera de la cooperativa, tales como fácil acceso al crédito, bajas tasas de interés sobre los préstamos y una disciplina de amortización poco estricta.

Las decisiones que realice la administración pueden favorecer a un grupo o a otro, dependiendo de que la cooperativa adopte una orientación empresarial o social, de la índole de socios que atraen los servicios que ofrece y del equilibrio entre el número de prestatarios netos y ahorristas netos que integren el consejo de administración.

Las tasas de interés y las políticas en materia de selección y cobro de préstamos ayudan a determinar la proporción de socios de cada tipo (prestatarios netos o ahorristas netos) que atrae la cooperativa. Estas proporciones pueden reflejarse posteriormente en la índole de la dirección (dominada por prestatarios o equilibrada). Las cooperativas de ahorro y crédito dominadas por prestatarios tienden a atraer nuevos socios que buscan préstamos baratos y soltura en la disciplina prudencial, lo cual tiende a mantener a esas cooperativas bajo el dominio de los prestatarios. Las cooperativas equilibradas tienden a atraer tanto a ahorristas netos como a prestatarios netos, lo cual tiende a mantenerlas en equilibrio. Por lo tanto, existe una tendencia para que cada uno de estos tipos de cooperativas de ahorro y crédito se perpetúen.

Falta de reglas claras, combinada con racionamiento del crédito

Muchas cooperativas de ahorro y crédito se establecieron originalmente con una misión social: proporcionar crédito barato a prestatarios pobres. En muchas coo-

perativas de ahorro y crédito tradicionales, las tasas de depósito y los tipos de vehículos de ahorro que se ofrecen no son adecuados para atraer ahorros en forma generalizada. Los socios colocan dinero en aportaciones de bajo rendimiento e ilíquidas en las cooperativas de ahorro y crédito no con fines de ahorro sino para proporcionar la garantía requerida para sus préstamos. En su mayor parte las personas se asocian a tales cooperativas de ahorro y crédito para tener acceso a préstamos más que para depositar sus ahorros. La mayoría de los socios son prestatarios netos que han obtenido préstamos, están esperando su turno para obtener un préstamo o han realizado aportaciones para recibir un préstamo en el pasado y ahora tienen cuentas inactivas.

Tales cooperativas de ahorro y crédito tradicionales se ven obligadas a racionar el crédito haciendo que los solicitantes esperen su turno para obtener préstamos, desembolsando una porción del monto solicitado y racionando los préstamos a un múltiplo bajo de lo que el socio posee en aportaciones.

Los problemas de gobernabilidad pueden volverse agudos cuando existe manipulación excesiva e inapropiada de los procedimientos de otorgamiento de crédito por parte de los directores. Los socios de las cooperativas de ahorro y crédito pueden buscar activamente ser elegidos al consejo de administración o comité de crédito, prometiendo préstamos a amigos y partidarios una vez que sean elegidos, tras lo cual los nuevos directores actúan para cumplir estas promesas. Es probable que brinden un trato preferencial en materia de préstamos, haciendo a un lado el proceso de racionamiento del crédito. O es posible que se cercioren de que la cooperativa sea indulgente con los partidarios en el momento de aprobar o cobrar préstamos.

Estos problemas de gobernabilidad ocurren debido a la combinación de la estructura tradicional de servicio dominada por prestatarios (con tasas bajas de interés, normas de selección y cobro poco restrictas, y el consiguiente racionamiento de préstamos) con circunstancias en las cuales las reglas sobre adopción y control de decisiones no están bien definidas ni se aplican cabalmente. En los casos en que las reglas permiten a los voluntarios una participación considerable en las decisiones operativas y los controles respecto a créditos vinculados son débiles, los directores o los miembros del comité de crédito pueden otorgar préstamos para su propio beneficio y como favores políticos.

Poyo, González-Vega y Aguilera-Alfred (1993) observan que en los casos en que las cooperativas de ahorro y crédito fueron utilizadas como canales para el crédito subvencionado de gobiernos u organismos internacionales, las cooperativas tuvieron poco incentivo para movilizar depósitos. El hacerlo implicaría un costo más elevado de fondos y un nivel más alto de esfuerzo para movilizar y mantener numerosas cuentas pequeñas de ahorros. Estos fondos subvencionados atraían a prestatarios netos para asociarse y luego pasar a ser directores. El uso de fondos externos no requería el mismo nivel de disciplina financiera

por parte de los gerentes y directores de la cooperativa de ahorro y crédito. Con frecuencia la cooperativa podía incurrir en incumplimiento sobre préstamos externos con consecuencias limitadas para los socios. Las bajas tasas de depósitos y la falta de disciplina de amortización desalentaban a la mayoría de los ahorristas netos de invertir en estas cooperativas. En consecuencia, la intermediación de los fondos externos por medio de cooperativas de ahorro y crédito reforzaba la dominación de los prestatarios en estas instituciones e interfería en el establecimiento de una estructura de gobierno cuyo objetivo fuera asegurar la solidez financiera y la sostenibilidad de estas intermediarias.

En los últimos años la canalización del crédito externo por medio de cooperativas de ahorro y crédito se ha reducido en forma considerable a medida que gobiernos y donantes se fueron dando cuenta de que los programas de crédito dirigido socavan la movilización de depósitos, la calidad de los créditos y, a la larga, la sostenibilidad de la cooperativa de ahorro y crédito.

Aun en ausencia de crédito externo, las cooperativas dominadas por prestatarios han persistido durante largos períodos en muchas comunidades sin mucha competencia en el suministro de préstamos a negocios de pequeña escala o clientes de ingresos bajos a moderados. Con la liberalización financiera que ha tenido lugar en muchos países en los últimos años, las cooperativas de ahorro y crédito se enfrentan ante una mayor competencia por parte de otras instituciones financieras, lo cual ha llevado a proporcionar de manera más decidida servicios competitivos de depósito para ahorristas.

Intermediarias financieras equilibradas

Los programas de rehabilitación de cooperativas de ahorro y crédito, como los descritos en los capítulos 4 y 5, proporcionan un medio para convertir a las cooperativas dominadas por prestatarios en intermediarias financieras equilibradas. Las distorsiones de gobierno causadas por la dominación de los prestatarios puede equilibrarse mediante la reorientación de servicios de estos programas, incluida la movilización decidida de depósitos y la limitación del crédito externo. Las cooperativas que utilizan depósitos de ahorro relativamente líquidos que pagan tasas de interés de mercado como principal fuente de fondos tienden a ser intermediarias financieras más equilibradas. Estas cooperativas atraen tanto a ahorristas netos como a prestatarios netos. El peligro del retiro de los depósitos debido a la falta de confianza en la administración de una cooperativa de ahorro y crédito eliminaría su base de fondos. Este peligro obliga a directores y administradores a funcionar sobre la base de principios más sólidos de reservas de capital suficiente, provisiones para préstamos incobrables y reservas de liquidez, los cuales protegen los ahorros de los socios (véase también Poyo, González-Vega y Aguilera-Alfred 1993).

La competencia es uno de los catalizadores más eficaces para la reforma y el mejoramiento de los servicios de las cooperativas de ahorro y crédito. En muchos casos, el paso de una cooperativa a mejores productos de ahorro y crédito y a una gobernabilidad equilibrada ha sido impulsado por su pérdida de un monopolio local de servicios financieros. Al verse ante una mayor competencia por parte de instituciones financieras formales que llegan a estratos bajos, las cooperativas de ahorro y crédito han mejorado los servicios para los depositantes, han atraído a ahorristas netos al consejo de administración y, como resultado de ello, han obtenido una mayor estabilidad institucional.

Implicaciones en materia de políticas

Además de las políticas generales que realzan la competencia, los problemas de dominación por los prestatarios pueden reducirse por medio de las siguientes medidas:

1) *Las cooperativas de ahorro y crédito necesitan ofrecer servicios atractivos tanto a los ahorristas netos como a los prestatarios netos con el fin de funcionar como intermediarias financieras equilibradas.* La cooperativa de ahorro y crédito sólo será sólida y sostenible desde el punto de vista financiero si puede equilibrar la demanda de crédito con el suministro de servicios competitivos de depósito. Una movilización decidida de los depósitos tenderá a reforzar la representación de ahorristas netos en el consejo de administración y la presión ante la administración superior para contar con una disciplina prudencial sólida.

2) *Tanto las cooperativas como los donantes deberán evitar el crédito externo, en especial si es subvencionado.* La experiencia demuestra que los programas de crédito externos con frecuencia debilitan los incentivos para movilizar depósitos y, en consecuencia, refuerzan una estructura de gobierno dominada por los prestatarios con poca disciplina prudencial y débil recuperación de préstamos.

Supervisión externa

Aun cuando las cooperativas de ahorro y crédito han emprendido reformas de sus estatutos para abordar los problemas de agente/principal y han logrado aumentar la proporción de socios ahorristas para abordar las cuestiones de dominación por los prestatarios, con frecuencia estas acciones no han sido suficientes para resolver plenamente problemas de gobierno. Las cooperativas siguen padeciendo inestabilidad institucional debido a la inexperiencia de los directores voluntarios, o a la administración y toma de decisiones deficientes de gerentes y directores. Por ejemplo, algunas cooperativas de ahorro y crédito han invertido sumas grandes en activos fijos no productivos pero llamativos con el

fin de satisfacer las metas sociales o de autoengrandecimiento de las autoridades de alto nivel de las cooperativas.

Entre los dispositivos generales de mercado que sirven para vigilar y disciplinar a bancos y otras sociedades anónimas figuran los mercados de acciones, mercados de bonos y bancos si el banco o firma obtiene fondos de estas fuentes. Debido a que las cooperativas de ahorro y crédito por lo general no obtienen fondos de estas fuentes, estos mecanismos no se aplican a las mismas. Dada la ausencia de estos tipos de disciplina de mercado y los problemas de gobernabilidad por lo general mayores de las cooperativas de ahorro y crédito frente a los bancos, se necesitan aún más la regulación prudencial y la supervisión para poder proteger a los depositantes de aquellas instituciones en comparación con los de éstas. Dicha supervisión externa también puede ayudar a aliviar directamente los problemas de gobernabilidad; en particular, pueden reducirse problemas de agente/principal si la regulación y supervisión se utilizan para estipular y hacer cumplir muchas de las reformas claves a los estatutos (que se trataron anteriormente en este capítulo). Los problemas de dominación por los prestatarios pueden mitigarse mediante la aplicación de regulaciones prudenciales, tales como suficiencia de capital, provisiones para préstamos incobrables y diversificación de activos. Estas medidas ayudan a conseguir ahorristas netos para las cooperativas de ahorro y crédito, lo cual, como se ha dicho, contribuye al logro de intermediarias financieras más equilibradas.

Tres casos de supervisión externa

A continuación examinaremos tres casos en los cuales las cooperativas de ahorro y crédito han pasado a la supervisión externa. Los primeros dos casos corresponden a Ecuador y Bolivia, donde las cooperativas están sujetas a supervisión formal por parte de la Superintendencia de bancos, y el tercero a Guatemala, donde las cooperativas de ahorro y crédito deben adherirse a un conjunto de disciplinas prudenciales para poder participar en una red financiera. Abordamos la cuestión de cómo se puede mejorar la gobernabilidad cuando las cooperativas están reguladas, ya sea por el regulador del sector formal o por la propia organización de segundo nivel de las cooperativas de ahorro y crédito.

En Ecuador las cooperativas de ahorro y crédito se rigen por la Ley de Instituciones Financieras del Ecuador, del 3 de mayo de 1994, y su Reglamento General, del 24 de junio de 1994. En la actualidad, aproximadamente 30 cooperativas de ahorro y crédito caen bajo la supervisión de la Superintendencia de bancos del Ecuador.

En Bolivia las cooperativas de ahorro y crédito están sometidas a la Ley de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia, del 14 de abril de 1993, y al Decreto Supremo No. 24439, del 13 de diciembre de 1996, que estipula normas pruden-

ciales específicas para las cooperativas de ahorro y crédito. El decreto boliviano distingue entre cooperativas de ahorro y crédito abiertas, que funcionan con las aportaciones y los ahorros de los socios y del público en general, y las cooperativas de ahorro y crédito cerradas, que funcionan solamente con las aportaciones de sus socios. Las cooperativas cerradas no están supervisadas como parte del sistema financiero formal, no necesitan reunir requisitos mínimos de capital y son sumamente limitadas en los servicios que pueden ofrecer. En contraste, las cooperativas de ahorro y crédito abiertas deben satisfacer requisitos de capital mínimo, son supervisadas por la Superintendencia de bancos de Bolivia y ofrecen una variedad más amplia de servicios financieros a sus socios. Además de estar inscritas en el registro de cooperativas, las cooperativas de ahorro y crédito abiertas deben adquirir una licencia de funcionamiento de la Superintendencia de bancos. El sistema de supervisión establecido en 1996 otorga tres años para que las cooperativas de ahorro y crédito abiertas satisfagan las normas y requisitos definidos por la Superintendencia o se conviertan en cooperativas cerradas y funcionen solamente con las aportaciones de los socios.

En Guatemala, las cooperativas de ahorro y crédito están sujetas a la Ley de Cooperativas de Guatemala de 1978, y su enmienda de 1979. La legislación de cooperativas es en su mayor parte inadecuada para las instituciones financieras; las cooperativas de ahorro y crédito están excluidas de la Ley de Bancos de 1946, que creó el Banco de Guatemala y la Junta Monetaria. La Ley de Bancos estipula normas operativas para las instituciones financieras. No existen paralelos en la legislación de cooperativas y ninguna de las disposiciones de la Ley de Bancos se aplica a las cooperativas de ahorro y crédito, como resultado de lo cual las cooperativas de ahorro y crédito no son supervisadas por el regulador bancario.

En 1993, la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (FENACOAC) creó un subgrupo de socios para algunas de sus afiliadas, el Sistema Financiero Federado (SIFFE). Las cooperativas de ahorro y crédito del subgrupo SIFFE están vinculadas entre sí por medio de productos y servicios comunes que los socios de las cooperativas de ahorro y crédito pueden utilizar en diferentes zonas geográficas de Guatemala. En materia de socios y beneficios, el SIFFE se limita a las cooperativas de ahorro y crédito que logran ciertas normas de desempeño y se adhieren a un conjunto de disciplinas financieras.

En la actualidad, 16 de las 32 cooperativas de ahorro y crédito afiliadas a FENACOAC en Guatemala son socias del subgrupo SIFFE. Las cooperativas que reúnen las normas requeridas para ser socias anuncian colectivamente más de 80 puntos de servicios. Los socios de una cooperativa del grupo SIFFE pueden realizar sus depósitos, pagos de préstamos o retiros de fondos en las oficinas principales o sucursales de cualquier cooperativa afiliada al SIFFE en

cualquier lugar del país. Por medio de este sistema interdependiente, las cooperativas de ahorro y crédito pueden aumentar los servicios que proporcionan a sus socios y, de este modo, mejorar su competitividad. El cumplimiento de las disciplinas prudenciales se evalúa anualmente y los socios reciben un certificado que atestigua su calidad de socios, el cual se ha de colocar en un lugar público prominente.

Reglas para el cumplimiento de funciones y responsabilidades de gobernabilidad

En Bolivia, la regulación de las cooperativas de ahorro y crédito (Circular No. 232, del 14 de abril de 1997 de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras) proporciona un modelo sólido para regular el gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito, enunciando las funciones y las responsabilidades personales del consejo de administración, del comité de supervisión y del auditor interno. Como tal, estipula sistemas preventivos de control y supervisión internos que abordan los problemas antes de que se haga necesaria la supervisión externa.

La regulación boliviana define las siguientes funciones del consejo de administración: asegurar el cumplimiento de todas las leyes; establecer políticas; aprobar presupuestos, estados financieros y planes anuales; convocar la asamblea general; contratar y destituir al gerente; aprobar tasas de interés; evaluar la situación financiera de la cooperativa de ahorro y crédito, y aprobar la regulación relacionada con los socios de la cooperativa de ahorro y crédito. Las regulaciones de la Superintendencia estipulan que los directores son responsables personalmente de la gestión de los activos de la cooperativa de ahorro y crédito, de la precisión de sus estados financieros, cuentas y registros y del cumplimiento legal. El consejo de administración de la cooperativa de ahorro y crédito está obligado a delegar decisiones administrativas al gerente y a otorgarle facultades específicas para llevar a cabo operaciones de intermediación financiera, administrar cuentas bancarias y emprender acciones administrativas.

En las regulaciones se establece que las funciones del comité de supervisión son proporcionar informes sobre el cumplimiento de las directivas de la asamblea y los estatutos de las cooperativas, examinar el cumplimiento jurídico de la administración de la cooperativa sin interferir en su gestión, velar porque los bienes de la cooperativa estén registrados, proponer y contratar a un auditor externo calificado y contratar a un auditor interno. El comité de supervisión es responsable de elevar a la atención de la asamblea general o a la Superintendencia de Bancos toda infracción, necesidad de aplicar sanciones o medidas para la corrección de problemas.

Las regulaciones de Bolivia especifican que las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas deben contratar a un auditor interno profesional que lleva-

rá a cabo estas funciones específicas bajo la dirección del comité de supervisión. El auditor interno es contratado por este comité, al cual está subordinado directamente. Las regulaciones también determinan el alcance de la labor y los estándares de las auditorías internas. Cada año, el comité de supervisión debe someter a la Superintendencia planes de trabajo e informes relacionados con la auditoría interna.

La auditoría externa examina las prácticas empresariales y el cumplimiento de las leyes y reglas del sector, y verifica los datos declarados en los estados financieros. Las auditorías se cercioran de que se sigan los controles internos. La auditoría externa puede exponer abusos o irregularidades que, por falta de experiencia, los órganos directivos de la cooperativa de ahorro y crédito no detectaron.

La Superintendencia de Bancos del Ecuador ha establecido criterios técnicos y de experiencia para quienes aspiran a desempeñarse en el consejo de administración de las cooperativas de ahorro y crédito. Un consejo de administración de estas cooperativas no debe tener más de siete miembros, de los cuales por lo menos dos deben poseer título universitario en economía, finanzas o campos afines. Además del título, deben contar con un mínimo de dos años de experiencia en administración de empresas que proporcionan servicios financieros. La nueva ley contiene un requisito similar para los miembros del comité de supervisión. El comité debe tener tres miembros, de los cuales por lo menos dos deben poseer título universitario en administración, economía o auditoría, además de dos años de experiencia en auditoría de instituciones que proporcionan servicios financieros. El comité de crédito voluntario ha sido eliminado en su totalidad y reemplazado por un comité de crédito compuesto por miembros de la administración.

Regulaciones para prevenir operaciones vinculadas

En Ecuador las regulaciones estipulan que los directores no deben recibir trato preferencial por parte de la cooperativa de ahorro y crédito con respecto a la aprobación o cobro de préstamos. Bolivia prohíbe que la cooperativa otorgue préstamos a directores, miembros del comité de supervisión o miembros de la familia de estos dos grupos. También se prohíben préstamos al gerente y al personal de la administración de nivel medio.

Los miembros del consejo de administración y del comité de supervisión no reciben remuneración alguna por sus servicios a la cooperativa de ahorro y crédito; no obstante, pueden recibir en forma de dietas reintegros de los gastos en que incurran en el desempeño de sus funciones para la cooperativa. En Bolivia la regulación estipula que el pago de dietas a directores está sujeto a la aprobación de la asamblea anual.

Regulaciones prudenciales para controlar la dominación por los prestatarios

Con frecuencia las cooperativas de ahorro y crédito dominadas por prestatarios se caracterizan por una disciplina prudencial poco estricta. Establecer y hacer cumplir una disciplina prudencial estricta puede ser de gran ayuda para controlar los problemas de la dominación de prestatarios pues limitan a gerentes y miembros del consejo de administración a que actúen de modo de proteger la solidez de los ahorros de los socios y la viabilidad financiera de la cooperativa. Esto atrae ahorristas netos a la cooperativa, crea una institución financiera más equilibrada y ayuda a corregir los problemas de dominación por los prestatarios. Las normas o estándares prudenciales pueden ser fijados por ley, por reglamento externo o por criterios de asociación de pares.

En Ecuador, el mecanismo de cumplimiento es la legislación que obliga a todas las instituciones financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, a estar sujetas a exámenes periódicos. Las cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas están sujetas a las mismas normas financieras prudenciales y reglas administrativas que otras intermediarias financieras. La excepción es que las cooperativas de ahorro y crédito no están obligadas a mantener ningún encaje en el banco central, sino que deben colocar el 14% de los depósitos en letras bancarias y bonos del gobierno a corto plazo.

En Bolivia se exige que las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas reúnan requisitos de capital inicial mínimo fijado en términos de montos en derechos especiales de giro. El decreto de 1996 estipula cuatro umbrales de capital, con una gama progresivamente mayor de operaciones financieras disponibles a las cooperativas de ahorro y crédito en cada nivel de capital más elevado. La Superintendencia está autorizada a intervenir o liquidar una institución si ésta no logra reunir los requisitos de capital mínimo.

Las superintendencias ecuatoriana y boliviana han emitido regulaciones prudenciales que requieren que las cooperativas de ahorro y crédito califiquen sus carteras de préstamo, hagan provisiones para préstamos incobrables, cancelen en libros los préstamos irrecuperables y satisfagan coeficientes de suficiencia de capital. En ambos países las regulaciones también establecen límites a la concentración de préstamos. Por ejemplo, en Bolivia el monto de los préstamos a un prestatario no puede superar el 3% del patrimonio neto de la cooperativa ni el 1% del patrimonio neto si el préstamo está asegurado solamente por una garantía personal. Los préstamos a una institución financiera no pueden ser superiores al 20% del patrimonio neto de la cooperativa de ahorro y crédito.

El grupo de cooperativas de ahorro y crédito del SIFFE de Guatemala vincula el acceso a servicios de redes financieras al cumplimiento de las disciplinas financieras. El marco de disciplinas prudenciales que las cooperativas de ahorro y crédito del SIFFE deben satisfacer comprende límites al índice de morosidad,

provisiones para préstamos incobrables, coeficientes mínimos de suficiencia de capital y reservas de liquidez. El SIFFE tiene el propósito de presentar una imagen pública coherente y mejorada de las cooperativas de ahorro y crédito que lo integran, con el fin de ganar la confianza de la población. Los miembros del SIFFE procuran distinguirse de las cooperativas de ahorro y crédito tradicionales, presentándose como un grupo selecto de intermediarias financieras sólidas y sumamente disciplinadas.

Implicaciones en materia de políticas

La magnitud de los problemas de gobernabilidad que afectan a una cooperativa de ahorro y crédito puede depender de varios factores, que incluyen la claridad y el cumplimiento de las reglas relativas a la adopción y el control de las decisiones, la índole de los servicios proporcionados, el grado de competencia que enfrenta la cooperativa, la fuerza y los propósitos de personas individuales y la calidad de la gestión. La supervisión externa puede desempeñar una importante función en prevenir y controlar los problemas de gobernabilidad.

Sin embargo, la regulación externa no es la respuesta a todos los problemas de gobernabilidad. Algunos entornos regulados siguen estando poco claros, por ejemplo, en lo que respecta a las funciones de toma de decisiones en comparación con la supervisión de las decisiones. No obstante, la regulación eficaz puede reducir o eliminar muchos problemas de gobernabilidad al aplicar las siguientes normas prudenciales:

1) *Las leyes de cooperativas, la legislación y las regulaciones del sector financiero y los estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito deben ser coherentes al proporcionar reglas claras para la toma de decisiones en comparación con el control de las decisiones.* En general, la legislación y los estatutos deben evitar la participación de voluntarios no capacitados y no profesionales en decisiones técnicas y facultar a la administración para tomar decisiones adecuadas. Los estatutos deben tener el propósito de desalentar el uso de cooperativas de ahorro y crédito como base política para los intereses particulares de directores individuales, o la burocratización de la toma de decisiones, que debe filtrarse a través de muchos comités.

2) *Las regulaciones deben declarar las funciones, responsabilidades y límites del consejo de administración y el comité de supervisión.*

3) *Las regulaciones tienen que presentar criterios sobre los requisitos para desempeñar un cargo en el consejo de administración.*

4) *Las regulaciones necesitan definir las funciones, las responsabilidades y los límites de la administración, incluida la necesidad de encomendar al consejo de administración que delegue las decisiones administrativas a la administración.*

5) *Las regulaciones deben especificar los requisitos para un auditor interno profesional y la relación de subordinación del auditor al comité de supervisión.*

6) *Las regulaciones deben especificar los requisitos y el alcance de las auditorías externas anuales.*

7) *Las regulaciones deben controlar las operaciones vinculadas y los conflictos de intereses. Esto incluye limitaciones o prohibiciones en materia de préstamos a directores y gerentes, respuesta a situaciones de conflicto de intereses y el control de los pagos de dietas a los directores.*

8) *Las regulaciones tienen que establecer una disciplina prudencial básica: montos de capital mínimo, coeficientes mínimos de capital/activos, provisiones para préstamos en mora, cancelación en libros de préstamos irrecuperables, limitaciones sobre activos no redituables y mantenimiento de reservas de liquidez.*

Conclusiones

El problema clásico de agente/principal se aplica a la mayoría de las instituciones comerciales. En los casos en que la propiedad está dispersa entre una gran cantidad de accionistas, como ocurre con las cooperativas de ahorro y crédito, es costoso para los propietarios dedicarse a monitorear a los encargados de tomar las decisiones. El control se convierte en una serie de mecanismos de verificación y equilibrio en todos los niveles de la toma de decisiones. Los propietarios votan por representantes para que se desempeñen en el consejo de administración; los directores vigilan y supervisan las decisiones de la administración. En las cooperativas de ahorro y crédito surgen problemas de gobernabilidad cuando las funciones de toma de decisiones frente a las de supervisión de decisiones no están especificadas ni aplicadas con claridad y propiedad.

El principio de una persona, un voto de las cooperativas de ahorro y crédito ha mantenido la respuesta institucional local a las demandas individuales de los socios de las cooperativas. No obstante, también ha producido la elección democrática de directores que traen conocimientos empresariales limitados al consejo y que pueden tener muy poco de su propio patrimonio en riesgo en la cooperativa. Suele ocurrir también que las leyes de cooperativas, los estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito y las regulaciones son demasiado débiles como para proporcionar una clara distinción entre las responsabilidades de toma de decisiones operativas por parte de la administración y las responsabilidades de supervisión de las decisiones por parte del consejo de administración. La falta de reglas claras en materia de toma de decisiones puede llevar a intrusiones del consejo de administración en la gestión cotidiana, a demoras en las decisiones operativas, a incapacidad de la cooperativa de atraer gerentes competitivos y a irresponsabilidad fiduciaria por parte del consejo de administración. De ahí que el establecimiento de parámetros para las funciones de los directores y las

responsabilidades fiduciarias sea crítico si se ha de exigir un buen gobierno en las cooperativas de ahorro y crédito.

Este capítulo proporciona varias sugerencias relativas a las reglas institucionales de gobernabilidad que establecen la separación adecuada entre la toma de decisiones y la supervisión de las decisiones. Los estatutos constitutivos pueden establecer funciones claras para los directores y la administración, fijar criterios de calificación para los directores, delinear las responsabilidades del comité de supervisión, limitar la participación de los directores en las operaciones cotidianas y aclarar la necesidad de que las decisiones en materia de crédito se tomen sobre la base de criterios técnicos del análisis de riesgo por parte de personal calificado.

El segundo tipo importante de problema de gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito, relacionado con la dominación por los prestatarios, proviene del hecho de que las cooperativas de ahorro y crédito difieren de otras instituciones financieras en el sentido de que los propietarios son también los clientes: los ahorristas y los prestatarios. El sistema de gobernabilidad institucional de las cooperativas de ahorro y crédito debe responder a contradicciones en los intereses u objetivos de estos dos tipos de propietarios. Los prestatarios exigirán bajas tasas de interés sobre los préstamos, bajos costos de transacciones y soltura en la disciplina de prudencia, todo lo cual afecta en forma adversa a la viabilidad financiera de la cooperativa.

Las cooperativas de ahorro y crédito tienden a atraer a nuevos prestatarios si cuentan con una estructura tradicional de servicio en la cual las aportaciones son en su mayor parte un vehículo para el racionamiento del crédito y en las cuales las tasas de interés de préstamos y depósitos se mantienen a niveles bajos. Las cooperativas de ahorro y crédito que tienen estas características tienden a no ser atractivas para los ahorristas netos y los consejos de administración de estas cooperativas tienden a estar dominados por prestatarios. Las tasas de interés bajas sobre los préstamos y el resultante racionamiento del crédito, junto con consejos dominados por prestatarios, fomentan una cultura de préstamos vinculados, selección inadecuada de préstamos y débiles esfuerzos de cobranza.

Los problemas de gobernabilidad originados en la dominación por los prestatarios, que son comunes a las cooperativas de ahorro y crédito tradicionales, se ven aliviados o eliminados al evitar el crédito externo y mejorar los servicios de ahorro. Esto es clave para atraer ahorristas netos como socios de las cooperativas y miembros de los consejos de administración, donde pueden presionar a funcionarios de las cooperativas de ahorro y crédito para que impongan una disciplina prudencial sólida.

Incluso en casos en que las cooperativas han emprendido reformas de sus estatutos para resolver problemas de agente/principal y han incrementado el

número de socios ahorristas para abordar los problemas de la dominación por los prestatarios, las cooperativas de ahorro y crédito han seguido experimentando inestabilidad institucional. La razón es que aún persiste la necesidad de supervisión externa objetiva. La supervisión externa debe proporcionar dos conjuntos críticos de pautas: uno que especifique y haga cumplir reglas institucionales adecuadas de gobernabilidad y otro que especifique y haga cumplir un régimen de disciplina sólida de gestión prudencial.

Las regulaciones bolivianas de cooperativas de ahorro y crédito estipulan las funciones y las responsabilidades personales de los consejos de administración, el comité de supervisión y el auditor interno. Como tales, establecen sistemas preventivos de control y supervisión interna para abordar los problemas antes de que se requiera supervisión externa. La Superintendencia de bancos ecuatoriana ha establecido criterios técnicos y de experiencia para quienes aspiren a desempeñarse en los consejos de administración de cooperativas de ahorro y crédito.

El ceñirse a un conjunto de disciplinas prudenciales es clave para controlar los problemas de gobernabilidad en los casos de dominación por los prestatarios al mantener el comportamiento de gerentes y consejos de administración dentro de límites que protegen la solidez de los ahorros de los socios y la viabilidad financiera de la cooperativa de ahorro y crédito. El sistema SIFFE de Guatemala proporciona un ejemplo de disciplina prudencial que se hace cumplir mediante requisitos para tener acceso a servicios e imagen intrasistemas, en lugar de ser aplicadas por un regulador estatal.

Este capítulo sugiere que los problemas de gobernabilidad específicos de las cooperativas de ahorro y crédito plantean en realidad desafíos con los que no se enfrentan muchas otras formas de organización. Sin embargo, cuando se aplican varias medidas contundentes —incluidas reglas de gobernabilidad institucionales bien definidas, controles internos, adecuación de los servicios, disciplinas de gestión prudencial y supervisión externa— estos problemas pueden ser superados, lográndose entonces una intermediaria financiera estable y equilibrada.

REFERENCIAS

- Fama, Eugene y Michael Jensen. 1983. "Separation of Ownership and Control." *Journal of Law & Economics* 26 (junio): 301-325.
- Jankowski, Jerry. 1997. "Governance and Management Systems in Co-operatives." *Anuario de Estudios Cooperativos Lankidetzako Ikaskuntzen Urtekaria* 1996. Bilbao, Universidad de Deusto. pp. 379-388.
- Poyo, Jeffrey, Claudio González-Vega y Nelson Aguilera-Alfred. 1993. *The Depositor as a Principal in Public Development Banks and Credit Unions: Illustrations from the Dominican Republic*. Columbus, Ohio, Estados Unidos: The Ohio State University.

Página en blanco a propósito



CONSOLIDACION

Página en blanco a propósito

Formación de bancos cooperativos a partir de la fusión de cooperativas de ahorro y crédito en la Argentina

Carlos Heller

El Instituto para la Movilización de Fondos Cooperativos fue fundado en Argentina en 1958 a fin de promover la fusión de cooperativas de ahorro y crédito y la formación de bancos cooperativos regionales. Uno de estos es el Banco Credicoop, establecido en 1979 en Buenos Aires. El presente capítulo analiza las ventajas y desventajas de los bancos cooperativos vis-à-vis las cooperativas de ahorro y crédito. Se enumeran los problemas que llevan al fracaso de estos bancos cooperativos y se presentan aspectos que deben considerarse en su creación mediante la fusión de cooperativas de ahorro y crédito.

Síntesis de la evolución de las cooperativas de ahorro y crédito en la Argentina

En esta sección se describen las cuatro etapas que caracterizan a la evolución de las cooperativas de ahorro y crédito en la Argentina.

1900 – 1958

Las primeras cooperativas de ahorro y crédito fueron fundadas a principios de siglo con carácter mutualista. Atendían las necesidades de los inmigrantes de origen europeo y operaban de manera sencilla. El instrumento básico era la libreta de ahorros y se otorgaban préstamos de ayuda social.

1958 – 1966

La fundación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) dio fuerte impulso a las cooperativas de ahorro y crédito en la Argentina a partir de 1958. El objetivo principal de esta iniciativa fue superar las deficiencias de la atención crediticia a las fuerzas productoras del país, ya sean agropecuarias, industriales o comerciales... conformando un amplio sistema con todas las cooperativas existentes y contribuyendo a crear cooperativas de ahorro y crédito allí donde no las hubiere.

De 197 cooperativas de ahorro y crédito existentes en 1958 —124 de ellas estaban en Buenos Aires—, se pasó en 1966 a la cifra de 974 cooperativas distribuidas por todo el país. Las cooperativas tenían un carácter netamente urbano y estaban conformadas mayoritariamente por pequeños comerciantes, pequeños industriales y artesanos. Entre sus socios había también profesionales, empleados, técnicos y trabajadores.

El principal modo de operar de las cooperativas se basaba en el dinero de transacción, cuentas a la vista que utilizaban como medio de pago la “orden de pago cooperativa” (jurídicamente una letra de cambio), con un importante sistema de compensación (*clearing*) organizado por el IMFC. Con estos fondos se otorgaban préstamos dirigidos principalmente a la financiación del capital de trabajo y de las inversiones de comerciantes e industriales y, en menor medida, a la concesión de préstamos personales. En el momento de su máximo desarrollo, las cooperativas de ahorro y crédito captaban aproximadamente el 10% de los depósitos totales del sistema financiero.

1966 – 1972

Con la quiebra del orden constitucional en 1966 se dictó una serie de medidas contra el movimiento cooperativo de ahorro y crédito. Estas medidas tenían por objeto restringir la circulación de las órdenes de pago cooperativas, que constituían el eje de su desarrollo. De las 974 cooperativas antedichas, quedaban sólo 450 en 1971.

1972 – 1976

En 1972 se autorizó a las cooperativas de ahorro y crédito que retomaran plenamente la operación de cuentas a la vista, la facultad de endoso y la circulación de las letras de cambio. Asimismo, se estableció que el Banco de la Nación Argentina, de carácter público, tomaría a su cargo la organización de la cámara compensadora de dichos valores. También se autorizó a las cooperativas existentes que abrieran sucursales. En este contexto se impulsó por un corto período el movimiento de crédito.

Después del nuevo golpe militar de 1976, el gobierno *de facto* elaboró un anteproyecto dirigido a reducir la presencia del cooperativismo de crédito. En ese anteproyecto se eliminaba la opción de la forma jurídica cooperativa en la organización de los bancos comerciales, a los cuales se confirió el carácter de bancos universales. La forma cooperativa quedaba limitada a las cooperativas, que al mismo tiempo quedaban privadas de la operación de cuentas corrientes.

Una importante movilización social de centenares de miles de cooperativistas en el difícil contexto de la dictadura militar de la época logró modificar ese

anteproyecto, a fin de que se admitiera la forma jurídica cooperativa en la conformación de los bancos comerciales. Se abrió entonces un período de fusión y transformación de las cooperativas de ahorro y crédito en bancos cooperativos.

El proceso de fusión y transformación en bancos cooperativos

Debido a las características de la nueva legislación financiera y los elevados capitales mínimos que se exigían para formar un banco comercial, las cooperativas de ahorro y crédito existentes se enfrentaron a la alternativa de mantener su autonomía —con operaciones restringidas— o de formar parte de un proceso de fusión y transformación en bancos cooperativos.

El IMFC alentó la fusión de las cooperativas y la formación de un grupo de bancos cooperativos de carácter regional y diseñó un modelo estatutario tendiente a preservar el carácter democrático y participatorio de la gestión, así como la plena inserción de las nuevas filiales en las comunidades locales. Como resultado de todo este proceso, 300 de las 400 cooperativas de ahorro y crédito existentes en 1979 optaron por solicitar su transformación. Se conformaron así 77 nuevos bancos cooperativos que, sumados a los ocho preexistentes, llegaron a conformar un total de 85 bancos cooperativos.

La fundación del Banco Credicoop Coop L.

El Banco Credicoop Coop L. se fundó en 1979 como resultado de la fusión de un grupo de 44 cooperativas de ahorro y crédito localizadas en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Queda claro, entonces, que la decisión de fundir las cooperativas fue la consecuencia de una exigencia legal. El objetivo principal de la fusión fue el de mantener la operación de cuentas corrientes que, como se ha señalado, constituían la fuente principal de captación de fondos y por lo tanto de la provisión de fondos para brindar asistencia crediticia a los socios.

Desde su fundación los dirigentes del IMFC y del Banco Credicoop tuvieron clara noción del conflicto entre la necesidad que tiene un banco de centralizar y agilizar sus operaciones y de dar participación democrática a sus socios. Eran conscientes de la tensión entre la necesidad de centralizar y homogeneizar las normas operativas y la de tener la autonomía y flexibilidad necesarias para lograr una mejor adaptación a las distintas comunidades donde operan las filiales. La necesidad de equilibrar estos distintos factores quedó reflejada en el estatuto fundacional del Banco Credicoop, del cual cabe destacar los siguientes elementos:

- Las asambleas de distrito de los socios eligen al cuerpo de delegados, que a su vez designa a los miembros del consejo de administración. Los

distritos bancarios corresponden a la jurisdicción de las filiales (antiguas cajas de crédito).

- Los integrantes del consejo de administración cumplen, además de las responsabilidades que les corresponden en la dirección global del banco, funciones específicas de tipo gerencial en sus filiales, donde se desempeñan como miembros del consejo de administración.
- El miembro del consejo de administración de cada filial designa del padrón de socios a cierto número de colaboradores. Estas personas constituyen la denominada comisión de asociados de la filial.
- La captación de depósitos y el otorgamiento de préstamos se realizan exclusivamente por medio de las filiales, quedando reservadas a la casa central exclusivamente las operaciones que por su naturaleza deben ser centralizadas (comercio exterior, corresponsalías, etc.).
- Las filiales tienen uso prioritario de la capacidad de préstamo proveniente de sus depósitos para otorgar créditos a los socios en su zona de influencia. Sólo en la medida en que no exista una demanda de préstamos solvente en la filial, los fondos excedentes se derivan a la casa central para ser destinados a otras filiales o a colocaciones en el mercado de títulos, en el mercado interbancario, o en ambos.

Cabe afirmar que los primeros tres aspectos apuntan a preservar la democracia institucional; los dos últimos apuntan a lograr la democracia en el manejo de los recursos financieros.

El proceso de formación del Banco Credicoop, que sin duda exigió un formidable esfuerzo de dirección y coordinación no exento de conflictos, se vio facilitado por la notable labor de integración de las cooperativas que en los aspectos institucional y operativo ya realizaba el IMFC. En el plano institucional, el IMFC representaba a las cooperativas de ahorro y crédito ante las autoridades y efectuaba una extensa labor educativa y de difusión del ideario cooperativo; en el operacional, cumplía la gran tarea de integrar las cooperativas en los siguientes aspectos:

- Centro de cómputos y sistemas.
- Tarjeta de crédito propia, de alcance nacional y válida en otros países del Cono Sur.
- Red de comunicaciones satélite conectada al banco central.
- Auditoría.
- Servicio de asesoramiento sobre las normas del banco central y las impositivas.
- Centro de estudios monetarios y financieros.
- Impresión de formularios y documentos y reproducción en microfilm.

Tras la conformación de los bancos cooperativos, el IMFC continuó brindando estos servicios a los bancos afiliados y fue incorporando otras áreas de integración, tales como:

- Red de cajeros automáticos.
- Sociedad de ahorro y préstamo para fines determinados.
- Seguros.
- Coordinación de la obtención y colocación de fondos excedentes en el mercado interbancario.
- Asesoramiento en materia de comercio exterior.

Este intento por integrar las cooperativas de ahorro y crédito y más tarde los bancos cooperativos redundó en la prestación de servicios a menores costos en función de las economías de escala que se estaban alcanzando. El Banco Credicoop se originó, como se señaló anteriormente, conformado por las 44 cooperativas de ahorro y crédito y en años posteriores fue expandiéndose como consecuencia de la incorporación de sucursales de otros bancos cooperativos que afrontaron situaciones críticas. La incorporación se produjo por medio de fusiones por absorción o mediante la compra de activos y pasivos. En todos los casos el objetivo del banco fue preservar la actividad financiera cooperativa en las diferentes localidades.

La expansión del Banco Credicoop y la absorción de otros bancos cooperativos sucedieron a la par del vigoroso proceso de concentración y gravitación hacia el comercio exterior que se produjo en el sistema financiero argentino en los últimos años. Las 469 entidades financieras existentes en diciembre de 1980 (de las cuales 179 eran bancos) se redujeron a la cifra actual de 131 (116 bancos). Los mayores 20 bancos concentran en la actualidad el 72,6% de los activos totales, mientras que los bancos extranjeros manejan solamente el 41%.

El Banco Credicoop Coop. L. en la actualidad

El Banco Credicoop Coop. L. tiene activos por US\$1.940 millones, depósitos por US\$1.300 millones y un patrimonio neto de US\$194 millones. Ocupa el noveno lugar —medido por los depósitos— en la lista de los 96 bancos privados existentes. Después de la venta de los principales bancos privados nacionales a entidades extranjeras, el Banco Credicoop ha venido a ocupar el segundo lugar entre los bancos privados de capital nacional y es el primero entre aquéllos cuyo capital pertenece en su totalidad a titulares argentinos. Cuenta con una red de 194 sucursales distribuidas en las principales ciudades del país y con muchas otras en sitios más pequeños, constituyendo en algunos casos la única casa financiera de la localidad. La magnitud de esta red lo

coloca en el tercer lugar entre los bancos privados con el mayor número de sucursales.

Como banco comercial de carácter universal, el Banco Credicoop ofrece todos los servicios de banca empresarial y banca personal. Posee 147 cajeros automáticos. Lleva a cabo una intensa actividad de comercio exterior por medio de una red extensa y calificada de 300 corresponsales en todo el mundo. Su desarrollo tecnológico figura entre los de primer nivel en el ámbito local. Todas las filiales están conectadas en tiempo real y se prestan los servicios de banca telefónica y electrónica. Las obligaciones negociables del banco cuentan con una calificación local de AA- y una de A+ según las calificadoras internacionales.

El banco ha conformado un grupo de empresas vinculadas que agregan algunos servicios complementarios a la actividad bancaria, tales como tarjetas de crédito, red de cajeros automáticos, fondos de pensión, seguros de jubilación, seguros generales, seguros de vida con capitalización, red de comunicaciones y comercio electrónico, sociedad de ahorro y préstamos y compensación electrónica de valores.

Ventajas de los bancos cooperativos

Los bancos cooperativos ofrecen ventajas con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito en términos de su oferta de productos y servicios, nuevas fuentes de financiamiento, diversificación del riesgo crediticio y acceso a empresas más grandes. Además, proporcionan economías de escala, red de filiales, mejor gerencia, y mayor capacidad y autoridad para corregir irregularidades.

Oferta de productos y servicios

La creación del Banco Credicoop a partir de la fusión de 44 cooperativas de ahorro y crédito permitió un notable aumento de la oferta de productos y servicios que se vio facilitado cuando la legislación argentina de 1977 confirió a los bancos comerciales el carácter de "banca universal". A partir de su fundación, el Banco Credicoop pudo no sólo mantener la operación de las cuentas corrientes, sino tener acceso inmediato a nuevos servicios, tales como los de cambio, comercio exterior y negociación de títulos valores.

La profundidad y complejidad que alcanzó el mercado financiero argentino durante los años noventa ensancharon la brecha entre las posibilidades operativas de los bancos comerciales y las de las cooperativas de ahorro y crédito. Entre los elementos diferenciales cabe mencionar la emisión de obligaciones negociables propias, la comercialización de seguros y la participación en sociedades prestadoras de servicios que complementan la actividad financiera (fondos de pensión, seguros de vida, compensación de valores, redes de cajeros, etc.).

Nuevas fuentes de financiamiento

La consolidación del patrimonio de las cooperativas de ahorro y crédito en el banco cooperativo permitió tener acceso a nuevas fuentes de financiamiento que estaban vedadas a las cooperativas de ahorro y crédito individuales. Entre ellas cabe destacar las líneas de crédito interbancario, la emisión de obligaciones negociables propias simples y subordinadas, las líneas de crédito extranjero para financiar operaciones de comercio exterior y las líneas de crédito de bancos públicos mayoristas.

Diversificación del riesgo crediticio

Pese a que las 44 cooperativas de ahorro y crédito fusionadas tenían un carácter netamente urbano y socios con un perfil muy similar, había cierta especialización en algunas actividades en función de las zonas de influencia (por ejemplo, industria textil o metalúrgica). La agregación de las carteras permitió entonces lograr una mayor diversificación del riesgo sectorial y disminuir el riesgo de pérdidas grandes. Con la incorporación de otros bancos cooperativos en diferentes regiones y por lo tanto con carteras de diferente composición sectorial, la diversificación del riesgo cobró relevancia.

Acceso a empresas mayores

Es importante destacar que la composición del conjunto de socios se mantuvo sin modificaciones. El banco siguió operando principalmente con pequeños y medianos comerciantes y productores, así como profesionales, empleados, trabajadores y artesanos. Ningún socio preexistente o potencial se vio marginado o afectado en sus operaciones. De hecho, la única diferencia observada fue que la mayor capacidad de préstamo del banco permitió brindar servicios crediticios a cierto número de empresas de tamaño moderadamente grande o grande. Cabe destacar que el apoyo crediticio a este grupo de empresas, bien sea a cada una o a todas en conjunto, está limitado por normas más estrictas que las del banco central. Este tipo de apoyo solamente se ofrece cuando hay excedentes de liquidez, es decir, cuando las demandas solventes de los socios están satisfechas.

Reducción de costos por economías de escala

Ya hemos señalado que la labor operativa integradora del IMFC en su calidad de federación de cooperativas de ahorro y crédito permitía alcanzar economías de escala y disminuir los costos unitarios. No obstante, la formación del banco

permitió centralizar algunas actividades del área administrativa, tales como la contabilidad, la información al banco central, la administración y la recuperación extrajudicial y judicial de la cartera morosa.

No se ha realizado ningún estudio para comparar los costos antes y después de la fusión, pero la experiencia indica que las reducciones de costos sustanciales no se alcanzaron inmediatamente, sino a medida que se pudo disponer de sistemas informáticos adecuados para centralizar con eficiencia esas tareas. Posteriormente, la experiencia de incorporar las sucursales de los bancos cooperativos puso de manifiesto que las economías de escala se obtuvieron fundamentalmente a partir de la disminución de las dotaciones de las casas centrales.

Red de filiales

La actividad integradora del IMFC permitía que en el caso de algunos servicios las cooperativas de ahorro y crédito operaran en la práctica como una red de filiales. Sirven de ejemplo el servicio de cuentas corrientes, que contaba con un sistema unificado de compensación de valores, y la operación de las tarjetas de crédito.

La formación del Banco Credicoop permitió consolidar y reforzar el funcionamiento de la red, más aún con los adelantos tecnológicos disponibles que posibilitaron, entre otras cosas, interconectar a las filiales en tiempo real y crear una red de cajeros automáticos. El banco también confiere una imagen más homogénea a las distintas filiales mediante elementos tales como un nombre común, las características de los locales, las formas y estilos de comunicación, la publicidad y demás. Todos estos elementos potencian la imagen de red, facilitando en algunos casos el acceso a nuevos grupos de usuarios.

Mejor gerencia

La dirección superior con la cual se conformó el Banco Credicoop provino mayoritariamente de los cuadros de gerentes y profesionales del IMFC y en menor medida de las cooperativas de ahorro y crédito. La experiencia demostró que el aporte de esos cuadros tuvo un efecto positivo tanto en la gerencia misma como en la formación de nuevos cuadros gerenciales.

Mayor capacidad y autoridad para corregir irregularidades

Las cooperativas contaban con un sistema normativo común y eran auditadas por los revisores de cuentas del IMFC. Esta federación tenía, en función de su ascendiente institucional, cierta capacidad para corregir irregularidades en las operaciones. No obstante, la centralización de las decisiones confirió a la direc-

ción del Banco mayores facultades y herramientas para hacer cumplir las normas y corregir y sancionar sus desviaciones.

Ventajas de las cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas de ahorro y crédito, a su vez, poseen varias ventajas con respecto a los bancos cooperativos, como su inserción en la comunidad local y conocimiento de la misma, la participación de los socios en la dirección y gestión, y la flexibilidad operativa.

Inserción en la comunidad local

Las cooperativas que precedieron al Banco Credicoop tenían una destacada presencia en las comunidades locales y en los barrios donde operaban. Su fundación por miembros de la comunidad, el carácter netamente local de su dirección y su vinculación con otras organizaciones representativas de la comunidad (como las cooperadoras escolares, sociedades de fomento y cámaras empresariales) dotaban a las cooperativas de un profundo arraigo en la sociedad local.

Los miembros del consejo de administración de las cooperativas eran gerentes naturales y ampliamente respetados en su medio, factor que atraía a nuevos socios. Por otra parte, el conocimiento profundo del medio que poseían esos gerentes les permitía evaluar mejor el riesgo crediticio de los usuarios.

Toda la labor de las cooperativas se veía facilitada por un contexto financiero en el que prevalecían una demanda excedente de crédito y tasas activas reales negativas. En este contexto, las cooperativas se beneficiaban del financiamiento abundante y sin costo de las cuentas corrientes y de la baja morosidad. Los prestatarios también recibían los beneficios de las tasas negativas y de la erosión del valor real de las deudas.

Participación de los socios en la gestión

El carácter autónomo y local del consejo de administración facilitaba la participación de los socios en la gestión. Los mecanismos de representación eran directos y las decisiones que debían tomarse versaban sobre asuntos más conocidos y limitados y con efectos más inmediatos que en el caso de una entidad grande. Todos estos elementos facilitaban la amplia participación formal de los socios, tanto en el consejo de administración como en diversas comisiones colaboradoras, así como su participación informal a partir de su contacto diario con los gerentes.

Flexibilidad operativa

La autonomía de las cooperativas les permitía tener una mayor flexibilidad operativa, en particular al diseñar ciertas líneas de préstamos adecuadas al tipo de comercio o industria prevaleciente en sus zonas de influencia.

Cooperativas de ahorro y crédito frente a bancos cooperativos: el caso de Credicoop

Como se señaló anteriormente, los gerentes del Banco Credicoop tenían conciencia de las ventajas de las cooperativas y los desafíos planteados por la centralización de la dirección y gestión administrativa. De ahí que los gerentes hayan adoptado en el estatuto fundacional los recaudos ya indicados.

Dada la expansión del número de filiales (194 en todo el país), el Banco Credicoop enfrenta nuevos desafíos. Según el actual estatuto, el consejo de administración debería estar integrado por 194 miembros, cifra que tornaría prácticamente imposible el funcionamiento adecuado de esta instancia directiva. En función de ello la institución está analizando un anteproyecto de estatuto, dirigido principalmente a regionalizar ciertos aspectos de la dirección con el fin de potenciar la participación de los socios y de adecuar la actividad operativa e institucional a las características regionales. Junto a un consejo de administración más reducido, que posibilitará a la vez un debate más profundo y una mayor agilidad operativa, se crearán grupos de asesores para cada zona que adecuarán las decisiones del consejo de administración a las realidades regionales.

Experiencias de fracaso de cooperativas de ahorro y crédito y bancos cooperativos

En las últimas dos décadas han fracasado muchas cooperativas de ahorro y crédito y bancos de tipo cooperativo. De hecho, esta evolución desfavorable ha afectado también a los bancos comerciales en un proceso de profunda reconversión y concentración del sistema financiero que ha sufrido, entre otras cosas, dos profundas crisis durante los años 1980-1982 y 1995.

De los 85 bancos cooperativos que existían en 1980, sólo quedan seis que captan el 3,8% de los depósitos totales. De las 100 cooperativas de ahorro y crédito han sobrevivido sólo ocho que abarcan el 0,08% de los depósitos del sistema. Muchas de estas entidades fueron liquidadas, algunas se transformaron en sociedades anónimas o vendieron sus activos y pasivos a estas sociedades y las demás fueron absorbidas por otros bancos cooperativos.

No se pretende hacer en este capítulo un análisis detallado, sino solamente destacar las causas principales que determinaron los problemas de muchas entidades. Algunos de los problemas son:

- El contexto macroeconómico tenía grandes desequilibrios (entre ellos algunos fenómenos hiperinflacionarios) que afectaron más intensamente a los sectores sociales atendidos por las cooperativas y a las economías regionales en las cuales se localizaban algunas de ellas.
- Los problemas de la gestión fueron ocasionadas por deficiencias de personal, y de los sistemas de información gerenciales.
- En el caso particular de las cooperativas de ahorro y crédito que no se transformaron, las escasas posibilidades operativas autorizadas por los reglamentos mermaron notablemente su capacidad de desarrollo.
- Surgieron problemas de obtención de capital suficiente, que es crucial para que las instituciones cooperativas materialicen sus posibilidades de desarrollo.
- La forma cooperativa fue desnaturalizada. Muchas entidades no eran auténticas cooperativas desde el punto de vista de sus objetivos y tipos de dirección y gestión. Esta desnaturalización, en un contexto de reglamentos prudenciales inadecuados y de una supervisión ineficiente, favoreció maniobras fraudulentas que llevaron a la insolvencia o quiebra de las entidades.

Reflexiones finales

El contexto político, económico y de regulaciones de la Argentina fue adverso para el desarrollo del movimiento cooperativo de crédito. Durante los breves períodos de gobiernos democráticos, así como de regulaciones y políticas económicas favorables para el mercado interno y los sectores de menor poderío económico, el cooperativismo de crédito demostró su gran pujanza y su eficacia para alcanzar sus objetivos.

Presenciamos hoy en la Argentina y en la mayoría de los países de América Latina un profundo proceso de reformas estructurales en el que se destacan la apertura económica, las privatizaciones y las desregulaciones en el contexto de la inserción en la economía mundial globalizada. Este modelo incrementa la concentración económica y financiera que favorece a las empresas transnacionales y a los grandes grupos económicos locales. Exacerba además el desempleo, empeora la equidad distributiva y produce la marginación social. Estas características del modelo, tendientes a la concentración y falta de equidad, se reflejan en la política financiera, que promueve la concentración bancaria y admite o estimula la desnacionalización de las instituciones financieras. Esta política financiera

conduce, a su vez, a la concentración de los recursos y a una atención crediticia insuficiente a los empresarios pequeños y medianos y a las regiones con un grado de desarrollo relativamente menor.

En consecuencia, el contexto socioeconómico y las políticas desfavorecen el desarrollo del cooperativismo de crédito. Al mismo tiempo, se refuerza la necesidad de que éste cumpla su función económica y social. Hasta que se apliquen en la región modelos de desarrollo alternativos, los gobiernos y organismos reguladores de América Latina deberían tomar conciencia de esta realidad.

La capitalización de las entidades cooperativas

En muchos casos, la capitalización se ha constituido en el “talón de Aquiles” del desarrollo del cooperativismo de crédito. Consideramos que las autoridades económicas y financieras deberían establecer normas diferentes para las cooperativas a fin de permitir que desarrollen mejor su actividad financiera sin menoscabar la protección de los ahorradores. Algunos opinan que en las economías en desarrollo las normas de capital deben ser aun más estrictas que las de Basilea por tratarse de economías de mayor volatilidad relativa. En el caso argentino esta opinión ya se ha traducido en una práctica concreta.

Las disposiciones anteriores llevan a la paradoja de que los sectores de menores recursos en los países en desarrollo deben aportar mayores capitales que los sectores más poderosos en los países industriales. Esta contradicción se refleja claramente en el caso de las entidades financieras cooperativas, ya que las rigurosas normas de capitalización les imponen exigencias imposibles de cumplir mediante los aportes de los socios o las reservas generadas por la entidad. Dado que estas entidades cumplen la clara función social de democratizar el crédito proveyéndolo a sectores sociales y regiones que no son atendidos por la banca principal, se justifica la imposición de normas reguladoras diferentes para la capitalización de las entidades cooperativas. Estas normas no deben menoscabar la seguridad de los ahorradores ni alentar el riesgo moral en dichas entidades. Por eso deberían complementarse con un refuerzo de la red de seguridad del sistema financiero (garantía de los depósitos, acceso a fuentes de liquidez sistémica), con normas adecuadas sobre la atomización y calidad de la política crediticia y con una supervisión eficaz por parte de las autoridades correspondientes.

Las insuficiencias de capital han llevado a algunos bancos cooperativos argentinos a transformarse en sociedades anónimas, haciendo uso de las posibilidades brindadas por los cambios legislativos realizados durante la crisis financiera de 1995. La experiencia concreta pone de manifiesto la gran dificultad de que el capital privado con fines de lucro realice inversiones que limiten su participación a una proporción minoritaria del capital social. Normalmente, estas

inversiones procuran garantizar el control y la gerencia de la entidad, en cuyo caso se desnaturalizan los objetivos de carácter mutualista y de servicio a la actividad cooperativa, y se descuida el objetivo de dar atención prioritaria a las empresas pequeñas y medianas.

La integración en el cooperativismo de ahorro y crédito

La integración es una herramienta imprescindible para que las cooperativas puedan hacer frente a sus actuales desafíos. Cualquier fórmula general sobre la mejor manera de efectuar la integración resulta inadecuada si no se toman en cuenta la realidad económica y social, el contexto financiero, el marco legal y regulador, los orígenes históricos del cooperativismo y su actualidad económica e institucional. La experiencia argentina sugiere, en todo caso, que un camino posible es el de profundizar las innumerables posibilidades de integración en el ámbito federativo, manteniendo las ventajas ya citadas que derivan de la autonomía operativa e institucional de las cooperativas. Si las circunstancias tornan aconsejable la fusión y conformación de un banco cooperativo como alternativa superior, el camino recorrido en la experiencia integradora por medio de la IMFC constituirá una base formidable para contribuir a la viabilidad y éxito de la iniciativa.

Las posibilidades de que se autoricen nuevas formas de crédito cooperativo

En la Argentina, como seguramente en la mayor parte de los países de América Latina, existen grandes necesidades crediticias no satisfechas por parte de los sectores de bajos recursos (incluidos los cuentapropistas, asalariados y artesanos). En muchos casos, estas necesidades dan lugar a la existencia de intermediarios no autorizados que prestan dinero en condiciones usurarias, deteriorando aun más los ingresos de los sectores sociales más débiles. A los bancos cooperativos y en ocasiones también a las cooperativas de ahorro y crédito les resulta difícil atender a estos sectores, bien sea porque no están presentes en localidades marginales o por las características específicas de las operaciones que se requieren para hacerlo.

Sería importante, en consecuencia, explorar la posibilidad de que la legislación financiera de nuestros países autorice el funcionamiento de entidades cooperativas o mutualistas con operaciones financieras más acotadas, pero también con requerimientos de capital menores y exigencias normativas específicas adecuadas a sus operaciones. Obviamente, es necesario garantizar al mismo tiempo la protección de los pequeños ahorradores que coloquen sus fondos en estas entidades. Para lograr estos propósitos, el asesoramiento técnico brindado por instituciones nacionales y supranacionales constituiría una herramienta de gran utilidad.

Página en blanco a propósito

Sucursales y redes: una alternativa a los bancos cooperativos en Guatemala

Síncrito Cifuentes

A fin de compartir la experiencia de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (FENACOAC) con otros movimientos cooperativos de América Latina, en este capítulo se resumen los puntos más importantes que se lograron resolver y mejorar, así como las nuevas prácticas, mecanismos y objetivos de la Federación. Estas innovaciones no se orientan solamente a desarrollar la FENACOAC, sino principalmente a mejorar el funcionamiento de las cooperativas asociadas en beneficio de sus clientes y a garantizar su sostenibilidad y permanencia en el mercado del Sistema Financiero Federado (SIFFE), que describiré más adelante.

En Guatemala, las cooperativas de ahorro y crédito pasaron de una situación de dependencia de recursos financieros externos a fines de los años ochenta a una posición de independencia financiera basada en la movilización de ahorros para mediados de los años noventa. Tras esta independencia, las cooperativas de ahorro y crédito hicieron frente a su siguiente desafío: convertirse de un grupo de instituciones financieras locales, pequeñas y aisladas en una red integrada mucho mayor de intermediarias capaces de lograr mayores economías de escala en sus operaciones y de aunar a sus redes de sucursales para proporcionar servicios más convenientes a sus clientes, ampliando así aún más el alcance de su mercado. El principal vehículo para pasar de una postura de independencia a una de interdependencia fue la FENACOAC.

La FENACOAC antes de las reformas

A fin de que el lector tenga una idea más clara de los avances que han tenido lugar en la Federación, es importante en primer lugar ofrecer una síntesis de los principales aspectos que tradicionalmente la caracterizaban. En primer lugar, el sostenimiento de la Federación se basaba principalmente en el margen que se obtenía al canalizar recursos externos de instituciones nacionales e internacionales hacia las cooperativas de base, así como, en mínima parte, por medio de las aportaciones de las cooperativas. La canalización de fondos externos produ-

cía una dependencia financiera muy fuerte de las cooperativas ante la FENACOAC, al extremo de que en algunos casos entre el 40% y el 50% de la cartera de préstamos de las cooperativas era financiada con préstamos de la FENACOAC. En 1988 los préstamos externos para la intermediación a las cooperativas de ahorro y crédito ascendían al equivalente de 63% de los activos de la FENACOAC (gráfico 13.1). A medida que las cooperativas de ahorro y crédito pasaban a la movilización de ahorros, este porcentaje se precipitó a un 8,8% en 1994 y a un 2,6% en 1998.

Segundo, todos los servicios proporcionados a las cooperativas, especialmente aquellos relacionados con la asistencia técnica y la capacitación, eran totalmente subsidiados.

Tercero, en su gran mayoría, el recurso humano de la Federación era poco profesional y muy partidario de la filosofía del movimiento cooperativo, lo cual se reflejaba en el contenido generalmente pobre de los servicios proporcionados por la FENACOAC.

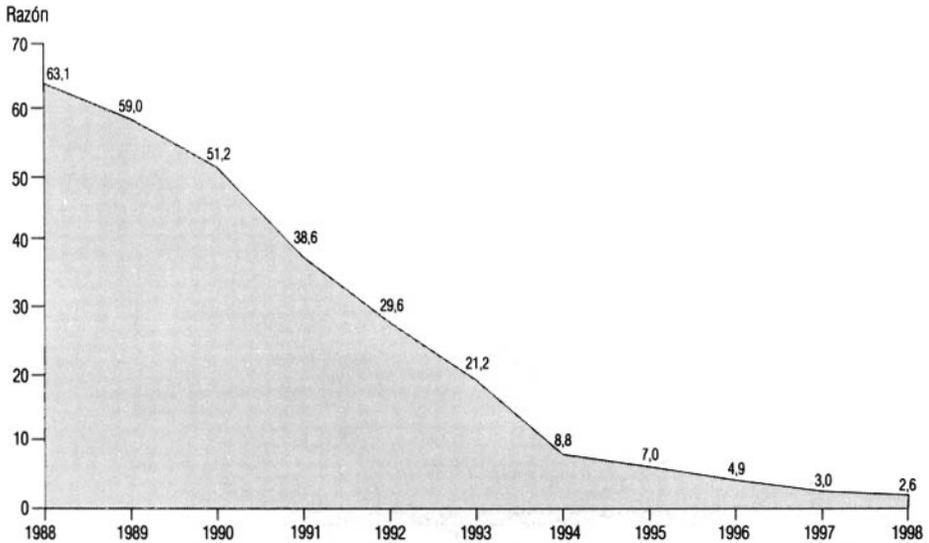
Cuarto, los miembros que constituían los órganos directivos de las cooperativas (los consejos de administración y las comisiones de vigilancia) solían ser electos porque eran las personas que más criticaban o tomaban la palabra en los diferentes foros, especialmente durante las juntas regionales y las asambleas de la Federación. En general, la actitud de los directivos se caracterizaba por intereses muy personales y alejados cada vez más de los aspectos institucionales y empresariales.

Quinto, la Federación había avanzado poco en su propósito de estandarizar los procedimientos contables y operativos y el marco legal de sus cooperativas asociadas (en este último caso había una diversidad de tipos de estatutos existente). Las tecnologías que utilizaban las cooperativas estaban muy desactualizadas.

Sexto, muy a menudo la Federación, en lugar de mantenerse concentrada en la provisión de servicios financieros, se encaminaba hacia cualquier oportunidad de negocios que surgiera, desatendiendo actividades que hubieran sido mucho más beneficiosas para las cooperativas. La Federación incursionaba en campos muchas veces originados por la emoción y el afán de querer convertir el sistema de ahorro y crédito en la panacea para resolver todas las necesidades de los asociados.

Séptimo, normalmente la Federación pretendía ser más grande que las propias cooperativas de base, con el resultado de instituciones de base muy débiles, pequeñas e ineficientes. Era común que las cooperativas registraran pérdidas durante uno, dos y tres años consecutivos. La amortización de tales pérdidas era diferida al próximo año, llegándose a extremos en que durante ciertos ejercicios se distribuían excedentes no reales. Tales debilidades en las cooperativas de ahorro y crédito se reflejaban en los elevados índices de morosidad de la cartera de

Gráfico 13.1. Razón crédito externo a activos totales de la FENACOAC, 1988-1998 (porcentaje)



Fuente: FENACOAC.

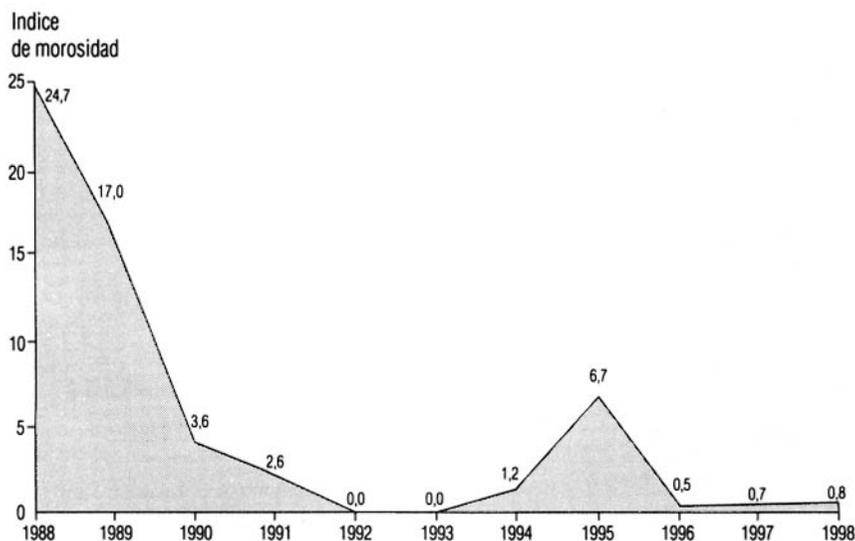
préstamos de la FENACOAC. En 1988 los préstamos de la Federación a las cooperativas socias registraron un índice de morosidad de 25%, el cual disminuyó a 4% en 1990 para subir a 7% en 1995 cuando la Federación amplió sus préstamos a cooperativas que no eran de ahorro y crédito. En 1998 el índice de morosidad había bajado a menos del 1% (gráfico 13.2).

El nuevo rol de la Federación

Se presentan a continuación algunos aspectos sobresalientes de lo que es el nuevo modelo de Federación, que hoy por hoy está dando resultados positivos y promoviendo el desarrollo de nuestro sistema de cooperativas de ahorro y crédito. Entre las medidas y decisiones que contribuyeron a lograr un funcionamiento eficiente y efectivo por parte de la Federación, figuran las siguientes:

- Optar por la vía de la especialización financiera e iniciar un proceso de liquidación de todos los servicios o productos no financieros.
- Reconocer que el sistema de ahorro y crédito tiene grandes potencialidades y que para poderlas desarrollar debe mantener su propia naturaleza cooperativa.

Gráfico 13.2. Índice de morosidad de la cartera de préstamos de la FENACOAC, 1988-1998 (porcentaje)



Fuente: FENACOAC.

- Formular y establecer mecanismos prácticos y concretos de integración.
- Cambiar la situación tradicional de dependencia de las cooperativas frente a la FENACOAC, por una cultura de movilización de ahorros a nivel de las cooperativas, de modo que estas instituciones consigan autonomía financiera.

A medida que las cooperativas de ahorro y crédito ampliaban sus servicios y sus programas de comercialización, muchas hallaron que habían saturado sus mercados rurales locales y que las perspectivas de crecimiento futuro eran limitadas. También comprendieron que no podían brindar servicios a sus socios cuando éstos viajaban a la capital o a ciudades más grandes para vender sus productos agropecuarios o llevar a cabo otras actividades comerciales. Como parte de su nueva función, la Federación decidió que trataría de proporcionar un medio para superar estas limitaciones.

Su estrategia comprendió la ampliación de cooperativas de ahorro y crédito sólidas a comunidades vecinas y capitales provinciales mediante la apertura de sucursales, y la vinculación de cooperativas de ahorro y crédito y sus sucursales para formar un sistema nacional integrado para todos los socios de las cooperativas de ahorro y crédito participantes. Estos socios podrían entrar a

cualquier oficina de otra cooperativa de ahorro y crédito participante para realizar depósitos, retirar fondos o efectuar transacciones crediticias. Sin embargo, para que un sistema así funcione, cada cooperativa participante debe tener confianza en que las otras están operando de manera sólida y segura, lo cual requiere un compromiso de adherirse a un conjunto de normas financieras rigurosas.

La impresionante expansión de la red de sucursales de las cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala fue organizada principalmente por la FENACOAC. Los funcionarios de la Federación llevaron a cabo análisis de mercado con el fin de identificar las comunidades que ofrecían suficiente escala como para permitir alcanzar un nivel de operaciones rentable en el término de dos años. La FENACOAC también proporcionó financiamiento y asistencia técnica a las cooperativas de ahorro y crédito para que abrieran sucursales.

El SIFFE

En 1993 la FENACOAC creó el Sistema Financiero Federado (SIFFE), subgrupo al cual tienen derecho a afiliarse todas las cooperativas que se adhieren a las políticas operacionales, disciplinas financieras y estándares de comportamiento establecidos por el nuevo modelo cooperativo. El subgrupo de cooperativas de ahorro y crédito está vinculado mediante productos y servicios comunes que usan los socios en diferentes áreas geográficas de Guatemala. Su acatamiento se evalúa sistemáticamente y los socios reciben un certificado de afiliación que se coloca en lugares públicos prominentes. Las campañas promocionales se centran en la seguridad y la solvencia de los socios del SIFFE. La afiliación también permite el acceso a servicios preferenciales del Fondo de Liquidez Central. Los requisitos para ingresar al SIFFE son los siguientes:

- Estar afiliado a la FENACOAC y al día con todas las obligaciones financieras.
- Presentar estados financieros mensuales a la FENACOAC dentro de cinco días hábiles después de final de mes y utilizar la nueva nomenclatura uniforme de contabilidad.
- Presentar anualmente un plan comercial empresarial uniforme con objetivos financieros agresivos.
- No haber registrado pérdidas operacionales en los últimos dos años ni tener capital en liquidación.
- Mantener el índice de morosidad por debajo del 10% de la cartera de préstamos, incluyendo el saldo total de préstamos morosos, no solamente las cuotas morosas.
- Mantener provisiones suficientes para cubrir el 100% de todos los préstamos morosos por más de 12 meses.

- Cancelar en libros todos los préstamos que están morosos por más de 12 meses al final de cada trimestre.
- Usar los indicadores PERLAS para evaluar el desempeño financiero.
- Tener auditorías anuales ejecutadas por una firma de auditoría externa.
- Permitir que el departamento de inspección interna de la FENACOAC realice inspecciones anuales, y recibir una clasificación favorable.
- Firmar con la Federación un acuerdo de participación legal en el SIFFE.

Actualmente 16 de las 32 cooperativas afiliadas a la FENACOAC pertenecen al SIFFE. Estos miembros reciben tasas de interés preferenciales de medio punto porcentual adicional para todos los depósitos y de medio punto porcentual de descuento para todos los préstamos de la Caja Central (el Fondo de Liquidez Central). También obtienen asistencia técnica y ayuda financiera de la FENACOAC en la computadorización de operaciones y en la expansión de sus oficinas hacia nuevas áreas.

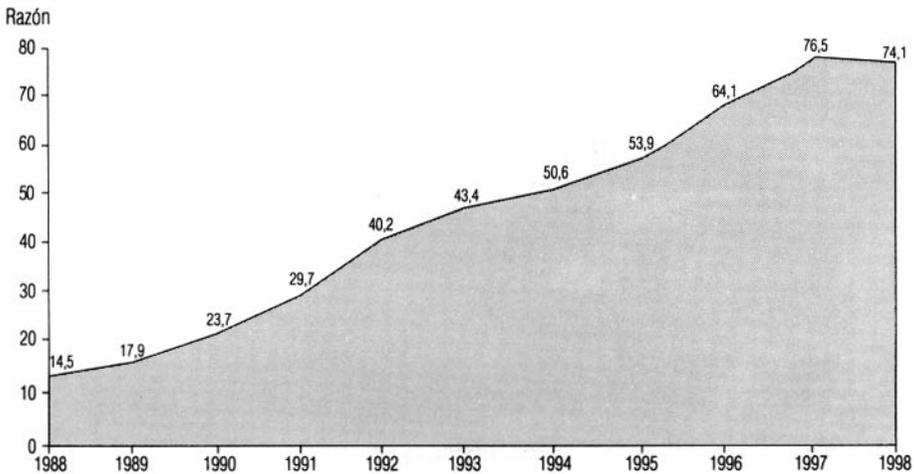
La red de comunicaciones de la FENACOAC respalda el traspaso de fondos entre las cooperativas asociadas al SIFFE. Cuando una cooperativa del SIFFE acepta un depósito, recibe un pago de amortización o concede un retiro a un socio de otra cooperativa del Sistema, la primera envía de inmediato un fax a la FENACOAC. La Federación procede a efectuar el débito y el crédito correspondientes en las cuentas de las dos cooperativas a fin de despejar la transacción, enviándoles enseguida un fax para notificarles el ajuste. Este programa se diseñó para reducir la ventaja competitiva de los bancos comerciales que ofrecen cuentas corrientes y redes de sucursales a sus clientes.

Otro objetivo del Sistema Financiero Federal es presentar al público una imagen mejorada y coherente de las cooperativas de ahorro y crédito en Guatemala y ganar la confianza del público en las cooperativas. SIFFE se ha lanzado al mercado como un grupo selecto de cooperativas financieramente solventes y altamente disciplinadas.

Otras actividades de la Federación en el nuevo modelo

La Federación tiene tres grandes propósitos al adoptar este nuevo modelo. El primero de ellos es desarrollar una red financiera al servicio de los asociados de las cooperativas base, en la cual la Federación debe de constituirse en el ente rector, orientador de políticas y proveedor de servicios, desempeñando asimismo un rol eficiente como entidad de segundo piso en la red financiera. El segundo es desarrollar una red de seguridad que garantice el manejo transparente y eficiente de los recursos de las cooperativas, así como producir y fortalecer la confianza en estas instituciones tanto por parte de los asociados como del pueblo de Guatemala. Y el tercero es mantener la función de la Federación en las

Gráfico 13.3. Razón de depósitos a activos totales de la FENACOAC, 1988-1998 (porcentaje)



Fuente: FENACOAC.

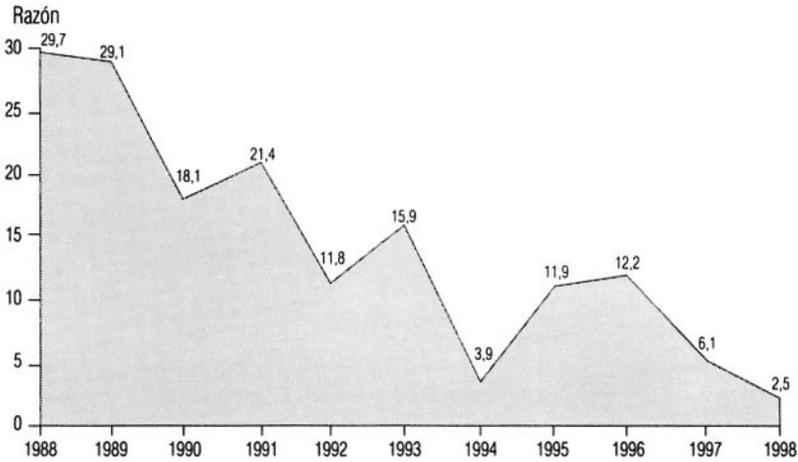
áreas de representación y defensa del sistema de cooperativas. Para lograr estas metas, la Federación está desarrollando los servicios, las acciones y los mecanismos que se describen en las siguientes secciones.

La Caja Central

Dentro del concepto de la red financiera, se han desarrollado los servicios de la Caja Central (o Fondo de Liquidez Central) que básicamente maneja la liquidez de las cooperativas. A medida que se fueron modernizando, aumentando su nivel de ahorros en depósitos, las cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala comenzaron a exhibir niveles más altos de exceso de fondos. Los depósitos de las cooperativas en los bancos recibieron tasas de recuperación limitadas, de acuerdo al tamaño del depósito. La FENACOAC empezó a proporcionar a las cooperativas un servicio de Caja Central e invirtió fondos en cuentas bancarias grandes, con objeto de ganar un interés más alto en los ingresos para las cooperativas.

Los depósitos de las cooperativas, que financiaron solamente un 14% de los activos de la FENACOAC en 1988, pasaron a reemplazar al crédito externo como principal fuente de fondos de la FENACOAC, aumentando al 74% de los activos en 1998 (gráfico 13.3). Dicho aumento se dio conjuntamente con una reducción de los préstamos otorgados por la Federación a las cooperativas de aho-

Gráfico 13.4. Razón de préstamos a activos totales de la FENACOAC, 1988-1998 (porcentaje)



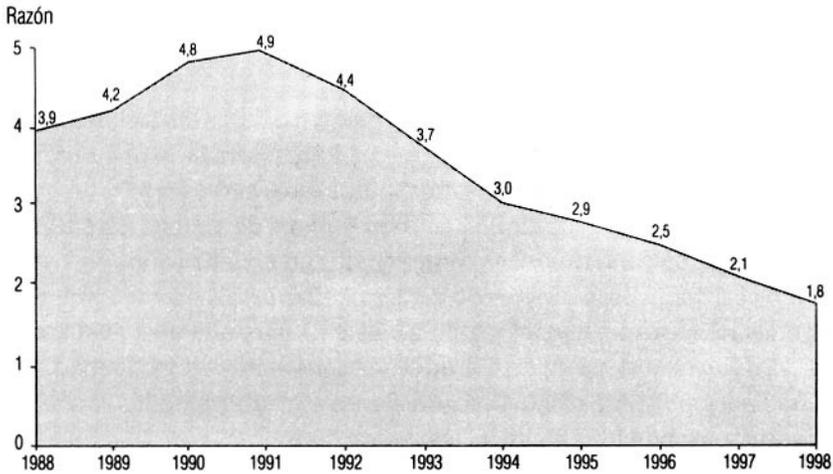
Fuente: FENACOAC.

rro y crédito (gráfico 13.4). En otras palabras, a medida que las cooperativas de ahorro y crédito generaban liquidez excedente, necesitaban menos crédito de la Federación, cuyos préstamos a las cooperativas se redujeron del 30% de sus activos en 1988 a sólo el 2% en 1998.

Al pasar de la intermediación de crédito al manejo de liquidez se produjeron cambios fundamentales. La FENACOAC necesitaba modernizar sus procedimientos operacionales con objeto de responder a peticiones inmediatas de un alto volumen de depósitos y retiros. La disponibilidad de servicios bancarios comerciales altamente competitivos eliminaba la posibilidad de obtener grandes márgenes. Históricamente, el manejo de préstamos internacionales proporcionaba a la FENACOAC un margen de ganancias brutas del 4 a 6 puntos porcentuales, mientras que los márgenes financieros del Fondo de Liquidez Central debieron reducirse a entre 0,25 y 0,90 puntos porcentuales a fin de que el Fondo permaneciera competitivo frente a los bancos comerciales. Estos márgenes más reducidos también llevaron a la Federación a poner fin a la mayoría de los servicios subvencionados y controlar los gastos operativos, que de 3,9% de los activos en 1988 aumentaron brevemente a 4,9% en 1991 para descender a 1,8% en 1998 (gráfico 13.5).

El otro propósito principal de la Caja Central es proteger a las cooperativas contra grandes retiros de efectivo no anticipados, ofreciéndoles acceso a crédito de liquidez de emergencia a corto plazo. Este servicio reduce la necesidad que

Gráfico 13.5. Razón de gastos operativos de la FENACOAC, 1988–98 (porcentaje)



Fuente: FENACOAC.

pueda tener la cooperativa de mantener a mano saldos en efectivo excesivamente grandes.

Servicio de encaje cooperativo

Este servicio consiste en un mecanismo de liquidez frente al servicio de ahorro de los socios en las cooperativas. Lo fundamental es que se trata de un mecanismo formal (se firma convenio y existe una política definida) y que una vez constituido, cada cooperativa está obligada a mantener un 20% de sus depósitos en forma de recursos líquidos, para responder a los retiros normales o masivos de ahorros. De este 20%, la mitad se mantiene en la cooperativa misma en activos líquidos y la otra mitad (el encaje) en una cuenta de ahorro en la Caja Central de la FENACOAC.

Otras operaciones a nivel de sistema

En los últimos siete años, la FENACOAC ha desarrollado otros mecanismos de apoyo financiero a las cooperativas, como el Fondo de Estabilización, que se usa para enfrentar problemas de solvencia por parte de cooperativas individuales. Además está por iniciar, con el apoyo técnico del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) y la participación de algunas ligas de coo-

perativas de Estados Unidos, el manejo de remesas familiares provenientes de este país.

Publicidad

Si bien las cooperativas de ahorro y crédito pueden ofrecer los mejores servicios financieros disponibles, los estudios de mercado han señalado que muchas veces la población local sencillamente no conocía estos servicios. Por lo tanto, la rápida ampliación de las sucursales de cooperativas de ahorro y crédito debía ser acompañada por una dinámica campaña de comercialización.

Todo el sistema llegó al acuerdo de desarrollar un programa publicitario a dos grandes niveles, el nacional y el local. Este último, que abarca el área geográfica de influencia de cada cooperativa, es coherente con las actividades de publicidad nacional, pero se ajusta según el área a la cultura y a los servicios que la cooperativa proporciona a sus socios.

Ente privado de supervisión

Dentro de la red de seguridad, la FENACOAC ha iniciado la constitución de un ente privado de supervisión que cumplirá un rol similar al de la superintendencia de bancos en el sistema bancario. Sus funciones incluyen supervisar y monitorear la aplicación adecuada de la disciplina financiera y normas prudenciales que están aplicando tanto las cooperativas como la Federación, a fin de producir la confianza que los asociados necesitan tener en sus instituciones.

La principal característica del ente privado de supervisión radica en que su junta de directores está integrada por profesionales independientes de las cooperativas y de la FENACOAC, con un alto grado de conocimiento sobre instituciones bancarias, financieras y cooperativas.

Fondo de garantía para ahorros

Paralelamente al ente privado de supervisión, la FENACOAC está desarrollando un fondo de garantía para los ahorros, el cual deberá generar mucha más confianza entre los clientes. Sin embargo, se ha establecido estratégicamente una serie de líneas de defensa cuyo objetivo es dejar la opción del fondo de garantía como último recurso. Tales líneas de defensa se inician desde la supervisión e incluyen asistencia técnica y mecanismos de estabilización financiera. Si el problema persiste puede implementarse una coadministración, una intervención o aun una fusión. Entonces si es necesario entra a funcionar el fondo de garantía para los depósitos.

Este concepto del fondo de garantía implica que al momento de utilizarlo se inicia un proceso de contribución extraordinario por parte del resto de las cooperativas participantes para restituir sus recursos. Inicialmente el fondo de garantía estará constituido por un capital semilla que aportará la Federación, para incrementarlo luego con aportes periódicos y extraordinarios de las cooperativas hasta llegar a una meta de alrededor de 1,6% de los activos del sistema de cooperativas.

Tecnología computadorizada para el sistema

Desde el comienzo, la transferencia de información de las sucursales a la central de una cooperativa de ahorro y crédito y la realización de transacciones financieras por parte de socios de una cooperativa en otra cooperativa se lograron mediante el uso del fax o el envío de disquetes de computadoras por correo privado. Había preocupación en cuanto a la seguridad y la eficiencia de estos procesos, por lo cual era perentorio que la FENACOAC desarrollara software adecuado que pudiera ser utilizado por todas las cooperativas de ahorro y crédito socias del SIFFE, como base común para las vinculaciones y la transferencia de información en un marco de seguridad.

Con esta idea, la Federación ha constituido la empresa privada SOLFINET, S.A., la cual no se ocupará de aspectos de soporte de hardware, sino de la implementación del software oficial del sistema FENACOAC; las tareas de capacitación y actualización del software en todo el sistema (tanto en las cooperativas como en la FENACOAC), y la provisión de asistencia técnica dirigida a adquirir el equipo idóneo para todas las instituciones del sistema.

Gobernabilidad

Dentro de las funciones de la Federación se ha otorgado particular importancia al desarrollo de mecanismos y procedimientos que reduzcan el riesgo moral y los problemas de agente/principal. En este sentido la Federación tiene un rol que cumplir tanto a nivel de cooperativas como a su propio nivel, a fin de implementar procesos de ética y conducta que limiten los abusos por parte de las personas que se desempeñan en los distintos organismos en el sistema. A nivel de cooperativas se está promoviendo un código de ética y un proceso formal de selección e inducción de directivos. En el caso de la Federación, la comisión de vigilancia actúa como calificadora y verificadora in situ de aquellas propuestas o candidatos a ocupar cargos directivos en la institución, sobre la base de requisitos estrictos y el perfil de cada uno de los órganos.

Sistema PERLAS

El sistema de análisis financiero PERLAS ha sido institucionalizado tanto a nivel de las cooperativas como de la Federación.¹ En este último caso dicho instrumento gerencial es elaborado por la auditoría interna con periodicidad mensual y analizado y utilizado por el grupo gerencial para tomar las decisiones correspondientes. Tanto el consejo de administración como la comisión de vigilancia de FENACOAC también utilizan este instrumento, con frecuencia trimestral, para observar la situación y la marcha de la Federación.

El sistema PERLAS se ha convertido en el lenguaje común entre las cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala. Todas las cooperativas presentan información financiera a la FENACOAC en esta forma y los coeficientes financieros de PERLAS de cada cooperativa de ahorro y crédito se comparten con todas las otras del sistema. Por lo tanto, todas pueden vigilar las condiciones y los riesgos inherentes a las operaciones de unas y otras.

Marco legal uniforme

La Federación ha cumplido un rol en la estandarización de los estatutos de las cooperativas, de tal suerte que en el sistema FENACOAC, salvo pequeñas variantes, hay homogeneidad entre los estatutos de las cooperativas y entre éstos y el de la Federación, lo cual otorga al sistema un marco legal uniforme. A manera de ejemplo puede citarse que los excedentes no se distribuyen, sino que todo el resultado se capitaliza, pagándose tasas de mercado sobre las aportaciones (igual que sobre los depósitos de ahorro), medida que ha permitido fortalecer el capital institucional y por ende la solvencia del sistema de cooperativas.

Conclusión

La piedra angular de la estrategia de la FENACOAC ha radicado en ayudar a las cooperativas de ahorro y crédito a superar las limitaciones de su mercado local mediante el crecimiento y la apertura de sucursales en otros mercados, y, al au- narse, ofrecer la comodidad de una red nacional e integrada de servicios financieros. Esta estrategia también ha permitido a las cooperativas de ahorro y crédito lograr mayores economías de escala y ofrecer una gama más completa y competitiva de servicios. Esta reunión en la red SIFFE de más de 80 oficinas principales y sucursales de cooperativas de ahorro y crédito exigió, como requisitos, la aplicación de una disciplina financiera establecida (PERLAS), políticas coherentes y

¹ Véase el capítulo 4 para una discusión del sistema PERLAS.

productos comunes entre las cooperativas participantes. El establecimiento de sucursales y redes de cooperativas de ahorro y crédito también se vio facilitado por el liderazgo activo y los fondos aportados por la Federación en la evaluación de mercados, el financiamiento de la construcción o la adquisición de sucursales para las cooperativas, la realización de campañas nacionales y locales de comercialización, y el establecimiento y respaldo a los sistemas computadorizados de la red SIFFE. Al implantarse mecanismos para resolver problemas de liquidez y solvencia, y proporcionar supervisión y garantías de depósitos, sin duda se ha conseguido aumentar significativamente la seguridad, la solidez y el atractivo del sistema guatemalteco de cooperativas de ahorro y crédito y se han realizado sus esfuerzos para crecer como sistema interdependiente.

Página en blanco a propósito

PARTE
VI

COMENTARIO

Página en blanco a propósito

El peligro: la liberalización financiera

En las dos últimas décadas América Latina ha presenciado la gradual liberalización de los mercados financieros en varios de sus países como una estrategia importante del desarrollo económico. Por lo general las medidas de liberalización financiera comprenden, entre otras, las siguientes: 1) liberalización de los controles de las tasas de interés; 2) eliminación de los programas de crédito subvencionado; 3) reducción de los controles del tipo de cambio; 4) privatización de las empresas bancarias ineficientes de propiedad del Estado; 5) desarrollo de mercados de capital; 6) ampliación de la actividad bancaria para incluir actividades de arrendamiento, factoraje e inversiones; 7) apertura de mercados financieros locales a la competencia con bancos internacionales, y 8) fortalecimiento de la función de regulación y supervisión (Von Pischke 1997). Algunos países de América Latina, liderados por Chile, han venido reformando radicalmente sus sectores financieros durante la mayor parte de los dos últimos decenios. Otros se hallan muy a la zaga, con sistemas financieros que siguen mostrando características sustanciales de represión financiera.

Los efectos de esta liberalización en los mercados financieros locales han sido bien documentados en los países en los que estas reformas se encuentran más avanzadas. La liberalización de las tasas de interés ha llevado a tasas de rentabilidad positivas en términos reales para los inversionistas, lo que a su vez ha estimulado el crecimiento de los mercados financieros secundarios. La liberalización de los controles cambiarios ha contribuido a promover los flujos de capital y el crecimiento de los mercados bursátiles. La expansión de los mercados financieros secundarios y de valores ha proporcionado fuentes alternativas de financiamiento para grandes empresas, obligando a muchos bancos locales a reconsiderar sus actividades básicas y buscar nuevas vías de crecimiento. Como respuesta, estos bancos han presionado a las autoridades para que amplíen la gama de servicios que se les permite ofrecer y también han tratado de conseguir nuevas oportunidades de mercado. Por otra parte el ingreso de grandes bancos extranjeros a los mercados locales ha acelerado aún más este proceso, dado que estas entidades aportan lo más avanzado en materia de tecnología, redes banca-

rias internacionales y nuevos y poderosos servicios a mercados locales que con frecuencia son poco dinámicos, con lo cual se desgasta aún más la posición de los bancos locales en el mercado.

Como resultado, los bancos comerciales han ingresado con gran fuerza a la esfera de los créditos al consumo para clientes de ingresos medianos y medianos-bajos. En especial en las zonas urbanas, estas operaciones de crédito al consumo pueden poner en peligro directamente la base de clientes de las cooperativas de ahorro y crédito. Beatriz Marulanda (capítulo 1), en su descripción del crecimiento del financiamiento para el consumidor en América Latina, presenta uno de los ejemplos más impresionantes de la función que han desempeñado los bancos internacionales en la evolución de los mercados financieros locales. Grandes bancos españoles (Banco Bilbao y Vizcaya y Banco Santander) han establecido una importante presencia en el Argentina, Colombia, México, Perú y Venezuela, con por lo menos un 30% de participación en cada mercado.

En la mayoría de los mercados, estos bancos se concentran en la banca minorista, ofreciendo cuentas de ahorro y financiamiento al consumo para la clase media emergente. El crecimiento, medido en cientos de miles de nuevos clientes y decenas de millones de dólares en créditos nuevos cada año en cada uno de varios países, ha cambiado de manera fundamental el crédito al consumo en América Latina. Por ejemplo, en sus seis primeros meses de funcionamiento en Colombia, el Banco Santander abrió 350.000 cuentas de ahorro por un total de US\$205 millones (que representa un saldo promedio en cuenta de US\$586). Esta experiencia es común en otros países latinoamericanos donde operan estos bancos españoles.

Cuevas (capítulo 2) informa que Cupocrédito, una cooperativa de ahorro y crédito grande que opera en ese mismo mercado desde 1960, tiene aproximadamente 500.000 clientes, con un monto promedio de depósitos similar (US\$462). Ninguna de las otras cinco cooperativas de ahorro y crédito que incluyó en su presentación tenía más de 60.000 clientes, si bien todas tenían por lo menos 25 años de existencia y notificaban un crecimiento promedio de la cartera de un 14% a 48% al año. Cuevas señala que si bien las cooperativas de ahorro y crédito pueden desempeñar un importante papel, en especial en las zonas rurales donde reside más del 70% de su clientela, está claro que la invasión de los bancos comerciales al campo del crédito al consumo plantea un gran desafío a las cooperativas de ahorro y crédito en varios países de América Latina.

La privatización de grandes instituciones bancarias estatales y la eliminación de la mayoría de los subsidios a los programas de crédito dirigido han reducido la oferta de servicios financieros a las poblaciones rurales y a los pobres de muchos países. Estas poblaciones, al cerrarse las sucursales que no son lucrativas y acabarse el crédito subvencionado, se ven cada vez más aisladas hasta de los servicios básicos de pagos. Por lo tanto, si bien no pueden ponerse en duda

los beneficios que acarrea la liberalización financiera para el desarrollo económico, también es claro que conlleva un costo que preocupa cada vez más a los que han auspiciado estas reformas. Por tal razón, estas autoridades han vuelto su atención a organizaciones que parecen llegar a las poblaciones pobres y rurales con servicios financieros básicos: las cooperativas de ahorro y crédito y las organizaciones no gubernamentales (ONG) financieras.

Cuevas sugiere que las cooperativas de ahorro y crédito tienen varias ventajas intrínsecas frente a otros proveedores de servicios financieros a clientes de ingresos más bajos, entre ellas el acceso de estas cooperativas a información crediticia de base comunitaria, su capacidad de otorgar crédito con todo éxito a clientes no asalariados, su estructura de costos más bajos y sus tasas de interés más favorables. En particular, considera que las cooperativas de ahorro y crédito ofrecen ventajas comparativas con respecto a muchas de las ONG financieras que prestan servicios a los segmentos de ingresos más bajos de la sociedad.

Si bien unas pocas ONG han redefinido efectivamente la manera de otorgar crédito a los pobres de zonas urbanas y se han convertido en instituciones poderosas, la vasta mayoría de las ONG que ofrecen microcrédito son pequeñas e insustanciales. Probablemente no haya más de 100 ONG financieras plenamente sostenibles en todo el mundo, frente a miles que no llegan a cumplir esta meta.

No obstante, un puñado de ONG financieras de primer orden en América Latina están llegando a cientos de miles de microempresas de manera sostenible con servicios crediticios eficientes y algunas incluso se han transformado en intermediarias financieras reguladas. En su búsqueda de una solución rápida, los responsables de formular políticas han vuelto su atención hacia estas ONG financieras así como a las cooperativas de ahorro y crédito con la esperanza de que, dada su misión manifiesta de incluir servicios para las poblaciones pobres y rurales, llenen el vacío dejado por el proceso de liberalización financiera.

La respuesta: revitalizar las cooperativas de ahorro y crédito

En América Latina las cooperativas de ahorro y crédito no han prosperado ni desaparecido. Su penetración en el mercado va desde 0,16% en Chile hasta 5,72% en Honduras, manteniéndose en la mayoría de los países entre el 1% y el 3%. En Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Irlanda y Japón, su participación en el mercado es mucho mayor, yendo desde 6,02% en Estados Unidos hasta 20,79% en Canadá. En Alemania, Canadá y Japón, los depósitos ascienden aproximadamente al 20% del total del dinero más el cuasidinero, que es la medida de la penetración de mercado que emplean Westley y Shaffer (capítulo 3). En la mayoría de los países latinoamericanos, las cooperativas de ahorro y crédito que funcionan bien representan una porción relativamente pequeña del número to-

tal, pero dan cuenta de un porcentaje desproporcionadamente elevado del total de activos de estas cooperativas.

Los motivos que explican este desempeño relativamente débil en América Latina son numerosos. Richardson (capítulo 4) identifica “siete pecados capitales de las cooperativas de ahorro y crédito” que debemos abordar para revitalizarlas, a saber: 1) dependencia externa, 2) información financiera confusa, 3) productos y servicios no competitivos, 4) imagen pública deteriorada, 5) operaciones fiscales indisciplinadas, 6) análisis de préstamos cortados por la misma tijera, y 7) filosofía social que prevalece por encima del sentido común empresarial. En la medida que se superan estos “pecados” por medio del proceso de revitalización, las cooperativas de ahorro y crédito pasan de ser instituciones dependientes con una imagen pública deteriorada, productos de crédito subvencionado, gestión financiera y resultados deficientes, dirigentes entronados y una base estancada de socios, a ser instituciones independientes que pueden competir en mercados financieros modernos.

Richardson y otros expertos han trabajado con bastante eficacia en diversos países en proyectos de fortalecimiento institucional que centran la mira principalmente en las debilidades de gestión, imagen pública, desempeño y, por último, solvencia financiera. Normalmente, estos proyectos se concentran en el tercio superior de las cooperativas de ahorro y crédito existentes, pues son éstas las que muestran el mayor potencial para mejorar sustancialmente su desempeño. Estos proyectos demuestran que, tras recibir apoyo, las cooperativas de ahorro y crédito participantes aumentan su base de ahorros, su rentabilidad y su penetración en los mercados financieros locales, controlan los préstamos en mora y ofrecen a los clientes de zonas rurales acceso a servicios financieros básicos.

Hay quienes señalan que la debilidad orgánica de la estructura de gobierno de las cooperativas de ahorro y crédito constituye el factor limitante del crecimiento de este movimiento. Fundadas originalmente como parte de las actividades de desarrollo, la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito de los países en desarrollo han estimulado el aumento del número de socios principalmente ofreciendo un medio de obtener créditos. En la mayoría de los casos, las organizaciones internacionales proporcionaron la liquidez inicial. Los fundadores suponían que los pobres no podían ahorrar. Branch y Baker (capítulo 11) sugieren que este legado significó que la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito sigan estando, hasta la fecha, dominadas por los prestatarios. Hablan del problema de agente/principal que enfrenta una organización que tiene como propietarios a las mismas personas a las que tiene el propósito de prestar servicios, pero que está administrada por otros. Debido a que las aportaciones individuales son tan pequeñas, y los dividendos esperados son análogamente insignificantes, los socios de las cooperativas de ahorro y crédito buscan obtener sus beneficios en otra parte.

En términos prácticos, esto significa que los socios pueden tratar de conseguir sus beneficios en forma de préstamos a tasas de interés bajas, en lugar de hacerlo por medio de ahorros a tasas de interés altas. A los socios que ya tienen préstamos no les interesa particularmente la solidez financiera de la cooperativa de ahorro y crédito, debido a que ya han obtenido sus beneficios esperados. Pocos socios todavía no han tomado préstamos; sólo ahorran para poder tener derecho a futuros activos de la cooperativa. Les debería preocupar la administración general de la cooperativa de ahorro y crédito, pero les preocupa más acceder a un préstamo con la mayor rapidez posible.

Esta dominación de los prestatarios tiene como resultado cooperativas de ahorro y crédito que carecen de liquidez, no son firmes en la recuperación de préstamos y son pobres. No cobran un margen lo suficientemente elevado sobre los préstamos para administrar sus carteras en forma decidida y registran altos índices de morosidad. Algunos no pagan a gerentes profesionales y, con frecuencia, cuando sí lo hacen, estos gerentes caen en comportamientos fraudulentos porque la función de supervisión del consejo de administración de la cooperativa es por lo general relativamente poco sofisticada. La función de supervisión del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito es igualmente floja; muchas veces radica en la misma organización encargada de promover el desarrollo del movimiento cooperativo, lo cual tiene como resultado un enunciado de misión totalmente esquizofrénico.

Pese a que en América Latina las cooperativas de ahorro y crédito ciertamente padecen todos estos males (y otros más), estas explicaciones no aclaran plenamente las razones de la diferencia de desempeño que existe entre las cooperativas de ahorro y crédito de América Latina y las de los países industriales con tasas elevadas de penetración de mercado. La diferencia es asombrosa, a pesar de que todas las cooperativas de ahorro y crédito del mundo tienen la misma estructura de gobierno, se iniciaron con la misma falta de personal profesional y prestan servicios a tipos similares de clientes. ¿Cómo podemos explicar que, con el tiempo, exista una diferencia tan fundamental en el desempeño de estos dos grupos?

La limitación básica: una misión confusa

La diferencia más fundamental y debilitante entre las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas y sus homólogas de los países industriales es que los dos grupos se formaron para fines diferentes. Las cooperativas originales y otros tipos similares de organizaciones de base comunitaria que se formaron durante el siglo XIX lo fueron para proporcionar servicios financieros a personas que no eran atendidas por los grandes bancos. En cambio, las cooperativas de ahorro y crédito de América Latina se establecieron con objeto de canalizar la asistencia

para el desarrollo por medio de instituciones financieras administradas a nivel local. En la Europa del siglo XIX, la expectativa era que los residentes locales se beneficiarían al contar con un banco que siguiera siendo sensible a las necesidades financieras de los ciudadanos de la localidad debido a su estructura de propiedad. En América Latina la expectativa era que, al asociarse a una cooperativa de ahorro y crédito, los socios obtendrían acceso a fondos externos (y, en muchos casos, tierras, asistencia técnica y otros servicios).

La distinción entre ahorrista neto y prestatario neto que prevalece en el debate sobre dominación del prestatario no tiene en cuenta un punto central, que es el que todas las personas son simultáneamente prestatarios y ahorristas. Todas tienen saldos de transacciones, reservas para emergencia, ahorros para acontecimientos futuros como la educación universitaria de los hijos e inversiones de las cuales esperan generar una futura corriente de ingreso. Todos tienen préstamos hipotecarios y para cubrir emergencias y faltas de liquidez al realizar transacciones cotidianas. Los clientes de bajos ingresos tienen necesidades similares en términos de manejo de liquidez, como lo demuestran cada vez más los estudios de investigación. En consecuencia, las personas querrían tener acceso a instituciones financieras que les proporcionen un lugar único para realizar ahorros, efectuar pagos y obtener préstamos.

Los europeos del siglo XIX reconocieron esto e iniciaron los movimientos "Raiffeisen" y "Sparkasse" para prestar servicios a las poblaciones locales. Sus instituciones no estaban dominadas por ahorristas ni por prestatarios. Dado que las poblaciones locales comprendieron que si se forjaba una institución sólida se atenderían mejor todas sus necesidades financieras, con el tiempo estas instituciones han crecido y mantenido una competitividad básica en armonía con el desarrollo del sector financiero.

Por el contrario, los expertos del desarrollo y los agentes comunitarios bien intencionados y comprometidos socialmente que en el siglo XX formaron el movimiento cooperativo en América Latina no lograron comprender las necesidades financieras de los clientes de bajos ingresos a los que tenían el propósito de atender por medio de las cooperativas de ahorro y crédito. Suponían que los pobres no podían ahorrar y no necesitaban instituciones financieras "reales". En lugar de ello, se suponía que los pobres necesitaban lo que aparentemente no tenían suficiente: más dinero. Entonces, comenzó la existencia de la naturaleza "dominada por donantes" de las cooperativas de ahorro y crédito y su movimiento.

El punto crucial de la diferencia entre los movimientos de cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanos y los de los seis países industriales mencionados radica, por lo tanto, no en la estructura de gobierno en sí sino en la misión misma de la organización, tal como fuera entendida verdaderamente por sus socios. En la medida en que los socios consideren que el propósito de su institución es proporcionar acceso a los mejores servicios financieros que puede conse-

guir, los socios/propietarios exigirán que la administración construya una organización sólida que ofrezca seguridad, eficiencia y una variedad de productos bien diseñados y al menor costo posible. En la medida en que los socios consideren que su organización es un captador de beneficios externos para que sean canalizados a los socios mismos, medirán los beneficios esperados de diferente manera.

En el estudio que realizaron de 55 cooperativas de ahorro y crédito, Westley y Shaffer (capítulo 3) hallan que los bajos índices de morosidad se correlacionaban en gran medida con las políticas de la cooperativa que se comunicaban a los socios, en el sentido de que la organización se hallaba comprometida a sobrevivir a largo plazo y a ofrecer servicios de alta calidad. En Bolivia, Guatemala y Honduras, los bajos niveles de morosidad se relacionaban en gran medida con tasas de interés para los depósitos y los préstamos más elevadas en términos reales, sueldos más altos del personal, rentabilidad de la cooperativa en años anteriores y la severidad de las sanciones por incumplimiento de pagos. Estos resultados son prácticamente idénticos a los registrados en un estudio de 32 cooperativas de ahorro y crédito abiertas de Honduras (Christen y Vogel 1984). Lamentablemente, existe muy poco trabajo empírico adicional de este tipo que explore las causas de la morosidad de los préstamos de las carteras de las cooperativas de ahorro y crédito.

Esta falta de información significa que las cooperativas de ahorro y crédito siguen dedicando demasiado esfuerzo a las causas inmediatas percibidas de incumplimiento por parte de los prestatarios (procesos deficientes de tramitación de préstamos, medidas de seguimiento deficientes, falta de sistemas de información para la gerencia) y ni siquiera suficiente esfuerzo a la cuestión fundamental de forjar instituciones financieras sólidas. Estas constituyen el medio para llegar al fin de mantener altos niveles de amortización entre los prestatarios —y no viceversa.

Cuando Vogel y yo observamos las causas de incumplimiento de pago de los préstamos en las cooperativas de ahorro y crédito hondureñas en 1982-83, hallamos que las mejores cooperativas nunca habían recibido importantes montos de financiamiento externo. Todas las que habían recibido más financiamiento estaban consideradas entre las peores en materia de desempeño. Irónicamente, las que habían recibido grandes montos de fondos externos fueron escogidas precisamente porque originalmente eran las de desempeño más sólido en los mercados principales.

El futuro del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito dependerá de su capacidad para encaminarse hacia la visión de sus fundadores del siglo XIX, según la cual los socios comprenden que están formando proveedores competitivos de toda una gama de servicios financieros. Las relativamente pocas cooperativas de ahorro y crédito exitosas de América Latina (o al menos quienes

están en el poder dentro de ellas) entienden esto, pero la mayoría no lo entiende. Las cooperativas de ahorro y crédito que están bien manejadas constituyen la provocadora excepción a la regla general; nos incitan con el potencial de este poderoso modelo.

La panacea: ¿regulación y supervisión?

Durante años se ha venido utilizando a las cooperativas de ahorro y crédito para canalizar fondos de instituciones de desarrollo, apuntalados por organizaciones de desarrollo cooperativo y respaldados por políticas gubernamentales porque prestan servicio a los pobres. Debido al vacío que dejó el proceso de liberalización financiera en el acceso de los pobres a los servicios bancarios básicos, los responsables de formular políticas están pasando a rehabilitar instituciones débiles y a regular y supervisar sus operaciones. La mayoría de los que comentan sobre los desafíos que enfrenta el movimiento cooperativo concuerdan en que el mejoramiento de las reglas, las regulaciones, las normas y la supervisión externa también es clave para mejorar el desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito (véanse el capítulo 11 de Branch y Baker y el 7 de Poyo).

Para las pocas cooperativas de ahorro y crédito que han adoptado la misión de “formar una institución financiera”, en contraposición a la de “canalizar fondos externos”, la regulación y la supervisión pueden tener papeles similares a los que desempeñan en el sistema bancario general. Para las otras, la regulación y la supervisión tal vez no sean suficientes. Si los socios y los directivos de una cooperativa de ahorro y crédito se adhieren a la misión de canalizar fondos externos, es poco probable que esa cooperativa emprenda las reformas básicas de política que son necesarias para producir una organización viable, independiente y eficiente.

La regulación, más que la supervisión, es un ejercicio de construcción de un modelo. Las regulaciones determinan el tipo de institución y los amplios parámetros dentro de los cuales debería funcionar. La supervisión es el ejercicio de velar por que la institución funcione dentro de dichos parámetros. En la mayoría de los países de América Latina, las regulaciones de las cooperativas de ahorro y crédito son relativamente uniformes. Permiten el ingreso fácil (bajas barreras a la creación de nuevas cooperativas de ahorro y crédito), no eliminan a las que operan deficientemente (nunca se las suspende realmente) y establecen un entorno de *laissez-faire* de facto en el cual las cooperativas prácticamente hacen lo que les place. El resultado final ha sido la proliferación de una gran cantidad de cooperativas de ahorro y crédito muy pequeñas esparcidas por todas las zonas rurales. El tamaño promedio y el número de clientes de la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito no son mayores que los de una típica sucursal rural del banco local de desarrollo agropecuario.

Quienes creen que las cooperativas de ahorro y crédito deben competir en los sectores financieros de reciente liberalización de América Latina sugieren cada vez más que el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito debería considerar arreglos de consolidación, como ha sucedido en Argentina, Colombia, México y Uruguay. En Uruguay, el movimiento se ha consolidado al convertir cooperativas de ahorro y crédito pequeñas prácticamente en sucursales de una más grande, permitiéndoles así realizar inversiones de capital, contratar personal profesional calificado y ofrecer la variedad de productos de calidad que requiere el ámbito competitivo. Una cooperativa puede entonces aumentar sus activos y su capital a niveles comparables con los de bancos comerciales relativamente pequeños, si bien su alcance es mucho mayor.

En Uruguay, el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito se consolidó esencialmente en tres grandes organizaciones, mientras que en México existe una cantidad considerablemente más grande de instituciones. En Colombia y Argentina, la fusión de cooperativas generó bancos cooperativos. En Argentina, 400 cooperativas de ahorro y crédito se transformaron en 85 bancos cooperativos, mientras que en Colombia los bancos cooperativos no superaron la media docena. Este proceso de consolidación coloca a las cooperativas de ahorro y crédito en pie de igualdad con entidades bancarias comerciales en términos de escala, capital y (teóricamente) acceso a tecnología.

En Bolivia, como lo describe Trigo (capítulo 8), el proceso evolucionó en forma bastante diferente, con una nueva regulación que colocó a las cooperativas de ahorro y crédito bajo la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. La Superintendencia preparó una escala móvil para las cooperativas de ahorro y crédito y su supervisión. Las que desean ofrecer una amplia gama de servicios financieros al público en general (en especial cuentas corrientes) necesitan un capital relativamente más alto y un programa más sólido de supervisión. Las que escogen seguir siendo pequeñas y prestar servicio a una cantidad limitada de socios por medio de aportaciones y préstamos sencillos no necesitan más capital y recibirán supervisión muy limitada. Está claro que la intención del enfoque boliviano es dejar que el mercado determine cuáles de las cooperativas de ahorro y crédito podrán competir en el sector financiero moderno de Bolivia. En este caso, las pocas cooperativas de ahorro y crédito que perciben su misión desde la perspectiva de construir instituciones financieras probablemente procurarán aumentar su base de capital y crecer; otras permanecerán pequeñas y, con el tiempo, es posible que dejen de funcionar del todo.

En cualquiera de los modelos, las cooperativas de ahorro y crédito se enfrentan ante una solución de compromiso: o se someten a la regulación bancaria estándar y crecen de manera exponencial o corren el riesgo de desaparecer. Ambos modelos parten de la premisa de que las cooperativas de ahorro y crédito deberían convertirse en parte del sector financiero local y, como tal, someterse a las

fuerzas del mercado. Deberían estar a la altura de normas competitivas ya que el servicio que brindan es esencialmente el mismo que ofrecen otras instituciones bancarias, aunque su clientela sea diferente. La razón hace pensar en que los pobres deberían tener acceso a instituciones financieras que sean tan sólidas en todos los aspectos como lo son las que prestan servicios a grupos más acaudalados. Siguiendo este mismo razonamiento, a las cooperativas de ahorro y crédito que no desean ajustarse para estar a la altura de las normas bancarias se les debería permitir tan solo captar depósitos de socios de una comunidad relativamente pequeña, a los cuales también otorga préstamos. Dichas cooperativas de ahorro y crédito no deberían ser muy diferentes de una asociación de ahorro y crédito por rotación.

El modelo que se elaboró para las cooperativas de ahorro y crédito del futuro tendrá repercusiones fundamentales en cuanto a la índole de la supervisión. En términos bien sencillos, cuanto mayor sea la cantidad de instituciones más pequeñas, mayor será la carga de la supervisión, dado que supervisar una gran cantidad de instituciones lleva más tiempo y también es más costoso. Y lo que es más importante, desde la perspectiva de una superintendencia bancaria con limitaciones presupuestarias, tiene más sentido dedicar los escasos recursos destinados a la inspección a unas pocas instituciones grandes que conllevan un riesgo sistémico mucho mayor que al movimiento de cooperativas de ahorro y crédito. Después de todo, la gran mayoría de estas recaudan menos en depósitos que una sucursal promedio de un banco minorista típico.

Esta realidad ha significado que incluso en los países donde se ha puesto a las cooperativas de ahorro y crédito bajo la supervisión del banco central y la superintendencia bancaria, en la práctica no se las supervisa (con la notable excepción de Bolivia). Al realizar un cálculo rápido se puede ver que a menos que las cooperativas de ahorro y crédito pequeñas y medianas paguen tarifas que sean varias veces superiores, en proporción al total de activos, que las aplicadas a los bancos, no podrían cubrir los costos de supervisión. Desde el punto de vista regulatorio, a no ser que las cooperativas de ahorro y crédito (y las ONG financieras) ofrezcan claramente servicios financieros que de otro modo no llegarían a una cierta población meta, la proliferación de una gran cantidad de pequeñas organizaciones es contraproducente para la solidez de todo el sistema financiero. Para fines prácticos, seguirán estando esencialmente sin supervisión.

Si los movimientos de cooperativas de ahorro y crédito de América Latina desean seguir insistiendo en revitalizar una gran cantidad de pequeñas instituciones, deben ceñirse a los mismos tipos de fuerzas de mercado que enfrentan otras organizaciones bancarias. Las cooperativas deben competir por conseguir depósitos, mejorar la calidad y la cantidad de sus servicios de pagos y préstamos, y fortalecer su desempeño financiero en general. Sólo las fuerzas del mercado pueden ejercer el control de calidad que se requiere para salvar al

movimiento de caer en total obsolescencia. En esta era de subsidios reducidos al crédito, aun para los pobres de las zonas rurales, las fuerzas del mercado también ayudarán a los movimientos de cooperativas de ahorro y crédito a separar a los socios que quieren construir instituciones financieras de los que procuran conseguir subsidios. A la larga, este proceso de aclaración de la misión beneficiará a las cooperativas de ahorro y crédito al permitirles concentrarse más claramente en las variables de gestión que asegurarán su existencia permanente.

Un marco regulatorio que acompañe la revitalización del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito (y la consiguiente eliminación de las que no rinden) en un país en particular tendría que incluir requisitos básicos que establezcan condiciones de mercado competitivo entre las cooperativas de ahorro y crédito y entre éstas y otras instituciones bancarias. Como mínimo, se debería exigir que las cooperativas de ahorro y crédito notifiquen sus resultados de manera transparente y pública. Deberían estar sujetas a auditorías externas, las cuales deben producir un puntaje de calificación o una suerte de "sello de aprobación" que pueda ser retirado (y lo sea) en caso de desempeño deficiente.

El movimiento de cooperativas de ahorro y crédito podría llevar a cabo estas actividades por cuenta propia (autorregulación) o hacer que una entidad externa lo controle para su propio interés. Las que habrán de ganar más (las cooperativas de ahorro y crédito mismas) deben tomar la iniciativa y crear los mecanismos que permitan una separación entre las que tienen un buen rendimiento y las que no. El movimiento puede dedicarse a la autorregulación o someterse más directamente a la regulación de mercado.

Normalmente, la parte que espera derivar un beneficio económico directo del otorgamiento del sello de aprobación es la que efectúa la autorregulación. Los criadores de animales protegen el valor de su ganado inspeccionando personalmente cada espécimen para ver si se ajusta a normas predeterminadas. La ventaja de la autorregulación es que la parte que sabe más sobre su producto es la que realiza la regulación.

Los mercados de valores utilizan entidades calificadoras para generar fuentes independientes de información sobre bonos, facilitando de este modo las posibilidades de elección a los inversionistas. Este tipo de regulación de mercado procura asegurar que los inversionistas potenciales tengan toda la información que necesitan para tomar sus decisiones. La transparencia de la información es la espina dorsal de este enfoque, pero a la larga ambos enfoques producen una calificación de algún tipo que proporciona a los clientes o inversionistas información sobre la calidad del bien que están adquiriendo. Ambos enfoques suponen que algunos bienes serán de una calidad tan inferior que se habrán de comprar a un precio considerablemente inferior (o quedarán sin ser tocados) y que este resultado es bueno para el sistema en general.

Conclusión

Hoy las cooperativas de ahorro y crédito se enfrentan a una competencia más directa que nunca. El proceso de liberalización financiera lleva a mercados financieros más profundos, a una mayor oferta de servicios financieros a la población en general y a presiones sobre las instituciones bancarias tradicionales de llegar a estratos más bajos del mercado. Las cooperativas de ahorro y crédito ocupan un lugar específico y singular en el mercado, que hasta ahora ha sido relativamente seguro, pero con el advenimiento de las ONG financieras y las presiones ante las que se encuentran los bancos de ser más rentables, dicha seguridad podría desaparecer. Algunos movimientos cooperativos han respondido a este proceso mediante una u otra forma de consolidación, con diferentes grados de apoyo (subsidio) gubernamental. Algunos de estos movimientos han demostrado ser fructíferos competidores en el suministro de servicios financieros a los segmentos de ingresos más bajos de la economía.

En el debate que rodea a la revitalización de los movimientos de cooperativas de ahorro y crédito, gran parte de la atención se ha concentrado en las debilidades orgánicas, tanto estructurales como de gestión, con frecuencia descritas en términos de problemas de gobierno y sistemas de incentivos inadecuados. Si bien se puede ver claramente que esto es acertado, gran parte del debate no se centra en la causa más básica de la diferencia entre el desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito en Alemania, Canadá, Estados Unidos y Japón y el de las de América Latina. La diferencia fundamental entre estos grupos es y seguirá siendo la respectiva percepción que tienen los socios del propósito para el cual existe la organización. Esta confusión en lo que respecta a la misión se encuentra en el centro mismo del tradicional desempeño deficiente de las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas. Ninguna política de apoyo que soslaye este tema podrá convertir verdaderamente a estas cooperativas en instituciones financieras viables que puedan constituir una parte considerable del sector financiero local.

Tal vez la manera más eficaz de revitalizar el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito sea someterlo a las fuerzas del mercado, lo cual puede lograrse mediante su consolidación y directa competencia con instituciones bancarias, o mediante la aplicación del principio de transparencia de la información y calificaciones que promueva la competencia entre cooperativas de ahorro y crédito individuales y entre ellas y otros tipos de organizaciones financieras.

La regulación y la supervisión pueden desempeñar un importante papel en la redefinición futura del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito. La regulación establece el modelo básico por medio de obstáculos al ingreso y mecanismos para eliminar a las cooperativas que operan deficientemente, así como mediante la especificación de los productos y servicios que pueden ofrecer. Exis-

ten diversas opciones, que van desde muy pocas instituciones muy grandes que ofrezcan una amplia gama de productos y servicios en competencia directa con los bancos comerciales hasta una gran cantidad de instituciones muy pequeñas que ofrezcan una gama más limitada de productos y que normalmente son relegadas a un segmento mucho más estrecho del mercado.

La elección que se realice en cuanto al modelo básico de cooperativas de ahorro y crédito que funcionarían en un país dado tendrá repercusiones fundamentales en el tipo de supervisión que se realice. Cuanto menor sea el número final de cooperativas de ahorro y crédito, más probable será que se asemejen a los bancos y que sean supervisadas prácticamente de la misma manera. Cuanto mayor sea el número de cooperativas de ahorro y crédito pequeñas, mayor será la carga de la supervisión hasta el punto en que se haga prácticamente imposible la supervisión eficaz. A medida que aumente el número de cooperativas, la carga de su regulación recaerá en ellas mismas. Deberán entonces, o bien procurar esquemas de autorregulación o bien someterse al mismo tipo de regulación de mercado que prevalece en la industria de valores. En cualquiera de los casos es la propia industria, no el gobierno, quien debe sobrellevar la carga principal de controlarse a sí misma y someterse a las fuerzas del mercado para poder sobrevivir. De otro modo, carecerá del dinamismo necesario para competir con el crecimiento de otros agentes mucho más poderosos, como las divisiones de financiamiento del consumo de los bancos comerciales y aun algunas ONG financieras selectas.

REFERENCIAS

- Christen, Robert P. y Robert C. Vogel. 1984. "The Importance of Domestic Resource Mobilization in Averting Financial Crisis: The Case of Credit Unions in Honduras", presentado en la Conferencia sobre Crisis Financiera, Ayuda Extranjera y Movilización de Recursos Nacionales en la Cuenca del Caribe. Columbus, Ohio. 31 de mayo.
- Von Pischke, J.D. 1997. "The Financial Systems Approach to Development Finance and Reflections on Its Implementation", presentado en el Primer Seminario Anual sobre el Nuevo Financiamiento del Desarrollo. Francfort, Alemania: Universidad Goethe. Septiembre.

Datos de los autores

Dale W. Adams es experto en mercados financieros. Realizó actividades de posgrado en la Universidad del Estado de Michigan y trabajó en la Universidad de Wisconsin, en la Universidad del Estado de Ohio y en la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. A comienzos de su carrera participó en el diseño de programas de crédito rural, dedicado particularmente a problemas de tasas de interés. Entre sus últimos campos de actuación figuran movilización de depósitos, costos de transacciones, financiamiento informal y reforma de instituciones financieras con dificultades. Actualmente reside en Park City, Utah.

Lee Arbuckle trabaja como consultor en financiamiento rural y desarrollo de cooperativas. Durante más de 11 años encabezó las actividades de la USAID en Honduras para el fortalecimiento de cooperativas de ahorro y crédito y de la federación de estas cooperativas, la FACACH. También en Honduras dirigió el proyecto para el desarrollo de FINACCOOP, una institución especializada de financiamiento rural. Trabajó asimismo en el sistema de crédito agrícola cooperativo de los Estados Unidos. Inmediatamente después de la universidad participó en proyectos de fortalecimiento de cooperativas durante cinco años con el Cuerpo de Paz en Colombia y Bolivia. Obtuvo una Licenciatura en Economía del Dartmouth College, un Master en Economía de la Universidad del Estado de Montana y un Master en Administración de Empresas de la Escuela Tuck de Dartmouth.

Christopher Baker es Director Ejecutivo del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU). Fue nombrado para este cargo en octubre de 1993, tras desempeñarse como director de la oficina en Washington, D.C., durante tres años.

Entre 1979 y 1989 fue director de desarrollo corporativo y planificación empresas y, en 1979-1982, coordinador de planta de la Comisión de Planificación del WOCCU, un grupo conformado por dirigentes internacionales de cooperativas de ahorro y crédito encargado de definir la dirección y los objetivos del Consejo. Entre 1974 y 1978 actuó como director de asistencia técnica y desarrollo de proyectos y director de planificación y evaluación de la Oficina de Proyectos Globales de la Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CUNA-USA).

Antes de trabajar en CUNA, el Dr. Baker residió durante cinco años en Costa Rica como Profesor Visitante de la Universidad de Costa Rica y como asesor especial de la Asamblea Legislativa de ese país, mientras formaba parte

del personal de Associated Colleges of the Midwest y de la Universidad Estatal de Nueva York, en Albany. Vivió en Cuba de 1944 a 1959. Es egresado de Middlebury College y obtuvo un Master y un Doctorado en la Universidad de Florida. Es bilingüe en español e inglés. Actualmente es presidente de Ruston-Baker Educational Institution.

Brian Branch es Director de Servicios Técnicos del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), organización internacional de cooperativas de ahorro y crédito y de otras instituciones financieras afines. Se ha dedicado durante más de 17 años a la ejecución de proyectos y la investigación en el terreno, y ha trabajado durante casi una década con cooperativas de ahorro y crédito y otras instituciones financieras.

El Dr. Branch ha dirigido diversos análisis institucionales y financieros del movimiento de cooperativas de ahorro y crédito en Costa Rica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Polonia, Suriname, Trinidad y Tobago y Vietnam. También ha contribuido al diseño de pautas de políticas de administración financiera y servicios para promover la sostenibilidad institucional basado en el mercado, la protección del ahorro y el financiamiento autosuficiente.

En 1990 el Dr. Branch recibió su Doctorado en Economía de la Universidad de Wisconsin. En 1981 obtuvo un Master en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas, y en 1979 una Licenciatura en gobierno y en idioma castellano, magna cum laude, del Bowdoin College en Maine.

Robert Peck Christen es asesor del Grupo Consultivo para Ayudar a los Pobres (CGAP). Además dirige el Programa de Adiestramiento en Microfinanzas en el Economics Institute de Boulder, Colorado, y es presidente de la junta editorial del Boletín de Microbanca. Antes de sumarse al CGAP, dirigió una oficina consultora en Chile, dedicada a la promoción de servicios en el área comercial de microfinanzas en varios países del mundo.

Anteriormente trabajó por varios años con Acción Internacional, en donde creó y manejó programas de microcrédito en Bolivia, Costa Rica y Chile. Es autor de *Banking Services for the Poor, Managing for Financial Success* (Acción, 1997) y de otras publicaciones en las áreas de diseño, administración, regulación y supervisión de servicios en microfinanzas. El Sr. Christen obtuvo su Licenciatura de Beloit College y su Maestría en Economía Agrícola de la Universidad del Estado de Ohio, donde se dedicó al campo de la investigación en desarrollo financiero, especialmente en cooperativas de ahorro y crédito.

Síncrito Cifuentes es Gerente General de FENACOAC, Presidente de Columna Compañía de Seguros, S.A., Vicepresidente de la Confederación Latinoamericana-

na de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC) con sede en Panamá, primer Vicepresidente del Banco Confederado de América Latina (COLABANCO) en Panamá y Presidente del Instituto Nacional de Cooperativas (INACCOOP) de Guatemala.

Carlos E. Cuevas es Economista Financiero Principal del Banco Mundial. Desde 1995 se desempeña como gerente técnico del Proyecto "Banca Sostenible para los Pobres", del Banco Mundial. Esta es una actividad de investigación y difusión que se dedica al diseño y la ejecución de proyectos y programas para el beneficio de la población pobre por medio de intermediarios financieros sostenibles. Como especialista en financiamiento rural y de la pequeña y microempresa, el Dr. Cuevas participa como jefe o miembro de equipos de operaciones del Banco Mundial, principalmente en América Latina y África.

El Dr. Cuevas tiene un Master en Economía Agrícola de la Universidad Católica de Chile y un Doctorado en Economía Agrícola de la Universidad del Estado de Ohio. Ha publicado numerosos artículos en las esferas de economía rural y finanzas de pequeñas y microempresas. Recientemente compartió la responsabilidad de la edición y contribuyó a la edición especial de abril de 1996 del *Journal for International Development* sobre "Banca Sostenible para los Pobres".

Carlos Heller presta servicios en el cooperativismo de crédito desde 1963. Entre 1964 y 1974 se desempeñó como Gerente de la Caja de Crédito Villa Maipú. En 1974 ingresó en el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, donde ocupó diversos cargos hasta alcanzar el de Gerente Regional para Buenos Aires. Producida la reforma financiera de 1977, fue designado para encarar la formación de un banco cooperativo que reuniera a las cajas de crédito vinculadas al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos radicadas en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. De este proceso surgió el Banco Credicoop Cooperativo Limitado, que comenzó a funcionar en marzo de 1979, donde Heller desempeñó el cargo de gerente general.

Es Presidente de Previsol Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y también Vicepresidente de Fraterna S.A. Cía. de Seguros de Vida, y de Fraterna Cía. de Seguros de Retiro. Recientemente ha sido designado Vicepresidente Primero de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina. Es miembro titular de la Confederación Internacional de Bancos Populares e integrante del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Bancos Cooperativos.

Beatriz Marulanda se graduó en Economía en la Universidad de los Andes. Cursó estudios de posgrado en la misma Universidad y también en la Universidad de Oxford. Durante los años 1981 a 1992 desempeñó varios cargos en el Banco de la

República de Colombia, entre ellos los de Directora del Departamento de Crédito al Sector Financiero, Asesora del Gerente General y Directora Asesora de la Subgerencia Internacional. A partir de ese momento y hasta la fecha ha continuado su carrera como consultora independiente, tanto del sector privado como del gobierno y de organismos internacionales, destacándose los estudios relacionados con los sistemas financieros de América Latina, tanto en el campo de la banca formal como de la no formal. Además ha sido miembro de la junta directiva de diversos bancos en el país.

Michael O'Donnell recibió su MBA en finanzas del Wharton School en 1976 y trabajó en Africa durante 11 años para Technoserve, dedicándose a la rehabilitación de cooperativas con problemas. Vivió ocho años en Kenya, donde brindó servicios en varias cooperativas de ahorro y crédito y en KUSCCO, que es la federación nacional para las cooperativas de ahorro y crédito del país. De 1987 a 1990 ocupó el cargo de Director del Programa Africano de Appropriate Technology International. En 1990 ingresó al BID como especialista en microempresas. Durante los últimos años ha trabajado intensamente en el área de mercados financieros rurales.

Helmut Pabst posee títulos de Administrador Bancario y Auditor Externo y ha trabajado en el sistema financiero alemán con los cargos de oficial de crédito (hasta 1977). Desde 1978 ha desempeñado el cargo de auditor financiero y gerente regional, contratado por la Federación de Auditoría de Baviera. Fue director de proyectos para la Confederación de Cooperativas de Alemania en América Latina (1990-94) y experto a corto plazo para la Confederación desde 1995 para proyectos en Chile y Vietnam.

Jeffrey Poyo es Director Ejecutivo de FondoMicro, institución de investigación y de segundo piso para crédito a la pequeña y microempresa, así como consultor de Development Alternatives, Inc. (DAI). Antes de sumarse a DAI, el Dr. Poyo trabajó como especialista en mercados financieros con el BID, administrando varios proyectos de reforma del sector financiero en Centroamérica y en el Caribe, así como en la División de Microempresas. Anteriormente prestó servicios como asesor residente del Banco Central de la República Dominicana bajo los auspicios de la Universidad del Estado de Ohio, trabajando en el campo de desarrollo de mercados financieros rurales, en la reestructuración de intermediarias financieras y en el fortalecimiento de sistemas de supervisión del sector bancario. De 1986 a 1989 ocupó el cargo de Director de Banca y Finanzas del Instituto Centroamericano para la Administración de Empresas (INCAE) en Costa Rica. El Dr. Poyo, oriundo de Colombia, es ciudadano estadounidense y posee un Doctorado en Economía.

David C. Richardson es Asesor Técnico Senior del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), donde contribuyó al desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito modelo. Ha participado en la identificación y creación de oportunidades de inversión para el Consejo.

Previamente se desempeñó en WOCCU como Gerente Regional para América Latina, como supervisor en Centroamérica y como Asesor Financiero Jefe en Guatemala. Ha trabajado para el Consejo durante más de una década.

Sherrill Shaffer es profesor distinguido John A. Guthrie de Servicios de Banca y Finanzas de la Universidad de Wyoming. Antes de aceptar esta cátedra en 1997, ocupó cargos en el Banco de la Reserva Federal de Filadelfia durante casi nueve años, primero en el Departamento de Estudios de Investigación, como jefe de la sección de Bancos y Mercados Financieros, y posteriormente en el departamento de Supervisión, Regulación y Crédito, donde se desempeñó como Oficial de Descuento y jefe de una nueva unidad de Estudios Especiales. También ocupó un cargo en el Departamento de Estudios de Banca del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, desde 1980 hasta 1988, y fue jefe de ese departamento en 1987-88. Recibió una Licenciatura en Economía de la Universidad Rice y un Doctorado en economía de la Universidad Stanford. Actualmente es un editor del *Journal of Economics and Business*.

Jacques Trigo es Superintendente de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia. Anteriormente se desempeñó como Director Ejecutivo en el BID e intermitentemente como Jefe de la División de Economía de Países y Economista Principal. Asimismo, ha ocupado puestos de alto nivel en el gobierno boliviano en diferentes períodos, entre ellos el de Presidente y Gerente General del Banco Central, Director del Proyecto de Modernización del Sector Público, Gerente Financiero de la Corporación Minera y Director General de Políticas Económicas en el Ministerio de Finanzas. Basado en su experiencia nacional e internacional por más de 20 años se ha desempeñado como consultor en economía internacional, habiendo colaborado en el análisis y diseño de políticas en las áreas monetaria, financiera, fiscal, comercial y de renegociación de la deuda externa.

Jacques Trigo obtuvo un Master y fue candidato a doctorado en Economía de la Universidad de la Sorbona, Francia.

Alejandro Vargas Durán es Vicepresidente de Supervisión Especializada de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en México a cargo de la supervisión de grupos financieros, bancos de reciente creación, casas de bolsa y entidades financieras no bancarias. Es Contador Público con estudios de posgrado en finanzas y de especialización en mercados financieros. Ha desempeñado actividades docentes a nivel universitario y ha participado como conferencista en

foros nacionales e internacionales. Con una experiencia de veinte años en el sistema financiero mexicano desde 1978, en la antigua Comisión Nacional de Valores ocupó diversos cargos ejecutivos relacionados con la supervisión de intermediarios bursátiles y de instituciones de apoyo al Mercado de Valores, participando directamente en el desarrollo de metodologías de supervisión.

Ha sido miembro del Comité Técnico del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL), así como del Comité de Valuación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Asimismo, forma parte de las juntas de gobierno de la CNBV y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). En su tiempo, fue designado interlocutor de la CNV en la Comisión Representativa del Mercado de Valores ante el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) y también como representante de la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (COSSIF). A finales de 1998, fue nombrado representante de la CNBV ante la Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000.

Glenn D. Westley es asesor senior para microempresas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Durante los 22 años que lleva en esta institución ha ocupado diversos cargos, incluido el de Jefe Interino de la División de Investigación de Políticas de Desarrollo. Al mismo tiempo de su desempeño en el BID, ha sido profesor asociado de la Universidad George Washington. Antes de ingresar al BID, trabajó en el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos y en la Fundación para el Desarrollo de Turquía, en Ankara. El Dr. Westley recibió su Licenciatura de Williams College y su Doctorado en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Ha publicado numerosos libros, artículos y monografías.

DESARROLLO ECONOMICO/FINANZAS

Los responsables de la economía de América Latina están recurriendo a políticas que consiguen no sólo altas tasas de rendimiento económico sino también un impacto favorable en la distribución del ingreso. Al proporcionar servicios financieros a las pequeñas empresas y a las familias de bajos ingresos, que normalmente carecen de esos servicios, las cooperativas de ahorro crédito aseguran el crecimiento con equidad. Los desafíos que enfrentan hoy las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina probablemente las obligarán a modernizarse y consolidarse aún más, a afinar sus ventajas intrínsecas, a mejorar los mecanismos de regulación prudencial y a ampliar su participación en los mercados de ingresos bajos y medianos. *Dinero seguro* presenta nuevas ideas para que las cooperativas de ahorro y crédito puedan competir eficazmente en los mercados financieros modernos sin perder su misión social.

“Si bien alguna vez fueron consideradas por muchos donantes como vehículos idóneos para servir a una gran cantidad de familias de bajos ingresos, en los años noventa las cooperativas de ahorro y crédito prácticamente desaparecieron del mapa de los donantes e investigadores. *Dinero seguro* las coloca otra vez como tema de consideración en los círculos de decisión sobre cuestiones del desarrollo, especialmente aquellos preocupados por el mercado de las microfinanzas. El libro aborda importantes temas del desarrollo financiero, entre ellos el profesionalismo y el trabajo voluntario a nivel de las bases, las economías de escala en las microfinanzas, la capacidad para responder a los clientes, el equilibrio entre los intereses de los ahorristas y los prestatarios, y la regulación por el gobierno.”

J. D. Von Pischke, Presidente, Frontier Finance International



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

www.iadb.org/pub

ISBN: 1886938 79 2



B0130802