

¿Pueden las políticas de los mercados financieros reducir la desigualdad del ingreso?

Glenn D. Westley

**Serie de informes de buenas prácticas del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

¿Pueden las políticas de los mercados financieros reducir la desigualdad del ingreso?

Glenn D. Westley

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Departamento de Desarrollo Sostenible
Serie de Documentos Técnicos**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Westley, Glenn D.

¿Pueden las políticas de los mercados financieros reducir la desigualdad del ingreso? /
Glenn D. Westley.
p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-112)

1. Capital market--Latin America. 2. Income distribution--Latin America. 3. Equality--Latin America. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. II. Title. III. Series.

332.6731 W282—dc21

Glenn Westley es asesor senior para microempresa en la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Departamento de Desarrollo Sostenible. Este documento actualiza una versión anterior de este trabajo del mismo autor, que apareció como Capítulo 7 del Informe sobre el progreso económico y social de América Latina, 1998-1999, *América Latina frente a la desigualdad*.

Las opiniones expresadas en el presente documento pertenecen al autor y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Noviembre de 2001

Esta publicación (Número de referencia MSM-112) puede solicitarse a:

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Parada B-0800
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Corre-e: sds/mic@iadb.org
Fax: 202-623-2307
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/mic>

PRÓLOGO

¿Cómo se puede desarrollar más el sector microfinanciero de un país y qué impacto podría tener esto en la distribución del ingreso de dicho país? Estas son las dos preguntas que se abordan en este documento.

Al tratar de desarrollar más el sector microfinanciero de un país, la mayor parte de los esfuerzos de donantes y gobiernos se ha concentrado hasta la fecha en fortalecer la capacidad al nivel del consumidor, es decir, en iniciar y fortalecer a las instituciones microfinancieras (IMF) y cooperativas de ahorro y crédito. Después de todo, estas entidades constituyen un medio importante a través del cual las microempresas obtienen crédito, ahorran y reciben otros servicios financieros.

Si bien es importante seguir fortaleciendo la capacidad a nivel consumidor, en este documento se sugiere que los países también tienen a su disposición todo un conjunto de medidas complementarias en materia de políticas que podrían facilitar en gran medida la prestación de servicios financieros a microempresas. Las IMF, las cooperativas de ahorro y crédito y sus clientes no tendrán que ir tanto cuesta arriba si los países proporcionan los bienes públicos que se tratan aquí, como el mejoramiento de los marcos jurídico y regulador en varias áreas y la modernización de los registros de garantías, las centrales de riesgo y otras instituciones que apoyan las actividades de intermediación ampliadas.

Estas medidas de políticas constituyen una segunda generación de reformas financieras cuyo propósito es ampliar los servicios financieros para llegar al 40 por ciento más bajo de la economía, el cual actualmente recibe atención deficiente en materia de dichos servicios. Estas medidas son un seguimiento de la primera generación de reformas financieras, las cuales eliminaron los controles a las tasas de interés, liberaron la entrada de los bancos, desmantelaron los programas de crédito dirigido, privatizaron y cerraron bancos estatales y redujeron los encajes legales hacia niveles prudenciales. Estas reformas de primera generación han hecho posible otorgar microcréditos (con sus tasas de interés necesariamente altas) y, al fomentar una mayor eficiencia y competencia en el sector bancario, han ayudado a estimular el ímpetu que existe en la actualidad en las instituciones financieras de prestar servicios al nicho de las microempresas. El propósito de las reformas financieras de segunda generación es aprovechar este entorno macrofinanciero favorable y ayudar a llevar a feliz término la tarea de poner los servicios financieros a disposición de la mayoría de las empresas solventes, o todas ellas, de América Latina y el Caribe.

Este documento también recopila argumentos y datos sustanciales para respaldar el punto de vista de que al mejorar el acceso de las micro y pequeñas empresas (denominadas en forma colectiva “empresas más pequeñas”) a los servicios financieros se podría ejercer un efecto beneficioso importante en la distribución del ingreso de un país. Para demostrar esto, el documento muestra, primero, que muchos pobres son propietarios de empresas más pequeñas o son empleados de ellas; segundo, que las empresas más pequeñas en verdad cuentan con servicios deficientes en materia de crédito formal y semiformal, y tercero, que al proporcionar servicios financieros a las empresas más pequeñas se aumenta el ingreso y el empleo de las mismas y se reduce en importante medida la desigualdad del ingreso.

Utilizando datos de encuestas de hogares de 15 países latinoamericanos, en este documento se halla que mientras el sector de la microempresa abarca el 56 por ciento de los perceptores de ingresos de la región, comprende el 70 por ciento de los pobres que perciben ingresos de la región (siendo el 35 por ciento de ellos propietarios de firmas unipersonales y el otro 35 por ciento empleados de microempresas). Dada esta enorme presencia de pobres en las microempresas, debemos llegar a la conclusión de que si tenemos el propósito de reducir la desigualdad en América Latina mediante el aumento del ingreso de los pobres que perciben un ingreso, gran parte de nuestros esfuerzos deberán concentrarse en los propietarios y empleados de microempresas.

Alvaro Ramírez
Jefe, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Banco Interamericano de Desarrollo

ÍNDICE

Introducción	1
I. Reducción de la desigualdad del ingreso por medio de un mayor financiamiento de las micro y pequeñas empresas	4
Muchos pobres son propietarios o empleados de empresas más pequeñas	4
Las empresas más pequeñas cuentan con servicios deficientes en materia de crédito formal y semiformal	7
Al proporcionar crédito y otros servicios financieros a empresas más pequeñas se puede reducir la desigualdad del ingreso	8
Evidencia empírica sobre el vínculo entre financiamiento y desigualdad	15
II. Políticas de los mercados financieros para reducir la desigualdad	19
Mejoramiento de la regulación prudencial de las cooperativas de ahorro y crédito e IMF	19
Mejoramiento de la supervisión prudencial de las cooperativas de ahorro y crédito e IMF	28
Mejoramiento del marco jurídico para transacciones garantizadas y modernización de las instituciones de apoyo	36
Reducción de la informalidad	39
Centrales de riesgo	42
Arrendamiento financiero y factoraje	43
Fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito e IMF	45
Referencias	54
Anexo técnico	59

INTRODUCCIÓN

Los mercados financieros sumamente imperfectos parecen ser una fuente importante de la desigualdad de los ingresos en América Latina. La implantación de cambios de políticas de una amplia agenda de reformas financieras de segunda generación que está surgiendo en la región ofrece la posibilidad de ayudar a reducir esta desigualdad al alterar las condiciones bajo las cuales funcionan los mercados financieros. El principal problema, cuyas bases y ramificaciones exploraremos en muchas dimensiones, es el hecho de que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, las instituciones bancarias han mostrado una gran reticencia a prestar servicios al segmento más bajo del mercado empresarial, es decir, el de las micro y pequeñas empresas (en adelante, “MyPE” o “empresas más pequeñas”). Como se verá, grandes cantidades de personas pobres son propietarios de estas firmas y son empleados de ellas. Estos dos hechos —que las empresas más pequeñas tienen pocos servicios financieros pero muchos propietarios y empleados de bajos ingresos— junto con el impacto que el mayor acceso a los servicios de crédito y depósito puede tener en los niveles de ingreso de los propietarios de las MyPE y sus empleados, constituyen la base del argumento de que las reformas financieras que se tratan aquí pueden ayudar a reducir la desigualdad del ingreso.

Las reformas financieras de segunda generación que se proponen *no* tienen el propósito de ayudar a los grupos de ingresos más bajos sencillamente entregándoles transferencias, como se intentó hacer en forma generalizada en décadas anteriores con programas de crédito subvencionado de gran escala. Dichos métodos crearon ineficiencias bien conocidas y con frecuencia no lograron redistribuir el ingreso hacia los pobres, debido a que fueron los ricos y poderosos los que con frecuencia captaron los beneficios.

En lugar de ello, las reformas que se proponen aquí pretenden realizar mejoras estructurales duraderas en la manera en que funcionan los mercados financieros, escogiendo cambios necesarios en campos que son de particular beneficio para las firmas más pequeñas y sus empleados. Las refor-

mas propuestas tienen el propósito de realizar cambios en las leyes y regulaciones que rodean las transacciones financieras, en las instituciones que apoyan las actividades de intermediación y en los participantes mismos (instituciones financieras y prestatarios).

En su mayor parte, estas reformas adoptan la forma de suministro de bienes públicos que facilitan el flujo del crédito y otros servicios financieros a pequeñas firmas o de capacitación que no proporciona suficientemente el sector privado.¹ La primera categoría (bienes públicos) consta de reformas en las siguientes esferas: mejorar la regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito e instituciones de microfinanzas (las instituciones financieras principales que otorgan préstamos a las microempresas), mejorar el marco jurídico para transacciones garantizadas y modernizar las instituciones de apoyo, reducir la informalidad, establecer o fortalecer las centrales de riesgo y mejorar el marco jurídico y regulador para el arrendamiento financiero y el factoraje. A la segunda categoría (capacitación) pertenece el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito y las instituciones microfinancieras.²

Como el conjunto de empresas más pequeñas es un grupo muy heterogéneo, en el cual los ingresos de propietarios y empleados van desde niveles de

¹ El suministro de capacitación por parte del sector público puede justificarse hasta cierto punto por el hecho de que los que reciben capacitación pueden, con el tiempo, pasar a otras instituciones financieras. De aquí que las instituciones financieras privadas, que no pueden captar los beneficios sociales plenos de la capacitación que proporcionan a su personal, tenderán a invertir menos de lo que es socialmente óptimo en actividades de capacitación.

² Parte de este fortalecimiento institucional va más allá de lo que podría llamarse estrictamente capacitación; por ejemplo, puede incluir el mejoramiento de los sistemas de información gerencial y la planta física, la realización de estudios de mercado y la preparación de planes estratégicos y manuales operativos. No obstante, los argumentos de equidad pueden justificar que gobiernos y donantes realicen estas inversiones en instituciones del sector privado.

pobreza extrema hasta muy acomodados, es difícil decir a priori cuál habrá de ser el impacto que tendrán las reformas sugeridas en la distribución general del ingreso. Sin embargo, se pueden presentar tres aspectos.

En primer lugar, como las intervenciones de política que se sugieren por lo general constituyen medios de bajo costo para aumentar el acceso de grupos marginados a servicios financieros, y como existe un creciente conjunto de pruebas de que una mayor profundidad financiera está relacionada con una mayor productividad y crecimiento económicos,³ es probable que las reformas propuestas sean deseables en términos de eficiencia en todo caso. Además, el impacto que podrían tener es potencialmente de gran alcance. Sobre la base de censos económicos y otros datos, Westley y Shaffer (1999) hallan que las micro y pequeñas empresas parecen desempeñar una función mucho mayor en la producción económica que lo que a veces parece. Por ejemplo, sólo las microempresas aportan aproximadamente 20 por ciento del PIB y las micro y pequeñas empresas aportan aproximadamente 40 por ciento del PIB en Brasil, México, Belice y la República Dominicana (los únicos cuatro países sobre los cuales se pudo obtener datos suficientemente confiables). En consecuencia, las reformas del tipo que se propone aquí, que ayudan a proporcionar servicios financieros a aproximadamente el 20 por ciento a 40 por ciento de la economía que no cuenta con servicios suficientes de este tipo, podrían tener impactos significativos desde el punto de vista macroeconómico en la productividad y en el crecimiento.

³ Por ejemplo, King y Levine (1993) hallan que un aumento de 10 puntos porcentuales en la razón del crédito del sistema bancario privado al PIB está relacionada con un aumento de la tasa de crecimiento anual del PIB de aproximadamente de 1/3 de un punto porcentual. Ghani (1992) halla un efecto aún mayor en el crecimiento, aproximadamente un 1/2 de un punto porcentual. Westley (1994) trata varios canales por los cuales una mayor intermediación puede tener como resultado aumentos de la productividad y de la tasa de crecimiento.

En segundo lugar, algunas de las reformas de política que se sugieren pueden dirigirse a prestar servicio a las MyPE de bajos ingresos. Por ejemplo, como las tasas de pobreza por lo general son mucho más elevadas en las zonas rurales que en las urbanas (cuadro 1, a continuación), se puede poner énfasis especial en el fortalecimiento de cooperativas de ahorro y crédito e instituciones de microfinanzas situadas en zonas rurales o que desean ampliar sus actividades hacia estas zonas. También se puede realizar un esfuerzo para llevar servicios financieros a los pobres de las zonas rurales y urbanas seleccionando cuidadosamente entre todas las cooperativas de ahorro y crédito e instituciones de microfinanzas las que prestan servicios a los clientes pobres en cualquiera de las dos zonas. También podría ser beneficioso dirigir algunos de los programas de capacitación y fortalecimiento a ayudar a intermediarias a comprender la rentabilidad potencial de prestar servicios al segmento del mercado de bajos ingresos y transferirles tecnologías para la prestación eficiente de servicios de crédito y depósito a este segmento del mercado.

En tercer lugar, podría haber una tendencia natural del mercado de que los servicios financieros lleguen cada vez más a microempresarios de ingresos más bajos a medida que aumenta la competencia entre instituciones financieras que atienden a toda la gama de empresas más pequeñas. Las instituciones financieras pueden buscar cada vez más nuevos nichos que puedan explotarse en forma rentable y, por lo tanto, inclinarse cada vez más a prestar servicios a la gran masa de microempresarios de ingresos más bajos. En consecuencia, aun si algunos de los cambios de políticas que se sugieren aquí no mejoran inmediatamente la distribución del ingreso (porque sus principales beneficiarios iniciales son las MyPE más grandes con propietarios y empleados de mayores ingresos) con el tiempo podrían mejorarla cada vez más.

Este artículo consta de dos partes. La Parte I presenta evidencia empírica y trata los mecanismos por medio de los cuales es probable que el suministro de servicios financieros adicionales a las firmas más pequeñas pueda reducir la desigualdad

de ingresos en América Latina, dando forma a los fundamentos del argumento presentado en el párrafo inicial. También presenta evidencia basada en datos de tipos corte transversal internacional y latinoamericano de que este canal constituye un

medio empíricamente importante para mejorar la distribución del ingreso en la región. En la Parte II se tratan varias reformas específicas que tienen el propósito de aumentar el acceso de las firmas más pequeñas a los servicios financieros.

I. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO POR MEDIO DE UN MEJOR FINANCIAMIENTO DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

Comenzamos con una serie de tres propuestas, acompañadas de evidencia empírica. En su conjunto, las tres propuestas demuestran que al proporcionar crédito y otros servicios financieros a empresas más pequeñas podemos reducir la desigualdad del ingreso al nivel nacional. Las tres propuestas son como sigue. Primero, la mayoría de los pobres son propietarios de empresas más pequeñas o son empleados de las mismas. Segundo, las firmas más pequeñas tienen muy poco acceso al crédito formal o semiformal. Tercero, al proporcionar crédito y otros servicios financieros a las empresas más pequeñas se puede reducir la desigualdad del ingreso (a través de varios medios o canales). La evidencia empírica recopilada en estas tres secciones y en una cuarta sección final hace pensar firmemente en que las reducciones de la desigualdad del ingreso podrían ser bastante considerables.

Muchos pobres son propietarios o empleados de empresas más pequeñas

El principal resultado de esta sección es que el 70 por ciento de los pobres de América Latina que ganan un ingreso son empleados de microempresas⁴ o propietarios de una firma que no tiene empleados (propietarios de firmas unipersonales). Un porcentaje tan elevado implica que si nos proponemos reducir la desigualdad en América Latina mediante el aumento de los ingresos de los pobres, será necesario concentrar gran parte de nuestros esfuerzos en las microempresas en general y en empleados de microempresas y propietarios de firmas unipersonales en particular. En el resto de esta sección se explica este resultado clave y se proporcionan más detalles del mismo.

Sobre la base de datos de encuestas de hogares recientes (1997-99) de 15 países latinoamericanos,

⁴ En esta sección se entiende por microempresas las firmas que tienen cinco o menos empleados.

en el cuadro 1 se muestran los porcentajes de empleados y de propietarios de firmas con ingresos inferiores a la línea de pobreza, con respecto tanto a la población en general como a los que viven en zonas rurales. Se utilizan dos métodos para determinar si una persona que recibe ingresos es pobre: si sus ingresos individuales caen por debajo de una línea de pobreza individual y si el ingreso per cápita total del hogar al cual pertenece cae por debajo de una línea de pobreza de ingreso per cápita.⁵ Si bien tradicionalmente la pobreza se considera en términos de este último concepto (ingreso per cápita del hogar), también examinamos ingresos individuales como medio de comparar los ingresos de diferentes subgrupos de la población (incluidos los empleados de microempresas y de firmas más grandes, y propietarios de negocios con o sin empleados), no contaminados por los niveles de ingreso de otros miembros del hogar.⁶ Para fines de las principales comparaciones que realizamos, ambas medidas de pobreza revelan lo mismo. Entre los hechos importantes resumidos del cuadro 1 figuran los siguientes:

- *Empleados.* Las tasas de pobreza entre los empleados de microempresas son sustanciales, mucho más elevadas que entre empleados de firmas más grandes (33 por ciento en comparación con 15 por ciento para la medida de pobreza del hogar, y 44 por ciento en comparación con 16 por ciento para la medida de pobreza individual).⁷

⁵ En el cuadro 1 se explican los procedimientos utilizados para determinar estas líneas de pobreza.

⁶ Podríamos comparar los niveles de ingreso promedio de estos diversos grupos, pero como nuestro interés realmente es el extremo más bajo de la distribución del ingreso, preferimos considerar los porcentajes con ingresos inferiores a un cierto umbral.

⁷ Todos los porcentajes que se proporcionan en esta sección son promedios no ponderados de los valores de 15 países. Véase el cuadro 1 que contiene detalles adicionales. Se utilizan promedios no ponderados con el fin de dar medidas que son más típicas de los valores que es probable que se encuentren en un país da-

- *Propietarios de firmas.* Existe considerable pobreza entre los propietarios de firmas unipersonales, con una tasa de pobreza promedio por encima de la de los asalariados en general (31 por ciento en comparación con 22 por ciento para la medida de pobreza del hogar y 43 por ciento en comparación con 26 por ciento para la medida de pobreza individual). Las tasas de pobreza para propietarios de firmas con uno o más empleados son más bajas (20 por ciento para las medidas de pobreza tanto de hogares como de individuos).

- *Rural frente a nacional.* Las tasas de pobreza que se proporcionan en los dos párrafos precedentes se basan en la muestra nacional total, combinando las zonas rurales y urbanas. Las tasas de pobreza son considerablemente más elevadas para los situados en zonas rurales. Esto se aplica en todo el espectro: para empleados de microempresas y otras firmas, para propietarios de firmas unipersonales y más grandes y con cualquiera de las dos definiciones de pobreza.

Los empleados de microempresas y los propietarios de firmas unipersonales son grupos grandes, que (en la muestra de 15 países) contienen

do. Los promedios no ponderados no son sesgados por valores extremos en uno o dos países grandes, mientras que los promedios ponderados a veces lo habrían sido.

un promedio de 30 y 26 por ciento del total de personas receptoras de ingresos, respectivamente. Dadas sus grandes concentraciones de pobres, estos dos grupos contienen aproximadamente el 70 por ciento de los pobres latinoamericanos que ganan un ingreso, de los cuales aproximadamente 35 por ciento proviene del grupo de empleados de microempresas y otro 35 por ciento del grupo de propietarios de firmas unipersonales. Estos tres últimos porcentajes se mantienen cualquiera sea la definición de pobreza, ya sea en la muestra de zonas rurales y en la muestra nacional (por ejemplo, aproximadamente el 70 por ciento de los pobres de las zonas rurales también está compuesto por empleados de microempresas y propietarios de firmas unipersonales). Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que si nuestro propósito es reducir la desigualdad en América Latina mediante el aumento de los ingresos de los pobres que perciben ingresos, es necesario que concentremos gran parte de nuestros esfuerzos en los empleados de microempresas y en los propietarios de firmas unipersonales.

Cuadro 1 Tasas de pobreza, juzgadas por los ingresos per cápita del hogar y por ingresos individuales ^a (términos porcentuales)				
	Ingresos per cápita del hogar		Ingresos individuales	
	Muestra nacional	Zonas rurales	Muestra nacional	Zonas rurales
1. Todos los empleados y propietarios de firmas	26	48	31	50
2. Empleados	22	43	26	40
3. Empleados de microempresas ^b	33	50	44	52
4. Otros empleados	15	33	16	29
5. Propietarios de firmas	31	53	40	58
6. Propietarios de firmas sin empleados	31	52	43	60
7. Propietarios de firmas con empleados	20	38	20	35

^a Cada valor que se muestra en el cuadro es un promedio no ponderado de las tasas de pobreza en 15 países (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) calculados de encuestas de hogares recientes (1997-99) de cada país. Siguiendo lo expuesto por Psacharapoulos (1993), empleamos una línea de pobreza de US\$60 por mes por persona en dólares de 1985, convertidos al valor de la moneda local de cada país en el año de la encuesta, utilizando tipos de cambio de paridad del poder adquisitivo de 1985 e índices locales de precios al consumidor.

La línea de pobreza resultante de cada país, expresada en moneda local, se compara posteriormente con el ingreso per cápita total de cada hogar en ese país para determinar si todos los perceptores de ingresos de ese hogar habrán de ser clasificados como pobres.

Para obtener la línea de pobreza de los perceptores de ingresos individuales, multiplicamos el US\$60 por mes por persona (expresado en moneda local en el año de la encuesta) por la relación de dependencia (= población/número de perceptores de ingresos), que se calcula para cada país a partir de su encuesta de hogares. Esta relación por lo general varía de dos a tres y su uso se explica por el hecho de que cada persona que percibe un ingreso mantiene a un cierto número de familiares a cargo. Finalmente, estas líneas de pobreza se comparan con el ingreso de cada persona para determinar si dicha persona se clasifica como pobre o no.

^b Por microempresas se entienden las firmas que tienen cinco empleados o menos.

Las empresas más pequeñas cuentan con servicios deficientes en materia de crédito formal y semiformal

Existe mucha evidencia de que las firmas más pequeñas no reciben crédito suficiente de las instituciones financieras. En el cuadro 2 se muestra que solamente el 2,6 por ciento de los 59 millones de microempresas en América Latina reciben crédito formal o semiformal de una institución microfinanciera (IMF).⁸

⁸ Si bien el cuadro 2 proporciona tal vez los datos más detallados y precisos disponibles sobre la proporción de microempresas que reciben crédito de IMF, estos datos siguen teniendo varios defectos. No obstante, es poco probable que estos defectos sean lo suficientemente importantes para cambiar el resultado general de que solamente una porción muy pequeña de microempresas en América Latina tiene crédito de una fuente formal o semiformal. Los defectos pueden dividirse en los que afectan al numerador y los que afectan al denominador de las estadísticas de la proporción: (número de microempresas con crédito de IMF)/(número total de microempresas). Es probable que los datos que se presentan en el cuadro 2 tanto en el numerador como en el denominador subestimen sus valores verdaderos en la mayoría de los países y en la región en general.

Es probable que se subestime el numerador porque los datos utilizados para el número de microempresas con crédito de IMF no cuentan ninguno de los clientes de cooperativas de ahorro y crédito ni de muchas IMF más pequeñas. Esta es la deficiencia más grave de estos números. Si bien Robert Christen (el autor del estudio del cual se extrajeron los valores del numerador) calcula que sus datos cubren aproximadamente el 80 por ciento del total de clientes de IMF, la omisión de todos los clientes de cooperativas de ahorro y crédito es más grave. En el cuadro 4 más adelante se muestra que la cartera de préstamos de estas cooperativas con microempresas es dos veces mayor que la de las IMF. Si el tamaño promedio de los préstamos de las cooperativas fuera igual al de las IMF, esto significaría que las primeras prestarían servicios al doble de microempresas que las segundas, de modo que un 7,8 por ciento (en lugar de 2,6 por ciento) de todas las microempresas tendrían crédito de una cooperativa de ahorro y crédito o de una IMF. Pero debido a que las cooperativas de ahorro y crédito prestan servicios a muchos microempresarios de clase media así como de ingresos más bajos, el tamaño promedio de sus préstamos a microempresas puede ser superior al de las IMF, lo que implica que considerablemente menos del

Aun las instituciones principales que otorgan préstamos a microempresas en América Latina tienen pequeñas carteras de préstamo en comparación con el sistema financiero formal (cuadro 3). Combinando todas las fuentes formales (es decir, reguladas) y semiformales de crédito (las fuentes semiformales consisten en ONG y cooperativas de ahorro y crédito no reguladas), el total del crédito que va a microempresas es solamente aproximadamente US\$2.500 millones en 1999 (véase el cuadro 4). Esto constituye tan solo la mitad de uno por ciento de los US\$499 mil millones que los bancos comerciales proporcionaron al sector privado de América Latina en 1999 y probablemente menos del uno por ciento del crédito del sistema bancario que va a *firmas* de todo tamaño en la región.⁹

7,8 por ciento de las microempresas tienen un préstamo de IMF o de cooperativa de ahorro y crédito. Hay una consideración adicional que reduce aún más el cálculo de la proporción de microempresas que tienen un préstamo de IMF o de cooperativa de ahorro y crédito. Esta consideración entra en juego debido a que en el cuadro 2 realmente se mide la suma del número de préstamos en los libros de cada IMF. Es posible que las microempresas tengan más de un préstamo pendiente en un momento dado con una o más IMF (o cooperativas de ahorro y crédito), con lo cual se reduce el número y la proporción de microempresas con crédito.

También es probable que los datos del cuadro 2 sobre el número total de microempresas (el denominador) subestimen los valores verdaderos debido a que las encuestas de hogares sobre las cuales se basan estos datos clasifican a cada perceptor de ingresos de conformidad con la principal fuente de ingreso del mismo. Esto significa que los datos del denominador no cuentan a las microempresas que los que perceptores de ingresos consideran que proporcionan fuentes secundarias de ingreso.

⁹ La cifra de US\$499 mil millones se obtuvo de *Estadísticas Financieras Internacionales*, línea 22d. Representa el total del crédito privado otorgado por bancos comerciales en 26 países miembros prestatarios del BID al final de 1999, convertidos a dólares. Estos US\$499 mil millones omiten el crédito al sector privado otorgado por “otras instituciones bancarias” (que no son bancos comerciales) y por lo tanto constituye una subestimación del total del crédito del sistema bancario al sector privado. Sin embargo, los préstamos de consumo (tarjetas de crédito, préstamos hipotecarios para vivienda, etc.) tal vez sea de 25 a 30 por ciento del crédito total privado del sistema bancario, yendo la mayor parte del crédito

En cambio, Westley y Shaffer (1999) estiman que las microempresas aportan aproximadamente un 20 por ciento del PIB latinoamericano y, en consecuencia, parecería que, en relación a su producto, estas firmas reciben una parte desproporcionadamente pequeña del crédito de las fuentes formales y aun de las semiformales.

¿Significa este mínimo uso de crédito que los pequeños prestatarios necesitan menos crédito o que se enfrentan a un acceso sumamente restringido al mismo? Es difícil medir el acceso al crédito directamente porque el uso limitado de ello podría reflejar, en principio, una demanda mínima o una oferta restringida. Sin embargo, hay evidencia de que los prestatarios pequeños se enfrentan a un acceso más restringido al crédito que los prestatarios más grandes. Varios estudios han presentado evidencia de que los pequeños prestatarios muestran claras señales de que sus actividades se ven restringidas por la imposibilidad de obtener crédito y que los grandes prestatarios se ven menos afectados por dichas restricciones crediticias. En el

privado al otorgamiento de préstamos tradicionales a empresas en sectores como la industria y el comercio. Por lo tanto, si US\$499 mil millones es una sobreestimación del crédito comercial privado del sistema bancario, probablemente no lo es demasiado (las dos omisiones tienden a cancelarse una a otra). Por último, como se menciona en las notas al pie del cuadro 4, el total del crédito a microempresas proveniente del sistema bancario, las ONG y las cooperativas de ahorro y crédito es más de los US\$2.500 millones que se muestra en ese cuadro (debido a la omisión de algunas instituciones, por lo general, más pequeñas), pero casi ciertamente es menos de US\$5.000 millones. Aun con todos estos ajustes, las microempresas parecen recibir menos del uno por ciento del crédito del sistema bancario a firmas de todo tamaño.

recuadro 1 se presenta una reseña de algunos de estos estudios.

Otra prueba de que las empresas más pequeñas tienen muchos proyectos de alto rendimiento que están a la espera, frustrados por falta de financiamiento, son las tasas sumamente elevadas sobre los préstamos que de ordinario pagan estas firmas cuando disponen de crédito.¹⁰ Más aún, cuando se inician buenos programas de microcrédito, con frecuencia atraen a una enorme cantidad de interesados pese a cobrar altas tasas reales sobre los préstamos. Por ejemplo, en 1997, Banco Sol en Bolivia tenía solamente 10 años de existencia (cinco años como ONG seguido de cinco como banco) y ya atendía más de un tercio del total de los clientes de todo el sistema bancario boliviano.

Al proporcionar crédito y otros servicios financieros a empresas más pequeñas se puede reducir la desigualdad del ingreso

El suministro de servicios financieros a empresas más pequeñas ayuda a reducir la desigualdad de ingreso a través de por lo menos cinco medios o canales. Estos comprenden lo siguiente: el uso del crédito para fines empresariales; el uso de crédito para fines no empresariales; el uso de servicios financieros no crediticios, en especial servicios de ahorro; efectos demográficos y de capital humano que son resultado de los aumentos de ingreso relacionados con los tres primeros canales, y impactos macroeconómicos sobre el coeficiente de inversión agregada.

¹⁰ En el cuadro 3 se presentan las tasas de interés reales sobre los préstamos (deducida la inflación) de algunas de las principales IMF de América Latina.

Cuadro 2
Proporción de microempresas en América Latina con crédito de IMF

País	Fecha de la encuesta de hogares	Número de firmas unipersonales	Número de firmas con 1-5 empleados^a	Número total de microempresas	Número de microempresas con crédito de IMF	Proporción de microempresas con crédito de IMF
Bolivia	1999	1.300.313	62.008	1.362.321	379.117	27,83%
Nicaragua	1998	377.148	40.422	417.570	84.285	20,18%
El Salvador	1998	606.569	60.617	667.186	93.808	14,06%
Honduras	1999	832.941	58.239	891.180	107.054	12,01%
Chile	1998	1.069.139	138.045	1.207.184	82.825	6,86%
Guatemala	1998	1.328.476	93.238	1.421.714	71.187	5,01%
Costa Rica	1998	232.328	78.891	311.219	12.794	4,11%
Ecuador	1998	1.396.139	298.524	1.694.663	65.719	3,88%
República Dominicana	1998	1.315.016	77.172	1.392.188	49.437	3,55%
Colombia	1999	5.726.653	775.152	6.501.805	219.240	3,37%
Paraguay	1998	319.113	668.213	987.326	30.203	3,06%
Perú	1997	4.102.561	2.763.632	6.866.193	185.431	2,70%
Panamá	1999	267.854	21.150	289.004	6.390	2,21%
México	1998	8.503.552	1.770.393	10.273.945	67.249	0,65%
Uruguay	1998	314.891	27.018	341.909	1.600	0,47%
Brasil	1999	16.567.943	2.421.810	18.989.753	62.485	0,33%
Argentina	1998	1.807.615	103.555	1.911.170	4.940	0,26%
Venezuela	1999	2.906.975	340.296	3.247.271	2.364	0,07%
Total de firmas de América Latina		48.975.225	9.798.375	58.773.600	1.526.128	
América Latina – Proporción de promedio ponderado^b						2,60%
América Latina – Proporción de promedio no ponderado^c						6,15%

Fuentes: Encuesta de hogares para el número de microempresas; Christen (2000) para el número de microempresas con créditos de IMF, excepto Panamá. Los datos de Christen se refieren a la segunda mitad de 1999 y cubren la mayor parte de las instituciones financieras reguladas y las ONG más grandes con préstamos a microempresas, pero no cubren las cooperativas de ahorro y crédito. Los datos correspondientes a Panamá sobre el número de microempresas con crédito de IMF se obtuvieron de los archivos de préstamo del BID, se refieren a diciembre de 1999 y son como sigue: Multicredit Bank, 3.881; Credifundes, 1.549; y Mi Banco, 960.

^a A diferencia de los otros 15 países del cuadro, en la República Dominicana, Colombia y Brasil el número de firmas con 1-5 empleados no se cuenta directamente sino más bien se calcula como el 83 por ciento del número total de firmas con 1 ó más empleados. Esta proporción de 83 por ciento es la razón general para los otros 15 países, tomados en conjunto, entre el número de firmas con 1-5 empleados dividido por el número total de firmas con 1 ó más empleados.

^b Calculado como (número total de microempresas con crédito de IMF)/(número total de microempresas).

^c Calculado como el promedio no ponderado de los porcentajes de los 18 países que se presentan en la columna final.

Cuadro 3 Préstamos a microempresas otorgados por las principales IMF: Tasas de interés reales sobre los préstamos y volúmenes de microcrédito					
País	Prestatario	Tasa de interés real (%)	Valor de la cartera de préstamos (millones de US\$)	Número de préstamos (miles)	Tamaño promedio de los préstamos (US\$)
Bolivia	Banco Sol	25	66	76,7	861
Bolivia	Caja los Andes	25	30	33,7	892
Bolivia	FIE	28	16	23,5	681
Chile	Banco de Desarrollo	44	16	15	1.067
Colombia	Finamérica	32	16,8	10,3	1.636
Rep. Dominicana	Banco Ademi	n.d.	41	13,9	2.943
Ecuador	Banco del Pacífico	27	3	8	375
El Salvador	Financiera Calpiá	30	26,5	34,4	771
Guatemala	Banrural	n.d.	30	21	1.429
Paraguay	Financiera Visión de Finanzas	37	8,7	8,5	1.016
Perú	Mibanco	61	13,1	37,6	350
PROMEDIO		34	24,3	25,7	1.093

Fuentes: Los datos sobre las tasas de interés de los préstamos en términos reales son generalmente de 1999 y se presentan en los informes de la Corporación de Iniciativas del Sector Privado (PSIC) al Banco Interamericano de Desarrollo. En el caso de Mibanco (Perú), los datos de la PSIC se refieren a 1997. En dos casos —Banco de Desarrollo (Chile) y Banco del Pacífico (Ecuador)— los datos sobre las tasas de interés de los préstamos en términos reales corresponden a 1995-96, según lo presentado por Baydas, Graham y Valenzuela (1997). Todos los otros datos (tres últimas columnas) son de Christen (2000) y se refieren a junio-diciembre 1999.

Cuadro 4 Suministro de crédito formal y semiformal a microempresas en América Latina (Valor de la cartera de préstamos de 1999, en millones de US\$)	
1. Bancos comerciales, financieras, ONG y otras instituciones microfinancieras	878 ^a
2. Cooperativas de ahorro y crédito	1.654 ^b
TOTAL	2.532

^a Este cálculo es de Christen (2000) y comprende la mayor parte de los proveedores formales y semiformales de microcrédito en América Latina y el Caribe, con excepción de las cooperativas de ahorro y crédito. Los datos corresponden a junio-diciembre de 1999. Christen estima que sus datos cubren aproximadamente el 80 por ciento del microcrédito proporcionado por todas las IMF en América Latina y el Caribe.

^b El WOCCU (2000) proporciona datos sobre el crédito total a diciembre de 1999 de todas las cooperativas de ahorro y crédito afiliadas al WOCCU en América Latina y el Caribe. No se dispone de datos sobre el crédito en Costa Rica correspondiente a diciembre de 1999 y, por lo tanto, hemos utilizado el valor del crédito a diciembre de 1998, proporcionado por el WOCCU (1999). No se dispone de datos de crédito correspondientes a Argentina, Colombia y Venezuela para diciembre de 1999 ó 1998 y no se dispone de datos sobre ahorros correspondientes a 1999, en consecuencia hemos utilizado para Argentina y Colombia el nivel de ahorro de 1998, que por lo general ha sido aproximadamente igual al crédito en estos dos países (como ha sucedido en términos más generales en América Latina). En lo que respecta a Venezuela, no se dispone de datos sobre créditos y ahorros para 1999 ni 1998 y, por lo tanto, utilizamos el valor del crédito de diciembre de 1997, proporcionado por el WOCCU (1998). De un análisis de 55 cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala, Honduras y Bolivia, hallamos que un 40 por ciento del crédito total va a microempresas (agrícolas y no agrícolas) y empleamos este valor para derivar el cálculo estimado que se proporciona en el cuadro. El WOCCU calcula que las cooperativas de ahorro y crédito afiliadas al mismo otorgan a por lo menos el 70 por ciento de todo el crédito de todas las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe en los años a los que estos datos se refieren.

El primer canal tal vez sea el que se considera más comunmente cuando se piensa en el impacto de los servicios financieros en los niveles de ingreso de los hogares más pobres. En este canal, las empresas más pequeñas adquieren bienes y servicios (maquinarias y equipos, materias primas, mano de obra contratada, etc.) antes de la producción para satisfacer las necesidades tanto de inversión como de capital de trabajo. Con frecuencia observamos que los sistemas financieros muy poco profundos proporcionan crédito solamente a grandes empresas y personas adineradas para dichas adquisiciones. A medida que el sistema financiero se va profundizando y aumenta la competencia entre intermediarias financieras formales, las empresas medianas y pequeñas obtienen acceso a préstamos. Es probable que cuando las empresas más pequeñas obtienen crédito, emprendan muchos proyectos de alto rendimiento que sus propios recursos y los obtenibles de fuentes informales (familiares y amigos, prestatarios, proveedores, etc.) no hayan sido suficientes para permitirles emprenderlos. Como se señaló anteriormente, una prueba de que las empresas más pequeñas tienen muchos proyectos de alto rendimiento a la espera, frustrados por la falta de financiamiento, son las tasas muy elevadas que estas firmas pagan de ordinario sobre los préstamos cuando el crédito formal finalmente les es accesible (cuadro 3). En todo caso, como la decisión de tomar un préstamo es voluntaria, el préstamo debería mejorar el bienestar de los propietarios de las empresas más pequeñas y, de este modo, en la medida de que los empresarios de bajos ingresos son los que reciben el crédito, debería mejorar la distribución del ingreso.

Además, como lo ponen bien claro los numerosos estudios de impacto reseñados por Sebstad y Chen (1996), los propietarios de las firmas más pequeñas, incluidos los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, obtienen considerables aumentos de ingreso debido al acceso al crédito, aumentos que por lo general se incrementan con el tiempo cuando se les otorga préstamos adicionales más grandes.¹¹ Estos estudios de impacto también in-

forman que los programas de micropréstamos crean considerables cantidades de empleo. Como se presenta en el cuadro 1, los niveles de ingreso de una proporción considerable de empleados de microempresas siguen colocándolos por debajo de la línea de pobreza. En la medida en que los programas de microcrédito crean empleos para estas personas de bajos ingresos, es probable que dichos programas sean firmes contribuyentes a la reducción de la desigualdad del ingreso. Por último, el hecho de que algunas firmas más pequeñas se enfrenten a restricciones crediticias (recuadro 1) brinda mayor apoyo a la idea de que habrá aumentos en el producto, el ingreso y el empleo de las firmas más pequeñas en cuanto disminuya esta restricción.

El segundo canal considera los usos no empresariales del crédito. Aquí lo que se ha hallado es que aun cuando los hogares pobres utilicen los fondos de los préstamos para fines no empresariales, con frecuencia su ingreso aumenta con respecto a lo que habría sido de otro modo. En consecuencia, mejora la distribución del ingreso. ¿Cómo podría ocurrir esto?

Sebstad y Cohen (2000) llevaron a cabo estudios en el terreno de siete programas de microcrédito y estudiaron la amplia bibliografía existente sobre el análisis de impacto. Hallaron que en muchos programas de microcrédito, una minoría considerable de beneficiarios de préstamos utilizan por lo menos una parte de su crédito para fines no empresariales. Los autores documentan muchas maneras en las cuales el crédito utilizado para dichos fines con frecuencia mejora los niveles de ingreso del hogar, en particular para hacer frente a choques y dificultades económicas. Entre estos choques y dificultades económicas figuran las siguientes: a) factores sistémicos que afectan a grandes grupos de personas como recesiones, inflaciones, inunda-

después de que han hecho uso de sus préstamos, ellos son una clara minoría. En los 13 programas cuyo impacto evaluaron, se halló que todos aumentan los niveles promedio de ingresos de los participantes en los programas. Estos resultados de un impacto positivo en general son similares a los que se hallan en otros estudios de impacto.

¹¹ Esto no significa que no haya empresas que fracasen. Por ejemplo, Hulme y Mosley (1996; 1998) hallan que mientras algunos prestatarios *quedan* peor

ciones, terremotos, sequías, huracanes y otros desastres naturales; b) emergencias individuales como enfermedades, accidentes, defunciones, incendios, robo y pérdida del empleo; y c) eventos del ciclo de vida como matrimonios, funerales, nacimientos, festivales, formación de un hogar y educación. Dichos choques y dificultades económicas pueden tener un impacto mucho mayor en los niveles de ingreso de los hogares pobres, que por lo general tienen menos activos para ayudarles a hacer frente a estos imprevistos.

Ante dichos choques y dificultades económicas, los préstamos les permiten a los beneficiarios, en particular a los pobres, atenuar o invertir el rumbo de las presiones a la baja en los niveles de ingreso del hogar a corto y largo plazo. Por ejemplo, los préstamos pueden permitir que los hogares continúen obteniendo atención médica, pagando gastos educativos, comiendo tres veces al día y en general manteniendo o mejorando su capital humano.

Los fondos de los préstamos también pueden utilizarse para mejorar o aumentar el tamaño de la vivienda, que a veces sirve además como lugar de trabajo, en especial en el caso de las firmas muy pequeñas. Esto puede permitir que un negocio de un hogar pueda iniciarse o ampliarse, aumentando así el ingreso del hogar. Muchas mejoras básicas de la vivienda también pueden tener efectos beneficiosos en la salud y el bienestar de los miembros del hogar, lo cual puede tener impactos positivos en el ingreso del hogar.

A veces los prestatarios pueden utilizar parte de los fondos de sus préstamos para ayudar a amigos, parientes y otros en sus comunidades durante períodos de dificultades económicas para estas otras personas. Esto forma activos sociales valiosos a los que se puede recurrir en épocas en que la persona que ha dado, a su vez, tiene una emergencia.

Mientras que Sebstad y Cohen (2000) hallan que los micropréstamos se utilizan principalmente para invertir en la propia empresa, el estudio destaca las diversas maneras en que los usos no empresariales del préstamo pueden aumentar el ingreso. Estos usos pueden ser especialmente importantes para los pobres, que son particularmente vulnerables a

las situaciones de estrés económico debido a sus niveles de ingreso casi de subsistencia y escasas reservas de activos.¹²

El tercer canal comprende servicios financieros diferentes del crédito, en particular servicios de ahorro. En las zonas rurales, aun los pobres con frecuencia ahorran para subsistir entre una cosecha y la siguiente. Rutherford (2000) pone bien en claro que una gran cantidad de pobres de zonas rurales y urbanas ahorran, o desearían poder hacerlo, a fin de cubrir los tipos de necesidades de emergencia y del ciclo de vida que se describieron al hablar del segundo canal. A falta de instituciones financieras que se sitúen en zonas rurales y urbanas de ingresos más bajos y ofrezcan cuentas de depósito, los ahorros, si han de efectuarse, deben hacerse en forma no monetaria (joyas y otros artículos de valor; ladrillos y otros materiales de construcción; ganado, cultivos y otras formas de capital e inventario, etc.) o reteniendo dinero en efectivo (véase Gadway y O'Donnell, 1995). Estas formas de ahorro tienen graves desventajas, incluida la erosión del valor con el paso del tiempo (por ejemplo, el dinero en efectivo puede perder valor con la inflación, los ladrillos pueden deteriorarse y el grano puede echarse a perder), la posibilidad de robo, los elevados costos de transacciones que por lo general acompañan la conversión de activos no líquidos en efectivo (con

¹² Aunque el crédito se utilice puramente para consumo (sin efecto alguno de aumento del ingreso) sigue siendo una transacción voluntaria que aún debería esperarse que aumente el bienestar general del prestatario de bajos ingresos y, de este modo, mejore la distribución del ingreso definido en términos amplios (que incluye dichos aumentos de bienestar). Este tipo de aumento de bienestar es particularmente aparente en los casos de nivelación del consumo, en los cuales un préstamo permite que un hogar de bajos ingresos mantenga su consumo de las necesidades básicas pese a una disminución temporal del ingreso.

Recuadro 1

Restricciones de crédito

Además de la muy pequeña proporción de microempresas con crédito formal o semiformal y la poca cantidad de crédito total que las microempresas reciben de estas fuentes, hay otros dos tipos de evidencia de que las firmas más pequeñas se enfrentan a considerables restricciones de crédito: encuestas y análisis de datos de mercado. Las encuestas nacionales de micro y pequeñas empresas con frecuencia preguntan sobre grandes problemas empresariales, incluida la falta de financiamiento. Si bien estos datos notificados por las empresas se consideran menos confiables que los datos del mercado, y con razón, es difícil detectar restricciones de crédito en los datos de mercado. Esto se debe a los problemas de desentrañar estadísticamente si las empresas que no reciben crédito formal sencillamente no lo están solicitando o se considera que no son un buen riesgo de crédito por un lado o, por el otro, que están siendo realmente racionadas por las intermediarias financieras. Debido a esta dificultad, es escasa la evidencia de las restricciones de crédito sobre la base de análisis de datos de mercado.

Entre los pocos estudios que tienen el propósito de detectar las restricciones de crédito a partir de los comportamientos de mercado observados utilizando datos razonablemente recientes de América Latina están los de Mushinski (1995) y Barham, Boucher y Carter (1996). Sobre la base de datos de tres regiones de Guatemala, estos estudios hallan que las firmas más pequeñas que deseaban crédito bancario lo recibieron con mucho menor frecuencia que las firmas más grandes. Además, las cooperativas de ahorro y crédito en las tres zonas proporcionaron préstamos a un porcentaje considerable de estas firmas más pequeñas y racionadas por los bancos, lo que hace pensar que las compañías eran empresas solventes. Jaramillo, Schiantarelli y Weiss (1996) estiman la ecuación de Euler (acumulación) para el capital considerando los costos de ajuste en un conjunto de datos de panel que cubre 420 firmas manufactureras ecuatorianas en los años 1983-88. Hallaron que las firmas más pequeñas se enfrentaron a considerables restricciones de crédito tanto antes como después de que se eliminaran los topes a los tipos de interés en el Ecuador, mientras que las firmas más grandes nunca lo hicieron. Como las firmas más pequeñas por definición son las que tienen un acervo de capital de hasta US\$600.000 en precios de 1975, este estudio muestra que aun las firmas de tamaño bastante considerable con garantías sustanciales pueden enfrentarse a restricciones de crédito.

Al preguntarle a las firmas directamente si quieren obtener crédito y no pueden, también se puede obtener una indicación de si las PyME se encuentran ante restricciones de crédito. No obstante, estos datos deben interpretarse con cuidado porque: a) no se basan en comportamientos concretos, b) el precio del crédito rara vez es explícito (si bien se pueden entender que sean a las “tasas de mercado”), y c) no todas las firmas que desean crédito serán consideradas buenos riesgos de crédito por las intermediarias financieras.

Pons y Ortiz (1994) proporcionan tal vez el cálculo más directo de este tipo. Sobre la base de una encuesta nacional, hallaron que un 42 por ciento de las empresas más pequeñas de la República Dominicana desearían obtener crédito y no lo obtienen y otro 16 por ciento no están seguras. (El 42 por ciento restante no quería crédito por muchos motivos, entre ellos el hecho de que algunas ya lo tenían.) Sin embargo, el impacto de las restricciones del mercado de crédito va más allá de este grupo considerable, ya que hay una cantidad desconocida de hogares que desearían comenzar su propio negocio pero no lo hacen por falta de crédito para financiar sus operaciones iniciales o subsiguientes.

Otras varias encuestas nacionales preguntan sobre los principales problemas empresariales, incluidas las restricciones de crédito. En Guyana, Bresnayan (1996) halló que el 62 por ciento de las microempresas se encontraban ante una “escasez grave” o “muy grave” de “efectivo en el manejo de sus negocios”, en contraposición a una escasez que “no es grave”. En la misma encuesta, un 39 por ciento citó que la falta de financiamiento afectaba la capacidad de crecer de la firma. Magill y Swanson (1991) hallaron que la falta de acceso sostenido al financiamiento era con mucho el problema más grande con que se enfrentan las microempresas en el Ecuador, aún mayor que la falta de mercado. La encuesta realizada por EIM/International (1996) en Trinidad y Tobago y la encuesta de ESA Consultores (1996) en Honduras hallaron que las oportunidades de mercado constituyen el problema más grande con que se enfrentan las empresas, seguido en cada caso por la falta de financiamiento.

una posibilidad de pérdidas adicionales si debe realizarse una venta rápidamente debido a una emergencia) y problemas de indivisibilidad (no se puede matar la mitad de una vaca, vender la mitad de un anillo, etc.).¹³

Con sus ahorros en artículos, los hogares que necesitan dinero en efectivo pueden verse obligados a escoger entre tomar préstamos de mercados informales a tasas de interés elevadas o pagar los elevados costos de transacciones y enfrentarse a los problemas de indivisibilidad relacionados con la conversión de activos no líquidos en efectivo. Si tuvieran acceso a una cuenta de ahorro líquido los hogares podrían satisfacer sus necesidades de liquidez de rutina y de emergencia con mayor facilidad y a menor costo y evitar así la erosión de su ingreso y patrimonio.

Al evitar las desventajas de los ahorros en especie y en efectivo, las cuentas de ahorro líquido también pueden alentar a muchos hogares que no habrían ahorrado a convertirse en ahorristas o ahorrar más de lo que hubieran hecho de otro modo. La presencia del ahorro o de más ahorro en un hogar puede ayudar a aumentar el ingreso del mismo de muchas otras maneras. Como lo han señalado McKinnon (1973) y otros, el ahorro es un medio importante mediante el cual las personas inician o amplían un negocio de cualquier tipo. También les permite a las personas aprovechar oportunidades de negocios o de otra índole que se presentan de improviso (por ejemplo, la oportunidad de adquirir telas u otros insumos a granel cuando existe una venta especial). De muchas de las mismas maneras que se discuten con referencia al segundo canal de crédito, el ahorro también puede ayudar a los hogares a resistir las presiones a la baja en sus ingresos, como resultado de choques y dificultades económicas al ayudarles a mantener o mejorar activos humanos, físicos y

¹³ En períodos de rápido aumento de precios, naturalmente los productos básicos y otros artículos pueden servir de protección contra la inflación, en gran medida como lo hace una cuenta de depósito con remuneración razonable. Sin embargo, siguen aplicándose las otras desventajas de tener ahorros en forma no monetaria.

sociales. Y el ahorro es un medio excelente para facilitar la nivelación del consumo.

El ahorro también puede aumentar los niveles de ingreso del hogar al facilitar la entrada a líneas de actividad comercial de riesgo más alto y de rentabilidad más elevada. El ahorro realiza esto al proporcionar una protección fácilmente disponible de apoyo financiero en caso de fracaso. Por ejemplo, una protección así podría permitir a los agricultores apartarse de un modelo de cultivo diversificado y de bajo riesgo y especializarse en mayor medida en cultivos de mayor valor, con el conocimiento de que tienen a mano recursos ahorrados para satisfacer las necesidades más urgentes de su familia en caso de que las cosas no funcionen bien. Con el tiempo, los agricultores que logran esto pueden convertirse en clientes no sólo de ahorros sino de crédito de los bancos, y utilizar los préstamos para financiar el aumento de costos de producción y la adquisición de ganado, equipo y otros activos. Los empresarios urbanos de bajos ingresos podrían seguir una trayectoria similar, por ejemplo, con la producción y venta de mercadería de valor más alto o de una mayor cantidad o variedad de productos. Nuevamente, el ahorro proporciona una red de protección para el hogar contra los peores efectos del fracaso de la empresa.

Por último, al disponer de más ahorro aumentará la oferta de fondos que pueden utilizarse para otorgamiento informal de préstamos, con lo cual se reduce la tasa de los préstamos informales y se amplía el uso de dicho crédito. Esto puede beneficiar en particular a las empresas más pequeñas y a los hogares de menores ingresos, los cuales, por carecer de acceso a préstamos formales, por lo general utilizan el crédito informal de manera desproporcionada.

El cuarto canal funciona por medio de factores demográficos y capital humano. Comienza donde terminan los tres primeros canales, con un aumento de los niveles de ingreso de las familias de bajos ingresos. Parte de este aumento del ingreso familiar puede atribuirse a un aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral. El acceso a servicios de crédito o ahorro puede permitir a las mujeres iniciar un negocio, en algunos casos a tiempo parcial y en el hogar (posiblemente debido

a las responsabilidades del cuidado de niños) o, en otros, a tiempo completo y fuera del hogar. También les puede permitir aumentar su ingreso a las mujeres que ya tienen empresas. Las familias con ingresos totales más elevados tienden a tener menos hijos, lo que lleva a niveles todavía mayores de ingreso familiar per cápita debido al tamaño reducido de la familia. A la larga, el capital humano de los hijos nacidos en estas familias también tiende a ser mayor que lo que sería en ausencia de una disponibilidad más amplia de servicios financieros, ya que un mayor logro educativo y mejor estado de salud están firmemente relacionados con el ingreso de la familia, en particular el de la madre.

El quinto canal es de índole macroeconómica. A medida que los sistemas financieros se vuelven más profundos y el crédito se vuelve más disponible, la razón de inversión agregada a PIB deberá aumentar debido a menores restricciones de crédito. Este aumento de la razón de inversiones tiende a disminuir la tasa de rentabilidad sobre la inversión (debido a la disminución de la rentabilidad marginal del capital) y aumentar los salarios reales (ya que en promedio cada trabajador ahora opera con más capital). Como la distribución del capital físico está concentrada mucho más en manos de personas pudientes que la distribución del ingreso (véase, por ejemplo, Wolff, 1991), esta reducción de la tasa de rentabilidad del capital tiende a reducir la desigualdad del ingreso.

Evidencia empírica sobre el vínculo entre financiamiento y desigualdad

En esta sección se proporciona evidencia de que el argumento que se presenta hasta ahora —que proporcionar servicios financieros a las empresas más pequeñas puede reducir la desigualdad del ingreso a nivel nacional— no solamente es una propuesta válida sino también empíricamente importante. Específicamente, en esta sección se muestra que los países latinoamericanos cuentan con sistemas financieros relativamente poco profundos y que dichos sistemas están fuertemente relacionados con una mayor desigualdad. Ese es el principal resultado. También se analizan datos de encuestas de hogares para obtener más evidencia que apoya

la idea de que la falta de financiamiento para las firmas más pequeñas podría constituir un contribuyente importante a una mayor desigualdad del ingreso. Por último, se presenta evidencia empírica que demuestra que por lo menos algunas docenas de cooperativas de ahorro y crédito y varias IMF han llegado a muchos pobres y, en consecuencia, podrían en realidad aumentar los ingresos y reducir la desigualdad a través de los diversos canales que se trataron en la sección precedente.

En comparación con Asia Oriental y los países industrializados, América Latina tiene sistemas financieros poco profundos ...

En los años sesenta, la profundidad financiera —medida ya sea por la razón de oferta de dinero en sentido amplio a PIB (es decir, $M2/PIB$) o por el crédito del sistema financiero al sector privado como proporción del PIB (es decir, $\text{crédito privado}/PIB$)— era sólo aproximadamente 25 por ciento más elevado en los países emergentes del Asia Oriental que en América Latina (véase el cuadro 5). Pero la inestabilidad macroeconómica y financiera de América Latina, así como la represión financiera y el crecimiento económico relativamente lento durante gran parte de las siguientes décadas, desaceleraron su desarrollo financiero. La profundidad financiera de Asia Oriental se fue apartando en forma sostenida y, para los años noventa, se hallaba a dos o tres veces más que el promedio latinoamericano. Si bien parte de esta diferencia puede reflejar sencillamente que los prestatarios más grandes obtienen más crédito en el Asia Oriental, una divergencia tan considerable también puede provenir de una ampliación de los sistemas financieros del Asia Oriental para incluir a las firmas más pequeñas, como las que están vinculadas a grandes firmas en cadenas de proveedores. En cambio, como ya hemos tratado, en América Latina las firmas más pequeñas con frecuencia hallan muy difícil obtener crédito.

Cuadro 5			
Profundidad financiera por región (en términos porcentuales)			
M2/PIB			
Período	Países industriales	América Latina y el Caribe	Países del milagro del Asia Oriental
1960-70	51	21	28
1971-81	54	29	38
1982-92	57	37	55
1993-96	74	38	89
Crédito privado/PIB			
Período	Países industriales	América Latina y el Caribe	Países del milagro del Asia Oriental
1960-70	41	13	17
1971-81	47	21	31
1982-92	59	24	55
1993-96	77	27	86

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales. Los promedios regionales que se presentan en este cuadro para cada período se calculan como promedios no ponderados de la profundidad financiera, realizándose un promedio primero entre años y luego entre países. Los promedios no ponderados se utilizan para dar medidas que son más típicas de los valores que es probable que se encuentren en cualquier país dado. Los promedios no ponderados no son sesgados por valores extremos en uno o dos países grandes, mientras que los promedios ponderados a veces lo son.

... Y los sistemas financieros poco profundos están relacionados con mayor desigualdad

¿Existe evidencia de que los sistemas financieros relativamente poco profundos de América Latina han contribuido a aumentar la desigualdad del ingreso en la región? Como lo demuestran Deininger y Squire (1996, cuadro 5), es cierto que los coeficientes de Gini son mucho más elevados en América Latina que en el Asia Oriental o en los países industriales. Pero hay otros varios factores además de las diferencias de profundidad financiera que podrían explicar la mayor desigualdad del ingreso en América Latina. Sin embargo, aun después de controlar muchos de estos otros factores en las regresiones de datos de paneles internacionales, generalmente sigo hallando que la profundidad financiera tiene una asociación estadísticamente significativa y negativa con la desigualdad del ingreso (véase el anexo técnico, cuadro A1, que contiene una muestra representativa de las regresiones que he realizado). Para dar una idea de la magnitud de este efecto, en la regresión 2 del cuadro A1, un aumento de 10 puntos porcentuales del M2/PIB (es decir, un aumento de 20 por ciento a 30 por

ciento) se relaciona con una disminución del coeficiente de Gini de 1,15 puntos porcentuales (es decir, una disminución de 40 por ciento a 38,85 por ciento). La diferencia de 50 puntos porcentuales en M2/PIB entre el Asia Oriental y América Latina en los años noventa podría entonces explicar los 5,75 ($=5 \times 1,15$) puntos porcentuales de la diferencia en los coeficientes de Gini entre las dos regiones, o aproximadamente la mitad de la diferencia observada de 11 puntos porcentuales. No obstante, la proporción de las diferencias en la desigualdad del ingreso entre las dos regiones que se explica mediante las diferencias en la profundidad financiera en las décadas precedentes es considerablemente más pequeña, dadas las diferencias mucho más pequeñas de profundidad financiera entre las dos regiones en esos períodos.

Los resultados anteriores de un efecto significativo y cuantitativamente importante de la profundidad financiera para explicar las variaciones en los coeficientes de Gini entre países y a través del tiempo se ven corroborados por otro importante estudio internacional en este campo, el de Li, Squire y Zou (1998). Este estudio también halla que el

M2/PIB está asociado en forma significativa y negativa con el coeficiente de Gini aun después de incluir numerosos conjuntos de variables independientes adicionales para controlar otros factores que se estiman pertinentes para explicar las diferencias en la desigualdad del ingreso entre países y con el tiempo.¹⁴

Los datos de las encuestas de hogares destacan aún más la importancia del financiamiento

Además de estos estudios de corte transversal internacional, los datos de encuestas de hogares en América Latina hacen pensar en que la desigualdad del acceso al financiamiento por parte de firmas de diferentes tamaños bien podría tener un importante efecto en la distribución general del ingreso en los países de la región. Consideremos las siguientes estadísticas. Primero, el ingreso derivado de empresas no constituidas como sociedades anónimas y que son de propiedad de miembros del hogar alcanza un promedio del 30 por ciento del total del ingreso del hogar (mientras que el 65 por ciento proviene de salarios y un cinco por ciento de fuentes diversas, como intereses, dividendos, alquileres, remesas, pensiones, etc.).¹⁵ Segundo, el ingreso de las empresas de los hogares se distribuye en forma bastante desigual, con un coeficiente de Gini que alcanza un promedio de 0,56 (frente a 0,44 para el ingreso en concepto de salarios) en la muestra de 14 países. La considerable proporción del total del ingreso de los hogares que se obtiene de las ganancias de las empresas, y la considerable desigualdad en la distribución de

este ingreso empresarial, combinado con las demostraciones anteriores del efecto positivo que por lo general tiene la disponibilidad de crédito en los niveles de ingreso, respaldan la noción de que el aumento del acceso de las firmas más pequeñas y de los empresarios pobres al crédito podría desempeñar una importante función en la reducción de la desigualdad del ingreso en América Latina. Este argumento se ve respaldado aún más por el hecho de que aproximadamente el 70 por ciento de los asalariados pobres trabajan en firmas que tienen cinco o menos empleados, las mismas firmas que es probable que se vean más afectadas negativamente por la falta de alcance de los sistemas financieros latinoamericanos.

El crédito puede llegar a los pobres

Por último, presento pruebas empíricas de que por lo menos algunas IMF y algunas docenas de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina han llegado a los pobres y, en consecuencia, han podido en realidad aumentar los ingresos y reducir la desigualdad a través de los numerosos canales que se trataron anteriormente. Navajas, et al. (1996) realizaron una encuesta de un total de 588 clientes en cinco IMF bolivianas y hallaron los siguientes porcentajes de prestatarios pobres: Banco Sol, 36 por ciento; Caja los Andes, 26 por ciento; FIE, 20 por ciento; Prodem, 81 por ciento, y Sartawi, 76 por ciento. Las tres primeras IMF prestaban servicios en zonas urbanas en 1995 cuando se recogieron los datos y las dos últimas los prestaban a zonas rurales. Las cinco instituciones en conjunto tenían un total de 167.000 microempresas clientes, de las cuales 67.000 (es decir, un 40 por ciento) eran pobres, lo que hace pensar que el crédito puede llegar a microempresarios pobres en cantidades substanciales.

Agrega fuerza a esta prueba, la encuesta por muestreo que realizó Dunn (1999) en agosto de 1997 de 400 clientes de ACP (una IMF grande, llamada actualmente Mibanco) en el Perú. Los criterios de selección aseguraron que esta muestra fuera representativa de la clientela total de ACP. El estudio halló que un 28 por ciento de los clientes de ACP eran pobres.

¹⁴ En realidad, muchos aspectos de mi estudio y el de Li, Squire y Zou son similares. El estudio de Li, Squire y Zou emplea el conjunto de coeficientes de Gini de Deininger y Squire (1996) para 49 países desarrollados y en desarrollo durante los años 1947-94. Mi estudio agrega unas observaciones adicionales de los coeficientes de Gini a este conjunto y utiliza datos de promedios de 11 años en vez de los promedios de cinco años utilizados por Li, Squire y Zou. Tal vez lo más importante es que pongo a prueba varias variables explicativas que no se incluyeron en el estudio de Li, Squire y Zou.

¹⁵ Estos porcentajes representan promedios no ponderados tomados de encuestas de hogares realizadas en 14 países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

La evidencia proporcionada por encuestas por muestreo de cuatro estudios realizados por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) indica que las cooperativas de ahorro y crédito también pueden llegar a muchos pobres. Tomando muestras aleatorias de socios de cooperativas de ahorro y crédito participantes de los programas de fortalecimiento que ofrece el WOCCU, se halló que los siguientes porcentajes de socios eran pobres en los siguientes países y años: Ecuador, 1996, 56 por ciento; Ecuador, 1999, 18 por ciento; El Salvador, 1996, 22 por ciento, y Nicaragua, 1997, 49 por ciento.¹⁶ Cada uno de estos estudios se basa en un muestreo de 9 a 14 cooperativas de ahorro y crédito, en las que el número total de observaciones fue de 300 a 1.227.

¹⁶ Estas tasas de pobreza se calcularon utilizando una línea de pobreza de US\$2 por día por persona junto con los datos de ingresos presentados en los cuatro estudios siguientes, respectivamente: Mesbah (1997), Vallejos (1999), Mesbah (1998) y Mesbah (1997a).

Se llegó a más pobres que lo indicado por los 67.000 clientes pobres citados anteriormente de los 167.000 en Bolivia o aplicando las tasas de pobreza presentadas por ACP y las cooperativas de ahorro y crédito al número total de clientes de ACP y el número total de socios de las cooperativas encuestadas. Esto es cierto, en primer lugar, debido a los efectos en el desempleo que se mencionaron anteriormente. En segundo lugar, aun cuando se considera solamente los propietarios de firmas, las tasas de pobreza presentadas anteriormente subestiman la proporción de microempresarios pobres que fueron atendidos por las IMF. Esto se debe a que, mientras muchos clientes de IMF comienzan siendo pobres, luego de recibir varios préstamos y/o después de haber tenido acceso a servicios de ahorro durante algunos años, los ingresos de algunos de ellos habrán aumentado por encima de la línea de pobreza. En otras palabras, puede haber bastante diferencia en las tasas de pobreza del conjunto de clientes existentes tal como lo son ahora en comparación con el conjunto de clientes existentes como lo eran cuando comenzaron a ser clientes.

II. POLÍTICAS DE LOS MERCADOS FINANCIEROS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

¿Qué puede hacerse para que los servicios financieros estén disponibles más ampliamente, en especial para las empresas más pequeñas? La gran mayoría de los países de América Latina ya han tomado medidas al respecto eliminando los toques a los tipos de interés, liberando la entrada de bancos, desmantelando los programas subvencionados de crédito dirigidos a sectores específicos y otras formas de asignación de crédito impuestas por el estado, privatizando y cerrando bancos estatales y disminuyendo los niveles de encaje legal. Estas reformas liberalizadoras de primera generación han sido conducentes a la prestación de servicios financieros a las firmas más pequeñas de dos maneras. En primer lugar, han hecho posible que las instituciones financieras cobren las elevadas tasas de interés que requiere dicho tipo de préstamos. En segundo lugar, al fomentar una mayor competencia y eficiencia en el servicio a los clientes tradicionales que son las grandes firmas, se estimula a las intermediarias a que busquen nuevos segmentos no explotados del mercado, como las firmas más pequeñas.

Para los países que todavía no han creado mercados financieros más competitivos ni eliminado los toques a las tasas de interés (incluidos los países que han vuelto a imponer toques a las tasas de interés, como Colombia y Ecuador), ciertamente estas medidas son pasos importantes para alcanzar la meta de proporcionar a las firmas más pequeñas un mayor nivel de servicios financieros y, en consecuencia, intentar reducir la desigualdad del ingreso. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es muy poco el crédito formal o semiformal que está llegando a las microempresas aun en muchos de los países que han liberalizado sus sistemas financieros. Muchas firmas más pequeñas se enfrentan a considerables restricciones de crédito, de modo que se podría preguntar, ¿qué más puede hacerse?

El resto de este documento consta en su mayor parte de una presentación de varias reformas financieras de segunda generación, cuyo objetivo es

profundizar los mercados financieros por medio de la prestación de servicios financieros a cantidades mucho mayores de MyPE. En la medida en que los servicios financieros lleguen a propietarios de firmas unipersonales y ayuden a aumentar sus ingresos o lleguen a empresas algo más grandes y ayuden a crear empleos, las reformas que aquí se proponen ayudarán a los grupos que contienen la gran mayoría de los pobres que perciben ingresos en América Latina. Las reformas financieras de segunda generación que se tratan aquí son como sigue: mejorar la regulación prudencial y la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito e IMF (la regulación y la supervisión se tratan en dos secciones separadas); mejorar el marco jurídico para las transacciones garantizadas y modernizar las instituciones de apoyo; reducir la informalidad; establecer o fortalecer las centrales de riesgo; mejorar el marco jurídico y regulador para el arrendamiento financiero y el factoraje; y fortalecer a las cooperativas de ahorro y crédito y las IMF.

Mejoramiento de la regulación prudencial de las cooperativas de ahorro y crédito e IMF

En América Latina, muchos países cuentan con un conjunto de regulaciones bancarias prudenciales que impide otorgar préstamos a microempresas. Por lo general estas regulaciones se preparan teniendo en mente las tecnologías de préstamos de los bancos comerciales tradicionales y montos grandes de préstamo. Su aplicación al entorno microfinanciero genera dificultades e ineficiencias innecesarias para las cooperativas de ahorro y crédito y las IMF (los dos tipos principales de instituciones financieras que otorgan préstamos a microempresas). Estas dificultades e ineficiencias aumentan el costo del otorgamiento de micropréstamos, que ya es elevado, aumentan el riesgo de insolvencia para las instituciones financieras y restringen la oferta de microcrédito. A su vez, estas repercusiones reducen los ingresos de muchas personas pobres que poseen negocios o que estarían empleadas en el sector de la microempresa. Es-

tos efectos perniciosos pueden eliminarse aplicando un conjunto de regulaciones diseñado más apropiadamente a las instituciones financieras que otorgan microprestamos.

A fin de entender este tema (y lo que se trata más adelante), en el recuadro 2 se describen las características resaltantes de la tecnología de microprestamos que han venido utilizando con todo éxito una gran cantidad de IMF en el mundo y en América Latina para otorgar préstamos muy pequeños (por ejemplo, de US\$50 a US\$1.500) mientras al mismo tiempo se logra que los índices de morosidad estén a la par de los de los bancos comerciales (de 2 a 3 por ciento) y se contienen los gastos administrativos. Esta tecnología está fundamentalmente diseñada para asegurar que los prestatarios estén dispuestos a reembolsar sus préstamos, además de hacer los chequeos de la banca tradicional de que son capaces de hacerlo. Existen dos variantes principales de esta tecnología, préstamos individuales y grupales, y con ambos métodos se han logrado altas tasas de reembolso.

Ahora trataremos varias áreas clave en las cuales se encuentran regulaciones ineficientes o mal aconsejadas o de las que están ausentes regulaciones importantes. Son las siguientes: capital mínimo en términos nominales, suficiencia del capital, documentación de los préstamos y provisiones para préstamos incobrables, límites a crédito externo, regulaciones de gobernabilidad y restricciones operativas. Algunos de estos problemas de regulación son bastante generalizados en la región.¹⁷

Capital mínimo en términos nominales y ventanillas especiales de IMF

En esta sección se llega a la conclusión de que, en primer lugar, la posibilidad de abrir ventanillas especiales de IMF, con requisitos de capital mínimo más bajos en términos nominales (es decir,

US\$1 millón para IMF frente a US\$5 millones para bancos), merece atención particular en América Latina. En segundo lugar, la imposición de requisitos de capital mínimo a las cooperativas de ahorro y crédito junto con la restricción de que sólo las cooperativas de ahorro y crédito que reúnen estos requisitos pueden movilizar depósitos —como se ha impuesto por ley en Bolivia y se encuentra en consideración en el Paraguay— probablemente esté lejos de ser el arreglo ideal. Menciono dos arreglos alternativos que creo que son superiores. Ambos comprenden la supervisión de todas las cooperativas de ahorro y crédito excepto las muy pequeñas y un requisito de capital mínimo de cero. Estos puntos se tratan en orden.

Ventanillas de IMF

Los años noventa fueron una época en la cual muchos de los países de América Latina han realizado grandes progresos en el mejoramiento de la regulación y supervisión prudencial de sus sistemas bancarios (véase, por ejemplo, BID, 1996, parte II, capítulo 4). Pese a ello, pocos han sido los que abrieron ventanillas especiales por medio de las cuales las ONG puedan pasar a convertirse en intermediarias financieras reguladas capaces de recibir depósitos. Por lo general dichas ventanillas ofrecen requisitos de capital mínimo más bajo que lo que se exige a los bancos o *financieras*, pero una gama más restringida de operaciones permitidas (por lo general se prohíben cuentas corrientes, ciertas operaciones en divisas, etc.). Desde 1995 ha habido ventanillas especiales en Bolivia y Perú y recientemente se han abierto dichas ventanillas en Honduras y El Salvador. Estas ventanillas ofrecen a las IMF la posibilidad de proporcionar servicios valiosos de depósito a sus clientes y, al mismo tiempo, ampliar en gran medida sus carteras de microcrédito al apalancar recursos escasos de capital con los depósitos.

¹⁷ Véase Jansson y Wenner (1997), Rock y Otero (1997), Berenbach y Churchill (1997), Christen y Rosenberg (2000) y BID (2001) que contienen mayores detalles sobre cuestiones relacionadas con la regulación y la supervisión de IMF y cooperativas de ahorro y crédito.

Recuadro 2

La tecnología del microcrédito

En el otorgamiento de **préstamos grupales**, los créditos se otorgan a grupos pequeños formados por los integrantes mismos. Estos grupos sirven tres fines. Primero, sirven para dejar de lado los riesgos de crédito ya que todo el grupo es responsable si cualquiera de sus miembros incurre en incumplimiento y, por lo tanto, reducen los costos de recoger información sobre solvencia. Segundo, ejercen presión social en caso de que un prestatario no reembolse el préstamo y, al mismo tiempo, ofrecen la posibilidad de ayuda mutua voluntaria por medio de préstamos informales dentro del grupo a un miembro que se encuentra en dificultades. Tercero, ofrecen el potencial de reducir aún más los gastos administrativos al permitir a los bancos otorgar un préstamo a un solo grupo y realizar el servicio del mismo en lugar de varios préstamos individuales.

El otorgamiento de **préstamos individuales** se basa en una investigación y evaluación de la solvencia moral del prestatario y de si estaría dispuesto a realizar el reembolso. La evaluación inicial del prestatario con frecuencia incluye visitas tanto al negocio como al hogar y conversaciones con asociados de negocios y vecinos. También se realiza un análisis conjunto del flujo de caja de la empresa y del hogar (capacidad de pagar). Por lo general se otorgan los préstamos sobre la base de estas evaluaciones en lugar de hacerlo con una garantía física, algo que por lo general el microempresario tiene muy poco y que, de todos modos, conllevaría costos prohibitivos para tomar posesión y vender. **Por lo tanto, en contraste con los préstamos bancarios tradicionales, se dice que los micropréstamos otorgados a grupos y en particular a individuos son intensivo en el uso de información en lugar de ser intensivo en el uso de garantías.**

Los elementos restantes se aplican a las técnicas de préstamos individuales y grupales:

- Se estimula aún más el reembolso mediante un **esquema de préstamos progresivo** según el cual a los prestatarios se les otorga primero préstamos muy pequeños con plazos cortos. Si el préstamo se reembolsa según lo estipulado, se aumentan progresivamente tanto el monto como los plazos del mismo en rondas subsiguientes de préstamos. Además de premiar el reembolso, este esquema también sirve para establecer un historial de crédito para los prestatarios que por lo general no lo tienen al comienzo, sobre la base de lo cual la institución financiera puede decidir si habrá de otorgar préstamos más grandes y más riesgosos.
- Se emplean **calendarios de reembolsos frecuentes** para facilitar el monitoreo de los prestatarios.
- Se utiliza **el pago de incentivos** para ayudar a resolver el problema de agente/principal de la IMF, según lo cual la remuneración del oficial de préstamo está determinada en medida considerable por el volumen de sus préstamos y el índice de morosidad de su cartera.
- **Con frecuencia el personal proviene de la zona local de servicio**, de modo que tienen mejor acceso a información sobre prestatarios potenciales.
- Para ayudar a mantener bajos los índices de morosidad en los programas más grandes de microcrédito, se utiliza **software especializado** que sigue la trayectoria de cada préstamo individual y proporciona a los oficiales de préstamo informes diarios de morosidad. **El seguimiento de la morosidad** se realiza al día siguiente o poco después de ello.
- Con el fin de reducir los costos de las transacciones de los prestatarios y las pérdidas de la intermediaria por incumplimiento de préstamos, **los oficiales de préstamo pasan gran parte de su tiempo en el terreno**, evaluando nuevos clientes y verificando la situación de clientes antiguos, en particular los que se hallan en mora. **Se mantienen bajos los gastos administrativos** de la entidad financiera mediante la utilización de transporte poco costoso (por ejemplo, motocicletas, bicicletas y autobuses de la ciudad), ingresando directamente los datos recogidos en el terreno en computadoras portátiles o de mano (en programas de préstamo de tamaño más grande) y manteniendo oficinas principales y sucursales relativamente modestas, en consonancia con el hecho de que el programa atiende a una clientela de medios más limitados.
- Para aumentar el valor para los prestatarios de los servicios de crédito de la institución financiera, y de este modo estimular la lealtad y el reembolso, **el período de aprobación y desembolso del préstamo normalmente es muy rápido** (con frecuencia unos pocos días).
- **Las tasas de interés sobre micropréstamos se fijan bastante por encima de las tasas promedio de los préstamos de bancos comerciales** con el fin de cubrir los márgenes de gastos administrativos más altos que tiene el otorgamiento de préstamos mucho más pequeños. Por lo general estos márgenes de costo son de 15 a 30 puntos porcentuales o más, dependiendo del tamaño promedio de los préstamos, el volumen total del programa (debido a economías de escala) y otros factores.

Al hablar del sector de las IMF en todo el mundo, Christen y Rosenberg (2000) ofrecen varias condi-

ciones previas y precauciones importantes para los que propugnan abrir ventanillas de IMF en otros

países. En primer lugar, y lo más importante, el sistema bancario del país debe estar razonablemente bien regulado y supervisado antes de intentar profundizar aún más el sistema financiero mediante la apertura de una ventanilla de IMF. En segundo lugar, debe haber varias ONG a las que se les pueda otorgar licencia, y que tengan una clara solidez institucional y financiera y una trayectoria de rentabilidad a nivel comercial pero con capital insuficiente para utilizar ventanillas existentes y sacar una licencia como banco o financiera. En tercer lugar, aunque se satisfagan estas dos condiciones previas, la apertura de una ventanilla especial conlleva el riesgo de que la autoridad reguladora imponga controles que sean perjudiciales al microfinanciamiento. Entre ellos pueden figurar los topes a las tasas de interés (que también pueden ser impuestos a las IMF aunque no exista una ventanilla especial de IMF, como lo han demostrado recientemente Colombia y Ecuador), restricciones a otorgamientos de préstamos sin garantías, límites a la propiedad institucional de las IMF u otros controles que sean incompatibles con las prácticas actuales de microfinanciamiento e innovaciones potenciales.

Estos tres puntos están bien justificados, en particular cuando se trata del sector de las IMF en todo el mundo. Sin embargo, si hay una región del mundo que está más lista para abrir ventanillas especiales de IMF —con la debida consideración a los riesgos que estas ventanillas conllevan en comparación con sus beneficios— es América Latina. Esto lo demuestran datos recientes publicados en el *Microbanking Bulletin*, que traza la trayectoria de 124 IMF en el mundo. El número de abril de 2001 (cuadros 1 y D) muestra que más de la mitad de las 124 IMF son financieramente autosuficientes y que aproximadamente dos tercios de las instituciones autosuficientes del mundo están situadas en América Latina. Además, en la última década América Latina ha estado a la cabeza de la modernización de la regulación bancaria prudencial y el mejoramiento de la supervisión. Se han logrado éxitos impresionantes en estas esferas en por lo menos una docena de países de la región (BID, 1996, parte II, capítulo 4).

Con frecuencia las superintendencias han citado que las restricciones presupuestarias eran la causa

de que no se abrieran ventanillas especiales de IMF (y también para negarse a supervisar las cooperativas de ahorro y crédito). Este argumento no tiene justificación. Como lo observan Christen y Rosenberg (2000), aun si las IMF pagaran el costo total de su supervisión, tendrían que agregar solamente tres o cuatro puntos porcentuales a sus tasas de interés sobre los préstamos para cubrir estos costos. Dado que las IMF ya cobran márgenes elevados, es poco probable que otros tres o cuatro puntos porcentuales sean cruciales ya sea para la demanda de préstamos de las microempresas o para los niveles de ingresos de los microempresarios. Esto significa que las superintendencias no tendrían que realizar subsidios cruzados en la supervisión de las IMF; podrían dedicar a la supervisión bancaria cada peso cobrado a los bancos y depender exclusivamente de las cuotas de supervisión de las IMF para pagar dicha supervisión. Esto hace que los beneficios de la supervisión sean accesibles a las IMF sin restar recursos de la tarea claramente central de proteger la integridad de los sistemas bancarios y de pago. Llegamos a la conclusión de que las ventanillas de IMF ameritan una consideración especialmente minuciosa en América Latina, en particular en los países que reúnen las dos condiciones previas mencionadas anteriormente.

Restricciones para las cooperativas de ahorro y crédito

Ahora pasamos al tema de imponer requisitos de capital mínimo a las cooperativas de ahorro y crédito y restringir la movilización de depósitos para las que no reúnen estos requisitos. Por ejemplo, en Bolivia, solamente las cooperativas de ahorro y crédito con capital de aproximadamente US\$200.000 o más son elegibles para ser supervisadas por la superintendencia bancaria y, por lo tanto, para movilizar depósitos. A las restantes cooperativas no reguladas se les permite aceptar solamente certificados de aportaciones que sólo pueden redimirse cuando un socio se retira de la cooperativa. Estos certificados no ofrecen liquidez, que es una característica clave de las cuentas de depósito.

El sistema de Bolivia dista de ser ideal. En este país, al igual que en gran parte de América Latina,

las cooperativas de ahorro y crédito proporcionan servicios financieros a muchas personas que de otro modo no tendrían acceso a ellos. UNDESCOOP, una proveedora de servicios de asistencia técnica a cooperativas de ahorro y crédito en Bolivia, estima que las cooperativas no reguladas se encuentran presentes en aproximadamente 180 de los 311 municipios de Bolivia (una división territorial algo similar a un condado de los Estados Unidos). De estos 180 municipios, 90 carecerían de servicios de una institución financiera si no fuera por la presencia de una cooperativa de ahorro y crédito no regulada. UNDESCOOP también calcula que si bien algunas cooperativas no reguladas se fusionarán y se convertirán en entidades reguladas si se hace cumplir la ley y se impide que las cooperativas no reguladas reciban depósitos, una gran cantidad de cooperativas de ahorro y crédito no reguladas sencillamente cerrarían sus puertas o reducirían su tamaño y alcance en gran medida debido a la pérdida de las cuentas de depósito.¹⁸

Dos soluciones mejores al problema de cómo tratar la captación de depósitos de las cooperativas de ahorro y crédito comprenden permitir que todas las cooperativas continúen recibiendo depósitos. Estas soluciones reconocen el hecho de que las cooperativas de ahorro y crédito con frecuencia son las únicas instituciones que proporcionan servicios financieros en una zona, en particular en las zonas rurales en las que operan tantas cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas. En América Latina el desafío al desarrollo es aumentar la profundidad del sistema financiero mediante el aumento del alcance de las instituciones financieras para llegar a poblaciones no atendidas o subatendidas y, de este modo, lograr los beneficios resul-

tantes en materia de crecimiento económico y equidad. Una estrategia que restringe y cierra cooperativas de ahorro y crédito, uno de los tipos principales de instituciones financieras que prestan servicios a estas poblaciones no atendidas y subatendidas, se dirige al rumbo equivocado y así parece estar lejos de ser la solución ideal.

Como se tratará en mayor detalle en la próxima sección, sobre supervisión, la mejor estrategia para tratar las actividades de captación de depósitos de cooperativas de ahorro y crédito es que una entidad gubernamental, como la superintendencia bancaria, supervise a todas las cooperativas, salvo las muy pequeñas (es decir, digamos todas las cooperativas con más de 50 a 200 socios), siempre que esta entidad gubernamental sea capaz de proporcionar servicios de supervisión de buena calidad a las cooperativas de ahorro y crédito y esté dispuesta a hacerlo.

Al igual que lo que sucede con las IMF, las limitaciones presupuestarias no deben obstaculizar esta estrategia. Por lo general las cooperativas de ahorro y crédito pueden y deberían pagar el costo total de su supervisión, de modo que la superintendencia no tenga que distraer recursos de la importante tarea de la supervisión bancaria. Sería de interés a largo plazo de las cooperativas de ahorro y crédito que pagaran hasta el costo total de la supervisión de buena calidad dados los beneficios que confiere este tipo de supervisión. Con frecuencia los costos adicionales de la supervisión de las cooperativas pueden ser pagados por el cliente en forma de tasas de préstamo más elevadas, en especial puesto que las cooperativas cobran generalmente lo mismo o menos por sus préstamos pequeños que lo que hacen los bancos por préstamos mucho más grandes. Más aún, muchas cooperativas de ahorro y crédito están situadas en zonas rurales en las que con frecuencia tienen mercados cautivos y considerable discreción para aumentar las tasas de interés sobre sus préstamos. En todo caso, una buena supervisión puede dar lugar a que las cooperativas realicen considerables aumentos en materia de eficiencia, lo cual puede obviar la necesidad de aumentos de tasas sobre los préstamos. Además, la buena supervisión ayuda a las cooperativas de ahorro y crédito a convertirse en instituciones financieras más seguras y más estables. A su vez,

¹⁸ Comunicación personal de Jorge Vargas Ortega, gerente general de UNDESCOOP. Westley y Branch (2000, capítulo Panorama) tratan los numerosos obstáculos a las fusiones entre cooperativas de ahorro y crédito y, por lo tanto, por qué sería probable que ocurriera el escenario descrito en el texto. Un obstáculo importante a las fusiones es el hecho de que cada cooperativa de ahorro y crédito tiene una cantidad relativamente grande de propietarios, lo cual hace que una fusión sea mucho más difícil que en el caso de sociedades anónimas, en las que la mayoría de las acciones con frecuencia pertenecen a un número pequeño de accionistas.

esto atrae depósitos, con lo cual se proporcionan recursos adicionales para el crecimiento, la ampliación de los servicios y ulteriores reducciones de costos por medio de economías de escala.

La segunda mejor estrategia para tratar las actividades de captación de depósitos en las cooperativas de ahorro y crédito sería que la superintendencia supervisara solamente un conjunto mucho menor de las cooperativas más grandes, por ejemplo, las que tienen más de US\$200.000 en capital (el esquema actual en Bolivia). La superintendencia delegaría la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito que caen bajo el límite de tamaño a un órgano de supervisión que es *independiente de las cooperativas de ahorro y crédito*. Si la superintendencia no está dispuesta o no puede proporcionar supervisión de buena calidad ni siquiera a las cooperativas de ahorro y crédito más grandes, la entidad independiente de supervisión supervisaría todas las cooperativas. En la siguiente sección, sobre supervisión, se describe esta estrategia en mayor detalle.

En ninguna de las dos estrategias se imponen requisitos de capital mínimo. Y, en ambos casos, las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas (las que tienen menos de aproximadamente 50 a 200 miembros) no serían supervisadas. En lugar de ello, serían tratadas esencialmente como ROSCA o clubes privados de ahorro, que son lo suficientemente pequeños como para que los socios se conozcan muy bien entre sí. Dado que es poco deseable restringir o controlar actividades que constituyen financiamiento informal en la práctica no se supervisaría a las cooperativas de ahorro y crédito muy pequeñas.

Suficiencia de capital

Por varios motivos importantes, la razón mínima de capital a activos ponderados por riesgo que se requieren de las cooperativas de ahorro y crédito y de las IMF (sus razones de suficiencia de capital) deben ser más elevadas que la razón de suficiencia de capital que se requiere de los bancos comerciales. Pero por ejemplo en el Perú, se requiere la misma razón a todas las intermediarias financieras, incluidos todos los bancos, IMF reguladas y cooperativas de ahorro y crédito. En Bolivia, la misma razón se aplica a todos los bancos, a las

IMF reguladas y a algunas cooperativas. También en Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay se aplica la misma razón a todos los bancos y a las cooperativas de ahorro y crédito reguladas.

Hay por lo menos tres motivos por los cuales se debería requerir que las IMF y a las cooperativas de ahorro y crédito mantengan razones más elevadas de suficiencia de capital que los bancos. Estos motivos tienen que ver con gobernabilidad, diversificación y volatilidad de las ganancias.

Gobernabilidad. En general, las IMF son en gran medida propiedad de organizaciones de desarrollo (en especial entidades donantes y gubernamentales) y ONG. Los inversionistas privados con fines de lucro constituyen poco o nada de la base de capital de la mayoría de las IMF. En las cooperativas de ahorro y crédito, cada socio tiene un voto independientemente del número de certificados de aportación que posea. Por lo tanto, en contraste con los bancos, tanto las IMF como las cooperativas carecen de inversionistas motivados por el lucro en sus juntas directivas que: a) puedan y estén dispuestos a responder con prontitud a exigencias de capital con el fin de reemplazar capital perdido y evitar quiebra, y b) observar minuciosamente a la administración para asegurarse de que esté operando lo más eficiente y lucrativamente posible (manteniéndose dentro de un nivel dado de tolerancia de riesgo) y, de este modo, de que mantenga un nivel de desempeño financiero lo más constantemente sólido posible.

Diversificación. La mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito e IMF constan de una oficina o un puñado de ellas, situadas en una región geográfica muy limitada. Por lo tanto, son muy poco diversificadas geográficamente en su cartera de préstamos y, en el caso de las cooperativas, en sus fuentes de financiamiento, las cuales consisten en gran medida en depósitos locales. En el caso de que ocurra un hecho local adverso, estas cooperativas e IMF poco diversificadas pueden sufrir graves daños financieros. En cambio, los bancos con mucho mayor frecuencia son de alcance regional o nacional y, en consecuencia, son más capaces de hacer frente a choques locales.

Volatilidad de las ganancias. Este factor se aplica más a las IMF que a las cooperativas porque las primeras emplean con mucho mayor uniformidad una tecnología de préstamos en la cual los gastos administrativos constituyen un porcentaje elevado de los montos de los préstamos (digamos, 20 por ciento o más), mientras que las segundas emplean una tecnología de préstamo que es mucho más parecida a la de los bancos comerciales. Una parte considerable de los grandes gastos administrativos de las IMF ocurre durante la primera parte del ciclo de préstamos, en especial para la captación de nuevos clientes y el análisis de los préstamos. Si una parte considerable de la cartera de préstamos de una IMF entra en mora, las ganancias de la misma pueden verse gravemente afectadas ya que la IMF no cobra las altas tasas de interés que tienen el propósito de compensar los elevados gastos administrativos. En cambio, los bancos comerciales tienen gastos administrativos mucho menores en relación con los préstamos que otorgan, con frecuencia menos del cinco por ciento del monto otorgado en préstamo. Si por algún motivo su índice de morosidad aumenta repentinamente, sus ganancias no se reducen tanto como las de las IMF. Esta diferencia aumenta aún más con el hecho de que el banco por lo general puede recuperar más de sus pérdidas en concepto de préstamos al vender lo recibido en garantía que lo que pueda hacer una IMF, ya que ésta depende mucho más de la información sobre la solvencia moral de prestatario y sus flujos de caja que de garantías físicas (recuadro 2). Debido a que las pérdidas grandes pueden descapitalizar rápidamente a una institución financiera, las IMF necesitan mantener una reserva de capital más grande que los bancos a fin de reducir la probabilidad de quebrar a un nivel similar (que se espera sea bajo).

Para compensar estas tres desventajas, las razones de suficiencia de capital de las IMF y las cooperativas deben ser más altas que las de los bancos. Las regulaciones sobre suficiencia de capital que se observaron anteriormente en Perú, Bolivia, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay pueden verse como intentos bien intencionados de no penalizar a las IMF y cooperativas de ahorro y crédito exigiéndoles razones más elevadas de suficiencia de capital que lo que se les exige a los bancos. Sin embargo, en realidad estas regulaciones están

erradas porque las IMF y las cooperativas necesitan el capital adicional para protegerse de la mayor posibilidad de insolvencia que tendría lugar si tuvieran una razón de suficiencia de capital semejante a la de los bancos.¹⁹

También es posible errar en la otra dirección y exigir una razón demasiado elevada de suficiencia de capital a IMF y cooperativas de ahorro y crédito, limitando así por demás sus actividades de intermediación. Argentina tiene una norma de suficiencia de capital ponderada por riesgo que coloca una carga particularmente onerosa en los que otorgan micropréstamos. Las ponderaciones de riesgo que se utilizan para determinar la suficiencia de capital se proporcionan en una lista que va hasta siete para préstamos con tasas de interés muy elevadas, lo cual implica exigir capital de 80,5 por ciento del monto del préstamo (siete veces más que el requisito básico de 11,5 por ciento). La justificación de ponderaciones de riesgo así de elevadas es la suposición de que los préstamos con altas tasas de interés son riesgosos. Al suponer esto se pasa por alto el caso de las microfinanzas, donde las tasas elevadas de interés sobre los préstamos son por lo general resultado de elevados gastos administrativos, no necesariamente de alto riesgo.

Por último, pasamos a una norma de suficiencia de capital para cooperativas de ahorro y crédito que es de mérito cuestionable. Bolivia y Colombia permiten que las grandes cooperativas de ahorro y crédito tengan razones mucho más bajas de suficiencia de capital que las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas, según la premisa de que las más grandes son más seguras que las pequeñas. En Bolivia, las razones de suficiencia de capital van desde 20 por ciento para las cooperativas supervi-

¹⁹ No es suficiente, como algunos sostienen, sólo exigir que las IMF y las cooperativas de ahorro y crédito cuenten con fuertes provisiones contra pérdidas en su cartera de préstamos. Si existiera un gran choque negativo y muchos prestatarios se verían forzados a incurrir en morosidad y luego en incumplimiento, las provisiones resultantes (y pérdidas subsiguientes) podrían desembocar en la quiebra de la IMF o cooperativa. Lo que se necesita es una reserva más grande de capital antes de que se inicie un choque, de modo que la IMF o cooperativa pueda absorber las pérdidas resultantes sin ir a la quiebra y así incurrir en incumplimiento con depositantes y otros acreedores.

sadas más pequeñas hasta 10 por ciento para las grandes. En Colombia, la gama es aún mayor, de 30 por ciento a 9 por ciento.

Al menos para algunos que han trabajado extensamente con cooperativas de ahorro y crédito, estas diferencias tienen poco sentido (por ejemplo, véase Richardson, 2000). En América Latina, se encuentran muchas cooperativas de ahorro y crédito pequeñas y bien administradas y muchas grandes que son desastres financieros, así como lo inverso. Si existiera un modelo de tamaño en comparación con seguridad, bien podría ser lo opuesto de lo implícito en las regulaciones bolivianas y colombianas. El motivo de esto es que a medida que las cooperativas van siendo más grandes, algunas superan la capacidad de sus consejos de administración (compuestos por socios) o de sus gerentes para administrarlas con eficacia. La evidencia empírica reciente de Colombia y Perú apoya la idea de que las cooperativas más grandes no son necesariamente más seguras (BID, 2001). En los dos países, no se halló relación alguna entre el tamaño de la cooperativa (medido por el total de activos y el patrimonio) y la seguridad o calidad de la cooperativa (medida por un indicador compuesto de calificación de riesgo que se asemeja al del sistema CAULA, y también por indicadores individuales clave como los que miden la rentabilidad, la calidad de la cartera y la eficiencia).

Documentación y provisiones para préstamos

Las superintendencias bancarias de América Latina por lo general requieren que las instituciones bancarias reguladas recaben amplia información documentada en el curso del otorgamiento de cada préstamo con el fin de ayudar a la institución financiera y a la reguladora a evaluar el riesgo del préstamo. Entre los requisitos estándares para los préstamos comerciales figuran balances de los últimos tres a cinco ejercicios así como estados de resultados, documentos que establecen el valor de los activos físicos de propiedad de la empresa e información sobre gravámenes existentes. Como se explicó en el recuadro 2, normalmente los préstamos a microempresas individuales se otorgan sobre la base de un análisis del flujo de caja actual del hogar y de la empresa combinados y una evaluación de la solvencia moral del prestatario. Los préstamos grupales se otorgan

préstamos grupales se otorgan sobre la base de garantías solidarias y la evaluación de cada socio del grupo por los otros socios del mismo grupo. Las superintendencias que no adaptan los requisitos de documentación para ajustarse a la índole de la metodología de préstamos que se utiliza para otorgar micropréstamos, como es el caso de algunas en la región, sino que insisten en la presencia de balances, estados de resultados, activos físicos debidamente registrados y otra información que no es pertinente, aumentan los gastos administrativos, que ya son altos, de realizar estos préstamos (véase BID, 2001).

El otorgamiento de préstamos bancarios tradicionales hace un uso intensivo de garantías y los micropréstamos hace un uso intensivo de información, pero ambos sistemas son capaces de producir tasas muy altas de reembolso. Por lo tanto, las provisiones específicas del 100 por ciento para préstamos sin garantía que están en mora aunque sea por un solo día, o las provisiones genéricas del 20 por ciento para todos los préstamos sin garantía (morosos o no) en comparación con el 1 a 3 por ciento para préstamos con garantía, parecería imponer penalidades indebidamente severas para las IMF que tienen suficiente calidad de gestión para ser supervisadas. Pese a ello, en varios países latinoamericanos se han venido empleando estas regulaciones.

Límites al crédito externo

Para las cooperativas de ahorro y crédito, debería limitarse estrictamente el monto de préstamos que pueden obtener de fuentes no comerciales (en especial de donantes y gobiernos) con el fin de evitar situaciones en las cuales estas intermediarias son utilizadas como cauces para programas de crédito dirigido, como los programas de crédito agrícola del pasado o los programas de crédito a microempresas de hoy. El depender de dichas fuentes externas de fondos tiene muchos efectos perjudiciales, que se tratan en detalle en Westley y Branch (2000, páginas 8-9), entre los cuales figuran los siguientes. En primer lugar, el crédito externo tiende a desplazar la movilización de depósitos, que es un servicio financiero importante por derecho propio. Segundo, crea una dependencia poco saludable de programas externos de donantes o gobiernos que un día pueden disminuirse o eli-

minarse. En tercer lugar, la dependencia del crédito externo también hace que las cooperativas de ahorro y crédito se acostumbren a adular a los donantes en lugar de proporcionar buen servicio a los depositantes, con lo cual se socava una gestión eficiente y orientada a los clientes de las cooperativas. Por último, los préstamos externos rompen el equilibrio natural en las cooperativas entre depositantes netos y prestatarios netos, lo que con frecuencia lleva a que las cooperativas se vuelvan dominadas por los prestatarios. Dichas cooperativas tienden a ofrecer bajas tasas de interés de préstamo y depósito y a ser flojas en la cobranza de los préstamos y el mantenimiento de los controles prudenciales, como se ha visto en tantas cooperativas de ahorro y crédito de América Latina que recibieron fondos de donantes y gobiernos en los años setenta y ochenta.

La gran mayoría de los países de América Latina no regulan el nivel de la deuda externa de las cooperativas de ahorro y crédito. Una excepción es Bolivia que limita los préstamos que las cooperativas de ahorro y crédito pueden recibir del gobierno a un tercio del total de los activos. Esta regulación es un buen comienzo pero debe ampliarse para cubrir toda la deuda de gobiernos o de donantes. En vista de los numerosos efectos perniciosos del crédito externo, se aconsejan límites aún más bajos por motivos prudenciales, tal vez de alrededor de 10 por ciento del total de activos.

Si bien es inapropiado imponer límites al crédito externo a IMF que no reciben depósitos (que dependen de donaciones y préstamos externos para su financiamiento), dichos límites pueden ser útiles e importantes para las IMF que sí reciben depósitos. Al igual que las cooperativas de ahorro y crédito, estos límites al crédito externo pueden ayudar a fortalecer el suministro de servicios de depósito, forjar la autoresponsabilidad y una cultura de servicio al cliente en lugar de a donantes y gobiernos, y crear una clientela (es decir, los depositantes) interesada en mantener la gestión prudencial de la IMF. Tucker (1999) y Portocarrero y Nunura (1999) hallan que las cajas rurales peruanas reciben más de la mitad del total de sus pasivos de programas de crédito del gobierno y que esto es uno de los principales factores que contribuyen a su debilidad.

Regulaciones de gobernabilidad

Bolivia ha adoptado un conjunto particularmente amplio y bien concebido de regulaciones cuyo propósito es mejorar la gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito. Además, con el fin de ayudar a las cooperativas a que sus estatutos estén en cumplimiento con estas regulaciones, la superintendencia boliviana ha emitido estatutos modelo que las cooperativas de ahorro y crédito pueden adoptar en su totalidad o usar como guía para modificar sus estatutos existentes. Estas regulaciones y estatutos constituyen un modelo excelente que pueden adaptar otros países que regulan las cooperativas de ahorro y crédito.²⁰ También pueden servir como buen punto de partida para crear un conjunto similar de regulaciones de gobernabilidad para las IMF. Dichas regulaciones necesitan abordar muchos de los mismos problemas que abordan las regulaciones de las cooperativas. Podrían también abordar el problema especial que tienen las IMF de estimular la transición de propiedad institucional a propiedad de inversionistas privados con fines de lucro.²¹

Entre las principales disposiciones de las regulaciones de gobernabilidad de las cooperativas de ahorro y crédito bolivianas figuran las que definen las funciones principales del consejo de administración —que son diferentes de las funciones de la gerencia— y la cantidad, los criterios de calificación y descalificación y la responsabilidad de los miembros de los consejos de administración de las

²⁰ Para mayores detalles sobre las regulaciones de gobernabilidad boliviana, véase Westley y Branch (2000, capítulos 8 y 11).

²¹ Una manera en que podría estimularse esta transición es haciendo menos estricta la razón de suficiencia de capital mínimo requerido para las IMF cuya propiedad mayoritaria está en manos de inversionistas privados con fines de lucro frente a las IMF que no tienen esta característica. Aunque esta razón sea menos estricta debe seguir siendo más elevada que la que se aplica a bancos comerciales, dada la mayor volatilidad de las ganancias y los niveles generalmente más bajos de diversificación de las IMF en comparación con los bancos.

cooperativas de ahorro y crédito. Las regulaciones definen las funciones y la autoridad del comité de supervisión —como contralor interno de la cooperativa con responsabilidad de 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 de ahorro y crédito deben tener un auditor interno y que éste debe ser libre de llevar a cabo su labor plenamente y sin restricciones. Se prohíben los préstamos a miembros del consejo de administración, a miembros de la administración superior, así como a sus familiares. Las regulaciones de gobernabilidad de Bolivia ponen en práctica muchas de las sugerencias que Branch y Baker (2000) formulan al tratar los problemas de gobernabilidad y ayudan a la superintendencia a prevenir y controlar muchos tipos de problemas de mala administración de cooperativas de ahorro y crédito.

Restricciones operativas

Como lo señalan Jansson y Wenner (1997) y BID (2001), muchos países latinoamericanos colocan límites mínimos y a veces máximos a la cantidad de horas por día y días por semana en que las sucursales de instituciones financieras reguladas pueden funcionar, por lo general, estipulando por lo menos cinco días a la semana y de cinco a ocho horas al día. Esto puede plantear un problema particular para las cooperativas de ahorro y crédito e IMF que desean abrir sucursales en zonas rurales o urbanas marginales en las que la demanda no es suficiente para justificar tantas horas. Por ejemplo, Banco Sol de Bolivia se ha quejado de este problema, pues deseaba abrir sucursales en algunas zonas solamente dos días a la semana.

Mejoramiento de la supervisión prudencial de las cooperativas de ahorro y crédito e IMF

Para que las cooperativas de ahorro y crédito e IMF tengan un futuro de larga duración como intermediarias financieras sólidas, casi con certeza tendrán que ser supervisadas. Esto es cierto por tres motivos. Primero, la supervisión prudencial ayuda a las instituciones financieras a seguir en el camino estrecho de mantener la disciplina finan-

ciera y la gestión prudente, algo que muchas cooperativas de ahorro y crédito e IMF latinoamericanas no reguladas siguen teniendo dificultades en hacer hoy. Segundo, en el caso de las IMF, abre la puerta para la movilización de depósitos, un servicio que los clientes valoran mucho y que permite a las IMF apalancar su base de capital y ampliar enormemente sus operaciones de préstamo. Tercero, la supervisión prudencial de las instituciones que reciben depósitos es importante para proteger y conservar la confianza de la gran cantidad de pequeños depositantes que no tienen la información ni la capacidad para realizar el monitoreo del nivel de riesgo que asumen las instituciones financieras a las cuales han confiado sus ahorros.

Aunque la supervisión prudencial es importante para proteger a los depositantes y por los otros motivos mencionados anteriormente, muchas superintendencias en América Latina no se han mostrado dispuestas a supervisar ninguna cooperativa de ahorro y crédito, mucho menos todas ellas.²² Este es un defecto claro de los sistemas de supervisión prudencial en la región, que deja a millones de depositantes relativamente desprotegidos y a miles de cooperativas de ahorro y crédito sin la disciplina externa que es muy necesaria. En varios países latinoamericanos las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito han tratado de llenar esta brecha por lo menos en parte intentando supervisar algunas o todas las cooperativas de ahorro y crédito que son miembros de las federaciones. Este tipo de supervisión tiene graves defectos pero podemos mejorar la situación utilizando uno de los dos sistemas alternativos que se describen más adelante. Como también se demostrará, se cuestiona en cierta medida si la superintendencia bancaria es siempre el órgano ideal para la supervisión de las cooperativas o de las IMF, aun en casos en que ha asumido estas responsabilidades. Estos temas se tratan en la primera subsección que sigue.

Así como las cooperativas de ahorro y crédito y las IMF necesitan ser reguladas de manera diferente que los bancos, también necesitan ser supervisadas en forma diferente. En la segunda subsec-

²² Arzbach y Duran (2000) examinan el alcance de la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en 16 países latinoamericanos.

ción siguiente se tratan varias de estas consideraciones especiales de supervisión.

¿Quién debe supervisar a las IMF y cooperativas de ahorro y crédito?

Hasta hace poco, había acuerdo generalizado de que si el gobierno habría de supervisar a las IMF y cooperativas de ahorro y crédito directamente, se debería dar la responsabilidad a 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 las cooperativas o IMF. La creación de una nueva entidad sería costosa e ineficiente en vista de los gastos sustanciales que tendrían que duplicarse en materia de sistemas de información modernos y personal especializado. El mantener la supervisión de bancos, IMF y cooperativas en una sola institución también facilitaría un enfoque uniforme de regulación y tratamiento de los diferentes tipos de instituciones financieras supervisadas, y ayudaría evitar dar a una institución una ventaja injusta sobre otra.

Pese a estos poderosos argumentos, algunos han comenzado a cuestionar lo acertado de confiar a la superintendencia bancaria la supervisión de IMF y cooperativas de ahorro y crédito, en particular cuando las IMF y cooperativas representan solamente una pequeña porción del sistema financiero como es el caso en la mayoría de los países latinoamericanos.²³ Esto se debe a que la responsabilidad principal de la superintendencia bancaria es proteger la integridad de los sistemas bancario y de pagos, como debería serlo. Pero esto significa que cuando los bancos se hallan en dificultades, es posible que a inspectores y analistas se les saque de sus tareas normales de supervisión de IMF y cooperativas de ahorro y crédito y se les asigne al sector bancario. Pueden ser asignados a este sector

²³ Las cooperativas de ahorro y crédito otorgan considerablemente más crédito que las IMF (cuadro 4), pese a lo cual las cooperativas por lo general constituyen solamente de uno a tres por ciento de los préstamos del sistema financiero en la mayoría de los países latinoamericanos (figura 1, más adelante). Las cooperativas de ahorro y crédito y las IMF representan porciones similarmente pequeñas de los depósitos y de los activos de los sistemas financieros.

durante períodos prolongados para vigilar ya sea a los bancos con dificultades o al resto del sistema bancario a efectos de asegurarse de que los problemas no se generalicen. Mientras tanto, probablemente va a sufrir la supervisión de IMF y cooperativas de ahorro y crédito.

Por ejemplo, durante la crisis económica de 1998-99 en el Perú, la superintendencia bancaria cerró dos bancos con problemas, fusionó a uno y vigiló con mucho cuidado a varios otros que estaban debilitados. Para lograr todo esto, los inspectores y analistas de IMF fueron asignados al sistema bancario.²⁴ Como resultado de ello, numerosas IMF tuvieron que esperar de dos a tres años para recibir su visita anual de inspección y el análisis basado en la misma.

Si sucede que, como consecuencia de los problemas del sistema bancario, las IMF y las cooperativas reciben poca o ninguna supervisión eficaz de las superintendencias bancarias durante períodos sustanciales, es posible que tenga que reconsiderarse la sabiduría convencional sobre la superioridad de este arreglo de supervisión. Entonces surgiría la pregunta de ¿quién debería supervisar a las IMF y cooperativas de ahorro y crédito en lugar de la superintendencia bancaria? Examinamos esto primero en relación con las cooperativas y luego volvemos a las IMF.

En algunos países latinoamericanos, como Perú y México, la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito se delega, por lo general a la federación de estas cooperativas. Con frecuencia la superintendencia retiene el derecho a vigilar el proceso de supervisión e imponer sanciones a las cooperativas de ahorro y crédito que violan las normas; por ejemplo, retiene estos poderes en Perú y en México.

Un argumento que se esgrime por lo común en favor de delegar la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito es que la superintendencia bancaria no tiene los recursos necesarios para supervisar tantas instituciones financieras adicionales. Sin

²⁴ Como la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito se ha delegado a la federación de cooperativas, estos recursos no pudieron ser desviados en forma análoga.

embargo, la dificultad en delegar la supervisión es que por lo general las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito tienen aún menos acceso a recursos que las superintendencias bancarias. Por lo tanto, al delegar la supervisión lo único que se hace es pasar la responsabilidad a otro. No se resuelve el problema básico de asegurar que haya suficientes recursos para proporcionar supervisión de buena calidad; en realidad, bien puede exacerbarse este problema.²⁵ Una mejor solución al problema de los recursos es darle a quien supervisa las cooperativas de ahorro y crédito la autoridad para cobrarles a las mismas el costo total de su propia supervisión. Como se sostuvo en la sección anterior, es probable que a la larga les convenga a las cooperativas de ahorro y crédito pagar hasta esto, siempre que la supervisión sea de buena calidad.

Un defecto aún más fundamental del modelo de supervisión delegada es que padece un grave problema de conflicto de intereses, el cual surge del hecho de que se le pide a la federación que desempeñe dos funciones al mismo tiempo. Además de su función normal de promotora de cooperativas de ahorro y crédito (y defensora de los intereses de las mismas), también se le pide que actúe como reguladora de las cooperativas de ahorro y crédito. Como éstas son propietarias de la federación y los representantes de las cooperativas forman el consejo de administración de la federación, es probable que la federación halle difícil sancionar a sus cooperativas de ahorro y crédito propietarias y cerrarlas. Esto se aplicará especialmente cuando son las cooperativas más grandes y más poderosas las que requieren dichas medidas correctivas.

Un ejemplo reciente de este problema es Costa Rica donde, a mediados y fines de los años noventa, la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito se delegó a Audicoop, una cooperativas de

auditoría y supervisión de propiedad de las cooperativas de ahorro y crédito. Audicoop impresionaba con su personal profesional competente y realizó una buena labor de supervisión técnica. Pero el consejo de administración de Audicoop estaba compuesto por representantes de las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas. Como resultado de ello, las recomendaciones del personal técnico en cuanto a medidas correctivas y sanciones fueron rechazadas sistemáticamente por el consejo de administración de Audicoop. Los miembros de este consejo no querían sancionar a sus propias cooperativas ni a las de sus amigos. Debido a la ineficacia del sistema de supervisión delegada, la superintendencia costarricense dejó de utilizarlo en 1998.

En el mejor de los casos, es más probable que los sistemas de supervisión delegada funcionen en forma episódica: mal durante algunos periodos, algo mejor en otros. Perú proporciona un ejemplo de esto. Al momento de redactar este artículo, la federación de cooperativas de ahorro y crédito de ese país tenía un líder fuerte, quien había sido anteriormente viceministro del gobierno peruano. En su función de supervisor de cooperativas de ahorro y crédito logró hacer cumplir el reglamento de las cooperativas y hasta cerró a varias cooperativas de tamaño mediano. Pero no está seguro de que ni siquiera él pueda cerrar algunas de las cooperativas más grandes en el caso de que fuera necesario hacerlo. Y tampoco está seguro de lo que sucederá después de que él se vaya. Si le sucede un líder más débil, es muy probable que la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en el Perú corra el mismo fin que en Costa Rica. Mi conclusión es que delegar la supervisión a la federación de cooperativas es un modelo inherentemente débil, cuya debilidad puede superarse de vez en cuando con un líder lo suficientemente fuerte como para resistir a su propio consejo de administración.

Tres modelos

En esta sección se describen tres modelos de supervisión que creo que constituyen mejoras con respecto al modelo de la supervisión delegada, que está plagado de defectos. Si bien los modelos se describen en términos de cooperativas de ahorro y crédito, cada uno de ellos podría funcionar tam-

²⁵ Por ejemplo, la federación peruana de cooperativas de ahorro y crédito, FENACREP, recauda suficientes ingresos de las cuotas de supervisión que cobra para inspeccionar solamente unas 40 de sus 130 cooperativas asociadas cada año. Resta saber cómo le irá a México en este asunto con su sistema, de reciente creación, de supervisión delegada de cooperativas de ahorro y crédito.

bién para las IMF. Los tres modelos se dan en orden de preferencia descendente de lo que creo que funcionará bien en América Latina.

El primero sigue siendo la supervisión directa por parte del sector público, por dos motivos. En primer lugar, la protección de miles de pequeños depositantes es esencialmente función del sector público. Segundo, una entidad pública no sufre el problema de conflicto de intereses que afecta a la federación. Por los motivos de eficiencia y coherencia descritos anteriormente, la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito por lo general estaría en manos de la superintendencia bancaria, siempre que ésta pueda hacer una buena labor de hacer cumplir la reglamentación de las cooperativas (es decir, siempre que no sea corrupta, incompetente o abrumada por otras responsabilidades, por ejemplo) y también que esté dispuesta a hacerlo. Estas condiciones para que la superintendencia bancaria sea la mejor institución para la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito incluyen la condición de que los recursos para esta supervisión no se utilicen durante períodos demasiado largos en respuesta a problemas del sistema bancario, como se mencionó anteriormente. Si la superintendencia bancaria no cumple una o más de estas condiciones, sería mejor crear otra entidad dentro del sector público para que lleve a cabo la supervisión de cooperativas pese a las ineficiencias e incoherencias que esto puede crear. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la supervisión de bancos y de cooperativas de ahorro y crédito está en manos de entidades gubernamentales separadas.

El segundo mejor sistema para la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito es que el gobierno delegue esta supervisión a una entidad privada de supervisión que sea independiente de las cooperativas. Estas no tendrían ningún representante, o como máximo uno solo, en el consejo de administración de dicha entidad (de un total de cinco o más miembros). Dicho consejo estaría compuesto por personas tales como representantes de la superintendencia bancaria y del ministerio de hacienda, y podría incluir también prominentes personas en finanzas provenientes del sector privado o las universidades del país. En Bolivia se está considerando un sistema así (para las coopera-

tivas de ahorro y crédito que no están reguladas por la superintendencia bancaria) y también en Panamá. Las cooperativas guatemaltecas, que no son supervisadas, han creado una entidad privada de calificación cuya junta directiva está estructurada según estos lineamientos. La idea aquí es proporcionar calificaciones de las cooperativas de ahorro y crédito que sean imparciales y no estén contaminadas por tratamiento indulgente o favores especiales, objetivo que se asemeja a la meta de proporcionar supervisión imparcial.

La tercera mejor alternativa es adoptar el modelo alemán de delegar la supervisión a dos o más federaciones regionales de supervisión de cooperativas de ahorro y crédito.²⁶ El consejo de administración de cada federación regional consta de representantes de las cooperativas de ahorro y crédito de esa región. La ventaja de tener por lo menos dos federaciones de este tipo es que, siguiendo el modelo alemán, la federación regional A nunca supervisa a las cooperativas de ahorro y crédito de los miembros del consejo de la federación A. En lugar de ello, la federación B realiza esto. Hay otros tres factores o principios que explican el éxito del modelo alemán en Alemania, y éstos deberían ser adoptados lo más posible en América Latina por países que tratan de utilizar ese sistema. Primero, los consejos de administración de las federaciones regionales son sumamente profesionalizados. Con frecuencia los miembros permanecen en estos consejos de administración durante muchos años, y sus vinculaciones con las cooperativas de ahorro y crédito originales se desgastan rápidamente en una atmósfera que fomenta el profesionalismo en la supervisión. Segundo, las federaciones regionales solamente realizan supervisión. No desempeñan funciones de promoción ni de cabildeo, las cuales son llevadas a cabo por organizaciones separadas (DGRV y BVR). Tercero, es probable que Alemania lleve más disciplina a la tarea de hacer que un sistema de supervisión de esta índole funcione, comparado con la gran mayoría de los países de América Latina.

²⁶ Los alemanes les llaman a estas “federaciones regionales de auditoría”. Pero la palabra “auditoría” se usa en términos muy amplios e incluye todas las actividades que por lo general llevan a cabo los supervisores de instituciones financieras.

Es preciso destacar dos puntos finales sobre la supervisión. En primer lugar, en los dos últimos modelos (de supervisión delegada), la superintendencia bancaria debe seguir de cerca el proceso de supervisión con el fin de asegurarse de que se lleve a cabo en forma competente y sin prejuicios. Por el mismo motivo, la superintendencia bancaria debe conservar el poder de sancionar a las cooperativas de ahorro y crédito y a la entidad a la cual delegó la supervisión.

Segundo, en ninguno de estos tres modelos de supervisión es apropiado introducir elementos de red de protección como el seguro de depósito o un fondo de estabilización hasta que se haya establecido un historial de buen control por parte del ente supervisor.²⁷ De otro modo el control de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan sus socios se vuelve menos estricto antes de que este control haya sido reemplazado adecuadamente por una supervisión externa, con lo cual se introducen problemas potencialmente muy graves de riesgo moral. Es decir, muchas cooperativas de ahorro y crédito pueden verse tentadas a operar de manera sumamente riesgosa, razonando que existe un gran potencial de ganancias en los riesgos que están corriendo, mientras que el potencial de pérdidas ahora está limitado por la red de protección. Estas acciones podrían tener gravísimos impactos para la estabilidad financiera del sistema general de cooperativas de ahorro y crédito. Dos casos que merecen atención en este campo son Colombia y México. Estos dos países decidieron recientemente incluir a las cooperativas de ahorro y crédito en un esquema de seguro de depósito. Queda por verse si el ente supervisor establecerá primero un control adecuado. México es un caso que preocupa especialmente a este respecto debido a que depende de un sistema de supervisión delegada, que hemos sostenido que es, en el mejor de los casos, efectivo episódicamente. Sin embargo, la intención es ofrecer el esquema de seguro de depósito en forma permanente.

²⁷ Un fondo de estabilización recoge contribuciones periódicas de todas las cooperativas de ahorro y crédito participantes y utiliza estos fondos para brindar asistencia financiera a las cooperativas que están en apuros. Se espera que la asistencia llegue antes de que estas cooperativas caigan irreversiblemente en la insolvencia.

¿De qué manera debería diferir la supervisión de IMF y cooperativas de ahorro y crédito de la supervisión bancaria?

Para proporcionar buena supervisión a IMF y cooperativas de ahorro y crédito se requiere que las superintendencias (y otras entidades de supervisión) modifiquen en varias esferas clave los métodos que se han utilizado tradicionalmente para la supervisión de bancos comerciales. Debido a que en la mayoría de los países latinoamericanos la supervisión de IMF y cooperativas de ahorro y crédito es reciente, este proceso de adaptación todavía se encuentra en sus etapas iniciales. Las modificaciones a la supervisión de IMF y cooperativas se tratan en forma separada debido a que las adaptaciones necesarias son por lo general bastante diferentes para los dos tipos de instituciones.

Supervisión de IMF²⁸

En esta subsección se tratan los campos en los cuales hay importantes diferencias entre las mejores prácticas de supervisión de IMF y las mejores prácticas de supervisión bancaria: evaluación de la calidad de la cartera; sistemas, políticas y procedimientos; tecnología crediticia; sistemas de seguimiento de préstamos; informes del SIG y su seguimiento; indicadores de alerta temprana; sistemas de control de fraude; límites al tamaño de los préstamos; y riesgos de liquidez.

El análisis de una cantidad limitada de préstamos grandes, un método tradicional importante que se utiliza para evaluar la calidad de la cartera de los bancos, no funciona bien en el caso de las microfinanzas. Los supervisores de bancos pueden examinar los archivos de préstamo de los 300 prestatarios más grandes de un banco, o de algunos de ellos, y a partir de este análisis con frecuencia pueden evaluar la calidad de una porción sustancial de los activos del banco. En cambio, por lo general las carteras de las IMF constan de miles o hasta decenas de miles de préstamos pequeños. Un análisis de una cantidad razonable de estos préstamos generalmente no proporciona cobertura de un porcentaje muy elevado de los activos de una

²⁸ Esta subsección se basa en gran medida en CGAP (1998).

IMF. Además, los supervisores bancarios pueden estudiar los archivos de préstamo individuales de un banco donde figuran los estados financieros, análisis de proyectos y de mercado y las determinaciones del valor de las garantías ofrecidas. En cambio, los archivos de préstamo de las IMF por lo general no proporcionan este tipo de información ya que los préstamos de las IMF se otorgan sobre la base de solvencia moral y análisis simple de flujo de caja o sobre la base de garantías solidarias (recuadro 2). Esto hace que sea muy difícil determinar el mérito de las decisiones del otorgamiento de micropréstamos a partir de un análisis de gabinete de la información contenida en los archivos de préstamos.

Dadas las dificultades de analizar directamente una gran porción de la cartera de préstamos, la supervisión de IMF necesita concentrarse en la verificación de la existencia de sistemas, políticas y procedimientos adecuados, en especial en lo que respecta a la cartera de préstamos, que comprende la mayor parte de los activos en la gran mayoría de las IMF. En el resto de esta subsección se consideran algunos de los sistemas, políticas y procedimientos clave que necesitan ser analizados.

En primer lugar, y lo más importante, los supervisores deben entender plenamente todos los aspectos de la tecnología crediticia utilizada por las IMF que aplican las mejores prácticas (recuadro 2). Sólo de esta manera podrán emitir un juicio fundamentado en cuanto a si las IMF que están supervisando están realmente controlando riesgos y costos, en particular en las fases críticas de análisis y cobro del ciclo de préstamos.

El sistema de seguimiento de préstamos es un elemento clave del sistema de información gerencial (SIG) de una IMF. Los supervisores deben asegurarse de que el sistema de seguimiento de préstamos refleje adecuadamente los préstamos desembolsados, los pagos recibidos y la situación de morosidad de todos los créditos pendientes. Los supervisores deben tomar una muestra aleatoria estratificada de un número considerable de préstamos —estratificada por sucursal, oficial de préstamo, situación de refinanciamiento y cualquier otro criterio importante— para comparar el sistema de seguimiento de préstamos con las cuentas

del libro mayor y también para ver dónde están surgiendo problemas de calidad de los préstamos. Se deben realizar visitas al terreno a una submuestra de los prestatarios individuales a fin de verificar el realismo de los datos de calidad de los préstamos que notifica la IMF.

Los supervisores de IMF deben verificar si el SIG produce informes oportunos para la administración en forma inteligible y si la administración toma medidas en forma expedita sobre la base de estos informes. Un buen ejemplo de esto se encuentra en el campo de control de morosidad. Un axioma de las microfinanzas es que la morosidad debe mantenerse a niveles razonablemente bajos para que la IMF tenga éxito. El SIG de las IMF buenas produce informes de todos los préstamos morosos en la cartera de cada oficial de préstamo el primer día en que el préstamo incurre en mora. Luego debería tener lugar una gama de acciones cada vez más severas, comenzando después de uno o dos días con el contacto del oficial de préstamo con el prestatario moroso, luego cartas de demanda y por último finalizando con acción jurídica (esto último tiene lugar en el término de 30 días en algunas IMF que aplican mejores prácticas). La existencia misma de esta serie de medidas previsibles de cumplimiento, en sí ayuda a mantener bajos los índices de morosidad.

Un tema relacionado es la rapidez con la cual los índices de morosidad de las IMF pueden deteriorarse debido a una gestión poco estricta combinada con una cartera de préstamos a corto plazo y sin garantía. Debido a este problema, es necesario que los supervisores se aseguren de que las IMF generen y utilicen un sistema de indicadores de alerta temprana. Este sistema podría buscar cosas como altos niveles de recambio en la administración o en el personal, tasas de depósito que son considerablemente superiores a las del mercado, aumentos más rápidos de lo común en los volúmenes de préstamos y cambios en otras variables que podrían ser útiles para predecir futuros problemas, de acuerdo con la experiencia y el análisis. Los supervisores de IMF deberían también examinar la manera en que la administración reacciona cuando su sistema de alerta temprana indica que podrían presentarse dificultades en el futuro.

Los supervisores deben evaluar lo adecuado de los sistemas de control de fraude de las IMF. La mayoría de este fraude no es a nivel de tesorería u otro nivel que deje rastros en papeles, a diferencia de la mayoría de los casos de los fraudes en bancos (que por lo general sí dejan rastros en papel, de los préstamos que no se registraron debidamente, que no fueron aprobados adecuadamente, etc.). En lugar de ello, el fraude en las IMF ocurre en un nivel anterior al registro de dato alguno en el sistema de información gerencial. Entre los problemas comunes de fraude en las IMF figuran préstamos fantasma (préstamos a empresas inexistentes o de fachada), comisiones clandestinas que se pagan a oficiales de préstamo por un trato fácil de la morosidad de los préstamos y oficiales de préstamo que no declaran pagos de sus clientes. Las IMF son particularmente propensas a estos problemas debido a la índole obligatoriamente descentralizada de sus operaciones, en las que los oficiales de préstamo son responsables de la selección inicial y la administración eficientes de grandes cantidades de préstamos pequeños simultáneamente.

Los sistemas eficaces de control de fraude comprenden lo siguiente: para descubrir los préstamos fantasma y pagos clandestinos, una persona o unidad de la IMF (idealmente con experiencia como oficial de préstamo o en cobranza) visita a todos los clientes que se hallan seriamente morosos y realiza visitas no anunciadas a una cierta parte de los otros clientes de préstamo. Para descubrir una entrega insuficiente de los cobros recibidos en el día por oficiales de préstamo, un supervisor de un oficial de préstamo compara los cobros de préstamos estimados al comienzo de cada día con los percibidos concretamente al final del día. El supervisor visita a las personas con préstamos que originan discrepancias.

Otro problema especial de las IMF sobre el cual los supervisores deben estar alertas ocurre cuando las IMF pasan a otorgar préstamos de tamaños superiores a los límites de su metodología de préstamos. Es posible que la IMF maneje préstamos del orden de US\$100 a US\$2.500 con la tecnología común de microfinanzas. Sin embargo, la experiencia demuestra que si la IMF comienza a otorgar préstamos a firmas más grandes por valor de US\$10.000 a US\$20.000 o

de US\$10.000 a US\$20.000 o más, en particular a personas que están tomando préstamos por primera vez, es muy posible que se ponga en problemas. Esto se debe a que dichos préstamos requieren mayor profundidad en los análisis de los estados financieros y de las garantías de la firma. El supervisor debe evaluar si la IMF está excediendo su propia capacidad de evaluar préstamos de esta manera.

Por último, los supervisores deben ser conscientes de que los riesgos de liquidez plantean peligros especiales a las IMF. Esto se debe a la naturaleza de su tecnología de préstamos, que motiva los reembolsos hoy con la promesa de aumentar los tamaños de los préstamos mañana. Si los clientes se enteran de restricciones de liquidez que menoscaban la capacidad de la IMF de realizar préstamos en el futuro, la voz correrá rápidamente y con frecuencia los reembolsos de préstamos existentes disminuirán en forma precipitada. Los supervisores deben cuidarse especialmente de verificar si existe suficiente liquidez para cubrir los imprevistos más probables y evitar este problema.

Supervisión de cooperativas de ahorro y crédito

En esta sección se tratan los campos en los cuales la supervisión de cooperativas de ahorro y crédito aplicada con las mejores prácticas se aparta en forma considerable de la supervisión de bancos aplicada con las mejores prácticas: crédito externo, dominación por los prestatarios, comités de crédito compuesto por voluntarios, activos fijos y el problema de los sueldos bajos.

En la sección precedente, sobre regulación, ya se enumeraron muchos de los efectos perniciosos que se producen cuando las cooperativas de ahorro y crédito toman préstamos de fuentes no comerciales como donantes y gobiernos. Los supervisores deben estar agudamente conscientes de esta cuestión, tanto para hacer cumplir cualquier regulación actual que limita dichos préstamos externos como para estar atentos a los efectos perniciosos causados por regulaciones débiles o inexistentes en este campo, ya sea en el presente o en el pasado.

Uno de los legados de los considerables préstamos externos que recibieron las cooperativas de ahorro

y crédito en los años setenta y ochenta es el hecho de que muchas de estas instituciones siguen estando dominadas por los prestatarios hoy en día. Estas cooperativas de ahorro y crédito por lo general son controladas por los que desean préstamos a bajas tasas de interés y normalmente realizan poco o ningún análisis de la capacidad o voluntad de reembolsar de sus solicitantes de préstamos. Por lo general estas cooperativas son débiles en recuperación de préstamos y con frecuencia tienen índices de morosidad muy elevados (cuyo alcance a veces se encubre mediante trucos contables como contar como vencidas solamente las cuotas no realizadas en lugar de todo el saldo del préstamo). Generalmente son inadecuadas las provisiones para préstamos incobrables. Como resultado de sus bajas tasas de interés sobre los préstamos, es típico que las tasas de interés que estas cooperativas pueden ofrecer a los depositantes también sean bajas. Esto significa que pocos depositantes serios se asocian a estas cooperativas, por lo menos cuando disponen de un banco u otro lugar alternativo razonable donde ahorrar. Debido a su anémica movilización de depósitos, dichas cooperativas de ahorro y crédito padecen de una escasez crónica de fondos prestables. Con frecuencia racionan los fondos que tienen haciendo que los solicitantes esperen su turno y prestando un máximo de solamente un múltiplo bastante bajo de las aportaciones del prestatario (tres veces el monto de estas aportaciones es un límite común de préstamos). Este racionamiento de préstamos a veces lleva a favoritismo, por ejemplo cuando los miembros del consejo de administración y gerentes de las cooperativas y sus familiares y amigos obtienen trato favorable (sus solicitudes de préstamo se consideran primero, se les otorgan mayores montos de préstamo, etc.).

Las entidades de supervisión que se enfrentan a cooperativas de ahorro y crédito dominadas por los prestatarios necesitan tomar medidas y supervisar la implantación de nuevas políticas y procedimientos en varios frentes interrelacionados, incluidos los siguientes. Primero, los supervisores deben limitar el crédito externo de cualquier manera que puedan: haciendo cumplir la reglamentación existente y, de ser necesario, por medio de otras formas de persuasión supervisora (deteniendo las solicitudes de abrir sucursales, etc.). Segun-

do, los índices de morosidad y otros indicadores de la calidad de la cartera deben verificarse cuidadosamente y volverse a calcular si es necesario para ajustarse a las normas aceptadas; también deben realizarse provisiones adecuadas para pérdidas de préstamos. Tercero, deben implantarse programas adecuados de análisis y recuperación de préstamos. Cuarto, deben modificarse los manuales y procedimientos de crédito a fin de que los diferentes tipos de préstamo (por ejemplo, comerciales, de consumo e hipotecarios) se analicen en forma diferente, en lugar de utilizar solamente una forma y metodología de préstamo estándar para analizar todos los tipos de préstamos. Quinto, se debería alentar firmemente a que las cooperativas de ahorro y crédito dominadas por prestatarios aumenten las tasas de interés que ofrecen sobre sus depósitos a fin de atraer a ahorristas serios. Esto les dará a estas cooperativas de ahorro y crédito nuevas fuentes de financiamiento a partir de lo cual pueden ampliar su oferta de crédito, eliminar el racionamiento de préstamos y comenzar a ofrecer nuevos productos de interés a sus miembros, mientras al mismo tiempo comienzan a contrarrestar la dominación por los prestatarios tanto entre los socios como en el consejo de administración. Sexto, se debe aumentar las tasas de préstamo de modo que la cooperativa pueda obtener una ganancia. La mayoría de toda esta ganancia debe capitalizarse (en lugar de ser distribuida a los socios) ya que por lo general las cooperativas de ahorro y crédito tienen muy poco capital institucional para proteger los ahorros y las aportaciones de los socios y servir como fuente de fondos para un futuro crecimiento.

Los supervisores deben asegurarse de que los comités de crédito compuestos por voluntarios (que provienen de la membresía de las cooperativas de ahorro y crédito) desempeñan una función apropiada. En las cooperativas pequeñas, los comités de crédito de voluntarios con frecuencia realizan una buena labor en cuanto a decidir sobre las solicitudes de préstamo. Esto se debe a que los miembros del comité de crédito en conjunto con frecuencia poseen mejor información sobre el riesgo de sus consocios prestatarios que lo que nunca podría poseer un oficial de crédito. Sin embargo, al ir creciendo las cooperativas y tener varios miles de socios, los comités de crédito de voluntarios

no pueden conocer personalmente a todos los solicitantes de préstamos. Además, se vuelve poco práctico que el comité de crédito apruebe todos los préstamos, dada la gran cantidad de estas operaciones. En todo caso, los miembros del comité de crédito no poseen los conocimientos especializados de análisis de riesgo que se necesitan cuando ya no se cuenta con un conocimiento personal detallado. Por lo tanto, a medida que las cooperativas crecen en tamaño, los comités de crédito formados por voluntarios se deberían desbandar o deberían asumir la función de examinar al azar si los préstamos cumplen con las políticas y procedimientos de la cooperativa. En lugar del comité de voluntarios, las decisiones en cuanto a préstamos deben ser realizadas por un comité técnico compuesto por oficiales de préstamo y gerentes de crédito.

Es necesario que los supervisores desalienten o impidan que las cooperativas gasten o muy poco o demasiado en activos fijos. A veces como consecuencia de la dominación por los prestatarios (y los escasos flujos de ingresos que resultan de ello), las cooperativas no tienen suficientes recursos para hacer que su aspecto físico —edificios, muebles, etc.— esté a la altura de un estándar razonable. En otros casos, es posible que existan recursos suficientes pero que no se estén asignando a este fin. Una apariencia raída y poco profesional desalienta a los ahorristas y pone freno a la expansión, lo cual puede ser bastante perjudicial para la solidez financiera de una cooperativa de ahorro y crédito. En el otro extremo, algunos miembros del consejo y gerentes de cooperativas de ahorro y crédito gastan grandes sumas en activos fijos no productivos pero llamativos con el fin de servir sus propias metas sociales o deseos de autoengrandecimiento.²⁹ Ambos extremos deben evitarse y ameritan atención de supervisión.

Por último, los supervisores de cooperativas de ahorro y crédito deben ser conscientes del problema de los sueldos bajos. Este es un problema crónico en las cooperativas de ahorro y crédito en muchos lugares de América Latina, en el cual los niveles de sueldo de los oficiales de las cooperativas de ahorro y crédito son mantenidos bajos por-

²⁹ En algunos países, como Chile, existe una tradición de cooperativas de ahorro y crédito que gastan excesivamente en activos fijos.

que los socios comparan su propio nivel de ingresos con el de los oficiales de la cooperativa. Los sueldos bajos que se pagan en las cooperativas en relación con los que se pagan en otras entidades del sector financiero con frecuencia dan lugar a bajo esfuerzo y moral, alto nivel de recambio del personal y una incapacidad general de contratar y retener personal de alta calidad. Los directores, gerentes y socios de las cooperativas de ahorro y crédito deben recibir instrucción en cuanto a los efectos dañinos que tienen los sueldos bajos en el desempeño de las cooperativas, incluida una calidad de cartera más baja (debida a esfuerzos más débiles en la selección de los préstamos y su cobranza) y productividad y utilidades más bajas.³⁰ Y se les debe estimular firmemente por medio del proceso de supervisión para cambiar esta práctica, en especial cuando ella tiene efectos muy dañinos.

Mejoramiento del marco jurídico para transacciones garantizadas y modernización de las instituciones de apoyo

En la mayoría de los países latinoamericanos, leyes que no están bien formuladas y registros de garantías inadecuados o inexistentes impiden el uso de bienes muebles e inmuebles como garantía para los préstamos. Si bien ésta es una falla general del sistema que afecta a firmas de todo tamaño, es probable que su mayor impacto sea en las firmas pequeñas y no en las firmas grandes ni en las microempresas, tema que desarrollaremos en esta sección. Comenzamos la discusión examinando la índole del problema, el cual tiene tres componentes principales, a saber: la constitución de las garantías reales, el perfeccionamiento del rango de prioridad de las garantías reales y la ejecución de los bienes en garantía.³¹

³⁰ Westley y Shaffer (1999) hallan que los impactos de los sueldos bajos en los índices de morosidad y las ganancias de las cooperativas de ahorro y crédito en una muestra de 55 de estas cooperativas en Bolivia, Guatemala y Honduras son significativos desde el punto de vista estadístico y bastante fuertes en términos cuantitativos.

³¹ Véase Fleisig, Aguilar y de la Peña (1994) y Fleisig (1995a; 1995b) para más detalles sobre el tema.

La constitución de las garantías reales

En muchos países latinoamericanos las leyes estipulan que solamente ciertos bienes específicos o ciertas clases de bienes, pero no otras, pueden utilizarse como garantía. Con frecuencia esto es muy limitante ya que las lagunas son a menudo bastante sustanciales y generalmente sin ninguna justificación moderna. Muchos países en América Latina tampoco permiten la *continuación de derechos de garantías reales*, de modo que si el activo presentado como garantía es vendido, los acreedores a menudo no pueden obtener el producto del mismo, como pueden hacerlo los acreedores en los Estados Unidos y Canadá, por ejemplo. Otro mecanismo útil que con frecuencia no se consigue en América Latina es la *garantía real flotante*. Por ejemplo, en el Uruguay, si un banco presta US\$50.000 contra 100 cabezas de ganado, debe identificar un conjunto particular de 100 cabezas mediante tatuaje u otros medios, lo que hace que la supervisión del préstamo sea muy costosa. En cambio, en los Estados Unidos y Canadá, un préstamo puede basarse en una garantía real flotante en “ganado por valor de \$50.000”.

Las reformas que se desean en este campo son que se permita a las personas celebrar contratos en los cuales puedan gravar en garantía una amplia variedad de activos. Los que otorgan préstamos deben poder establecer y retener sus gravámenes en forma eficiente.

El perfeccionamiento del rango de prioridad de las garantías reales

Esto puede ser muy difícil en América Latina. Para asegurarse de que no existan gravámenes superiores previos sobre un activo gravado en garantía, los prestamistas deben poder buscar dichos gravámenes previos en el registro de garantías. Por ejemplo, en el Uruguay esto es bastante difícil porque el prestamista debe conocer la fecha en que el activo se gravó anteriormente; no se puede buscar por nombre del prestatario ni utilizando una descripción del activo gravado. Este proceso es aún más engorroso en Bolivia, donde los gravámenes se archivan en forma cronológica y se debe buscar en todo el registro para obtener información sobre gravámenes

ción sobre gravámenes previos. Surgen otras complicaciones cuando, como ocurre con cierta prevalencia en América Latina, se necesita permiso oficial para realizar la búsqueda en un registro. Este permiso puede ser difícil de obtener, y tal vez comprende pago de coimas, demoras e incertidumbre en cuanto al acceso al final.

La reforma que se desea en este campo es crear registros de garantías precisos que sean accesibles al público y fáciles y poco costosos de utilizar. Esto facilitará el proceso de otorgamiento de créditos. El fortalecimiento o la privatización de registros públicos es una posibilidad, como lo es la introducción de la competencia entre registros públicos o el permitir que los registros privados compitan con los públicos.

La ejecución de los bienes en garantía

En el Uruguay, por lo general lleva de seis meses a dos años secuestrar y vender los bienes en garantía. Se requiere un proceso judicial prolongado en los tribunales, en lugar de un procedimiento administrativo rápido fuera del sistema judicial. Dichas demoras, con sus correspondientes riesgos y costos, son bastante comunes en América Latina.

La reforma que se desea en este campo es cambiar la ley para permitir que las partes puedan acordar que sus contratos se hagan cumplir en forma rápida y extrajudicial.

¿Qué efectos tienen estas deficiencias en la economía? La lenta ejecución de los bienes en garantía afecta en forma negativa particularmente el uso de bienes muebles como garantía. Durante el período prolongado que le lleva al acreedor secuestrar y vender el equipo o inventario gravado en garantía, la maquinaria puede herrumbrarse, el grano puede pudrirse o el ganado puede morir o ser matado. O algunos de los bienes gravados en garantía pueden ser vendidos o enviados fuera del país. Como los bienes muebles constituyen más de un tercio del capital y las inversiones fijas anuales de América Latina, obviamente esto reviste gran importancia. Si las firmas no pueden adquirir bienes muebles utilizando crédito, o sólo pueden hacerlo a las elevadas tasas de interés que normalmente se reservan para los préstamos sin ga-

rantía, las firmas economizarán más en capital debido a su mayor costo o a la falta de financiamiento. Y si las instituciones bancarias se dedican menos a ese tipo de préstamos, llevarán a cabo menos selección de proyectos, provisión de liquidez y mancomunación de riesgo que ayuda a la intermediación a aumentar los niveles de productividad de la inversión y las tasas de crecimiento económico general. Debido a estos efectos, junto con tasas de interés más elevadas que hay que pagar para financiar los *bienes inmuebles* (debido a los considerables costos y riesgos para el prestamista de perfeccionar el rango de prioridad de las garantías y ejecutar los bienes en garantía aun para esos tipos de bienes), tanto el ingreso per cápita como su tasa de crecimiento serán más bajos que en un sistema en el cual los bienes muebles e inmuebles pueden usarse en forma eficaz y poco costosa para garantizar los préstamos.

¿Cómo se distribuyen estas pérdidas de ingreso? Es probable que los efectos negativos sean mayores en las firmas pequeñas manejadas por personas menos adineradas. Es probable que los empresarios más pudientes y las empresas más grandes tengan activos en forma de bienes inmuebles mientras que en el caso de las firmas pequeñas es más probable que solamente tengan su inventario o tal vez algún equipo para presentar como garantía para un préstamo. Como es mucho más probable que los bienes inmuebles conserven su valor durante procedimientos prolongados de ejecución, es más probable que los propietarios de bienes inmuebles puedan obtener el crédito o obtenerlo a tasas mucho más bajas que los propietarios de pequeñas firmas que sólo poseen bienes muebles para ofrecer como garantía.

Los efectos negativos de estas fallas del sistema de transacciones garantizadas tal vez sean más grandes para las empresas pequeñas también por otro motivo. Dados los costos sustanciales y en su mayor parte fijos relacionados con el perfeccionamiento del rango de prioridad de las garantías y con la ejecución de los bienes en garantía, las tasas de interés que se cobran sobre préstamos pequeños tendrán que aumentar en un monto mucho más grande que las que se cobran sobre préstamos grandes a fin de recuperar estos costos.

Es probable también que estos problemas de transacciones garantizadas afecten a las empresas pequeñas más que a las microempresas debido a que los préstamos a microempresas normalmente se basan en evaluaciones de flujo de caja y de solvencia moral o en garantías solidarias (recuadro 2). En cambio, los préstamos a firmas pequeñas — por lo general del orden de los US\$15.000 y más — con mucho mayor frecuencia son garantizados mediante propiedad física debido al mayor tamaño del préstamo. No obstante, la disponibilidad de crédito a microempresas también puede verse afectada en forma negativa a lo largo de la cadena de crédito. Es posible que los microempresarios puedan obtener crédito de sus proveedores y compradores si éstos pueden obtener crédito del sistema bancario utilizando como garantía el equipo o los insumos que están vendiendo a los microempresarios o los bienes que están comprando (o las existencias que ya han comprado) de los microempresarios. Si proveedores y compradores no pueden obtener crédito bancario debido a las imperfecciones de las leyes de transacciones garantizadas y las instituciones de apoyo, es probable que haya menos crédito disponible para las microempresas.

En resumen, el mejoramiento del marco de transacciones garantizadas y la modernización de las instituciones de apoyo en América Latina probablemente aumentarán los ingresos de los propietarios de firmas de todo tamaño, teniéndose tal vez mayor impacto en el ingreso de los propietarios de firmas pequeñas que en el de los de firmas grandes y los microempresarios. No obstante, los subgrupos de propietarios de microempresas y empleados de firmas más pequeñas que tienen bajos ingresos tienen mucho que ganar con esto.

Reconociendo la importancia potencial de estas reformas, varios países latinoamericanos han examinado recientemente la cuestión de la actualización de sus leyes de transacciones garantizadas, como Argentina, Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay. Bolivia y México recientemente han aprobado proyectos de reforma en este campo.

Reducción de la informalidad

Por lo general las instituciones bancarias reguladas otorgan préstamos solamente a empresas oficialmente sancionadas, no a empresas no registradas. Esto aumenta el costo del crédito para empresas no registradas y disminuye la posibilidad de que puedan conseguirlo.³² En esta sección se muestra que las empresas no registradas tienden a ser firmas muy pequeñas de propiedad de personas de ingresos más bajos (recuadro 3). Habla del potencial para reducir la desigualdad de ingresos al poner a disposición de estas empresas más crédito y de costo más bajo mediante el aumento de sus niveles de formalidad por medio de reducciones de los costos iniciales y recurrentes de la formalidad y mediante programas de titulación de tierras. Al registrarse, estas firmas también pueden aprovechar otros numerosos beneficios de la formalización además del acceso al crédito, algunos de los cuales se presentan en el recuadro 3.

Los obstáculos a la formalidad son de dos tipos, iniciales y recurrentes, y es razonable considerar la reducción de ambos. Los costos iniciales de inscripción pueden ser sustanciales. Por ejemplo, de Soto (1989) halló en un experimento concreto que la instalación de una pequeña fábrica de prendas de vestir en Lima llevó 10 meses, comprendió 11 procedimientos separados y engorrosos con varios ministerios y otras instituciones estatales y costó US\$1.232 en cargos, comisiones clandestinas y ganancias perdidas, lo que equivale a tres años de salarios al nivel de sueldo mínimo. Tokman (1992) también halla elevados costos de acceso a la legalidad en otros países latinoamericanos. El tiempo necesario para inscribir una firma pequeña en el grupo de países latinoamericanos que estudió fue de 10 meses en promedio, yendo de aproximadamente un mes en Bolivia, Brasil y Chile hasta dos años en Guatemala. En cambio, Chickering y Salahdine (1991) informan que un procedimiento similar lleva aproximadamente tres

³² Véase, por ejemplo, de Soto (1989), Loayza (1996), McPherson y Liedholm (1996) y Orlando (1998). Como ejemplo del elevado costo de crédito, de Soto (1989) observa que en 1985 en Lima la tasa de interés nominal sobre los préstamos para firmas informales era 22 por ciento por mes, frente a 4,9 por ciento para las firmas formales de tamaño comparable.

similar lleva aproximadamente tres horas en el estado de Florida y cuatro horas en Nueva York.

Por más grandes que puedan ser los costos iniciales de la formalidad, es probable que los costos recurrentes, que deben pagarse cada año, sean aún mayores. Entre estos figuran el pago de impuestos a la renta, a la nómina y otros impuestos, así como salarios mínimos y prestaciones sociales estipuladas por ley; limitaciones al despido y los costos adicionales de ello; y cumplimiento con las regulaciones y trámites impuestos por el gobierno. Sobre este último punto, de Soto (1989) realizó una encuesta de 37 firmas formales que funcionaban en sectores con altos niveles de informalidad y halló que un 40 por ciento del tiempo de trabajo del personal administrativo se dedicaba a cumplir los procedimientos burocráticos del gobierno, un costo que parece claramente exorbitante. En el documento del BID (1998, capítulo 6) se trata la cuestión de si los impuestos y las regulaciones estatales hacen que los costos de mano de obra sean demasiado elevados y las restricciones al despido demasiado estrictas. Se sostiene que la mayoría de los países de América Latina haría bien en reducir muchas de estas barreras a la formalidad como manera de aumentar las tasas de formalización y otorgar las protecciones y los beneficios del código laboral —así como otras ventajas de la formalidad, como el mejor acceso al capital— a un mayor porcentaje de los trabajadores y propietarios de la región.

Titulación de la tierra

Hasta ahora la discusión se ha concentrado en la formalización de empresas, contemplándola a través de la inscripción y consiguiente cumplimiento de los códigos tributarios, laborales y otros. Sin embargo, hay otro sentido en el cual la reducción de la informalidad podría aumentar las oportunidades para que los pobres incrementen sus ingresos. Los programas para regularizar la titulación de la tierra de pequeños agricultores y ocupantes urbanos irregulares pueden proporcionar a ambos grupos una forma potencialmente aceptable de garantía y, por lo tanto, mayor acceso al crédito. De Soto (2000) trata estos y otros beneficios de la

titulación adecuada de los bienes raíces y otros activos.

Recuadro 3

Empresas informales

¿Cuáles son las características de las empresas no registradas o informales? Como se trató en numerosos estudios en este campo, incluidos los citados anteriormente, las firmas informales:

- por lo general son muy pequeñas, con el fin de escapar la detección por parte de las autoridades y evitar sanciones potencialmente graves en forma de multas o confiscación de capital.
- con frecuencia son de propiedad de personas con niveles más bajos de educación, ya que las personas con mayor instrucción por lo general están en mejores condiciones de sortear los obstáculos burocráticos para convertirse en firmas registradas. Las personas con mayor educación también tienden a conocer y aprovechar más los beneficios no crediticios de ser una empresa formal, como los programas gubernamentales de capacitación y asistencia técnica, la capacidad de celebrar contratos y hacerlos cumplir y obtener seguros y la posibilidad de poder presentarse a licitación para contratos municipales de adquisiciones.
- por lo general constituyen una porción mucho mayor de empresas rurales que de empresas urbanas, lo que, por lo menos en parte, proviene del hecho de que las primeras están situadas mucho más lejos de los centros administrativos y, en consecuencia, es mucho menos probable que sean descubiertas y sancionadas.
- con frecuencia están asociadas con empresas hogareñas, firmas sin una ubicación fija y empresas con muy poco capital porque en cada uno de estos casos la detección es más difícil. Las firmas informales también tienden a mantener menos capital en los casos en que la sanción por la detección incluye confiscación del capital.

Estas características de las firmas informales (muy pequeñas, rurales, con menos capital humano y físico, etc.) implican que, como grupo, los propietarios de dichas firmas casi con certeza tienen ingresos mucho más bajos que los de las firmas formales.

¿Cuáles son los beneficios de la formalización para firmas no registradas, además de los mencionados en el segundo punto anterior? Entre los beneficios está el hecho de que las firmas formales:

- pueden obtener reducciones de costos mediante la utilización de más maquinaria y equipo y la realización de sus operaciones en un solo lugar.
- pueden aprovechar los beneficios de la protección de la policía y del sistema judicial en los casos de delitos contra su propiedad.
- pueden pagar mucho menos en comisiones clandestinas a funcionarios corruptos que las empresas informales. Por ejemplo, de Soto (1989) halló que las empresas formales en el Perú pagan un promedio de uno por ciento de su ingreso bruto en comisiones clandestinas, frente a 10 por ciento a 15 por ciento que pagan las informales.
- pueden utilizar libremente la publicidad, una ventaja cuya importancia se puede ver en el hecho de que en los Estados Unidos dos tercios de los clientes de las empresas pequeñas son atraídos por letreros colocados a la entrada de tiendas y fábricas.
- pueden limitar la responsabilidad civil personal de sus propietarios si se constituyen como sociedad anónima.

Evidencia de regresiones de corte transversal de países

Utilizando varios indicadores, Loayza (1996) estima la participación en el PIB producida por el sector informal (no registrado) en 14 países latinoamericanos a comienzos de los años noventa. Luego emplea estos datos junto con otras diversas variables estándares para explicar la tasa de crecimiento del PIB real per cápita en el período 1980-92. Halla que la variable de informalidad es siempre significativa en sus ecuaciones de crecimiento estimado y muestra coherencia en el valor de su coeficiente de alrededor de $-1,3$, lo que indica que una economía totalmente informal tendría una tasa de crecimiento de $1,3$ puntos porcentuales por debajo de la de una completamente formal. Entonces se plantea la pregunta: ¿cómo se distribuyen las pérdidas de ingreso relacionadas con mayor informalidad?

Para tratar de responder a esta pregunta, empleé los datos de informalidad de Loayza para explicar el valor promedio de los coeficientes de Gini durante el período 1982-92 para los mismos 14 países latinoamericanos. Si bien la muestra de datos es bastante limitada, y por lo general es muy difícil explicar la desigualdad en el corte transversal latinoamericano por sí solo, encuentro que una mayor informalidad está vinculada en forma significativa con una mayor desigualdad, como hace pensar la discusión precedente.³³

Centrales de riesgo

Por lo general las centrales de riesgo públicas reúnen los historiales crediticios de todos los prestatarios del sistema bancario, o de los prestatarios que tienen préstamos por encima de un cierto monto. Son creadas generalmente por las superintendencias bancarias para que ayuden en la tarea de supervisar a las intermediarias financieras. Estas centrales de riesgo ayudan a asegurar la solidez y la seguridad del sistema bancario al darles a los supervisores una herramienta para detectar a pres-

tatarios que tal vez no hayan tomado demasiado crédito de una sola institución financiera pero que sí están sobreendeudados con el sistema bancario en general o han cometido otras irregularidades.³⁴ Las superintendencias pueden permitir a las instituciones financieras individuales que utilicen esta información sobre historial de crédito ya sea teniendo acceso directo a la base de datos de la superintendencia (por lo común mediante el pago de una tarifa) o vendiendo los datos a centrales de riesgo privadas que a su vez venden la información a las instituciones financieras.³⁵

Como las empresas más pequeñas con frecuencia poseen pocos bienes con los cuales pueden garantizar un préstamo, uno de los pocos recursos que puede ayudarles a obtener crédito es su historial de reembolso de préstamos pasados. Al poner ampliamente a disposición esta información sobre historial de crédito, una central de riesgo disminuye el riesgo de perder acceso al crédito para los empresarios de firmas más pequeñas que desean ser móviles geográficamente o deben mudarse de lugar por cualquier motivo. También permite potencialmente que las firmas más pequeñas disminuyan el costo de su crédito puesto que la intermediaria de la cual han tomado un préstamo ya no tiene un monopolio de información sobre la disposición y capacidad de reembolsar préstamos por parte de las firmas más pequeñas.³⁶ Por último, las

³⁴ Por ejemplo, en el Perú las autoridades bancarias mencionan que su central de riesgo, que fue ampliada recientemente, ha ayudado a poner freno a la burbuja de crédito en la cual los consumidores toman préstamos de un banco para pagar a otro, en forma muy similar al esquema de cheques en descubierto.

³⁵ Como alternativa, un grupo de instituciones financieras puede acordar aunar la información sobre sus prestatarios y crear de este modo una central de riesgo puramente privada. El hecho de que estos prestamistas carezcan del poder que tiene la superintendencia de obligar a participar a otras instituciones financieras con frecuencia ha limitado el alcance y la utilidad de dichos servicios de información crediticia.

³⁶ Naturalmente, estos dos beneficios (costo del crédito y movilidad geográfica) se aplican a firmas de todo tamaño, pero son particularmente importantes para las

³³ El cuadro A2 del anexo técnico contiene algunas regresiones representativas.

centrales de riesgo estimulan el flujo de crédito a las firmas más pequeñas porque los prestamistas saben que si estos prestatarios incurren en incumplimiento la información se hará pública, con lo cual se dañaría la reputación crediticia de la firma pequeña. Viendo que cuentan con esta herramienta disciplinaria, las instituciones financieras estarán más dispuestas a otorgar préstamos, en particular a firmas más pequeñas, las cuales tienen pocas garantías en comparación con las que pueden ofrecer las firmas más grandes para ayudar a asegurar el reembolso del préstamo.

En vista del potencial de aumentos de eficiencia y mejoras en la distribución del ingreso, las recomendaciones en materia de políticas que surgen de este análisis son que se debe considerar lo siguiente: a) establecer centrales de riesgo en los lugares donde no existen, b) extender su cobertura a los préstamos más pequeños del sistema bancario donde sí existen, y c) asegurar amplio acceso a esta información (por parte de las instituciones financieras y, por motivos de precisión y transparencia, por parte de las personas y entidades mismas que son objeto de estos informes de crédito).

Los candidatos a estas reformas incluyen países que en la actualidad no tienen una central de riesgo, incluidos Trinidad y Tobago, Suriname, Guyana, Belice y Las Bahamas. Otros países de la región tienen centrales de riesgo con límites bastante elevados en cuanto al tamaño mínimo de los préstamos que cubren, y por lo tanto no realizan el seguimiento de muchos préstamos de firmas más pequeñas. Entre estos países están Colombia, Paraguay y Uruguay, que tienen límites de tamaños de préstamo de US\$12.500, US\$2.500 y US\$18.000, respectivamente. En el otro extremo del espectro, varios países tienen centrales de riesgo muy amplias. Por ejemplo, las centrales de riesgo de Bolivia, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Perú y Venezuela cubren

empresas más pequeñas ya que éstas con frecuencia carecen de las garantías que les permitirían obtener un préstamo fácilmente y a poco costo de una institución financiera con la que no han tenido tratos con anterioridad.

préstamos de todo tamaño. Un reciente ejemplo de reformas es Honduras que, hasta 1999, no tenía central de riesgo. La superintendencia instaló una central de riesgo ese año la cual hace seguimiento de préstamos por encima de 300.000 lempiras (aproximadamente US\$21.000) y luego en el año 2001 amplió la central de riesgo para cubrir préstamos de todo tamaño.

Arrendamiento financiero y factoraje

El arrendamiento financiero y factoraje ofrecen maneras en que las firmas que actualmente poseen poca o ninguna garantía física puedan obtener préstamos y, por lo tanto, pueden ser de interés especial a las firmas más pequeñas. El problema que se aborda en esta sección es que una variedad de obstáculos jurídicos, reguladores e impositivos pueden impedir un uso más generalizado de estos instrumentos para obtener financiamiento de equipo duradero (en el caso del arrendamiento financiero) o préstamos basados en cuentas por cobrar (en el caso del factoraje).

En el arrendamiento financiero, el banco (u otra institución financiera) adquiere un equipo que la firma desearía utilizar, y retiene la propiedad del mismo. La empresa utiliza el equipo y paga un alquiler mensual (que constituye el interés sobre el crédito más la amortización). Una ventaja del arrendamiento financiero con respecto a un préstamo bancario directo, en el cual la empresa sería propietaria del equipo y lo utilizaría como garantía, es que el banco, como propietario del equipo, no tiene que preocuparse de constituir una garantía real o perfeccionar su rango de prioridad. Puede estar seguro de que nadie más tiene un gravamen sobre el equipo. Además, en el caso en que la firma incurra en incumplimiento de su operación de arrendamiento financiero, *si* el banco puede secuestrar el equipo, puede venderlo inmediatamente en el mercado de segunda mano (ya que el banco es el propietario). Tal vez esto sea la principal ventaja del arrendamiento financiero. En cambio, en un préstamo directo con garantía, con frecuencia el banco debe realizar procesos jurídicos prolongados para obtener una orden judicial que le permita vender el activo presentado como garantía

(ya que la firma es el propietario de la misma). Sin embargo, tanto en el caso de arrendamiento financiero como de préstamo con frecuencia el banco debe pasar por un largo proceso jurídico para secuestrar el equipo, ya que el mismo permanece en la propiedad privada de la firma.³⁷ Por lo tanto, con el arrendamiento financiero se escapa de algunos de los problemas, pero no de todos, relacionados con las transacciones garantizadas. En consecuencia, para facilitar el arrendamiento financiero se les debe permitir a las partes que realicen contratos para que en casos de incumplimiento de pago puedan realizar una reposición rápida y de bajo costo del equipo arrendado.

Otros obstáculos al uso más generalizado del arrendamiento financiero incluyen obstáculos de índole reguladora y tributaria. En el primer caso, cuando se les permitió a los bancos ingresar al negocio del arrendamiento financiero en Chile en los años ochenta (como propietarios parciales o propietarios únicos de compañías de arrendamiento financiero), se produjo un gran aumento de la actividad de arrendamiento financiero en ese país. Como resultado de esto, el arrendamiento financiero se convirtió en una manera importante en la cual el crédito se puso a disposición de empresas más pequeñas en Chile. No es poco común que en este país una micro o pequeña empresa arriende equipo por una suma baja como US\$2.000. Las barreras tributarias también pueden obstaculizar el arrendamiento financiero. Si los pagos de intereses de un préstamo bancario son deducibles en el cálculo de los impuestos pero los pagos de la operación de arrendamiento financiero no lo son, el arrendamiento financiero no prosperará. En la Argentina, hasta hace unos pocos años, había un problema de doble tributación. La compañía de arrendamiento financiero pagaba el impuesto al valor agregado de 21 por ciento cuando compraba el

³⁷ Una excepción a esto ocurre en el caso de vehículos arrendados, que pueden secuestrarse en la calle ya que la calle se considera zona pública. Por esto el arrendamiento de vehículos es mucho más común en la mayoría de los países latinoamericanos que el arrendamiento de otro equipo que permanece en la propiedad privada del arrendatario.

equipo y luego el arrendatario lo pagaba de nuevo cuando arrendaba el equipo. Sólo en los últimos años se eliminó la primera parte de la doble tributación, con lo cual se puso fin a este problema.

Un pionero en el campo del microcrédito, Banco Grameen de Bangladesh, recientemente ha demostrado también la factibilidad del microarrendamiento con un programa que comenzó con el arrendamiento financiero de telares a motor a tejedores de nivel de pobreza de la zona de Dhaka en 1992. Desde entonces el programa del Banco Grameen se ha ampliado para cubrir una amplia variedad de productos (como molinos de caña de azúcar, cultivadoras a motor, cargadores de baterías, máquinas productoras de bolígrafos, taxis bebé y minitransportes) en todas las 14 zonas que cubren las operaciones del banco. A diciembre de 2000, Banco Grameen tenía una cartera de operaciones de arrendamiento financiero de US\$7,8 millones, con un tamaño promedio de operación de US\$526 y una tasa de incumplimiento de tres por ciento. Casi el 68 por ciento de los arrendatarios habían pasado a ser propietarios del equipo financiado. El programa de arrendamiento financiero está abierto a prestatarios que toman préstamos por segunda vez del programa de micropréstamos del banco, con plazos para las operaciones de arrendamiento financiero de hasta tres años y reembolsos que se cobran semanalmente.³⁸

En el factoraje, la firma obtiene un préstamo utilizando una forma algo no tradicional de garantía de bienes muebles, sus cuentas por cobrar. Esta forma de financiamiento puede revestir particular interés para las firmas más pequeñas ya que ellas con frecuencia hacen un uso intensivo de mano de obra y es probable que no tengan considerables montos de bienes inmuebles ni siquiera de equipo que podría utilizarse como garantía de un préstamo. Sin embargo, si la firma más pequeña tiene sustanciales cuentas por cobrar, en particular de firmas

³⁸ Agradecemos a Syed M. Hashemi del CGAP y Dipal C. Barua, Gerente General del Banco Grameen, por esta información. Para mayor información sobre microarrendamiento y el programa del Banco Grameen, véase Gallardo (1997) y Dowla (1998).

grandes bancables (por ejemplo, porque suministran repuestos, otros insumos o servicios a estas firmas grandes), la firma más pequeña podría obtener financiamiento de bajo costo con garantía. Esto se debe a que las tasas de interés que cobran por el financiamiento de sus cuentas por cobrar son principalmente función de la calificación del crédito de la firma grande y no de su propia calificación de crédito.

Como el factoraje es tan solo un caso especial del uso de bienes muebles como garantía para un préstamo, los obstáculos a una disponibilidad más amplia de dicho crédito son las barreras que se trataron anteriormente en la sección sobre transacciones garantizadas. Por lo tanto, para ampliar el uso del factoraje y con ello las oportunidades de que las firmas más pequeñas puedan obtener crédito, la ley debe permitir que se constituyen garantías reales utilizando facturas como garantías, debe haber una manera de verificar que nadie más tenga un gravamen previo sobre estas facturas y se necesita que haya un medio de bajo costo para que los que otorgan préstamos puedan ejecutar sus garantías reales en caso de incumplimiento.

Fortalecimiento de cooperativas de ahorro y crédito e IMF

Esta es la política final de mercado financiero que consideraremos para reducir la desigualdad del ingreso. Puede considerarse una opción de política en la medida en que los gobiernos y los países puedan escoger hasta qué punto fortalecerán activamente —y alentarán a donantes y a otros a que fortalezcan activamente— a las principales instituciones financieras formales y semiformales que prestan servicios a microempresas, es decir, cooperativas de ahorro y crédito e IMF.

En realidad, se han dedicado recursos muy sustanciales de gobiernos y donantes al fortalecimiento de estas instituciones en muchos países latinoamericanos, si bien no en todos ellos. La mayoría de estos fondos de asistencia técnica han sido canalizados a IMF, en lugar de a cooperativas de ahorro y crédito. Esta disparidad se debe, por lo menos en parte, a la percepción de que las cooperativas de

ahorro y crédito latinoamericanas prestan servicio en su mayor parte a la clase media. Si bien muchas personas de clase media sin lugar a dudas son socios de cooperativas de ahorro y crédito, la experiencia de varios funcionarios del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito y del autor es que las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas también prestan servicio a muchas personas pobres. Los datos presentados al final de la parte I, si bien muy parciales, corroboran estas experiencias, dado que indican que aproximadamente el mismo porcentaje de clientes de cooperativas y de IMF son pobres. Más aún, la presencia de personas de clase media en las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas con frecuencia constituye un gran beneficio para los socios pobres de las cooperativas. Esto se debe a que los socios que son de clase media en general constituyen una porción considerable de ahorristas netos mientras que los pobres son por lo general prestatarios netos. En consecuencia, los socios de clase media en efecto financian gran parte de los préstamos que los pobres reciben de las cooperativas de ahorro y crédito.

El gran desequilibrio en materia de asistencia técnica que proporcionan como apoyo los donantes y gobiernos a IMF en comparación con cooperativas de ahorro y crédito parece ser aún más desafortunado y poco acertado en vista de lo siguiente:

- Si bien no se reconoce ampliamente, las cooperativas de ahorro y crédito son de hecho los proveedores dominantes del crédito a microempresas en América Latina, en un margen de dos a uno (cuadro 4).
- Las cooperativas de ahorro y crédito proporcionan servicios de ahorro en una escala mucho más amplia que las IMF. La mayoría de éstas ofrecen poco o ningún servicio de ahorro.
- Las cooperativas de ahorro y crédito proporcionan una gama mucho más amplia de productos de crédito que las IMF, incluidos préstamos para vivienda y de consumo, los cuales las IMF apenas están comenzando a ofrecer.³⁹

- Una proporción mucho mayor de cooperativas de ahorro y crédito que IMF están situadas en zonas rurales, donde los servicios financieros son mucho más escasos y las tasas de pobreza son considerablemente más elevadas que en zonas urbanas.

Pese a estas numerosas ventajas, las cooperativas de ahorro y crédito han logrado mucho menos que su potencial. Esto se ilustra en el gráfico 1, que muestra los depósitos y préstamos agregados de cooperativas de ahorro y crédito en relación con los del sistema bancario comercial en todos los países de América Latina para los cuales se dispuso de datos y en varios países industriales. El gráfico muestra que las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina por lo general siguen estando gravemente retrasadas y sugiere que hay un gran potencial de expansión y crecimiento. Ahora consideramos por qué las cooperativas están funcionando tan por debajo de su potencial en América Latina y lo que puede hacerse al respecto.

Fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito

Comenzamos con una breve explicación de por qué las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas están funcionando muy por debajo de su potencial. En América Latina las cooperativas de ahorro y crédito se crearon en general en los años cincuenta, sesenta y setenta con el sólido propósito social de ayudar a los pobres. Muchas fueron organizadas por sacerdotes católicos y voluntarios del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos. Por lo general carecían de administración profesional y eran débiles en cuanto a recuperación de

préstamos y en cuanto a percibir y retener ganancias para futura expansión. Por lo común mantenían tasas de interés muy bajas sobre los préstamos con el fin de beneficiar a los socios prestatarios. Las bajas tasas de préstamo llevaban a que las tasas de depósito normalmente también se mantuvieran bajas. Pero con los sustanciales fondos de donaciones y préstamos blandos que se conseguían de los donantes, muchas cooperativas de ahorro y crédito crecieron rápidamente en este período de todos modos 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, los movimientos cooperativistas en muchos países latinoamericanos quedaron moribundos.

¿Cómo se puede hacer cambiar de rumbo a las cooperativas de ahorro y crédito? Los programas de fortalecimiento institucional tienen gran potencial para mejorar el desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y aumentar su sostenibilidad y alcance. Los programas de fortalecimiento institucional que se iniciaron entre mediados y fines de los años ochenta en Guatemala y en la República Dominicana y a mediados de los noventa en Ecuador han producido excelentes resultados al respecto, mientras que los de Honduras y Bolivia han realizado progresos considerables. En el recuadro 5 se presentan los puntos resaltantes del caso de Guatemala.

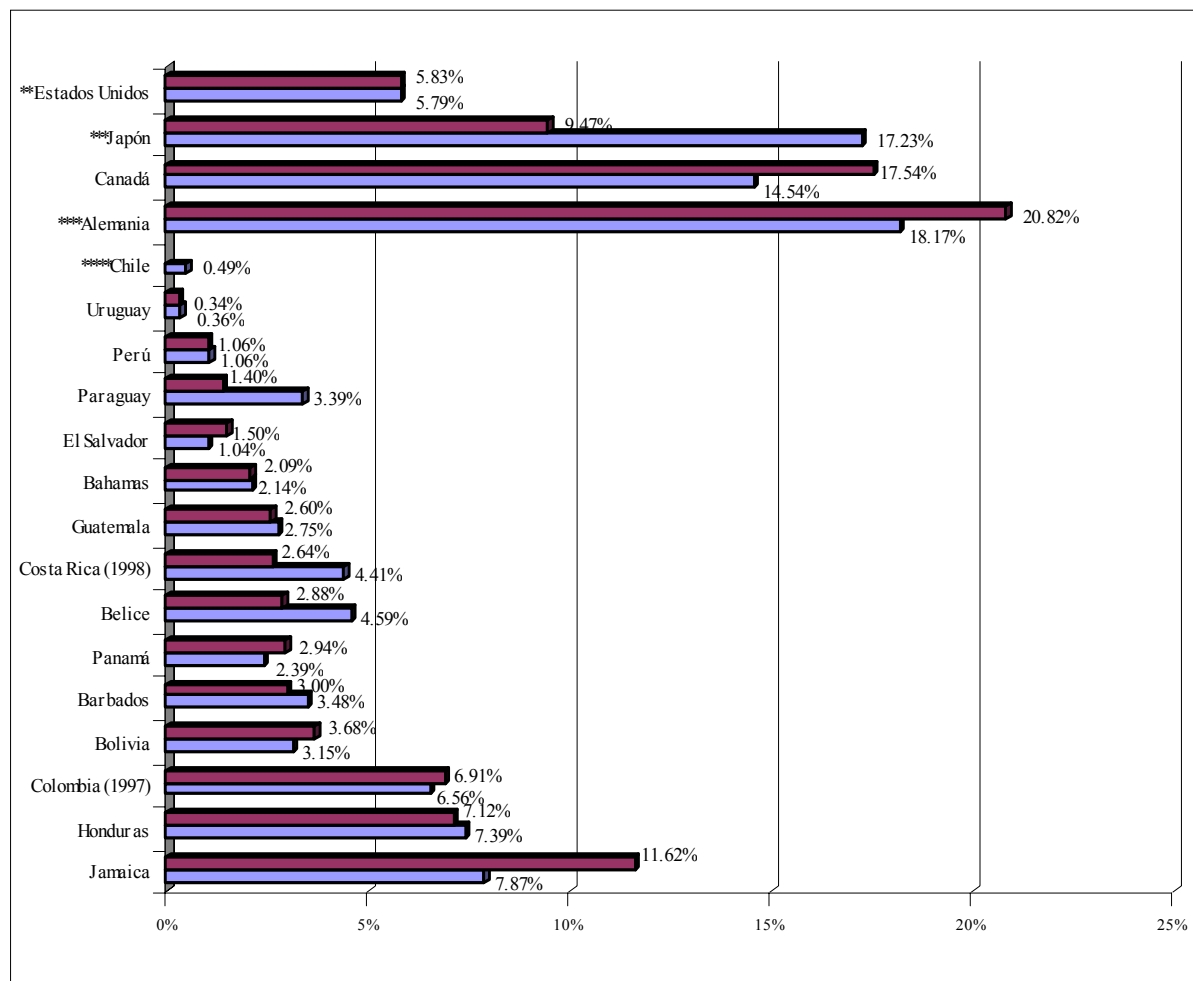
Naturalmente, los programas de fortalecimiento institucional deben ajustarse a las debilidades y necesidades particulares de las cooperativas a las que se está ayudando. Entre los principales defectos de las políticas y prácticas cooperativistas que se encuentran por lo común y se abordan en estos programas están las bajas tasas de depósito y débil movilización de depósitos, bajas tasas de préstamo y poca percepción y retención de ganancias, información financiera opaca, prácticas financieras indisciplinadas, gestión inadecuada del riesgo, bajos niveles de sueldos y dificultades en retener personal de calidad adecuada, y una imagen pública deficiente. (En el recuadro 4 se proporciona más detalles.) Obviamente, fallas tan grandes ponen en grave peligro el desempeño y la sostenibili-

³⁹ Como se trató en la Parte I, los préstamos para vivienda y consumo pueden facilitar importantes inversiones en capital físico y humano. Los préstamos para vivienda pueden servir para mejorar o ampliar el espacio que se utiliza además de vivienda como área de trabajo. Los préstamos de consumo pueden utilizarse para adquirir servicios básicos de salud y educación y mantener los niveles de nutrición. También permiten que los hogares nivelen el consumo y hagan frente a choques y dificultades económicas, acciones que pueden realzar en gran medida el bienestar del hogar.

lidad de las cooperativas de ahorro y crédito y su capacidad proporcionar servicios financieros de calidad a grandes cantidades de microempresas y hogares, incluidos muchos de los pobres. Además de abordar estos importantes temas, los programas de fortalecimiento institucional con frecuencia tratan de mejorar otras áreas importantes de las

operaciones y la gestión de las cooperativas de ahorro y crédito, como la planificación empresarial estratégica, auditoría y controles internos, políticas generales de personal e incentivos y sistemas de información.

Gráfico 1
Penetración del mercado por parte de las cooperativas de ahorro y crédito:
préstamos y depósitos, 1999*



* En cada país, la barra superior proporciona la razón de depósitos de cooperativas de ahorro y crédito a dinero total más cuasidinero. (A menos que se indique de otro modo, esto último se tomó de *Estadísticas Financieras Internacionales*, del FMI, línea 34 más línea 35.) La barra inferior proporciona la razón de préstamos de cooperativas de ahorro y crédito a préstamos al sector privado otorgados por el sistema bancario comercial. (Esto último se tomó de la línea 22 de *Estadísticas Financieras Internacionales*, salvo lo señalado.) Los datos sobre cooperativas de ahorro y crédito provienen del WOCCU (2000) y se refieren a 1999 a no ser que se indique otro año al lado del nombre del país.

** En los Estados Unidos, los mutuales (“thrifts”) se incluyen con el sistema bancario comercial.

*** Todos los datos correspondientes al Japón se tomaron del Banco del Japón (2000).

**** En el caso de Alemania, los datos sobre cooperativas de ahorro y crédito se tomaron del Deutsche Bundesbank (2000), mientras que los datos correspondientes a dinero, cuasidinero y préstamos del sector privado por parte del sistema bancario comercial provienen de *Estadísticas Financieras Internacionales*.

***** No se cuentan con datos sobre depósitos en Chile.

Recuadro 4

Políticas y prácticas de las cooperativas de ahorro y crédito: fallas comunes

- ***Bajas tasas de depósito.*** Con frecuencia se fijan bastante bajas las tasas de depósito, a menudo muy por debajo de las tasas en los bancos comerciales. Debido a que las cooperativas de ahorro y crédito son por lo general instituciones de más riesgo que los bancos, una tasa de depósito competitiva de las cooperativas normalmente excedería la tasa bancaria. En el pasado, cuando las cooperativas de ahorro y crédito aumentaban las tasas de depósito a este nivel, la movilización de depósitos a menudo aumentaba marcadamente, con lo cual se ampliaba en gran medida el alcance de las cooperativas y su capacidad de ofrecer préstamos.
- ***Bajas tasas de préstamo y poca capitalización de ganancias.*** En las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas por lo común las tasas de préstamo se fijan de manera de que haya poca o ninguna ganancia. Más aún, una gran proporción de las ganancias que se obtienen se paga con frecuencia en dividendos a los socios. En consecuencia, por lo general las cooperativas de ahorro y crédito tienen muy poco capital institucional para que sirva de base para una futura expansión o para amortiguar choques negativos y así ayudar a asegurar su sostenibilidad a largo plazo.
- ***Información financiera opaca y prácticas financieras indisciplinadas.*** En este campo los problemas son el reconocimiento insuficiente de préstamos en mora, el no castigar los préstamos que están más de un año o aun varios años vencidos, provisiones inadecuadas para pérdidas de préstamos, declaración con exceso de las ganancias y el patrimonio del año corriente mediante trucos contables como diferir gastos operativos o amortizarlos durante varios años, y declaración con exceso de los valores de los activos. Como consecuencia de estas prácticas, los estados financieros pierden su significado y se hace mucho más difícil una buena gestión financiera de la cooperativa. La provisión inadecuada también plantea una amenaza a la base de capital de la cooperativa de ahorro y crédito, que con frecuencia es pequeña, y por lo tanto a la sostenibilidad de la institución.
- ***Gestión inadecuada del riesgo.*** Muchas cooperativas de ahorro y crédito de América Latina son del tipo tradicional que adoptan la idea de que sus socios tienen derecho a crédito hasta un cierto múltiplo (por ejemplo, tres veces) de sus aportaciones de capital. Un solo formulario es suficiente para todos los tipos de préstamo: de consumo, vivienda, empresarial, etc. Con frecuencia las medidas de cobro de préstamo son débiles. Las cooperativas de ahorro y crédito modernas flexibilizan en gran medida o eliminan estos topes a múltiplos de las aportaciones. También solicitan información adecuada y detallada sobre los prestatarios con el fin de evaluar adecuadamente los riesgos, otorgan préstamos sobre la base de criterios de riesgo y rentabilidad similares a los utilizados en bancos y procuran en forma decidida lograr reembolso de los préstamos.
- ***Bajos niveles de sueldos.*** Un problema crónico en las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas es que con frecuencia los socios comparan sus propios ingresos con los de los oficiales de las cooperativas de ahorro y crédito e insisten que los oficiales no ganen más que los socios mismos, quienes con frecuencia tienen niveles bajos de ingreso. Los niveles de sueldos en las cooperativas por lo general se fijan bastante por debajo de los que se pagan en otras partes del sector financiero, lo que con frecuencia da lugar a bajo nivel de esfuerzo y de moral, alto recambio de empleados y una incapacidad general de contratar y retener personal de alta calidad. Con frecuencia esto socava el buen desempeño y la solidez financiera de la cooperativa de ahorro y crédito.
- ***Imagen pública deficiente.*** Muchas cooperativas de ahorro y crédito tienen una gran necesidad de mejorar sus instalaciones físicas, instituir un código de vestimenta profesional y lanzar una campaña de mercadeo y promoción.

Recuadro 5
Fortalecimiento de la cooperativas de ahorro y crédito en Guatemala

Cuando el equipo de asistencia técnica del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) llegó a Guatemala, halló que las cooperativas de ahorro y crédito de ese país padecían todos los problemas descritos en esta sección y más: bajas tasas de depósito y de préstamo, poco capital institucional, constitución de provisiones en forma esporádica, baja calidad de la información financiera, prácticas débiles de gestión de riesgo, niveles de sueldo poco competitivos, y otros. Trabajando con un grupo de 20 de las cooperativas de ahorro y crédito más grandes y más prometedoras, el equipo del WOCCU realizó una reforma general de los precios, las políticas y las prácticas clave y estableció sistemas mejorados de auditoría y control, planificación estratégica, mercadeo, información y otros. El esfuerzo tuvo gran éxito en casi todos los aspectos.

Desde el inicio del programa en 1985 hasta su finalización en 1993, el índice de morosidad de la cartera consolidada de las 20 cooperativas de ahorro y crédito disminuyó de 30 por ciento a 8,1 por ciento. Las provisiones para préstamos vencidos más de un año aumentó de 36 por ciento a 100 por ciento durante el mismo período. El capital institucional aumentó de 4,5 por ciento de los activos a 10,7 por ciento, mientras que el total de activos en términos reales aumentó a una tasa compuesta promedio de 17 por ciento al año. Casi se duplicó el número total de socios de las cooperativas de ahorro y crédito.

Como el programa creó una base de cooperativas de ahorro y crédito financieramente sólidas y bien administradas, el crecimiento se aceleró aún más. En los seis años siguientes (1994-99), el número de socios se triplicó y los activos reales casi se cuadruplicaron. Al mismo tiempo, se mantuvo la solidez financiera, habiendo disminuido levemente el índice de morosidad de la cartera consolidada a 7,4 por ciento y aumentado en algo la razón capital/activo consolidada a 12,6 por ciento.

Fortalecimiento de las IMF

Ya sea que se trate del Banco Sol y otras entidades que otorgan préstamos grupales y están afiliadas a la red de Accion International, o Caja los Andes y otras entidades que otorgan préstamos individuales y están asociadas a IPC, o cualquier otra de las 205 instituciones de microfinanzas latinoamericanas enumeradas en el trabajo de Christen (2000), la historia de éxito de las IMF de la región es bien conocida. Varias IMF latinoamericanas han mantenido los índices de morosidad por debajo de los niveles que se hallan por lo común en bancos comerciales y algunas han llegado a tasas de rentabilidad logradas por solamente algunos bancos (véase, por ejemplo, Jansson y Taborga, 2000; Kahn y Jansson, 2001; y Jansson, 2001). Las grandes infusiones de fondos gubernamentales y de donantes para el fortalecimiento institucional (así como para préstamos e inversiones en participaciones de capital) han contribuido en gran medida a hacer posible estos logros. Pese a estos éxitos sustanciales, la mayoría de las IMF todavía padece importantes deficiencias y sigue enfrentándose a desafíos serios.

Es útil dividir la discusión del fortalecimiento de las IMF en dos partes, por tipo de IMF. El primer tipo consiste en la gran cantidad de IMF no reguladas (las ONG) más el número relativamente más pequeño de entidades reguladas en que se han transformado las ONG (“upgrades”). El segundo tipo consta también de un número relativamente más pequeño de bancos comerciales y otras instituciones bancarias similares, como las financieras que han agregado el microcrédito a sus actividades bancarias tradicionales (“downscales”).⁴⁰ Los puntos fuertes inherentes de cada uno de estos dos tipos de instituciones y los desafíos a que se enfrentan son normalmente bastante diferentes.

La gran fortaleza de las ONG y de las “upgrades”, en particular en relación con la meta de reducir la desigualdad del ingreso, es que la mayoría de estas instituciones están firmemente comprometidas a llegar a los microempresarios de ingresos más ba-

jos y mejorar su vida. La gran debilidad de estas instituciones, en particular las ONG pero también en cierta medida las “upgrades”, es que la mayoría no están manejadas por banqueros profesionales sino que por personas con una misión social. Por lo tanto, deben aprender muchas de las mismas disciplinas financieras descritas anteriormente para las cooperativas de ahorro y crédito, tales como: mantener altas las tasas de préstamo (pese a los elevados costos que esto impone al grupo que están tratando de ayudar); aumentar la productividad y contener los costos como para percibir y capitalizar ganancias (para ayudar a asegurar la sostenibilidad y fondear el crecimiento futuro); controlar los riesgos de crédito y mantener bajos los índices de morosidad; constituir provisiones suficientes y ampliar rápidamente el alcance mientras se mantiene la calidad y la rentabilidad de la cartera. Las que se convierten en reguladas (“upgrades”) y pasan a recibir depósitos también deben adquirir la capacidad de cuidar el lado de los pasivos de sus operaciones que se vuelve mucho más complejo: gestión de liquidez, aparejamiento de activos/pasivos, selección y fijación de precios apropiados para instrumentos de depósito, etc. Sin embargo, el apalancamiento que proporciona el recibir depósitos les permite a las antiguas ONG ampliar en gran medida el alcance de sus programas de crédito, así como también proporcionar valiosos servicios de ahorro a su población objetivo. De este modo, su impacto en la distribución del ingreso puede multiplicarse una y otra vez.

Las “downscales” normalmente tienen el conjunto opuesto de problemas y ventajas. Si bien son manejadas por banqueros profesionales, muchas carecen del compromiso social para prestar servicios a microempresarios de bajos ingresos. Primero discutimos los puntos fuertes de estas instituciones y luego sus debilidades, siendo estas últimas el objeto de los programas de fortalecimiento institucional.

Los bancos y las financieras son plataformas atractivas para ofrecer servicios a grandes cantidades de clientes de microfinanzas por varios motivos:⁴¹

⁴⁰ En el inventario de Christen (2000), hay aproximadamente 25 “upgrades”, 25 “downscales” y 155 ONG.

⁴¹ Esta discusión se ha tomado de Baydas, Graham y Valenzuela (1997).

- Son instituciones reguladas y cumplen las condiciones de propiedad, revelación financiera y suficiencia de capital que ayudan a asegurar una gestión prudente.
- Tienen la infraestructura física, incluidas redes de sucursales, desde las cuales pueden llegar a un número sustancial de clientes de microfinanzas.
- Poseen controles internos bien establecidos y sistemas administrativos y contables para seguir una gran cantidad de transacciones.
- Sus estructuras de propiedad de capital privado tienden a estimular una gobernabilidad sólida, eficacia en función de los costos y rentabilidad, todo lo cual lleva a la sostenibilidad.
- Ofrecen servicios tanto de depósito como de préstamo.

Las ONG disfrutan de pocas de estas ventajas, si es que alguna, mientras que las “upgrades” por lo general adquieren muchas de ellas, si bien no todas. Por ejemplo, la mayoría de estas últimas continúa siendo de propiedad principalmente de ONG y organizaciones de desarrollo, que por lo general no propugnan tan firmemente la eficacia en función de los costos ni la rentabilidad como lo hacen los inversionistas con fines de lucro de las “downscales”. Las “upgrades” con frecuencia no ofrecen amplios servicios de depósito o, en algunos casos, ningún servicio de depósito y, reflejando el hecho de que dichas instituciones son por lo general instituciones más nuevas, es posible que no tengan una red tan amplia de sucursales a partir de las cuales pueden ofrecer productos financieros a microempresas, como lo tienen muchas de las “downscales”.

Una desventaja de trabajar con las “downscales” es que con frecuencia tendrán poco impacto positivo en la desigualdad del ingreso, por lo menos en los comienzos. En especial los bancos tal vez no lleguen a muchos microempresarios de bajos ingresos. Pueden escoger en lugar de ello prestar servicio a los microempresarios más grandes y más adinerados, pues hallan que esto maximiza las ganancias si existe poca competencia todavía en este segmento del mercado. Naturalmente, con el tiempo puede aparecer competencia adicional y

algunos bancos pueden hallar que es rentable prestar a los propietarios de firmas cuyos ingresos son más bajos.⁴² Sin embargo no todas las “downscales” se ajustan a este modelo. Por ejemplo, en Paraguay parece que una porción considerable de los clientes iniciales de microcrédito de las financieras eran pobres.

Las “downscales” y los programas que tienen el propósito de fortalecerlas como proveedores de servicios de microfinanzas, se enfrentan a varios problemas:

- Deben adaptarse a una tecnología de crédito muy diferente (recuadro 2). Deben contratar y capacitar a un diferente tipo de oficiales de préstamo que el tipo a que están acostumbrados y deben asegurar que estos oficiales logren y mantengan altos niveles de productividad con el fin de reducir los márgenes de costos y generar ganancias.
- El sistema de bonificación normalmente utilizado para motivar y premiar a los oficiales de préstamo por el buen desempeño puede causar celos y problemas de moral para los oficiales de préstamo del resto del banco o financiera, que por lo general no son elegibles de percibir dichas bonificaciones.
- El tipo de sistema de información gerencial que se necesita para el microcrédito difiere del que requieren los bancos tradicionales y con frecuencia hay considerables obstáculos que superar para integrar los dos.
- Puede ser un problema, particularmente en los bancos más grandes, atraer a buenos gerentes para manejar el programa de microcrédito. Esto se debe a que, debido a su tamaño y rentabilidad, el programa de microcrédito con frecuencia será considerado un trabajo de segunda clase, en especial en los primeros años cruciales de la existencia del programa.
- Las “downscales” deben superar los desafíos culturales de trabajar con una clientela mucho

⁴² Sin embargo, aun los microempresarios más adinerados pueden contratar a trabajadores de bajos ingresos, lo que podría tener impactos beneficiosos en la distribución del ingreso.

más pobre y proporcionarle servicios, una clientela que vive en zonas más pobres que las zonas a las cuales las “downscales” y su personal están acostumbrados.

- Como se trató en las secciones sobre regulación y supervisión, es posible que la superintendencia no comprenda muy bien las microfinanzas. Puede aplicar límites de usura y otras regulaciones y prácticas de supervisión inapropiadas y engorrosas a las IMF, incluidas a las “downscales” que siempre son reguladas y por lo tanto siempre están sujetas a estas regulaciones y prácticas inapropiadas.
- Es posible que se requieran varios años de ardua labor para superar todas las dificultades mencionadas para formar una cartera de un tamaño considerable de préstamos sólidos que tenga un impacto significativo en las utilidades generales de una “downscale”. Es preciso ajustar las expectativas a esta realidad y debe hallarse la voluntad de perseverar en la solu-

ción de problemas difíciles pese a la ausencia de utilidades sustanciales a corto plazo.

La mayoría de estos desafíos son muy diferentes de los que se enfrentan en los programas para fortalecer a cooperativas de ahorro y crédito, ONG y aun a las “upgrades”. Se requiere liderazgo comprometido en las “downscales” con el fin de superar estos numerosos problemas. Pero la experiencia demuestra que este compromiso puede ser frágil puesto que con frecuencia es proporcionado solamente por uno o dos miembros visionarios de la junta directiva. Por medio de los programas de asistencia técnica de donantes y gobiernos se puede proporcionar conocimientos técnicos y experiencia que pueden ayudar en gran medida a lograr que un banco o una financiera supere estos problemas y extienda servicios financieros a microempresas no atendidas y de bajos ingresos.

REFERENCIAS

- Accion International. 1997. *1996 Annual Report*. Somerville, Massachusetts.
- Agabin, Meliza y Jorge Daly. 1996. *An Alternative Approach to Rural Financial Intermediation: The Philippine Experience*. Washington, D.C.: Chemonics International, Inc.
- Arzbach, Matthias y Alvaro Durán. 2000. Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. Web site del DGRV. <http://www.dgrv.org>
- BID. 2001. *Manual de principios y prácticas para la regulación y supervisión del microcrédito y de las entidades financieras que otorgan microcrédito*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1998. *Economic and Social Progress in Latin America: 1998-1999 Report*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bank of Japan. 2000. *Economic Statistics Monthly* 12(4), abril. Tokyo.
- Barham, Bradford, Stephen Boucher, y Michael Carter. 1996. Credit Constraints, Credit Unions, and Small-Scale Producers in Guatemala. *World Development* 24(5):793-806.
- Baydas, Mayada, Douglas Graham y Liza Valenzuela. 1997. Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World. Microenterprises Best Practices Working Paper. Washington, D.C.: USAID y Development Alternatives, Inc.
- Berenbach, Shari y Craig Churchill. 1997. Regulation and Supervision of Microfinance Institutions: Experience from Latin America, Asia and Africa. Occasional Paper No. 1. Washington, D.C.: The MicroFinance Network.
- Branch, Brian y Christopher Baker. Overcoming Credit Union Governance Problems. En *Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America*, editores Glenn D. Westley y Brian Branch. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bresnayan, Jr., Edward. 1996. The Microenterprise Sector in Guyana. Documento de trabajo del Departamento Regional de Operaciones 3. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CGAP. 1998. *External Audits of Microfinance Institutions: A Handbook*. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poorest.
- Chickering, A. y M. Salahdine. 1991. Introduction and The Informal Sector Search for Self-Governance. En *The Silent Revolution*, editores A. Chickering y M. Salahdine. San Francisco: International Center for Economic Growth.

- Christen, Robert. 2000. Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America. Occasional Paper No. 5. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poorest.
- _____. 1997. Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance. En *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*, editoras Rachel Rock y María Otero. Monograph Series No. 11. Somerville, Mass.: Accion International.
- Christen, Robert, Elisabeth Rhyne y Robert Vogel. 1995. Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs. Cambridge, Mass. y Washington, D.C.: Harvard Institute for International Development y USAID.
- Christen, Robert y Richard Rosenberg. 2000. The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance. Occasional Paper 4. Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poorest.
- de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital*. Nueva York: Basic Books.
- _____. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper & Row.
- Deutsche Bundesbank. 2000. *Monthly Report* 52(1), enero. Frankfurt.
- Dowla, Asif. 1998. Micro Leasing: The Grameen Bank Experience. St. Mary's City, Maryland: St. Mary's College of Maryland.
- Dunn, Elizabeth. 1999. Microfinance Clients in Lima, Peru: Baseline Report for AIMS Core Impact Assessment. AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: Oficina de Desarrollo de la Microempresa, USAID.
- EIM/International. 1996. *Characteristics and Constraints of Small Businesses in Trinidad and Tobago: Final Report National Baseline Survey, A Sample Survey among 2104 Businesses*. Port of Spain/Zoetermeer: Small Business Development Company and EU.
- ESA Consultores. 1996. *Estudio de la Pequeña y Micro Empresa en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: USAID.
- Fleisig, Heywood. 1995a. The Power of Collateral. Nota No. 43 del Departamento del Sector Privado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1995b. The Right to Borrow. Nota No. 44 del Departamento del Sector Privado. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____, Juan Carlos Aguilar y Nuria de la Peña. 1994. *How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Bolivia*. Informe 13873-BO. Oficina del Economista Principal, Región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gadway, John y Michael O'Donnell. 1995. Rural Finance and Small Farmer Liquidity. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gallardo, Joselito. 1997. Leasing to Support Micro and Small Enterprises. Policy Research Working Paper 1857. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Ghani, Ejaz. 1992. How Financial Markets Affect Long-Run Growth: A Cross-Country Study. PRE Documento de trabajo 843. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hulme, David y Paul Mosley. 1996. *Finance against Poverty*. Nueva York: Routledge Publishers.
- Jansson, Tor. 2001. Microfinance: From Village to Wall Street. Documento de trabajo de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ y Miguel Taborga. 2000. The Latin American Microfinance Industry: How Does It Measure Up? Documento de trabajo de la Unidad de Microempresa. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jansson, Tor y Mark Wenner. 1997. Financial Regulation and Its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean. Documento de trabajo de la Unidad de Microempresa. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaramillo, Fidel, Fabio Schiantarelli y Andrew Weiss. 1996. Capital Market Imperfections before and after Financial Liberalization: An Euler Equation Approach to Panel Data for Ecuadorian Firms. *Journal of Development Economics* 51:367-386.
- Kahn, Benjamin y Tor Jansson. 2001. How Tough Is Microfinance? Facing Down Recession in Latin America and Asia. *Microenterprise*, octubre. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- King, Robert y Ross Levine. 1993. Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. *The Quarterly Journal of Economics* 108(3):717-37.
- Li, Hongyi, Lyn Squire y Heng fu Zou. 1998. Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality. *The Economic Journal* 108:26-43.
- Loayza, Norman. 1996. The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Magill, John y Donald Swanson. 1991. *Ecuador Micro-Enterprise Sector Assessment: Summary Report*. GEMINI Informe técnico No. 8. Washington, D.C.: USAID.
- McKinnon, Ronald. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings.
- McPherson, Michael y Carl Liedholm. 1996. Determinants of Small and Micro Enterprise Registration: Results from Surveys in Niger and Swaziland. *World Development* 24(3):481-87.
- Mesbah, Dina. 1998. *The Role of Credit Unions in Salvadoran Financial Markets: Expanding and Improving the Delivery of Financial Services to the Rural Poor*. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions.
- _____. 1997. *The Role of Credit Unions in Ecuadoran Financial Markets: A Case Study of 11 Credit Unions*. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions.

- _____. 1997a. *The Role of Credit Unions in Nicaraguan Financial Markets: Improving the Financial Access of Small Savers and Borrowers*. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions.
- Morduch, Jonathan. 1999. The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature* 37:1569-1614.
- Mushinski, David. 1995. Credit Unions and Business Enterprise Access to Credit in Guatemala. Williamsburg, Virginia: The College of William and Mary.
- Navajas, Sergio, Richard Meyer, Claudio Gonzalez-Vega, Mark Schreiner y Jorge Rodríguez-Meza. 1996. Poverty and Microfinance in Bolivia. Rural Finance Program. Documento de trabajo. Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- Orlando, María Beatriz. 1998. How Informal Are Microenterprises? The Role of Human and Physical Capital on Institutional Participation in Urban Mexico. Departamento de Economía. New Orleans, Louisiana: Tulane University.
- Pons, Frank Moya y Marina Ortiz. 1994. *Indicadores de las microempresas en la República Dominicana 1993-1994*. Santo Domingo, República Dominicana: Fondomicro.
- Portocarrero, Felipe y Juan Nunura. 1999. Diagnóstico de las cajas rurales de ahorro y crédito del Perú. Preparado para ACIDI/VOCA. Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George. 1993. *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. Latin America and the Caribbean Technical Department. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Richardson, David. 2000. Five Myths of Credit Union Regulation and Supervision. Presentado en la conferencia de COLAC, Content, Impact, and Method of Credit Union Supervision in Latin America, 29-30 de mayo, Panamá.
- Rock, Rachel y María Otero, editoras. 1997. *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. Monograph Series No. 11. Somerville, Mass.: Accion International.
- Rutherford, Stuart. 2000. *The Poor and Their Money*. New Dehli: Oxford University Press.
- Sebstad, Jennefer y Gregory Chen. 1996. Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit. Documento de trabajo del proyecto AIMS. Washington, D.C.: Oficina de Desarrollo de la Microempresa, USAID.
- Sebstad, Jennefer y Monique Cohen. 2000. Microfinance, Risk Management, and Poverty. AIMS Project Working Paper. Washington, D.C.: Oficina de Desarrollo de la Microempresa, USAID.
- Tokman, V. 1992. The Informal Sector in Latin America: From Underground to Legal. In *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*, ed. V. Tokman. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Tucker, William. 1999. Cajas rurales y municipales del Perú. Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

- Vallejos, Efrén Jacome. 1999. *Statistical Study of Savings and Credits to Micro-Entrepreneurs*. Quito, Ecuador: World Council of Credit Unions.
- Westley, Glenn D. 1994. Financial Liberalization: Does It Work? The Case of Latin America. DES Documento de trabajo 194. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ y Brian Branch, editores. 2000. *Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Westley, Glenn D. y Sherrill Shaffer. 1999. Credit Union Policies and Performance in Latin America. *Journal of Banking & Finance* 13(9):1303-29.
- WOCCU. 2000. *1999 Statistical Report*. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions.
- _____. 1999. *1998 Statistical Report*. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions.
- _____. 1998. *1997 Statistical Report*. Madison, Wisconsin: World Council of Credit Unions.
- Wolff, Edward. 1991. The Distribution of Household Wealth: Methodological Issues, Time Trends, and Cross-Sectional Comparisons. En *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, editor Lars Osberg. Armonk, Nueva York: M. E. Sharpe Publishers.

ANEXO TÉCNICO

Cuadro A1					
Medidas de profundidad financiera en las regresiones de Gini					
Variable	Reg. 1	Reg. 2	Reg. 3	Reg. 4	Reg. 5
M2/PIB	-15,4 (3,87)	-11,5 (2,59)	-12,6 (2,49)		
Crédito privado/PIB				-10,4 (3,97)	-2,87 (1,17)
Constante	50,3 (29,3)	48,1 (9,48)	35,3 (4,98)	45,4 (35,6)	40,1 (8,15)
EXPSURVEY	-3,69 (2,50)	-5,44 (3,85)	-5,71 (3,87)	-2,33 (1,54)	-5,78 (4,78)
COMM	-13,8 (4,45)	-10,7 (3,17)	-14,3 (4,71)	-12,3 (3,55)	-12,6 (3,28)
MEANAGE		-0,69 (3,97)	-0,18 (0,81)		-0,38 (2,57)
URBANPOP		3,53 (0,98)			
URBAN2		41,4 (3,60)	52,5 (4,17)		47,3 (4,44)
XNFUELY		8,79 (0,99)			
LLAND		1,48 (2,28)	4,41 (5,22)		3,82 (6,00)
LATLAND			-6,79 (2,73)		-8,49 (4,86)
RGDPSTD		61,6 (2,20)	67,0 (2,29)		69,8 (3,02)
OPO		0,049 (2,04)			
OPEN			0,109 (4,67)		0,078 (4,08)
MEANSCHOOL			-0,29 (0,62)		
STDSCHOOL			0,70 (0,62)		
R²	0,399	0,588	0,607	0,154	0,573

El cuadro presenta estimaciones de los coeficientes de regresión, con estadístico t entre paréntesis.

Variables explicativas codificadas: EXPSURVEY, MEANAGE, MEANSCHOOL—véase el cuadro A2; COMM = 1 para los países comunistas, = 0 para los otros; URBANPOP—proporción de la población que vive en zonas urbanas; URBAN2 = URBANPOP*(1-URBANPOP); XNFUELY = exportaciones de productos básicos diferentes de combustibles/PIB; LLAND = ln (tierra agrícola per cápita); LATLAND = LLAND* (distancia al ecuador), para captar las diferencias entre las tierras de climas tropicales y templados; RGDPSTD—desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB real, una medida de volatilidad; OPO = (exportaciones + importaciones)/PIB, una medida de apertura; OPEN—los residuos de una regresión de OPO en ln(población), para eliminar la tendencia de los países grandes de ser cerrados; STDSCHOOL—desviación estándar del número de años de escolaridad terminados para la población de 25 a 64 años.

Cuadro A2 Regresiones de Gini para 14 países latinoamericanos utilizando la medida de informalidad de Loayza^a			
Variable	Regresión 1	Regresión 2	Regresión 3
INFORMAL	0,45 (2,00)	0,41 (1,63)	0,50 (1,73)
Constante	30,15 (2,73)	37,9 (1,68)	28,6 (1,06)
EXPSURVEY	-6,66 (3,97)	-7,06 (1,66)	-7,41 (1,69)
MEANAGE		-0,22 (0,40)	-0,28 (0,47)
MEANSCHOOL			1,18 (0,68)
R²	0,32	0,36	0,44

^a Los países cubiertos por la regresión son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El cuadro presenta estimaciones de los coeficientes de regresión, con estadístico t entre paréntesis.

Variables explicativas: INFORMAL—medida de informalidad de Loayza; EXPSURVEY—variable ficticia, = 1 si el coeficiente de Gini se basa en una encuesta del gasto de los hogares, = 0 si se basa en una encuesta del ingreso de los hogares; MEANAGE—promedio de la edad de la población; MEANSCHOOL—promedio del número de años de escolaridad terminados para la población de 25 a 64 años.