PN-ABN-468
8124E

**Economics and Sociology
Occasional Paper No. 2013**

**PERMANENCIA Y VIABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS
DE DESARROLLO Y SUS FUENTES DE RECURSOS**

Rodrigo A. Chaves

Diciembre 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**

Abstract

This paper claims that the source of the loanable funds for microenterprise finance organizations has important implications for their behavior and financial viability. The paper examines the advantages and disadvantages of domestic (commercial bank loans and deposit mobilization) and foreign (concessionary loans and grants) sources. Domestic resources appear to contribute more to viability than foreign funds from donors. Despite low interest rates, foreign funds are unreliable, impose high transaction costs, and do not promote self sufficiency. They are preferred, however, by rent-seeking organizations more interested in capturing the subsidy than in financial viability.

PERMANENCIA Y VIABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO Y SUS FUENTES DE RECURSOS¹

Rodrigo A. Chaves²

I. Introducción

Las organizaciones privadas de desarrollo (OPD) han sido creadas, en su mayoría, por fuerzas distintas a las del mercado.³ Esto significa que las OPD no fueron creadas por agentes económicos que persiguen el fin de obtener ganancias (lucrar) al producir bienes y servicios para el mercado. En general, estas organizaciones tienen como requisito de existencia la participación económica de algún ente político (e.g., gobiernos) o, lo que es lo mismo, de agencias de desarrollo patrocinadas por esos entes. En algunos casos las OPD son creadas por grupos privados que persiguen fines caritativos. Se puede afirmar, por lo tanto, que la gran mayoría de estas organizaciones no son entes endógenos del mercado, sino que son creadas por fuerzas exógenas.

Para efectos de este ensayo se define el éxito de las OPD y de cualquier otro tipo de organización como su capacidad de ser autosuficiente o financieramente viable. Antes

¹ Conferencia dictada en el Taller sobre Crédito y Desarrollo, celebrado el 10 de enero de 1992, auspiciado por ACORDE, la Cámara Nacional de Organizaciones Privadas de Desarrollo y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con colaboración del Proyecto Servicios Financieros, de Ohio State University y Academia de Centroamérica.

² Investigador Graduado Asociado en el Departamento de Economía Agrícola en Ohio State University. El autor agradece los comentarios de Claudio González Vega.

³ Se podría sostener que, en algunos casos, las OPD son creadas como resultado del esfuerzo optimizador de quienes eventualmente constituirían sus burocracias o las usarían como fuente de patronaje. En este sentido existe un mercado en la arena política, en el que se asignan recursos económicos para crear y operar OPD.

de continuar con el argumento es conveniente hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, es obvio que algunos de los servicios prestados por este tipo de agencia son de gran valor social. Sin embargo, y debido a diversas razones, la naturaleza misma de estos servicios no permite la viabilidad de la organización. Un ejemplo son los servicios de salud para niños huérfanos.

No hay disputa sobre el hecho de que estos servicios tienen mérito. Sin embargo, tales organizaciones no pueden, en general, alcanzar éxito tal y como se definió anteriormente. Es claro, entonces, que este tipo de servicios (caridad o bienes meritorios) podrán ser suministrados sólo en el tanto en que exista una transferencia de recursos de parte de no-usuarios hacia usuarios. Es decir, estos servicios requieren de un subsidio o donación para ser producidos.⁴

Bienes meritorios son aquellos que tienen la característica de que algunos individuos derivan utilidad y están dispuestos a pagar para que otros individuos los consuman. Ejemplos son servicios de salud, educación, música clásica. En general no se puede sostener que el crédito *per se* sea un bien meritorio, debido a que el crédito es poder de compra generalizado. Esto implica que no se puede conocer el bien que se consume, en el margen, como resultado de un préstamo (intercambiabilidad del dinero).

⁴ El uso de recursos recaudados por concepto de impuestos es una de esas transferencias. Esto debido a que la mayoría de los que pagan los impuestos no son, en general, usuarios de esos servicios. En este capítulo no se hace ninguna diferencia entre subsidios y transferencias del sector público. En el caso de que, debido a la naturaleza de sus servicios, una organización no pueda alcanzar autosuficiencia financiera, su éxito debe ser medido en términos de minimizar los costos de proveer una cantidad dada de servicios o de maximizar el beneficio generado por una cantidad dada de recursos.

En el caso de las OPD que se dedican a prestar servicios de crédito para una clientela particular (microempresarios), la pregunta pertinente, en términos de viabilidad, es si estas organizaciones requieren, al igual que las OPD que prestan servicios de caridad, de un flujo constante de subsidios para poder subsistir, en particular cuando se toma en cuenta que el crédito no es un bien meritorio. Una respuesta negativa a esta pregunta implica que tal tipo de OPD puede y debe alcanzar autosuficiencia financiera. En caso contrario debe, entonces, contestarse si ese uso particular de una cantidad determinada de recursos es el óptimo desde el punto de vista de los donantes o de la sociedad.⁵ Ese tema no es discute aquí.

Este ensayo enfoca la primera de estas preguntas. Interesa discutir algunas circunstancias bajo las cuales las OPD dedicadas a prestar servicios financieros podrían, *ceteris paribus*, aumentar sus probabilidades de éxito. En particular, se analiza como la escogencia de las fuentes de fondos de una OPD son importantes. Se arguye que las fuentes de recursos locales (e.g., movilización de depósitos y crédito bancario) son superiores a fuentes de fondos externos. La escogencia de fuentes de recursos locales implica, sin embargo, que las OPD deben desarrollar algún tipo de ventaja de costos con respecto a otros intermediarios. Se sugiere que esa ventaja consiste en adoptar una tecnología de otorgamiento de crédito altamente intensiva en el uso de información pertinente sobre los deudores.

⁵ Esto es equivalente a preguntarse si debe subsidiarse el otorgamiento de crédito a costa de, por ejemplo, servicios de salud para niños huérfanos. Otro aspecto implícito en la discusión es el de minimizar el monto del subsidio para lograr un objetivo dado o, de manera equivalente, maximizar el impacto de cada colón entregado como subsidio. Este último tema tiene que ver con el "cómo", ya que el "qué" consiste en dar crédito.

II. Naturaleza de las organizaciones y condiciones generales de éxito

El análisis se puede seguir de una manera sencilla si se toma en cuenta la naturaleza económica de cualquier organización (incluyendo OPD) y los determinantes de éxito que resultan de esa naturaleza. Una organización o empresa involucra un conjunto de contratos de largo plazo entre propietarios de factores de la producción. La empresa reemplaza los mercados de productos por un ambiente en el que los precios juegan un papel comparativamente reducido. Otra característica importante es que dentro de una organización el intercambio de mercado es sustituido por una relación jerárquica.

Por ejemplo, el dueño de una cantidad dada de factor trabajo (empleado) contrata con otro agente (gerente o empresario) una cantidad fija mensual (salario) a cambio de renunciar a ciertos derechos sobre su factor trabajo a favor del contratante. Una vez establecido el contrato, el empleado es "administrado" y representa un costo fijo (independiente del volumen de operaciones) para la organización.

La implicación principal de algunos de estos contratos de largo plazo es que los mismos limitan las respuestas posibles de la organización ante eventos futuros. Lo anterior implica que la organización tiene implícita una estructura de costos fijos (costos difíciles de ajustar rápidamente). Estos costos se originan en la necesidad de contar con una escala de planta o estructura mínima de operación.

La necesidad de contar con una estructura fija de esta naturaleza tiene varios orígenes, entre los que se destacan los costos elevados de negociaciones cotidianas entre agentes (e.g., contratar al mismo personal todos los días), las reducciones de costos producto

de la experiencia (e.g., historia crediticia), variabilidad o incertidumbre en la demanda (i.e., costos muy elevados de ajustar capacidad de planta).

Los contratos que conforman la organización tienen implicaciones aún más importantes. Esos contratos implican una estructura de derechos de propiedad e incentivos que regulan la interacción de los agentes o factores dentro de la organización. Este proceso tiene, a su vez, como resultado el conjunto de políticas (estrategias) con que la organización enfrenta a otras organizaciones y agentes individuales en el mercado (el mundo externo de la organización).⁶

Es obvio que las estrategias adoptadas por una empresa determinan sus probabilidades de éxito. En resumen, existe una clara relación de causalidad entre la estructura contractual de una organización y su efectividad o supervivencia en el mercado, debido a que el comportamiento optimizador de los agentes dentro de la empresa resulta en el comportamiento de la organización en el mercado.

Por otro lado, para que una organización subsista debe ser capaz de generar suficientes recursos para cubrir sus costos totales de operación. Existen, únicamente, dos maneras en que se puede lograr lo anterior. La primera es la de generar valor agregado, es decir, cuando los ingresos son suficientes para generar un excedente una vez que la organización ha cancelado todos sus compromisos contractuales. Esto requiere que exista una demanda (deseo y capacidad de compra) suficiente por los productos de la OPD.

⁶ Agentes individuales son un caso extremo de organización. Estos agentes se podrían entender como empresas unitarias. Ejemplos de estos agentes son los clientes de crédito de una OPD.

La segunda alternativa es la de recibir una fuente constante y suficiente de subsidios para compensar el déficit de ingresos. Obviamente los subsidios pueden darse de diferentes maneras. Ejemplos son subsidios directos para cubrir pérdidas de operación y/o factores de producción a precios inferiores a los de mercado.

III. Clasificación de OPD de acuerdo a sus fuentes de recursos

Para efectos de la siguiente clasificación de OPD de servicios financieros se utiliza el criterio arbitrario de cuál es su fuente mayoritaria de recursos.⁷ Por el momento se adopta el supuesto simplista de que las OPD son "cajas negras" que procesan una serie de insumos en la forma de distintas fuentes de recursos y los convierten en un producto único que es crédito.

Las fuentes de fondos para financiar la carteras de préstamos de OPD caen dentro de alguna de las siguientes categorías.

- (a) **Recursos de donantes:** Estos provienen de agencias de desarrollo (internacionales o gubernamentales) y se caracterizan por tener, en la mayoría de los casos, algún componente de subsidio.

El ejemplo clásico de subsidio es el de tasa de interés. Existen otras formas más sutiles de subsidio, como la eliminación de riesgos cambiarios o el cobro de tasas que son de mercado, pero para otros intermediarios menos riesgosos. Es decir, las "tasas de mer-

⁷ Para este propósito se ponen de lado otros criterios más pertinentes, tales como la estructura de incentivos que gobierna la organización. De hecho se puede decir, de manera correcta, que la escogencia de fuente de fondos depende, en buena medida, de esa estructura, en conjunto con las condiciones de mercado.

cado" corresponden a otros segmentos del mercado financiero y no contemplan el riesgo implícito en una OPD particular.

- (b) **Préstamos de otros intermediarios:** Estos son recursos movilizados en el mercado financiero local por algún intermediario establecido.

Este es el caso de, por ejemplo, un banco comercial que, como parte de su cartera de inversiones, otorga crédito a una OPD para que ésta otorgue, a su vez, préstamos a deudores individuales. En este caso la OPD actúa como una organización minorista.

- (c) **Movilización de depósitos:** Estos son recursos depositados por individuos de manera voluntaria en la OPD.

Esos recursos, al igual que los préstamos bancarios, son generados en el mercado financiero local.

- (d) **Recursos patrimoniales:** Estos recursos son propiedad de la OPD.

Dado que las OPD no son organizaciones endógenas, en la mayoría de los casos, estos recursos corresponden a una donación de capital suministrada por parte de alguna agencia de desarrollo. Otra fuente de capital la constituyen las utilidades generadas en períodos pasados y retenidas en la organización. Con frecuencia se observa que el patrimonio generado por ellas mismas representa una porción reducida de los activos totales.

La descripción de las fuentes principales de recursos a disposición de las OPD permite clasificarlas en tres grupos, de acuerdo a la participación de cada una de esas fuentes en el activo total. Esa clasificación es la siguiente:

- (a) **OPD-ventanilla de crédito:** Estas organizaciones se especializan en colocar préstamos con recursos provenientes de agencias de ayuda.

En la mayoría de los casos estos recursos se caracterizan por tener un alto contenido de subsidios. Las OPD que pertenecen a este grupo tienden a mantener pasivos con un número reducido de agentes. Este grupo incluye las OPD cuya estructura financiera no incluye pasivos. Estas organizaciones otorgan crédito con sus fondos patrimoniales únicamente. Tanto en Costa Rica como en la mayoría de los países de América Latina las OPD que otorgan crédito a las microempresas caen dentro de esta categoría.

- (b) OPD-cuasintermediaria financiera: Estas son OPD que tienen como fuente principal de recursos préstamos de otros intermediarios financieros. Es decir, se financian con bancos locales en condiciones de mercado.

En este caso, los intermediarios locales ven a la OPD como una opción de mercado más para invertir parte de sus carteras activas. Es claro que las fuentes últimas del crédito bancario recibido por una OPD provienen de depósitos movilizados por parte del banco correspondiente.

La producción de crédito por parte de la OPD puede verse como dos procesos separados. El primero es la captación de depósitos al detalle por parte del banco involucrado. El segundo proceso es el otorgamiento de crédito, también al detalle, de parte de la OPD. Cada uno actúa como minorista en un mercado diferente, pero se relacionan entre sí como mayoristas.

- (c) OPD-intermediaria financiera: Estas OPD brindan tanto servicios de crédito como de depósitos y la mayor parte de sus carteras de préstamos están financiadas con depósitos del público.

Estas son las OPD que movilizan ahorros voluntarios.⁸ Esto requiere que las organizaciones se relacionen, del lado de sus pasivos, con una gran cantidad de individuos en condiciones de mercado. Esto implica que los rendimientos (ajustados por riesgo y netos de costos de transacciones) ofrecidos a sus depositantes deben ser competitivos. En muchos casos esto significa que las OPD de este grupo deben pagar tasas nominales de interés por depósitos comparativamente elevadas.

Hasta ahora lo que se ha hecho es clasificar las fuentes posibles de recursos de las OPD en cuatro diferentes tipos de "materias primas". También se han clasificado las OPD en base a la materia prima más utilizada por esas organizaciones. Esta clasificación resulta en tres categorías de OPD. La evidencia anecdótica sugiere que las OPD que utilizan recursos movilizados en el mercado financiero local tienen una probabilidad mayor de alcanzar éxito que aquellas que dependen con mayor intensidad de recursos provenientes de agencias de desarrollo. Las razones que explican esta regularidad empírica se desarrollan a continuación.

IV. Éxito y fuentes de materias primas

La escogencia de materias primas (mezcla de pasivos) es una de las decisiones estratégicas más importantes para un intermediario financiero. A pesar de que esta decisión refleja muchos de los incentivos que privan en el interior de la OPD, aquí la misma se toma

⁸ Aquí no se consideran como depósitos los saldos compensatorios (i.e., ahorros forzados) que algunos intermediarios financieros exigen. Estos saldos tienen como único objetivo aumentar las tasas de interés efectivas devengadas sobre las carteras de préstamos de esos intermediarios.

como dada. Es decir, se explican las probabilidades de éxito o fracaso de una OPD como consecuencia de su escogencia de materia prima, cuando en realidad esa puede ser, también, una consecuencia de otras causas subyacentes, tal como la estructura organizacional y/o distorsiones impuestas sobre el sistema financiero.

La razones que explican la regularidad empírica de que las ventanillas de crédito tienden a fracasar con mayor frecuencia, mientras que las OPD que utilizan recursos generados en el mercado local son más exitosas, tienen que ver con las características propias de esas materias primas y con cómo las OPD reaccionan ante esas características.

En primer lugar, debe observarse que los recursos de donantes han disminuido y es muy posible que disminuyan aún más en el futuro. La causa es doble. En primer lugar, tanto los países desarrollados (donantes extranjeros) como los países en desarrollo (donantes locales) han experimentado crisis económicas y/o procesos de reforma que han hecho que la oferta global de recursos de desarrollo haya disminuido de una manera significativa. Esto ha hecho que el pastel se haga más pequeño.

Por otro lado, los acontecimientos políticos en el Este de Europa y en Africa han implicado que el número de beneficiarios de, al menos la ayuda internacional, haya aumentado significativamente (un mayor número de democracias). La combinación de esos dos elementos ha implicado que el pastel se ha hecho más pequeño mientras que el número de comensales ha aumentado. El problema es doblemente grave para las democracias tradicionales de América Latina, debido a que los donantes internacionales también han cambiado sus prioridades hacia esas nuevas regiones. Por tanto, pareciera que

la reducción de la ayuda internacional para países como Costa Rica será más que proporcional a las reducciones de ayuda y aumento en el número de beneficiarios.

Por su parte, los recursos generados en el mercado local crecen conforme crece la economía y en particular conforme el sector financiero crece. Reformas recientes de liberalización de esos mercados permiten augurar que el mercado financiero nacional crecerá más rápidamente que la economía como un todo.

El problema descrito de los recursos de donantes es uno de disponibilidad. Sin embargo, aún en el caso en que esos recursos fuesen abundantes, los mismos presentan serios problemas que resultan de sus características propias. En primer lugar, la oferta de esos recursos es incierta. Los recursos no son continuos, su disponibilidad futura es incierta y ni siquiera depende de las acciones de la OPD.

Recursos de donantes inundan a las OPD. Estos recursos, debido a que son discontinuos, implican el riesgo de que existan períodos de exceso de capacidad instalada. Una vez que se colocaron los montos correspondientes en crédito se genera una subutilización de recursos que representan egresos fijos. Los costos de ajustar la escala de planta son cuantiosos, debido a que hay pérdidas importantes de experiencia y de conocimiento de la clientela que resultan de reducir, por ejemplo, los gastos de personal. Debido a estos costos de ajuste, las OPD tienden a esperar el arribo de la próxima donación o préstamo. En muchos casos esos recursos no llegan del todo o llegan demasiado tarde, lo que implica pérdidas de operación o incluso el cierre de la OPD.

Otra dimensión en la que los recursos internacionales pueden inundar una OPD con consecuencias negativas tiene que ver con morosidad. Los montos pueden ser demasiado

altos para la capacidad organizacional de la OPD. Una vez que se han recibido los fondos-- o que hay que colocar el primer desembolso-- las OPD deben apresurarse a otorgar préstamos. Desarrollar una clientela de manera apresurada resulta, casi siempre, en niveles elevados de morosidad. Esa morosidad se traduce en pérdidas de operación y en fracaso financiero.

Por su parte, los recursos movilizados en el mercado local tienden a ser estables y su volumen crece conforme crece la clientela de la organización. La OPD, mientras cumpla con sus obligaciones y mantenga una actitud competitiva, puede contar con una oferta estable de materia prima, mientras que puede desarrollar su clientela a un ritmo en el que cometer errores no tiene implicaciones fatales.

Los recursos de donantes tienen, usualmente, un componente de subsidio. Cuando el subsidio es trasladado a los deudores, deben establecerse criterios para asignar los recursos involucrados. Uno de los criterios más utilizados para ese propósito es establecer una clientela meta para las operaciones de crédito. Este grupo de beneficiarios puede definirse en términos de muchas variables, entre las que se destacan la actividad económica del deudor y su condición social. Las consecuencias de estos mecanismos para distribuir subsidios son muy negativas para la OPD.

El crédito dirigido se manifiesta en una probabilidad mayor de morosidad. Esto ocurre, en parte, debido a que la restricción de otorgar crédito a deudores que tengan una actividad económica particular (e.g., metal-mecánica, zapatería) reduce el número de deudores potenciales para la organización. Esta reducción en los grados de libertad para seleccionar sujetos de crédito implica una mayor probabilidad de morosidad. Más grave aún es

que la concentración de crédito en una o pocas actividades económicas le impide a las OPD diversificar sus carteras de préstamos. Esto hace que un evento externo, que de otra manera hubiese causado pérdidas pequeñas, implique la quiebra financiera de la organización.

La necesidad de que el subsidio llegue a una población determinada de deudores hace que las OPD tengan que incurrir en costos más elevados que los directamente asociados a la operación crediticia. Por un lado, los donantes requieren estadísticas y reportes detallados, así como el derecho de efectuar auditorías y exámenes de cartera frecuentes. Los costos de cumplir con requisitos de esa naturaleza son elevados. Por otro lado, los donantes también requieren, con frecuencia, que las OPD incurran en costos elevados para asegurarse de que los beneficiarios del crédito inviertan los recursos en el plan de inversión establecido (i.e., el bien meritorio implícito). Este esfuerzo de supervisar planes de inversión, aparte de inútil, es sumamente costoso.⁹

Tales costos no financieros tienden a aumentar la estructura de costos fijos de la OPD. Cuando la mayoría de los donantes requieren de supervisión de crédito, el hecho de contar con supervisores no sólo es una condición necesaria para obtener recursos, sino una ventaja en la competencia por conseguir esos fondos. Esto reduce, aún más, la capacidad de respuesta de esas organizaciones y aumenta los volúmenes de operaciones que son, *ceteris paribus*, necesarios para alcanzar equilibrio financiero.

Existen otras características propias de los recursos de donantes que pueden aumentar la morosidad de los préstamos. Por ejemplo, los deudores reconocen que esos

⁹ La supervisión de crédito para vigilar planes de inversión es inútil debido a la característica de intercambiabilidad del dinero.

recursos son inciertos. Es decir, no existe certeza de que se conseguirán más recursos en el futuro. Eso implica que las OPD son pasajeras y que no habrá acreedor interesado en cobrar esos préstamos una vez que ellas desaparezcan. El resultado evidente es que se reduce el incentivo para cancelar esas operaciones. Uno de los determinantes principales del deseo o incentivo de cancelar una operación de crédito es la expectativa de una relación financiera valiosa con el acreedor. Ese incentivo no está presente cuando se tiene la expectativa de que la OPD desaparecerá pronto. De hecho, dadas esas circunstancias es racional que los deudores no cancelen sus operaciones.

Los fondos movilizados en el mercado local representan transacciones de mercado. No involucran subsidios, por lo que no hay necesidad de racionar el crédito entre los deudores (con altos costos de transacciones) ni dirigirlo a actividades particulares (es posible diversificar). Tampoco es necesario verificar que el deudor haya consumido los bienes meritorios implícitos cuyo consumo se quería promover con la donación (no es necesario supervisar el crédito) ni hay que mantener estadísticas para cumplir con los reportes que los donantes demandan.

Por último, los deudores reconocen que en el caso de recursos movilizados en el mercado financiero local existen individuos (depositantes) y otras organizaciones (bancos) que, como acreedores de la OPD, tendrán interés en que los préstamos otorgados sean recuperados. Aún si la OPD quiebra, esos acreedores locales exigirán el pago de los préstamos otorgados.

Algunos donantes, particularmente agencias internacionales de desarrollo, han intentado otorgar recursos en "condiciones de mercado". Esto se ha traducido, básicamente,

en préstamos otorgados en monedas duras y a las de tasas de interés vigentes. La nueva política, si bien es cierto que reduce el subsidio con respecto a las políticas tradicionales, implica riesgos elevados para ambas partes.

En particular, las OPD se ven obligadas a asumir el riesgo cambiario implícito en esa transacción. Ese riesgo ha sido considerablemente elevado en las economías de América Latina, debido a la inestabilidad cambiaria y a la ausencia de mercados para eliminar ese tipo de riesgos (*hedging*). Por ejemplo, Claudio González Vega y el autor deterrainaron que las OPD participantes en programas de financiamiento a la microempresa con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Colombia, República Dominicana, Paraguay y México hubiesen quebrado producto de pérdidas cambiarias en caso de que los préstamos recibidos fueran en moneda extranjera. Ese es posiblemente el caso de la gran mayoría de los programas de financiamiento a la pequeña empresa financiados con recursos de donantes (González Vega y Chaves, 1991).

Es claro que los recursos locales no presentan ese riesgo cambiario. En caso de que una economía presente inestabilidad cambiaria, el precio de los recursos locales incorpora las primas de riesgo correspondientes. Esas primas representan estimaciones *ex ante* que no necesariamente corresponden a la devaluación efectiva. Cuando se dan divergencias importantes entre estas variables, los depositantes y/o los deudores pueden incurrir en pérdidas o ganancias, producto de cambios en el valor real de obligaciones con valores

nominales fijos. Sin embargo, la variable relevante para la OPD la constituye el margen financiero, el cual es conocido de antemano.¹⁰

Los recursos locales presentan ventajas sobre los recursos de donantes en las áreas analizadas hasta ahora. Sin embargo, los fondos locales pueden presentar algunos inconvenientes.¹¹ La administración de esos recursos requiere de mayores destrezas financieras. Existen riesgos asociados con el proceso mismo de intermediación financiera. Entre otras cosas, la movilización de ahorros implica mejorar los sistemas gerenciales y administrativos de las OPD, así como consideraciones de protección a los depositantes. Se requiere más talento y esfuerzo para movilizar recursos locales que para administrar cuasi-donaciones de agencias de ayuda.

Los recursos locales, por otro lado, requieren que se paguen tasas nominales de interés elevadas. Los depositantes tienen que recibir una compensación real (por encima de la inflación) que además refleje los riesgos implícitos de depositar en esa organización particular.

Las OPD que son cuasi-intermediarias financieras enfrentan costos financieros más elevados por sus pasivos que las ventanillas de crédito. Las tasas de interés que tienen que pagar por el crédito bancario podrían ser todavía más elevadas, debido a que las mismas

¹⁰ Se asume implícitamente que la estabilidad cambiaria no implica pérdidas por concepto de morosidad para una OPD. En la mayoría de los casos las devaluaciones inesperadas de la moneda local representan ganancias para los deudores. Devaluaciones esperadas no representan ganancias ni pérdidas. Por último, revaluaciones inesperadas, a pesar de ser poco comunes, podrían implicar morosidad.

¹¹ Hasta ahora no he mencionado las restricciones jurídicas que existen en muchos países para que las OPD capten ahorros del público. Ese tema se abordará pronto.

reflejan la tasa de mercado para los depositantes de los bancos y un margen de intermediación para el banco. Obviamente, las tasas de préstamos que esas organizaciones cobran deben ser, en términos absolutos, elevadas.¹² Esto debido a que la OPD debe sumar al costo financiero de sus recursos un margen consistente con sus costos de operación. El alto costo financiero de los recursos locales contrasta con las reducidas tasas interés que caracterizan los préstamos y donaciones de agencias externas.

Una de las implicaciones de utilizar recursos locales es que las OPD deben especializarse en la prestación de servicios financieros. El alto costo de los recursos no permite que las actividades financieras generen márgenes suficientes para pagar otros servicios, tales como capacitación y asistencia técnica a los deudores. Por su parte, la mayor dificultad administrativa implicada por la intermediación financiera demanda la concentración de los esfuerzos gerenciales en esa actividad. Si se considera que servicios de esa u otra índole son bienes meritorios, los mismos deben ser financiados por recursos dirigidos especialmente para ese propósito. Preferiblemente deben ser producidos por otra OPD.

V. Conclusiones

Los argumentos brindados parecen indicar que el balance favorece a los recursos locales como una fuente de materia prima superior. Es claro que hay ventajas en escoger como fuente de recursos al mercado financiero local. La pregunta evidente es, por tanto,

¹² Aquí se insiste en que las tasas, tanto activas como pasivas, de las OPD podrían ser elevadas en términos absolutos cuando estas usan crédito bancario como fuente de recursos, pero no en términos relativos. Esto debido a que, por ejemplo, las tasas activas resultantes podrían ser, muy probablemente, inferiores a la mayoría de las opciones posibles para un microempresario (e.g., prestamista).

"¿por qué las OPD han demostrado, en general, preferencia por los recursos de agencias de ayuda?"¹³

Una de las explicaciones posibles de esta regularidad empírica es que la mayoría de las OPD fueron creadas precisamente como consecuencia de la disponibilidad de recursos subsidiados. Es decir, esos subsidios son, precisamente, lo que permite su existencia. Los subsidios de los organismos internacionales son el tejido conjuntivo que sostiene la organización. Por tanto, las OPD subsisten en tanto cuenten con esos recursos y no tiene sentido ni existen incentivos par encontrar fuentes alternativas de fondos.

Las razones que apoyan esta hipótesis tienen que ver con la naturaleza de organización sin fines de lucro de las OPD y con la ausencia de propietarios que tengan un interés económico en la permanencia y viabilidad de la organización. Esta ausencia de fines de lucro y de dueños se traduce, en la práctica, en que los directivos y administradores no asumen, en el caso de que la organización fracase, ninguna pérdida pecuniaria por encima de los salarios que dejarían de percibir mientras consiguen otro empleo. En la mayoría de los casos esos salarios son comparativamente bajos, por lo que las consecuencias personales para quienes controlan la organización son reducidas. Basta con obtener otro trabajo rápidamente para evitar esas pérdidas.¹⁴

¹³ Aquí me refiero a preferencia por los recursos de donantes en el sentido de que los recursos locales están completamente ausentes de las carteras de pasivos de las OPD. Mezclas balanceadas de estas dos clases de recursos se observan con muy poca frecuencia.

¹⁴ Aquí se supone que los efectos para los administradores de adquirir una mala reputación como producto de la desaparición de una OPD son comparativamente reducidos. En todo caso, esos efectos pueden ser minimizados si se cambia de industria.

Por su parte, los directivos de la organización suministran usualmente sus servicios de manera voluntaria. Los objetivos de estos agentes varían desde intenciones filantrópicas de servicio a la comunidad, hasta la promoción de sus imágenes personales con el fin de alcanzar objetivos político-electorales. Ninguna de las funciones de objetivos en ese rango es consistente con la disciplina y requisitos impuestos por las condiciones de mercado de los recursos generados en el mercado local.

De hecho, la adopción de esta hipótesis sobre el comportamiento organizacional de las OPD implica que, aparte de poco probable, no sería conveniente que estas organizaciones intermediaran recursos locales. Una vez que los subsidios para un programa particular se agoten, la consecuencia natural es que las OPD correspondientes desaparezcan o apuesten su existencia a conseguir un nuevo donante.

Por otro lado, se podría explicar el hecho de que, en general, las OPD no son intermediarios financieros completos, como resultado de restricciones legales que impiden que movilicen depósitos del público. En general, sin embargo, no se observa que las OPD, a diferencia de la gran mayoría de los intermediarios financieros, hayan tratado de evitar estas restricciones.

Otros agentes económicos sujetos a restricciones similares han utilizado un gran número de mecanismos para minimizar estas restricciones. Ejemplos de esas acciones son el uso de instrumentos financieros no sujetos a restricciones (letras de cambio avaladas) y la creación de organizaciones fuera de la jurisdicción de las autoridades ("panameñas y

caribeñas).¹⁵ Otros grupos (e.g., cooperativismo) han invertido muchos recursos en procurar excepciones o legislación especial que no limite sus actividades de intermediación financiera.

La gran mayoría de OPD no han realizado esfuerzos similares. Las razones que explican esta diferencia van desde la abundancia de recursos fáciles y baratos (i.e., donantes), hasta la falta de incentivos y dificultades de la acción común de varias de esas organizaciones. En todo caso, las restricciones legales son un impedimento, aunque débil, para la captación de depósitos y no para la consecución de crédito en el mercado local.¹⁶

Un tercer argumento de por qué las OPD no utilizan el mercado local se fundamenta en mitos o creencias equivocadas con respecto a la capacidad de ahorrar y de pagar tasas de interés elevadas de parte de agentes económicos que operan a pequeña escala (microempresarios y campesinos). El argumento dice que los programas basados en movilización de ahorros no son viables debido a que, simplemente, no existe una oferta potencial de depósitos. En todo caso, aún si hubiese suficientes depósitos, éstos y el crédito bancario son caros. Esto obliga a las OPD a cobrar tasas de interés altas por los préstamos, las que no podrían pagar o no es correcto cobrarle a los deudores de la OPD.

¹⁵ "Panameñas" y "caribeñas" son los nombres dados en Costa Rica a una serie de empresas financieras creadas por bancos costarricenses y que a pesar de que operan en el país están domiciliadas en Panamá o algún país del Caribe. Este ha sido un mecanismo para evitar algunas de las restricciones impuestas por el marco jurídico costarricense.

¹⁶ Podría haber, también, dificultades legales en este sentido. Un ejemplo de esto sería que los parámetros de calificación de las carteras de préstamos de los bancos (regulación y supervisión) tengan un sesgo implícito en contra de préstamos a OPD. Este sesgo implicaría poco interés de los bancos en prestarle a estas organizaciones. Sin embargo, la escasez de crédito de bancos hacia OPD se debe, fundamentalmente, a la falta de interés comercial de, al menos, alguna de esas dos partes.

Este tercer argumento es incorrecto, debido a que las premisas que lo fundamentan son falsas. Existe amplia e irrefutable evidencia empírica de que los grupos de ingresos más reducidos ahorran proporciones considerables de sus ingresos y de que mantienen inventarios de riqueza (e.g., animales domésticos) como reservas líquidas para enfrentar eventualidades. De hecho, estos grupos ahorran en instrumentos financieros cuando tienen acceso a servicios eficientes y seguros.¹⁷

La otra parte del mito es que los microempresarios no pueden pagar las tasas de interés que los recursos originados en el mercado local requieren. Los pequeños productores, sin embargo, han pagado y seguirán pagando costos sumamente elevados por las distintas formas de crédito que utilizan. Ejemplos son los descuentos en el precio de los productos que venden cuando reciben adelantos sobre entregas futuras, las tasas de interés que pagan a prestamistas y los descuentos por pronto pago sobre materias primas que dejan de recibir por no pagar de contado. Las tasas anualizadas que resultan en estos casos son muy elevadas.

Existen múltiples ejemplos de pequeños y microempresarios que a pesar de tener acceso a recursos subsidiados mantienen relaciones comerciales con sus fuentes tradicionales de crédito (se endeudan con quien les presta caro). Estos productores, además de querer mantener una relación valiosa, se dan cuenta de que, muchas veces, el costo total de

¹⁷ Véase Claudio González y Rodrigo A. Chaves. *"Indonesia's Rural Financial Markets"*. A Report for the Financial Institutions Project. Indonesia: Octubre de 1992, así como Claudio González Vega, José Alfredo Guerrero, Archibaldo Vásquez y Camerón Thraen, "La Demanda por Servicios de Depósito en las Areas Rurales de la República Dominicana", en Claudio González Vega (ed.) *República Dominicana: Mercados Financieros Rurales y Movilización de Depósitos*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University, 1992.

endeudarse a una tasa de interés baja (subsidiada) es mayor que el costo total de endeudarse a una tasa de interés alta.

La diferencia reside en que el costo total del crédito incluye, además de los pagos por intereses, los gastos en que hay que incurrir para completar la transacción de crédito (i.e., costos de transacciones). Los subsidios en la tasa de interés van, usualmente, acompañados de aumentos más que proporcionales en los costos de transacciones.¹⁸ Esto hace que a final de cuentas el crédito con una tasa de interés subsidiada tenga un costo total mayor que aquel sobre el que se paga una tasa de interés elevada. Lo anterior es particularmente cierto en cuanto a los préstamos pequeños, debido a que los costos de transacciones tienden a ser independientes del tamaño del préstamo.

El mito de que los deudores pequeños no pueden pagar tasas de interés elevadas no es, por tanto, correcto. Sin duda ellos prefieren combinaciones de tasas elevadas y costos de transacciones bajos. Los microempresarios necesitan, entre otras cosas, crédito sin trámites excesivos, puntualidad en los desembolsos, flexibilidad en las formas de pago de manera tal que se adapten a los ciclos de efectivo de sus actividades y sobre todo libertad para escoger sus planes de inversión de acuerdo a sus talentos, experiencia y habilidades. La movilización de ahorros locales permite de una manera más eficiente el logro de estos objetivos.

¹⁸ Para una explicación detallada de los costos de transacciones de los deudores y su medición en el caso de Costa Rica, véase Claudio González Vega y Marco A. González Garita, "Costos de Endeudamiento, Tasas de Interés y Distribución del Crédito en Costa Rica", en Dale W Adams, Claudio González Vega y Douglas H. Graham (ed.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: The Ohio State University, 1987.

Los costos financieros más elevados de los recursos locales deben y pueden, en todo caso, ser compensados con reducciones en la morosidad, aumentos en la eficiencia administrativa de las organizaciones, especialización en la prestación de servicios financieros y eliminación de supervisión de planes de inversión. Lo anterior permite reducir los márgenes de intermediación necesarios para la OPD. Esto, a su vez, reduce las tasas de interés que éstas deben cobrarle a sus clientes.

Los recursos locales son superiores en el tanto en que su uso aumenta la probabilidad de que una OPD particular alcance su autosuficiencia financiera. La escogencia de fuentes de recursos locales –en contraste con los de donantes– es, posiblemente, tanto una causa como una señal del deseo de supervivencia y viabilidad de una OPD.

Para terminar, debe contestarse la pregunta de si "¿existe un papel positivo para la ayuda de agencias de desarrollo en el fortalecimiento de OPD dedicadas a prestar servicios financieros?" La respuesta es que probablemente sí existe ese papel, pero que el mismo no es el de financiar las carteras de préstamos de esas organizaciones. La ayuda debe orientarse a fortalecer la capacidad de OPD para movilizar recursos locales (e.g., asistencia técnica).

Referencias

- González Vega, Claudio y Rodrigo A. Chaves (1991), "On the Viability of Microenterprise Credit Programs: Four Case Studies", Columbus, Ohio: Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 1826.
- González Vega, Claudio y Rodrigo A. Chaves (1992), "*Indonesia's Rural Financial Markets*", A Report for the Financial Institutions Project, Indonesia.
- González Vega, Claudio, José Alfredo Guerrero, Archibaldo Vásquez y Camerón Thraen (1992), "La Demanda por Servicios de Depósito en la Areas Rurales de la República Dominicana", en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Mercados Financieros Rurales y Movilización de Depósitos*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University.
- González Vega Claudio y Marco A. González Garita (1987), "Costos de Endeudamiento, Tasas de Interés y Distribución del Crédito en Costa Rica", en Dale W Adams, Claudio González Vega y Douglas H. Graham (ed.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.