

Arreglos no convencionales en los mercados de créditos*

Francisco Galarza / Carolina Trivelli / Javier Alvarado

Resumen

El mercado de créditos es típicamente un mercado caracterizado por la existencia de información asimétrica, lo que condiciona la coexistencia de dos problemas. Uno derivado de la imposibilidad de los prestamistas de conocer y controlar las acciones del prestatario, que podrían afectar su capacidad (insolvencia) y voluntad (morosidad estratégica) para repagar una vez realizado el contrato de crédito (riesgo moral o acción oculta). El otro problema está asociado a la incapacidad de los prestamistas de conocer aspectos relevantes de los solicitantes de crédito en su decisión de prestar (selección adversa o información oculta). Ante estos problemas, los prestamistas adoptan una serie de arreglos -convencionales o no convencionales- para asegurarse el repago del préstamo. Este artículo concentra su atención en tres mecanismos no convencionales establecidos por prestamistas formales e informales para enfrentar el problema de información, uno implementado por las cajas municipales, otro por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) crediticias, y una experiencia interesante de integración vertical entre prestamistas formales (bancos) e informales (ONGs). Todos estos arreglos apuntan hacia un aspecto clave en el mercado de créditos: la obtención de información, lo que implica que el mayor manejo de información acerca de los solicitantes de crédito en la etapa de selección de clientes sea decisivo para asegurar el repago y puede ser un sustituto importante de los requerimientos de garantías reales, sobre todo en contextos donde los mecanismos legales de recuperación son muy ineficientes y costosos, como en el caso peruano.

Abstract

The credit market is a typical one where the problem of asymmetric information exists. This raise two problems: one drawn by the impossibility to control all the

* El presente artículo es una versión ligeramente modificada de una sección del estudio realizado por los autores, auspiciado por la Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, titulado "Arreglos institucionales para asegurar el repago en los mercados de créditos. El caso peruano".

borrowers' actions that could affect their capacity (insolvency default) and willingness (strategic default) to repay the loans granted, which constitutes hidden actions for lenders (moral hazard). The other problem is related to the inability of the lender to know all the credit applicant's relevant aspects in his lending decision (adverse selection or hidden information). This article focus on three non-conventional arrangements to ensure loan repayment established by formal and informal lenders to resolve the informational problem, the first established by the Cajas Municipales, the second by the NGOs, and the third is an interesting experience of vertical integration between formal (bank) and informal (NGO) lenders. All these arrangements in the credit market show that managing and sharing information about the credit applicants in the client's selection is a key instrument to ensure repayment, and may be an important substitute of the real guarantees requesting, especially in contexts where the judicial enforcement mechanisms to recover loans are very inefficient and costly, like the Peruvian case.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la economía peruana ha experimentado una significativa expansión en la actividad crediticia y en el endeudamiento total (entre 1994 y 1997, el porcentaje de población que obtuvo créditos se duplicó). Esta expansión ha sido posible debido a la mejora en el desempeño del sistema financiero y a la recuperación económica del país, resultados logrados gracias a dos conjuntos de factores: (1) las reformas institucionales y la estabilidad económica, y (2) el uso de nuevas tecnologías de crédito, principalmente basadas en prácticas de intercambio de información desarrolladas por el sector privado. Estas nuevas tecnologías han permitido atender a nuevos clientes, mejorar los niveles de repago y reducir los niveles de morosidad.

El repago de los créditos constituye uno de los factores clave en las transacciones crediticias, en las que, dado su carácter intertemporal y las asimetrías de información, los prestamistas no pueden saber las intenciones reales de los prestatarios respecto a su voluntad de repago, y no tienen el completo control sobre las acciones emprendidas que puedan afectar su capacidad de repago (riesgo idiosincrático). Asimismo, los prestamistas tienen un conocimiento limitado o parcial de eventos externos (*shocks*), tales como siniestros o sucesos económicos que también pueden afectar la capacidad de repago de los prestatarios (riesgo sistémico)¹.

Para minimizar los riesgos de incumplimiento del contrato crediticio provocados por las asimetrías en la información, los intermediarios realizan una serie de acciones, que dentro del sector formal están directamente relacionadas con el uso adecuado de la información existente en las centrales de riesgos sobre los prestatarios². De esta manera, aumenta el flujo y la calidad de la información, lo que permite mejorar la evaluación de la capacidad de pago, y tender a reducir la presión para solicitar garantías reales, confirmando su carácter accesorio establecido en la ley de bancos vigente. No obstante, debido a que las provisiones que efectúen los intermediarios formales serán menores (i.e., se registrarán

-
1. Para una revisión detallada de los riesgos que deben enfrentar las tecnologías de crédito de las organizaciones financieras rurales, véase González-Vega, C., "Tecnologías de crédito y de captación de depósitos en organizaciones financieras rurales. Metodología de evaluación", Trabajo sin publicar preparado para el proyecto "Prácticas Promotoras en Finanzas Rurales" del Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, enero, 1999.
 2. Se espera que el intercambio de información entre los prestamistas reduzca los problemas de selección adversa y el riesgo moral, y de esta manera aumente el endeudamiento y reduzca las tasas de morosidad. Jappelli y Pagano (*Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence*, Working Paper No. 22, Universidad de Salerno, Italia: Centro Studi in Economia e Finanza (CSEF), mayo, 1999) encuentran que, efectivamente, en países donde existe intercambio de información acerca de los prestatarios -independientemente de si es a través de mecanismos públicos o privados-, este resultado se confirma.

mayores utilidades) si el cliente cuenta con garantías reales como colateral, existe un marcado sesgo para prestar preferentemente a clientes poseedores de garantías reales.

Por otro lado, como veremos a continuación, en mecanismos de selección "no convencionales" (i.e., aquellos que difieren de los procedimientos de la banca comercial)³, el acceso a una mayor información no solo permite reducir, sino incluso puede eliminar el requisito de garantías reales como contraparte del contrato de crédito. Esto es particularmente representativo en los casos de ONGs y bancos (este último no es el caso de Perú) que otorgan crédito grupal con garantías solidarias, que han dado lugar a una extensa literatura sobre el llamado "colateral social" como una garantía legítima y ampliamente usada en contratos de crédito no convencionales⁴. Estos mecanismos han mostrado ser bastante innovadores en el caso de los intermediarios informales, lo que les ha permitido reducir sus tasas de morosidad y mantenerlas controladas en niveles relativamente bajos (como se verifica más adelante en la muestra de ONGs escogidas), en un segmento de clientes usualmente desatendido por el sistema financiero tradicional debido a los elevados costos que implica aplicar una tecnología crediticia convencional en estos nichos de mercado, y en particular si son zonas rurales⁵.

En las siguientes secciones del artículo, discutiremos tres de los mecanismos no convencionales usados por los prestamistas para reducir los problemas de selección adversa y riesgo moral en los mercados de créditos, que les estaría permitiendo ampliar su cobertura de clientes y mejorar sus niveles de recuperación del crédito a tiempo. En primer lugar, en el sector formal, se revisa el caso de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito (CMAC) Sullana, el más importante ejemplo de tecnología crediticia adaptada a las áreas rurales. En el

-
3. Los mecanismos (o tecnologías) "no convencionales" se diferencian de los "convencionales" (usados genéricamente por los bancos comerciales) principalmente en la etapa de selección. Así, mientras las tecnologías convencionales exigen garantías reales a todos los solicitantes de crédito como requisito indispensable para proceder a la evaluación de la solicitud de crédito, las tecnologías no convencionales hacen un uso intensivo de la información que poseen de sus clientes en los procesos de selección; y solicitan garantías "no convencionales" (bienes del hogar, garantías solidarias) más acordes con las características del segmento de bajos ingresos. Asimismo, le dan una mayor importancia al seguimiento de los clientes como una forma de mejorar los niveles de recuperación. Todo esto ha permitido que los prestamistas que usan tecnologías no convencionales amplíen su cobertura hacia clientes marginados por el sistema financiero tradicional por carecer de garantías reales.
 4. Dos de los casos más famosos y exitosos mundialmente que usan garantías "solidarias" (grupales) son: el Banco Solidario (BANCOSOL) de Bolivia y el Grameen Bank de Bangladesh.
 5. González-Vega, C., "Challenges and Opportunities in the Development of Rural Financial Markets: A Conceptual Framework", Trabajo sin publicar preparado para el proyecto "Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales" del Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, setiembre, 1999; González-Vega, C., "Tecnologías de crédito y de captación de depósitos en organizaciones financieras rurales. Metodología de evaluación", Trabajo sin publicar preparado para el proyecto "Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales" del Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, enero, 1999; Cuevas, C. y D. H. Graham, "Agricultural Lending Costs in Honduras", en Adams, D. W., D. H. Graham y J.D. von Pischke (eds.), *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.

sector informal, se estudia el caso de las ONG, y en particular se concentra la atención en la tecnología y "sostenibilidad" de una muestra representativa de 21 ONG (sección 2). Asimismo, se estudia una interesante experiencia de integración vertical entre prestamistas formales e informales (triangulación bancos-ONG) (sección 3). Luego, en la sección 4, se revisan los problemas judiciales para la ejecución de garantías que limitan persistentemente la expansión de la actividad crediticia del sector formal, y reducen sustancialmente la efectividad de las garantías reales como instrumento para reducir los riesgos de incumplimiento del crédito y recuperar los créditos vencidos. Finalmente, en la sección 7 se extraen las principales conclusiones del artículo.

1. ARREGLOS NO CONVENCIONALES EN EL SECTOR FORMAL

Las CMACs han logrado llegar con mucho éxito a los microempresarios, alcanzando a un importante número de ellos, con elevados niveles de rentabilidad y tasas de morosidad bastante reducidas. Así, al 31 de diciembre de 1999, la rentabilidad del patrimonio del sistema de cajas municipales superaba el 32% (tasa que en el mejor de los casos casi triplicó la alcanzada por los otros subsistemas) y la tasa de morosidad registrada fue de 5,3%, mientras que la morosidad de los bancos y de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs) fueron de 8,3% y de 16,3%, respectivamente.

Estos importantes resultados fueron logrados gracias a la tecnología crediticia aplicada por las CMACs, que se sustenta en la mayor información que obtienen sobre los solicitantes de crédito, y en una exhaustiva evaluación de su capacidad y voluntad de pago, antes que en las garantías, debido precisamente a las características típicas de los clientes que atienden: pequeños y microempresarios marginados por el sistema financiero formal, que no cuentan con garantías líquidas⁶. A este mayor *stock* de información contribuyen grandemente las relaciones de largo plazo que establecen con sus clientes. Estas son dos características esenciales que diferencian al sistema de CMACs del resto de instituciones del sistema financiero⁷.

Además, para estas instituciones fue decisivo el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), no solo para su fortalecimiento institucional y para la capacitación técnica de su

-
6. Siancas, J., "Tecnología: Sistemas de operación según segmentos de mercado. Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito", Ponencia presentada en la I Cumbre Nacional de Microfinanzas, Lima: 13-15 de mayo, 1998. Los clientes de las CMAC no cuentan típicamente con garantías "autoliquidables" (p.ej. depósitos, títulos valores inscritos en Bolsa y cartas de crédito), sino básicamente con "otras garantías" (garantías personales y garantías "no convencionales": electrodomésticos, mercaderías, activos fijos, etc.) -51,7% de sus colocaciones al 31 de diciembre de 1999- y garantías de "lenta realización" (prendas e hipotecas) -45,2% de sus colocaciones -.
7. *Ibid.*

personal, sino también para impulsar su integración horizontal a través de la consolidación de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC). Esta Federación, a través de su asesoría técnica y de la supervisión de cada CMAC, desempeña un rol importante en el control de la solidez del subsistema de CMACs, demostrando así los beneficios para este tipo de instituciones de integrarse horizontalmente⁸.

1.1 CMAC Sullana: crédito formal en zonas rurales

La CMAC Sullana, creada a fines de 1986, es una experiencia importante en materia de tecnología crediticia dentro del subsistema de las CMACs y una de las Cajas con mayores volúmenes de colocaciones, que a fines de 1999 mostró resultados apreciables en términos de calidad de cartera (tasa de morosidad de 6,2%) y rentabilidad (retornos sobre patrimonio y cartera de 20,3% y 5,5%, respectivamente).

En cuanto a su tecnología crediticia, en esta Caja, a diferencia del caso de las CRACs, el analista del crédito se encarga de todas las etapas del crédito; excepto en los casos de créditos personales y pignoraticios, donde el monitoreo y la recuperación corresponden al área de operaciones⁹. Este procedimiento constituye un incentivo apropiado para que el analista realice una mejor selección de prestatarios, dado que si uno de estos incumple el pago, él mismo será quien se encargue de la recuperación; y el hecho de que su remuneración esté en función de su nivel de recuperación (además del nivel de colocaciones) refuerza el incentivo para usar sus mejores técnicas de selección y seguimiento de prestatarios.

La selección de prestatarios se realiza de manera individual; luego de una pre-selección (se requiere que el negocio del solicitante esté operando por lo menos 6 meses o que tenga un empleo fijo), el analista realiza una visita al negocio o domicilio del solicitante y construye un estado de ingresos y gastos de la unidad familiar, sobre la base de la información que le proporcione¹⁰. En esta etapa, para evaluar el historial crediticio de los prestatarios, se consulta tanto el estado de deudores del Banco Agrario del Perú (BAP) y de cooperativas quebradas, a la Cámara de Comercio de Lima y, en menor medida, a la central de riesgos de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), dado que sus clientes usualmente no registran una relación crediticia formal previa; como el archivo de los antiguos clientes de la Caja. Además, el analista tiene informantes informales que le dan referencias sobre la conducta moral y crediticia del solicitante.

8. La FEPCMAC hace el seguimiento mensual del desempeño de las cajas municipales, gracias a la información que estas le suministran; y brinda asesoría técnica a aquellas que presentan problemas financieros. De esta manera, la Federación realiza una función principalmente preventiva para garantizar la solidez del subsistema.

9. Alvarado, J. y F. Ugaz, *Retos del financiamiento rural: construcción de instituciones y crédito informal*, Lima: CEPES, CIPCA, CES Solidaridad, mayo, 1998.

10. Esto difiere en el caso de los créditos agrícolas, donde más bien se construye un flujo de caja.

Como regla general, en esta etapa la información es más importante que las garantías¹¹; sin embargo, en el caso que el crédito superara los US\$ 4.000 (que sería un caso excepcional, dado que el préstamo promedio de la CMAC Sullana bordeaba los US\$ 300 en 1997 y el préstamo promedio del conjunto de CMACs en 1999 fue de apenas US\$ 896), las garantías reales se vuelven decisivas para la aprobación del crédito, como una manera de reducir aún más los riesgos de incumplimiento del pago.

Luego de obtener la información requerida, se realiza la evaluación de la solicitud de crédito. El préstamo es aprobado por un comité de crédito, cuya composición varía de acuerdo con el monto solicitado. La fase de seguimiento consiste en la verificación de la evolución del cumplimiento de los prestatarios. En el caso que un prestatario incumpliera el pago, durante los primeros 30 días de morosidad se puede llegar a un acuerdo de pago con la Caja; transcurrido ese tiempo, la Gerencia de Administración se hace cargo del crédito y pasados los 60 días, el crédito se manda a cobranza judicial, con la intervención del Área de Asesoría Legal, aun cuando lo que se espere recuperar sea menor que el costo del juicio, como una manera de difundir la imagen de seriedad de la Caja. En cambio, si el prestatario mostrara tener voluntad de pago desde el inicio, y si el motivo de su incumplimiento fuera insolvencia temporal (coyuntural), se puede realizar una refinanciación, pero previa re-evaluación de la capacidad de pago.

Finalmente, dos características importantes de la tecnología de la CMAC Sullana son las relaciones de largo plazo y de "exclusividad" que establece con sus clientes. Así, de los más de 26 mil clientes que tenía a fines de 1997, casi todos personas naturales, el 70% había tenido créditos anteriores y el 60% se prestaba solo de esta Caja. Esto indica que la institución está logrando uno de sus principales objetivos, contribuir al desarrollo de sus clientes, a través del mantenimiento de una relación crediticia duradera y no una relación casual y temporal. Una de las principales estrategias para mantener relaciones de largo plazo ha sido el diseño de una estructura de créditos escalonados en función del cumplimiento y capacidad de pago de los prestatarios, que a su vez actúa también como incentivo para el pago de los préstamos a tiempo y para reducir los costos de selección y seguimiento de los clientes.

Concluyendo, la tecnología crediticia de las CMACs, y especialmente de la CMAC Sullana, es un buen ejemplo de una tecnología apropiada para alcanzar a pequeños y microempresarios típicamente desatendidos por el sistema formal, que ha obtenido buenos resultados en términos de calidad de cartera y rentabilidad. Tanto los bancos como los prestamistas informales deberían tomar en cuenta esta experiencia para mejorar y generar una

11. Como ya se señaló, esta característica es un rasgo esencial de todas las CMACs.

adecuada tecnología crediticia, y así servir a este segmento específico de clientes. Nosotros ahondaremos el análisis de las 4 CMACs más importantes del sistema en la siguiente sección (subsección 2.2.2), donde compararemos su desempeño en términos de "sostenibilidad" con el de algunas CRACs y ONGs especializadas en programas de crédito.

2. ARREGLOS NO CONVENCIONALES EN EL SECTOR INFORMAL: PRESTAMISTAS INSTITUCIONALES (ONG)

El sector de créditos informales está compuesto por diferentes intermediarios que varían ampliamente, tanto en su organización y composición como en sus principales actividades realizadas. La característica "informal" significa que estos prestamistas no están bajo la supervisión de la SBS, lo cual legalmente les impide intermediar recursos obtenidos del público. Tampoco necesitan hacer provisiones por sus créditos, pero sí tienen que pagar impuestos a las ventas (IGV) por sus ingresos financieros.

El tamaño del sector crediticio informal es desconocido, al igual que el número de clientes atendidos; sin embargo, se sabe que estos prestamistas atienden a un importante segmento de clientes usualmente desatendidos por los prestamistas formales (por razones geográficas, de escala, riesgo, etc.); en efecto, según la Encuesta de Niveles de Vida (ENNIV) de 1997, del total de hogares que accedió al crédito, el 68% lo obtuvo de una fuente informal (en el área rural, la participación del sector informal fue de 90%) y los bancos otorgaron crédito apenas al 26,7% de los hogares del país.

Estos prestamistas informales usan diferentes procedimientos para seleccionar, supervisar y recuperar sus créditos, pero su tecnología crediticia se basa en la mayoría de casos en la gran cantidad de información que manejan acerca de sus clientes, más que en las garantías o en la posesión de documentos legales (característica compartida por algunas CMACs). En los últimos años, el buen desempeño de varios prestamistas informales ha atraído la atención de investigadores y prestamistas interesados en aprender de sus técnicas en varias regiones del mundo.

En los últimos veinte años, se ha observado un rápido crecimiento de ONGs en Perú. Un importante grupo de ellas, la mayoría relacionada con el desarrollo económico de segmentos de bajos ingresos, tiene programas de crédito. Pese a este crecimiento registrado, estos programas no han sido estudiados en profundidad; y solo han sido abordados por estudios de caso o investigaciones sobre un tipo específico de programa de crédito, aun cuando su importancia ha sido ampliamente reconocida por casi todos los sectores, hasta el punto

que la Ley de Bancos vigente incluye un procedimiento específico para que estas instituciones se formalicen (la constitución de una Entidad para el Desarrollo de la Pequeña y Microempresa-EDPYME).

Las siguientes dos subsecciones se ocupan de este tipo de prestamistas. Primero se presenta una breve descripción y discusión de las características de los arreglos no convencionales más importantes usados en sus procedimientos crediticios; y segundo, dado que no existe consenso acerca de la importancia, heterogeneidad, desempeño y solidez de estos intermediarios, se realizó una selección aleatoria representativa de 21 ONGs con programas de crédito para estudiar sus particularidades en cuanto a la tecnología crediticia y la sostenibilidad, y extraer lecciones del sector como un todo.

2.1 El uso de grupos solidarios

Dentro de los arreglos no convencionales encontrados en el sector informal, los más importantes son aquellos que trabajan con grupos solidarios o con organizaciones de base. En ambos casos, los grupos y las organizaciones de base permiten a los prestamistas obtener información confiable acerca de los solicitantes de crédito sobre la cual tomar la decisión de prestar. Como compensación por esta información, los grupos y organizaciones de base se mantienen como parte de los beneficiarios o clientes de un programa de crédito determinado.

En el caso de la selección de prestatarios con colaboración de grupos solidarios, el aspecto más importante es que las garantías están constituidas por avales cruzados (garantías solidarias) de un conjunto de prestatarios autoseleccionados, que por lo general no excede de diez. Ellos firman documentos que constituyen garantías personales que responden por las obligaciones de todos los miembros del grupo. De esta manera, cada prestatario está obligado a asumir la responsabilidad del pago de todos los demás miembros en caso de que alguno de ellos no cumpla con repagar los préstamos¹². A veces también se pide la constitución de garantías reales, pero sobre bienes que usualmente no son hipotecables ni están inscritos en registros prendarios, o cuya ejecución judicial en caso de incumplimiento sería muy difícil u onerosa (es solo para generar un efecto psicológico sobre los clientes que reduzca la posibilidad de incumplimiento).

Los préstamos son individuales, pese a la intervención del grupo antes señalada, de modo que cada prestatario recibe individualmente los créditos y decide en qué invertirlo. Para facilitar el control y reducir los costos de supervisión, se pide que los miembros del grupo

12. Normalmente, para reducir el riesgo de incumplimiento, el número de miembros de los grupos solidarios no debería ser muy grande.

guarden cierta proximidad geográfica y, en algunos casos, que tengan actividades productivas similares, especialmente para los créditos agrícolas.

La supervisión está básicamente a cargo del grupo, por los mismos incentivos generados por los avales cruzados. De esta manera, cada miembro "vigila" el buen uso del préstamo de los otros miembros, para asegurarse que el préstamo sea usado productivamente y para evitar asumir las obligaciones de los incumplidos. Adicionalmente, los analistas realizan algunas visitas a los prestatarios, especialmente en las fechas próximas al vencimiento de los créditos.

La recuperación también es responsabilidad de los analistas y también colaboran los miembros del grupo (*peer pressure*). Cuando se produce un incumplimiento, los analistas visitan a los prestatarios incumplidos y/o a los demás miembros del grupo, recordándoles que deben asumir sus obligaciones porque de lo contrario ningún miembro del grupo recibirá otro préstamo. Similarmente, en los casos en que exista el aval de una organización, esta instancia también interviene en la recuperación para evitar que sus demás miembros pierdan el acceso al crédito. De persistir en sus incumplimientos, se inician las acciones judiciales, concentrándose en los prestatarios incumplidos.

En Perú, este último tipo de arreglos o procedimientos (i.e., con intervención de avales sociales) generalmente ha sido usado en los préstamos en las zonas rurales, principalmente por ONGs, como es el caso del Instituto de Fomento a la Comercialización Campesina (IFOCC) en el Cusco. Este tipo de arreglo no convencional ha mostrado ser muy eficiente en incorporar pequeños productores y campesinos en el sistema de créditos, y en sus muy bajas tasas de morosidad resultantes, incluso menores que en el sistema financiero formal (2,2% en promedio en nuestra muestra de casos de la siguiente subsección)¹³. Sin embargo, este tipo de arreglo también ha mostrado algunas debilidades en el uso de grupos en el proceso de crédito¹⁴. Dificultades encontradas por las ONGs muestran que estos arreglos no convencionales funcionan eficientemente cuando los montos y el número de préstamos otorgados son relativamente pequeños (pequeña escala), pero cuando los montos aumentan, los incentivos de los miembros para coludirse y no repagar también aumentan (tomando en cuenta la limitada capacidad de *enforcement* de estos intermediarios).

13. Las ONGs que usan avales sociales con las ONGs B, I, J, N, O y S. De estas, los casos con información de tasas de morosidad son 3 (J, N y O), cuyo promedio asciende a 2,2% (ver los Cuadros No. 1 y 2 del Anexo).

14. Varios autores, tales como Schmidt y Zeitinger (*Critical Issues in Small and Microbusiness Finance*, Frankfurt: Internationale Projekt Consult GmbH (IPC), 1994), indican que los casos de grupos enfrentan problemas de colusión conforme el monto del crédito aumenta.

2.2 Una muestra de ONGs

Para entender mejor las prácticas crediticias que realizan las ONGs, seleccionamos 21 ONGs que tienen programas de crédito¹⁵. Previamente, se realizó un muestreo aleatorio estratificado, partiendo de 3 grupos de ONGs: 79 en Lima, 27 en la Costa (exceptuando Lima) y 98 en la Sierra. Se separó el universo en estos tres grupos debido a que el perfil de las ONGs que dan crédito en cada uno de ellos es bastante distinto, además de que existe una alta concentración de estas instituciones en Lima. Finalmente, de las 21 ONGs seleccionadas, 8 se ubican en Lima Metropolitana, 10 en la Sierra y 3 en la Costa (sin considerar Lima Metropolitana). A su vez, de estas 21 ONGs, 16 tuvieron programas de crédito en 1997, 11 de las cuales tenían como población objetivo a campesinos o pobladores rurales (ver el Cuadro No. 2 del Anexo)¹⁶.

Una característica general identificada inicialmente fue la heterogeneidad entre los programas de crédito de las ONG, verificada no solamente en cuanto a su escala, sino también por los objetivos de los programas y los procedimientos utilizados. Esto hizo necesario separar a las ONGs en dos grandes grupos: (i) aquellas con programas especializados de crédito; y (ii) aquellas cuyos programas de crédito forman parte de un programa mayor generalmente ligado al desarrollo local (algunos de estos tienen un pequeño fondo que utilizan para crédito, pero es un componente menor de sus actividades). Adicionalmente, encontramos algunas ONGs que ya no tienen programa de crédito, pero que reportan este tipo de actividades dentro de su ámbito de acción para mantener abierta la posibilidad de retomar esta actividad en el futuro.

El primer grupo (ONGs "especializadas") es el más interesante para el desarrollo de la intermediación financiera, debido a que son las más dinámicas y las más interesadas en convertirse en instituciones formales de crédito, adoptando la forma de una CRAC o una EDPYME. Como se muestra en el Cuadro No. 1 del Anexo, 10 de las 21 ONGs entrevistadas pertenecen a esta categoría. De estas 10, solo 2 (E y O) se dedican exclusivamente a otorgar créditos, mientras que las restantes tienen además otros programas (capacitación, comercialización, etc.). Los programas de crédito del segundo grupo (ONGs "no especiali-

15. Para definir el universo de ONGs con programas de crédito consultamos dos fuentes, el Directorio de ONGs del Ministerio de la Presidencia (*Directorio de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ONGD-PERÚ*, Lima: Ministerio de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional, 1996) y Noriega (*Perú: Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)*, Lima: DESCO, 1997). Uniendo ambas fuentes encontramos un total de 204 ONGs que señalaron otorgar créditos, de las cuales seleccionamos de manera aleatoria 21.

16. Para mantener la confidencialidad de las entrevistas, hemos identificado a las ONGs entrevistadas con una letra, donde las primeras 8 corresponden a las de Lima (A hasta H en el Cuadro No. 1 del Anexo), las siguientes 3 a las de la Costa (I hasta K) y las 10 restantes a las de la Sierra (L hasta U).

zadas") usualmente tuvieron su origen como fondos rotatorios la década pasada, o corresponden a programas eslabonados con otras actividades de las ONGs.

Las características de los programas de crédito se resumen en el Cuadro No. 1 (para mayor detalle ver los Cuadros No. 1 y 2 del Anexo). Como puede apreciarse, la heterogeneidad de los programas se traduce en desiguales montos prestados y tasas de interés cobradas, no necesariamente asociados con el grado de especialización de las ONGs. Similarmente, el tamaño de los fondos con los que operan las ONGs varía considerablemente, siendo las ONG especializadas, como es de esperar, las que tienden a trabajar con mayores fondos. El monto de los fondos con el que trabajan las ONGs, así como su origen, está relacionado con el grado de especialización que tienen en el tipo de crédito otorgado. Solo las más especializadas trabajan con intermediarios formales y/o prestan el capital obtenido de fuentes formales externas (bancos)¹⁷. Por el contrario, las "no especializadas" trabajan solo con sus propios fondos (obtenidos en la mayoría de los casos a través de la cooperación internacional).

Cuadro No. 1

Pruebas T para la igualdad de medias entre los programas de crédito especializados y no especializados

Variable	Medias		Test T para la igualdad de medias	
	Especializadas	No especializadas	Valor T ^{1/}	Sign. (2 colas)
Monto promedio del préstamo (US\$)	1.104,50	164,00	2,636	0,022
Tasa de interés (%) ^{2/}	3,32	3,22	0,189	0,306
Tasa de morosidad (%)	7,01	4,00	1,078	0,085
Número de clientes	1.922,33	199,50	1,969	0,024
Plazo promedio (meses)	6,30	5,08	1,175	0,260
Fondos totales prestados (miles de US\$)	1.220,00	82,50	2,559	0,021

1/ Los resultados asumen igualdad de varianzas. Sin embargo, los resultados no cambian si se asume desigualdad de varianzas.

2/ Tasa mensual para préstamos en dólares.

Fuente: Muestra de ONGs. Ver el Cuadro No. 2 del Anexo.

Para verificar la "significancia" de la heterogeneidad entre ambos grupos de ONGs, comparamos las medias de varios indicadores de las ONGs especializadas con las de las no especializadas en nuestra muestra. Como se aprecia en el Cuadro No. 1, los dos grupos no

17. Recuérdese que la legislación actual prohíbe intermediar fondos a las instituciones que no son parte del sistema financiero formal.

difieren significativamente en la tasa de interés cobrada ni en el plazo de vencimiento del préstamo; sin embargo, las ONGs especializadas tienen significativamente no solo fondos totales prestados, número de clientes y tamaño promedio del préstamo mayores, sino también tasas de morosidad mayores. Cabe remarcar que las ONGs especializadas tenían en 1997, en promedio, una mayor cobertura (en saldo de cartera y número de clientes) que varias EDPYMEs que operan en la actualidad; además, la tasa de morosidad promedio de todas las ONGs estaba alrededor del 6%, nivel ligeramente superior al registrado por los bancos ese año (5,3%); pero muy inferior al de las CRACs (14,6%), CMACs (7,7%) y EDPYMEs (9,1%).

2.2.1 Tecnología crediticia usada

Uno de los más importantes activos de los programas de crédito de las ONGs es su tecnología de préstamos, que se basa en contratos de crédito no convencionales. Estos contratos resultan de un procedimiento particular de selección de prestatarios, intensivo en información de los clientes mantenida por las ONGs o por grupos específicos (comunidad, amigos, etc.), que ayuda a la ONG a discriminar entre los solicitantes de crédito.

Al consultar a las ONGs sobre el procedimiento que utilizan para seleccionar a sus clientes, encontramos que 8 de los 16 casos con programa de crédito exigen algún tipo de garantías. Sin embargo, el concepto de garantía es más amplio que en el sector formal, porque las garantías aceptadas incluyen a las convencionales (hipotecas, prendas, etc.), así como a otros bienes "embargables" (artefactos eléctricos, herramientas, etc.). Es interesante constatar que en varios casos se combina la exigencia de garantías reales con la utilización de grupos solidarios, como una manera de reducir el riesgo de que los miembros del grupo se coludan y decidan no pagar.

Además, muchas ONGs seleccionan a sus prestatarios sobre la base de una pre-selección efectuada por grupos solidarios o sobre la base de avales morales de alguna institución social o productiva (comunidad campesina, organización de productores o comerciantes), como se discutió en la subsección 2.1. En ambos casos, la selección se basa en la información que poseen los miembros del grupo u organización social sobre la capacidad y voluntad de repago del solicitante de crédito.

Estos dos mecanismos son los más difundidos para seleccionar clientes en los programas de las ONGs, pero tienen una diferencia fundamental entre ellos. Por un lado, cuando los grupos solidarios participan en la selección (ya sea que se trate de un préstamo grupal *-group loan with joint liability-* o individual *-individual loan with joint liability-*), estos son responsables por los créditos individuales; pero cuando no participan, la responsabilidad

es completamente individual (*individual loan with individual liability*). Este aspecto llega a ser importante en los aspectos de supervisión y recuperación, ya que mientras los créditos a grupos solidarios se auto supervisan (*peer monitoring*) y suelen ser recuperados por el propio grupo; en el caso de los créditos individuales con aval de alguna organización, la supervisión y la recuperación del crédito corren por cuenta del prestamista. Sin embargo, para mantener una buena relación con la ONG, en la práctica muchas de las instituciones que avalan los créditos también los supervisan.

En cuanto a la información, once de las ONGs entrevistadas señalaron usar intensivamente la información que pudieran obtener sobre la historia crediticia de los clientes. Sin embargo, varias de las ONGs especializadas señalaron que no era necesario preocuparse por la información si se utilizaban grupos solidarios para seleccionar a los clientes. Cabe resaltar que no todas las ONGs utilizan sistemas no convencionales en el otorgamiento de crédito; varias de ellas están utilizando procedimientos que se acercan más a los de la banca comercial, sobre todo en la fase de selección y recuperación.

Por ejemplo, en Cajamarca, el programa de crédito del Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social (CEDEPAS) requiere que los prestatarios tengan una propiedad que sea hipotecable, y presta una proporción del valor de dicha propiedad. Es decir, alguien que no tiene garantías reales hipotecables o prendables no puede acceder al crédito, aun cuando tenga un proyecto cuyo informe técnico-productivo demuestre su rentabilidad. La supervisión la realiza el personal encargado de dar la asistencia técnica en otros programas del CEDEPAS, como una manera de reducir costos. Los resultados obtenidos en términos de morosidad son bastante buenos, pues según información a junio de 1998, la tasa de morosidad fluctuaba entre el 5 y 10% en las distintas líneas de crédito (agrícola, pecuario y de libre disponibilidad)¹⁸.

Para terminar con la tecnología crediticia aplicada por las ONGs de nuestra muestra, una constatación interesante de nuestras entrevistas fue que prácticamente todas señalaron discriminar entre deudores insolventes (por falta de capacidad de pago) y estratégicos (por falta de voluntad de pago) (ver el Cuadro No. 1 del Anexo). Es decir, las ONGs se preocupan por identificar la causa del atraso en el pago de las obligaciones y toman medidas drásticas de recuperación solo en el caso de descubrir morosidad estratégica, separando del programa a este cliente en la mayoría de los casos; y más bien buscan refinanciar las deudas de los morosos insolventes. Evidentemente, esto es posible gracias a la pequeña escala de los programas y al flujo de información que existe entre

18. La tasa de morosidad de la banca múltiple a junio de 1998 fue de 6,1%; de las CMACs, 8,1%; y el de las CRACs, 18%.

prestatarios y prestamistas, y a través de los grupos solidarios y organizaciones que avalan a los prestatarios.

2.2.2 Dependencia de subsidios

Un aspecto esencial entre los programas de créditos de las ONGs está relacionado con su "sostenibilidad", ya que se podría sospechar que estas instituciones sobreviven solo porque están altamente subsidiadas. Los subsidios pueden provenir de diferentes fuentes, pero básicamente existen debido a que las ONGs son organizaciones sin fines de lucro que trabajan con donaciones de la cooperación internacional. El hecho de ser subsidiadas o no, y sobre todo el monto de subsidios recibidos, es relevante para establecer la posibilidad de estas instituciones para llegar a ser parte del sector financiero formal exitosamente y competir con otros prestamistas formales en condiciones de mercado.

Otro aspecto detrás de la hipótesis del subsidio es su impacto sobre el desarrollo del mercado financiero en ciertos segmentos de clientes. Aun cuando las ONGs usualmente aparecen como los únicos prestamistas institucionales para un segmento específico de prestatarios (gracias a su ventaja comparativa en la obtención de información de sus clientes), cuanto más subsidiadas sean, menores serán las opciones de los prestamistas formales para alcanzar a estos mismos clientes, debido a que sus desventajas en términos de costos se acentuarían. Existen dos efectos perversos en este tema; por un lado, si las ONGs no necesitaran cobrar una tasa de interés para cubrir todos sus costos, no tendrían incentivos para ser más eficientes; pero por otro lado, es posible que si las ONGs cobraran intereses más altos, un importante grupo de prestatarios no sería capaz de repagar su crédito y permanecería sin crédito institucional.

Para poder evaluar más claramente la situación de las ONGs en cuanto a los subsidios, decidimos compararlas con las CMACs y CRACs, instituciones formales que atienden a un segmento similar de prestatarios. Para estos fines, calculamos el índice de dependencia de subsidios (IDS) sugerido por Yaron¹⁹ para 4 ONGs de nuestra muestra, 4 CRACs y 4 CMACs (ver el Cuadro No. 2)²⁰. El IDS mide el incremento porcentual en la tasa de interés promedio vigente requerido para cubrir todos los costos reales y eliminar todo tipo de subsidios. De esta manera, a menor IDS, menor será la dependencia de subsidios y mayor la auto "sostenibilidad" de la institución. En el límite, si el $IDS = 0$, no existirá dependencia de subsidios; y si el IDS es negativo, se puede decir que el prestamista está generando beneficios con su tasa de interés vigente, porque aun si redujera su tasa de interés, cubriría todos sus costos reales.

19. Yaron, J., "Successful rural finance institutions", en *World Bank Discussion Papers*, No. 150, Washington, D.C.: World Bank, 1992.

20. Calculadas con información de 1996, basado en Alvarado, J. y F. Ugaz, *op. cit.*

Cuadro 2
Índice de Dependencia de Subsidios (IDS) ^{1/}
(Porcentajes)

Institución	IDS financiero	Subsidio directo	Retorno al capital	Subsidio
ONG				
J	62,07	57,97	-1,80	5,90
K	801,60	0,00	506,73	294,87
E	151,93	0,00	126,64	25,30
O	116,22	70,24	-20,99	66,97
CRAC				
Libertadores	36,46	0,00	34,42	2,04
Sr. de Luren	27,24	0,00	26,11	1,13
Quillabamba	65,30	0,00	63,07	2,23
Selva Central	12,87	0,00	12,00	0,87
CMAC				
Sullana	-15,78	1,71	-17,49	0,00
Piura	-11,54	1,78	-13,32	0,00
Arequipa	-10,92	0,00	-10,92	0,00
Trujillo	-3,55	0,00	-3,55	0,00

1/: Los cálculos del índice se basan en información a 1996.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y Alvarado, J. y F. Ugaz, *Retos del financiamiento rural: Construcción de instituciones y crédito informal*, Lima: CEPES, CIPCA, CES Solidaridad, mayo, 1998.

El IDS considera tres tipos de fuentes de subsidios²¹: (a) un subsidio financiero, medido por la diferencia entre la tasa de interés de mercado cobrada por los créditos que otorga una organización financiera, y la que paga por los préstamos recibidos, multiplicada por el monto total de créditos recibidos; (b) un subsidio de retorno al capital, medido por la diferencia entre el costo de oportunidad del capital (usando la tasa de interés de mercado de los ahorros) y la utilidad neta ajustada por inflación obtenida por cada institución; (c) un subsidio directo, que incluye donaciones, subsidios directos para infraestructura, *software*, etc. Cada uno de estos componentes implica un diferente tipo de subsidio y provee información acerca de las acciones específicas necesarias para reducir la dependencia. Por ejemplo, si la dependencia de subsidios surgiera por un elevado subsidio financiero, debería incrementarse la tasa de interés para lograr la "sostenibilidad"; pero si esta dependencia fuera causada por bajos retornos en el capital (pérdidas), la institución debería modificar su portafolio y asignar mejor sus préstamos.

Como puede observarse en el Cuadro No. 2, las ONGs tienen elevados niveles de dependencia de subsidios. Además, comparadas con las instituciones formales listadas, las ONGs

21. Para una completa discusión de la metodología detrás del IDS, véase Yaron, J., *op. cit.*

son significativamente más subsidiadas. Como se esperaba, las CRACs son también subsidiadas, mientras que las CMACs, instituciones con más experiencia, especialización y mejor manejo y tecnología, no solo no dependen de subsidio alguno, sino que incluso son las únicas que obtienen beneficios con sus niveles actuales de tasas de interés (lo que está reflejado por los IDS negativos). La pregunta que se desprende entonces es: ¿por qué las otras instituciones no van por esos beneficios?, y buscan competir en el mismo segmento de mercado.

El Cuadro No. 2 muestra también que existe una heterogeneidad entre los programas de crédito de las ONGs respecto a la importancia de las distintas fuentes de los subsidios. Así, las ONGs E y K, al igual que todas las CRACs y la mayoría de CMACs, no trabajan con fondos externos, de manera que no tienen subsidios financieros; y por el contrario, las ONGs J y O sí reciben importantes subsidios derivados de su acceso a créditos especiales obtenidos de la cooperación internacional. Sin estos créditos, la ONG O, por ejemplo, necesitaría incrementar su tasa de interés en 70% para cubrir sus costos; mientras que la ONG J tendría que hacerlo en menos de 60%. De esta manera, el origen de los fondos asignados a las ONGs puede ser un factor importante en la determinación de sus tasas de interés, sobre todo en el caso de aquella preocupada por ser autosostenibles. En cuanto a las CMACs, solo dos de ellas tienen algunos fondos concesionales que provienen de la FEPCMAC, pero estos no son significativos²².

El subsidio derivado de los "retornos al capital" refleja la eficiencia en la selección del portafolio de créditos. Como se puede apreciar en el Cuadro No. 2, las ONGs J y O registran un subsidio negativo, lo que significa que están generando ingresos adicionales gracias a su buen desempeño en la asignación de créditos y en los procesos de recuperación. Estos dos programas de crédito son muy innovadores en términos de su tecnología de selección de prestatarios y tienen un sólido equipo gerencial.

Similar situación se encuentra en las CMACs, que también usan contratos de crédito no convencionales (como se discutió en la sección 1). La ONG O, que opera en la Sierra, obtiene más beneficios por retornos al capital que todas las ONGs y las CMACs, e incluso más que la CMAC Sullana, considerada como el mejor ejemplo de los prestamistas formales para el segmento de pequeños clientes, mostrando así que su tecnología crediticia es su activo más importante. Como se indicó párrafos atrás, las CRACs tienen problemas en sus procedimientos de asignación y recuperación de créditos, lo que se ve directamente reflejado en sus elevados niveles de subsidios de retornos al capital; tanto es así que estas

22. Sin estos fondos, estas dos CMACs tendrían que incrementar su tasa de interés en menos del 2% para no depender de subsidios financieros.

instituciones podrían obtener más beneficios dejando sus recursos en depósitos de ahorros en el sistema bancario que prestándolos a sus actuales carteras.

Finalmente, el subsidio directo recibido por las 4 ONGs es positivo, como se esperaba, debido a que, en diferentes grados, han estado recibiendo donaciones y/o usando su capacidad existente para fortalecer el programa de crédito. La ONG K es más dependiente de este tipo de subsidio, lo que probablemente explique por qué es la única que no está considerando la opción de convertirse en prestamista formal. Las CRACs tienen pocos subsidios directos, que provienen del sector público en la forma de *software* y/o actividades de entrenamiento para el equipo gerencial. Las CMACs no tienen ningún subsidio directo actualmente, pero sí recibieron un importante subsidio de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en la década pasada.

Como conclusión, encontramos que los programas de crédito de las ONGs son altamente dependientes de subsidios, en su mayoría debido a su acceso a líneas de crédito concesional y a la presencia de subsidios directos. Esta dependencia suscita dudas acerca de las posibilidades exitosas de formalización de las ONGs, y podría implicar que sea más costoso servir al tipo especial de clientes con el que trabajan, respecto a otro tipo de clientes. Esto último podría explicar, a su vez, por qué los bancos no están interesados en trabajar con este segmento de clientes. Sin embargo, sobre la base de la comparación con las CMACs y CRACs, este resultado no es exclusivamente aplicable al caso de las ONGs.

3. INTEGRACIÓN VERTICAL ENTRE PRESTAMISTAS FORMALES E INFORMALES: COORDINACIÓN ENTRE BANCOS Y ONGS

Un tipo de arreglo no convencional que utiliza grupos solidarios es el denominado acuerdo de triangulación financiera (o *linking*) entre un banco y una ONG, que constituye la única experiencia probada de integración vertical entre prestamistas formales e informales. Este tipo de arreglo ha permitido a los bancos comerciales, que usualmente se basan en procedimientos convencionales en sus operaciones de crédito, aprovechar la tecnología utilizada por los intermediarios informales especializados para reducir los problemas de información en la selección de clientes²⁹. Para los bancos, esta coordinación es una manera de ampliar el número y tipo de prestatarios; y para las ONGs, esta coordinación representa una forma de obtener fondos adicionales y servir mejor a su grupo objetivo a través de la relación con el sector formal.

29. Algunas CMACs, como la de Ica, también están usando estos mecanismos en parte de su cartera agropecuaria.

En términos generales, la coordinación funciona de la siguiente manera: las ONGs preseleccionan a los solicitantes de crédito (usando grupos autoseleccionados) y los presenta a los bancos asociados como grupos solidarios. Las ONGs, que generalmente tienen una relación de largo plazo con los solicitantes, preparan un expediente técnico de cada uno de los miembros del grupo, con un análisis de la rentabilidad de la actividad para la cual se solicita el préstamo y de la capacidad de pago de cada una de las unidades familiares. Además, se crea un fondo de garantía con el aporte de cada uno de los miembros del grupo²⁴. Este aporte generalmente se constituye con un porcentaje del préstamo que es retenido por el banco y depositado en una cuenta de ahorros mancomunada de todos los miembros del grupo. Luego de presentados los expedientes al banco, este es el que toma la decisión final de otorgar el crédito a los solicitantes (aunque casi todos los preseleccionados por las ONGs acceden al crédito), además de que es el responsable de la recuperación. Finalmente, las ONGs se encargan de la supervisión y reciben una comisión por los préstamos al momento del desembolso del crédito²⁵ 26.

Pese a su atractivo como mecanismo para expandir la cobertura del sector financiero formal, en general, estas experiencias no fueron tan exitosas como se esperaba y varias de ellas ya no están operando (p. ej., los casos de CEPES, CICAP -que solo está recuperando su cartera morosa- e IPR). No obstante ello, hay un caso que valida este tipo de integración vertical, el de la ONG Centro de Estudios Sociales "Solidaridad" de Chiclayo con el banco Wiese, que en 1998 tenía una cartera de más de 3 millones de dólares²⁷. Desde su inicio en 1994, este programa de *linking* ha registrado elevados niveles de rentabilidad del patrimonio y autosuficiencia operativa, y reducidas tasas de morosidad. A fines de 1998, estos indicadores eran 36%, 66,5% y 1,3%, respectivamente. El éxito de este caso se debe a dos factores: en primer lugar, la fortaleza y la estructura organizacional de la ONG, que le ha permitido montar una unidad especializada en créditos aprovechando la información y el

24. En la actualidad, algunos programas de triangulación, como el del banco Wiese y el Centro de Estudios Sociales (CES) "Solidaridad" en Chiclayo, ya no exigen la constitución del fondo de garantía.

25. En la mayoría de los casos, esta comisión no cubre los costos de la ONG por implementar estos programas. En este sentido, las ONGs están "subsidiando" a los prestatarios (con fondos de la cooperación internacional) y a los prestamistas formales para que puedan llegar a nuevos tipos de clientes.

26. Una acotación pertinente es que para el periodo 1998/99, el contrato establecido entre el banco Wiese y el CES "Solidaridad" estipula que parte de la comisión (38%) será entregada al CES "Solidaridad" luego de la cancelación del crédito, lo que significa una mejora en el diseño del contrato que aumenta los incentivos para realizar una mejor selección de prestatarios por parte de la ONG.

27. Sin embargo, dada la compra del banco Wiese por el grupo Sudameris, el futuro de esta modalidad es todavía incierto. Por un lado, el banco Wiese Sudameris recién está evaluando la continuidad del programa; además, el gerente de Chiclayo, responsable del programa de *linking*, renunció al banco Wiese y fue contratado como gerente de la EDPYME creada recientemente por el CES "Solidaridad".

prestigio que tiene en los ámbitos donde aplica esta modalidad²⁸; y en segundo lugar, la importancia y la dinámica que la sucursal del banco Wiese en Chiclayo le dio al proyecto, que ha sido esencial para la continuidad de esta modalidad.

A su vez, el generalmente pobre desempeño de este mecanismo de integración vertical está relacionado con la mala selección de algunas ONGs por los bancos y con el mal diseño de los términos del contrato de coordinación, donde la mayoría de los beneficios, costos y riesgos de las transacciones crediticias fue distribuido asimétricamente entre ambas partes (en perjuicio del banco). De esta manera, al especificarse inicialmente que la comisión obtenida por las ONGs fuera pagada al desembolso del préstamo y no a la recuperación, y al no existir un mecanismo efectivo de control de las ONGs²⁹, estas tenían todos los incentivos para preseleccionar la mayor cantidad de clientes (incluyendo algunos riesgosos) para poder colocar todos los fondos asignados por los bancos, sin asumir ningún riesgo por ellos: mientras los bancos arriesgaron sus fondos, las ONGs solo ponían en riesgo su prestigio. Como resultado de esto, las tasas de morosidad fueron excesivamente elevadas. Por otro lado, los bancos tuvieron incentivos para romper el contrato y volver a sus formas tradicionales de hacer negocios, debido a que hubo un *boom* de créditos de consumo urbanos, que generaron mayores beneficios con bajos costos, aumentando así el costo de oportunidad para los bancos de los fondos asignados para el programa de coordinación.

4. PROBLEMAS JUDICIALES PARA LA EJECUCIÓN DE GARANTÍAS

Otra tarea crucial para promover la expansión de créditos, sobre todo en el sector formal, además de la mejora en los sistemas de información y tecnologías crediticias más efectivas, es sin duda la agilización de los mecanismos legales de ejecución de garantías. Los problemas para recuperar créditos impagos a través de la ejecución de garantías se presentan en dos niveles: (a) en la legislación vigente, y (b) en el *enforcement* judicial, con impactos diferenciados en la duración y costo de los juicios de ejecución de garantías.

28. Esta modalidad estaba siendo desarrollada hasta 1998 en los valles de Chancay y Lambayeque, para el financiamiento de pequeños productores de arroz y caña de azúcar.

29. Para más detalles respecto al problema de agencia, véanse Chaves, R., "Diseño institucional de organizaciones: el caso de los bancos comunales", en González-Vega, C. et al. (eds.), *Financiamiento de la microempresa rural: Finca Costa Rica*, Ohio State University, Academia de Centroamérica, Fundación Interamericana, 1993; González-Vega, C. y R. Chaves, "Diseño de intermediarios financieros exitosos: evidencia de Indonesia", en *Debate Agrario*, No. 23, Lima: CEPES, 1996; y McDonald, B. Jr., "Credit schemes for microenterprises: motivation, design, and viability", Tesis para obtener el grado de Doctor, Georgetown University, 1994.

Por un lado, la principal limitación impuesta por la legislación (Código Procesal Civil) para la ejecución de garantías es la potestad que el juez tiene para "ordinarizar" el proceso. Los casos de ejecución de garantías son por naturaleza procesos "ejecutivos"; y, por lo tanto, más ágiles y simples y menos costosos. Sin embargo, si el juez considera que el proceso lo amerita puede "ordinarizarlo", con lo que el juicio se convierte en un proceso ordinario, con todas las instancias y todas las apelaciones posibles. Este caso es muy común y se presenta, por ejemplo, cuando el prestatario reclama que hubo un error en el cálculo de los intereses, lo cual hace que se deje de lado el problema de la deuda impaga y se anteponga el problema del monto de la deuda; ante lo cual el juez "ordinariza" el proceso, con los consiguientes mayores costos para el prestamista.

Por otro lado, si bien no todo proceso de ejecución de garantías debe pasar necesariamente por el Poder Judicial, la utilización de mecanismos extra-judiciales en esta materia (arbitraje o conciliación) es bastante onerosa (en tiempo y dinero), requiere de una mutua voluntad de arreglo de ambas partes (difícil de lograr), y no suele justificarse en los casos, de préstamos de montos reducidos. Esto ha determinado que, en la práctica, los casos, los procesos de ejecución con mediación de un árbitro o procesos de conciliación sean reducidos.

En cuanto al Poder Judicial, este impone dos serias limitaciones para el buen fin de los procesos de *enforcement*: la falta de personal especializado y la corrupción. La falta de personal especializado en temas financieros y de salas especializadas en juicios ligados a la ejecución de garantías o al cumplimiento de contratos crediticios, implica demoras excesivas en los procedimientos y problemas de interpretación de los términos de los contratos crediticios³⁰. La segunda limitación es el problema de la corrupción, que se evidencia no solo en la presión de las partes para obtener un dictamen favorable, sino sobre todo en la presión de alguna de las partes por demorar los procesos innecesariamente. Ambas limitaciones se ven agravadas por el excesivo número de procesos pendientes y las bajas calificaciones de un importante sector de los jueces³¹.

En suma, los problemas para la ejecución de garantías señalados se traducen en largos y tediosos procesos, cuyos costos son asumidos por los intermediarios³²; quienes en res-

30. De acuerdo con los prestamistas entrevistados, existe cierto sesgo en los procesos judiciales en favor de los deudores, lo que de por sí desvirtúa el proceso, que no es más que el cumplimiento de los acuerdos de un contrato. Una revisión del Código Procesal Civil comprueba esta afirmación. Este problema se agrava aún más si se tiene en cuenta que, según dichos prestamistas, la mayor cantidad de procesos judiciales tiene que ver con morosos "estratégicos", con lo cual estos sesgos se vuelven más bien un incentivo a no cumplir los contratos crediticios.

31. Se viene dando una reforma en el Poder Judicial que si bien ha logrado mejorar varios procedimientos administrativos y la atención de procesos pendientes, no ha conseguido aún eliminar (o reducir) la corrupción.

32. Tal como lo reportan y analizan Fleisig, H. W. y N. de la Peña, *Peru: How Problems in the Framework for Secured*

puesta exigen mayores garantías, buscan arreglos privados antes de iniciar estos procesos legales o asumen como pérdida estos créditos impagos. Claramente, cualquiera de las opciones que tomen se refleja en el costo del crédito, como se mostrará a continuación.

4.1. Duración y costos de los procesos de *enforcement*: una aproximación

Determinar los costos y duración de los procesos de ejecución de garantías es una tarea compleja, debido a la heterogeneidad de los procesos y de los contratos de crédito a ejecutarse. Sin embargo, es claro que existe una relación entre el monto del préstamo, el tipo de garantía involucrada y el tipo de deudor, y la duración y el costo del proceso legal de ejecución de garantías.

Ortiz de Zevallos³³, a partir de la situación de diciembre de 1997, estimó que los procesos judiciales llevados a cabo por los bancos para la ejecución de garantías que respaldan créditos impagos tienen una duración promedio de tres años. Evidentemente, hay mucha variabilidad en estos procesos porque hay casos que se resuelven en un año o menos y otros que duran más de cinco años, debido a la mencionada "ordinarización" del proceso. Igualmente, luego de tan largo proceso, se ha calculado que se logra recuperar solo el 30% del valor del principal.

A partir de estos estimados, este autor calcula que anualmente la banca múltiple perdería alrededor de 990 millones de soles por créditos impagos no recuperados. Esta cifra resulta de una pérdida de 800 millones de soles por intereses devengados durante el dilatado período de trámite judicial para la recuperación de los créditos ("lucro cesante"), y de una pérdida de 190 millones de soles a causa de los montos de principales no recuperados como consecuencia del mecanismo judicial de adjudicación y venta de los bienes recibidos en garantía, y de la demora en la ejecución de dichas garantías dentro del proceso judicial³⁴. Estas pérdidas duplicaban el presupuesto que recibía el Poder Judicial en su conjunto en 1997. De ahí el justificado creciente interés de los bancos y otros intermediarios porque se mejore el desempeño del Poder Judicial, al menos en esta materia.

Sobre la base de estos estimados, Ortiz de Zevallos calculó que el impacto que los procesos de recuperación de créditos impagos tendrían sobre las tasas de interés vigentes sería un

Transactions Limit Access to Credit, Washington, D.C.: Center for the Economic Analysis of Law (CEAL), mayo, 1996.

33. Ortiz de Zevallos, G., "Nuevo contexto legal para el sistema de intermediación financiera" (ms.), Lima: 1998.

34. Como puede inferirse, hay varias regulaciones legales implicadas en el proceso de recuperación de créditos impagos; y tal como lo indica Pinheiro (*Judicial system performance and economic development*, Ensaio BNDES 2, Rio de Janeiro: BNDES, FINAME, octubre, 1996), a mayores procesos legales involucrados, menos eficiente será el sistema.

sobrecosto de 3,39% en la tasa de interés activa en moneda nacional y 2,71% en moneda extranjera, explicadas por los costos por lucro cesante, por intereses dejados de cobrar (3,16% en el caso de moneda nacional y 2,06% en el caso de moneda extranjera) más los costos por "daño emergente", como consecuencia de la pérdida de una porción significativa del principal (70%). Esto implica que las tasas de interés de 1997 incluyen un sobrecosto por la ineficacia del sistema judicial de recuperación de 12,34% de la tasa en moneda nacional y de 20,4% en moneda extranjera. Por lo tanto, resulta obvio advertir que a través de la agilización y modernización del sistema de ejecución de garantías y de otros procedimientos legales, se podría lograr una reducción sustancial en las tasas de interés activas.

5. CONCLUSIONES

Como conclusión central, el artículo señala que dados los altos costos y riesgos que implicaría la aplicación de la tecnología crediticia convencional a las áreas rurales del país, que explicaría parcialmente su relativo desinterés por atender estos segmentos, los arreglos privados no convencionales revisados han mostrado ser más eficientes y eficaces para servir a este segmento de clientes típicamente marginados por el sistema financiero formal. Estos arreglos para mejorar la selección de prestatarios están siendo aplicados tanto por el sector informal (básicamente ONGs) como por el sector formal (concretamente por las CMACs, el mejor ejemplo de las cuales es la CMAC Sullana); y también se dan a través de una interesante integración entre intermediarios formales e informales que, por un problema de diseño de contratos donde hubo una distribución asimétrica de los riesgos y beneficios entre las partes, no ha sido del todo exitosa.

En general, los niveles de morosidad de la muestra de ONGs estudiadas, de la CMAC Sullana y del caso de integración vertical del CES "Solidaridad", han sido bastante reducidos y, en la mayoría de casos, incluso menores que los de la banca formal; asimismo, los niveles de rentabilidad de la CMAC Sullana y el CES "Solidaridad" han sido bastante elevados, mayores que los de los bancos, lo que muestra las virtudes de las tecnologías usadas por estos mecanismos no convencionales. Además, la efectiva tecnología de las CMACs se refleja también en una mayor "sostenibilidad" que la de sus competidores relevantes (CRAC y ONG), mostrada por su no dependencia de subsidios, según la metodología sugerida por Yaron³⁵.

El factor común de todos estos arreglos privados es la importancia que tiene el uso e intercambio de información para asegurar el repago del préstamo, aplicado tanto en los

35. Yaron J., *op. cit.*

procedimientos de selección (que se basan usualmente en relaciones de largo plazo entre los prestamistas y sus clientes) como de monitoreo. No obstante, la utilidad y eficiencia de estos mecanismos de manejo de información se reduce a medida que aumenta la cartera de clientes, debido a que resulta más difícil manejar y acumular información confiable sobre su capacidad y voluntad de pago; y a que en los casos de préstamos grupales, los incentivos para coludirse y no repagar aumentan.

Por otro lado, si bien es cierto que el manejo de información por parte de los prestamistas es clave para seleccionar a clientes con mayor solvencia moral y económica, y aumentar las tasas de recuperación de los préstamos, que permita un mayor crecimiento de la cobertura, aún persisten limitaciones importantes para la expansión de las actividades crediticias. En particular, existen limitaciones impuestas por la legislación para acelerar los procesos de cobranza judicial; además, los procedimientos de *enforcement* público para la recuperación de créditos vencidos son muy engorrosos y lentos. Todo esto incrementa los costos del crédito para los prestatarios, y el riesgo de prestar para los prestamistas. Por lo tanto, es indispensable una reforma en el sistema judicial que asegure mecanismos legales de recuperación de créditos más ágiles y eficientes, de manera que se reduzcan los costos de las cobranzas judiciales, y en particular de la ejecución de garantías.

REFERENCIAS

- Alvarado, J. y F. Ugaz, *Retos del financiamiento rural: construcción de instituciones y crédito informal*, Lima: CEPES, CIPCA, CES Solidaridad, mayo, 1998.
- Chaves, R., "Diseño institucional de organizaciones: el caso de los bancos comunales", en González-Vega, C. et al. (eds.), *Financiamiento de la microempresa rural: Finca Costa Rica*, Ohio State University, Academia de Centroamérica, Fundación Interamericana, 1993.
- Cuevas, C. y D. H. Graham, "Agricultural Lending Costs in Honduras", en Adams, D.W., D.H. Graham y J.D. von Pischke (eds.), *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1984.
- Fleisig, H.W. y N. de la Peña, *Peru: How Problems in the Framework for Secured Transactions Limit Access to Credit*, Washington, D.C.: Center for the Economic Analysis of Law (CEAL), mayo, 1996.
- González-Vega, C., "Challenges and Opportunities in the Development of Rural Financial Markets: A Conceptual Framework", Trabajo sin publicar preparado para el proyecto "Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales" del Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, setiembre, 1999.
- González-Vega, C., "Tecnologías de crédito y de captación de depósitos en organizaciones financieras rurales. Metodología de evaluación", Trabajo sin publicar preparado para el proyecto "Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales" del Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, enero, 1999.
- González-Vega, C. y R. Chaves, "Diseño de intermediarios financieros exitosos: evidencia de Indonesia", en *Debate Agrario*, No. 23, Lima: CEPES, 1996.
- Jappelli, T. y M. Pagano, *Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence*, Working Paper No. 22, Universidad de Salerno, Italia: Centro Studi in Economia e Finanza (CSEF), mayo, 1999.
- McDonald, B. Jr., "Credit schemes for microenterprises: motivation, design, and viability", Tesis para obtener el grado de Doctor, Georgetown University, 1994.
- Ministerio de la Presidencia, *Directorio de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, ONGD-PERÚ*, Lima: Ministerio de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional, 1996.
- Noriega, J., *Perú: Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD)*, Lima: DESCO, 1997.
- Ortiz de Zevallos, G., "Nuevo contexto legal para el sistema de intermediación financiera" (ms.), Lima: 1998.
- Pinheiro, A. C., *Judicial system performance and economic development*, Ensaio BNDES 2, Rio de Janeiro: BNDES, FINAME, octubre, 1996.
- Schmidt, R. y C-P. Zeitinger, *Critical Issues in Small and Microbusiness Finance*, Frankfurt: Internationale Projekt Consult GmbH (IPC), 1994.
- Siancas, J., "Tecnología: Sistemas de operación según segmentos de mercado. Sistema de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito", Ponencia presentada en la I Cumbre Nacional de Microfinanzas, Lima: 13-15 de mayo, 1998.
- Yaron, J., "Successful rural finance institutions", en *World Bank Discussion Papers*, No. 150, Washington, D.C.: World Bank, 1992.

ANEXO

Cuadro No. 1
Muestra de ONGs entrevistadas ^{1/}

		Lima								Costa					Sierra								
		A	B*	C*	D	E*	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	
Tipo de ONG	Especializadas					*			*	*	*	*	*	*	*	*		*		*			
	No especializadas	*	*	*												*			*		*		
	No otorgaron crédito en 1997				*		*	*					*				*						
Garantías solicitadas	Activos/reales								2/	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Grupos solidarios	*	*	*		*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Aval de organización social		*							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Documento (letra, garantía)									2/	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Usa información/historia	*	*						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Recuperación	Supervisa créditos	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	A cargo del grupo	*	*	*		*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Ejecuta garantías							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Otros (fuera del programa)	*	*	*								*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Discrimina entre deudores insolventes y estratégicos	*	*	*		*						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Formalización	Ha coordinado con intermediarios formales							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Desea ser formal			*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
	Formalización en proceso o formalizada							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		

1/: Se entrevistaron 21 ONGs seleccionadas de manera aleatoria de un total de 204 ONGs que reportaron tener programas de crédito. Las entrevistas fueron conducidas por los autores durante el primer semestre de 1998, basándose en una misma guía de preguntas especialmente diseñada para esta investigación. Para mantener la confidencialidad de las respuestas, se nombraron las ONGs con letras (desde la A hasta la U). Aquellas letras con * tienen programas de crédito en Lima y otros departamentos del país. El símbolo * significa que ellos realizan la actividad o que corresponden a esa categoría.

2/: Las garantías reales son solicitadas solo para préstamos mayores a US\$ 2.000.

3/: Es interesante el hecho de que tanto el esposo como la esposa deben firmar el contrato y los documentos.

Fuente: Entrevistas propias.

Cuadro No. 2
Características de las ONGs que tienen programas de crédito ^{1/}

Variable	Lima					Costa			Sierra							
	A	B*	C*	E*	H	I	J	K	L	N	O	P	R	S	T	U
Monto promedio (US\$)	50	s.i.	200	195	1.000 ^{2/}	2.500	400	2.000	1.400	900	400	250	1.750	200	500 ^{3/}	120
Tasas de interés ^{4/} (%)	2,5	5,0	4,0	3,0	3,5	3,0	4,0	1,6 ^{4/}	3,7 ^{4/}	2,0	2,0 ^{4/}	s.i.	4,0	2,0	5,0	2,5
Tasa de morosidad (%)	10,0	s.i.	2,0	10,6	7,0	s.i.	1,0	s.i.	15,0	1,0	4,5	2,0	8,0	s.i.	9,0	2,0
Número de clientes	70	s.i.	420	4.820	s.i.	1.200	s.i.	s.i.	572	s.i.	3.200	58	742	s.i.	1.000 ^{4/}	250
Plazo promedio (meses)	3	6-9	4	4	6	4-10	4	12	6	6	6	6	6	5	6	5
Fondos totales (miles de US\$)	2	300	62	937	2.500	3.000	100	s.i.	819	280	1.300	26	440	5	2.000	100
Origen de los fondos ^{8/}	P	P	P	P	P, C	P, C	P, C	P, C	P, C	P	P, C	P	P, C	P	P	P
Grupo objetivo ^{9/}	M	C	T	M	E, T	C, M, E	C	C, M, E	C, E, T	C, M	C, T	M	C, E, T	C	C, E, T	C, T

s.i.: sin información.

1/: Las ONGs que no tuvieron programas de crédito en 1997 fueron excluidas. Aquellas letras con * tienen programas de crédito en Lima y otros departamentos del país.

2/: Esta institución otorga créditos iniciales de US\$ 1.000; luego, los créditos pueden alcanzar los US\$ 15.000.

3/: Préstamos otorgados entre US\$ 300 y US\$ 10.000. Las hipotecas son solicitadas para préstamos mayores a US\$ 4.000.

4/: Tasa mensual en soles.

5/: El principal programa de crédito cobra esta tasa de interés. Sin embargo, ellos tienen otros dos programas coordinados con bancos privados donde la tasa cobrada es 18% al año en dólares.

6/: Tasa mensual en dólares.

7/: Estimado.

8/: P: propio/ donación; C: crédito (generalmente de fuentes externas).

9/: C: campesinos/población rural; M: mujeres; E: microempresarios; T: comerciantes; O: otros.

Fuente: ONGs entrevistadas.