

Capítulo 7

POLITICAS FINANCIERAS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS

En los capítulos anteriores de este informe se ha destacado el papel que desempeñan los precios de los factores, y particularmente los salarios de los trabajadores no calificados, como determinante clave de la desigualdad en los ingresos. Encontramos que a través del impacto sobre las decisiones familiares acerca de la fecundidad, la participación en la fuerza laboral y la educación, los salarios bajos promueven y perpetúan elevados niveles de desigualdad en el ingreso. También encontramos evidencias de que el rendimiento de la mano de obra se ve afectado en forma importante por la cantidad de capital con que los trabajadores pueden operar. A medida que las economías se desarrollan y el capital se vuelve menos escaso, el rendimiento de la mano de obra tiende a elevarse y el del capital a disminuir, y estos cambios en el rendimiento de los factores se reflejan en una menor desigualdad en los ingresos.

Aquí es donde entran a intervenir los mercados financieros. Los mercados financieros proporcionan el marco institucional dentro del cual se movilizan y se intermedian los ahorros con el fin de generar las inversiones productivas requeridas para elevar la productividad y los salarios de los trabajadores. Si los mercados financieros no funcionan en forma eficaz, la inversión interna no alcanzará su potencial, y la escasez de capital afectará negativamente no sólo las perspectivas de crecimiento económico, sino también la distribución del ingreso.

Pero ello no comprende todo el problema, porque, por razones que se analizarán en mayor detalle a continuación, la escasez de crédito que deriva del funcionamiento inadecuado de los sistemas financieros probablemente será más severa para las pequeñas empresas y empresarios. La atención de sus necesidades de financiamiento puede resultar más costosa (como proporción del tamaño típico de los préstamos) que en el caso de las grandes empresas, y su solvencia financiera es más difícil de evaluar. La escasez severa de crédito restringirá la capacidad de las pequeñas empresas y de los microempresarios para lograr acceso al capital físico y de trabajo requerido para incrementar su productividad

y expandir sus actividades, dejando de esta manera a quienes trabajan en el sector con una capacidad notablemente reducida para obtener ingresos.

Por último, los sistemas financieros ineficientes ofrecen condiciones particularmente inadecuadas para los pequeños ahorristas, quienes, si están ubicados en mercados rurales con servicios insuficientes, pueden incluso verse impedidos de colocar sus ahorros en una institución financiera. Por lo tanto, pueden enfrentar la necesidad de invertir en activos de muy baja remuneración o riesgosos, como moneda o bienes duraderos. Este menor acceso de las familias de bajos ingresos a los depósitos y a otros servicios del sistema financiero puede también empeorar la distribución del ingreso.

Las reformas destinadas a mejorar el funcionamiento del sistema financiero interno y a asegurar que dicho sistema alcance plenamente su potencial para respaldar inversiones productivas por parte de empresarios y pequeñas empresas, tienen por lo tanto la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso, y al mismo tiempo promover el crecimiento económico y la eficiencia. En el resto de este capítulo se establecen los vínculos que existen entre los mercados financieros y la distribución de los ingresos y se analizan algunas reformas que pueden mejorar el funcionamiento de los mercados financieros, en particular aquellas destinadas a incrementar su capacidad para respaldar al sector de la pequeña empresa, que emplea a un gran número de asalariados de bajos ingresos de la región.

¿CUALES SON LOS VINCULOS QUE EXISTEN ENTRE LOS MERCADOS FINANCIEROS Y LA DESIGUALDAD?

Los mercados financieros poco profundos están relacionados con una mayor desigualdad

No es fácil medir la calidad o la eficiencia del sistema financiero interno, especialmente en algunas de las dimen-

siones que nos preocupan, tales como su capacidad para alcanzar a los pequeños empresarios y a las pequeñas empresas. A pesar de esta dificultad, existen evidencias de la importancia que revisten los sistemas financieros. En un estudio reciente Li, Squire y Zou (1998) encuentran que los mercados financieros profundos, medidos por la relación entre la oferta monetaria en sentido amplio y el PIB, muestran una fuerte vinculación con una menor desigualdad en los ingresos¹. Los autores también sostienen que esta medida de la profundidad financiera tiene uno de los mayores impactos cuantitativos sobre el coeficiente de Gini entre todas las variables consideradas en su estudio. En el trabajo realizado para este informe, en el que se neutraliza el efecto de un conjunto diferente y algo más amplio de variables explicativas, la relación entre la desigualdad en los ingresos y la profundidad financiera fue algo más débil. Pero, aunque más débil, la correlación entre la profundidad financiera y la desigualdad en los ingresos sigue siendo negativa, lo que corrobora en cierta medida la comprobación anterior de que los mercados financieros profundos están asociados a una menor desigualdad².

América Latina tiene sistemas financieros poco profundos

En los años sesenta, la profundidad financiera —medida por la razón entre la oferta monetaria en sentido amplio y el PIB o la razón entre el crédito del sistema financiero y el sector privado como porcentaje del PIB— era sólo alrededor de un 25% mayor en los países emergentes de Asia Oriental que en América Latina. Pero la inestabilidad macroeconómica y financiera, la represión financiera y el crecimiento relativamente lento que experimentó gran parte de la región durante la mayor parte de las décadas siguientes disminuyó el ritmo de desarrollo financiero de la región, y la profundidad financiera de Asia Oriental se alejó constantemente de la de América Latina, representando en la actualidad alrededor de dos o tres veces el promedio latinoamericano. América Latina también tiene sistemas financieros muy poco profundos en comparación con las economías industrializadas. En la medida en que los mercados financieros poco desarrollados e ineficientes contribuyen a la desigualdad, entonces, existen buenas razones para creer que los sistemas financieros de América Latina contribuyen a una significativa y creciente porción de la diferencia entre la elevada desigualdad en los ingresos de la región, y el menor grado de desigualdad observado en otras regiones como las economías industrializadas y las economías emergentes de Asia Oriental.

¿Por qué son importantes los mercados financieros? Un canal macroeconómico

Los mercados financieros influyen sobre todo el sistema económico, y afectan en distintas formas la desigualdad en los ingresos. Como ya se ha sugerido, los mercados financieros profundos facilitan la acumulación de capital, elevando la productividad de la mano de obra y los salarios, y reduciendo el rendimiento del capital³. Como se ha visto en el capítulo 4, ello tiende a mejorar la distribución del ingreso, ya que un grupo relativamente pequeño de individuos de mayores ingresos devenga un mayor ingreso de capital, y porque la acelerada tasa de desarrollo económico promueve todas las transiciones relacionadas con el desarrollo que tienden a ser igualizantes⁴. Como se ha destacado en capítulos anteriores, el impacto inicial sobre los salarios se amplifica con el tiempo, porque los mayores salarios resultantes de una mayor acumulación de capital, con el tiempo, influirán sobre las decisiones familiares acerca de la participación en la fuerza laboral, la fecundidad y la educación en formas que refuerzan el impacto beneficioso inicial de los mayores salarios sobre la distribución de los ingresos.

El acceso al crédito es desigual

Si los mercados financieros son débiles, el crédito es no sólo limitado en general, sino que se ve particularmente restringido en el caso de los individuos de bajos ingresos y las pequeñas empresas. Ello refuerza las consecuencias negativas que los sistemas financieros débiles tienen sobre la distribución de los ingresos, porque limita la capacidad de los productores en pequeña escala y de bajos

¹ El estudio de Li, Squire y Zou emplea el conjunto de coeficientes de Gini utilizado por Deininger y Squire (1996) para 49 países desarrollados y en desarrollo durante el periodo 1947-94. El estudio emplea promedios quinquenales de éstos y otros datos relacionados con las variables explicativas.

² Una posible razón por la que encontramos una menor correlación entre la profundidad financiera y la desigualdad en los ingresos es el haber controlado el efecto de varias variables, como la intensidad de capital o el nivel de desarrollo, que pueden constituir mecanismos a través de los cuales la profundidad financiera está afectando la desigualdad en los ingresos.

³ El estudio de King y Levine (1993) es uno de los más importantes sobre la relación que existe entre la profundidad del sistema financiero interno y el crecimiento económico. Los resultados a los que arriban los autores sugieren que un incremento de 10 puntos porcentuales en la razón entre el crédito del sistema bancario privado y el PIB está asociada a un incremento en la tasa de crecimiento anual del PIB de alrededor de un tercio de punto porcentual. Ghani (1992) encuentra un efecto aún mayor en materia de crecimiento, de aproximadamente medio punto porcentual. Westley (1994) analiza varios canales a través de los cuales la mayor intermediación puede traducirse en una mayor productividad y una tasa más elevada de crecimiento.

⁴ Véase, por ejemplo, Wolff (1991).

Cuadro 7.1. ¿Dónde están los bancos?
(Porcentaje de microempresas o pequeñas empresas con crédito de instituciones bancarias)

País	Porcentaje	Grupo de referencia	Fecha de la encuesta	Fuente
México	4,5% recibió crédito después de iniciar sus actividades 1,9% recibió crédito para iniciar sus actividades	Microempresas ¹	Febrero-mayo de 1994	INEGI (1994, página 31-36)
Guyana	1,9% operaciones corrientes 3,4% recibió crédito para iniciar sus actividades	Microempresas ²	Noviembre 1995	Bresnayan (1996, cuadros C-10, C-11a)
República Dominicana	4,2% operaciones corrientes	Micro y pequeñas empresas ³	1993-1995 (cuatro encuestas)	Pons y Ortiz (1995, cuadro 4.13)

¹ Empresas no manufactureras que emplean hasta cinco empleados, empresas manufactureras que emplean hasta 15 empleados.
² Empresas con menos de 10 empleados.
³ Empresas que emplean hasta 50 trabajadores.

miliars menor que el que resultaría si trabajara en el sector formal. Sin embargo, sin el acceso al crédito requerido puede verse restringida a llevar a cabo actividades en tan pequeña escala, o que utilizan métodos ineficientes y de uso tan intensivo de mano de obra, que se vea forzada a trabajar a un nivel muy bajo de productividad y de ingresos, o abandonar la actividad y permanecer en el hogar. En consecuencia, el acceso inadecuado al crédito puede constituir una explicación para la comprobación efectuada en el capítulo 2 de que las mujeres que trabajan en el sector informal ganan salarios particularmente bajos.

Existen abundantes evidencias de que el sistema bancario proporciona un volumen muy limitado de crédito a las pequeñas empresas y a las microempresas. En el cuadro 7.1 se muestran varios estudios que indican que sólo muy pocas, generalmente menos del 5%, de las empresas pequeñas o microempresas han recibido crédito del sistema bancario⁵.

Incluso las instituciones de préstamos que han sido pioneras en el otorgamiento de micropréstamos en América Latina tienen carteras de préstamos muy pequeñas, en comparación con el tamaño del sistema financiero formal

(cuadro 7.2). E incluso cuando se incluyen fuentes semiformales (organizaciones no gubernamentales y cooperativas de ahorro y crédito), el crédito total que se canaliza a las microempresas es inferior al 1% de los US\$425.000 millones que los bancos comerciales propor-

Cuadro 7.2. Principales instituciones bancarias que otorgan micropréstamos en América Latina
(Tasas reales y volumen de los préstamos)

País	Prestamista	Crédito a microempresas: tasa real de préstamos (%)	Volumen de préstamos vigentes a microempresas (millones de US\$)	Número de préstamos vigentes a microempresas (miles)	Crédito a microempresas: tamaño promedio de los préstamos (US\$)
Bolivia	Banco Sol	42	30,2	57,7	523
Bolivia	Caja Los Andes	34	8,6	17,9	480
Chile	Banco de Desarrollo	44	17,6	17,5	1.006
Colombia ¹	Corposol/Finasol	52	11,7	32	366
Ecuador	Banco del Pacífico	27	4	4	1.000
El Salvador	Banco Agrícola	n.d.	14,8	9,3	1.591
Guatemala	Banco Empresarial	21	2	0,84	2.381
Guyana	Bank of Nova Scotia	18	1,2	9	133
Panamá	Multicredit Bank	31	8,6	1,45	5.931
Paraguay	Financiera Familiar	83	4,5	4,66	966
Perú	Banco Wiese	26	19	4,76	3.992
Media		38	11,1	14,5	762
Total			122,2	159,11	

¹ Datos correspondientes a 1993, de Christen, Rhyne y Vogel (1995). Todos los demás datos corresponden a 1995-96 y provienen de Baydas, Graham y Valenzuela (1997).

ingresos para obtener el crédito que necesitan para producir en forma más eficiente y ampliar sus actividades. La escasez de crédito también puede desalentar la incorporación a la fuerza laboral de posibles empresarios. Ello probablemente revista particular importancia para quienes obtienen ingresos secundarios en una familia. Si una mujer cuenta con el acceso al crédito que necesita para obtener los materiales requeridos, puede estar dispuesta a iniciar una pequeña empresa con el objeto de complementar el ingreso de la familia. Esta puede constituir una opción particularmente atractiva para la mujer, porque le permite trabajar a tiempo parcial y en horas irregulares, lo que representa un conflicto con sus responsabilidades fa-

⁵ En BID (1995) se estima, en base a la encuesta existente y otras evidencias, que menos del 5% de los microempresarios latinoamericanos cuentan con acceso al crédito del sistema bancario, lo que se corrobora en los valores del cuadro 7.1.

cionaron al sector privado latinoamericano en 1995, y probablemente alrededor del 1% del crédito del sistema bancario que se canaliza a empresas de la región⁶.

En contraste, se ha estimado que las microempresas representan aproximadamente el 20% del PIB de América Latina⁷. Si bien el concepto de microempresa utilizado en estas estimaciones puede no ser totalmente comparable, parecería que, en relación con su producción, estas empresas reciben una parte desproporcionadamente pequeña del crédito otorgado por las fuentes formales e incluso semiformales.

Demanda insatisfecha de crédito de los pequeños prestatarios

¿Significa esta baja utilización del crédito que los pequeños prestatarios necesitan menos crédito, o que enfrentan un acceso muy restringido al crédito? Si bien resulta difícil medir directamente el acceso al crédito (porque una limitada utilización del crédito podría en principio reflejar una baja demanda de crédito, así como una oferta restringida de crédito), existen evidencias de que los pequeños prestatarios enfrentan un acceso más restringido al crédito que los grandes prestatarios. Varios estudios han presentado evidencias de que los pequeños prestatarios muestran claras señales de que sus actividades se ven restringidas por su incapacidad para obtener crédito, y que los grandes prestatarios se ven menos afectados por tales limitaciones de crédito (en el recuadro 7.1 se reseñan algunos de estos estudios).

Las elevadas tasas de interés que pagan las empresas más pequeñas por los préstamos de fuentes formales de crédito constituyen otra prueba de que estas empresas tienen muchos proyectos de alta rentabilidad que no pueden llevar a cabo por falta de financiamiento (véase el cuadro 7.2). Además, cuando se inician buenos programas de micropréstamos, con frecuencia atraen una fuerte demanda, a pesar de las tasas de interés muy elevadas que generalmente se cobran por los préstamos. Por ejemplo, el Banco Sol de Bolivia tiene apenas 10 años de antigüedad (cinco años como ONG, seguidos de cinco años como banco) y ya atiende a una tercera parte de todos los clientes atendidos por todo el sistema bancario boliviano. Como ponen en evidencia los numerosos estudios sobre impacto efectuados por Sebstad y Chen (1996), los propietarios de empresas más pequeñas, incluso aquéllos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, derivan sustanciales aumentos de ingresos del acceso al crédito, beneficio que típicamente se incrementa con el tiempo a medida que se les otorgan préstamos adicionales más grandes.

Estos estudios también muestran que los programas de micropréstamos tienen un sustancial efecto de generación de empleos. Existen buenas razones para creer que esta generación de empleos amplía principalmente las oportunidades de los trabajadores de bajos ingresos, puesto que los empleados de microempresas⁸ y los microempresarios que trabajan por cuenta propia representan en conjunto alrededor del 70% de quienes ganan bajos ingresos en América Latina⁹ (30% y 40%, respectivamente). Al generar empleos para las personas de bajos ingresos, los programas de microcrédito representan una importante contribución a la reducción de la desigualdad en los ingresos. Además de todos estos efectos del crédito, la provisión de servicios de depósitos, particularmente en zonas rurales en las que con frecuencia no se dispone de ahorros líquidos, también puede incrementar los niveles de ingresos de las familias de bajos ingresos, que se concentran en forma desproporcionada en las zonas rurales¹⁰.

Cómo perjudica a los pobres la ausencia de depósitos y otros servicios financieros

Incluso las familias muy pobres de las zonas rurales ahorran, aunque sea tan solo para estabilizar su consumo entre una cosecha y la siguiente. En ausencia de una institución financiera que ofrezca cuentas de depósito, sin embargo, los ahorros deben asumir una forma no monetaria (ladrillos y materiales de construcción; vacas, granos y otro tipo de capital e inventarios; joyas y

⁶ La cifra de US\$425.000 millones está tomada de FMI (1997, línea 22d). Representa el crédito privado total otorgado por los bancos comerciales en los 26 países miembros prestatarios del BID a fines de 1995, convertidos a dólares. Esta cifra omite el crédito de otras instituciones bancarias al sector privado, y en consecuencia constituye una subestimación del crédito total del sistema bancario al sector privado. Sin embargo, los préstamos de consumo (tarjetas de crédito, hipotecas, etc.) representan quizá del 25 al 30% del crédito privado total del sistema bancario, la mayor parte del cual se canaliza a actividades tradicionales en sectores como la industria y el comercio. Por lo tanto, si los US\$425.000 millones constituyen una sobrestimación del crédito comercial privado otorgado por el sistema bancario, probablemente la cifra no esté tan subestimada (las dos omisiones tienden a compensarse). El crédito total a las microempresas otorgado por el sistema bancario, las organizaciones no gubernamentales y las cooperativas de crédito puede estimarse entre US\$2.300 millones y US\$4.000 millones (con base en Baydas, Graham y Valenzuela, 1997; Acción Internacional, 1997, y WOCU, 1996).

⁷ Tomado de Westley (1997).

⁸ En el contexto de estas encuestas de hogares, las microempresas se definen como empresas con cinco o menos empleados.

⁹ Se define a los asalariados "de bajos ingresos" como aquellos trabajadores que figuran en el 30% inferior de la distribución salarial. Las estadísticas analizadas aquí se basan en un promedio simple de los resultados de encuestas de hogares efectuadas por el BID en 14 países.

¹⁰ En el análisis que se realiza más adelante de los pequeños bancos rurales, se mencionan algunos de los mecanismos a través de los cuales esto puede ocurrir.

Recuadro 7.1. Restricciones crediticias

Las encuestas nacionales que se realizan entre empresas pequeñas y microempresas con frecuencia preguntan acerca de los principales problemas que enfrentan, incluso sobre la falta de financiamiento. Si bien se considera adecuadamente que estos datos son menos confiables que información basada en operaciones de mercado, resultan útiles para detectar la magnitud de las restricciones crediticias. Normalmente resulta difícil determinar estadísticamente si las empresas que no reciben crédito formal simplemente no lo solicitan o no constituyen buenos riesgos crediticios, o si realmente los intermediarios financieros están racionándoles el crédito. Debido a esta dificultad, las evidencias de las restricciones crediticias basadas en análisis de los datos del mercado son limitadas.

Entre los pocos estudios que procuran detectar las restricciones crediticias a partir del comportamiento observado del mercado utilizando datos latinoamericanos razonablemente recientes figuran Mushinski (1995) y Barham, Boucher y Carter (1996). Basándose en datos provenientes de tres regiones de Guatemala, estos estudios encuentran que las empresas más pequeñas que deseaban obtener crédito bancario lo recibieron con mucha menor frecuencia que las empresas más grandes. Sin embargo, en estas tres zonas del país las cooperativas de crédito proporcionaban préstamos a un gran porcentaje de estas empresas más pequeñas sin acceso a los bancos. Ello sugiere que estas empresas eran empresas solventes.

Jaramillo, Schiantarelli y Weiss (1996) estiman la ecuación de Euler de acumulación de capital, considerando el costo de ajuste en un conjunto de datos de panel que abarcaba a 420 empresas manufactureras ecuatorianas durante el período 1983-88. Dichos autores encuentran que las empresas más pequeñas enfrentaban significativas restricciones crediticias tanto antes como después de que se eliminaran los topes sobre las tasas de interés en Ecuador, mientras que ello no ocurrió en ningún momento en el caso de las empresas más grandes. Dado que las empresas más pequeñas se definen como aquellas con un capital de hasta US\$600.000 a precios de 1975, este estudio muestra que incluso las empresas de tamaño razonable con activos importantes que pueden utilizarse como garantía pueden enfrentar restricciones crediticias.

Al preguntar directamente a las empresas si desean un crédito y no pueden conseguirlo, también se puede conocer si las pequeñas y microempresas enfrentan restricciones crediticias. No obstante, estos datos deben interpretarse con cautela porque: no se basan en el comportamiento real, raramente se indica explícitamente el precio del crédito (aunque puede entenderse que se trata de “tasas de mercado”), y no todas las empresas que desean obtener crédito pueden ser consideradas buenos riesgos crediticios por parte de los intermediarios financieros.

Pons y Ortiz (1995) proporcionan quizá la estimación más directa de este tipo. Basándose en una encuesta nacional, encuentran que el 42% de las empresas más pequeñas en la República Dominicana quisieran obtener crédito y no lo logran, y otro 16% no están seguras. (El 42% restante no quería obtener crédito por diversas razones, incluso por el hecho de ya haber logrado crédito). Sin embargo, el impacto de las restricciones del mercado de crédito se extiende incluso más allá de este considerable grupo, ya que existe un número desconocido de familias que estarían dispuestas a iniciar sus propios negocios pero que no lo hacen por falta de crédito para financiar el comienzo de sus actividades o las operaciones subsiguientes.

Otras encuestas nacionales preguntan acerca de los principales problemas de las empresas, incluidas las restricciones crediticias. En Guyana, Bresnayan (1996) encuentra que el 62% de las microempresas enfrenta una “severa” o “muy severa” falta de efectivo para llevar a cabo sus actividades, en vez de una restricción que “no es severa”. En la misma encuesta, el 39% mencionó que la falta de financiamiento afectaba la capacidad de la empresa para crecer. Magill y Swanson (1991) encuentran que la falta de un acceso sostenido al financiamiento constituye el problema más importante que enfrentan las microempresas en el Ecuador, incluso más importante que la falta de mercado. Las encuestas de EIM/International (1996) realizada en Trinidad y Tobago y de ESA Consultores (1996) realizada en Honduras, encuentran que las oportunidades de mercado constituyen el principal problema que enfrentan las microempresas, seguido en cada caso por la falta de financiamiento.

otros objetos valiosos, etc.) o mantenerse en efectivo¹¹. Estas formas de ahorro tienen desventajas notorias, entre ellas la erosión de su valor con el transcurso del tiempo (debido al desgaste o la inflación), la posibilidad de robos, el elevado costo de transacción que típicamente acompaña la conversión en efectivo de activos ilíquidos (con la posibilidad de pérdidas adicionales si deben venderse rápidamente por una emergencia), y problemas de indivisibilidad (“mátese media vaca”, como ordena alguien en una popular canción caribeña)¹².

Cuando tienen sus ahorros en productos básicos, las familias rurales que repentinamente necesitan efec-

tivo pueden verse forzadas a elegir entre obtener préstamos en los mercados informales a elevadas tasas de interés, o pagar el alto costo de transacción (y enfrentar cualquier problema de indivisibilidad) asociado a la conversión en efectivo de activos físicos ilíquidos. El acceso a una cuenta de ahorros líquidos permitiría a las familias rurales satisfacer sus necesidades habituales de

¹¹ Véase Gadway y O'Donnell (1995).

¹² En períodos de rápido aumento de precios, los productos básicos, por supuesto, pueden proteger contra la inflación, tanto como una cuenta de depósitos a un precio razonable. Se mantienen, sin embargo, las otras desventajas de conservar ahorros en forma no monetaria.

liquidez, y las que derivan de emergencias, en forma más fácil y barata, evitando así la erosión de sus ingresos y su riqueza. Una cuenta de depósitos también podría ayudar a los agricultores pobres a incrementar sus ingresos al proporcionarles un amortiguador fácilmente disponible en caso de que fracase una cosecha. Por ejemplo, ello les permitiría abandonar un patrón de cultivo diversificado, de menor riesgo, y especializarse más en cultivos de mayor valor, sabiendo que cuentan con recursos ahorrados para satisfacer las necesidades más urgentes de sus familias en caso de que ello fuera preciso. Por último, con un mayor número de servicios de ahorros líquidos en las zonas rurales, podría ampliarse la oferta de fondos que pueden utilizarse para préstamos informales, reduciendo la tasa de interés de estos préstamos y ampliando el uso de este tipo de crédito. Ello beneficiaría particularmente a los pequeños agricultores y empresas y a los hogares de más bajos ingresos, los que al carecer de acceso a préstamos formales pueden recurrir en forma desproporcionada al crédito informal.

¿Qué obstáculos dificultan la relación crediticia?

Antes de comenzar a pensar acerca de las posibles políticas que podrían promover un funcionamiento más adecuado del mercado crediticio, es preciso comprender la razón por la que los mercados de crédito son tan complicados, y por qué los prestatarios más pequeños y de bajos ingresos enfrentan determinados obstáculos para obtener crédito. Después de todo, el panorama financiero está lleno de instituciones fallidas que tenían la misión de proporcionar crédito a diversos grupos desatendidos, pero que en última instancia no pudieron resolver los problemas subyacentes.

Un problema fundamental reside en el primer paso en una relación crediticia: el acreedor debe entregar dinero al prestatario en base a una promesa de pago. Si bien la institución prestamista procurará asegurar por todos los medios que está prestando dinero a prestatarios solventes y dispuestos a amortizar el préstamo, no hay garantías de que el prestatario cumplirá su promesa de pago. En consecuencia, la relación crediticia depende de las distintas formas de asegurar la capacidad y la disposición a amortizar los préstamos. En cualquier circunstancia, éste es un asunto complicado, pero lo es aún más en los mercados emergentes como América Latina, y los problemas son particularmente severos para los pequeños prestatarios.

Con el fin de asegurar la *capacidad* de pago, los prestamistas pueden basarse en un cuidadoso examen del

balance, los planes comerciales y los antecedentes de los prestatarios, y después de que el préstamo ha sido otorgado, pueden vigilar el uso que se da a los fondos. Por supuesto, todo esto es costoso, especialmente si las normas contables y las prácticas de divulgación no están muy difundidas. Además, para los pequeños prestatarios, este costo probablemente sea muy elevado en relación con el tamaño típico de los préstamos, lo que significa que la simple lógica económica con frecuencia determinará que los pequeños prestatarios deban pagar tasas de interés más altas por el crédito que obtienen, aspecto cuyas implicaciones de política se analizan a continuación.

Asegurar la *disposición* a pagar es igualmente importante, y en muchas formas resulta más complicado. Existen cuatro mecanismos principales para asegurar que los prestatarios con capacidad financiera para amortizar un préstamo también tengan el incentivo para hacerlo: penalidades, garantías, reputación y relaciones.

Las *penalidades* se refieren a la capacidad de imponer, a través del sistema jurídico o de alguna otra manera, una penalidad a los deudores que no pagan sus deudas. Los deudores morosos pueden acabar en la cárcel, o sufrir otras sanciones. Aunque estas penalidades no resarcen al prestamista perjudicado por el incumplimiento, proporcionan incentivos para que los prestatarios paguen si pueden hacerlo. Si bien los mecanismos punitivos para obligar al pago resultan efectivos en muchas circunstancias, no pueden resolver todos los casos. Incluso en aquellos lugares en que los sistemas judiciales funcionan adecuadamente, el cumplimiento de una demanda a través del sistema judicial constituye un proceso lento, complicado y costoso. Si fuera necesario recurrir con frecuencia a este costoso proceso, muchos contratos de crédito resultarían demasiado caros. Ello es particularmente cierto en el caso de los préstamos que solicitan las pequeñas empresas y los microempresarios, los cuales tendrían un costo prohibitivo si se exige la amortización a través de procedimientos judiciales. Por lo tanto, para que los sistemas financieros puedan atender a los prestatarios más pequeños, necesitan buscar formas más eficientes de asegurar la disposición a pagar¹³.

¹³ Ello no quiere decir que las estrategias punitivas sean irrelevantes. Un ejemplo interesante es el papel de los cheques posfechados en el sistema financiero paraguayo. En ese sistema resultaba difícil exigir el pago a través del sistema jurídico, pero se encontró otra forma de utilizar el sistema jurídico para exigir el pago de las deudas. Aprovechando que la ley condenaba con prisión a quien librara un cheque posfechado, el prestamista exigía que el deudor le entregara un cheque fechado para el momento de vencimiento del préstamo. De esta manera el deudor mostraba que estaba dispuesto a ir a la cárcel si no cumplía su obligación. Este mecanismo funcionó aparentemente bien hasta que se modificó la legislación, por la cual la emisión de cheques posfechados dejó de ser un delito.

Las *garantías* constituyen uno de los mecanismos más importantes para asegurar el pago de las deudas. En un préstamo garantizado, el prestatario se compromete a pagar el préstamo y, en caso de incumplimiento, deberá entregar algún objeto de valor —la “garantía”— al prestamista, protegiéndolo al menos en parte del costo del incumplimiento. Cuando la garantía funciona bien, puede proporcionar una importante protección al prestamista, incrementando así el acceso al crédito y reduciendo el costo para el prestatario. Sin embargo, las garantías no siempre funcionan bien, y en general resultan menos efectivas en el caso de los pequeños prestatarios que cuando se trata de grandes empresas y personas pudientes.

Las garantías funcionan mejor cuando constituyen el objeto de la compra que se va a financiar con el préstamo, y son aún más eficaces cuando ese objeto tiene un valor sustancial. De esta manera, las hipotecas funcionan bien porque en caso de incumplimiento, la propiedad que el prestamista embarga puede venderse a otros interesados a un precio razonable. Las prendas, en cambio, no funcionan tan bien porque el objeto que se financia —una maquinaria o una herramienta industrial especializada, por ejemplo— puede tener escaso valor para otras empresas, y en consecuencia no representar una buena garantía para el banco que proporciona el préstamo. Las garantías resultan mucho menos útiles para respaldar préstamos destinados a financiar la acumulación de activos intangibles o capital de trabajo, que puede resultar sumamente importante para las pequeñas empresas o microempresas en muchas actividades de servicios o de venta al menudeo. En principio, tales préstamos pueden garantizarse con otros bienes distintos de los que se compran con el préstamo. De esta manera, por ejemplo, el propietario de una empresa podría, en principio, garantizar un préstamo para financiar capital de trabajo ofreciendo su propia casa como garantía. Sin embargo, muchos sistemas jurídicos limitan la capacidad de los prestamistas para forzar el cumplimiento de estas obligaciones, e incluso en el caso en que no lo hagan, esta circunstancia sólo representa una solución para aquellos prestatarios que tienen suficiente riqueza como para ser propietarios de activos que pueden utilizarse como garantía. Habiendo dicho todo esto, la garantía constituye un instrumento esencial para un sistema financiero que funcione adecuadamente, y en la sección que sigue se analizan algunas reformas destinadas a mejorar el funcionamiento de las garantías en la región.

La *reputación* constituye otro mecanismo que se utiliza comúnmente para asegurar la disposición a pagar las obligaciones derivadas de un préstamo. Los prestatarios pueden tener un incentivo para amortizar los préstamos si perciben que el incumplimiento limitaría su acceso al

crédito adicional que pueden necesitar en el futuro. La ventaja de la reputación es que, en principio, cualquiera puede desarrollar una reputación, independientemente de su nivel de ingresos. En efecto, como se señala más adelante, una importante técnica de muchos programas exitosos de préstamos a microempresas es el otorgamiento de préstamos cada vez más grandes a una persona o un grupo, haciendo que el incumplimiento se traduzca en la pérdida de acceso a préstamos futuros. En este aspecto existen dos problemas principales. Uno de ellos es la información. En un mundo en el que hay muchos prestamistas, un prestatario podría dejar de cumplir un préstamo de un prestamista, y luego obtener crédito de otro, esperando que éste desconozca el incumplimiento anterior. La solución a este problema son las agencias de información sobre crédito, u otras instituciones dedicadas a compartir información, que se analizan a continuación. Un segundo problema es que las soluciones relacionadas con la reputación pueden hacer que a los nuevos prestatarios les resulte difícil obtener crédito: la falta de un historial de crédito significa que el interesado carece de reputación, y a su vez la falta de reputación significa que no puede obtener crédito y por lo tanto no hay posibilidad de desarrollar un historial de crédito. Los esfuerzos por canalizar crédito a las microempresas con frecuencia se basan en el desarrollo de formas que permiten a los prestatarios desarrollar un historial de crédito con una institución de micropréstamos.

Por último, las relaciones de negocios constituyen otro importante mecanismo para asegurar la disposición a pagar. Si un prestamista tiene una relación permanente con el prestatario en alguna otra área, puede ser posible utilizar esa relación para asegurar el pago. O bien el prestamista puede aprovechar las relaciones que el prestatario tiene con otros, como en el caso de préstamos a grupos. En esta situación, el préstamo se otorga a un grupo de prestatarios, y el incumplimiento de uno de ellos hace que todo el grupo pierda el acceso al crédito. Si los demás miembros del grupo se conocen e interactúan en diferentes capacidades, pueden hallarse en mejor posición que el prestamista para persuadir a un prestatario potencialmente recalcitrante a que pague sus obligaciones. Como se analiza a continuación, los préstamos a grupos constituyen otras de las técnicas utilizadas comúnmente por quienes han tenido éxito en los préstamos a microempresas.

Los pobres pueden tener acceso al crédito

Habiendo analizado detalladamente los numerosos obstáculos que pueden dificultar la relación crediticia, y la forma en que pueden complicar especialmente la situa-

ción de los pequeños prestatarios, vale la pena recordar que a pesar de estos obstáculos, los pobres pueden tener acceso al crédito. En Bolivia, altos porcentajes de la clientela de varias instituciones de financiamiento a microempresas (IFM) son prestamistas pobres¹⁴: Banco Sol (36%), Caja los Andes (26%), FIE (20%), Prodem (81%) y Sartawi (76%). Las primeras tres instituciones atienden a las zonas urbanas, Banco Sol y Caja de los Andes son instituciones financieras reguladas, y FIE es una ONG (en 1996 cuando se obtuvieron los datos). Prodem y Sartawi son ONG que atienden zonas rurales. Los porcentajes extremadamente elevados de pobres entre los prestatarios de estas dos últimas IFM reflejan en parte las elevadas tasas de pobreza rural de Bolivia, así como la misión de las IFM de proporcionar crédito a microempresarios pobres. Estas cinco instituciones tienen un total de 167.000 clientes microempresarios¹⁵, de los cuales 67.000 son pobres, lo que sugiere que un sustancial número de microempresarios pobres puede lograr acceso al crédito. En realidad, si se considera el efecto del empleo que se señaló anteriormente, estas operaciones han alcanzado a un número mucho mayor de pobres de lo que indica esta última cifra. Además, aun considerando solamente a los propietarios de empresas, los cinco porcentajes de clientela pobre arriba indicados subestiman la cantidad de microempresarios pobres que se vieron beneficiados por las cinco IFM. Ello se debe a que si bien muchos clientes de estas instituciones comienzan siendo pobres, después de varios préstamos, los ingresos de algunos de ellos se habrán incrementado por encima de la línea de pobreza. Estas instituciones no sólo satisfacen las necesidades de clientes pobres sino que parecen estar ayudando a sus prestatarios a salir de la pobreza.

POLITICAS FINANCIERAS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

¿Qué puede hacerse para lograr que los sistemas financieros sean más eficientes y para que, en particular promuevan un mayor acceso al crédito por parte de las empresas más pequeñas? La mayor parte de los países latinoamericanos ya han adoptado importantes medidas en este sentido al estabilizar sus economías, eliminar los controles a las tasas de interés, dismantelar los programas de crédito subsidiados y focalizados y otras formas de asignación de crédito impuestas por el Estado, y al reducir los encajes legales a niveles congruentes con una práctica bancaria sólida. Estos cambios han expandido notablemente la capacidad del sistema financiero privado para atender las necesidades de los prestatarios nacionales y, en particular, han conducido a una provisión

más amplia de servicios financieros a las empresas más pequeñas. Ello se debe a que la liberalización de las tasas de interés sobre préstamos posibilita a las instituciones financieras cobrar las mayores tasas de interés que, por las razones que se analizan anteriormente, tales préstamos requieren en muchos casos. Por otra parte, al estimular una mayor competencia y eficiencia en la atención a los clientes tradicionales de mayor envergadura, se estimula a los intermediarios a buscar nuevos segmentos del mercado aún no explotados, como es la atención de empresas más pequeñas.

En los países que aún no han eliminado los topes a las tasas de interés o no han creado mercados financieros más competitivos, éstas constituyen ciertamente medidas importantes que pueden tomarse para cumplir el objetivo de proporcionar a las empresas más pequeñas un mayor nivel de servicios financieros, y en consecuencia procurar reducir la desigualdad en los ingresos. Pero como lo ha demostrado nuestro análisis anterior, es muy reducido el crédito formal o incluso informal que llega a las microempresas, y muchas empresas más pequeñas enfrentan significativas limitaciones de crédito. De manera que cabe preguntarse qué más puede hacerse para promover una mayor disponibilidad de crédito. En los párrafos que siguen se muestra como diversas acciones de reforma financiera pueden contribuir a este objetivo, mejorando la regulación y supervisión de las instituciones bancarias que prestan a microempresarios, adecuando el marco jurídico e institucional para las transacciones garantizadas, reduciendo la informalidad, estableciendo o fortaleciendo las agencias de información sobre crédito, mejorando el marco jurídico para las actividades de arrendamiento financiero (*leasing*) y factoraje (*factoring*), facilitando el desarrollo de pequeños bancos rurales de baja capitalización, modernizando y supervisando cooperativas de crédito, facilitando la adaptación de las operaciones de los bancos comerciales con el fin de atender a las microempresas, y convirtiendo a las ONG en instituciones financieras bien organizadas.

Regulación y supervisión apropiada de las instituciones bancarias que prestan a microempresas

La mayor parte de los países de América Latina tiene regulaciones bancarias prudenciales y prácticas de supervisión que, al estar típicamente diseñadas teniendo en

¹⁴ Gulli (1998, página 12).

¹⁵ Gulli (1998, página 13).

Recuadro 7.2. La tecnología de los micropréstamos

En los *préstamos colectivos*, se otorgan créditos a pequeños grupos autoconstituidos. Estos grupos tienen tres objetivos. En primer lugar, efectúan una preselección de los riesgos crediticios, dado que todo el grupo es responsable si alguno deja de cumplir sus compromisos, y de esta manera reducen el costo de recabar información sobre la solvencia. En segundo lugar, ejercen presión social en el caso de que un prestatario deje de pagar. En tercer lugar, tienen el potencial de reducir aún más el costo administrativo, permitiendo que el banco efectúe y desembolse un solo préstamo en lugar de varios préstamos individuales.

Los *préstamos individuales* se basan en una detallada investigación y evaluación del carácter y de la posible disposición a pagar del prestatario. La selección inicial con frecuencia incluye visitas a los lugares donde el prestatario tiene su negocio y su hogar, y conversaciones con los vecinos y los asociados comerciales. También se realiza un análisis del flujo de caja global del negocio o de la familia (la capacidad para amortizar la deuda). Los préstamos generalmente se otorgan sobre la base de estas evaluaciones, en vez de estar asegurados con garantías físicas, que los empresarios normalmente no tienen, y que en todo caso representaría un costo prohibitivo para embargar y vender. En consecuencia, en contraste con los préstamos bancarios tradicionales, los préstamos a grupos y particularmente los micropréstamos individuales son operaciones de uso intensivo de información en vez de uso intensivo de garantías físicas.

Los restantes elementos de la tecnología de micropréstamos se aplican a los préstamos a grupos e individuos:

- La amortización de los préstamos se estimula aún más con un esquema de préstamos progresivos mediante el cual en primer lugar se otorgan a los prestatarios préstamos muy pequeños y plazos muy breves. Si éstos se amortizan exitosamente, el monto de los préstamos y el plazo se incrementan en forma progresiva en subsiguientes rondas de préstamos. Además de recompensar el pago puntual, este esquema también permite establecer un historial de crédito para aquellos prestatarios que típicamente no lo tienen, permitiendo al prestamista decidir si en base a ese historial otorgará préstamos de mayor volumen y más riesgosos.

- Se emplean frecuentes esquemas de amortización para facilitar el monitoreo de los prestatarios.

- Se utilizan incentivos para el pago a fin de ayudar a resolver el problema de principal y agente, mediante los cuales la remuneración del oficial de préstamos está determinada en gran medida por su volumen de préstamos y la tasa de incumplimiento de su cartera.

- Con frecuencia el personal que se contrata es de la zona, de manera que tiene un mejor acceso a la información acerca de los posibles prestatarios.

- Para mantener bajas las tasas de mora en los programas más grandes de micropréstamos, se utiliza información computarizada especializada que permite vigilar cada préstamo individual y proporcionar a los oficiales de préstamos informes diarios sobre moras. Al día siguiente o poco después se realiza el seguimiento de los atrasos.

- Con el objeto de reducir el costo de transacción de los prestatarios y las pérdidas de los intermediarios por incumplimiento de préstamos, los oficiales de préstamos pasan mucho de su tiempo en el terreno, seleccionando nuevos clientes y monitoreando a los antiguos, particularmente aquéllos que se encuentran en mora. El costo administrativo de los prestamistas se reduce utilizando medios de transporte poco costosos (como, por ejemplo, motocicletas), incorporando directamente los datos recopilados en el terreno en computadoras portátiles (en los programas de préstamos de mayor envergadura), y manteniendo sucursales relativamente modestas, adecuadas al hecho de que el programa atiende una clientela de recursos limitados.

- Para incrementar el valor que los servicios de crédito de la institución prestan a los prestatarios, y estimular así la lealtad y la amortización de los préstamos, normalmente el período de aprobación y desembolso de los préstamos es muy rápido (con frecuencia de unos pocos días).

- Las tasas de interés de los micropréstamos se fijan en un nivel considerablemente superior a las tasas promedio de préstamos de los bancos comerciales, para cubrir el mayor costo administrativo que representa el otorgamiento de préstamos mucho más pequeños. Estos márgenes de costo son típicamente de 15 a 30 puntos porcentuales o más, dependiendo del tamaño promedio del préstamo, el volumen total del programa (debido a las economías de escala), y otros factores.

cuenta las tecnologías tradicionales de préstamos de los bancos comerciales y los préstamos de gran magnitud, pueden sin proponérselo e innecesariamente obstaculizar los préstamos a las microempresas. Para comprender este aspecto (y algunos análisis adicionales que se efectúan más adelante), en el recuadro 7.2 se describen las características salientes de la tecnología de micropréstamos que ha sido utilizada exitosamente por un gran número de instituciones financieras de todo el mundo y de la región para efectuar préstamos de muy

reducido volumen (por ejemplo, de US\$100 a US\$1.000) logrando al mismo tiempo tasas de incumplimiento de un nivel similar a las de los bancos comerciales (del 2% al 3%) y reduciendo sus costos administrativos. Esta tecnología está diseñada fundamentalmente para asegurar la disposición a pagar, además de verificar que los prestatarios tienen la capacidad de pagar las deudas.

Esta tecnología de préstamos difiere en distintas formas de la que resulta apropiada para los préstamos a los clientes más grandes, y la aplicación a los préstamos

a microempresas de las normas regulatorias y de supervisión que son apropiadas para las actividades crediticias de mayor volumen pueden elevar innecesariamente el costo de los micropréstamos y reducir la oferta¹⁶. Los siguientes son algunos de los aspectos en los que pueden adaptarse los marcos regulatorios.

Restricciones operativas. Como señalan Jansson y Wenner (1997), en la mayoría de los países latinoamericanos existen límites mínimos y a veces máximos sobre el número de horas por día y el número de días por semana en los que pueden operar las sucursales de las instituciones financieras reguladas, estableciendo generalmente por lo menos cinco días por semana y de cinco a ocho horas por día. Ello con frecuencia representa un problema para los prestamistas que otorgan micropréstamos, que pueden tener interés en abrir sucursales en zonas urbanas o rurales marginales en las que la demanda no es suficiente para justificar tales horarios. Por ejemplo, el Banco Sol en Bolivia se ha quejado de este problema, manifestando su interés en abrir las sucursales sólo durante dos días por semana en algunas zonas.

Requisitos sobre documentación. Las superintendencias de bancos de toda América Latina típicamente requieren que las instituciones bancarias reguladas obtengan una voluminosa información documentada en el proceso de otorgar cada préstamo, con el fin de ayudar al prestamista y a los reguladores a evaluar el riesgo de los préstamos. Entre los requisitos normales para los préstamos comerciales figuran balances y estados de ingresos de los últimos tres a cinco años, documentos en los que se establece el valor de los activos físicos poseídos, e información sobre los gravámenes existentes. Algunos países requieren la autenticación de estos documentos formales, cuyo costo puede alcanzar a US\$40 por préstamo¹⁷, lo que obviamente significa una carga adicional cuando se trata de préstamos que en muchos casos no llegan a US\$500. Como se explica en el recuadro 7.2, los préstamos a microempresas normalmente se extienden sobre la base del análisis del flujo de caja de la familia y de la empresa y, lo que quizá sea más importante, sobre la base de una evaluación del carácter del prestatario. Los préstamos a grupos se otorgan en base a las garantías y la preselección del grupo. A menos que se ajusten los requisitos de información a la naturaleza de la metodología que se utiliza para otorgar micropréstamos, se incrementarán aún más los ya elevados costos administrativos de otorgar estos préstamos.

Requisitos de capital. Por ejemplo, Argentina tiene normas de suficiencia de capital ponderadas en función del riesgo, en las cuales el capital requerido se incrementa con la tasa de interés que cobra el prestamista. En efecto, en el caso de préstamos con una tasa de interés muy

elevada, el capital requerido es del 69% del monto del préstamo (o sea seis veces el requisito básico del 11,5%). Esta estructura tiene sentido en el caso de los préstamos normales, porque las elevadas tasas de interés sobre los préstamos están asociadas generalmente con un elevado riesgo de incumplimiento. Sin embargo, en el caso de los micropréstamos las elevadas tasas de interés son el resultado del alto costo administrativo, y no necesariamente del elevado riesgo de incumplimiento, y a menos que ello se refleje en los requisitos de capital, el costo de obtener micropréstamos se incrementará en forma innecesaria. Podrían considerarse formas de distinguir entre un elevado costo administrativo y un elevado riesgo de incumplimiento al establecerse los requisitos de capital sobre las tasas de interés de los préstamos.

Énfasis en las garantías. Como se señala en el recuadro 7.2, los préstamos bancarios tradicionales se basan en las garantías, mientras que los micropréstamos se basan en información. Sin embargo, ambos sistemas pueden producir tasas muy elevadas de amortización. En consecuencia, la práctica común de exigir una reserva específica del 100% del préstamo en el caso de préstamos no garantizados cuyo pago deja de cumplirse incluso por un día, o una reserva general del 20% de todos los préstamos no garantizados (atrasados o no) en comparación con el 1 al 3% en el caso de préstamos garantizados, puede exagerar la diferencia en el riesgo de pérdida entre los préstamos garantizados y los micropréstamos, elevando así innecesariamente el costo de la obtención de micropréstamos.

Mejoramiento del marco jurídico e institucional de las transacciones garantizadas

En gran parte de América Latina, las leyes y los registros legales inadecuados o inexistentes obstaculizan la utilización de bienes muebles y bienes raíces como garantía para asegurar préstamos. Si bien este problema afecta a empresas de todos los tamaños, es probable que afecte en mayor medida a las pequeñas empresas, aspecto al que nos referiremos nuevamente más adelante. Este problema tiene tres principales componentes: la creación de derechos de garantías reales, el perfeccionamiento de tales derechos, y su aplicación¹⁸.

¹⁶ Puede verse un análisis más detallado en Jansson y Wenner (1997) y Rock y Otero (1997).

¹⁷ Jansson y Wenner (1997, página 35).

¹⁸ Véase un análisis adicional en Fleisig, Aguilar y de la Peña (1994) y Fleisig (1995a; 1995b).

La *creación* de derechos de garantía real significa la celebración de un acuerdo legal para asignar algún objeto como garantía de un préstamo. Sin embargo, las leyes de muchos países latinoamericanos imponen importantes restricciones al tipo de bienes que pueden utilizarse como garantía. Muchos países no permiten un “derecho continuo de garantía real”, de manera que si el activo ofrecido como garantía se vende, los acreedores con frecuencia no pueden automáticamente embargar el producto de la venta, como pueden hacerlo, por ejemplo, los acreedores en Estados Unidos y Canadá. Otro instrumento útil con el que frecuentemente no se cuenta en la región es la “garantía real flotante”. En Uruguay, por ejemplo, si un banco presta US\$50.000 con la garantía de cien cabezas de ganado, debe identificar los 100 animales — por marcas u otros medios— lo que hace muy costoso el monitoreo de los préstamos. En contraste, en Estados Unidos y Canadá, los préstamos pueden basarse en una garantía real flotante de, digamos, US\$50.000 en ganado, lo que proporciona una garantía mucho mejor al prestamista.

El *perfeccionamiento* de las garantías reales significa asegurar que no haya derechos de rango superior sobre un activo que un prestatario ha ofrecido como garantía. Para ello, los prestamistas deben buscar tales derechos en un registro legal. En América Latina esto con frecuencia resulta innecesariamente difícil. En Uruguay, por ejemplo, el prestamista debe conocer la fecha de la prenda anterior, y no puede buscarse en base al nombre del prestamista o utilizando una descripción de los activos prendados. Este proceso es aún más engorroso en Bolivia, donde las garantías se registran en forma cronológica y es preciso recorrer la totalidad del registro para encontrar las prendas anteriores. Incluso se presentan complicaciones ulteriores cuando, como ocurre con bastante frecuencia en América Latina, se requiere permiso oficial para investigar un registro. Este permiso puede resultar difícil de obtener, y quizá involucre sobornos y demoras. Es mucho lo que puede hacerse para crear registros exactos que sean accesibles al público y cuya búsqueda no resulte costosa. Una posibilidad es fortalecer o privatizar los registros públicos, introduciendo competencia entre los registros públicos o permitiendo que los registros privados compitan con los públicos.

Por último, una garantía tiene muy poco valor si la obligación no puede exigirse en el caso de incumplimiento. Pero en la región la ejecución de la garantía con frecuencia resulta lenta y costosa, debido a que normalmente se requiere un proceso jurídico prolongado que involucra a los tribunales, en vez de un procedimiento administrativo rápido que puede llevarse a cabo fuera del sistema judicial ordinario. Tales demoras, con sus

consiguientes riesgos y costos, reducen la utilidad de cualquier garantía, y en particular la utilización de prendas. Durante el prolongado período que le lleva al prestamista tomar posesión y vender los equipos o inventarios dados en garantía, éstos pueden ser liquidados, las máquinas pueden dejarse inactivas y oxidarse, los granos pudrirse, o el ganado morir o ser sacrificado. La consiguiente disminución de la utilidad de los bienes muebles dados en garantía resulta particularmente problemática para los prestatarios más pequeños y menos pudientes, ya que mientras que los empresarios más ricos y las empresas más grandes probablemente posean bienes raíces, puede ocurrir que las empresas pequeñas sólo cuenten con sus inventarios o quizá con algunos equipos para dar como garantía de un préstamo. Ello significa que el mejoramiento del marco jurídico e institucional acerca de las garantías reviste particular importancia para los prestamistas más pequeños¹⁹. Reconociendo la importancia potencial de estas reformas, varios países de América Latina han examinado recientemente el tema de modernizar sus leyes sobre transacciones aseguradas, entre ellos Argentina, Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay.

La reducción de la informalidad²⁰

Típicamente, las instituciones bancarias sólo prestan a empresas autorizadas oficialmente, y no a empresas no registradas²¹. Estas empresas no registradas tienden a ser empresas muy pequeñas de propiedad de individuos de bajos ingresos. Una forma de mejorar su acceso al crédito es reducir las barreras para estimular la formalización. (La otra estrategia es fortalecer las instituciones financieras no reguladas, como las ONG y en muchos casos las cooperativas de crédito, que están dispuestas a prestar a empresas del sector informal). La formaliza-

¹⁹ Los préstamos a microempresas, por otra parte, se ven menos afectados por los problemas de garantía, porque a diferencia de los préstamos a las pequeñas empresas, normalmente se basan en una evaluación del carácter o en las garantías del grupo en vez de las garantías individuales. No obstante, la disponibilidad de crédito para microempresas también puede verse afectada si el mejoramiento de los sistemas de garantías aumenta el acceso al crédito de sus proveedores, y hace que a éstos les resulte más fácil ofrecer crédito a los microempresarios.

²⁰ En este capítulo se utiliza el término “informalidad” en el sentido clásico: se refiere a una empresa que no está registrada (y por lo tanto no cumple con los códigos tributarios, laborales y de otro tipo) y no a empresas con pocos empleados. Esta última definición (OIT) se utiliza en otros capítulos de este libro.

²¹ Véanse de Soto (1989), Loayza (1996), McPherson y Liedholm (1996), y Orlando (1998). Como ejemplo del elevado costo de obtener préstamos, de Soto (1989) señala que en 1985 la tasa nominal de préstamos para empresas informales en Lima era del 22% por mes, en comparación con el 4,9% en el caso de empresas formales de tamaño comparable.

ción incrementaría el acceso al crédito bancario y también permitiría registrar los bienes de la empresa, que pueden potencialmente utilizarse como garantía de préstamos.

El *costo de la formalidad*. El costo de simplemente registrar una empresa puede ser muy sustancial. De Soto (1989) encontró en un experimento real que para establecer una pequeña fábrica de prendas de vestir en Lima se requerían diez meses, e involucraba once procedimientos separados que insumían tiempo en diversos ministerios y otras instituciones estatales, y representaban un costo de US\$1.232 en honorarios, sobornos y utilidades perdidas, lo cual equivalía aproximadamente a tres años de salarios mínimos. Tokman (1992) también encontró un elevado costo de acceso a la legalidad en otros países latinoamericanos: el tiempo necesario para registrar una pequeña empresa en un grupo de países de la región llevó un promedio de diez meses, que iban de alrededor de un mes en Bolivia, Brasil y Chile a dos años en Guatemala. En contraste, Chickering y Salahdine (1991) afirman que un procedimiento similar insume alrededor de tres horas en el estado de Florida y cuatro horas en Nueva York. La simplificación de los procesos de registro podría tener un importante efecto en el estímulo de la formalización de empresas en América Latina.

Las empresas formales también enfrentan costos permanentes en la forma de impuestos sobre la renta, la nómina y otros gravámenes, así como salarios mínimos y beneficios adicionales obligatorios; limitaciones y costos adicionales para el despido de empleados, y el cumplimiento de requisitos de procedimiento impuestos por el gobierno. Sobre este último punto, de Soto (1989) encuestó a 37 empresas formales que operaban en sectores con altos niveles de informalidad, hallando que el 40% del tiempo de trabajo del personal administrativo se dedicaba a cumplir con procedimientos burocráticos del gobierno, un costo que parece obviamente exorbitante. El aspecto de si los gravámenes y las regulaciones estatales hacen que el costo de la mano de obra resulte demasiado elevado y las restricciones al despido demasiado estrictas se considera en el capítulo 6 de este volumen. Se sostiene que a la mayor parte de los países de América Latina les convendría reducir muchas de estas barreras a la formalidad como una forma de incrementar las tasas de formalización y extender las protecciones y los beneficios de los códigos laborales —así como las otras ventajas de la formalidad, entre ellas un mayor acceso al capital— a un mayor porcentaje de individuos.

Titulación de tierras. También podría lograrse una mayor integración a la economía formal a través de programas destinados a regularizar los títulos de propiedad de los pequeños agricultores y de los ocupantes ilegales

de terrenos urbanos. Uno de los muchos beneficios de una reforma de este tipo es que les proporcionaría una forma potencialmente aceptable de garantía y en consecuencia un mayor acceso al crédito.

¿Contribuye la informalidad a la desigualdad? Para responder a esta pregunta, utilizamos estimaciones del tamaño del sector informal en 14 economías latinoamericanas para explicar el valor promedio del coeficiente de Gini de desigualdad en los ingresos durante el período 1982-92. Si bien la muestra de datos es bastante limitada, y generalmente resulta muy difícil explicar la desigualdad con base solamente en datos de corte transversal para América Latina, encontramos que una mayor informalidad está asociada significativamente con una mayor desigualdad, como se sugiere en el análisis que antecede (Cuadro 7.3). Este resultado es congruente con el capítulo 2 de este informe, en el que se muestra que los ingresos del sector informal tienden a ser algo menores y están mucho más concentrados que en el sector formal. Ello supone la esperanza de que las políticas tendientes a estimular la reducción de las barreras contra la formalidad puedan mejorar la distribución de los ingresos.

Agencias de información sobre crédito

Como se señaló anteriormente, la “reputación” constituye una forma atractiva para resolver el problema de asegurar la disposición a amortizar un préstamo, ya que incluso los prestatarios más pequeños pueden, en principio, desarrollar una reputación. Sin embargo, ello requiere algunas medidas destinadas a facilitar la recopilación y la información acerca del historial de crédito de los prestatarios. Este es el propósito de las agencias de información sobre crédito, que típicamente reúnen los historiales de crédito de todos los prestatarios del sistema bancario, o de todos los prestatarios que tienen préstamos por encima de un determinado volumen. El mejoramiento del funcionamiento de estas agencias, y el hecho de estimularlas a que abarquen a la población de pequeños prestatarios que son quienes más se benefician del sistema, tiene en consecuencia el potencial de mejorar el acceso al crédito de los pequeños prestatarios. Algunas formas para lograrlo incluyen: establecer sistemas públicos de información sobre crédito en los casos en que tales sistemas no existan, extendiendo su cobertura a los préstamos más pequeños del sistema bancario en el caso de que existan, y asegurar un difundido acceso a esta información (por parte de los prestamistas y, por razones de exactitud y transparencia, por los propios sujetos del informe de crédito).

Varios de los países de América Latina que actualmente no cuentan con agencias de información sobre

Cuadro 7.3. Coeficiente de Gini de concentración del ingreso para 14 países latinoamericanos, utilizando la medición de informalidad de Loayza

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)
ENCGTOS (3,97)	-6,66 (1,66)	-7,06 (1,69)	-7,41
EDAD MEDIA		-0,22 (,40)	-0,28 (,47)
ESCOLMEDIA			1,18 (,68)
R ²	0,32	0,36	0,44

Nota: 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 muestra estimaciones del coeficiente de regresión, con las estadísticas t entre paréntesis.

VARIABLES explicativas: INFORMAL - medición de la informalidad Loayza; ENCGTOS - variable ficticia = 1 si el coeficiente de Gini se basa en una encuesta del gasto de las familias, = 0 si se basa en una encuesta del ingreso de las familias; EDAD MEDIA - edad media de la población, ESCOLMEDIA - número medio de años de escolaridad completados por la población de 25 a 64 años de edad.

crédito figuran entre los candidatos para introducir reformas de este tipo, entre ellos Costa Rica, Honduras, Panamá, Guyana y Belice. Otros países de la región tienen agencias con límites sustanciales sobre el tamaño de los préstamos (de aproximadamente US\$20.000 o más), que no cubren los préstamos otorgados a las empresas más pequeñas. Tales países incluyen Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay. En el otro extremo se encuentran varios países que tienen sistemas muy amplios de información sobre préstamos. Por ejemplo, las agencias de información sobre crédito de Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela abarcan préstamos de todos los tamaños, mientras que el sistema argentino abarca préstamos de hasta US\$50. Un ejemplo reciente de este tipo de reformas es el de Perú, donde hasta 1996, la base de datos de la Superintendencia sólo incluía préstamos de US\$5.000 o más, mientras que actualmente alcanza a todos los préstamos.

Arrendamiento financiero y factoraje

El arrendamiento financiero y el factoraje (*leasing* y *factoring*) constituyen buenas alternativas para que las empresas que actualmente poseen muy pocas o ninguna garantía física obtengan préstamos, y en consecuencia pueden revestir especial interés para las empresas más

pequeñas. Desafortunadamente, existen diversos obstáculos jurídicos, regulatorios y tributarios que dificultan una utilización más difundida de estos instrumentos para obtener financiamiento destinado a la adquisición de equipos duraderos (en el caso del arrendamiento) o préstamos basados en cuentas a cobrar (en el caso del factoraje).

En el caso del *arrendamiento*, la institución financiera adquiere determinados equipos que la empresa desea utilizar, y conserva su propiedad. La empresa utiliza el equipo y paga un alquiler mensual (que representa el interés sobre el crédito pendiente más la amortización). Este arreglo presenta la ventaja con respecto a un préstamo garantizado de que, como propietario del equipo, el prestamista no debe preocuparse por crear o perfeccionar un derecho de garantía real. Tiene la seguridad de que nadie más posee derechos legales sobre los equipos. Además, si la empresa no cumple su arrendamiento, la institución financiera retoma la posesión de los equipos y puede venderlos inmediatamente en el mercado de segunda mano (ya que es propietaria de los mismos), evitando la demora del procedimiento judicial para vender los activos dados en prenda. Sin embargo, con frecuencia el prestamista debe recurrir a un prolongado proceso judicial para tomar posesión de los equipos, debido a que éstos se encuentran en manos de la empresa. En consecuencia, mediante el arrendamiento se evitan algunos pero no todos los problemas asociados con las transacciones garantizadas. Para facilitar el arrendamiento, el sistema jurídico debería permitir que las partes contraten un procedimiento rápido y poco costoso para retomar la posesión de los equipos arrendados en casos de incumplimiento.

También deben evitarse las barreras tributarias y regulatorias innecesarias al uso más difundido del arrendamiento financiero. Por ejemplo, cuando se permitió a los bancos chilenos realizar actividades de arrendamiento en los años ochenta (como propietarios únicos o parciales de empresas de arrendamiento) se produjo un gran incremento en estas operaciones, convirtiéndose en una de las importantes formas de crédito a las empresas más pequeñas en Chile. En otro ejemplo, si los pagos de intereses por préstamos bancarios son deducibles de los impuestos pero no lo son los pagos por concepto de arrendamiento, éstos no habrán de proliferar. En Argentina, hasta hace poco, existía un problema de doble tributación. La empresa de arrendamiento pagaba el impuesto al valor agregado del 21% cuando compraba los equipos, y luego el arrendatario volvía a pagarlos cuando alquilaba dichos equipos. Recientemente la legislación ha derogado el primer gravamen, eliminando así este problema.

El Grameen Bank de Bangladesh, pionero en el financiamiento a microempresas, constituye una prueba de la factibilidad de los micropréstamos. El programa del Grameen Bank, que comenzó alquilando telares eléctricos a tejedoras de bajos ingresos de la región de Dhaka en 1992, se ha expandido para cubrir una amplia gama de productos (incluidos molinos azucareros, maquinarias agrícolas, cargadores de baterías, máquinas para producir bolígrafos, taxis y otros medios de transporte) y se extiende a las 14 zonas en las que opera el banco. Para octubre de 1996, el Grameen Bank había contratado US\$1,5 millones en arrendamientos, con un volumen promedio de US\$760 y una tasa de incumplimiento del 1,5%. Cerca del 20% de los arrendatarios habían pasado a convertirse en propietarios de los equipos financiados. El programa de arrendamiento está también abierto a los prestatarios que ya han obtenido un préstamo del programa de micropréstamos del banco, con plazos de arrendamiento de hasta tres años y pagos semanales²².

En el factoraje, la empresa obtiene un préstamo utilizando una forma algo menos tradicional de garantía móvil: sus cuentas a cobrar. Esta forma de financiamiento puede resultar particularmente interesante para las empresas más pequeñas, que con frecuencia son intensivas en el uso de mano de obra y en consecuencia pueden carecer de bienes reales o equipos en montos suficientes para garantizar un préstamo. Sin embargo, si las empresas más pequeñas tienen un volumen sustancial de cuentas a cobrar, particularmente de empresas grandes y financiadas por los bancos (porque, por ejemplo, suministran repuestos, otros insumos o servicios a tales empresas), la empresa más pequeña puede obtener financiamiento a bajo costo. Ello se debe a que la tasa de interés sobre sus cuentas a cobrar es principalmente una función de la clasificación crediticia de las empresas más grandes, más que de su propia clasificación crediticia.

Dado que el factoraje constituye un caso especial de la utilización de bienes muebles como garantía para obtener un préstamo, los obstáculos a una mayor disponibilidad de este tipo de crédito incluyen todas las barreras a la utilización de bienes muebles que se analizaron anteriormente. En consecuencia, para expandir la utilización del factoraje y las oportunidades crediticias de las pequeñas empresas, la ley debe permitir la creación de derechos de garantía real utilizando facturas como garantía, debe haber una forma de verificar que no existan derechos anteriores sobre esas facturas, y los prestamistas deben contar con medios que no resulten demasiado costosos para cobrar sus garantías reales en caso de incumplimiento.

Pequeños bancos rurales de baja capitalización

En América Latina, las zonas rurales generalmente cuentan con muchos menos servicios financieros que las urbanas. Ello, unido al hecho de que en las zonas rurales la pobreza es un fenómeno relativamente más extendido y a menudo la concentración del ingreso es mayor (véanse los capítulos 1 y 2), significa que el mejoramiento en la provisión de servicios financieros a las pequeñas granjas y otras empresas rurales puede constituir una estrategia útil para mejorar la distribución del ingreso. Un enfoque interesante para aumentar la disponibilidad de servicios financieros en zonas rurales es permitir la creación de bancos rurales de baja capitalización, como se ha hecho por ejemplo en Indonesia y las Filipinas. En el caso de este último país, Agabin y Daly (1996) observan que existen alrededor de 745 pequeños bancos que atienden al 75% de las ciudades y pueblos secundarios y terciarios del país, proporcionando pequeños préstamos a una gran parte de los campesinos filipinos. La capitalización mínima requerida para iniciar tales bancos es de US\$77.000 a US\$770.000, dependiendo de su ubicación, montos que son significativamente inferiores a los requeridos para abrir un gran banco urbano.

La idea que hay detrás de estos pequeños bancos rurales es que en el campo existen empresarios locales que conocen muy bien la agricultura, que cuentan con valiosa información sobre muchos de los posibles prestatarios y conocen la cultura local. Algunos de estos empresarios pueden convertirse en excelentes banqueros, pero muchos de ellos no tienen acceso a los varios millones de dólares que normalmente se requieren para reunir el capital de un banco. Este requisito se estableció teniendo en cuenta los grandes bancos comerciales urbanos, y puede no resultar apropiado para las zonas rurales. El requisito de capitalización mínima existe por dos razones. En primer lugar, contribuye a asegurar que el intermediario iniciará sus operaciones en forma saludable, sin dificultades, obtendrá una ubicación apropiada, adquirirá equipos, pagará los salarios iniciales, y otorgará los primeros préstamos con este capital. En segundo lugar, ayuda a evitar problemas de riesgo moral al colocar un significativo monto del capital del propietario en situación de riesgo, de manera que no realice operaciones excesivamente riesgosas y no se vea tentado por esquemas fraudulentos, comisiones clandestinas sobre los préstamos, etc. Estos objetivos pueden requerir menores niveles de capitalización en las zonas rurales menos prósperas, o pueden atenderse en forma más eficiente a través de un régimen regulatorio especial como el establecimiento de mayores

²² En Gallardo (1997) pueden verse más datos sobre microarrendamiento y el programa del Grameen Bank.

coeficientes entre capital y préstamos. Los responsables de la formulación de políticas podrían considerar tales adaptaciones al marco regulatorio prudencial con el fin de facilitar la creación de pequeños bancos rurales.

Si bien hasta ahora en este capítulo nos hemos concentrado en soluciones de crédito que pueden contribuir a reducir la concentración del ingreso, la provisión de servicios de depósitos también puede mejorar los ingresos de las familias pobres, y de esta manera reducir la desigualdad, particularmente si estos servicios son provistos en zonas rurales en las que hay sustanciales concentraciones de pobres.

Modernización y supervisión de cooperativas de crédito

Las cooperativas de crédito proporcionan servicios de crédito y de depósitos en zonas rurales que con frecuencia están demasiado aisladas o escasamente pobladas como para respaldar una sucursal bancaria. También han desempeñado tradicionalmente, y continúan haciéndolo, el papel de “banco de los pobres” en las zonas urbanas y rurales de América Latina, atendiendo a familias de menores ingresos (y algunas de medianos ingresos) y empresas más pequeñas que los bancos no han atendido en forma tan adecuada. Las cooperativas de crédito constituyen también el principal proveedor de crédito a microempresas en América Latina, aunque la oferta total es aún bastante limitada. La modernización y la supervisión de cooperativas de crédito ofrece la posibilidad de incrementar la cantidad y la calidad de los servicios de crédito y de depósitos provistos a las familias de menores ingresos, reduciendo así la desigualdad en los ingresos.

Las cooperativas de crédito fueron establecidas en toda la región en los años cincuenta, sesenta y setenta teniendo en cuenta un decidido propósito de bienestar social, como es apoyar las actividades productivas de los pobres. Muchas de ellas fueron organizadas por sacerdotes católicos y voluntarios del Cuerpo de Paz de Estados Unidos. Típicamente carecían de administración profesional, mostraban debilidades en la recuperación de los préstamos y en la obtención y reserva de utilidades para expansión futura, y con frecuencia mantenían tasas de interés muy bajas con el fin de beneficiar a sus miembros prestatarios. Las bajas tasas de préstamos significaban que las tasas de depósitos también se mantenían bajas, pero con los sustanciales recursos no reembolsables y préstamos blandos obtenidos de donantes externos, muchas cooperativas de crédito crecieron rápidamente a pesar de la falta de movilización de depósitos, recuperación de préstamos y retención de utilidades. Cuando disminuyeron gran parte de estos recursos provenientes de donantes en los años ochenta y noventa,

disminuyó la importancia del movimiento de las cooperativas de crédito en muchos países latinoamericanos.

Los programas de rehabilitación (o modernización) y las reglamentaciones prudenciales y de supervisión han mostrado grandes posibilidades para mejorar el rendimiento, e incluso la sostenibilidad y el alcance, de las cooperativas de crédito en América Latina. Los programas de rehabilitación iniciados a mediados y fines de los años ochenta en Guatemala y la República Dominicana han producido excelentes resultados en este sentido, mientras que los de Honduras y Bolivia han mostrado sustanciales adelantos (el recuadro 7.3 presenta los aspectos más destacados del caso guatemalteco).

Por supuesto, los programas de modernización deben adaptarse a las particulares debilidades y necesidades de las cooperativas de crédito que se pretende rehabilitar. Entre los principales defectos que se observan en las políticas y prácticas sobre cooperativas de crédito que generalmente han encontrado y abordado estos programas, figuran los bajos niveles salariales y la deficiente calidad de la mano de obra, las bajas tasas de depósito y la débil movilización de depósitos, las bajas tasas de préstamos y la escasa capitalización de las utilidades, información financiera inadecuada y prácticas financieras no disciplinadas, así como una inadecuada gestión de riesgos. Obviamente, tales deficiencias ponen seriamente en peligro el rendimiento y la sostenibilidad de las cooperativas de crédito, así como su capacidad para atender a un gran número de familias con servicios financieros de calidad. Además de establecer estas bases importantes, los programas de modernización de las cooperativas de crédito con frecuencia procuran mejorar otros importantes aspectos de las operaciones y la gestión de las cooperativas, que incluyen la planificación estratégica, los controles y la auditoría interna, las políticas generales sobre personal e incentivos, la comercialización y los sistemas de información.

Supervisión. La inclusión de las cooperativas de crédito dentro del marco general de supervisión financiera contribuye a asegurar la permanente imposición de gran parte de la disciplina financiera —de la que tradicionalmente han carecido las cooperativas de crédito en América Latina— que necesitan lograr y mantener para proveer mayores y mejores servicios financieros a sus clientes. Pero en la actualidad sólo en cinco países latinoamericanos las superintendencias supervisan a las cooperativas de crédito (Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Paraguay), y todos estos programas se han iniciado muy recientemente como para evaluar su impacto sobre el desempeño de las cooperativas de crédito.

Existen varias diferencias importantes entre la supervisión de las cooperativas de crédito y de los bancos,

Recuadro 7.3. Rehabilitación de cooperativas de crédito en Guatemala

Cuando el equipo de asistencia técnica del Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito llegó a Guatemala encontró que las cooperativas guatemaltecas mostraban todos los problemas descritos en esta sección y más: niveles salariales no competitivos, bajas tasas de préstamos y de depósitos, escaso capital institucional, constitución errática de reservas, información financiera deficiente, prácticas débiles de manejo de riesgos, y así sucesivamente. Trabajando con 20 de las cooperativas de crédito más grandes y más promisorias, el equipo logró que las cooperativas mejorasen los principales precios, políticas y prácticas, así como los sistemas de auditoría y control, planificación estratégica, comercialización, información y otros sistemas. El esfuerzo fue sumamente exitoso, prácticamente en todos los aspectos.

Desde que se inició el programa en 1985 hasta su finalización en 1993, la tasa de moras de la cartera consolidada de

las 20 cooperativas de crédito se redujo del 30 al 7,9%. Las reservas para créditos atrasados más de un año se incrementaron del 36 al 100% durante el mismo período. El capital institucional se elevó del 4,5% de los activos al 10,7%, mientras que los activos totales en términos reales se incrementaron a una tasa compuesta promedio del 17% anual. Al mismo tiempo, el número total de miembros de las cooperativas de crédito prácticamente se duplicó. Como el programa de modernización creó cooperativas de crédito bien administradas y financieramente sólidas, se aceleró aún más el crecimiento. En los cuatro años subsiguientes (1994-97), los activos reales casi se triplicaron y el número de miembros prácticamente se duplicó. Al mismo tiempo, se mantuvo la solidez financiera, disminuyendo ligeramente la tasa de moras de la cartera consolidada al 7,5%, e incrementándose en cierta medida el coeficiente consolidado capital/activos al 11,6%.

que derivan de las diferencias en la estructura de propiedad (cooperativas en vez de sociedades por acciones) y de los aspectos relacionados con el manejo de estas instituciones: el hecho de que las cooperativas de crédito otorgan un gran número de préstamos pequeños, con frecuencia sin garantías (para lo cual deben ajustarse los requisitos de información y los métodos utilizados para evaluar la calidad de las carteras), y la probable necesidad de mantener más reservas y normas sobre suficiencia de capital debido a la mayor volatilidad de los ingresos de las cooperativas de crédito. Ello a su vez se debe a una frecuente falta de diversificación geográfica de la cartera de préstamos, al efecto de los problemas de manejo de las cooperativas de crédito y a una tendencia (en parte derivada de la filosofía de la cooperativa) a aplicar procedimientos poco estrictos de cobro de préstamos²³. Como en el caso de la supervisión de los intermediarios que se especializan en micropréstamos, la supervisión de las cooperativas de crédito requiere varias consideraciones especiales para poder ser realizada en forma efectiva. Cuando se hace bien, sin embargo, la supervisión de las cooperativas de crédito tiene posibilidades de contribuir al desarrollo económico y a la reducción de la desigualdad en los ingresos.

A menor escala y con mayor calidad

La reducción de escala (*downscaling*) se refiere a los esfuerzos que realizan los bancos comerciales (y otras instituciones bancarias similares, como las financieras) para ofrecer préstamos a microempresas, mientras que la

mejora de calidad (*upgrading*) se refiere al proceso de transformación de las ONG que otorgan micropréstamos en intermediarios financieros regulados. La reducción es importante. Todas, excepto tres de las instituciones financieras que figuran en el cuadro 7.2, son intermediarias que han reducido el tamaño de sus préstamos. Las excepciones son el Banco Sol y la Caja de los Andes, de Bolivia, y Corposol/Finansol de Colombia, que han incrementado el volumen de sus préstamos. Los bancos constituyen, por varias razones, atractivas plataformas desde las cuales puede comenzarse a ofrecer servicios a un gran número de clientes de microfinanciamiento²⁴:

- Son instituciones reguladas, que cumplen las condiciones de propiedad, divulgación financiera y suficiencia de capital que contribuyen a asegurar una gestión prudente.
- Poseen la infraestructura física, incluso una red de sucursales, desde las cuales pueden alcanzar a un sustancial número de clientes de microfinanciamiento.
- Cuentan con controles internos y sistemas administrativos y contables que permiten registrar un gran número de transacciones.
- Su estructura de propiedad de capital privado tiende a estimular una sólida gestión, eficacia en función del costo y rentabilidad, todo lo cual conduce a su sostenibilidad.
- Ofrecen servicios de depósitos además de préstamos.

²³ Véase Poyo (1998).

²⁴ Este análisis fue tomado de Baydas, Graham y Valenzuela (1997).

Las operaciones de reducción normalmente se concentran en la transferencia de la tecnología de préstamos (que se describe en el recuadro 7.2) al banco comercial y en su adaptación institucional en la forma más efectiva en función del costo. El impacto de los programas de préstamos más pequeños sobre la desigualdad de los ingresos puede no ser muy grande, por lo menos en un principio. Los bancos pueden no alcanzar a los microempresarios de muy bajos ingresos²⁵. Pueden elegir en cambio atender a microempresarios más grandes y pudientes, encontrando que ello puede maximizar sus utilidades si todavía existe escasa competencia en este segmento del mercado. Con el tiempo, por supuesto, puede aparecer más competencia, y algunos bancos pueden encontrar que les resulta lucrativo prestar a propietarios de empresas de ingresos más bajos²⁶.

Por el contrario, las operaciones de mejoramiento (*upgrading*) normalmente comienzan con una ONG dedicada a otorgar préstamos a microempresarios de bajos ingresos²⁷. La dificultad es que la mayor parte de tales ONG no poseen la capacidad o la mentalidad que les permitiría convertirse en instituciones financieras reguladas. Incluso las que las tienen, deben aprender muchas de las mismas disciplinas financieras descritas anteriormente para las cooperativas de crédito: incrementar las tasas de interés de los préstamos (a pesar del elevado costo que ello impone al grupo que están procurando

asistir), contener sus costos, y obtener y capitalizar utilidades (para asegurar la sostenibilidad y sustentar su crecimiento futuro), constituir reservas adecuadas, controlar los riesgos y someterse a las normas reglamentarias de prudencia que se imponen a las instituciones depositarias, etc. También deben aprender a observar el aspecto mucho más complejo de los pasivos de sus operaciones: el manejo de la liquidez, la equiparación de activos y obligaciones, la selección y la fijación de precios de instrumentos apropiados de depósito, y así sucesivamente. La compensación de estos costos constituye el efecto multiplicador que proporcionan los depósitos, que permiten a las antiguas ONG expandir notablemente el alcance de sus créditos, y proporcionar valiosos servicios de ahorro a su población objetivo. Los programas de capacitación destinados a ayudar en este proceso pueden en consecuencia constituir una forma efectiva en función del costo de ampliar el acceso al crédito de los pequeños prestatarios de bajos ingresos.

Una forma intermedia se produce cuando los bancos comerciales u otras instituciones bancarias deciden trabajar conjuntamente con ONG financieras para atender de manera más efectiva a los microempresarios, combinando la experiencia financiera y el mayor acceso a los recursos y la supervisión de los bancos con el conocimiento y la estrecha relación que mantienen las ONG con los clientes.

²⁵ A juzgar por el tamaño promedio de sus préstamos, superior a los US\$2.000, éste parecería ser el caso de varias de las instituciones que figuran en el cuadro 7.2.

²⁶ Sin embargo, incluso los microempresarios más pudientes pueden contratar trabajadores de bajos ingresos, lo que tendría un impacto beneficioso importante sobre la distribución de los ingresos.

²⁷ Pueden observarse evidencias de ello en el reducido tamaño promedio de los préstamos de las tres instituciones que aumentaron el volumen de sus préstamos en el cuadro 7.2.

REFERENCIAS

- Acción International (1997). *Informe anual 1996*. Somerville, Massachusetts.
- Agabin, Meliza y Jorge Daly (1996). *An Alternative Approach to Rural Financial Intermediation: the Philippine Experience*. Chemonics International Inc. Washington, DC.
- Banco del Japón (1996). *Economic Statistics Monthly*, 8:1, enero, Tokio.
- Barham, Bradford, Stephen Boucher y Michael Carter (1996). Credit Constraints, Credit Unions, and Small-Scale Producers in Guatemala. *World Development* 24:5, páginas 793-806.
- Baydas, Mayada, Douglas Graham y Liza Valenzuela (1997). *Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World*. Microenterprise Best Practices Working Paper. USAID y Development Alternatives Inc., Washington, DC.
- BID (1995). The IDB and Microenterprise: Promoting Growth with Equity. Unidad de Microempresas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bresnayan, Jr., Edward (1996). "The Microenterprise Sector in Guyana" Fotocopia. Departamento Regional de Operaciones 3. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Chickering, A. y M. Salahdine (1991). Introduction and the Informal Sector Search for Self-Governance. En: Chickering y Salahdine, compiladores. *The Silent Revolution*. International Center for Economic Growth, San Francisco.
- Christen, Robert (1997). Issues in the Regulation and Supervision of Microfinance, capítulo 2. En: Rock y Otero (1997). *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*. Accion International Monograph Series No. 11, Somerville, Mass.
- Christen, Robert, Elizabeth Rhyne, y Robert Vogel (1995). Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs, Harvard Institute for International Development y USAID, Cambridge, Massachusetts y Washington, DC.
- de Soto, Hernando (1989). *El otro sendero: una revolución informal*. Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- Deiningner, Klaus y Lyn Squire. (1996). Measuring Income Inequality: A New Data Base. *The World Bank Economic Review* 10(3) Septiembre.
- Deutsche Bundesbank (1995). *Informe mensual* 47:3, marzo, Frankfurt.
- EIM/International (1996). Characteristics and Constraints of Small Businesses in Trinidad and Tobago: Final Report National Baseline Survey, A Sample Survey among 2104 Businesses, Small Business Development Company y Unión Europea, Puerto España/Zoetermeer.
- ESA Consultores (1996). Estudio de la pequeña y microempresa en Honduras. Fotocopia, USAID, Tegucigalpa, Honduras.
- Fleisig, Heywood (1995a). *The Power of Collateral*, Nota No. 43 del Departamento del Sector Privado, Banco Mundial, Washington, DC.
- . (1995b). *The Right to Borrow*, Nota No. 44 del Departamento del Sector Privado, Banco Mundial, Washington, DC.
- Fleisig, Heywood, Juan Carlos Aguilar y Nuria de la Peña (1994). *How Legal Restrictions on Collateral Limits Access to Credit in Bolivia*. Informe del Banco Mundial 13873-BO. Oficina del Economista Jefe, Región de América Latina, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (1997). *Estadísticas financieras internacionales*, Vol L. No.8, agosto.
- Gadway, John y Michael O'Donnell (1995). Rural Finance and Small Farmer Liquidity. Fotocopia, febrero 15, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Gallardo, Joselito (1997). *Leasing to Support Micro and Small Enterprises*, documento de trabajo sobre investigación de políticas 1857, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ghani, Ejaz (1992). *How Financial Markets Affect Long-Run Growth: A Cross-Country Study*, documento de trabajo PRE 843, Banco Mundial, Washington, DC.
- Gulli, Hege (1998). Microfinance and Poverty: Questioning Common Beliefs. Unidad de Microempresas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- INEGI (1994). *Encuesta Nacional de Micronegocios 1994*, Aguascalientes, México.
- Jansson, Tor y Mark Wenner (1997). Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean. Unidad de Microempresas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- 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, páginas 367-386.
- King, Robert y Ross Levine (1993). Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right, *The Quarterly Journal of Economics* 108:3, páginas 717-737.
- Li, Hongyi, Lyn Squire y Heng fu Zou (1998) Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality, *The Economic Journal* 108, páginas 26-43.
- Loayza, Norman (1996). The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. Fotocopia, enero, Banco Mundial, Washington, DC.
- Magill, John y Donald Swanson (1991). *Ecuador Micro-Enterprise Sector Assessment: Summary Report*, GEMINI Technical Report No. 8, USAID, Washington, DC.
- McPherson, Michael y Carl Liedholm (1996). Determinants of Small and Micro Enterprise Registration: Results from Surveys in Niger and Swaziland, *World Development*, 24:3, páginas 481-487.
- Mushinski, David (1995). Credit Unions and Business Enterprise Access to Credit in Guatemala. Fotocopia, The College of William and Mary, Williamsburg, Virginia.
- Orlando, María Beatriz (1998). How Informal are Microenterprises? The Role of Human and Physical Capital on Institutional Participation in Urban Mexico. Fotocopia, Departamento de Economía, Tulane University, Nueva Orleans, Louisiana.

- Pons, Frank Moya y Marina Ortiz (1995). *Indicadores de las microempresas en la República Dominicana 1993-1994*, Fondomicro, Santo Domingo, República Dominicana.
- Psacharopoulos, George (1993). Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980's, Departamento Técnico para América Latina, Banco Mundial, Washington, D.C.
- . (1995). *Indicadores de las microempresas en la República Dominicana 1994-1995*, Fondomicro, Santo Domingo, República Dominicana.
- Poyo, Jeffrey (1998). A Conceptual Framework for the Regulation and Supervision of Credit Unions: How Does It Differ from Stockholder-Owned Banking Institutions? presentado durante la conferencia sobre creación de modernas y eficientes cooperativas de crédito en América Latina, 2 de marzo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Rock, Rachel y María Otero (1997). *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*, Serie de Monografías de Acción Internacional No. 11, Somerville, Massachusetts.
- Sebstad, Jennifer y Gregory Chen (1996). *Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit*, AIMS Project Working Paper, USAID Office of Microenterprise Development, Washington, DC.
- Tokman, V. (1992). The Informal Sector in Latin America: From Underground to Legal. En V. Tokman (compilador), *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Westeley, Glenn (1994). *Financial Liberalization: Does It Work? The Case of Latin America*, documento de trabajo DES 194, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . (1997). *Credit Union Policies and Performance in Latin America*, documento de trabajo OCE 355, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- World Council of Credit Unions, WOCCU (1995). *1994 Statistical Report*, Madison, Wisconsin.
- . (1996). *1995 Statistical Report*, Madison, Wisconsin.
- Wolff, Edward (1991). The Distribution of Household Wealth: Methodological Issues, Time Trends, and Cross-Sectional Comparisons. En Lars Osberg, compilador, *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, M.E. Sharpe Publishers, Armonk, Nueva York.

