

9.04
1995

**UN ENFOQUE DE SISTEMAS FINANCIEROS
PARA LAS MICROEMPRESAS**

Elizabeth Rhyne

y

María Otero

Noviembre 1992

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University

y

Academia de Centroamérica
Costa Rica

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

RECEIVED

NOV 24 1992

AGRICULTURAL ECONOMICS
& RURAL SOCIOLOGY

Abstract

The paper argues that microenterprise finance should be treated as part of the development of the financial system, in order to reach large numbers of people without a need for large continuing subsidies. The financial systems approach treats microenterprises as a market, offering a product with attributes clients want at a price that covers costs. The approach aims for financial viability of lending institutions, and it stresses that savings are equal in importance to credit. The report describes principles of credit delivery that have proved effective with poor clients. It also examines the prospects for financial viability among the nongovernmental and financial institutions that provide microenterprise finance. Suggestions are made on institutional support requirements, the role of donor organizations, and government policies to support growth of financial services for microenterprises.

UN ENFOQUE DE SISTEMAS FINANCIEROS PARA LAS MICROEMPRESAS¹

Elizabeth Rhyne y María Otero²

I. Una nueva visión de las finanzas microempresariales

Este capítulo enfrenta una meta compartida por muchos de los que trabajan en el campo del desarrollo de la microempresa. Esta meta es permitirle a la mayoría de los empresarios pobres en el Tercer Mundo tener acceso a servicios financieros suministrados con fondos generados localmente, sin subsidios externos. Aunque actualmente difícil de lograr, creemos que este objetivo puede ser alcanzado con el compromiso permanente de las instituciones que juegan un papel en la oferta del crédito microempresarial. En particular, instituciones que adopten ciertos principios clave en la entrega del crédito y en la prestación de servicios de ahorro constituyen una estrategia prometedora para alcanzar la meta de acceso a los servicios financieros.

¹ Traducción por Rodolfo Quirós, de Academia de Centroamérica, revisada por Claudio González Vega, del documento de trabajo No. 18, "A Financial Systems Approach to Microenterprises," abril, 1991, del proyecto Growth and Equity through Microenterprise Investment and Institutions (GEMINI). La traducción fue financiada por el Proyecto Servicios Financieros, en Costa Rica, ejecutado por Ohio State University y Academia de Centroamérica, patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). El traductor agradece la colaboración de Laura Cortés y Luis Mesalles. Los traductores y los editores comparten la mayoría, pero no todos los puntos de vista aquí expresados.

² Las autoras pertenecen, respectivamente, a la Oficina de la Empresa Pequeña, Micro e Informal, del Bureau for Asia and Private Enterprise, de la AID en Washington, y a ACCION Internacional. Agradecen las sugerencias iniciales de J.D. Von Pischke, Robert Vogel y Richard Meyer y los comentarios de James Boomgard, Don Mead, Larry Read, Cheryl Lassen, Henry Jackelen y Shari Berenbach.

Antes de que esto pueda suceder, sin embargo, tales actores deben comenzar a enfocar el crédito microempresarial, no a través de proyectos aislados y dependientes de los programas de las instituciones donantes, sino como parte del desarrollo del sistema financiero mismo. Las instituciones involucradas deben demostrar la capacidad de trabajar como intermediarios financieros, o con ellos, para captar y transferir recursos a un gran número de pobres. Las instituciones financieras y las autoridades deben, a su vez, apoyar estas transformaciones. Este capítulo explica por qué es crítico enfocar el crédito microempresarial como parte del desarrollo del sistema financiero y busca proporcionar un marco conceptual para tal enfoque.

Históricamente, la visión dominante acerca del crédito microempresarial suponía que prestarle a empresas muy pequeñas no podría ser comercialmente viable. Se creía que las fuentes comerciales de crédito no podrían superar los altos riesgos y costos de transacciones asociados con préstamos pequeños a empresas pequeñas e informales (Banco Mundial, 1990:65). Por lo tanto, los gobiernos, los donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONGs), guiados por la importancia de las microempresas en el bienestar económico de los pobres y por la percepción de que las microempresas necesitan crédito, crearon programas especiales de préstamos para microempresas.

Estos programas han sido financiados, en su mayoría, por medio de donaciones, ya que los altos costos de operación, las pérdidas por falta de cobro y los elevados costos de los servicios complementarios no podían ser cubiertos por las tasas de interés que han cobrado, las que típicamente han estado por debajo de las tasas comerciales. Debido a la

gran infusión de fondos donados que se requería, y por muchas otras razones, estos programas necesariamente se quedaron pequeños.

Nuevas tecnologías para prestar fueron desarrolladas durante los ochentas, las que desafiaron la premisa inicial acerca de la falta de viabilidad comercial de estos préstamos. En lugar de tratar de ajustar para las microempresas los métodos de prestar desarrollados para los grandes negocios, estas tecnologías los tomaron prestados de los sistemas financieros informales, los que tienen muchos años de servir a los pobres (Christen, 1989). Estas nuevas tecnologías proliferaron durante los ochentas, bajo nombres tales como crédito minimalista, crédito a grupos solidarios, sociedades de ahorro y crédito y bancos comunales, entre otros.

Los nuevos enfoques tecnológicos comparten ciertas características que le permiten a las instituciones interesadas enfrentar en forma efectiva los múltiples costos de transacciones que impiden alcanzar con éxito al sector microempresarial (Meyer et al., 1990). Los programas se basan en la reputación, en la dinámica de grupos y en la posibilidad de obtener repetidamente los préstamos para motivar las amortizaciones. Esta táctica elimina la necesidad de costosas evaluaciones de préstamos y certificaciones de garantías reales.

Los nuevos enfoques suponen que los microempresarios requieren poco o ningún entrenamiento para calificar como prestatarios. Los programas reconocen que el servicio financiero más importante para las microempresas no son los préstamos a mediano y largo plazo para adquisición de activos fijos, sino crédito para capital de trabajo y servicios de facilidades de depósito. Finalmente, reconociendo que los pobres pagan caro por las fuentes informales de financiamiento, estos programas nuevos cobran tasas de interés

iguales o superiores a las tasas comerciales prevaecientes.³ Estas técnicas han sido aplicadas exitosamente por instituciones como el Banco Grameen en Bangladesh, el *Badan Kredit Kecamatan* (BKK) en Indonesia, ACCION Internacional en América Latina, las afiliadas en muchos países al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito,⁴ así como un número creciente de otras instituciones.

El advenimiento de y experiencia con estas tecnologías de ahorro y préstamo hacen posible, y en efecto necesario, comenzar a pensar simultáneamente sobre el crédito microempresarial y el desarrollo de los sistemas financieros. Si existen técnicas para servir a las microempresas con base en enfoques que se aproximan a la viabilidad comercial, es importante fomentar las condiciones bajo las cuales esas técnicas puedan ser aplicadas ampliamente, sin grandes subsidios externos. Esas condiciones afectarán las políticas y las instituciones del sistema financiero y requerirán cambios significativos en el enfoque por parte de los programas mismos de crédito para microempresas. Dados los grandes números de pobres sin acceso a servicios financieros, los programas de microempresa deben ver sus propios objetivos en relación con la enorme demanda potencial y adoptar el nuevo enfoque.

El deseo por alcanzar mayores volúmenes de préstamos conducirá la evolución de los programas de crédito para microempresa hacia un enfoque de sistemas financieros. Sin instituciones financieras autosuficientes, poca esperanza hay de alcanzar el número de microempresarios pobres que son prestatarios potenciales. Algunos números hipotéticos

³ Entre los primeros autores en identificar estas características estuvieron Goldmark y Rosengard (1983).

⁴ Nota de los editores: World Council of Credit Unions (WOCCU).

pero realistas son ilustrativos. Un programa microempresarial típico, financiado con fondos donados, que alcanza 1,000 prestatarios puede requerir \$200,000 dólares por año para cubrir sus costos de operaciones y sus fondos prestables. En un país con un millón de microempresarios, la mitad de los cuales desean obtener un préstamo en un año dado, se requerirían \$100 millones de dólares por año para servir totalmente al grupo meta. Tales cantidades están muy por encima de la capacidad de los donantes y de los gobiernos.

Este tipo de cálculos revela cuán inadecuados serán los programas microempresariales en el tanto en que dependan de donaciones. La escala requerida para alcanzar una fracción sustancial de la población meta podrá ser lograda sólo cuando los programas de crédito para microempresas operen como instituciones financieras (en otras palabras, autosuficientemente) y capten recursos tanto de sus clientes como de fuentes comerciales locales.

Este estudio repasa la corriente de pensamiento, desarrollada en gran parte por Ohio State University y ya ampliamente aceptada, sobre el papel de los sistemas financieros y los principios para el desarrollo de sólidos sistemas financieros. También discute la bien documentada brecha entre las necesidades financieras de las microempresas y la capacidad del sistema formal para suplir dichas necesidades. Estas discusiones marcan el contexto para las secciones más importantes del documento, que esbozan el potencial para operaciones especializadas usando principios ya probados de prestarle a los pobres, con el fin de cerrar gran parte de la brecha; la agenda que estas instituciones enfrentan sobre temas de viabilidad comercial y captación de fondos; y los pasos de política que se requieren para apoyar el crecimiento de estas operaciones.

II. Una perspectiva de desarrollo de sistemas financieros

Una perspectiva de sistemas financieros incluye los siguientes elementos:

- (a) una perspectiva de mercado que entienda las preferencias del grupo meta y diseñe productos para satisfacerlas;
- (b) el reconocimiento de que los ahorros (depósitos) pueden ser tan importantes como el crédito para las microempresas, las instituciones financieras y la economía; y
- (c) la insistencia en que sean instituciones financieras viables las que suministren servicios financieros. Esto requiere que las instituciones desarrollen la habilidad de que en sus operaciones financieras sus ingresos sean iguales o superiores a sus gastos, generando una ganancia, y que obtengan acceso a fuentes de fondos no subsidiados.

Adoptar un enfoque de sistemas financieros para la microempresa implica un reordenamiento sutil pero profundo de las metas y logros esperados. Significa, en particular, reducir la insistencia en medir el éxito a través de indicadores de cambio a nivel de impacto en la empresa, enfatizando, en su lugar, medidas de incremento en el acceso a servicios financieros. El enfoque de sistemas financieros sugerido aquí toma como su objetivo principal alcanzar microempresarios pobres con servicios financieros y, a través de ellos, mejorar sus vidas. Los programas de microempresa definen de manera diversa el objetivo de su trabajo como aliviar la pobreza, mejorar el ingreso, permitir el crecimiento de una actividad productiva y asegurar empleo. Estos objetivos definen la motivación para suministrar servicios financieros y la expectativa, en términos generales, de qué es lo que esos servicios ayudarán a alcanzar. Esos objetivos proporcionan también una razón para mantener el interés en el grupo de clientes seleccionado.

Para los pobres, los servicios financieros ofrecen un acceso a recursos que les permiten sacar provecho de las oportunidades económicas. Los pobres alcanzan una mayor participación en la economía y un uso más eficaz de sus propios recursos. El acceso al financiamiento puede rendir un efecto sustancial y esta esperanza está detrás del deseo de incrementar el acceso de poblaciones más pobres a esos servicios. El efecto del aumento en el acceso al financiamiento sobre el crecimiento económico y el alivio de la pobreza estará determinado, sin embargo, principalmente por la (con frecuencia limitada) naturaleza de las oportunidades económicas al alcance de los pobres y por las propias decisiones individuales de inversión en lugar de consumo.⁵

Como los factores que intervienen son tan importantes, a los sistemas o instituciones financieros no se les debería hacer directamente responsables de los efectos sobre la pobreza o el crecimiento, pero sí de cuán bien proporcionan acceso a servicios financieros. Un sistema financiero saludable, en el que los préstamos son demandados y cancelados, indica que los recursos financieros están contribuyendo de alguna manera al crecimiento económico y, si los pobres tienen acceso, a la reducción de la pobreza.

⁵ La importancia de las restricciones en el sector real ponen de manifiesto que los servicios financieros por sí solos no son la solución al crecimiento microempresarial y a la reducción de la pobreza. Son sólo una parte de un contexto más amplio que incluye las políticas económicas, reformas al marco de regulación, el desarrollo del mercado, entrenamiento y otros elementos similares.

III. Las microempresas como clientes de servicios financieros

Antes de repasar los servicios disponibles a las microempresas, veamos los tipos de servicios financieros que éstas necesitan o solicitan, así como aquellas características de las microempresas que importan para las actividades de las instituciones financieras.⁶

Las microempresas usualmente tienen necesidades muy pequeñas de capital inicial. En la revisión acometida por Liedholm y Mead (1987:38) de la evidencia disponible en varios países, se encontró que las necesidades de capital inicial oscilan entre US\$49 en Sierra Leona hasta US\$1,104 en Jamaica. Parece ser que, en relación con su pequeña base de activos, las necesidades de capital de trabajo tienden a ser grandes, para poder cubrir las compras y los inventarios de materia prima. La mayoría de las microempresas urbanas operan en ciclos de planeamiento de corto plazo, a menudo diarios o semanales. En áreas rurales, la actividad del negocio generalmente varía según las temporadas agrícolas. La vida de muchas microempresas es corta. Su población está constantemente variando, con altas proporciones de empresas que nacen y desaparecen en un determinado año (Liedholm, 1990:30).

La mayor parte de las microempresas no son unidades económicas autónomas, sino que forman parte de unidades familiares mayores. El dinero en efectivo asociado con una

⁶ La definición de microempresa es siempre algo arbitraria. Para el propósito de este capítulo, adoptamos la definición de empresas con no más de 10 empleados. Esta definición incluye desde actividades individuales a jornada parcial, generadoras de ingreso, negocios administrados por la familia, hasta muy pequeñas empresas que utilizan mano de obra asalariada. La mayor parte de las empresas, en la mayoría de los países en desarrollo, cae en el extremo inferior de este espectro. Bajo otra clasificación, el término microempresa abarca todo tipo de actividades urbanas y rurales no agropecuarias, desde manufactura hasta comercio y transporte.

microempresa está frecuentemente mezclado con el de otras actividades de la familia. Por lo tanto, las necesidades financieras de las familias, o al menos de empresarios individuales, frecuentemente son inseparables de las necesidades financieras de las propias empresas. Esto es particularmente cierto en el caso de microempresas que son propiedad de o están administradas por mujeres. Las familias que operan microempresas generalmente no poseen activos, en especial activos comercializables. Los miembros de una familia que manejan microempresas, particularmente las mujeres, tienen serias restricciones de tiempo como resultado de sus responsabilidades en el hogar. Las familias participan simultáneamente en varias actividades económicas, haciendo difícil asociar las ofertas de financiamiento para ciertos usos con su destino efectivo. La familia tiene necesidades que van más allá de las de la empresa, tales como consumo, seguridad financiera e inversión en capital humano (por ejemplo, educación y salud).

Las características de las microempresas y sus familias determinan los servicios financieros que probablemente demandarán. Es posible clasificar las necesidades de servicios financieros en tres grupos:

- (a) Los microempresarios requieren capital de trabajo de corto plazo para cubrir las necesidades de las transacciones corrientes y las compras de suministros e inventarios.
- (b) La necesidad de capital de mediano y largo plazo es mucho menor, pero probablemente es importante para las microempresas que están creciendo.
- (c) Todas las microempresas necesitan un lugar seguro para almacenar los activos que acumulan, donde al menos se pueda preservar el valor de esos activos. Esta

necesidad es importante tanto para la seguridad de las finanzas familiares como para el crecimiento empresarial.

Sorpresivamente, muchas de las necesidades financieras enumeradas pueden ser satisfechas a través de servicios tanto de ahorro como de crédito. Es fácil comprender que la capacidad para ahorrar dinero en forma segura es importante para la seguridad financiera a largo plazo de las familias, como protección contra enfermedades, períodos de desempleo y otras circunstancias similares. Los ahorros son igualmente importantes para el crecimiento empresarial, ya que es por medio de ahorros que la mayoría de las inversiones en las empresas es financiada (Liedholm y Mead, 1987:38). Aún más, el ahorro puede cumplir las mismas funciones que el crédito. Mediante el ahorro, las inversiones son pagadas por adelantado, mientras que con el crédito son pagadas *a posteriori*. Lo primero es ciertamente preferible. El uso del ahorro crea patrimonio, mientras que el uso del crédito crea deudas. Los empresarios ahorran tanto en formas no financieras como financieras. Servicios de ahorro bien diseñados pueden impulsar un cambio hacia los ahorros financieros, lo que para los empresarios puede tener las ventajas de seguridad y liquidez y para la sociedad la de suministrar fondos para ser invertidos por terceros. Aceptar la importancia del ahorro es un argumento fuerte para que se le dé igual énfasis en los programas de microempresa.

IV. ¿Por qué los sistemas financieros formales e informales no satisfacen todas las necesidades de las microempresas?

Las características de las microempresas le dificultan a las instituciones financieras formales poder servirles. Los bancos deben poder procesar los préstamos a un costo que pueda ser cubierto por las cargas financieras (intereses cobrados) y deben tener confianza

en la intención y capacidad de pago del prestatario. En la banca comercial, los métodos utilizados para cubrir estas necesidades de información y seguridad no calzan con las características de las microempresas. Las prácticas que la mayoría de los bancos siguen para adquirir confianza en la calidad de los préstamos son costosas y pueden ser utilizadas sólo si los préstamos son grandes. Estas prácticas incluyen:

- (a) comprobaciones del historial crediticio, para obtener información acerca de la reputación del cliente;
- (b) evaluaciones del proyecto, para establecer las perspectivas del negocio, y
- (c) garantías reales formales, que sirvan tanto para motivar al pago, al hacer que su incumplimiento sea costoso para el cliente, como para reducir los costos para el banco de las pérdidas por falta de pago.

Estas técnicas no pueden ser utilizadas en préstamos a microempresas. La evaluación de proyectos es demasiado costosa y las microempresas no llevan buenos registros. Las microempresas tampoco tienen un historial crediticio establecido y carecen de garantías reales negociables. Estos problemas han mantenido a los bancos comerciales alejados de los préstamos a microempresas.

En el pasado, programas para microempresas financiados con fondos de las agencias donantes tendían a adaptar los métodos de los bancos comerciales y enfatizaban la evaluación de proyectos. Sin embargo, al mismo tiempo disminuyeron los requisitos de garantías reales y ofrecieron tasas de interés bajas. Como resultado de sus elevados subsidios, su alcance fue pequeño. Además, raramente llegaban a las microempresas con el nivel más

bajo de ingresos. Durante mucho tiempo dichos programas constituyeron la respuesta principal de las instituciones formales a las necesidades de crédito de las microempresas.

Del lado de los ahorros y los depósitos, el paisaje no es tan desalentador. Un gran número de instituciones financieras proporcionan servicios de ahorros y depósitos a los pobres. Los bancos comerciales, los bancos postales estatales (*post office banks*) y otras instituciones reciben pequeños depósitos de ahorro. Pocas de estas instituciones devuelven esos depósitos en forma de préstamos a las comunidades o grupos de clientes donde esos fondos son captados. En Kenia, por ejemplo, bancos comerciales con una extensa red de sucursales captan ahorros en áreas remotas, para prestarlos principalmente en Nairobi y otras ciudades importantes. El Banco Postal de Malawi utiliza sus pequeños depósitos para financiar las empresas gubernamentales. Por lo tanto, a menudo existe un desequilibrio en el cual los pobres y las microempresas tienen mayor acceso a los servicios de ahorro que a los de crédito. Un enfoque del sector financiero para las microempresas corregiría tal desequilibrio.

Una fuerte y bien informada corriente de opinión, con respecto al incremento en los servicios financieros para las microempresas, sostiene que el mejor camino a seguir es la profundización general del sector financiero, a través de la liberalización del mercado financiero, cambios en la regulación y desarrollo institucional. Esta es la ruta favorecida por la mayoría de los expertos en políticas del sector financiero (Meyer et al., 1988). Bajo estos escenarios, se progresa en la extensión de los servicios financieros a las microempresas, primero con la eliminación de las barreras legales y el refinamiento de las técnicas de la banca comercial y, segundo, con un fortalecimiento general del sistema financiero formal,

lo que provoca un aumento de la liquidez en la economía. Esta liquidez llega a las microempresas a través de los sistemas financieros informales, incluyendo el crédito de comercialización.

El concepto de hipoteca popular defendido por Hernando de Soto supone que títulos de propiedad seguros, que pueden ser usados como garantía real, abrirán las puertas de los bancos al sector informal. En forma similar, los intentos por reformar la condición legal de la mujer tendrían algún efecto sobre su atractivo como clientes para los bancos comerciales. A pesar que se necesita dar estos pasos, ni la eliminación de las barreras legales ni el fortalecimiento del sistema financiero necesariamente tendrán el efecto deseado sobre las microempresas. El problema estriba en las tecnologías bancarias. En el tanto en que las fuentes comerciales de crédito utilicen tecnologías de préstamo basadas en evaluación de proyectos y garantías reales, los costos unitarios serán prohibitivos para todas las microempresas, con excepción de aquellas en el extremo más alto del espectro, y las microempresas seguirán sin acceso a los servicios financieros.

Una fuente alternativa para las microempresas, tanto de servicios de ahorro como de crédito, es el sector financiero informal, un área que está recibiendo una atención académica creciente. Se está de acuerdo en que los sistemas informales son más accesibles para un mayor número de microempresas que los sistemas formales, pero los primeros son considerados como inadecuados por muchas razones, tales como su falta de profundización financiera. Flujos financieros informales que hacen circular una liquidez creciente hacia el sector microempresarial podrían servir como un vehículo para alcanzar una profundización financiera general. Sin embargo, ese efecto depende de la interacción entre los sectores

formal e informal. A pesar de que algunos de estos flujos han podido ser documentados, una de las deficiencias más citadas del sector financiero informal es su segmentación --su separación del sistema financiero formal.

Otro medio para proporcionar crédito a las microempresas es a través de flujos de crédito de proveedores y para la comercialización. Sin embargo, la evidencia limitada proveniente de un cierto número de países sugiere que las conexiones entre microempresas y negocios más grandes son débiles, representando una pequeña fracción de las ventas de las microempresas (Liedholm y Mead, 1987:48). La segmentación, tanto en el sistema financiero informal como en la economía en sí, impide que los beneficios de la liberalización financiera en el sector formal bajen hasta los mercados informales. Mientras que algunos investigadores recomiendan crear mayores vínculos entre los mercados informales y los mercados formales, los métodos para hacerlo no han sido desarrollados.

De estas observaciones, uno puede concluir que ni el sistema financiero formal ni el sistema financiero informal, tal y como están constituidos en la actualidad, podrían incrementar considerablemente la disponibilidad de los servicios financieros para las microempresas. Este capítulo ofrece una alternativa: servicios financieros especializados para los pobres, basados en principios probados de entrega de crédito y servicios de depósitos.

V. Principios para la entrega de servicios de crédito a los pobres

La tecnología para prestarle a microempresas ha mejorado considerablemente durante la pasada década, con la creación y evolución del Banco Grameen, del *Badan Kredit Kecamatan*, del Banco Rakyat de Indonesia (BRI) con sus sistema de *Unit Desa* y de

ACCION Internacional, entre otros. Todos estos programas han adoptado un conjunto de técnicas que representan principios de préstamo a los pobres ya probados.

Los programas mencionados, y otros que se sitúan en la misma categoría general, parecen diferentes dependiendo del grupo meta, el contexto local y otros factores. Debajo de estas diferencias existe, sin embargo, un factor común que hace que los programas califiquen como sistemas eficaces de entrega de crédito. Algunos han sugerido que el elemento que tienen en común es el interés en los más pobres (Biggs *et al*). Otros explican que estos programas no tienen entrenamiento formal ni extensión (asistencia técnica) como requisitos o complementos del crédito. Aún otros enfatizan que estos programas se desprenden de todas las actividades de apoyo excepto del crédito y que como tales se convierten en enfoques minimalistas. Ninguno de estos atributos llega a la raíz del problema, sin embargo.

¿Cuáles son, entonces, los factores en común entre los programas eficaces de entrega de crédito para microempresas? Todos han encontrado formas para recortar y simplificar sus actividades a tal grado que los costos de prestar son proporcionales al tamaño de los préstamos dados. Las solicitudes, las aprobaciones, los desembolsos y el cobro de los préstamos han sido reducidos al mínimo necesario para efectuar las transacciones. Las técnicas simplificadas de procesamiento de préstamos han sido posibles debido a los mecanismos no tradicionales que estos programas utilizan para asegurar su cancelación. Las técnicas utilizadas se parecen, con frecuencia por una adaptación consciente, a las desarrolladas a lo largo de muchos años en el sector financiero informal. Los siguientes tres principios representan la esencia de las nuevas técnicas:

- (a) **Conocer el mercado.** Los pobres están dispuestos a pagar por el acceso y por la conveniencia. La principal necesidad de servicio entre los pobres es crédito para liquidez y capital de trabajo, con plazos iguales o menores a un año, y poco énfasis en dirigir el crédito a usos específicos. Los costos de transacciones para los prestatarios son recortados al ubicar oficinas de crédito cerca del cliente, que requieren procesos de solicitud simples y otorgan desembolsos rápidamente. Las tasas de interés son altas en comparación con las prevalecientes en el sistema financiero formal, pero bajas en relación con las tasas del sistema informal típico.
- (b) **Reducir costos administrativos.** Técnicas especiales reducen los costos administrativos a un nivel proporcional al monto del préstamo. Los procedimientos más simples son usados para los préstamos más pequeños. Las solicitudes de préstamo frecuentemente no tienen más de una página. Las aprobaciones están descentralizadas y normalmente no se basan en evaluaciones del negocio, sino en criterios de elegibilidad fácilmente verificables. Grupos de prestatarios a menudo manejan gran parte del procesamiento del préstamo.
- (c) **Motivar el pago del préstamo mediante técnicas especiales.** Las instituciones de crédito usan otras técnicas en lugar del papel usualmente asignado a la garantía y a la evaluación del préstamo. Estas incluyen garantías solidarias o la presión de redes sociales, la promesa de préstamos sucesivos en montos crecientes y requisitos de ahorro. A pesar de que algunos de los más exitosos de estos programas, como el Sistema *Unit Desa* del BRI en Indonesia, exigen garantías reales, la mayoría no lo hace.

La aplicación de estos principios es la base de la viabilidad financiera de una operación de crédito que sirve a las microempresas pobres. Es importante reconocer la esencia de la diferencia entre estas técnicas y las prácticas de la banca comercial. La sustitución de una costosa recolección de información por una estructura de incentivos al pago le permite a las fuentes de crédito servir a las microempresas a un costo razonable.

Cada oferente de préstamos adapta estos principios en forma distinta para ajustarse a las condiciones locales, de manera que no habrá dos programas de crédito iguales. Por ejemplo, los bancos comunales promovidos por la Fundación para la Asistencia Comunitaria Internacional (FINCA) y otras organizaciones voluntarias privadas de los Estados Unidos comparten con las cooperativas afiliadas al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito la característica de la propiedad y administración por parte de los clientes. Los bancos comunales prestan a través de grupos, sin embargo, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito le prestan a individuos.

La formación de grupos se encuentra entre las características más exitosas de muchos de estos programas, particularmente para la clientela más pobre, como lo demuestran el Banco Grameen y los programas de FINCA y ACCION Internacional. El grupo juega un papel en la reducción del costo de recolectar información sobre el prestatario, pero su función más importante es motivar al pago a través de la responsabilidad compartida en caso de morosidad.⁷ En lo que a información se refiere, los oferentes de préstamos pueden

⁷ Los grupos también proporcionan la oportunidad, en muchas instancias, de alcanzar objetivos no financieros que van desde crear conciencia social hasta educación nutricional. La relación entre los clientes individuales, los grupos y los proyectos de crédito puede contener complejas relaciones que incluyen asimetrías en la información y el problema del agente-principal. Huppi y Feder (1989) han dado un primer paso al examinar tales

trasladar a los grupos algunas de las tareas de procesamiento y aprobación del préstamo, ya que los grupos tienen mejor acceso a información acerca de la reputación y la calidad de sujeto de crédito de los prestatarios potenciales.

El Banco Grameen, por ejemplo, usa una estructura a dos niveles de grupos, en la cual los grupos de clientes determinan no sólo la elegibilidad de los solicitantes, sino también la oportunidad y el tamaño del préstamo. Este sistema externaliza muchas de las tareas que de otro modo serían asumidas por personal remunerado y toma ventaja del hecho de que los prestatarios pueden llevarlas a cabo a un menor costo en virtud de sus relaciones con los demás.

El desarrollo y difusión de los principios de préstamo a los pobres enumerados anteriormente son logros significativos en el campo del desarrollo microempresarial: El éxito de instituciones y programas que han utilizado estos principios durante la última década proporciona la base sobre la cual desarrollar la prestación de servicios a microempresas dentro del sistema financiero.⁸ A pesar de que el número de ejemplos exitosos crece cada año, muy pocos países pueden presumir de que el mercado para servicios financieros a microempresas este en gran parte cubierto. Estos programas todavía deben ser considerados inmaduros. Su potencial total para crecer, extenderse y lograr mayor autosuficiencia financiera aún no ha sido alcanzado.

cuestiones.

⁸ Para una lista de algunos de los más grandes de esos programas y sus logros, ver Holt y Ribe (1990).

VI. Ahorro: tan importante como el crédito

El enfoque de sistemas financieros a microempresas enfatiza que el ahorro es:

- (a) un servicio tan importante para el pobre como lo es el crédito y
- (b) crucial para crear instituciones financieras autosuficientes.

A la fecha, únicamente las cooperativas de ahorro y crédito y programas aislados (como el BRI en Indonesia) han puesto en los ahorros el mismo énfasis que en el crédito. Muchos otros programas han incorporado elementos de ahorro. Los ahorros voluntarios constituyen un complemento integral de los principios de préstamo ya esbozados. Así como hay principios ya probados de como prestarle a los pobres, los principios acerca del ahorro están comenzando a surgir a partir de experiencias limitadas. Las señales indican que cuando el ahorro se enfoca mediante estos principios, los clientes responden de manera entusiasta. Estos principios incluyen:

- (a) Los préstamos a microempresas pueden ser financiados en un grado considerable con el ahorro de las mismas comunidades, siempre y cuando los ahorros sean tratados como un servicio y diseñados teniendo en mente las necesidades de los clientes.
- (b) Los instrumentos de ahorro más ampliamente demandados ofrecen seguridad, comodidad, facilidad de depósito, acceso rápido al dinero y un rendimiento real positivo.
- (c) Más gente desea un buen lugar para ahorrar que los que esperan recibir préstamos. Por lo tanto, los servicios de ahorro pueden llegar más profundamente a la comunidad. La posibilidad de ahorrar no debería limitarse a los prestatarios.
- (d) Los sistemas que suministran servicios de ahorro y préstamo son más autosuficientes y llegan a una proporción mayor de las comunidades que sirven.

Una de las cuestiones aún por resolverse en este campo es si el sector microempresarial y sus hogares asociados son, de hecho, ahorrantes netos o prestatarios netos, al menos en términos financieros. Aunque las cooperativas de ahorro y crédito y el BRI en Indonesia han mostrado que es posible servir esta clientela con base sólo en el ahorro, otros programas no han podido hacerlo. Este tema requerirá más investigación en los próximos años. Adicionalmente, el entorno preventivo y regulatorio, así como la tasa de inflación del país, influyen sobre la capacidad de un programa para captar ahorros. El primero crea una barrera legal, mientras que la segunda pone una barrera financiera. El marco macroeconómico requerido para captar depósitos es más complejo que para las actividades de préstamo.

Es una tarea propia de los donantes y los gobiernos estimular a las instituciones financieras para microempresas a ofrecer servicios de ahorro, al rehusar convertirse en fuentes de fondos para ellas en el largo plazo. Más aún, los donantes deben ayudar a los gobiernos a establecer un marco de política y supervisión que le permita a estos programas recibir depósitos y administrarlos de manera segura.

Para resumir, un cierto número de instituciones han desarrollado y afinado técnicas para suministrar en gran escala servicios de ahorro y crédito a las microempresas sobre una base de viabilidad financiera. Los retos siguientes que deben enfrentarse son: expandir el alcance de estos servicios con base en los principios esbozados aquí, más allá de su actual distribución puntual, y desarrollar instituciones fuertes que puedan continuar existiendo sin dependencia externa. La autosuficiencia financiera es la clave para enfrentar estos retos.

VII. Un análisis riguroso de la autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera es el requisito esencial para hacer a los servicios financieros ampliamente accesibles a las microempresas. Todavía continúa el debate, sin embargo, acerca de si es una meta factible para la mayoría de las instituciones. Los programas de apoyo a la microempresa a que se ha hecho referencia en este capítulo se han acercado más a la autosuficiencia financiera que los programas de la generación anterior; pocos, sin embargo, han alcanzado una autosuficiencia total. El tema de la autosuficiencia debe ser tratado detalladamente, pero con delicadeza; detalladamente, porque el uso de muchas definiciones diferentes de autosuficiencia hace que los temas claves a menudo se vean opacados por pretensiones de logros, y con delicadeza, porque las expectativas que se fijan para estos programas deben resultar de un balance entre el realismo y la rigurosidad.

Un programa de crédito financieramente autosuficiente debe cubrir los siguientes costos por medio de los intereses y comisiones cobrados: los costos operativos, incluyendo reservas por incobrables, el costo de los fondos y la inflación, para mantener el valor real del capital prestable. Para lograr una auténtica viabilidad comercial, una operación también debe producir una ganancia, un rédito, a sus dueños.

Es útil analizar el desempeño institucional en términos de cuatro distintos niveles de autosuficiencia. Para muchos programas, el logro de la autosuficiencia implica moverse a lo largo de niveles cada vez más rigurosos en la recuperación de sus costos. Los programas individuales deben ser juzgados, no sobre la base de sus actuales logros, sino sobre la base de su progreso pasado y futuro desde los niveles bajos a los altos. Programas que se han

quedado lejos de la autosuficiencia financiera y que no buscan acercarse a ella, no deben ser candidatos para la expansión.

El nivel más bajo de la autosuficiencia, el nivel uno, está asociado con programas tradicionales, altamente subsidiados. A ese nivel, préstamos blandos o fondos donados cubren los gastos de operación y el establecimiento de un fondo rotativo del que se toman los préstamos desembolsados y al que retornan los pagos del principal e intereses. Cuando los programas son fuertemente subsidiados y su desempeño es pobre, sin embargo, el valor del fondo de préstamos es erosionado rápidamente por la morosidad y la inflación. Los ingresos no cubren ni siquiera una porción de los gastos de operación y, como resultado, constantemente se requieren nuevas donaciones. Un gran número de programas de crédito para la microempresa se encuentran a este nivel.

La mayoría de los programas que utilizan los principios probados que describimos y que están trabajando sin tropiezos pueden alcanzar el segundo nivel de autosuficiencia. En el nivel dos, los programas comienzan a movilizar fondos tomando préstamos bajo condiciones cercanas, pero más bajas, que las tasas de mercado. Los ingresos por intereses cubren el costo de los fondos, lo mismo que una porción de los gastos operativos, pero aún se requieren donaciones para financiar algunos aspectos de las operaciones. Los programas en este nivel a menudo aparentan una autosuficiencia mayor, al excluir de sus cálculos algunos rubros financiados con fondos donados, como son los salarios del personal extranjero. La mayoría de los programas a este nivel están orgullosos de sus logros, ya que el grado de subsidio requerido es significativamente menor que en el nivel anterior. Sin embargo, ellos no deben sentirse satisfechos de permanecer en este nivel.

En el nivel tres, la mayor parte del subsidio es eliminada, pero los programas encuentran difícil dejar de depender de algún elemento de subsidio persistente. Este es el nivel asociado con la mayoría de los programas de crédito mejor conocidos y es probablemente necesario alcanzar al menos este punto a fin de lograr operaciones a gran escala. A los programas en este nivel raramente se les exige dar el paso siguiente, ya que ellos y sus fuentes de apoyo están contentos con su desempeño.

El Banco Grameen, por ejemplo, mantiene dos tipos de subsidio: su costo de capital está varios puntos por debajo del de mercado y recibe ingresos de préstamos blandos que han sido depositados para ganar intereses, en lugar de prestarlos. El Banco Grameen utiliza, sin embargo, gran parte de esa ayuda para financiar la expansión de sus operaciones, de manera que el elemento de subsidio en sus programas establecidos no es tan grande. El programa BKK de Indonesia ha eliminado el subsidio de su red de sucursales, pero requiere de algún apoyo de donaciones para la supervisión de las sucursales. En varios países, los programas de ACCION han alcanzado este nivel, pero enfrentan el problema de mantener el valor de los fondos prestables en medio de altas inflaciones y las actuales estructuras distorsionadas de tasas de interés.

El nivel final de autosuficiencia, el nivel cuatro, se alcanza cuando el programa es financiado totalmente a través de los ahorros de sus clientes y de fondos captados de instituciones financieras formales, a tasas comerciales. El subsidio es eliminado completamente; los ingresos por intereses y comisiones cubren el costo real de los fondos, la reserva por incobrables, los costos de operaciones y la inflación. Los únicos programas

de microempresa importantes que han alcanzado este nivel son algunas cooperativas de ahorro y crédito, en ciertos países, y el sistema de *Unit Desa* del BRI, en Indonesia.

VIII. Estrategias para moverse hacia a la autosuficiencia

La siguiente discusión esboza la estructura de costos enfrentada y los ingresos disfrutados por los programas de crédito en cada uno de los cuatro niveles de autosuficiencia. Al analizar cada tipo de costo, al igual que los ingresos por intereses y comisiones, podemos determinar cómo pueden los programas de crédito pasar de un nivel al siguiente.

(a) Costos operativos

Los programas tradicionales de crédito en el Nivel Uno típicamente tienen costos operativos muy altos. No es raro en estos programas gastar un dólar para prestar un dólar, particularmente en el extremo más pequeño del espectro microempresarial.⁶ Los programas a niveles más altos de autosuficiencia recorren la mayor parte del camino hacia la viabilidad utilizando métodos que cuestan mucho menos, esto es, adoptando las técnicas esbozadas anteriormente, lo que los lleva al Nivel Dos.

Una vez que estos métodos han sido adoptados, sin embargo, los cambios aumentan más que proporcionalmente como consecuencia de una mayor eficiencia y del logro de economías de escala en las operaciones, a medida que el programa se expande. La mayor eficiencia puede provenir de mejoras marginales en los procesos, de la computadorización.

⁶ Ver Kilby (1985) y Tendler (1983), para ejemplos.

de la información gerencial, del mejoramiento del manejo financiero y otros elementos por el estilo. El personal y los gastos físicos generales son elementos de costo importantes, cuya reducción que puede ser tratada sólo caso por caso. Por lo tanto, recortes continuos no son la estrategia principal de los programas para moverse hacia niveles más altos de autosuficiencia.

Cuando las organizaciones no gubernamentales se encaminan a convertirse en instituciones financieras, distinguir entre servicios financieros y no financieros se convierte en una consideración importante. La mayoría de los observadores de los programas de microempresa están de acuerdo en que el suministro de los servicios financieros a los pobres requiere de insumos distintos a los que requiere la intermediación financiera dirigida a grupos con niveles más altos de ingreso. La mayor parte de los programas de microempresa, a todos los niveles de autosuficiencia, proporcionan servicios de apoyo no financiero en una forma no tradicional. Estos servicios de apoyo incluyen la capacitación del prestatario para que pueda administrar y utilizar el crédito, asistencia en la formación de grupos de fiadores, entrenamiento adicional en áreas relacionadas con la producción, reuniones especiales y otros. Estos insumos preparan a los empresarios pobres para operar con instituciones financieras, así como para cumplir con los requisitos de los préstamos.

Una posición argumenta que estos insumos son una inversión social en una población pobre, con su correspondiente costo social. Este costo, según el argumento, debe ser subsidiado, ya que no obstante su eficiencia, ningún programa de servicios financieros puede cubrirlo. La posición contraria argumenta que estos insumos son costos asociados con prestarle a esta población. Sin este tipo de apoyo, los prestatarios no estarían en capacidad

de obtener los préstamos. Por lo tanto, estos costos deberían ser entendidos como costos efectivos del programa y deberían ser incorporados en una política de tasas de interés que cubran todos los costos.

(b) Pérdidas por falta de pago de los préstamos

Los programas que han adoptado los principios esbozados aquí han logrado tasas de recuperación sustancialmente mejores que los programas tradicionales, a menudo alcanzando niveles que pueden compararse favorablemente con los de operaciones de bancos comerciales. Uno puede observar muchos programas, particularmente en los Niveles Dos y Tres, que declaran pérdidas iguales o menores al tres por ciento del principal. La morosidad y el atraso en el pago no pueden eliminarse totalmente, pero pueden ser mantenidos a un nivel que no amenace la integridad financiera de la institución.

(c) Costo de los fondos

Las operaciones de préstamo deben ser suficientemente rentables, para poder conseguir fondos, ya sea mediante préstamos o generando ahorro. Los programas que funcionan por medio de donaciones y préstamos muy blandos se eximen de este costo: los donantes lo cubren. La dependencia de fuentes blandas de fondos es un factor limitante, ya que éstas son escasas. Las instituciones en el Nivel Dos puede ser que aún las usen, pero en el Nivel Tres la transición a fuentes comerciales o casi comerciales (por ejemplo, aquellas suministradas a través de las líneas globales de descuento del BID) debería haberse dado. Esta es una de las distinciones clave entre los dos niveles.

(d) Inflación

Todos los programas sufren las consecuencias de la inflación, ya sea que reconozcan o no estos costos. En un sistema financiero que funcione apropiadamente, el componente de la inflación es incorporado en la tasa de interés pagada por los fondos movilizados (u ofrecida a los depositantes para la autogeneración de los fondos). Esta práctica devuelve el valor real de los fondos a los oferentes y, por lo tanto, mantiene el valor en el sistema financiero. Sin embargo, cuando los programas usan fondos concesionales, no se les cobra este factor inflacionario. En un año dado, por lo tanto, pueden parecer autosuficientes, pero con el tiempo el valor real de sus fondos se reduce, con lo que disminuye el número de clientes que pueden servir adecuadamente. Si hay hiperinflación, todo el progreso hacia la autosuficiencia se destruye. Los programas de microempresa tienen una buena oportunidad de alcanzar los Niveles Tres y Cuatro sólo si operan en países donde la inflación se mantiene a niveles moderados.

(e) Ingresos por intereses y comisiones

Los programas tradicionales de préstamo han estado renuentes a cobrarle a las microempresas tasas de interés que cubran todos los costos, en la creencia de que los pobres no pueden pagarlas. En muchos programas que están en el Nivel Uno, la tasa cobrada es negativa en términos reales.

En la mayoría de los países hay una gran diferencia entre las tasas de interés comerciales y las tasas cobradas en el sector financiero informal. Los programas de microempresa, por lo tanto, pueden cobrar mucho más que las instituciones financieras formales y estar aún por debajo de otras opciones en el sector informal. Aún más, estudios han

demostrado que los prestatarios microempresariales son más sensibles a la disponibilidad y comodidad del crédito que a la tasa de interés. Los costos de transacciones diferentes a las tasas de interés que los prestatarios normalmente enfrentan al obtener un préstamo empujan los costos por intereses. Reconociendo este hecho, los programas en el Nivel Dos y Tres cobran lo que ellos consideran que son tasas comerciales, o más.

Para hacer la transición de los Niveles Dos y Tres a la autosuficiencia completa en el Nivel Cuatro, los programas deben cobrar tasas de interés y comisiones que cubran todos los elementos de costo. Si se adopta una política de precios que cubren todos los costos, las tasas resultantes estarán muy por encima de lo que generalmente se considera como tasas comerciales de mercado; en otras palabras, las cobradas por los bancos comerciales.

A pesar de las indicaciones de que la política de cobrar el costo total no inhibiría la demanda, pocas instituciones han estado dispuestas o en capacidad de adoptarla. En más y más países, los límites a las tasas de interés han sido eliminados en los sistemas financieros formales, o al menos las tasas se han elevado a niveles reales positivos. Sin embargo, aún en países con regímenes de tasas de interés no reguladas, los programas de microempresa han estado reacios a cobrar el costo total, ya sea porque creen que las tasas por encima de las comerciales son injustas para los clientes pobres, o porque ellos desean evitar ser considerados por otros como instituciones que cobran tasas de interés explotadoras. Estas actitudes pueden ser tan difíciles de romper como las restricciones regulatorias anteriores.

La presentación de estos niveles como una serie en una progresión no quiere decir que los programas deben comenzar desde abajo e ir subiendo. Hay programas que podrían

ser capaces de comenzar cerca de la cima. Empezar de esa forma es preferible que comenzar en el Nivel Uno, ya que se tendrán que corregir una menor cantidad de malos hábitos. Pocos programas en el Nivel Uno podrán algún día moverse al Nivel Cuatro; incluso moverse del Nivel Dos al Cuatro puede parecer imposible para muchas organizaciones.

Otro factor que complica este panorama es la necesidad que los programas de microempresa enfrentan de conseguir fondos para expandirse rápidamente. Como se notó en el caso del Banco Grameen, el inicio de servicios en áreas nuevas requiere un mayor grado de subsidio que el suministro de los servicios establecidos. Los costos operativos asociados con la creación de nuevas agencias son altos y no pueden ser generados internamente. Lo mismo es cierto para los fondos prestables. Los programas en expansión, excepto aquellos que están totalmente financiados con ahorros, necesitarán reunir cantidades crecientes de fondos. Estos fondos tienden a ser más caros que los préstamos blandos o fondos donados, disponibles cuando se opera a una escala menor. Los programas en expansión deben a menudo lidiar con el uso de fondos cada vez más caros, al mismo tiempo que se involucran en actividades de inicio costoso. Por lo tanto, los programas que se están expandiendo rápidamente pueden parecer financieramente menos autosuficientes que lo que se verían en un estado estable.

El logro de una viabilidad financiera completa por un número creciente de programas de microempresa depende tanto de la capacidad inherente de las técnicas que se encuentran detrás de los principios de préstamos a los pobres para producir una operación que al menos cubra los costos, como de los incentivos que las instituciones que llevan a cabo tales programas enfrentan. No sabemos si estas técnicas pueden sostener consistentemente

operaciones al Nivel Cuatro. Sobre la base de la experiencia actual, parece seguro afirmar que programas bien diseñados y operados pueden producir operaciones al Nivel Tres en cualquier situación en la que las condiciones culturales, económicas e institucionales del país sean razonablemente favorables. No conocemos acerca de las operaciones en el Nivel Cuatro, principalmente porque son pocos los programas que han estado dispuestos o en capacidad de cobrar las altas tasas de interés que este nivel requiere. Por lo tanto, el efecto de tasas más altas sobre la demanda de los clientes y el pago puntual de los préstamos ha sido escasamente probado. La experiencia de los próximos años deberá proporcionar una mejor respuesta a esta pregunta.

En principio, los donantes y los gobiernos deberían desear que se reduzca la dependencia de subsidios en los programas de microempresa y deberían fomentar que los programas se encaminen hacia el sostenimiento permanente. En la práctica, los donantes y los gobiernos muy a menudo están satisfechos con niveles bajos de desempeño. Los donantes tienen dinero que deben mover rápidamente y los gobiernos con frecuencia politizan los programas de microempresa: los consideran un medio para dar algo a los pobres sin gastar montos excesivos.

El problema con esta práctica por parte de los donantes y los gobiernos es que resulta en programas pequeños, ya que no favorece la autonomía. Los montos masivos requeridos para responder a la demanda potencial de servicios financieros por parte de los pobres pueden obtenerse únicamente a través de los ahorros y de fuentes comerciales. Por lo tanto, si la meta establecida al principio de este capítulo se va a alcanzar, es obligación

de los gobiernos y los donantes, quienes son los patrocinadores actuales de los programas de microempresa, exigir un cambio hacia la viabilidad.

Esto requerirá que los patrocinadores del programa diseñen la asistencia en formas que complementen el cambio, en vez de dar excusas para evitarlo. Los donantes pueden exigir, por ejemplo, porcentajes crecientes de fondos provenientes de ahorros, o pueden otorgar garantías para préstamos de fuentes comerciales o proporcionar capital patrimonial. Como mínimo, los fondos donados deberían limitarse a apoyar el pago de los costos operacionales, de manera que los programas se vean obligados a utilizar fondos depositados o tomados en préstamo para su cartera de crédito. Los donantes deberían usar los subsidios a su disposición para capacitar a las organizaciones para que dependan más de las relativamente abundantes fuentes no subsidiadas de fondos. Debería promoverse que las instituciones financieras comerciales se asocien con los programas de microempresa lo más pronto posible, para transferir la tecnología y resolver problemas de viabilidad. Tal cambio en el enfoque por parte de los donantes y de los gobiernos no tiene por qué implicar requisitos rígidos. En cada caso los donantes deberían identificar el nivel en el que un programa opera y las cuestiones implícitas en el movimiento hacia el nivel siguiente.

Los programas de microempresa, los donantes, los gobiernos y las instituciones financieras deben trabajar juntos con la firme convicción de que alcanzar la autosuficiencia financiera es un requisito para suministrar servicios financieros a los pobres. El compromiso de estos actores con ese principio y los incentivos que ellos establezcan serán el factor decisivo en el éxito de lo que este capítulo promueve.

IX. Alternativas institucionales para proporcionar servicios financieros a las microempresas

Este capítulo sostiene que el camino más eficaz para alcanzar la visión delineada al principio es la creación y la expansión de la capacidad de ofrecer servicios financieros especializados a las microempresas, usando los principios de ahorro y entrega de crédito presentados en la Sección V. La meta puede ser alcanzada a través de un número variado de diseños institucionales, ya que el factor determinante no es el tipo de institución que proporciona el servicio *per se* sino, primero, la calidad y eficiencia de los servicios mismos; segundo, la capacidad de la institución para prestar los servicios y, tercero, la seguridad de que los programas alcancen al grupo de clientes meta.

Esta sección examina algunas de las variantes institucionales que pueden cumplir con estas condiciones y sus posibilidades de expandirse. Tres modelos son discutidos:

- (a) la conexión de los programas con fuentes comerciales de fondos;
- (b) la creación de instituciones financieras especializadas, incluyendo la conversión de programas de microempresas en ese tipo de instituciones y
- (c) el establecimiento de operaciones de financiamiento de microempresas en las principales instituciones financieras.

El primer modelo difiere de los otros dos en sus supuestos acerca de la localización del ahorro. Si uno considera que una institución financiera "completa" es aquella en la que los fondos para préstamo son captados por la institución misma, principalmente a través de depósitos, el primer diseño no califica.⁷ Sin embargo, debido al hecho de que muchas insti-

⁷ Ver Vogel (1984).

tuciones financieras comerciales ya están captando depósitos de las microempresas, el vínculo de un programa que enfatiza los préstamos con este tipo de institución comercial completa el círculo financiero.

(a) Conexión de programas no gubernamentales con fuentes de financiamiento

Muchos de los programas de crédito para microempresas autónomos, manejados por organizaciones no gubernamentales, no están en capacidad de convertirse en verdaderas instituciones financieras, es decir, en instituciones que financien sus préstamos en gran parte con los depósitos que capten. Puede que enfrenten restricciones legales para captar ahorros. Igualmente importante, los programas pueden decidir que no es apropiado que asuman las responsabilidades preventivas (prudenciales) adicionales que resultan del manejo de depósitos individuales. El futuro de estos programas depende de su habilidad para forjar relaciones de financiamiento con instituciones financieras formales.

Este enfoque es particularmente deseable cuando los servicios de depósito ofrecidos por las instituciones financieras formales son ya ampliamente accesibles a las microempresas. A través de los vínculos con estas instituciones, los programas de préstamo a microempresas pueden hacer circular el capital captado a través de los depósitos, haciéndolo llegar de vuelta al sector microempresarial.

El diseño más simple consiste en que los programas de microempresa financien sus actividades crediticias tomando prestado de los bancos comerciales. Para poder tomar prestado de esta forma, los programas de microempresa deben cumplir con dos criterios rigurosos. Primero, deben ser capaces de pagar por los fondos que tomaron prestados una tasa de interés aceptable para el banco. Si un banco comercial considera un préstamo a un

programa de microempresa como una transacción comercial cobraría, en el mejor de los casos, la tasa que le cobra a los clientes más favorecidos (*prime rate*).

Segundo, ellos deben ser capaces de asegurarle al banco que el programa --como prestatario-- es sujeto de crédito. A la fecha, pocos programas de microempresa han sido capaces de pasar estas pruebas por sí solos. Cierta número de programas, incluyendo algunos afiliados a ACCION Internacional, sí toman prestado de bancos comerciales, con apoyo de otras fuentes. Para alcanzar las metas de tasas de interés, ellos mezclan los fondos de los bancos comerciales con fondos blandos o con donaciones de gobiernos y agencias internacionales. Al buscar el crecimiento, reconocen que deberán disminuir su dependencia de estas fuentes blandas. Utilizan garantías para cumplir con los estándares que exige el ser sujeto de crédito, tales como aquellas suministradas a través del Préstamo Puente de ACCION y el Programa de Garantía de la Cartera de Préstamo de la AID. Con el paso del tiempo, los programas pueden ganar su reconocimiento como sujetos de crédito, lo que eventualmente los llevaría a recibir préstamos bancarios sin garantías externas.

Los programas pueden también usar los fondos, tanto del programa como de los prestatarios, como fuentes de garantía para el banco. El éxito de los primeros esfuerzos que se han hecho en este sentido sugiere que los bancos comerciales pueden canalizar potencialmente un monto significativo de recursos a través de las organizaciones no gubernamentales. Este enfoque se basa en relaciones que ya existen entre muchos programas de microempresa y los bancos comerciales. Frecuentemente, programas de microempresa que no tienen una relación de financiamiento con los bancos, tienen esquemas bajo los cuales los bancos manejan aspectos importantes de las transacciones de

préstamo. En el programa de ADEMI, una organización en la República Dominicana afiliada a ACCION, cada prestatario debe abrir una cuenta de ahorros en el Banco Popular, un banco comercial privado. ADEMI desembolsa sus préstamos depositándolos directamente en estas cuentas. Este arreglo es deseable para ADEMI, porque reduce su necesidad de manejar efectivo. Al banco le gusta el arreglo, porque los fondos prestables permanecen en la bóveda del banco hasta que los prestatarios los necesiten. El arreglo es deseable para los prestatarios, porque los enfrenta a la banca comercial e indirectamente promueve el ahorro. Un esquema de esta naturaleza proporciona una base sobre la cual los programas de microempresa pueden establecer relaciones de financiamiento con los bancos comerciales.

Se están creando, en algunos países, las llamadas instituciones de segundo piso, que alivian a los programas de crédito de la necesidad de establecer su propia relación directa con los bancos. Estas instituciones actúan como corredores o mayoristas entre los bancos y programas basados en ONGs. Estas instituciones reciben fondos de fuentes comerciales y gubernamentales, así como de donantes, y los ofrecen a programas individuales de microempresa. Este servicio es útil para los programas de microempresa, porque capta fondos de un gran número de fuentes, y es útil para los bancos comerciales, porque asume la molestia de supervisar programas de crédito individuales.

La institución de segundo piso debe hacer que se cumplan estándares de desempeño que le permitan a los bancos tener confianza en los préstamos que hacen. Hay instituciones de segundo piso en Colombia (a través de ACCION) y en las Filipinas (a través de Opportunity International) y una está siendo desarrollada en República Dominicana (Fondo

Micro). En la actualidad, estas instituciones intermedian fondos tanto de fuentes comerciales como de fuentes blandas y continuarán haciéndolo por un buen tiempo. Como son relativamente nuevas, muchas cuestiones apenas están comenzando a ser resueltas, incluyendo la viabilidad financiera de las instituciones de segundo piso mismas, las mejores formas de medir el desempeño de los programas de crédito y de mejorarlo, el margen de intermediación financiera requerido y las estructuras de liquidez, de crédito y de riesgo en las tasas de interés entre los distintos participantes en las transacciones.

La intención de todos los tipos de esfuerzos llevados a cabo en el presente es demostrarle a los bancos que la asignación de los recursos a los pobres, como parte de las actividades de microempresa, no tiene que significar un sacrificio ni en el ingreso ni en la seguridad, en nombre de una buena obra, sino que puede ser rentable. Sólo cuando los bancos se convencen plenamente de ello, montos significativos de recursos provendrán de ellos.

(b) Transformación de programas de microempresa en instituciones financieras especializadas

Los programas de microempresa son llevados a cabo por una variedad de instituciones, desde organizaciones no gubernamentales que han trabajado principalmente con subsidios (Nivel Uno), hasta organizaciones sin ánimo de lucro, tales como los bancos comunales, que comienzan como instituciones financieras con una mentalidad dirigida hacia la autosuficiencia (Niveles Dos y Tres). En todos los casos, estas instituciones deben pasar por cambios similares para convertirse en instituciones financieras comprometidas con la prestación de servicios financieros completos de préstamo y captación de depósitos.

A un nivel estructural, estas instituciones deben reorganizarse para poder ofrecer servicios tanto de ahorro como de crédito y deben hacerlo de una manera tal que permita que se dé la expansión. A la primera oportunidad, la estructura organizativa debe ser modificada para apoyar las actividades principales de la institución, la captación de depósitos y la oferta de crédito. Las funciones y la estructura de cada departamento, al igual que las relaciones entre estos departamentos, deben también ser reorganizadas. Por ejemplo, la mayoría de los programas de microempresa tienen un gran departamento de operaciones, que maneja la cartera de crédito, y un departamento financiero, mucho menor, que participa en funciones contables y le da seguimiento a los usos de fondos provenientes de las distintas donaciones y préstamos blandos que constituyen el programa. A medida que estas instituciones evolucionan para parecerse a o convertirse en instituciones financieras, requieren de cambios fundamentales, principalmente porque los ahorros podrían convertirse en una fuente importante de fondos para crédito. Estas transformaciones internas serán más fáciles de absorber si la organización se encuentra cerca del Nivel Cuatro, ya que para alcanzar ese nivel, la organización ya ha de haber realizado algunos de estos cambios.

Un segundo cambio estructural requerido es que la organización utilice algún tipo de representación o sistema de sucursales para continuar expandiendo sus operaciones. Podría abrir oficinas en áreas nuevas para incrementar su cobertura. La estructura organizativa requeriría de sistemas de información adecuados para una operación descentralizada. Finalmente, estas organizaciones programarán y proyectarán sus operaciones sobre la base de una política de precios que cubra todos los costos, en lugar de basarse en el supuesto de contar con subsidios que financien sus actividades.

Otra consideración enfoca las dimensiones legales de una organización que se está transformando en una institución financiera. El marco legal en un país va a determinar, por ejemplo, si la institución puede o no recibir depósitos. En algunos países, la ley permite que organizaciones fuera del sistema bancario, conocidas como "entidades de préstamo no bancarias", capten ahorros directamente. Sin embargo, en la mayoría de los países éste no es el caso. Las instituciones pueden ser modificadas para poder adaptarse a las leyes existentes como, por ejemplo, creando una cooperativa de ahorro y crédito afiliada o formando una cooperativa. Las consideraciones legales serán un factor clave para definir de qué manera estas instituciones van a cambiar internamente.

Cuando las instituciones captan depósitos, también asumen la responsabilidad adicional de acatar las regulaciones preventivas (prudenciales) tales como las que gobiernan a todos los bancos. Estas regulaciones son diseñadas para mantener la estabilidad del sistema financiero y por primera vez a estas organizaciones se les va a exigir ajustarse a ellas. La capacidad de las instituciones de microempresa especializadas para hacerle frente a estos requisitos no ha sido probada y es, por lo tanto, un tema para mayor investigación.

Una última cuestión en la transformación o creación de instituciones financieras especializadas es la necesidad de que exista patrimonio invertido en un órgano que asuma la responsabilidad del éxito de la institución y cuyos intereses estén en línea con ese éxito, a través de su aporte de capital. Las sociedades de ahorro y crédito y los programas de bancos comunales resuelven este problema al hacer que todos sus miembros se conviertan en dueños. Este arreglo puede proporcionar incentivos fuertes para un buen manejo administrativo. En unos pocos lugares, formas más corrientes de propiedad, pública y

privada, están siendo exploradas, con combinaciones de bancos, negocios grandes, organizaciones gubernamentales e individuos que forman grupos de inversionistas.

(c) Operaciones especializadas en las instituciones financieras comerciales

A la fecha, sólo unos pocos bancos comerciales han estado interesados en servir a la clientela microempresarial. No obstante, es posible que este esquema salga adelante, como se demostró con el tremendo éxito del programa Unit Desa del Banco Rakyat de Indonesia, que es manejado por un gran banco estatal y sirve a ocho millones de ahorrantes y a dos millones de prestatarios. La ventajas principales de tener operaciones microempresariales en los bancos comerciales incluyen la infraestructura a disposición de los bancos a través de redes de sucursales, el acceso a la liquidez y una orientación comercial.

Los bancos deben ser iniciados, sin embargo, en las técnicas descritas anteriormente como principios minimalistas, ya que ningún banco va a lograr el éxito con este grupo meta aplicando sus procedimientos operativos normales. En estos momentos los bancos generalmente no conocen estas técnicas, ni lo prometedoras que estas técnicas son para servir comercialmente a las microempresas o los cambios requeridos, por parte de los bancos, para trabajar con operaciones minimalistas. Los pasos siguientes en esta área son continuar acercando a entidades de préstamo no bancarias a la viabilidad financiera y desarrollar más conexiones entre bancos y quienes operan programas de microempresa.

X. La oferta de servicios financieros a microempresas: una discusión de políticas

En muchos países, los gobiernos están comenzando a incluir a los sectores empresariales informales en sus agendas nacionales. En el camino, las políticas deberán ser

reformuladas, particularmente en el campo del sistema financiero. Los actores que deben revisar sus políticas incluyen a los gobiernos nacionales, los gobiernos regionales y locales, las instituciones financieras y, finalmente, las organizaciones donantes multilaterales y bilaterales.

Las políticas del sistema financiero deberán facilitar los procesos de transformación que se han descrito. Las políticas deberían:

- (a) Facilitarle a los programas que ofrecen servicios financieros especializados a microempresas el volverse financieramente autosuficientes.
- (b) Apoyar los esfuerzos de los programas basados en organizaciones no gubernamentales en busca de acceso a fuentes comerciales de fondos.
- (c) Apoyar los esfuerzos de los programas de organizaciones no gubernamentales de convertirse en instituciones financieras especializadas.
- (d) Fomentar que las instituciones financieras formales desarrollen sus propias operaciones especializadas de microempresa.

Al enfrentar cada una de estas tareas, la primera prioridad debe de ser la desregulación de las tasas de interés. Como se mostró anteriormente, la habilidad de cobrar tasas de interés que cubran el costo total es la mejor estrategia que los programas de préstamo a microempresas tienen para volverse financieramente autosuficientes, después que hayan adoptado las técnicas de préstamo promovidas aquí. Las tasas de interés que las microempresas deberán enfrentar serán sustancialmente más altas que aquellas comúnmente descritas como tasas "de mercado" o "comerciales", ya que deben cubrir los altos costos unitarios de administrar préstamos pequeños.

No obstante, aún con la desregulación, las restricciones autoimpuestas y las restricciones políticas tenderán a mantenerse. Los gobiernos, las fuentes de préstamo y los donantes pueden impulsar el cambio de actitud tomando (y cumpliendo) decisiones firmes que le exijan políticas de precios de costo total a cualquier organización que solicite financiamiento o asistencia especial de ellos. Estas declaraciones de política le indicarán a los diseñadores de los programas de préstamo a microempresas que tasas de interés más altas son aceptables. A las tasas de interés para los depósitos también se les debería permitir aumentar, para proporcionar incentivos apropiados a las microempresas para que utilicen el ahorro en lugar del crédito para financiar sus operaciones de préstamo.

Las regulaciones que rigen la aceptación de depósitos también deberán ser revisadas, aunque éste será un tema delicado. En muchos países, las leyes bancarias no permiten a las ONGs aceptar depósitos, limitando esa función a instituciones financieras completas, sujetas a la totalidad de la legislación bancaria. Esas regulaciones tienen el propósito de proteger los depósitos individuales y asegurar la salud de las instituciones financieras. Cuando los ahorrantes saben que las instituciones han cumplido con ciertas condiciones como, por ejemplo, la de capital adecuado y, además, que el gobierno regularmente revisa el cumplimiento de esas condiciones, estarán dispuestos a depositar sus fondos en la institución. La confianza continua de los ahorrantes es la piedra angular de la estabilidad en los mercados financieros. Los gobiernos tienen una responsabilidad, tanto con los ahorrantes como con las instituciones financieras, de asegurar que esa confianza no sea violada. Por lo tanto, cuando instituciones no financieras comienzan a recibir ahorros, los gobiernos están legítimamente preocupados.

Por otro lado, como se ha argumentado en este capítulo, los servicios de ahorro son tan importantes para las microempresas como lo son los servicios de crédito y son también importantes para la viabilidad de las instituciones que sirven a las microempresas, ya que ellos son una fuente importante de fondos para préstamo y pueden ser utilizados para fomentar el pago. Debe encontrarse una manera de apoyar elementos de ahorro en los programas de microempresa basados en nuevos tipos de instituciones financieras. La solución descansa en estándares de supervisión hechos a la medida de operaciones o instituciones especializadas.

En muchos países, las cooperativas de ahorro y crédito operan de acuerdo con reglas explícitamente diseñadas, promovidas por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. En la medida en que más programas de crédito microempresarial se transformen en instituciones financieras, ellos deberán considerar, en forma conjunta, estas cuestiones y presentarle propuestas a los gobiernos. En países donde existen instituciones de segundo piso, ellas pueden jugar un papel importante en el desarrollo de estándares y procedimientos de supervisión para los programas individuales que atienden y presionando por cambios en la legislación, donde sea necesario.

Es prematuro intentar prescribir políticas gubernamentales sobre la captación de ahorros por parte de los programas de microempresa, pero elementos posibles de esa política pueden ser identificados. A los programas que ofrecen crédito para microempresas se les permitiría recibir depósitos, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos: un mínimo de capital accionario, una adecuada reserva por incobrables, un límite al porcentaje de ahorros que pueden ser prestados y mantener estándares contables apropiados. Con el

fin de prevenir que individuos evadan las regulaciones bancarias normales, a los programas se les puede exigir que mantengan pequeño el monto de los préstamos.

Al mismo tiempo, los gobiernos deberían permitir que los bancos y otras instituciones formales desarrollen programas de microempresa utilizando nuevas técnicas. Esto puede requerir que las normas que regulan las garantías reales, la aprobación, la documentación y otras similares, sean adaptadas para los programas especiales de los bancos.

El éxito de estos esfuerzos para lograr que las políticas apoyen más a los servicios financieros a microempresas va a depender en gran medida del clima económico general en el cual se lleven a cabo. Si los servicios son desarrollados en una economía en crecimiento, tienen más oportunidades de ser exitosos que cuando se enfrentan a una economía estancada: la demanda por financiamiento será mayor, el ingreso tenderá a apoyar el pago del préstamo y será más fácil para las microempresas ahorrar.

Similarmente, si las finanzas microempresariales han de ser integradas al sistema financiero formal, ese sistema no debería estar trabajando bajo restricciones que sequen la liquidez. Es particularmente importante que la inflación sea controlada, ya que una inflación alta hace estragos en la estructura de las tasas de interés y puede rápidamente arruinar planes de autosuficiencia financiera cuidadosamente diseñados. Estas condiciones macroeconómicas deben ser tomadas en cuenta cuando se discuten políticas sobre el financiamiento de las microempresas.

Finalmente, un comentario acerca del papel de las organizaciones donantes, multilaterales y bilaterales. Las fuerzas que operan a nivel local tenderán a argumentar que la autosuficiencia financiera es inalcanzable o innecesaria. Los gobiernos y aún

organizaciones privadas han considerado por mucho tiempo a los programas de microempresa, en el mejor de los casos, como una estrategia de redistribución del ingreso y, en el peor de los casos, como un medio para obtener influencia política entre los pobres. Las organizaciones donantes, junto con instituciones exitosas de financiamiento microempresarial, deberían tomar la iniciativa en la defensa de un enfoque de sistema financiero hacia el desarrollo microempresarial, demandando un mejor desempeño de los programas que ellos financian, promoviendo el aprendizaje a través de las experiencias de distintos países y alentando a los gobiernos a adoptar políticas regulatorias y de tasas de interés que apoyen mejor las instituciones microempresariales.

Las innovaciones de los donantes en sus actividades de financiamiento también van a surgir como un reto. Entre las cuestiones más interesantes se encuentran la inversión en capital accionario para comenzar actividades de instituciones financieras, la aceptación de los fondos de garantía y de su importancia en el respaldo del crédito del sector comercial y la asistencia a estos programas para entender el marco legal y regulatorio en el cual operan y buscar su revisión. La próxima década puede ser que no vea el alcance de la meta descrita al principio de este capítulo, pero si todas las partes persiguen esa meta bajo el marco esbozado aquí, podríamos llegar sorpresivamente cerca.

Bibliografía

- Banco Mundial, *World Development Report, 1989*, Nueva York: Oxford University Press, 1989.
- Banco Mundial, *World Development Report, 1990*, Nueva York: Oxford University Press, 1990.
- Biggs, Tyler S., Donald R. Snodgrass y Pradeep Srivastava, "On Minimalist Credit Programs", *Development Discussion Paper No. 331*, Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development, Marzo, 1990.
- Christen, Robert Peck, "Formal Credit for Informal Borrowers: Lessons from Informal Lenders", Seminar on Informal Financial Markets in Development, Washington, D.C., 1989.
- Christen, Robert Peck, "What Microenterprise Credit Programs Can Learn from the Moneylenders", *Discussion Papers Series No. 4*, Cambridge, Massachusetts: ACCION International, 1989.
- Goldmark, Susan y Jay Rosengard, "Credit to Indonesian Entrepreneurs: An Assessment of the Badan Kredit Kecamatan Program", Washington, D.C.: Development Alternatives, Inc., May, 1983.
- Holt, Sharon y Helena Ribe, "Developing Financial Institutions for the Poor: A Focus on Gender Issues", Washington D.C.: Banco Mundial, 1990.
- Huppi, Monika y Gershon Feder, "The Role of Groups and Credit Cooperatives in Rural Lending", Policy Planning and Research Working Paper WPS284, Washington, D.C.: Banco Mundial, Octubre, 1989.
- Kilby, Peter y David D'Zmura, "Searching for Benefits", *A.I.D. Special Study No. 28*, Washington, D.C.: Agency for International Development, 1985.
- Liedholm, Carl, "Small Scale Enterprise Dynamics and the Evolving Role of Informal Finance", Seminar on Informal Financial Marketes in Development, Washington, D.C., 1989.
- Liedholm, Carl, "The Dynamics of Small Scale Industries in Africa and the Role of Policy", *GEMINI Discussion Paper No. 2*, Washington, D.C., 1990.

- Liedhom, Carl y Donald Mead, "Small Scale Industries in Developing Countries: Empirical Evidence and Policy Implications", *MSU International Development Paper No. 9*, Michigan State University.
- Meyer, Richard L. y Carlos E. Cuevas, "Reducing the Transaction Costs of Financial Intermediation: Theory and Innovations", International Conference on Saving and Credit for Development, Copenhagen, 1990.
- Meyer, Richard L. y Geetha Nagarajan, "Financial Services for Small and Micro Enterprises: A Need for Policy Changes and Innovation", *Savings and Development No. 4*, (12), 1988.
- Otero, María, "The Solidarity Group Concept, Its Characteristics and Significance for Urban Informal Sector Activities", Informe para PACT, 1986.
- Otero, María, "Breaking Through: The Expansion of Micro-Enterprise Programs as a Challenge for Non-Profit Institutions", *Monograph Series No. 4*, Cambridge, Massachusetts: ACCION International, 1989.
- Stearns, Katherine y María Otero (eds.), "The Critical Connection: Governments, Private Institutions, and the Informal Sector in Latin America", *Monograph Series No. 5*, Cambridge, Massachusetts: ACCION International, 1990.
- Stiglitz, Joseph y A. Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, (71), 1981, pp. 393-410.
- Tendler, Judith, "Ventures in the Informal Sector, and How they Worked Out in Brazil", *A.I.D. Evaluation Special Study No. 12*, Washington, D.C., 1983.
- Vogel, Robert, "Movilización de Ahorros: La Mitad Olvidada de las Finanzas Rurales", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University, 1984.