



ROBERT VOGEL

International Management and
Communications Corporation, IMCC - Estados Unidos

Economía Rural y Sistema Financiero

Conferencia sobre Microfinanzas y Desarrollo Rural
Sesión sobre Economía Rural y el Sistema Financiero

**Del Crédito Agrícola a las Finanzas Rurales:
En Búsqueda de un Nuevo Paradigma**

Robert C. Vogel¹

Introducción

Si esta conferencia hubiese tenido lugar hace 30 o incluso 20 años, es probable que el título hubiese sido “Crédito Agrícola” y no “Financiamiento Rural”. El mundo de las finanzas rurales ha recorrido un largo camino en estos años, no solo en lo que al nombre se refiere, pero también en cuanto a su enfoque. Abrigamos la esperanza de que estos cambios de comprensión incluyan a funcionarios de gobierno y agencias internacionales de desarrollo, así como los profesionales en finanzas rurales. Sin embargo, infortunadamente, existen muchos incentivos políticos y burocráticos que hacen que el antiguo enfoque resulte altamente atractivo, incluso en la actualidad. Es por ello que este documento comienza discutiendo las lecciones clave que, esperamos, se han aprendido al convertir el crédito agrícola en finanzas rurales, junto con lo que se ha aprendido de las microfinanzas.

El 2003 es un año importante en el sentido que marca el trigésimo aniversario de tres eventos importantes que han sido útiles, sino decisivos, en la transferencia del crédito agrícola a las finanzas rurales:

Revisión de la Primavera de 1973, del Crédito a los Pequeños Agricultores de USAID;

El libro de Ron McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*; y,

El libro de Ed Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*.

La *Revisión de Primavera* claramente mostró que las generalizadas fallas de los proyectos de crédito agrícola no se debieron a una mala implementación sino, más bien, a la incorrección del concepto básico que subsidió y tuvo como objetivo créditos que podían promover la producción agrícola e incrementar el bienestar de los pequeños agricultores en oposición a las fuerzas del mercado. Al mismo tiempo, los libros de McKinnon y Shaw cobran mayor importancia teórica para las finanzas al mostrar el rol esencial de estas en la asignación de recursos, mientras que el enfoque anterior se había centrado sido casi exclusivamente en la relación del dinero con la inflación.

¹ El autor es Director Ejecutivo de *International Management and Communication Corporation* (IMCC). El número de personas a quienes debo agradecer por haber contribuido al presente documento es virtualmente interminable, por lo que solo agradezco a Dale Adams, no solo por su colaboración a través de los años, sino especialmente por haber salido de su semijubilación para brindar sus comentarios al presente. Sin embargo, únicamente el autor es responsable de las opiniones expresadas o de cualquier error de hecho o analítico.

Por sus títulos, la mayoría de documentos que se presentarán en esta conferencia están principalmente dedicados a exponer productos financieros rurales innovadores a los profesionales. Esto es crucial para diseminar información sobre las mejores prácticas de finanzas rurales en otros países, de manera que puedan ser adaptadas a circunstancias nuevas y, por lo tanto, implementadas en forma más amplia. A pesar de estar consciente de la importancia clave de diseminar las innovaciones en los productos y servicios financieros rurales,² el presente documento enfoca más a habilitar el ambiente para las finanzas rurales y, por ende, podría parecer que está dirigido exclusivamente a funcionarios de gobierno y agencias internacionales de desarrollo, que a los profesionales. Sin embargo, los profesionales capaces conocen ya las brechas en la habilitación del ambiente para las finanzas rurales (o, tal vez con igual frecuencia, los elementos de un “ambiente inhabilitador”) y cómo evitarlas. Lo que espero que este documento ofrezca explícitamente a los profesionales es un enfoque más claro de las brechas clave para habilitar el ambiente para las finanzas rurales, con sugerencias, en su mayoría implícitas, sobre cómo la asesoría profesional puede ayudar a movilizar a los gobiernos y agencias internacionales de donantes para tapar tales brechas. De hecho, una de las principales lecciones obtenidas de las microfinanzas es que se desarrollaron casi exclusivamente en el sector informal no regulado y, por lo tanto, sortearon muchos de los principales impedimentos presentes en las políticas y ámbitos legales y reguladores que confrontan las instituciones en el sector financiero formal regulado.

En la siguiente sección, se revisa brevemente el enfoque tradicional del crédito agrícola y sus deficiencias. La subsiguiente sección se centra en los éxitos más recientes de las microfinanzas y sus potenciales lecciones para un nuevo enfoque sobre finanzas rurales. La última sección cubre una serie de puntos que el autor considera cruciales para cambiar ciertos paradigmas hacia un nuevo enfoque de las finanzas rurales que incluyen, pero no se limitan al, sector agrícola.

El Enfoque del Crédito Agrícola

El enfoque tradicional del crédito agrícola sobre qué son las finanzas rurales en la actualidad, fracasó por una serie de motivos, pero primordialmente porque reaccionó a los síntomas y no a las causas de la falta de servicios financieros en las áreas rurales, e inyectó soluciones que discrepaban con los incentivos del mercado. En lugar de tratar de comprender las causas, tal vez debido a que el trabajo analítico hubiese requerido tiempo para llevar a cabo y producir resultados cuya utilidad inmediata no podía preverse, los funcionarios gubernamentales, seguidos por las agencias internacionales de donantes, acortaron la brecha evidente brindando el servicio para el cual había más demanda: crédito agrícola asequible. Esta demanda perdura hasta el día de hoy (al igual que comprensiblemente para subsidios por parte de cualquiera que desea beneficiarse de este proceso político), de manera que los profesionales en finanzas rurales y aquellos que promueven una reforma financiera, no solo deberán estar atentos sino, por sobre todo, deberán ofrecer alternativas que funcionen en un plazo razonablemente corto (y no a largo plazo, cuando todos estemos ya muertos, como alguna vez observó Keynes).

Durante la década de 1970, se refinaron los argumentos teóricos y se recopilaron pruebas empíricas que mostraron el fracaso del enfoque tradicional del crédito agrícola sobre la provisión

² Más adelante, otra sección de este documento no solo está dedicada a la importancia de la información para las finanzas, incluyendo la diseminación de las mejores prácticas, sino también a destacar ciertos incentivos que pueden impedir una optimización económica durante el manejo de la información.

de servicios financieros rurales. Los subsidios a los créditos agrícolas a tasas de interés por debajo del mercado, implicaron una demanda excesiva que debía ser racionada, y los incentivos del mercado constituían en el racionamiento por medio de los costos de transacción, antes que por medio de la búsqueda de los beneficiarios a los cuales estaban dirigidos los subsidios.³ Los prestatarios podían intercambiar algunos de los costos de sus transacciones y aún encontrar demanda debido a las bajas tasas de interés, a pesar de que estaban dispuestos a incurrir en mayores costos de transacciones porque el costo total de este crédito aún era relativamente atractivo. Un punto clave, tanto a nivel teórico, como empírico, era que la mayoría de costos de transacción se fijan sin relación con el tamaño del préstamo, mientras que los costos sí varían en proporción con tal tamaño. En consecuencia, los prestatarios de cantidades menores, que recibían un subsidio al crédito relativamente menor, pero pagaban esencialmente los mismos costos, fueron los primeros en ser racionados al elevarse los costos de transacción. Los prestatarios de cantidades mayores a la final aún salían beneficiados debido a sus mayores subsidios a los intereses relacionados con sus costos de transacción y, por ende, continuaron solicitando estos créditos. En resumen, los incentivos económicos podrían explicar el fracaso del crédito subsidiado para llegar a los pequeños agricultores, sin tener que recurrir a la explicación política alternativa de que las conexiones personales de los prestatarios mayores determinaron la asignación de créditos subsidiados.

Se suponía que los créditos agrícolas accesibles debían promover la producción agrícola, pero tal fracaso igualmente puede ser explicado por los incentivos económicos. Lo que hace que el dinero y, por ende, el crédito en términos monetarios, sea tan atractivo es que es totalmente fungible y puede gastarse enseguida para lo que el tenedor pueda adquirir. Los receptores de los préstamos podían gastar la ganancia fungible en lo que los atrajera más, lo que no necesariamente incrementaba la producción agrícola, como lo habían planeado los funcionarios de gobierno y las agencias internacionales de donantes. Reconocer la importancia de las actividades múltiples (con frecuencia no agrícolas) de la típica familia granjera, es un aspecto clave del nuevo enfoque financiero rural. Desde esta perspectiva, es fácil comprender cómo los ingresos de los préstamos para incrementar la producción de arroz rápidamente terminaban gastándose en educación infantil o en una camioneta o en un taxi que sería utilizado por un miembro de la familia que vivía en la ciudad. Más aún, el que los créditos lleguen a la producción agrícola es algo extremadamente difícil de monitorear y controlar. Supongamos que un crédito para producción arrocera llega a unos granjeros que, si bien continúan produciendo arroz, no invierten ni un centavo más de lo que invertían en sus cultivos antes de recibir su préstamo (lo que técnicamente se conoce como sustitución) y, en su lugar, gastan el dinero adicional en algo más. Este es un hecho sumamente difícil de detectar y controlar sin monitorear en forma íntima todas las actividades de la familia. Si los granjeros que recibieron préstamos con el fin de invertirlo en producción de arroz, no produjeran nada (lo que, técnicamente, se conoce como desviación), sería, obviamente, más fácil de controlar porque es probable que las acciones de un inspector serán perjudiciales, tanto para los prestatarios, como para los prestamistas, lo cual crearía fuertes incentivos para el soborno y la confabulación.⁴

³ No habría ninguna brecha que llenar en el crédito agrícola, a menos que llegar a tales beneficiarios les hubiese resultado a los prestamistas costoso y arriesgado.

⁴ Además de los costos de más inspectores, que con frecuencia incluían inspectores para supervisar a los inspectores, los gobiernos y los donantes con frecuencia instituyeron otros mecanismos para contravenir la calidad de fungible, como la provisión de crédito bajo la forma de insumos (por ej., semillas y fertilizantes). Ello, no únicamente con la intención de elevar los costos a los prestamistas, y especialmente a los prestatarios que tal vez no encontraban que el paquete de semillas y fertilizantes les convenía, sino también involucraba la dudosa suposición de que los gobierno y los donantes saben más de agricultura

El reconocimiento, por parte de los defensores de la reforma a las finanzas rurales, de la importancia clave de la calidad de fungible del dinero y el crédito, llevó a poner énfasis en una serie de corolarios que han resultado importantes para el desarrollo de un nuevo enfoque de las finanzas rurales, entre los cuales están los siguientes:

Aunque las finanzas son más importantes para la asignación de recursos que el enfoque anterior en el dinero y la inflación reconocida, las finanzas solo pueden facilitar y no determinar la asignación de recursos;

Las familias granjeras, principalmente por motivos de diversificación para protegerse del riesgo, generalmente se dedican a una serie de actividades no agrícolas e, igualmente, podría ser que ni siquiera la economía rural en general sea principalmente agrícola;

Los precios de los insumos agrícolas y las políticas que los determinan (por ej: políticas que afectan las tasas de cambio), son los factores clave para determinar lo que se producirá; y, finalmente,

La infraestructura rural, como carreteras e incluso la disponibilidad de servicios sociales, tales como salud y educación, también afectan el retorno en la producción agrícola.

Además, el reconocimiento de la importancia de los costos de transacción condujo a una mayor apreciación del valor de las finanzas informales no reguladas y, en algunos individuos, reemplazó la imagen de los prestamistas monopólicos que explotaban a los granjeros ignorantes por una visión de que los prestatarios escogían las fuentes de crédito en forma racional, con base al costo total (esto es, tanto costos de intereses como, de transacciones (y no únicamente a las tasas de interés. Más aún, se consideró que las finanzas informales no solo incluían a los prestamistas, sino también a los comerciantes y procesadores agrícolas, asociaciones de ahorro y crédito rotativo (ROSCAs), entre otros. Más aún, la demanda de los servicios de ahorros implícita en el uso de las ROSCAs destacó la importancia de los servicios financieros más allá del crédito exclusivamente. Esta observación condujo al futuro reconocimiento de que los ahorros (servicios de depósito) habían sido dejados de lado en las finanzas rurales debido a los incentivos implícitos en el crédito agrícola subsidiado descuidaron la movilización de depósitos al grado que los mismos fondos provistos para créditos subsidiados estaban subsidiados.

Otra lección importante del enfoque tradicional del crédito agrícola fue que los costos de administración de los programas de crédito subsidiado generalmente eran muy altos, mientras que las tasas de reembolso generalmente eran muy bajas, lo que conducía a la quiebra y la necesidad de recapitalización de las instituciones involucradas que, con frecuencia, eran bancos estatales de desarrollo agrícola. Luego de estos hechos, las agencias internacionales de donantes comenzaron a retirar su financiamiento para programas de crédito agrícola tradicional y, sin la voluntad o posibilidad de los gobiernos de continuar apoyando, creció la presión para liquidar a los bancos de desarrollo agrícola e instituciones similares si no se los reformaba rápidamente. Al analizar las experiencias con los bancos estatales de desarrollo agrícola en una serie de países, vemos que, a pesar de que resulta muy difícil rehabilitar exitosamente esos bancos, su liquidación con frecuencia ha dejado una "brecha institucional" mayor en las áreas

que los mismos granjeros (cf., el rendimiento de la agricultura en la mayoría de economías centralmente planificadas).

rurales, ya que estos bancos habían alejado a sus competidores privados.⁵ Generalmente, las entidades privadas no subsidiadas no podían competir con las tasas de interés subsidiadas. Aún más importante, sin embargo, fue que los créditos subsidiados con frecuencia eran considerados como un favor político que no requerían de reembolsos, por lo que la “contaminación” del mercado con una cultura de no reembolso, para las instituciones privadas que buscaban la sustentabilidad, fue difícil de superar.

Microfinanzas: Algunas Lecciones se Aprendieron, Otras No

La declinación del apoyo por parte de los donantes internacionales para los proyectos tradicionales de crédito agrícola, se balanceó posteriormente con el cambio en el énfasis puesto en las microfinanzas, que se consideraron un mejor potencial para mitigar la pobreza. Los programas de microfinanzas exitosos fueron analizados en forma sistemática por primera vez a mediados de la década de 1990, en un estudio encargado por la USAID, cuya principal conclusión fue que las microfinanzas podrían ser rentables y, por ende, viables a largo plazo.⁶ La sustentabilidad, junto con el alcance a los pobres, por lo tanto, se convirtió en una meta realizable. Los hallazgos en el estudio de la USAID pusieron énfasis en cómo las lecciones de las finanzas informales habían sido incorporados por los pioneros exitosos de las microfinanzas, especialmente que las tasas de interés altas no eran una barrera para los prestatarios de pequeños montos a corto plazo, siempre y cuando los costos de transacción se mantuvieran bajos. A pesar de que el éxito de las microfinanzas han llevado a las agencias internacionales de donantes y a los gobiernos a reconsiderar las finanzas rurales,⁷ la mayoría de microfinanzas han tenido su base en centros urbanos, lo que condujo a algunos expertos agrícolas a argumentar que los relativamente largos períodos de germinación en la agricultura y los frecuentemente grandes requerimientos de financiamiento, en contraste con los vencimientos a corto plazo y montos generalmente pequeños de los microcréditos, hacen que el éxito de las microfinanzas sea bastante irrelevante para las finanzas rurales. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, gran parte de las actividades económicas en las áreas rurales no es la producción agrícola e, incluso familias granjeras que generalmente se han dedicado a una serie de actividades económicas que van más allá de la granja. A pesar de ello, también es importante reconocer que la mera reproducción de las microfinanzas urbanas, negociando con los vendedores del mercado en aldeas pequeñas, de ninguna manera constituye el enfoque adecuado a las finanzas rurales y, más bien, es probable que dirija los esfuerzos a reinstaurar varios aspectos del crédito agrícola tradicional bajo nuevas caretas.

Como se indicó en la introducción de este documento, una característica importante de las microfinanzas es que evolucionaron mucho en el sector informal no regulado, en parte porque sus clientes, microempresarios, también pertenecían al sector informal para escapar de los problemas de las regulaciones, especialmente los controles sobre las tasas de interés que eran tan frecuentes en la mayoría de países en desarrollo antes de la arremetida de las reformas al sector financiero. De hecho, aún hoy día, cuando una de las principales barreras al ingreso de

⁵ Dale W Adams, Juan Jose Marthans y Robert C. Vogel, “Approaches to Rehabilitating Insolvent Government-Owned Banks: Costs and Benefits of Liquidating an Agricultural Bank in Peru”, Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard, 1997.

⁶ Robert Peck Christen, Elisabeth Rhyne y Robert C. Vogel, “Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs”, USAID, agosto 1995.

⁷ Nota, por ejemplo, la Conferencia sobre Finanzas Rurales realizada en Washington en el 2003, auspiciada por USAID e implementada por WOCCU.

los grandes y altamente conocidos bancos comerciales a las microfinanzas, podría ser la amenaza de los ataques populistas sobre las altas tasas de interés, a pesar de la aceptabilidad que esas tasas de interés tienen en los prestatarios a pequeña escala, siempre y cuando los costos de transacción se mantengan bajos. Más aún, los controles a las tasas de interés no son los únicos costos involucrados en convertirse en formales y, por lo tanto, en ser regulados, y la mayoría de instituciones de microfinanzas han desarrollado técnicas de préstamos que no solo están basadas en el sistema legal formal para el cobro de préstamos, sino que más bien usan incentivos alternativos más efectivos para un reembolso a tiempo (por ej: la promesa de un acceso inmediato a otro préstamo mayor si el anterior se paga a tiempo).

Sin embargo, en el área de las microfinanzas no se han aprendido todas las lecciones de los problemas que hubieron en el enfoque del crédito agrícola. Este enfoque ha sido duramente criticado por su negligencia en la movilización de depósitos – y no solo negligencia sino mayores incentivos justamente en detrimento de la movilización de depósitos basado en el uso de financiamiento subsidiado para apoyar las tasas de interés subsidiado a los beneficiarios. Debido al hecho que las microfinanzas surgieron principalmente en el sector informal no regulado, la movilización de depósitos no era una alternativa para las típicas ONGs en microfinanzas. En lugar de ello, estas instituciones han dependido principalmente en el financiamiento de los donantes, en ocasiones con fondos para préstamos a tasas subsidiadas y con frecuencia con grandes programas de asistencia técnica para fortalecer a las ONGs en microfinanzas seleccionadas.⁸ No obstante, en la actualidad, algunas ONGs en microfinanzas parecen haber reconocido la necesidad de movilizar los depósitos a fin de incrementar el alcance y la posibilidad de su sustentabilidad, no solo a través de la captura de más fondos, sino también por medio de la provisión de importantes servicios adicionales a los microclientes. La consecuente necesidad de que las ONGs en microfinanzas se formalicen, reciban una licencia y estén reguladas a fin de dedicarse a movilizar depósitos, es parte de un debate más amplio sobre si se debe o no regular incluso a las instituciones de microfinanzas que piensan permanecer informales y no recibir depósitos.

La regulación prudente a todo tipo de institución de microfinanzas se ha convertido en una gran controversia, con una presión sustancial para regular a todas las instituciones, sin considerar si reciben o no depósitos del.⁹ A pesar de que según las mejores prácticas internacionales utilizadas por la mayoría de agencias de regulación y enunciadas por el “Bank for International Settlements”, BIS, en Basle, las instituciones que no reciben depósitos del público no deberían estar sujetas a una regulación asesora, muchos donantes y algunas de las mismas instituciones microfinanzas han estado buscando tal regulación. Estas agencias de donantes quieren que alguna otra entidad se encargue de monitorear y evaluar a las instituciones de microfinanzas que están apoyando, mientras algunas instituciones de microfinanzas desean tener una mayor credibilidad por medio de tal regulación. Por otro lado, la mayor parte de agencias de regulación reconocen que su principal responsabilidad es velar por la estabilidad del sistema financiero y, tal

⁸ Por supuesto, hay importantes instituciones microfinancieras que siempre han estado reguladas, como el BRI en Indonesia, cuyas Unidades Desas han alcanzado un punto en el que movilizan muchos más depósitos de lo que prestan, y brindan muchos más servicios a los depositantes que a los prestatarios. Sin embargo, muchas ONGs en microfinanzas que han pasado a ser reguladas, han tenido grandes dificultades con sus actividades de movilización de depósitos, incluso el BancoSol en Bolivia, que es considerado uno de los microprestamistas más exitosos de América Latina.

⁹ Para una visión más detallada de este debate, ver Robert C. Vogel, “Regulatory and Supervisory Trends in Micro-Banking: Examining Experiences in the Philippines and in Latin America”, Comunidad Económica Asia-Pacífico, julio 2002.

vez, proteger a los pequeños depositantes también, pero no incluye asumir tal responsabilidad con instituciones que no reciben depósitos del público. Más aún, las agencias de regulación no tienen los recursos suficientes como para su manejo adecuado, incluso con los bancos y otras instituciones que aceptan depósitos, especialmente durante épocas de crisis bancarias, sin que se vean cargadas con otras responsabilidades periféricas.

Además de la disputa sobre qué instituciones deben ser reguladas, también existe gran controversia sobre cómo debe implementarse tal regulación. Como acabo de mencionar, algunas de las más grandes y agresivas instituciones de microfinanzas que no reciben depósitos han querido expandir sus servicios y financiamiento ofreciendo servicios de depósitos, pero para ello se requiere algún tipo de licencia bancaria y, también, estar reguladas. Estas instituciones de microfinanzas y sus colaboradores con frecuencia se quejan de que los requerimientos de capital son demasiado altos y que las agencias reguladoras tradicionales no comprenden las microfinanzas, de manera que la supervisión tiende a ser demasiado dura, además de estar mal orientada. Algunas instituciones de microfinanzas y sus colaboradores incluso argumentan que el rol de las agencias de regulación debería ser promover las microfinanzas y no solo regularlas, pero el conflicto inherente entre la promoción y la regulación, generalmente se refleja en la mala supervisión y consiguiente crisis. Otra opción que con frecuencia se promociona es la supervisión especializada, pero esto con frecuencia significa una mala supervisión y podría conducir a una fragmentación, tanto en los sectores reguladores, como financieros. En los mercados financieros, las diferentes instituciones podrían ser separadas en segmentos sin competencia entre sí, mientras las agencias reguladoras perderían flexibilidad en las asignaciones personales, y el personal más ambicioso gravitaría alrededor de los bancos grandes y se alejarían de las instituciones pequeñas que generalmente tratan con microclientes.¹⁰

Sin embargo, existen algunos enfoques para resolver ambas controversias que parecen ser prometedores. En estos enfoques, que podrían ser de gran interés para algunos profesionales en finanzas rurales, así como para la industria de las microfinanzas, participan dos requerimientos clave:

La transparencia de las instituciones de microfinanzas que no reciben depósitos, en lugar de someterlas a una regulación y supervisión; y,

Un enfoque dedicado y minucioso en la implementación de la supervisión de riesgos en todo tipo de instituciones que sí acepten depósitos y requieren de regulación.

Al solicitar a las agencias reguladoras que supervisen a las instituciones de microfinanzas, que no reciben depósitos, las primeras generalmente se quejan sobre una situación caótica en las cuentas financieras de tales instituciones, sin mencionar el hecho de que rara vez realizan auditorías externas. Una solución necesaria a este problema es obligar a las instituciones de microfinanzas que no reciben depósitos a usar esencialmente el mismo cuadro de cuentas que se obliga a los bancos y demás instituciones reguladas, con lo que se establecería una base para normalizar los indicadores de rendimiento y auditorías externas e incluso las evaluaciones por parte de las agencias de clasificación.¹¹ Más aún, con estos pasos de hacia la transparencia,

¹⁰ Ibid.

¹¹ Para aplicaciones de este enfoque, ver: Felix Riera y Jorge Molina, "Guatemala: Reporte Sobre el Manual Contable", informe del IMCC para USAID bajo el proyecto AGIL, agosto del 2002; Felix Riera, "Honduras: Chart of Accounts Report (Phase I and Phase II)", informe del IMCC para USAID bajo el proyecto PEP, junio y diciembre del; Lee Arbuckle, Rescina Bhagwani, Gilberto Llanto y Maria Piedad

no hay necesidad de que participe la agencia reguladora, ya que las agencias donantes y otros potenciales financistas de las instituciones de microfinanzas tendrían lo que necesitan para hacer la evaluación y el monitoreo que, en primer lugar, pasará a ser su responsabilidad como inversionistas bien informados (en contraste con los depositantes a pequeña escala). Aquí, el elemento clave es que las agencias donantes otros potenciales financistas de las instituciones de microfinanzas deberán requerir tal transparencia por sí mismos, como un prerrequisito para el financiamiento.

Como indica su nombre, el enfoque de la supervisión de riesgos se centra en los riesgos, no solo identificando y monitoreando los riesgos que enfrentan las instituciones financieras individualmente y el sistema financiero en general, sino también analizando la capacidad de las instituciones reguladas de manejar tales riesgos. Según ha implementado la “Office of the Comptroller of the Currency”, la principal agencia reguladora de bancos en Estados Unidos y la creadora de la supervisión de riesgos, se elaboran perfiles de riesgo para cada institución regulada, con base a nueve elementos de riesgo. A continuación, la cantidad de recursos de regulación a ser dedicados a cada institución (por ej: la vigilancia desde afuera a inspecciones in situ) podrá ser optimizada, dependiendo del perfil de riesgo de la institución y de cualquier cambio en el mismo, especialmente los movimientos adversos relacionadas a instituciones similares. Enfocar los riesgos y la capacidad de manejarlos de modo uniforme, hace que la supervisión de riesgos sea altamente flexible a la vez que facilita la comunicación entre el personal de supervisión. En particular, tal uniformidad con flexibilidad libera a la supervisión de riesgos de los constreñimientos del enfoque tradicional en el que generalmente se revisan grandes cantidades de carpetas de préstamos para verificar que la documentación adecuada esté completa (por ej: declaraciones completas y garantías formales) que, con frecuencia, es un asunto altamente contencioso entre los reguladores y las instituciones de microfinanzas. En lugar de ello, la supervisión de riesgos puede centrarse en la suficiencia de las políticas y procedimientos, su implementación y los sistemas utilizados para el monitoreo y control, que se encuentran en el centro de la capacidad de las instituciones de microfinanzas de manejar el riesgo.¹² Sin embargo, debido a que la supervisión de riesgos actualmente está gobernada por las “normas de Basle”, virtualmente toda agencia reguladora de bancos insistirá en que está utilizando un enfoque basado en los riesgos, de manera que los profesionales en microfinanzas y en finanzas rurales que pudieran enfrentar controversias de regulación, deberán comprender por sí mismos los elementos clave de la supervisión de riesgos.

Las declaraciones, tal vez excesivas, de los beneficios de mitigación de la pobreza por parte de las microfinanzas, pueden haber puesto demasiada atención en llegar a clientes pobres, junto con los estudios de impactos para asegurar que estos clientes realmente estén beneficiándose de sus micropréstamos. Llegar con los préstamos a prestatarios pobres con actividades productivas es, por supuesto, el objetivo esencial de las microfinanzas. Sin embargo, si tal objetivo impone costos adicionales de transacción a los prestatarios y, especialmente a prestatarios más allá de lo que consideran necesario para la selección de clientes, esto

Geron, “A Review of the Regulatory Environment for Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines”, informe del IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, noviembre de 1998; y Lee Arbuckle, William Griffin y Eduardo Jimenez, “Recommendations for the Regulation of Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines”, informe del IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, febrero del 2000.

¹² Tom Fitzgerald and Robert C. Vogel. “Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies”, Instituto Internacional de Desarrollo de Harvard, CAER II Documento de Discusión No. 66, mayo del 2000.

necesariamente reducirá la envergadura, sino la profundidad, del alcance de las microfinanzas.¹³ Aún más problemática resultó la insistencia en la participación de las instituciones de microfinanzas sin recopilación de datos para los estudios de impacto. En lugar desconfiar en el reembolso de los préstamos como el principal indicador de que los prestatarios se han beneficiado, los donantes con frecuencia han insistido en varias medidas sobre el bienestar de los niños/as y familias, lo cual requiere recopilar mucha más información sobre los clientes de lo que es necesario para la selección de clientes y para la recuperación de préstamos. Al apoyar a instituciones de microfinanzas particulares los donantes, obviamente, tienen derecho a exigir tales requerimientos de parte de esas instituciones, pero también deberán reconocer que los incrementos en los costos de transacción que necesariamente resultan de tales requerimientos inevitablemente reducen el alcance.¹⁴ Debido a las controversias surgidas alrededor de la posibilidad de tener estimados significativos del impacto, sin incurrir en costos demasiado altos en la recopilación de datos, se advertirá a los donantes que deseen expandir el alcance que deberán absorber tales costos a través de otros medios (externos) de recopilación y análisis de datos para los estudios de impacto. Bajo el nuevo enfoque, igualmente, los profesionales en finanzas rurales también serán informados que no acepten el apoyo de donantes que involucre tales objetivos y estudios de impacto.

Antes de regresar a la discusión sobre los nuevos enfoques sobre las finanzas rurales, es justo mencionar que las microfinanzas comenzaron a implementarse con éxito durante un período con un clima macrofinanciero sustancialmente diferente que durante la época de auge del crédito agrícola. Por ejemplo, a pesar de las crisis ocasionales, durante la década de 1990 hubo un grado mucho mayor de estabilidad macrofinanciera que en la década de 1970, especialmente si se la mide por la tasa de inflación y su volatilidad. Además, hubo un significativo progreso en la liberalización del sector financiero, especialmente si se lo mide por la remoción de controles a las tasas de interés, así como los mejoramientos a los mecanismos de control monetario y sistemas de regulación. De hecho, la liberalización también se extendió a una dramática apertura del comercio internacional, que indudablemente benefició al sector agrícola en particular, aún si los subsidios en los países desarrollados continúan siendo un problema altamente contencioso.

Nuevos Enfoques a las Finanzas Rurales: Algunos Elementos Clave

Las Dimensiones de las Finanzas rurales

Es importante tener claras las dimensiones de las finanzas rurales en este documento. En primer lugar, los servicios financieros rurales no son simplemente un crédito agrícola o ni siquiera un crédito en términos generales. Como se enfatizó hace mucho tiempo,¹⁵ el acceso a facilidades de depósito seguras y convenientes, es igualmente importante que el acceso al crédito. Las finanzas rurales también pueden incluir otros servicios, como remesas, seguros, jubilaciones, etc., pero los servicios a ser enfatizados en esta discusión, son las facilidades de depósito y el acceso al crédito. Capturar depósitos y hacer préstamos es el corazón de la intermediación financiera. Sin embargo, debido a que los residentes rurales inevitablemente demandan los

¹³ 'Envergadura' se refiere al número de microclientes alcanzados, mientras que 'profundidad' se refiere a su nivel de pobreza (generalmente medido de acuerdo a cuán bajos son sus ingresos).

¹⁴ Para una discusión más extensa sobre los estudios de impacto, ver Robert C. Vogel, "Measuring the Role of Financial Institutions in Poverty Reduction", Asian Development Bank, marzo del 2002.

¹⁵ Robert C. Vogel, "Savings Mobilization: The Forgotten Half of Rural Finances", en Undermining Rural Development with Cheap Credit, Westview Press, 1984.

demás servicios financieros arriba mencionados, la pregunta que se plantea a los profesionales en finanzas rurales presentes en esta conferencia es: ¿Hasta dónde pueden llegar los proveedores de servicios de finanzas rurales en brindar estos y otros productos y servicios? A pesar de que las asociaciones de crédito rural alrededor del mundo han tenido éxito en brindar seguro de vida y discapacidad relacionado con préstamos y depósitos, ¿pueden igualmente ofrecer seguro de salud o de accidentes? Más aún, incluso en el caso de seguros de vida que cubren préstamos y depósitos, las asociaciones de crédito rural actúan como agentes y no como aseguradores, ya que no tienen, ni la experiencia ni la diversificación para aceptar tales riesgos. En el caso de las jubilaciones, estas pueden ser manejadas enseguida como otros productos contractuales de ahorros, siempre y cuando sean definidos como el tipo de contribución y no como una variedad definida de beneficio. Las remesas internacionales que usan los principales canales disponibles tienen honorarios altos, pero para competir con ellos se requieren volúmenes más allá del alcance de la mayoría de proveedores de servicios financieros rurales, a menos que establezcan consorcios. Por supuesto, tales opiniones pueden ser rebatidas, especialmente dada la tendencia existente entre los principales bancos de los países desarrollados de ofrecer la mayor gama de servicios posibles a fin de recibir honorarios y retener clientes.

Como ya se enfatizó, las finanzas rurales deberán incluir servicios financieros para la agricultura, pero no deberán limitarse a la agricultura. Profundos estudios de campo han demostrado claramente que la agricultura no es la única actividad económica que existe en las áreas rurales y con frecuencia ni siquiera constituye la actividad principal. Más aún, los datos de casi todos los países muestran que el porcentaje de la población rural es mucho mayor que la agricultura, como un porcentaje del PNB e, igualmente, mayor que el porcentaje de mano de obra dedicada a la agricultura. A pesar de que estos patrones podrían deberse en parte a la baja productividad de la agricultura, también ayudan a constatar la importancia de actividades no agrícolas en las áreas rurales. Otro problema mayor a ser anotado es dónde termina lo urbano y dónde inicia lo rural. En algunos países, la ciudad capital es la única área urbana, mientras que en otros podrían haber ciudades secundarias que también son consideradas urbanas. A pesar de que no existe una respuesta única e incluso podrían haber diferencias importantes de definición entre países, la discusión en ciertas instancias específicas debe ser clara respecto a qué exactamente se considera rural para que los análisis y las recomendaciones tengan el mejor significado posible.

Aprendiendo de las Finanzas Informales

Como anotamos anteriormente, la comprensión de las finanzas informales ha jugado un rol primordial en el desarrollo de las microfinanzas. Igualmente, los acuerdos financieros informales también han tenido un papel principal en las áreas rurales para la provisión de servicios financieros no cubiertos por el sector formal. Sin embargo, con frecuencia se minimiza la importancia de las finanzas informales, tal vez, porque, al ser informales, casi no ha sido documentada o porque están parcialmente compuestas de prestamistas impopulares y usualmente las ROSCAs son consideradas medios ilegales de tahúres o esquemas Ponzi.¹⁶ No obstante, los acuerdos financieros informales nos brindan, por lo menos, dos tipos importantes de lecciones:

La existencia de acuerdos informales constituye una prueba de la demanda de los productos y servicios financieros provistos; y,

¹⁶ A pesar de que la mayoría de bancos centrales niegan la existencia de las ROSCAs en sus países, estas se han detectado incluso en el FMI, en Washington.

Estos mismos acuerdos podrían ser incorporados más tarde en el sistema financiero formal.

Entre las lecciones específicas que se pueden aprender de las finanzas informales, están las siguientes:

Que, como quedó establecido, los préstamos a altas tasas de interés por parte de prestamistas pueden ser aceptables si los costos de transacción se mantienen bajos, con lo cual se enfatiza la importancia de analizar los costos de transacción en el proceso de desarrollar nuevos productos y servicios financieros;

Que las ROSCAs confirman la demanda de servicios de depósito e indican por qué tales servicios merecen tanta atención que el acceso al crédito; y,

Que los procesadores agrícolas, proveedores de insumos y agentes de mercadeo con frecuencia tienen un papel principal en la provisión de crédito a los productores agrícolas y en ocasiones podrían tener el potencial como para ser vinculados al sistema formal.

Los canales de crédito en los que participan los procesadores agrícolas, proveedores de insumos y agentes de mercadeo merecen atención especial, aún cuando con frecuencia se los detracta como monopolistas porque, de todas maneras, pueden constituir las fuentes dominantes y preferidas de financiamiento para los productores agrícolas, aun en países desarrollados como Estados Unidos.¹⁷ En relaciones de crédito en las que participen los canales de mercadeo, está claro cuán bajos pueden ser los costos de transacción, debido a que las partes ya están en contacto la una con la otra y, más específicamente, el prestamista, en su papel de comprador de (o vendedor al) productor agrícola, ya habrá obtenido información clave sobre los flujos de caja del prestatario. Además, los esfuerzos para incrementar el acceso de los mismos procesadores agrícolas, agentes de mercadeo y proveedores de insumos a las fuentes formales de crédito, puede permitir el ingreso de más competidores a estos mercados y, por lo tanto, ayudar a romper cualquier posición monopólica que pudiera existir y ser utilizada para explotar a los pequeños agricultores.

Tratando con los Remanentes del Enfoque del Crédito Agrícola

Un elemento importante al implementar el nuevo enfoque de finanzas rurales, es buscar cualquier remanente de los programas de crédito conducidos en forma tradicional que se centren en la provisión de crédito subsidiado para la agricultura, especialmente pequeños agricultores, por medio de bancos de desarrollo agrícola y otras instituciones financieras estatales. Esto es importante, no solo porque el enfoque tradicional del crédito agrícola no ha logrado generar los resultados esperados, sino también porque esos programas pueden afectar directamente a los profesionales en finanzas rurales, impidiendo el ingreso de entidades sostenibles del sector privado a las finanzas rurales. En parte, esto se debe a las dificultades que las entidades no subsidiadas del sector privado pudieran tener en competir con las tasas de interés subsidiadas que ofrecen los programas tradicionales. Pero aún dañino en la mayoría de casos, es la "contaminación del mercado" que surge de una mala recuperación de préstamos en los programas tradicionales. Debido al proceso político que se genera al asignar créditos

¹⁷ Algunas estimaciones sugieren que en Estados Unidos, este tipo de crédito puede llegar a ser hasta 50 por ciento del crédito a los productores agrícolas.

subsidiados, los prestatarios con frecuencia llegan a pensar que tienen derecho, no solo a recibir tales préstamos, sino también a no reembolsarlos. Tal vez los profesionales en finanzas rurales deban apoyar a los defensores de las reformas ayudándoles a identificar esos programas, analizar sus impactos y, con ello, preparar el camino para la implementación de tales reformas, las que también podrían incluir la identificación de los esfuerzos de apoyo que pudieran requerirse después. La preparación del trabajo de apoyo, como la identificación de grupos que potencialmente puedan apoyar las reformas de manera que puedan ser provistos más adelante con materiales analíticos que ayuden a superar los intereses establecidos, puede convertirse en algo especialmente importante en las economías en las que no abunde la experiencia en finanzas rurales ni la comprensión general de los mercados financieros.

Acercarse a los Bancos Agrícolas Estatales Insolventes

Eliminar los bancos estatales de desarrollo agrícola parecería una parte importante del proceso de reforma, pero esto no deberá realizarse sin antes echar una detallada mirada a la existencia de las instituciones alternativas que puedan proveer servicios financieros en las áreas rurales. Al mirar algunos casos específicos de América Latina y el Caribe, tal vez la liquidación del banco estatal agrícola del Perú puede haber resultado mucho más costosa que lo que pareció en un inicio.¹⁸ Sin discutir el impacto fiscal, esto es, si los costos de la liquidación fueron menores o mayores que asumir las pérdidas, está claro que muchas áreas rurales en el Perú se quedaron sin proveedores de servicios financieros formales porque el banco estatal ocupó con éxito muchas de las tierras rurales. Más aún, el clamor de un crédito agrícola barato nunca desapareció y el gobierno continuó apoyando políticas en respuesta a tales demandas (por ej: creando las “cajas rurales”) y, finalmente, se aprobó una ley para crear un nuevo banco estatal rural. En Nicaragua, por otro lado, el gobierno tuvo gran cuidado de vender las sucursales de su banco agrícola liquidado a los bancos privados, incluso ofreciendo subsidios por anticipado por asumir las sucursales en aldeas que no tenían otras oficinas bancarias. En Guatemala, el banco estatal de desarrollo agrícola fue privatizado y se ha tornado rentable mientras continuaba expandiendo su red de sucursales rurales mucho más allá de cualquier otro banco privado. En Honduras y en Trinidad y Tobago, los bancos estatales de desarrollo agrícola se han empequeñecido al punto de que se han convertido en jugadores marginales del sector financiero, incluso en las áreas rurales; aquí la principal pregunta es qué hay en el ambiente político que impide su liquidación.¹⁹

Encontrando Barreras Reguladoras a las Finanzas Rurales

La infraestructura institucional para las finanzas rurales es particularmente importante debido al elemento enfatizado en varios momentos: la importancia de los costos de transacción. En las áreas rurales, los tiempos de viaje y los gastos relacionados con los viajes son potenciales componentes primordiales de los costos de transacción, especialmente si los prestatarios han de

¹⁸ Dale W Adams, Juan Jose Marthans y Robert C. Vogel, “Approaches to Rehabilitating Insolvent Government-Owned Banks: Costs and Benefits of Liquidating an Agricultural Bank in Peru”, Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, 1997.

¹⁹ Parecería que el Banco Nacional de Fomento del Ecuador se encuentra en la misma categoría, según un estudio realizado en 1998 para el Banco Interamericano de Desarrollo. Ver Dale Adams, Phil Fritz, Dennis Sheets y German Tabares, “Banco Nacional de Fomento: Diagnóstico Integral y Posibles Políticas para el Futuro”, informe de IMCC para el Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 1998. Ver también Dale W Adams y Robert C. Vogel, “Options for the Agricultural Development Bank and Finanzas rurales in Trinidad y Tobago”, informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, febrero del 2000.

viajar largas distancias desde sus aldeas o pueblos para buscar una sucursal bancaria lo cual frecuentemente sucede en terrenos difíciles. Más aún, la importancia del acceso a los servicios de depósito sugiere que los prestamistas no regulados, por sí solos, (aun si fuesen ONG's de microfinanzas altamente eficientes y bien intencionadas en estas áreas aisladas) no pueden acortar la brecha porque no están autorizados a recibir depósitos del público. De hecho, un estudio reciente del ambiente de regulación de las microfinanzas en Bolivia, halló que en las áreas rurales, las ONGs no reguladas predominan mayoritariamente sobre FFPs regulados.²⁰ De manera más general, el fracaso de los bancos privados en poblar las zonas rurales después de que se liquida un banco estatal de desarrollo agrícola, sugiere que las barreras reguladoras podrían estar relacionadas con ello. Debido a que el potencial volumen de negocios en una aldea o pueblo pequeño podría ser bastante limitado, una sucursal bancaria en esa aldea o pueblo debe tener costos de operación bajos para ser rentable. Sin embargo, muchos países han creado costosas barreras reguladoras para abrir sucursales bancarias pequeñas en áreas rurales, aunque en forma inadvertida, por medio de requerimientos de onerosos sistemas de seguridad, horas estándar de operación y la provisión de datos contables a la matriz, ya sea en línea o en forma diaria. Tales requerimientos, entre otros, pueden hacer que el establecimiento de pequeñas sucursales bancarias sea prohibitivo. Los profesionales en finanzas rurales podrán ser especialmente útiles en descubrir barreras reguladoras que podrían estar inhibiendo las finanzas rurales en modos sutiles – regulaciones que, además, podrían no ser las más formas más efectivas y eficientes de controlar los riesgos que enfrentan las instituciones financieras.²¹

Tratando con Algunos Riesgos Especiales en las Finanzas Rurales

Los riesgos son materia de gran preocupación en las finanzas rurales, con un enfoque tradicional en la pérdida de cultivos y la volatilidad de precios en la agricultura. Para mejorar estos potenciales impactos negativos, con frecuencia se ha propuesto un seguro de todo riesgo para cultivos, especialmente como parte del enfoque tradicional del crédito agrícola. Sin embargo, en los lugares en donde se ha implementado tal seguro para cultivos, los costos en general han sido extremadamente altos, parcialmente debido a las dificultades de administrar grandes cantidades de pequeños contratos esparcidos en amplias áreas pero, con más frecuencia, debido a problemas de una selección adversa y riesgo moral. Los programas de garantías para préstamos también han sido una parte frecuente del enfoque tradicional del crédito agrícola con respecto al riesgo y, a pesar de las evaluaciones costo/beneficio altamente negativas, continúan siendo apoyadas por muchas agencias internacionales de donantes.²² Los programas tradicionales de indulgencia en los préstamos, a pesar de que con frecuencia son políticamente atractivos para los gobiernos, tienen efectos negativos aún mayores ya que introducen expectativas de “contaminar el mercado” de tales futuros dividendos de impuestos diferidos que son altamente efectivos para mantener fuera de las finanzas rurales a los proveedores de servicios financieros que buscan la sustentabilidad.

²⁰ Arelis Gómez, Germán Tabares y Robert C. Vogel, “Microfinance, Bank Regulation and Supervision: The Bolivian Case Study”, informe de IMCC para USAID bajo el proyecto Mejores Prácticas de Microfinanzas, agosto del 2000.

²¹ Es probable que el enfoque de la supervisión con base a riesgos enfatizado más arriba, deje las decisiones sobre las características de las sucursales a la administración y se centre en si la administración pudo manejar los riesgos respectivos.

²² Robert C. Vogel y Dale W Adams, “Costs and Benefits of Loan Guarantee Programs”, y Michael Gudger, “Sustainability of Credit Guarantee Systems”, The Financier: Analyses of Capital and Money Market Transactions, febrero/mayo de 1997.

Por otro lado, algunos esfuerzos recientes por parte de los donantes de manejar el riesgo en las áreas rurales, han intentado evadir los problemas de los riesgos administrativos y morales de los seguros tradicionales contra todo riesgo para cultivos dirigidos a granjeros individuales, al apoyar el desarrollo de seguros con base en las condiciones del clima, pero los requerimientos de datos para las estimaciones actuariales necesarios para establecer los precios adecuados de tales seguros pueden llegar a ser intimidantes, especialmente en casos de microclimas variables. Otro enfoque más estrechamente basado en el mercado, ha sido que los donantes trabajen directamente en arreglos sobre el manejo de riesgos que incluyan la divulgación de los riesgos a los procesadores y a otros intermediarios del mercado, al igual que a los productores.

Identificando y Manejando el Riesgo Clave: Local Áreas Locales No Diversificadas

Los anteriores enfoques del manejo de riesgo, sin embargo, podrían desatender en gran medida lo que puede constituir el elemento de riesgo más crítico en las finanzas rurales – la naturaleza extremadamente no diversificada de la mayoría de economías rurales. Al dejar de lado esta característica clave de la mayoría de sectores rurales, los anteriores enfoques podrían fracasar en la intención de mejorar el principal riesgo que enfrentan los proveedores de servicios financieros en estas áreas (por ej: en un área ampliamente dedicada a la producción arroceras, un prestamista local no podrá evitar tales riesgos al dejar de dar préstamos a los productores de arroz). Para que las instituciones financieras locales puedan sobrevivir a largo plazo en las áreas rurales, deberán existir mecanismos de refinanciamiento que permitan a las instituciones financieras con una cobertura geográfica limitada manejar las inevitables colisiones locales. Sin embargo, para que esos mecanismos de refinanciamiento puedan percibir el apoyo gubernamental o de los donantes, deberán estar basados en el mercado y demostrar una capacidad de seleccionar el apoyo solo para aquellas instituciones que temporalmente necesiten liquidez, pero que tengan conocimientos especializados de las condiciones locales que proporcione la ventaja competitiva necesaria para una sustentabilidad a largo plazo. Estos proveedores locales de servicios financieros podrán tener una ventaja permanente sobre las sucursales rurales de instituciones financieras ampliamente diversificadas a nivel geográfico, en caso de que estas instituciones mayores no pudieran elaborar sistemas adecuados de información para monitorear y controlar a fin de delegar responsabilidades efectivas a los gerentes locales. Sin embargo, esta descentralización es posible, como lo ha demostrado el BRI en Indonesia.

Usando Garantías para Superar el Riesgo

Otro enfoque que muchos prestamistas usan frente al manejo de riesgos, es confiar plenamente en las garantías; incluso, algunos prestamistas tradicionales ponen especial atención a las garantías en detrimento del flujo de caja y la naturaleza de los potenciales prestatarios. Sin embargo, establecer hipotecas sobre la tierra, incluso en donde títulos disponibles lo hacen posible, con frecuencia puede significar altos costos de transacción, tanto para el prestatario, como para el prestamista. Más aún, los costos de ejecución de las hipotecas sobre tierras en áreas rurales no solo podrían implicar largas demoras en los procesos legales y la incertidumbre sobre los resultados sino, incluso después de la adjudicación, la incapacidad de los prestatarios de tomar posesión de las granjas en áreas rurales tradicionales, vender o incluso

administrarlas.²³ Por lo tanto, resulta comprensible por qué los prestamistas podrían insistir en garantías de bienes raíces urbanos en lugar de una granja, incluso para garantías agrícolas.

Esta actitud hacia la tierra en muchas sociedades rurales, ha motivados los esfuerzos para mejorar el funcionamiento de tipos alternativos de garantía, tales como hipotecas sobre bienes muebles, incluyendo el uso de recibos de almacenaje. Sin embargo, a pesar de que estudios profundos realizados en una serie de países latinoamericanos y otros en el mundo apuntan con precisión los cambios exactos que se requiere hacer en leyes y regulaciones, además de mejoramientos en la infraestructura (por ej: registros), pocos han sido los progresos en su implementación. Lo que podría requerirse es la participación de los profesionales en finanzas rurales para apoyar tal progreso, al igual que de los principales beneficiarios de tales mejoramientos, a fin de superar intereses consignados bien atrincherados. Además de formas de garantías no tradicionales ampliamente usadas en las microfinanzas que tienden a no depender en la infraestructura legal, otros mejoramientos en la infraestructura legal que podrían facilitar recursos de préstamos, por ejemplo, merecen el apoyo de los profesionales en finanzas rurales. Sin embargo, para términos grandes a (*largo*) plazo como aquellos dirigidos al desarrollo agrícola, el uso tradicional de tierras como garantía podría ser la mejor opción y, por lo tanto, podrían necesitar el apoyo de los profesionales en finanzas rurales.

Expandir la Disponibilidad de Información para un Manejo Mejorado de Riesgos

Como se ha enfatizado en varios puntos del presente documento, la información juega un rol clave en facilitar el acceso a los servicios financieros en las áreas rurales. Aun con mejoramientos al sistema legal y regulador para facilitar el uso de garantías, siempre será difícil evadir costos de transacción más altos que probablemente estarán asociados con el uso de garantías formales. Más aún, las microfinanzas han funcionado bien con relativamente poca confianza en las garantías formales y mayoritariamente en información sobre el flujo de kha y la naturaleza de los potenciales prestatarios. Sin embargo, la adquisición de información tiene su costo, ya que el funcionario de microfinanzas encargado del préstamo deberá visitar al microempresario para elaborar estimaciones de flujo de caja por lo menos rudimentarios y lo que el ambiente de trabajo/casa revela sobre la naturaleza del potencial prestatario. Entonces, para mantener estos costos de información dentro de los límites, el funcionario encargado del préstamo podría recomendar un préstamo pequeño con vencimiento a corto plazo, como la forma más económica de obtener más información sobre el prestatario (esto es, en caso de reembolso oportuno).

Tres mejoramientos en la información podrían ser especialmente importantes para expandir el acceso a servicios financieros en general y en las áreas rurales en particular:

En primer lugar, como ya se discutió, la elaboración de información transparente sobre las instituciones de finanzas rurales que no reciben depósitos del público, podría evadir una controversia mayor basada en la presión impuesta a tales instituciones para que se sometan a una reglamentación prudencial y supervisión formal. Implementar un cuadro estándar de cuentas y desarrollar indicadores de rendimiento, podría satisfacer las demandas de las agencias de donantes y a la vez facilitar el acceso de instituciones no reguladas que reciben depósitos a un financiamiento comercial de prestamistas e inversionistas privados. Lo que se requiere es un esfuerzo concertado general por parte

²³ Incluso en Estados Unidos, en épocas tan recientes como la década de 1980, durante tiempos difíciles para la agricultura, los granjeros se reunieron para impedir el remate efectivo de tierras tomadas por los prestamistas.

de los donantes y financistas privados para requerir tal transparencia y, posiblemente, apoyarla como parte de la asistencia en la implementación de sistemas de información para un manejo mejorado.

En segundo lugar, los préstamos a los consumidores se han beneficiado mucho cuando las oficinas de crédito suministran información sobre las obligaciones vigentes e historiales de reembolso de los potenciales prestatarios. Esto se ha diseminado a las microfinanzas y a las finanzas rurales, pero su progreso ha sido lento debido a retos especialmente difíciles en la provisión de una cobertura adecuada. Debido a los incentivos inherentes a la participación de información, un determinado prestamista no participará a menos que también participe la mayoría de otros prestamistas, de manera que generalmente se necesita el carácter de obligatorio, por lo menos si se desea acelerar el progreso.²⁴ En muchos países, las agencias reguladoras obligan a los prestamistas a suministrar información sobre los préstamos individuales para fines de supervisión pero, en algunos casos, esto se limita a préstamos más grandes y, en otros, existen límites legales sobre sacar esa información fuera de la agencia de regulación. Un ejemplo cercano de un país que ha superado estos obstáculos, es el Perú, ya que todos los prestamistas sujetos a regulación requieren información para todo tipo de préstamo y la comparten con las oficinas privadas de crédito autorizadas. Sin embargo, una cobertura obligatoria no puede ser extendida a los prestamistas informales no regulados ni a otros tipos de acreedores, como comerciantes y servicios públicos, de manera que la oficina de información de créditos podría resultar gravemente incompleta, especialmente en lo que se refiere a áreas rurales y microprestamistas. La más grande y más agresiva oficina de crédito logró superar este problema en Lima, parcialmente a través de reciprocidad de requerimientos (esto es, para obtener información de la oficina de crédito, es necesario ser miembro y proveer información a tal oficina o pagar un precio mucho mayor para tener acceso a la información).²⁵ Sin embargo, esto no ha tenido éxito fuera de Lima, aparentemente debido a la falta de economías de escala y la mayor proporción de prestamistas informales no regulados.

Finalmente, uno de los objetivos principales de esta conferencia es difundir información sobre las innovaciones en productos y servicios para finanzas rurales, de manera que puedan ser implementados de manera más amplia. Más aún, es importante que los profesionales en finanzas rurales de otros países e incluso de otros continentes hayan sido incorporados a esta conferencia, tanto por el hecho de expandir el alcance, como porque los profesionales en finanzas rurales en un país determinado podrían ocasionalmente ser renuentes a compartir información sobre innovaciones a sus potenciales competidores.²⁶ Esto plantea otra pregunta para los profesionales presentes en esta conferencia: ¿Es posible encontrar mecanismos basados en el mercado que puedan diseminar información sobre innovaciones en finanzas rurales de una manera más efectiva? 2870741

²⁴ Un área rural en Guatemala, cerca del lago Atitlán es una excepción en la que los prestamistas informales colaboraron exitosamente para formar una oficina voluntaria de crédito con amplia cobertura.

²⁵ Generalmente, casi no hay problemas en conseguir las "listas negativas" (información sobre prestatarios incobrables) de parte de los prestatarios, pero con frecuencia se niegan a brindar información sobre los prestatarios cumplidos debido al temor de que esa información caiga en manos de sus competidores, a menos que la oficina de crédito tenga alta credibilidad.

²⁶ Una institución líder en microfinanzas en Centroamérica ofrece programas de asistencia técnica y en capacitación a instituciones de microfinanzas en otros países centroamericanos, pero no en el suyo propio.

Expandir la Gama de Productos y Servicios Financieros a la Agricultura

Sin retornar al enfoque tradicional del crédito agrícola, es importante reconocer que podrían requerirse esfuerzos especiales para proveer ciertos productos y servicios financieros por los que existe particular demanda entre los agricultores. A pesar de que las lecciones de las microfinanzas pueden ayudar a extender la disponibilidad de servicios financieros a muchos segmentos del sector rural, no siempre es un asunto de simple réplica. Como ya mencionamos, con frecuencia los préstamos mayores con vencimientos a mayores plazos de lo que suelen ser en las microfinanzas, son importantes para el desarrollo de las granjas. El objetivo de este documento no es explorar cómo ofrecer mejor tales productos y servicios, lo que es mucho más apropiado dentro de la esfera de muchos profesionales expertos en finanzas rurales presentes en esta conferencia. Sin embargo, existen dos puntos relacionados que podrían ser importantes de enfatizar antes de concluir:

Por mucho tiempo, los servicios de depósitos han sido descuidados, si no olvidados, especialmente en las áreas rurales; y esta brecha no puede acortarse sin la presencia de instituciones reguladas. Esto implica la necesidad de atención especial a las sutiles barreras reguladoras que pueden hacer que el establecimiento de pequeñas sucursales en las áreas rurales sea prohibitivo. Más aún, debido a las dificultades que las ONGs en microfinanzas enfrentan con frecuencia al transformarse en instituciones financieras reguladas y, luego, en tener éxito en la movilización de depósitos, podría ser importante no eliminar la infraestructura existente (por ej: sucursales de bancos agrícolas estatales), sin primero analizar todas las opciones.

El segundo punto, de hecho, es un corolario del primero: es probable que al atender la demanda de una gama diversificada de productos y servicios financieros en áreas rurales, se requiera una diversidad institucional en esas áreas rurales (por ej: bancos comerciales, bancos rurales locales, cooperativas de crédito, proveedores de microfinanzas sin fines de lucro, etc.), incluyendo una variedad de acuerdos informales, como las ROSCAs y los servicios financieros que mejor provean los procesadores agrícolas, proveedores de insumos y agentes de mercadeo. Un objetivo principal de los gobiernos y donantes, por lo tanto, debería ser motivar todo tipo de instituciones financieras y acuerdos para competir a nivel del “campo de juego” en varios medios comerciales que existen en las áreas rurales. Igualmente, como parte de la filosofía de mercado implícita en la transferencia del crédito agrícola a las finanzas rurales, los donantes podrían diseñar mecanismos de asistencia técnica que permitan a las instituciones que provean servicios financieros rurales acceder a la asistencia técnica en términos de mercado, en donde la competencia determine los resultados, más que tratar de basarse en “escoger ganadores” entre una variedad de instituciones e innovaciones que claman por apoyo.

Referencias

Dale W Adams y Robert C. Vogel, "Rural Financial Markets in Low Income Countries: Recent Controversies and Lessons," World Development, abril 1986.

Dale W Adams y Robert C. Vogel, "Old and New Paradigms in Development Finance: Should Directed Credit Be Resurrected?" USAID, septiembre 1996.

Dale W Adams, Juan José Marthans y Robert C. Vogel, "Approaches to Rehabilitating Insolvent Government-Owned Banks: Costs and Benefits of Liquidating an Agricultural Bank in Peru", Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, 1997.

Dale Adams, Phil Fritz, Dennis Sheets y Germán Tabares, "Banco Nacional de Fomento: Diagnóstico Integral y Posibles Políticas para el Futuro", informe de IMCC para el Banco Interamericano de Desarrollo, abril 1998.

Dale W Adams y Robert C. Vogel, "Options for the Agricultural Development Bank and Finanzas rurales in Trinidad and Tobago", informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, febrero 2000.

Lee Arbuckle, Rescina Bhagwani, Gilberto Llanto y María Piedad Gerón, "A Review of the Regulatory Environment for Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, noviembre 1998.

Lee Arbuckle, William Griffin y Eduardo Jiménez, "Recommendations for the Regulation of Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, febrero 2000.

Robert Buckley y Robert C. Vogel The World Bank and Microenterprise Finance: From Concept to Practice, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, noviembre 1999.

Robert Peck Christen, Elisabeth Rhyne y Robert C. Vogel, "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs", USAID, agosto 1995.

Tom Fitzgerald y Robert C. Vogel. "Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies", Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, CAER II, Documento de Discusión No. 66, mayo 2000.

Arelis Gomez, Germán Tabarés y Robert C. Vogel, "Microfinance, Bank Regulation and Supervision: The Bolivian Case Study", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto Las Mejores Prácticas en Microfinanzas, agosto 2000.

Michael Gudger, "Sustainability of Credit Guarantee Systems", The Financier: Analyses of Capital and Money Market Transactions, febrero/mayo 1997.

Ronald I. McKinnon, Money and Capital in Economic Development, 1973

Félix Riera y Jorge Molina, "Guatemala: Reporte Sobre el Manual Contable", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto AGIL, agosto 2002

Félix Riera, "Honduras: Chart of Accounts Report (Phase I and Phase II)", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto PEP, junio y diciembre 2002.

Edward S. Shaw, Financial Deepening in Economic Development, 1973

Robert C. Vogel, "Savings Mobilization: The Forgotten Half of Finanzas rurales", in Undermining Rural Development with Cheap Credit, Westview Press, 1984.

Robert C. Vogel, "Other People's Money: Regulatory Issues Facing Microenterprise Finance Programs", Capítulo 12, Part III, Strategic Issues in Microfinance, Ashgate, 1998.

Robert C. Vogel, "Measuring the Role of Instituciones financieras in Poverty Reduction", Banco de Desarrollo Agrícola, marzo 2002.

Robert C. Vogel, "Regulatory and Supervisory Trends in Micro-Banking: Examining Experiences in the Philippines and in Latin America", Comunidad Económica Asia-Pacífico, julio 2002.

Robert C. Vogel y Dale W Adams, "Costs and Benefits of Loan Guarantee Programs", The Financier: Analyses of Capital and Money Market Transactions, febrero/mayo 1997.

USAID, Spring Review of Small Farmer Credit; 1973