

MERCADOS FINANCIEROS RURALES EN CENTROAMERICA

Fernando Soto Baquero¹

I. INTRODUCCION

La economía rural en los países de Centroamerica ha tenido dificultades en ajustarse a las reformas de política implementadas desde inicio de los 90's. Como resultado de la liberalización financiera y comercial, las pequeñas y medianas empresas rurales enfrentan exigencias ya sea de cambiar su combinación de actividades productivas, adoptar innovaciones tecnológicas o ajustar sus escalas de producción, todo lo cual, debido a sus limitadas fuentes internas de recursos, debiera resultar en una mayor demanda de crédito. En consecuencia, del acceso de estos empresarios a servicios financieros rurales dependen decisiones que eviten la “trampa de la pobreza”², estimulados a tomar mayores riesgos en actividades de mayor rentabilidad e ingresos. Es por esas razones que el desempeño de los mercados financieros rurales es fundamental para favorecer el crecimiento agrícola, mejorar la distribución de los ingresos y enfrentar la pobreza rural.

En un período en el que el abordaje tradicional del crédito agrícola está en crisis y bajo fuerte cuestionamiento debido al gran número de fracasos que muestran sus intervenciones (banca estatal de desarrollo en quiebra; poca evidencia de relación entre crédito dirigido y cambio tecnológico; muy bajo acceso al crédito; la erosión de la cultura crediticia, etc.), ésta nota tiene como propósito contribuir a abordar el tema desde una perspectiva de comprensión del funcionamiento de los mercados financieros rurales y las consecuentes formas de intervención pública y privada que contribuyan a ampliar el acceso permanente a servicios financieros de pequeños y medianos empresarios en las áreas rurales de Centroamerica. Su alcance es el de brindar una visión global que abarque algunas de las principales cuestiones que se debaten actualmente en Centroamerica, sin la pretensión de profundizar en ellas.

¹ El autor es funcionario de la División de Políticas de la FAO y miembro del equipo del Proyecto RUTA III con sede en San José de Costa Rica. Comentarios y sugerencias al e-mail fsoto@ruta.org

² La acepción de “trampa de la pobreza” ha sido utilizado para indicar como la falta de acceso a crédito influye en que pequeños empresarios rurales inviertan en actividades económicas de menor rentabilidad e ingresos, pero de menor riesgo en un círculo vicioso de cada vez mayor pobreza.

II. EL DESEMPEÑO DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

Limitado Acceso de los Empresarios Rurales a los Mercados.

Encuestas recientes realizadas en áreas rurales México³, El Salvador⁴, y Nicaragua⁵, con el propósito de conocer “quienes reciben servicios de crédito, bajo qué condiciones y de quién?”, aportan suficientes evidencias para concluir que los Mercados Financieros Rurales (MFR) tienen un pobre desempeño, valorado tanto en términos de eficiencia económica como de equidad social. Los MFR se han mostrado: poco profundos, altamente segmentados, con bajos grados de competencia y en consecuencia rentas diferenciales (monopólicas u oligopólicas) y muy poco equitativos.

La superficialidad de estos mercados resalta al constatar el acceso muy limitado a servicios financieros que tienen pequeños y medianos empresarios rurales. En El Salvador en 1995, menos de 12% de los hogares rurales encuestados recibieron un crédito, de fuentes formales o informales; proporción que en Nicaragua fue de 14% de los encuestados en 1966, y que apenas alcanzó un 22%, entre 1993 y 1994, en México. Únicamente con fines de tener una referencia cabe señalar que ese mismo indicador promedio en los países de la Unión Europea supera al 90% y en los Estados Unidos de América se estima en 98%.

Estos mercados son también altamente segmentados, es decir, pequeños y aislados en los que los fondos no fluyen entre regiones o grupos de individuos, ni los empresarios rurales que tienen acceso pueden escoger entre una variedad de prestamistas. En El Salvador, sólo 0.3% de los empresarios que tuvieron acceso a crédito reportaron deudas con más de un tipo de prestamista⁶. Esa segmentación es más evidente cuando se constata un escaso uso de garantías en esos mercados, cuyo funcionamiento se basa más bien en relaciones de confianza que conduce a que las transacciones financieras se limiten entre pequeñas agrupaciones de prestatarios y prestamistas que se conocen por lo que pueden confiar uno en el otro. En consecuencia, cada prestamista sirve a una limitada clientela particular a la que se le dificulta mostrar en forma convincente su capacidad y deseos de pago a otro prestamista.

Adicionalmente y vinculado a las características anteriores, los mercados se muestran muy poco competitivos y muy ineficientes en los que se encuentran en los mismos

³ Se el caso de México por la similitud existente entre sus áreas rurales y las de Centroamérica, particularmente en sus provincias de Puebla, Veracruz y Guanajuato en las que se realizó la encuesta en referencia. “México: Rural Financial Markets”. World Bank Report N° 15599. 1995

⁴ El Salvador. Rural Finance: Performance, Issues, and Options. World Bank, Report N° 16253-ES. 1997

⁵ Encuesta de hogares rurales llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en una muestra representativa de un poco más de 1,400 hogares rurales a inicios de 1997.

⁶ El término prestamista es utilizado en su acepción más amplia, para referirnos a quien otorga un préstamo independiente de su modalidad institucional (formal, semi-formal o informal)

lugares productos crediticios con precios muy diferentes, no explicados por diferenciales de riesgo, y que no compiten entre ellos, a pesar de ser productos sustitutos.

Finalmente, estos mercados son también socialmente ineficientes al sesgarse contra individuos en desventaja. Se constata que el acceso a crédito está directamente relacionado al nivel de riqueza y de ingresos de los empresarios rurales. Los empresarios rurales de menores ingresos muestran un menor acceso a los mercados y cuando lo hacen es en peores condiciones: pagando tasas de interés más altas y obteniendo préstamos a plazos más cortos que los que obtienen los empresarios de mayores ingresos.

La evidencia empírica muestra como prestamistas formales, semi-formales e informales realizan contratos de crédito con distintas características en las mismas localidades rurales, dependiendo del tipo de prestatario. Los montos prestados, los plazos, las tasas de interés y el tipo de garantías dependen del tipo de cliente y a que tipo de prestamista tiene acceso. Los pequeños empresarios generalmente con acceso a fuentes informales muestran contratos de crédito con los menores montos y plazos, las tasas de interés más altas y acuerdos informales y promesas verbales como garantía. En el caso de El Salvador, los empresarios rurales de menores ingresos pagaban tasas de interés ocho veces mayores a los de mayores ingresos y el 61% de los montos de préstamos que recibieron fueron garantizados con promesas verbales.

Debilidades de la Oferta y la Demanda por Servicios Financieros.

Los empresarios rurales tienen pocas oportunidades de participar como prestatarios en estos mercados debido a debilidades existentes tanto del lado de la oferta (poca gente quiere prestar), como de la demanda (poca gente quiere demandar los productos financieros disponibles).

La oferta de crédito ha sido limitada por una serie de factores, entre los cuales están: (a) una débil infraestructura institucional, con atenuados derechos de propiedad y un deficiente sistema legal, que dificultan formalizar y hacer cumplir contratos de crédito; (b) el uso de tecnologías bancarias tradicionales con altos costos fijos y de transacción que no hace rentable operar en mercados pequeños con volúmenes limitados de transacciones; (c) intervenciones gubernamentales que han introducido distorsiones en los mercados: créditos subsidiados y condonaciones masivas de deudas, que han beneficiado principalmente a pocos grandes empresarios rurales, pero han diseminado expectativas de no pago a las que temen otros prestamistas que quieran incursionar en esos mercados; (d) conflictos armados recientes y la inseguridad que ha debilitado los mecanismos tradicionales para asegurar el cumplimiento de contratos de crédito. Mención especial merecen los efectos negativos que sobre la oferta provoca una masiva y poco cuidadosa, aunque bien intencionada, contribución de donantes externos al dirigir y subsidiar indiscriminadamente el crédito a través de organizaciones intermediarias sin siquiera potencial de lograr su sostenibilidad financiera.

También se constatan debilidades del lado de la demanda por los productos crediticios disponibles en el mercado. En el caso de México, un 75% de los empresarios encuestados no solicitaron préstamos, proporción que se eleva a más de 80% en los casos de El Salvador y Nicaragua. Entre los factores que inhiben la demanda por créditos están: (a) una alta percepción de riesgos que no se corresponde con una pobre expectativa de rentabilidad de las actividades económicas rurales; (b) la falta de títulos de propiedad⁷ y dificultades de usar bienes muebles (cosechas futuras, ganado, inventarios) como garantías; (c) productos financieros disponibles inadecuados en relación a los demandados por los empresarios rurales; (d) altos costos de transacción para obtener un préstamo (pérdida de tiempo, viajes, comisiones, etc.); (e) temor de instituciones financieras formales.

III. NECESIDAD DE UN CAMBIO DE ABORDAJE

Las características de los MFR refuerzan aún más la argumentación sobre lo imperioso de cambiar el abordaje tradicional sobre crédito rural y revisar profundamente la forma de intervenir en ellos.

El abordaje tradicional.

Ha implicado un alto grado de intervención gubernamental en la forma de crédito dirigido, poniendo el énfasis en la creación de canales de crédito en la forma de bancos de desarrollo, cooperativas financieras u ONG que reciben préstamos concesionales y prestan a tasas de interés subsidiadas, procurando condicionar las decisiones de los empresarios rurales. Esa forma de intervención se ha basado en una concepción equivocada acerca de las causas del problema y de los desafíos que deben enfrentarse para superarlos. Esas estrategias de concentrar los esfuerzos exclusivamente en la provisión de créditos agrícolas, usualmente persiguen objetivos de corto plazo relacionados con aumentos en la producción agrícola lo que conduce a la desatención sobre las instituciones que proveen los servicios, el desarrollo rural no agrícola, la movilización de ahorros y la eficiencia económica en general.

Como consecuencias: los intermediarios financieros rurales han tendido a percibirse más como canalizadores de fondos públicos que como instituciones financieras auto-sostenibles; el mal desempeño de la mayoría de los bancos de desarrollo que han reducido significativamente su cobertura y la calidad de sus servicios ha desincentivado a prestamistas privados para expandir sus servicios a las áreas rurales..

Con un marcado énfasis en la ampliación de la red de intermediación este abordaje muestra intermediarios financieras con un gran número de fracasos. Los resultados, a la vista, son intermediarios financieros con poca cobertura y carteras concentradas en pocos grandes productores; bajas tasas de interés, altos costos administrativos y elevadas tasas de morosidad lo que las hace financieramente insostenibles y finalmente, con servicios de

⁷ Según la evidencia resultante de las encuestas, más de un 70% de los préstamos otorgados del sector formal requieren títulos de propiedad de fincas o casas de habitación.

baja calidad, sin acompañar la demanda de los empresarios rurales, haciéndoles incurrir en altos costos de transacción. Son este tipo de intermediario que no responde a los intereses ni a las necesidades de la mayoría de los pequeños empresarios rurales los que han influido negativamente en la forma como el resto de proveedores de servicios perciben las áreas rurales: riesgosas, conflictivas, de malos pagadores y poco rentables.

Un nuevo abordaje.

El nuevo abordaje se centra en las principales metas del desarrollo rural: la expansión del ingreso y reducción de la pobreza. Parte de reconocer que no siempre la provisión de servicios financieros es la mejor forma de alcanzar esas metas y que una efectiva intermediación financiera rural debe ser complementada por otras acciones gubernamentales, tales como aumentar las inversiones en infraestructura rural y en capital humano.

Indica que las modalidades de intervención deben partir de una evaluación de la eficiencia de los MFR y la determinación de las causas de sus ineficiencias, compartiendo el énfasis entre la promoción de instituciones financieras sostenibles que movilicen ahorros locales y el desarrollo de la infraestructura institucional que favorezca la realización de transacciones financieras en las áreas rurales que incluye asegurar el cumplimiento de los contratos de crédito. En esta perspectiva, la evaluación de los intermediarios financieros rurales debiera basarse en dos criterios: su alcance o cobertura y su sostenibilidad financiera, asumiendo que un intermediario que provee una amplia gama de servicios a una clientela determinada de una forma eficiente probablemente tendrá los efectos deseados en el aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza rural.

IV. NUEVAS OPCIONES DE INTERVENCION EN LOS MFR

En base a las características y desempeño de los MFR el objetivo de las intervenciones tanto públicas como privadas debiera apuntar a aumentar el acceso de los empresarios rurales a servicios financieros (ahorro y crédito) a través de intermediarios financieros que alcancen una amplia cobertura y sostenibilidad financiera, procurando superar la segmentación y aumentar los grados de competencia en los MFR.

Para lograr ese objetivo son condiciones necesarias tanto ampliar la red de distribución de servicios financieros (ahorro y crédito), como mejorar el ambiente económico en el cual se realizan las transacciones financieras y operan las instituciones financieras.

4.1 Expandir la red de distribución de servicios financieros: una condición necesaria pero no suficiente.

La expansión de la red de distribución de servicios financieros rurales debe basarse en instituciones financieras de amplia cobertura y financieramente sostenibles. Para ello existe suficiente experiencia internacional de instituciones exitosas de las que se derivan importantes lecciones a tener en cuenta al momento de promover la expansión de la red.

Sus principales factores de éxito han sido: (a) haberse fijado los objetivos correctos, apuntando hacia una disponibilidad creciente, no dirigida, de servicios financieros a las áreas rurales; (b) el diseño de productos financieros adecuados a la demanda⁸, y; (c) La utilización de una adecuada tecnología financiera de intermediación con una estructura de costos controlada; (c) una adecuada políticas de precios preocupada con la viabilidad financiera en la que las tasas de interés deben cubrir los altos costos de otorgar pequeños préstamos en las áreas rurales, evitando trasladarles a sus clientes ineficiencias derivadas de sus altos costos operacionales o índices de morosidad;⁹ (d) personal con los incentivos correctamente alineados y mecanismos adecuados de control interno.

Está probado que se pueden brindar servicios financieros en las áreas rurales en forma rentable y que lograrlo tiene mucho que ver con la tecnología financiera que se utilice, es decir, el método para prestar y recuperar préstamos, así como para captar pequeños depósitos. La tecnología financiera tiene dos componentes, uno operacional y otro de información. Forman parte del componente operacional: (a) la estructura organizativa de la institución; (b) su infraestructura física; (c) su sistema de información gerencial, y; (d) sus mecanismos de control interno. El componente de información, a su vez, incluye la forma de solucionar los problemas de: selección adversa, riesgo moral¹⁰ y aseguramiento del cumplimiento de contratos.

La Instituciones no bancarias (Cooperativas Financieras, ONG)

En Centroamerica, en los 90's, acompañando una abundante cooperación internacional, han tomado un papel protagónico diversos tipos de intermediarios de crédito no bancarios. Desde el tradicional movimiento de cooperativas de ahorro y crédito que han tenido una fuerte expansión y muestran experiencias exitosas en Guatemala, Honduras y más recientemente en El Salvador; pasando por diversos tipos de ONG's, con experiencias muy variadas, algunas exitosas en casi todos los países y muchas insostenibles sin el apoyo constante de donantes; hasta innumerables experiencias fracasadas de organizaciones manejando fondos de crédito rotatorio que terminan extinguiéndose más temprano que tarde.

Es ampliamente reconocida la importante cobertura en la provisión de servicios financieros que tienen estas instituciones en los segmentos de pequeños y medianos empresarios rurales y que, en general, al menos las mejores, cuentan con el dominio de la tecnología de micro-crédito y en menor medida de captación de ahorros, aunque su

⁸ Al observar los ejecutivos de la financiera Calpiá en El Salvador que sus clientes rurales frecuentemente utilizaban parte de sus préstamos agrícolas para el mejoramiento de sus viviendas y que ello tenía consecuencias negativas en su capacidad de pago, en vez de buscar infructuosamente como impedir ese frecuentemente considerado "desvío de los recursos", resolvieron sacar al mercado un nuevo producto financiero para mejoramiento de viviendas rurales para satisfacer esa demanda en forma adecuada tanto para el prestatario como para ellos mismos.

⁹ En muchos casos los elevados costos de operación de las instituciones no repercuten en sus propietarios sino que son compensados mediante elevadas tasas de interés o por subvenciones de donantes.

¹⁰ Cuando el deudor tiene incentivos muy fuertes de ejercitar poco esfuerzo (negligencia) o asumir riesgos muy elevados en detrimento del prestamista. Ese riesgo se incrementa cuando el prestatario tiene expectativas de no pago en muchas ocasiones formadas por las acciones de los propios prestatarios.

proceso de aprendizaje, particularmente las ONG's, es aún incompleto y tienen importantes deficiencias en la gestión de la información. Sin embargo, se debate sobre su potencial y vías mediante las cuales pueden lograr su sostenibilidad financiera, así como sobre la conveniencia de su graduación hacia el sector financiero formal, en la medida que incursionen en la movilización de ahorros.

En buena medida, la falta de presión o incentivos sobre estas instituciones en mercados oligopólicos, debido a que su refinanciamiento, salvo parte de las cooperativas financieras, proviene de donantes y a las dificultades de acción colectiva de su clientela, es una de las principales causas de que su proceso de aprendizaje sea aún sumamente lento y sólo muy pocas lo hayan completado exitosamente. Los donantes, salvo honrosos casos, no han premiado el desempeño y sostenibilidad de estas instituciones por lo que han contribuido a generar incentivos negativos, subvencionando sus ineficiencias en detrimento, contradictoriamente, de su población objetivo.

Los principales debates de actualidad alrededor de la viabilidad y potencial de expansión de servicios financieros rurales de estas instituciones, son: sobre lo adecuado de sus estructuras de propiedad e incentivos al momento de masificar sus servicios; sobre si el Estado debiera permitirles a las ONG's captar depósitos del público; sobre si se justifica económicamente su regulación y supervisión oficial, y; sobre si debieran transitar hacia el sector financiero formal.

En estas instituciones, principalmente en ONG's, a diferencia de las instituciones formales, los derechos de propiedad no están claramente delimitados. Siendo el origen de sus recursos predominantemente de donantes, sus directivos y/o gerentes no asuman riesgos, por lo que los resultados operativos de esas instituciones no tienen efecto sobre sus bienes patrimoniales privados¹¹. De forma que de la estructura de propiedad se derivarían problemas de control y de falta de incentivos para mejorar la eficiencia y el desempeño económico. Bajo esta argumentación se cuestiona hasta que punto esa estructura es la más adecuada cuando las ONG pretenden masividad en las actividades financieras, generan excedentes y no existen reglas claras sobre como distribuir los ingresos. Sin embargo, existe otra argumentación alternativa que sostiene que la exacerbación de esas debilidades es debida a intervenciones equivocadas del Estado y los donantes al haberlas utilizado frecuente y únicamente como canalizadoras de fondos públicos y que es posible enfrentarlas exitosamente mediante ajustes en su legislación, hacerles supervisión financiera y promover cambios en las políticas de sus financiadores.

Las cooperativas de ahorro y crédito participan también en ese debate, agregándoseles debilidades relacionadas con: continuos conflictos de intereses, o problemas de agencia¹² que atentan contra su viabilidad financiera y, la elevación de los costos de transacción que generalmente acompaña su crecimiento. En este caso, se contra-argumenta que el

¹¹ Generalmente las ineficiencias de estas instituciones no repercuten en sus propietarios sino que son compensados mediante la elevación de las tasas de interés o por subvenciones de donantes.

¹² Se refieren a la delegación de la protección de sus intereses que hacen los cooperados en una Junta Directiva o gerente que no necesariamente incorpora intereses en sus procesos decisionales que pueden ser, al contrario, lesivos para ellos.

énfasis en la movilización de ahorros, hasta que sea esa la única o su principal fuente de refinanciamiento y la adopción de innovaciones financieras que reduzcan sus costos de transacción, son factores que reducen al mínimo las consecuencias negativas derivadas de lo que muchos consideran sus problemas estructurales.

Aunque en la mayoría de países, algunas de estas intermediarias no bancarias más desarrolladas buscan sujetarse a una supervisión financiera, con el propósito de acceder a recursos de instituciones financieras de segundo piso y/o movilizar ahorros, únicamente en este último caso es que llegaría a justificarse económicamente la supervisión como forma de protección de los depositantes, que enfrentan problemas de acción colectiva. Mientras no resuelvan los problemas de propiedad e incentivos no se recomienda que ninguna institución capte recursos del público y hasta que eso no le sea permitido tampoco se justifica su regulación y supervisión.

El crecimiento de estas instituciones y sus necesidades de capitalización y refinanciamiento son los principales factores que han conducido a algunas de las ONG's más exitosas de América Latina a realizar cambios en sus estructuras de propiedad (abriendo la participación accionaria, entre otras cosas) y transformarse en instituciones financieras formales¹³. Esta en debate si ese es el camino más adecuado a seguir en Centroamérica para resolver problemas de propiedad y liquidez de las instituciones de micro-crédito y si tiene mayor prioridad que la revisión y adecuación de las normas reguladoras a las que deberán sujetarse una vez que se formalicen. A final, el marco regulador y de supervisión influye decisivamente en si se pueden otorgar pequeños préstamos, en la tecnología financiera que se adopte y en los costos administrativos de las instituciones.

De las experiencias exitosas de instituciones financieras no bancarias, además de las lecciones generales enumeradas con anterioridad, se agregan otros factores de éxito específicos que es indispensable enumerar. Entre estos factores adicionales están: (a) una visión y manejo empresarial lo que requiere su especialización y profesionalización, requisito para la realización de operaciones financieras solventes, crecientes y rentables; (b) la masificación de los servicios como una meta; (c) la movilización de recursos locales; (d) el desarrollo de una cultura institucional de baja morosidad, y; (e) contar con adecuados sistemas de información gerencial.

La Banca comercial privada.

Existe un contexto y evidencia empírica suficiente como para concluir que es posible para un banco comercial prestar servicios financieros en las áreas rurales en forma rentable. El contexto está marcado por una tendencia internacional a la desintermediación financiera según la cual cada vez más las empresas acuden por financiamiento a los mercados de capitales y fondos mutuos, repercutiendo en una fuerte contracción del mercado. Esto hace que la banca busque nuevos nichos de mercado y

¹³ Ejemplos de ese proceso son los casos de Bancosol y Caja de los Andes en Bolivia, la Financiera Calpiá en El Salvador y Acción Comunitaria Peruana (ACP).

ponga mayor atención en la llamada “banca al detalle” (operaciones en pequeña escala) y a poner el énfasis en la reducción de sus costos fijos y de operación. La clave de esos cambios en las estrategias de negocios es que los servicios financieros tienen que adaptarse al tamaño de los mercados.

De otro lado, existe una experiencia internacional exitosa (Indonesia, Bangladesh, Tailandia) de la que se extraen lecciones que pueden generalizarse. En el caso de Indonesia existen ocho intermediarios financieros rurales¹⁴ que tienen pequeñas sucursales en 13,000 poblados rurales y su cobertura alcanza a 4 millones de prestatarios y 10 millones de ahorrantes, con valores promedio de préstamos entre US\$ 26 y US\$ 625 y depósitos promedio de entre US\$ 4 y US\$ 150. El rendimiento sobre activos de estas instituciones se sitúa entre el 20% y el 54% , con rendimientos sobre patrimonio que en algunos casos supera al 100% en términos reales.

En Centroamérica, el proceso de liberalización financiera iniciado a inicios de los 90's ha contribuido a reducir las barreras de entrada al sector financiero y han aumentado el número de bancos, habiéndose elevado considerablemente los grados de competencia a nivel de los países, intra-regional y aún extra-regionalmente (incursión de bancos Mexicanos en la región). El aumento de la competencia en mercados estrechos está conduciendo a que bancos, en especial nuevos entrantes, estén incorporando las microfinanzas en sus estrategias de negocios, incluyendo la expansión de sus servicios a las áreas rurales; comienzan a verse casos como los del Banco del Café y de Finanzas en Nicaragua, Banco Cuscatlan y Salvadoreño, en El Salvador y BANCRECEN en Costa Rica.

La experiencia internacional de bancos que han prestado servicios financieros en forma rentable en áreas rurales muestra importantes lecciones que debieran considerarse en el establecimiento de una red de sucursales bancarias en pequeñas localidades rurales. Inicialmente, el diseño de productos financieros sencillos (depósitos: pocas opciones de plazos, balances exigibles mínimos; créditos: pocas líneas de crédito de corto plazo); seguidamente, bajos costos fijos en el establecimiento de las sucursales y bajos costos variables del crédito con esquemas adecuados de incentivos (salarios basados en eficiencia) al personal preferentemente originario de las localidades, y; finalmente adecuados mecanismos de control interno que reduzcan los riesgos de fraude que acompañan cualquier proceso de descentralización.

Otros agentes de intermediación financiera

Exportadores, distribuidores de insumos, comerciantes, agroindustrias compradoras de materia prima, prestamistas locales, amigos y parientes; son importantes agentes proveedores de crédito en las áreas rurales. Ellos satisfacen muchas de las demandas de los empresarios rurales y aunque son para ellos, confiables, oportunos y les imponen bajos costos de transacción, estos no compensan las muy altas tasas de interés que son cobradas por estos agentes. Aunque el valor de esas transacciones para sus clientes es tan

¹⁴ BRI-UD; BKK-CJ; BKK-SK; BRD; LPD; LPN; BKPD-LPK; KURK.

alta como para compensar sus elevados costos como se refleja en el uso frecuente de esas fuentes en nuestros países, este sector informal tienden a ser débiles debido a que sus servicios sólo alcanzan únicamente a clientes cercanos a prestamistas específicos, con montos pequeños y plazos cortos.

Aún reconociéndoles un importante papel, la frontera de los servicios financieros informales es geográficamente estrecha y muy vulnerable al riesgo, por lo que sus ventajas comparativas sólo se manifiestan en ámbitos reducidos, más allá de los cuales desaparecen, debido a que los costos de información, la vigilancia y la ejecución de contratos aumentan con la distancia.

Diversos estudios han estimado que el sector informal en los países Centroamericanos son responsables de más del 60% de las transacciones de crédito en las áreas rurales, sin embargo en países como El Salvador y Nicaragua, ese sector es muy débil debido a las secuelas de conflictos armados que indujeron fuertes migraciones desarticulando la disponibilidad de información, las ventajas de costos y los mecanismos tradicionales de aseguramiento de los contratos de crédito para los prestamistas informales.

4.2 Generar un adecuado ambiente económico para la realización de transacciones financieras y la operación de la red de distribución de servicios financieros.

Una condición fundamental para el desarrollo de los MFR es contar con un ambiente económico que facilite y estimule la realización de transacciones financieras en las áreas rurales, en las que cada vez más, agentes privados busquen negocios brindando servicios financieros. Elementos indispensables de un adecuado ambiente económico son: la estabilidad monetaria y cambiaria; tasas de interés libres; eliminación de la competencia desleal (crédito subsidiado, condonación de deudas); existencia de redes de información sobre la calidad de carteras y prestatarios; el desarrollo de mercados relacionados (seguros agropecuarios y otros mecanismos financieros no crediticios- “descuento de facturas”, “arrendamiento”) que contribuyen a disminuir riesgos y a ampliar las opciones de financiamiento en el campo; la seguridad contractual que aumente las probabilidades que los contratos de crédito sean cumplidos, y; la regulación y supervisión de las instituciones financieras. En esta nota, únicamente se hará mayor referencia a esos dos últimos elementos, seguridad contractual y supervisión bancaria, que están actualmente en debate en varios países Centroamericanos.

Seguridad Contractual.

Existen en nuestros países dos tipos de préstamos: con y sin garantías reales inmobiliarias. En general, los prestamistas no conceden créditos garantizados solamente por bienes muebles, tales como: maquinaria agrícola, ganado o inventario de productos y cuando lo hacen es sólo cuando el prestatario tiene un fiador poseedor de bienes inmuebles.

Ese rechazo de los bienes muebles como garantía de préstamos proviene de la carencia de un ordenamiento jurídico apropiado. Las leyes prendarias establecen limitaciones en su aplicación y costos altos para constituir una garantía real sobre bienes muebles; establecen procedimientos legales lentos y costosos para la recuperación y venta de bienes muebles y cuentan con registros públicos deficientes que no responden a las necesidades de información de los prestamistas. Los procedimientos de ejecución de garantías lentos determinan que muchos bienes muebles pierdan gran parte de su valor económico durante el proceso de ejecución y los procedimientos costosos determinan que bienes muebles relativamente baratos no puedan cubrir sus costos de ejecución. En consecuencia, los prestamistas exigen propiedades inmuebles las que mantienen su valor durante el proceso de ejecución y tienen un valor alto en relación a su costo de ejecución.

Un sistema basado en garantías inmobiliarias limita el acceso al crédito únicamente a propietarios de fincas o propiedades urbanas de cierto tamaño. Exclusión que se torna mayor en países como los Centroamericanos, en varios de los cuales subsisten problemas de propiedad (disputas por derechos de propiedad, deficiencias en el catastro, registro y titulación de propiedades). Adicionalmente, las leyes prendarias hacen incurrir en costos altos para constituir una garantía real sobre bienes muebles lo que contribuye a elevar significativamente las tasas de interés limitando aún más el acceso al crédito.

Existen tres condiciones básicas para aumentar la seguridad contractual y con ello ampliar el acceso al crédito, particularmente a pequeños empresarios rurales:

(1) **La constitución de títulos de deuda**, mediante los cuales el acreedor pueda establecer sus derechos sobre una propiedad específica que ha sido determinada como garantía. Para ello, los expertos recomiendan modificar la legislación aplicable a todas las garantías reales mobiliarias eliminando una serie de restricciones legales que impiden que se generalice la utilización de bienes muebles como garantías reales; ejemplos de esas restricciones son:

- (a) En la utilización de garantías. Para prendas agrarias se establece un período de 18 meses para que las cosechas de futuro puedan ser prendadas, esto excluye la producción forestal y de cultivos permanentes;
- (b) En el alcance de las garantías. No existe prenda sobre inventarios por lo que solamente los bienes comprados con el crédito contratado pueden garantizar un préstamo, lo que implica que estos no pueden ser comercializados mientras se tiene la deuda;
- (c) En la especificación de las garantías. Comúnmente, la ley requiere la identificación detallada de la garantía al no existir la modalidad de descripción flotante de un bien que garantiza un préstamo. La prenda flotante es esencial para los préstamos garantizados con inventarios rotativos almacenados (granos, café, etc.)
- (d) En la liquidez de las garantías. La ley impide que el deudor rente equipo en garantía aunque los ingresos derivados de la renta contribuyan a la capacidad de pago del deudor.

(2) **El perfeccionamiento de los registros de propiedad y gravámenes**, que permiten verificar si los bienes tienen gravámenes anteriores y establecer las prioridades entre acreedores en el proceso de ejecución de las garantías. La norma es que el primer acreedor que registra una garantía es el primero que recupera el préstamo, sin embargo, lo costoso¹⁵ e ineficiente de los registros conduce a que no se conozca si los bienes tienen gravámenes anteriores y por ende quién es el primer acreedor. Por otro lado, la legislación señala que no se puede registrar una prenda mobiliaria (cosechas) de quien no es dueño de bienes inmuebles.

(3) **Mejoramiento en la ejecución de garantías reales**. La cobranza judicial y ejecución de garantías tarda entre 2 y cuatro años en nuestros países. En ese tiempo, la maquinaria agrícola se deprecia substancialmente, el inventario de mercaderías se deteriora, el ganado puede morir, por lo que el prestamista enfrenta una constante amenaza de que la garantía del préstamo desaparezca. Esto no es sólo una cuestión de administración de justicia sino también del impedimento existente que el acreedor pueda apropiarse y vender el bien sin orden judicial para posteriormente realizar los trámites judiciales correspondientes.

Regulación y Supervisión Bancaria.

Las normas y prácticas de supervisión tienen una influencia decisiva en dificultar o promover la expansión de servicios financieros en las áreas rurales, debido a que influyen en el tipo de operaciones que se pueden realizar, en la tecnología certificada que se adopte y en los costos administrativos. En países como Filipinas, Bolivia, Perú y recientemente en Nicaragua, la supervisión bancaria ha sido identificada como una barrera adicional a la expansión de los servicios financieros en pequeña escala en las áreas rurales. Esta cuestión es importante no sólo para las instituciones formales sino también para aquellas semi-formales que pretenden movilizar ahorros del público por lo que deben necesariamente formalizarse sometiéndose a la supervisión oficial.

La típica supervisión bancaria se basa en revisión préstamo a préstamo, requerimientos de estados financieros auditados, garantías documentadas y evidencias de supervisión en los expedientes de cada cliente. En consecuencia, pequeños préstamos, muchos de los cuales agropecuarios, cuyo prestatario no tiene estados financieros, ni garantías reales inmobiliarias y que la supervisión agronómica además de inocua es muy costosa, son calificados como malos préstamos y en consecuencia castigados con provisiones liquidadas para cubrir riesgos. Esas exigencias elevan tanto los costos financieros (costo de oportunidad de recursos ociosos en reservas por riesgo de incobrables) y los de transacción, tanto de prestar como de tomar prestado, que desestimula la oferta y aún la demanda por servicios crediticios.

¹⁵ Existen estimaciones que los costos de registro y notariales de las prendas pueden alcanzar hasta 1.5% del monto de los préstamos.

No es tanto una cuestión de rigurosidad en la regulación ni tampoco del establecimiento de sistemas especiales o paralelos, sino de incorporar a la normativa existente una calificación apropiada de carteras con una gran cantidad de pequeños préstamos, independiente del tipo de institución de la que se trate. Normas aplicadas préstamo a préstamo, propio de carteras con poco número de préstamos, debieran complementarse con otros criterios de valoración de capacidades (adecuación de capital), eficiencia de sistemas y el desempeño global de carteras con gran número de pequeños préstamos.

V. CONCLUSIONES

1. Los mercados financieros rurales no son ni pueden verse como aislados, funcionan más bien como un tejido que conecta a otros mercados ya sea de insumos, productos y servicios (comercialización, tecnología). Por ende, su desempeño es importante para el crecimiento económico, la distribución de ingresos y el combate a la pobreza rural.
2. Los mercados financieros rurales, según evidencias de varios países Centroamericanos, muestran un pobre desempeño y limitado acceso de pequeños y medianos empresarios rurales a servicios financieros. Cualquier intervención cuyo objetivo sea expandir los servicios financieros en las áreas rurales debe, antes que nada, precisar los ámbitos de acción pública y privada, así como tomar muy en cuenta sus características de mercados pequeños, superficiales, segmentados y poco competitivos.
3. En las intervenciones que se promuevan en los mercados financieros rurales debe considerarse siempre una doble dimensión: no sólo la expansión de la red de distribución de servicios financieros (formal, semi-formal o informal), sino también, con igual, o mayor, prioridad la creación de un ambiente económico que facilite y estimule la realización de transacciones financieras y el buen desempeño de intermediarios financieros en las áreas rurales.
4. Existen suficientes evidencias a nivel internacional que muestran que brindar servicios financieros en las áreas rurales es rentable si se adopta una tecnología financiera apropiada y se establecen redes de distribución compatibles con el tamaño y características de esos mercados. Esto es igualmente válido tanto para la banca comercial como para instituciones financieras no bancarias.
5. La repetición de ciertos factores en el éxito de múltiples instituciones financieras que brindan servicios financieros en áreas rurales permite un nivel de generalización en cuanto a lo que es conveniente hacer, que cada vez es menos admisible las recomendaciones de costosas experiencias piloto que comienzan de cero.
6. El financiamiento de agencias donantes a intermediarios financieros debiera vincularse estrechamente a su desempeño económico y avances en su proceso de aprendizaje, para premiar o castigar su empeño y eficiencia en lograr una cada vez mayor cobertura y su sostenibilidad financiera.

Bibliografía

Adams, Dale y Fitchett, eds. *Informal Finance in Low-Income Countries*, Boulder, Colorado. Westview, Press (1992)

Alfaro, Luis Noel. *Instituciones Financieras de Desarrollo: factores clave del éxito*. Managua, Nicaragua. 1996

Chaves, Rodrigo. *El papel de las garantías reales y las instituciones financieras de segundo piso: el caso de ACORDE*. Ohio, USA 1993

Chaves, Rodrigo and Claudio González Vega. "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia." *World Development* . 24: 65-78

Fleisig, W y de la Peña, Nuria. *Argentina: como las leyes sobre prenda limitan el acceso al crédito*. La Ley, Buenos Aires, 1977

González Vega, C. & Torrico, J.I "Honduras: Mercados Financieros Rurales no Formales" Proyecto para el desarrollo de Políticas Agrícolas de Honduras. 1995

Soto, Fernando. "Intermediarios Financieros no Convencionales Rurales: Potencial y Profesionalización". En *Créditos no Convencionales en Centroamerica* . Escuela de Economía Agrícola. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. 1966

Vyakarnam, Shailendra. *Rural Traders- Financial Intermediaries?* FAO. Rome 1992

Voguel, Robert. "Other people's Money: Regulatory Issues Facing Microenterprise Financial Programs" IMCC, Washington, 1997.

Yaron, Jacob and Benjamin, McDonald. "Recent Developments in Rural Finance". Paper presented to the 23rd International Conference of Agricultural Economists, Sacramento, California. August 1997

Yaron, Jacob, Benjamin, McDonald., Piprek, Gerda. "Rural Finance: Issues, Design and Best Practice" 1977

World Bank. *El Salvador, Rural Finance: Performance, Issues, and Options*. August, 1997

World Bank. "México: Rural Finance Markets": August, 1995