PN-ABL-749

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number: 936-5450

2. Contract/Grant Number: DHR-5450-A-00-9084-00

3. Publication Date: 4/92

4. Document Title/Translated Title:

5. Author(s)
1. Alfred, Nelson A.
2.
3.

6. Contributing Organization(s):

7. Pagination: 36p.

8. Report Number: ESO # 1939

9. Sponsoring A.I.D. Office: R&D/EID

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)
1.
2.
3.
4.
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official: M. Brinkerhoff, R&D/EID

14. Telephone Number: (703) 875-4491

15. Today's Date: 7/23/92

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition: DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

PN-ABL-749

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1939

RIESGOS Y PROBLEMAS QUE CONDICIONAN EL EXITO DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO A MICROEMPRESAS

Nelson Aguilera Alfred

Abril 1992

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University
y
Academia de Centroamérica
Costa Rica

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

Abstract

This paper argues that although private development organizations (PDOs) present comparative advantages over government agencies to reach microenterprises, it is not clear that they will efficiently channel credit to microenterprises in developing countries. The success of PDOs as lending institutions will depend on the ability of these organizations to reduce loan default losses and high operational costs and to protect their loan portfolios from inflation. PDOs that behave as lending institutions and not as philanthropic agencies will have more chances to succeed. What is needed are PDOs using risk-reducing technologies, charging interest rates that allow them to cover their operational costs and losses from inflation, and capable of mobilizing most of their own funds. The paper argues that the success of microenterprise credit programs will also be limited by risks and problems created by institutional deficiencies, such as imperfections in land, insurance, and product markets, incomplete legal and informational systems, ill-defined property rights, financial regulations, and the like.

RIESGOS Y PROBLEMAS QUE CONDICIONAN EL EXITO DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO A MICROEMPRESAS[1]

Nelson Aguilera Alfred[2]

Introducción

Uno de los desafíos que los países en desarrollo enfrentarán en las próximas décadas será la creación de empleo productivo en los sectores informales, donde normalmente operan las empresas de pequeña escala y las microempresas. Se estima que entre 1990 y 2020, las tasas de crecimiento de la población en edad laboral de los países en desarrollo sobrepasarán con creces las tasas de crecimiento del empleo en los sectores formales. En Africa, por ejemplo, se estima que la población en edad laboral se triplicará, mientras que el empleo agrícola y no agrícola en los sectores modernos crecerá en sólo 2,4 por ciento y 3,4 por ciento al año, respectivamente.[3] El resto de la fuerza laboral deberá ser absorbida por los sectores informales.

En la década de los ochentas, el empleo y el ingreso derivados de las empresas de pequeña escala y las microempresas (incluyendo actividades de empleo por cuenta propia)

[1] Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en San José, Costa Rica, el 11 de setiembre de 1991, en conferencia auspiciada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ACORDE y la Cámara Nacional de Organizaciones Privadas de Desarrollo, como colaboración del Proyecto Servicios Financieros de Ohio State University y Academia de Centroamérica, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

[2] Profesor Asistente Adjunto en el Departamento de Economía Agrícola y Sociología Rural de Ohio State University. El autor agradece los comentarios de Claudio González Vega.

[3] World Bank, *Sustainable Growth with Equity - A Long-Term Perspective for Sub-Saharan Africa*, 15 de agosto, 1989.

de los sectores informales de las economías en desarrollo crecieron sustancialmente. Este crecimiento es señal de buenas y de malas noticias a la vez. Es señal de buenas noticias porque muestra que los sectores informales son capaces de absorber parte del empleo que los sectores formales no ofrecen. Es señal de malas noticias, porque el crecimiento del empleo en los sectores informales no fue resultado de condiciones generales favorables de crecimiento y desarrollo de la economía, sino más bien la respuesta a un crecimiento acelerado de la población, a problemas de migración rural-urbana y al estancamiento (en muchos casos la caída) del producto de los sectores formales o modernos.

En la mayoría de los casos, el crecimiento del empleo en el sector informal de los países en desarrollo fue en actividades poco rentables, con modos de producción y tecnologías simples (a menudo rudimentarias), orientadas a la producción en pequeña escala de bienes y servicios para mercados fragmentados y bastante localizados. El desafío para los gobiernos en las próximas décadas se traduce, entonces, en formular políticas de desarrollo que estimulen la creación de empleo en los sectores informales, pero de un empleo más productivo, que permita efectivamente aumentar la rentabilidad de los sectores informales de estos países.

En los últimos años, un número creciente de gobiernos en los países en desarrollo y de organizaciones internacionales han buscado estrategias que permitan aumentar la rentabilidad de las empresas de pequeña escala y las microempresas. Una estrategia ha sido la creación de programas de apoyo crediticio basados en organizaciones privadas de desarrollo (OPD).

El propósito de este trabajo es analizar los riesgos y problemas que condicionan el éxito de los programas de crédito a las empresas de pequeña escala y microempresas apoyados en OPD. Las OPD, a pesar de que tienen ventajas comparativas sobre las agencias de desarrollo del gobierno para atender las necesidades crediticias de las empresas pequeñas, no tienen su éxito garantizado. Este éxito está condicionado por riesgos y problemas inherentes tanto a los mercados del crédito como a la financiación de empresarios de pequeña escala y microempresarios.

El trabajo consta de cinco secciones. La primera describe la naturaleza de las ventajas comparativas de las OPD sobre las organizaciones de gobierno como agencias de crédito para los sectores marginales de los países en desarrollo. Esta sección concluye que las ventajas comparativas de las OPD son solo potenciales. El desafío para las OPD es precisamente mostrar que estas ventajas comparativas son efectivas. La segunda y la tercera secciones definen los riesgos y problemas inherentes a los mercados del crédito y a la financiación del sector de microempresas. La cuarta sección analiza algunos criterios para evaluar el desempeño de las OPD como agencias de crédito. Esta sección muestra que la viabilidad financiera de las OPD es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr aumentos en la productividad del sector de microempresas. La quinta sección resume y presenta las principales conclusiones de este trabajo y deriva algunas recomendaciones de política para ayudar a los diseñadores de las OPD a ejecutar programas de apoyo crediticio que, además de estimular el desarrollo de las microempresas, permitan mantener la viabilidad financiera de las organizaciones participantes en estos programas.

I. LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO (OPD)

Las organizaciones privadas de desarrollo (OPD) son organizaciones privadas voluntarias (OPVs) que sirven como agencias de desarrollo del sector de empresarios pequeños y de microempresarios. El término comprende una comunidad bastante heterogénea. No existe un criterio único para caracterizar una OPV; sin embargo, una definición mínima destacaría su carácter sin fines de lucro, independencia del gobierno y una condición legal de carácter caritativo, salvaguardados por un consejo de administración voluntario.

Las OPVs surgen como una necesidad de la comunidad local o internacional de movilizar donaciones de corto plazo a individuos de escasos recursos en situaciones de crisis. Desastres naturales, por ejemplo, desencadenan en el corto plazo donaciones que requieren desembolsos rápidos y a bajo costo. En países desarrollados, las OPVs crecen al amparo de legislación, normalmente tributaria, que favorece tanto a la organización como a sus donantes. En países en desarrollo, en cambio, crecen al amparo de donaciones recibidas de sus similares en países desarrollados y/o donaciones de agencias de ayuda multilateral y bilateral.

Las donaciones de fondos recibidas por las OPVs de los países en desarrollo crecieron de US$ 1,460 millones en 1975 a US$ 5,300 millones en 1986. De estas donaciones, la participación oficial creció desde un 8 por ciento en 1975 a un 37 por ciento en 1986.[4] La mayor parte de estos recursos fueron usados para programas de apoyo crediticio, orientados a promover el desarrollo de los sectores informales.

David Brown, "Rethoric or reality? Assessing the role of NGOs as agencies of grass-roots development," *Bulletin* 28, Agricultural Extension and Rural Development Department of the University of Reading, Inglaterra, febrero, 1990.

El aumento del interés de los gobiernos y agencias de desarrollo internacional en el potencial de las OPVs como agencias de crédito al sector de microempresas ha sido el resultado de la creencia generalizada de que las OPVs tienen ventajas comparativas sobre las organizaciones de gobierno para desarrollar los sectores más pobres. Por un lado, se piensa que las OPVs entienden mejor los problemas y necesidades de esos sectores, debido a que son capaces de establecer con ellos una relación sin ambigüedades, basada en el apoyo y la igualdad. Las agencias de gobierno tienden, en cambio, a establecer una relación con los sectores pobres basada en principios de autoridad; es decir, en la necesidad de imponer o controlar políticas de desarrollo pre-establecidas. Por otro lado, se piensa que la organización interna de las OPVs es menos rígida y burocrática que la organización interna de las agencias de gobierno y capaz de adaptarse en forma rápida a distintas circunstancias y estrategias de desarrollo.[5]

La experiencia de las OPD como agencias de crédito al sector de microempresas es demasiado reciente, sin embargo, como para sacar conclusiones definitivas acerca del potencial de estas organizaciones como agencias de apoyo crediticio. La respuesta del sector de microempresas a estos programas de apoyo ha sido limitada. Los críticos de las OPD sostienen que la similitud de los supuestos en que se basan los actuales programas de crédito a microempresas con los programas de crédito a microempresas rurales de las

Para un análisis de las ventajas comparativas de las OPDs veáse el artículo de Alan Fowler: "Doing it better? Where and how NGOs have a "comparative advantage" in facilitating development," *Bulletin* 28, Agricultural Extension and Rural Development Department, University of Reading, Inglaterra, febrero, 1990.

décadas de los sesentas y setentas condena a las OPD con actividades crediticias al mismo fracaso de estos últimos programas[6].

La década de los noventas presenta grandes desafíos para las OPD. Durante esta década las OPD deberán mostrar que sus ventajas comparativas sobre las agencias de gobierno para estimular el desarrollo del sector de las microempresas son más que potenciales; que son reales. La experiencia poco afortunada de los programas de crédito agrícola muestra que la financiación de los microempresarios es una tarea difícil. Cada día es más claro que el fracaso de los programas de crédito rural del pasado se debió no sólo a la ineficiencia de las instituciones que participaron en esos programas, normalmente agencias de gobierno, sino que también a riesgos y problemas inherentes a los mercados mismos del crédito. El análisis de estos riesgos y problemas es el enfoque de las secciones siguientes.

II. RIESGOS Y PROBLEMAS INHERENTES A LOS MERCADOS DEL CREDITO

Los mercados del crédito presentan riesgos y problemas propios del tipo de intercambio que se lleva a cabo en ellos. En los mercados del crédito se intercambia una cantidad de dinero por una promesa de pago; promesa que puede cumplirse o no. Esta

[6] Para un análisis de la similitud entre estos programas de crédito véanse el artículo de Dale W Adams y J.D. Von Pischke, "Microenterprise Credit Programs: Deja Vu," Economics and Sociology Occasional Paper No. 1828, The Ohio State University, 1991; y los artículos en Claudio González Vega y Tomás Miller Sanabria, eds., *Financiamiento y apoyo a la Microempresa*, San José: Academia de Centroamérica, 1990. Para un análisis detallado de los problemas enfrentados por los programas de crédito agrícola véanse los artículos en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*, San José: The Ohio State University, 1990.

falta de seguridad en el cumplimiento del pago hace que la tarea del intermediario financiero sea compleja y requiera técnicas especiales de manejo de información.

1. Elementos básicos de los mercados del crédito

(a) El préstamo

Un préstamo es un proceso de intercambio en el que el prestamista o intermediario financiero entrega (hoy) una cantidad de dinero y recibe a cambio una promesa de pago (en el futuro) por parte del prestatario. Es decir, el préstamo no se define en el momento cuando se entrega el dinero, sino cuando la promesa de pago se cumple efectivamente. La promesa puede no cumplirse y lo que se tiene, entonces, no es un préstamo, sino un préstamo moroso. Obviamente, el producto que el intermediario financiero intenta transar es un préstamo y no un préstamo moroso.

(b) La información

La información disponible en el mercado del crédito es frecuentemente asimétrica e incierta. Asimetría en la información se refiere al hecho de que el intermediario financiero posee menos información que el prestatario con respecto a la rentabilidad del proyecto y la calidad moral, habilidades y esfuerzo de cada prestatario. Es claro que el intermediario puede mejorar la calidad de la información disponible, a través del uso de técnicas de información bancaria, pero nunca puede eliminar totalmente esta asimetría.

Incertidumbre se refiere al hecho de que es imposible conocer con precisión la ocurrencia de ciertos fenómenos que pueden afectar en forma negativa la rentabilidad del proyecto de inversión y, de esta manera, la probabilidad de pago, con los ingresos del

proyecto, del dinero prestado. Fenómenos como sequías o inundaciones, revoluciones y recesiones económicas, además de ser imposibles de predecir con certeza, afectan la rentabilidad de los proyectos de inversión.

(c) El riesgo de morosidad

La naturaleza asimétrica e incierta de la información disponible en los mercados del crédito hace que el intermediario financiero nunca pueda estar seguro, al momento de desembolsar el dinero prestado, de si el prestatario cumplirá con su promesa de pago o no. En buenas cuentas, el riesgo de morosidad, es decir, el riesgo de que la promesa de pago no se cumpla, siempre está presente. Ya que la calidad moral, habilidades y esfuerzo que destinan los prestatarios a sus proyectos de inversión varía de uno a otro, el riesgo de morosidad varía también de prestatario a prestatario.

El riesgo de morosidad tiene dos componentes: uno exógeno y otro endógeno. El componente exógeno del riesgo de morosidad es la parte determinada por la naturaleza incierta de la información disponible. Al momento del contrato, ni el prestamista ni el prestatario pueden predecir con certeza lo que sucederá con la naturaleza durante el período del préstamo. Aún entre los grupos de prestatarios considerados como más seguros y creíbles siempre existe el riesgo de que algunos de ellos no puedan cumplir sus promesas de pago por imprevistos de la naturaleza, tales como inundaciones o sequías, o imprevistos económicos o políticos.

El componente endógeno del riesgo de morosidad, por su parte, es determinado por las condiciones establecidas en el contrato del préstamo. Condiciones del contrato más restrictivas, por ejemplo tasas de interés más elevadas, pueden aumentar el riesgo de que el

préstamo no sea pagado. Este fenómeno es la respuesta del mercado a los problemas creados por la naturaleza asimétrica de la información disponible en los mercados del crédito.

(d) El manejo del riesgo de morosidad

Las estrategias que se usan para manejar el riesgo de morosidad difieren según el componente del riesgo que se quiera reducir. El componente exógeno puede ser reducido mediante la adquisición por parte del prestatario de un seguro contra riesgos. En los mercados de crédito agrícola el problema es encontrar compañías de seguros que quieran proveer este servicio a un costo razonable. Igual ocurre en el caso de las microempresas. En los últimos años, en los países en desarrollo se ha intentado poner en marcha numerosas estrategias de seguro contra riesgos del sector agrícola, basadas en seguros dados por empresas oficiales. Los resultados de estos programas oficiales de seguros han sido en general bastante poco afortunados; la cobertura ha sido inadecuada y la viabilidad financiera de las instituciones participantes en estos programas se ha deteriorado rápidamente. No parece existir en la actualidad una estrategia de seguros agrícolas razonable. De manera semejante, fondos de garantía de préstamos a microempresas parecen carecer de viabilidad financiera, dada la ausencia de información actuarial y las características del sector.

Otra estrategia que normalmente se utiliza en los mercados del crédito para compensar el componente exógeno del riesgo de morosidad ha sido la inclusión como parte del precio del préstamo de una prima por concepto de riesgos. El problema con esta estrategia es determinar el monto de la prima. En los países en desarrollo ésta es una tarea difícil, debido a los serios problemas de información que prevalecen. Por lo demás, la prima por concepto de riesgo cobrada por los intermediarios financieros refleja el riesgo promedio y

no el riesgo de cada prestatario; de esta manera, esta prima tiende a penalizar a los prestatarios menos riesgosos y a favorecer a los de más alto riesgo.

El componente endógeno del riesgo de morosidad puede ser reducido mediante el uso de diversas técnicas bancarias, orientadas a superar los problemas de asimetría de la información en los mercados del crédito.

(e) El papel del intermediario financiero

En los mercados de crédito, el papel del intermediario financiero no es simplemente prestar dinero, sino prestarle a aquellos productores con mayores probabilidades de pago del dinero prestado. Para el intermediario financiero es esencial saber quién es el prestatario y qué hará con el dinero prestado. Esto hace que la relación entre el intermediario financiero y sus clientes sea particularmente personalizada, basada en algo tan intangible como es la confianza en la persona o empresa que solicita el préstamo.[7]

El papel del intermediario no es solo prestar dinero, sino prestarle a empresarios capaces de pagar, suficientemente honestos para que cumplan con sus promesas de pago. Esta es una tarea difícil y cara, que requiere del uso de técnicas bancarias orientadas a reducir el riesgo de morosidad enfrentado por el intermediario financiero.

(f) Técnicas para reducir el riesgo de morosidad

Las técnicas usadas por el intermediario financiero con el objeto de reducir el riesgo de morosidad pueden ser agrupadas en cinco categorías principales. En primer lugar

[7] Nótese que en los mercados de productos tradicionales, como el mercado de las manzanas, la honestidad, habilidades, o actividades desarrolladas por los compradores del producto (manzanas) no afectan los ingresos del vendedor, con tal de que el comprador las pague al contado. Es claro que si el producto (manzanas) no se paga al contado, ya no estamos en el mercado de productos tradicionales, sino en el mercado del crédito.

tenemos técnicas de disuación. Estas técnicas son usadas para disuadir a los prestatarios potencialmente riesgosos de participar en el mercado del crédito. Sanciones rigurosas y creíbles en casos de morosidad, políticas de recuperación de préstamos morosos agresivas y efectivas, requerimientos de garantías y depósitos previos al desembolso del préstamo, entre otros, son algunos de los mecanismos usados por los intermediarios financieros para disuadir a los grupos de alto riesgo a participar en el mercado del crédito.

En segundo lugar tenemos técnicas de evaluación y selección de la clientela. El intermediario debe evaluar las solicitudes presentadas, con el objeto de disminuir la probabilidad de prestarle a prestatarios de alto riesgo y de aumentar la probabilidad de prestarle a prestatarios de bajo riesgo. Las técnicas de evaluación y selección de la clientela son técnicas bancarias orientadas a mejorar la información disponible sobre el proyecto de inversión y las calidades del prestatario. Debido a que la información es imperfecta, la identificación correcta del riesgo presentado por cada prestatario potencial es imposible. Siempre existe la posibilidad de aprobarle solicitudes de préstamo a prestatarios de alto riesgo, es decir, aquellos que no cumplen sus promesas de pago, ya sea porque no pueden o simplemente porque no quieren cumplir. Este error es uno de los problemas más importantes que las OPD enfrentan en la actualidad. Muchas veces éste es un error forzado por políticas de crédito dirigido. Este error no solo significa la pérdida total o parcial del dinero prestado e intereses, sino que además le impone al intermediario costos directos acasionados por el proceso de cobro mismo. Por otro lado, siempre existe la posibilidad de rechazar solicitudes de clientes potencialmente poco riesgosos. Este error, si bien es cierto que no

le genera pérdidas ni costos directos al intermediario financiero, sí le impone costos a la sociedad como un todo, debido a que proyectos de inversión rentables dejan de realizarse.

En tercer lugar, hay técnicas de control de las actividades del prestatario. Debido a que el dinero es intercambiable (fungible), siempre existe la posibilidad de que los fondos prestados puedan ser usados para financiar actividades más riesgosas que aquellas establecidas en el contrato de préstamo. Esto crea la necesidad de controlar las actividades del prestatario.

En cuarto lugar están las garantías. El requerir garantías es una técnica financiera orientada a reducir el volumen de pérdidas en caso de morosidad. Cuando hay garantías, el intermediario puede tomar posesión de la garantía y vendería para hacerse pago directo de la deuda. El riesgo de perder la garantía hace al prestatario más cuidadoso en el uso del dinero prestado.

En quinto lugar están técnicas de recuperación de los préstamos morosos. Siempre existirán algunos prestatarios que no cumplirán sus promesas de pago; el riesgo de morosidad puede reducirse pero no eliminarse totalmente. Por esta razón, el intermediario debe usar técnicas orientadas a recuperar las pérdidas por concepto de morosidad.

2. Fricciones en el flujo de fondos prestables

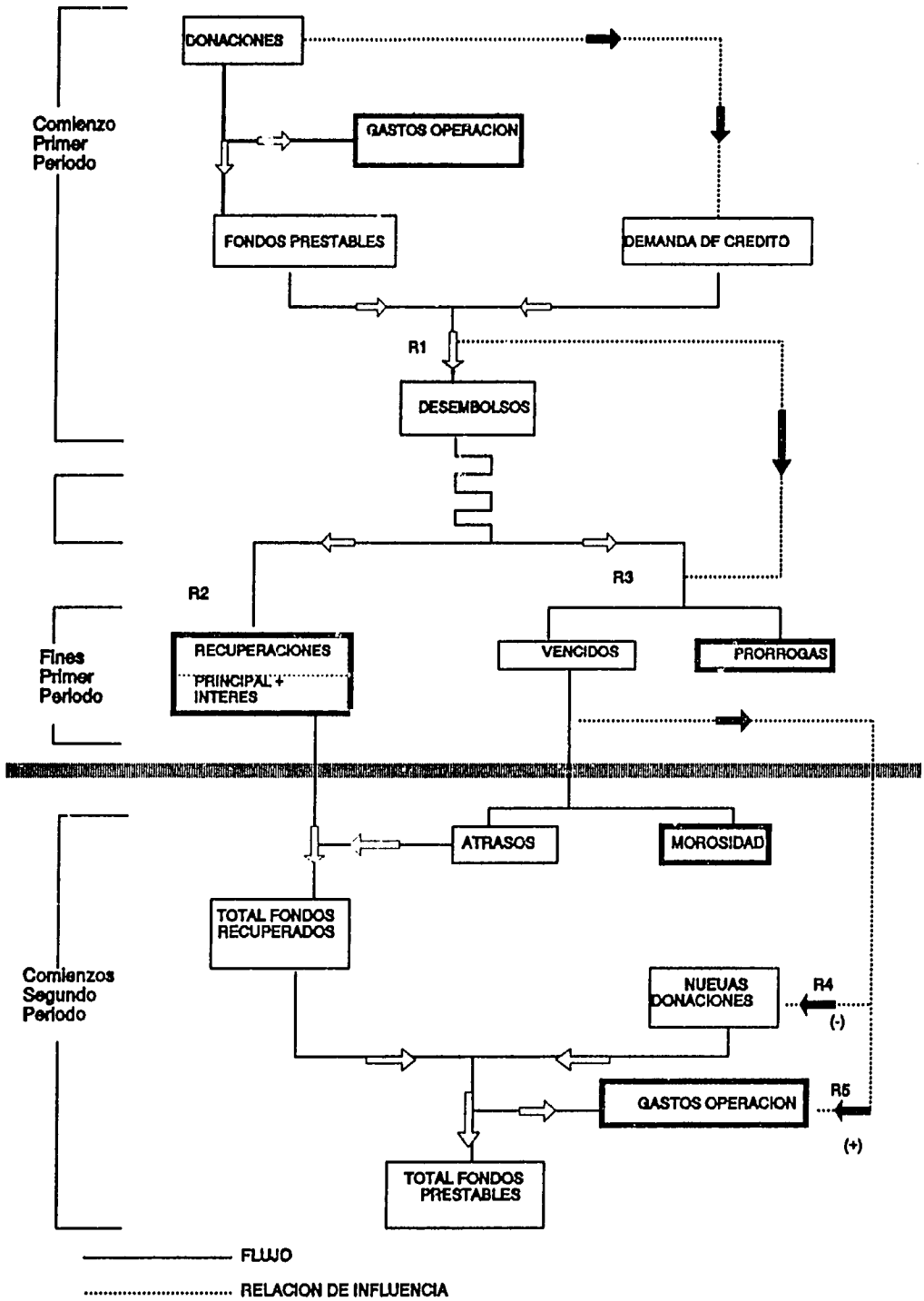
En general, la integridad de la cartera de préstamos de los intermediarios financieros es afectada por diversas fricciones que extraen recursos financieros del sistema. Los costos de operación y de los fondos del intermediario financiero, las prórrogas y morosidad en el

pago de los préstamos y las pérdidas por inflación son las fricciones más importantes en el proceso de intermediación financiera.

Hay dos aspectos que conviene destacar. En primer lugar, debido a que el préstamo es un intercambio esencialmente intertemporal y a que la información disponible es cara e imperfecta, estas fricciones pueden ser reducidas pero nunca eliminadas. En segundo lugar, ineficiencias en el uso de técnicas bancarias orientadas a reducir el riesgo de morosidad y la existencia de restricciones institucionales (tales como sistemas legales ineficientes, infraestructuras de comercialización de productos inadecuadas, regulaciones a las operaciones del prestamista) agudizan las pérdidas de recursos ocasionadas por estas fricciones.

Estas fricciones pueden ser representadas en un modelo del flujo de un préstamo pagadero en una sola cuota. El modelo considera dos períodos. A comienzos del primer período se desembolsan los fondos. A fines del primer período se determinan los montos recuperados, prorrogados y vencidos. A comienzos del segundo período se efectúa el proceso de cobro de los préstamos vencidos. Parte de los préstamos vencidos es pagada, pero con atraso, y parte se incluye en la categoría de préstamos morosos. El volumen de préstamos recuperados a fines del primer período más el volumen de préstamos pagados con atrasos determinan el volumen total de fondos recuperados (incluidos los pagos por concepto de interés). Con los fondos recuperados, el intermediario financiero debe cubrir sus costos de operación y pagar el costo de los fondos recibidos. El resto, es decir los fondos disponibles, junto con los nuevos fondos recibidos, constituyen el volumen total de fondos prestables para iniciar un segundo ciclo de préstamos.

Gráfico 1.
ESQUEMA DEL FLUJO DE PRESTAMOS DESEMBOLSADOS
CON RECURSOS DONADOS



Se presentan tres gráficos que muestran el flujo de fondos prestables de un intermediario financiero típico, según la fuente de fondos. Los casilleros de línea gruesa indican la salida de recursos del sistema. El flujo de fondos se representa por una línea continua, mientras que la línea segmentada muestra cómo acciones o decisiones tomadas en ciertos niveles del flujo de fondos afectan la salida de recursos (fricciones) que ocurren en otros niveles del flujo; la relación de influencia. Finalmente, R_i (i=1,...6) indica el riesgo que agudiza la magnitud de cada fricción. Como el flujo de los fondos prestables varía según la fuente de las fondos, se analiza el flujo según tres fuentes de fondos: donados, prestados a tasas de interés subvencionadas y movilizados del público por el intermediario.

(a) **Flujo de fondos donados**

Como se observa en el Gráfico 1, los costos de operación, las prórrogas y morosidad de los préstamos y las pérdidas del poder adquisitivo de los fondos recuperados son las principales fricciones que afectan el flujo de fondos donados (casilleros gruesos). Un fenómeno que interesa destacar en el ciclo de fondos desembolsados con recursos donados es la influencia que el donante ejerce sobre la demanda de crédito (ver la línea segmentada que va desde el donante a la demanda de crédito).

Uno de los principales problemas que los intermediarios financieros deben enfrentar cuando disponen de recursos donados es la morosidad en el pago de los préstamos debida a una selección de prestatarios ineficiente. Dos factores explican la pobre selección de clientes: las políticas de crédito dirigido y el afán de las agencias donantes de ver resultados rápidos con los fondos donados.

Por lo general, las agencias donantes tienen sus propias estrategias de apoyo crediticio. Los recursos son donados con el objeto de financiar actividades o grupos específicos de la población (crédito dirigido) y no necesariamente las actividades o grupos de la población que el intermediario desea financiar. El afán de las agencias donantes de ver resultados rápidos induce, por su parte, al intermediario financiero a colocar los fondos donados en forma acelerada, lo cual va en contra de una selección de clientes eficiente y de una buena recuperación de la cartera de préstamos. Tanto el crédito dirigido como una colocación acelerada de los recursos donados restringe una de las actividades de mayor transcendencia para la recuperación del dinero desembolsado; la selección de los prestatarios. Una mala selección de prestatarios aumenta el riesgo de morosidad que el intermediario enfrenta.

En el Gráfico 1, la relación de influencia (línea segmentada) que va desde el casillero de las donaciones a la demanda de crédito es la manifestación de las políticas de crédito dirigido de los donantes. Las políticas de crédito dirigido y el afán de los donantes de ver resultados rápidos afectan, a su vez, el proceso de selección de los prestatarios, lo que aumenta el riesgo (R1). El aumento en el número de prestatarios riesgosos afecta, a su vez, el volumen de préstamos con problemas de repago, es decir el volumen de préstamos prorrogados y vencidos (ver línea segmentada que va desde R1 a R3).

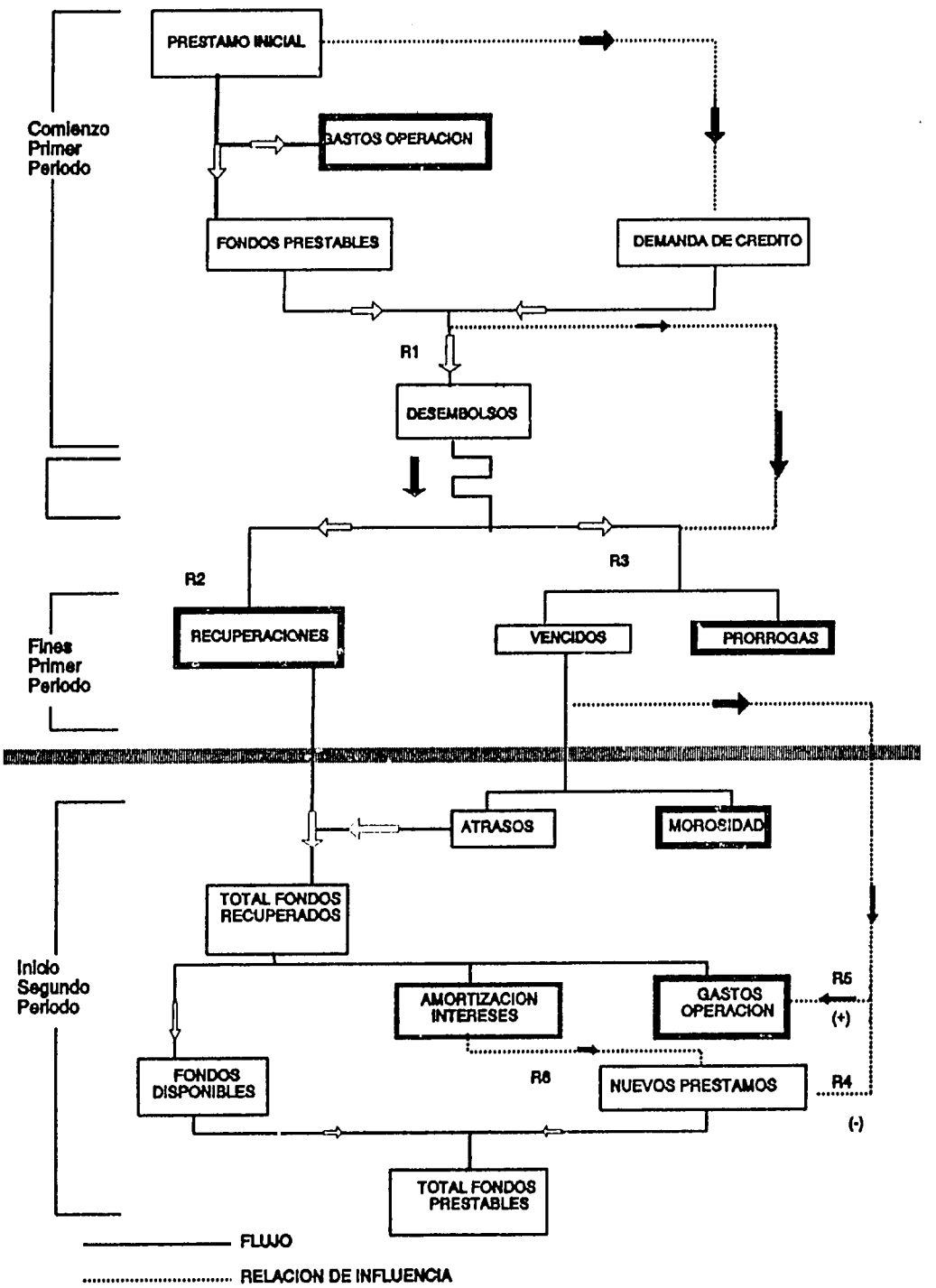
El aumento en los niveles de préstamos con problemas de repago crea dos problemas adicionales. En primer lugar, desincentiva la entrega, por parte del donante, de nuevos fondos (R4, ver línea segmentada que va desde vencidos a nuevas donaciones). Esto se explica por el hecho de que tasas elevadas de préstamos vencidos son vistos por la agencia

donante como una manifestación de deficiencias en el proceso de asignación del crédito por parte del intermediario. Esto hace que el donante revise sus políticas de donaciones y condicione la entrega de nuevos fondos a un mejoramiento en las tasas de recuperación de los préstamos. En la mayoría de los casos, sin embargo, el mejoramiento de los índices de recuperación de los préstamos depende no solo de campañas de cobro eficientes, sino más bien de la eficacia con que se colocan los fondos. Por lo tanto, es común observar cómo campañas de recuperación intensas no logran tener los efectos deseados. En buenas cuentas, la eficiencia de la recuperación de los recursos prestados depende no sólo de la eficiencia con que el intermediario financiero selecciona su clientela, sino también de las condiciones impuestas por la agencia donante al desembolso de los recursos.

En segundo lugar, el aumento en los índices de préstamos vencidos aumenta los costos operacionales del intermediario (R5, ver línea segmentada que va desde vencidos a gastos de operación). Aumentos en el nivel de préstamos con problemas obligan al prestamista a desarrollar intensas campañas de recuperación de préstamos vencidos, las que incrementan sus costos de operación.

El hecho de que el donante, en una segunda etapa, se muestre renuente a entregar nuevos fondos al intermediario financiero, en vista de los problemas de repago de los préstamos, es un fenómeno que llama la atención. De acuerdo a este análisis, es el propio donante, con sus políticas de crédito dirigido y su afán de ver resultados rápidos, el que establece las condiciones que originan los problemas de repago que posteriormente los intermediarios financieros enfrentan.

Gráfico 2.
ESQUEMA DEL FLUJO DE PRESTAMOS DESEMBOLSADOS CON FONDOS PRESTADOS

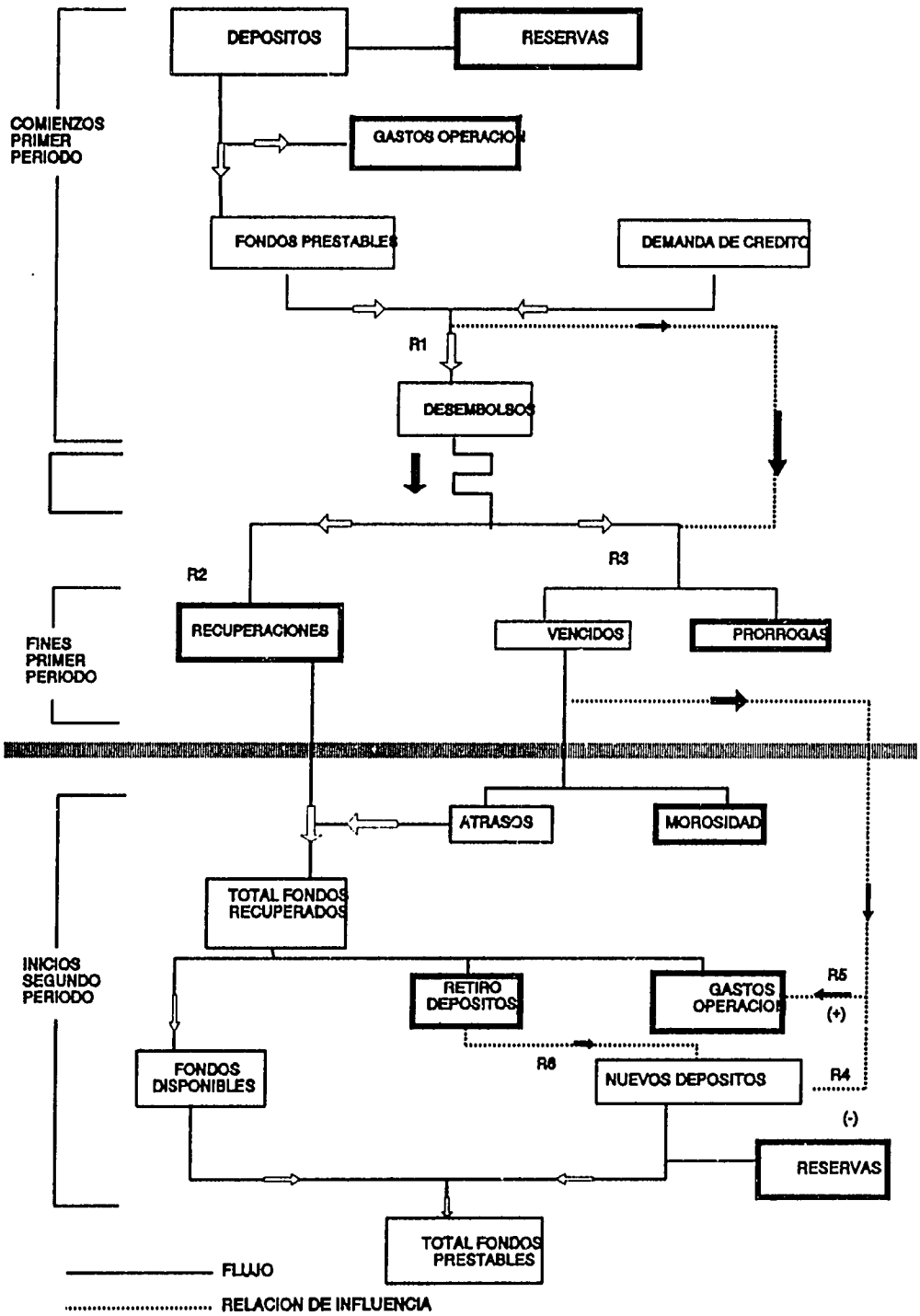


La inflación es otro fenómeno que extrae recursos del sistema. En economías con problemas inflacionarios, el poder de compra de los recursos financieros recuperados disminuye; es decir, se extraen recursos del sistema (R2). El intermediario financiero ve disminuir su capacidad de financiación período tras período. Tasas de interés reales positivas, es decir, tasas de interés que compensen por las pérdidas por concepto de inflación, ayudan a eliminar o reducir estas pérdidas.

(b) Flujo de fondos prestados a tasas de interés subvencionadas

Como se observa en el Gráfico 2, al igual que en el caso de los fondos donados, los costos de operación, las prórrogas, las pérdidas por concepto de inflación en el poder de compra de los fondos recuperados y la morosidad extraen recursos del sistema. En este caso, sin embargo, a diferencia del caso anterior, existe otro factor que extrae recursos del sistema: el pago por concepto de interés y amortización de los fondos tomados en préstamo. En este caso, al igual que en el caso de los fondos donados, las agencias prestamistas, normalmente gobiernos y organismos de desarrollo internacional, imponen condiciones en la asignación del crédito, lo que afecta el proceso de selección de los prestatarios (R1), aumenta los problemas de repago de los préstamos (R3), disminuye la afluencia de nuevos préstamos (R4) y aumenta los costos de operación (R5). Es claro que los problemas de inflación (R2) y de repago (R3) afectan la capacidad de los intermediarios financieros para pagar los costos de los fondos y amortizar los fondos prestados. Esto incentiva, a su vez, a las agencias prestamistas a reducir el volumen de nuevos préstamos (R6).

Gráfico 3.
ESQUEMA DEL FLUJO DE PRESTAMOS DESEMBOLSADOS CON DEPOSITOS MOVILIZADOS



(c) Flujo de fondos con recursos movilizados del público

En este caso, las fricciones que extraen recursos del sistema son los costos de operación, las pérdidas de poder adquisitivo de los fondos recuperados, las prórrogas y morosidad de los préstamos, las reservas y encajes sobre depósitos y las retiros de fondos depositados. La diferencia más significativa está en el hecho de que, en la práctica, los depositantes no condicionan la asignación del crédito. En general, los depositantes no imponen condiciones a los intermediarios financieros en la selección de la clientela; no existe un interés especial en dirigir el crédito hacia un sector o actividad específica de la población. En esencia, el crédito no es dirigido. Por el contrario, el depositante tiene un interés claro en que el intermediario adopte técnicas eficientes de control de morosidad. La amenaza del retiro de los depósitos obliga, por su parte, al intermediario a mejorar su desempeño al respecto. Este es el papel crítico que la movilización de depósitos juega en la reducción de la mora. Las fricciones restantes, R2-R6, son esencialmente las mismas que en el caso de los préstamos desembolsados con fondos tomados en préstamo.

III. RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO A MICROEMPRESAS

Las dificultades que los programas de crédito a microempresas, en general, y las OPD con actividades crediticias, en particular, enfrentan no terminan con la solución de los problemas de riesgo propios de los mercados del crédito. Existen, además, riesgos y problemas propios de la financiación a las empresas de pequeña escala y microempresas y de la forma como se diseñan los programas de crédito a la microempresa.

1. Riesgos y problemas propios de la financiación a microempresas

En general, la clientela de las OPD que participan en programas de crédito son empresas de pequeña escala o microempresas altamente dispersas y, por lo general, incapaces de ofrecer garantías por sus préstamos. Esto hace que la intermediación financiera de las OPD sea cara y altamente dependiente de recursos donados y de préstamos subvencionados, proveídos por gobiernos y organizaciones de desarrollo multilateral y bilateral. Ambos factores, como se explica a continuación, afectan la sobrevivencia de estas instituciones.

(a) Altos costos de operación de las OPD

El papel de las OPD usualmente no termina con la selección, control y cobro de los préstamos desembolsados. En la mayoría de los casos estas organizaciones actúan como centros de transferencia tecnológica, de asistencia en la búsqueda de mercados para los productos de los microempresarios y tareas semejantes. Esto hace que el costo por unidad de dinero prestado sea extraordinariamente alto, si no se separan adecuadamente los costos de estas actividades.

Una evaluación reciente de 32 proyectos y programas de apoyo a la microempresa financiados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en 20 países muestra la importancia de los costos operacionales de estos programas.[8] El costo promedio por dolar prestado varía desde un mínimo de US$ 0,46 en los programas orientados a la expansión

[8] Un resumen de esta evaluación puede encontrarse en González Vega, "Marco Teórico y Experiencias en el Financiamiento de la Pequeña Empresa", en *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, Claudio González Vega y Tomás Miller Sanabria (eds.), San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, enero, 1990.

de empresas, hasta un máximo de US$ 3,24 en los programas orientados a la formación de empresas. Las tasas de interés real cobradas por estos programas son claramente insuficientes para cubrir sus altos costos operacionales.

(b) Dependencia de recursos prestados y donados

La magnitud de los costos de operación de las OPD, extraordinariamente altos para cualquier intermediario financiero, obliga a estas organizaciones a depender esencialmente de recursos donados y/o préstamos subvencionados por organizaciones donantes privadas u oficiales. Estas organizaciones condicionan el desembolso de los fondos a la financiación exclusiva de ciertos sectores de la economía y a un desembolso rápido de fondos. Estas condiciones restringen una de las actividades más importantes de cualquier intermediario financiero; la selección de su propia clientela. Restricciones a las actividades de selección de prestatarios crea, a su vez, las bases de los altos índices de morosidad que normalmente se observan en los programas de crédito a las microempresas.

2. Riesgos y problemas del diseño de las OPD

Los supuestos que justifican la asistencia crediticia al sector de microempresas son factores determinantes en el tipo de organización y políticas de crédito que prevalecen en estos programas. En la actualidad se reconoce cada vez más que uno de los factores determinantes del fracaso de los programas de crédito a pequeños propietarios agrícolas fue precisamente la debilidad de los supuestos que justificaron su creación. Supuestos débiles llevaron a los diseñadores de estos programas a crear instituciones débiles, inestables, incapaces de mantenerse viables a través del tiempo y de alcanzar sus objetivos de aumentos

en la producción y los ingresos. La similitud de los supuestos en los que se basan los programas de apoyo crediticio microempresarial con aquellos de los programas de crédito a pequeños productores agrícolas de los sesentas y setentas ha creado gran preocupación. Se cree que si ambos programas están basados en supuestos similares, la experiencia poco afortunada de los programas de crédito rural podría repetirse.

Los supuestos básicos que sustentan la creación de programas de apoyo crediticio al sector microempresarial pueden resumirse como sigue:

(a) En los sectores informales de países en desarrollo existen microempresarios potencialmente productivos, es decir, microempresarios con talento empresarial.

(b) Las microempresarios tienen problemas de liquidez debido a:

- su poca capacidad de ahorro,
- su falta de acceso al crédito formal y
- lo caro del crédito informal.

(c) Existen modos de producción y tecnologías de alta productividad disponibles en el mercado para este tipo de empresas.

(d) La demanda por los productos producidos por los microempresarios es ilimitada.

(e) Existen importantes efectos multiplicadores de aumentos del empleo y los ingresos en los sectores microempresariales.

Si aceptamos como válidos estos supuestos básicos debemos concluir que el facilitar el acceso al crédito a aquellos talentos microempresariales con problemas de liquidez permitirá el uso de modos de producción y tecnologías modernas de alta productividad, incrementos en el empleo e ingresos del sector de microempresarios y, debido a los efectos

multiplicadores de estos incrementos, aumentos del producto y productividad de la economía como un todo. De esta manera, la asistencia crediticia al sector de microempresas y empresas de pequeña escala es esencial para el desarrollo y crecimiento de estas países. Esto, sin dudas, justifica plenamente la existencia de los programas de apoyo crediticio a las microempresas.

La pregunta es si estos supuestos se ajustan a la realidad de los países en desarrollo. En primer lugar, el supuesto de la existencia de microempresarios con capacidad empresarial es y ha sido plenamente justificado por estudios empíricos y teóricos.[9] Lo que no puede justificarse, sin embargo, es que todos los microempresarios de los sectores informales tengan capacidad o talento empresarial. El talento es algo que no se adquiere en el mercado, es algo innato. No basta con saber y seguir todas las reglas del éxito microempresarial para tener éxito; existen factores individuales que no se pueden reproducir ni explicar, que en último término condicionan el éxito empresarial. De esta manera, la identificación de microempresarios con talento es una tarea difícil y, en general, extremadamente cara.

En segundo lugar, no es claro que todos los microempresarios presenten problemas de liquidez. Los mercados de crédito informal en algunos países canalizan importantes montos de recursos financieros a los sectores microempresariales. Si consideramos el hecho de que los préstamos otorgados a los sectores microempresariales son usualmente préstamos subsidiados, los programas de crédito a microempresarios normalmente atraen no sólo a microempresarios con problemas de liquidez, sino también a microempresarios sin proble-

[9] Schultz ha mostrado que los pequeños productores, a pesar de las restricciones que enfrentan son eficientes; esto es, los pequeños empresarios son pobres pero eficientes.

mas de liquidez y quizás a empresarios no tan pequeños o simplemente a no empresarios en busca de hacer algunas ganancias con una buena oportunidad crediticia. De esta manera, la selección del cliente se torna aún más complicada; el programa no sólo debe identificar microempresarios con talento, sino también microempresarios con genuinos problemas de liquidez.

En tercer lugar, no es claro que existan en el mercado tecnologías apropiadas para los microempresarios. En la mayoría de los casos la tecnología simplemente no está disponible o los potenciales microempresarios carecen de la educación suficiente para acceder a esta tecnología. En cuarto lugar, el acceso al mercado con sus productos es frecuentemente la pesadilla del microempresario. No es evidente que los microempresarios puedan acceder con facilidad al mercado de los productos o servicios. Los costos de transporte son normalmente caros, los mercados locales pueden no ser suficientes para adquirir los productos de los microempresarios y los mercados internacionales son demasiado sofisticados como para colocar fácilmente los productos de los microempresarios en ellos.

Finalmente, en relación a los efectos multiplicadores del empleo e ingreso de los sectores microempresariales, estos efectos se manifestarán siempre y cuando este crecimiento sea en actividades de alta productividad. La experiencia de la última década muestra que el crecimiento del sector microempresarial fue más bien la respuesta natural a la caída de los ingresos y empleo en los sectores formales de estas economías, que la respuesta a aumentos en la productividad de los sectores informales. Si el crecimiento del sector microempresarial es en actividades de baja productividad, no existen muchas esperanzas de que el crecimiento de los sectores informales tenga efectos multiplicadores importantes.

En resumen, los supuestos que justifican la existencia de los programas de crédito a microempresas adolecen de una serie de problemas. El supuesto más fuerte y que sin lugar a dudas es el que justifica en último término la existencia de estos programas es la creencia de que en el sector de las microempresas hay empresarios quienes a pesar de ser potencialmente productivos tienen problemas de liquidez o de capital que les impide desarrollar su potencial. Las dificultades en la identificación de quiénes son y los serios problemas institucionales que afectan el desempeño de estos programas son sin dudas factores que, junto a los riesgos inherentes a los mercados del crédito, ponen en peligro el éxito de estos programas.

IV. CRITERIOS PARA MEDIR EL EXITO DE LAS OPD

No obstante la expansión acelerada en los últimos años de los programas de crédito a microempresas apoyados en OPD, uno de los aspectos que ha quedado rezagado es el relacionado con la evaluación del desempeño de las OPD. Problemas de tipo práctico, ideológicos y estratégicos dificultan en general la evaluación del desempeño de estas organizaciones.[10] El propósito de esta sección es analizar algunos de los criterios básicos que deben ser considerados en la evaluación del desempeño de las OPD como agencias de crédito al sector de empresas de pequeña escala y de microempresas.

Es claro que cualquier criterio que se use para evaluar el desempeño como agencias de crédito de las OPD debe estar basado en la habilidad de estas organizaciones de alcanzar sus objetivos, los cuales pueden ser resumidos como básicamente dos:

[10] David Brown, *ibid.*

(a) Objetivo de desarrollo microempresarial; esto es, estimular la capacidad productiva de los clientes de las OPD.

(b) Objetivo de graduar los clientes; esto es, preparar a los clientes de los programas de crédito para microempresas a resolver sus necesidades financieras en el mercado del crédito sin necesidad de recurrir a condiciones de crédito especiales.

Nótese que este objetivo de graduar o promover la clientela es diferente al objetivo de graduación usualmente establecido en los programas de crédito a microempresas, esto es, preparar a los clientes de estos programas para trabajar con la banca comercial. Existe evidencia de que, en general, la proporción de clientes que logran independizarse efectivamente de los programas de crédito a microempresas es extremadamente reducida. No es claro, entonces, que el objetivo deba ser buscar la graduación de los clientes, sino más bien buscar la graduación de la organización misma. Esto es, buscar que las OPD puedan operar como organizaciones de crédito completas, capaces de proveer servicios de préstamos y de depósitos y capaces de atender las necesidades crediticias de las microempresas en forma estable, oportuna y en montos adecuados. No es razonable pensar que sea en el interés de estas organizaciones deshacerse de sus mejores clientes, es decir, de aquellos más productivos y que pagan oportunamente sus préstamos, para transferirlos a la banca comercial.

Existen dos tipos de métodos de evaluación del desempeño de las OPD como agencias de crédito:

(a) Métodos directos. Estos métodos intentan evaluar el éxito de las OPD midiendo el impacto de los recursos desembolsados sobre la productividad e ingreso de los prestatarios.

(b) Métodos indirectos. Estos métodos intentan medir el éxito evaluando la capacidad de las OPD de mantener su viabilidad financiera y graduar su clientela.[11]

No obstante que los métodos directos de evaluación son apropiados, serios problemas de tipo práctico e institucional hacen que sean extremadamente difíciles de llevar a la práctica. En primer lugar, medir el impacto de los recursos desembolsados por las OPD sobre la productividad de los beneficiarios de estos programas es muy difícil de llevar a cabo, debido principalmente a la naturaleza intercambiable o fungible del dinero. En efecto, los préstamos recibidos por los clientes de las OPD de hecho le transfieren al deudor liquidez que éste puede usar intercambiablemente, ya sea para adquirir insumos, como semillas, fertilizantes, pesticidas, o bienes de inversión, como maquinaria y animales, o artículos de consumo, como televisores y alimentos de consumo familiar. La fungibilidad del dinero hace muy difícil saber, por ejemplo, si una respuesta limitada de la productividad y rentabilidad de los prestatarios se debe al escaso impacto de los préstamos sobre sus actividades productivas o es, simplemente, el resultado del uso inadecuado del dinero.

En segundo lugar, los métodos directos tienden a olvidar la viabilidad financiera de la institución, lo cual representa un peligro de enormes proporciones para la sobrevivencia de los programas de ayuda microempresarial en general; el peligro de la morosidad en el pago de los préstamos. Si la viabilidad financiera de las OPD no es importante, la rigurosidad en la selección de la clientela tampoco lo es. En tercer lugar, los métodos

[11] En este estudio, el objetivo de graduar la clientela no se refiere a traspasar los clientes de las OPD a la banca comercial, sino a desarrollar la capacidad de los prestatarios para pagar préstamos en condiciones de mercado, es decir, ser capaces de pagar las mismas tasas del mercado, de proveer garantías por los préstamos, etc. Los prestatarios graduados pueden ir a la banca comercial, continuar trabajando con las OPD, o ambos.

directos tienden a olvidar el hecho de que en los países en desarrollo no es solo la falta de liquídez lo que afecta la productividad de los microempresarios, sino también problemas institucionales, tales como sistemas legales ineficientes, derechos de propiedad mal definidos, restricciones en los mercados de la tierra y de los productos. Si estas deficiencias institucionales prevalecen, el acceso al crédito por sí solo no resolverá los problemas de productividad de este sector.

Los métodos indirectos son los mejores disponibles para evaluar el desempeño de las OPD. En primer lugar, son métodos relativamente simples. En segundo lugar, la viabilidad financiera de las OPD es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar el objetivo de desarrollo de las microempresas. Los programas de crédito a microempresas no pueden lograr sus objetivos apoyados en organizaciones poco viables.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. Las organizaciones privadas de desarrollo (OPD) tienen ventajas comparativas sobre las organizaciones de gobierno para actuar como agencias de crédito a los sectores microempresariales. Estas ventajas son, sin embargo, sólo potenciales. Riesgos y problemas inherentes tanto a los mercados del crédito, en general, como a los programas de crédito a microempresas, en particular, condicionan el éxito de las OPD como agencias de crédito.
2. El principal problema que las OPD enfrentan son las pérdidas ocasionadas por la morosidad.

3. El papel de las OPD no es sólo prestar dinero, sino prestarle a productores con proyectos de inversión rentables y suficientemente honestos como para pagar sus préstamos.

4. El riesgo de morosidad tiene dos componentes, uno exógeno y otro endógeno. El componente exógeno es determinado por factores fuera del control de las OPD, ambientales (sequías, inundaciones), políticos (inestabilidad política, revoluciones), o económicos (recesiones, políticas económicas de gobiernos). El componente endógeno, a su vez, es la parte del riesgo determinada por problemas intrínsecos de los mercados del crédito, tales como la incapacidad del prestamista de determinar con precisión la honestidad, habilidades y esfuerzo que cada prestatario está dispuesto a poner en sus proyectos de inversión, la incapacidad de controlar efectivamente lo que cada prestatario hace con el dinero prestado y de desarrollar políticas de cobro efectivas.

5. Ambos componentes del riesgo de morosidad pueden ser reducidos, aunque nunca totalmente eliminados. El componente exógeno puede ser reducido, por ejemplo, incluyendo una prima por concepto de riesgos en el precio del dinero prestado (las tasas de interés). El componente endógeno, por su parte, puede ser reducido a través de técnicas de selección de la clientela, el control de las actividades del prestatario, la recuperación de préstamos morosos, el requerimientos de garantías y otros.

6. La sobrevivencia de las OPD con actividades crediticias depende tanto de factores internos como externos. Entre los factores internos se destaca la habilidad de las OPD en el uso de técnicas bancarias que disminuyen el riesgo de morosidad,

minimizar costos operacionales, movilizar recursos de fuentes de fondos que no imponen condiciones en la asignación del crédito y contrarrestar el deterioro de la integridad de la cartera de préstamos por problemas inflacionarios. Entre los factores externos destacamos las imperfecciones de los mercados de los productos, seguros y la tierra, falta de sistemas legales y de información eficientes, regulaciones financieras, políticas inflacionarias, etc.

7. Los supuestos básicos que justifican la creación de los programas de crédito a las microempresas adolecen, en general, de los mismos defectos de los supuestos que en el pasado justificaron la creación de los programas de apoyo crediticio a microempresas agrícolas. El diseño de ambos programas es, de esta manera, similar. Por lo tanto, existe la amenaza de que el fracaso de los programas de crédito agrícola del pasado se repita en el presente en los programas de crédito a las microempresas.

8. No obstante la gran expansión en los últimos años de los programas de crédito a microempresas apoyados en OPD, no existe consenso en la actualidad acerca de los criterios que deben ser considerados para evaluar el éxito de estos programas. Aún existe la tendencia a evaluar el éxito de estos programas más por el impacto directo sobre la productividad e ingreso de los beneficiarios, que por la viabilidad financiera de los programas mismos.

9. Las OPD que operan como agencias de crédito no sólo proveen con préstamos a las microempresas, sino que frecuentemente también proporcionan asistencia técnica y orientación en la comercialización de sus productos. Esto hace extremadamente difícil evaluar el desempeño de las OPD analizando sólo su estructura de costos.

10. Las condiciones socioeconómicas en que operan las microempresas son, en general, bastante poco satisfactorias. Entre los problemas más comunes que enfrentan están mercados de productos, seguros y tierra ineficientes, derechos de propiedad pobremente definidos, infraestructuras de comercialización inadecuadas y escaso acceso al crédito formal. Las OPD, por su parte, deben enfrentar problemas ocasionados por sistemas legales que tienden a favorecer al prestatario y no al prestamista en caso de litigio, regulaciones impuestas sobre los mercados financieros, regulaciones en el proceso de asignación del crédito y sistemas de información ineficientes.

Recomendaciones

1. Se debe buscar financiar aquellos microempresarios que, teniendo talento empresarial, es decir, capaces de desarrollar proyectos suficientemente rentables como para cumplir con sus compromisos de pago, tienen problemas de liquidez para financiar sus proyectos de inversión. No es del todo claro que todos los microempresarios que operan en los sectores informales de los países en desarrollo tienen problemas de liquidez o de capital o tienen la habilidad o talento suficiente para desarrollar proyectos de inversión suficientemente rentables. Se debe financiar actividades que usen tecnologías al alcance de los microempresarios a un costo razonable y que tengan un mercado para los productos; no es claro que la demanda por los productos de los microempresarios sea infinitamente elástica, es decir, no es claro que el mercado esté dispuesto a recibir todo lo que los microempresarios ofrezcan.
2. Se debe buscar la graduación de las OPD, es decir, transformar las OPD en instituciones financieras completas, capaces de proveer servicios de préstamos y de

depósitos, capaces de proveer asistencia crediticia en forma estable, permanente y en montos adecuados. El proceso de graduación de las OPD debe hacerse en forma paulatina.

3. Cualquier intento de replicar e imitar técnicamente el proceso de graduación de una de las OPD debe hacerse con gran cuidado; una estrategia de graduación que podría ser adecuada en un ambiente socioeconómico puede no ser la solución adecuada para OPD que operan en ambientes socioeconómicos diferentes.

4. El desempeño de las OPD debe ser evaluado en primer lugar sobre la base de la capacidad de estas organizaciones de mantener a través del tiempo su viabilidad financiera. Es decir, la capacidad de estas organizaciones de cubrir sus costos operacionales y de proveer al sector de microempresas con préstamos en forma estable, oportuna y en montos adecuados. En segundo lugar, el desempeño de las OPD debe ser evaluado sobre la base de su capacidad de mantenerse viables sin recurrir a fondos donados y subvencionados.

5. Se debe controlar la evolución del subsidio implícito y explícito que las OPD necesitan para mantener su viabilidad financiera. Un buen desempeño se debe reflejar en una disminución de la dependencia de las OPD del subsidio.

6. El manejo de las tasas de interés de los préstamos debe ser cuidadoso. Tasas de interés reales excesivamente elevadas podrían significar el agravamiento de los problemas de repago enfrentado por las OPD. Debe evitarse, por otra parte, cobrar tasas de interés reales negativas. Las tasas de interés deben ser capaces de mantener y acrecentar el poder adquisitivo de la cartera de préstamos.

7. El análisis del comportamiento de pago de la cartera de préstamos de las OPD debe hacerse siguiendo a través del tiempo el comportamiento de pago de los préstamos desembolsados en un período relativamente corto de tiempo, nunca más de un año. Se debe considerar no sólo la proporción de los préstamos vencidos, sino también la proporción de préstamos prorrogados y pagados con atrasos.

8. La estructura de costos de operación de las OPD debe ser claramente definida. No debe evaluarse el desempeño de las OPD sobre la base de sus costos globales de operación. Se debe separar la estructura de costos por actividad desarrollada.

9. Debe buscarse en lo posible la especialización de las OPD según el tipo de apoyo que prestan a las microempresas. Las OPD con actividades crediticias deben especializarse en crédito exclusivamente; las actividades de asistencia técnica y comercialización de los productos deben dejarse en manos de programas de apoyo a microempresas especializados en estas actividades.

10. Se debe buscar el perfeccionamiento del personal de las OPD en técnicas bancarias orientadas a disminuir el riesgo de morosidad, el riesgo de inflación y aumentar la recuperación de préstamos morosos. El personal de las OPD debe estar consciente de que el dinero prestado debe recuperarse y de que fallas en la recuperación se deben, no sólo a campañas de cobro ineficientes, sino quizás más importantemente a fallas en la selección de los prestatarios.

11. Las actividades de apoyo crediticio a las microempresas de las OPD deben ser complementarias de las acciones del gobierno. En países en desarrollo las OPD no pueden actuar como sustitutos del gobierno en el apoyo al sector de microempresas.

12. El gobierno tiene un importante papel que cumplir al mejorar las condiciones generales en las que se llevan a cabo las operaciones de las microempresas y de las OPD. El gobierno está llamado a mejorar los sistemas legales y de información, mejorar o proveer infraestructuras de comercialización adecuadas, desarrollar tecnologías apropiadas para el sector de microempresas, definir o redefinir derechos de propiedad y otras dimensiones de la infraestructura física e institucional.