

## **Del crédito agrícola a las finanzas rurales: En búsqueda de un nuevo paradigma**

Este documento se enfoca en habilitar el ambiente para las finanzas rurales. Ofrece a los profesionales un enfoque de las brechas clave para habilitar el ambiente para las finanzas rurales.

Una de las principales lecciones de las microfinanzas es que se desarrollaron casi exclusivamente en el sector informal no regulado y sortearon muchos de los impedimentos presentes en las políticas y ámbitos legales y reguladores que confrontan las instituciones en el sector financiero formal regulado.

El enfoque tradicional del crédito agrícola fracasó principalmente porque reaccionó a los síntomas y no a las causas de la falta de servicios financieros en las áreas rurales y, además, las soluciones discrepaban con los incentivos del mercado. En los setenta se comprobó el fracaso de este enfoque y resumiendo, los incentivos económicos podrían explicar el fracaso del crédito subsidiado para llegar a los pequeños agricultores, sin recurrir a la explicación de que las conexiones personales de los prestatarios mayores determinaron la asignación de créditos subsidiados. Por otra parte los receptores de los préstamos podían gastarlo enseguida en lo que le atrajera más, lo que no necesariamente incrementaba la producción agrícola. Reconocer la importancia de las actividades múltiples de la familia granjera es un aspecto clave del nuevo enfoque financiero rural. Además el que los créditos lleguen a la producción agrícola es algo difícil de monitorear y controlar. Reconocer la calidad de fungible del dinero y el crédito llevó a corolarios importantes para el desarrollo del nuevo enfoque: Las finanzas sólo pueden facilitar y no determinar la asignación de recursos; las familias granjeras generalmente se dedican a una serie de actividades no agrícolas y puede ser que colectivamente la economía rural no sea principalmente agrícola; los precios de los insumos agrícolas y las políticas que los determinan son factores clave para determinar que se producirá; la infraestructura rural y disponibilidad de servicios sociales también afectan el retorno en la producción agrícola.

El reconocimiento de la importancia de los costos de transacción llevó a una mayor apreciación del valor de las finanzas informales no reguladas, además, se consideró que no sólo incluían a los prestamistas, sino también a los comerciantes y procesadores agrícolas, asociaciones de ahorro y crédito rotativo (ROSCAs), entre otros, esto condujo al reconocimiento de que los ahorros habían sido dejados de lado. Se observó que los costos de administración de los programas de crédito subsidiado eran muy altos, mientras que las tasas de reembolso eran muy bajas, lo que llevaba a la quiebra y la recapitalización de las instituciones involucradas, aumentando la presión para liquidarlas sino se las reformaba. Todo esto generó una brecha institucional mayor en las áreas rurales.

El apoyo de los donantes internacionales cambió, cuando se consideró a las microfinanzas como un mejor potencial para mitigar la pobreza; la sustentabilidad, junto con el alcance a los pobres, se convirtió en una meta realizable. Las lecciones de las finanzas informales habían sido incorporadas por los pioneros exitosos de las microfinanzas, y como la mayoría de microfinanzas han tenido su base en centros urbanos, algunos consideraron que las características de la agricultura harían que este éxito fuera irrelevante para las finanzas rurales, pero gran parte de las actividades económicas en las áreas rurales no es la producción agrícola. También es importante reconocer que no sería el enfoque adecuado reproducir las microfinanzas urbanas, sino reinstaurar aspectos del crédito agrícola tradicional bajo otros aspectos.

Sin embargo, en el área de las microfinanzas no se han aprendido todas las lecciones de los problemas que hubo en el enfoque del crédito agrícola. Este enfoque ha sido criticado por su negligencia en la movilización de depósitos; algunas ONG's han reconocido la necesidad de movilizar los depósitos para

incrementar el alcance y la posibilidad de su sustentabilidad, no sólo por la captura de más fondos, sino por la provisión de importantes servicios adicionales a los clientes.

La regulación prudente a todo tipo de institución de microfinanzas se ha convertido en una gran controversia, según la mayoría de las agencias de regulación las instituciones que no reciben depósitos del público no deberían estar sujetas a regulación asesora. Muchos donantes ven la posibilidad de monitorear y evaluar a las instituciones de microfinanzas que están apoyando y otros desean obtener mayor credibilidad con tal regulación. Por otra parte las agencias de regulación no cuentan con los recursos suficientes como para su manejo adecuado, incluso con instituciones que aceptan depósitos, sin que se vean cargadas con otras responsabilidades periféricas. Además la controversia se plantea sobre como debe implementarse tal regulación. Existen enfoques para resolver estas controversias que parecen ser prometedores, en ellos participan dos requerimientos claves: transparencia de las instituciones 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 supervisión.

Las declaraciones 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 microprestamos. Llegar con los prestamos a prestatarios pobres con actividades productivas es el objetivo esencial de las microfinanzas, pero si tal objetivo impone costos adicionales de transacción a los prestatarios necesariamente reducirá la envergadura, y la profundidad, del alcance de las microfinanzas. Más problemática fue la insistencia en la participación de las instituciones de microfinanzas sin recopilación de datos para los estudios de impacto. Es justo mencionar que las microfinanzas comenzaron a implementarse con éxito durante un período con un clima macrofinanciero diferente que durante la época de auge del crédito agrícola.

Los servicios a ser enfatizados en este documento son las facilidades de depósito y el acceso al crédito, estos son el corazón de la intermediación financiera, sin embargo, los residentes rurales inevitablemente demandan otros servicios, como remesas, seguros, jubilaciones, etc. Las finanzas rurales deberán incluir servicios financieros para la agricultura, pero no deberán limitarse a ella, puesto que no es la única actividad económica que existe en las áreas rurales y con frecuencia no es la actividad principal, y otro problema a ser anotado es donde termina lo urbano y comienza lo rural. La discusión en ciertas instancias debe ser clara respecto a que se considera rural para que los análisis y las recomendaciones tengan el mejor significado posible.

Frecuentemente se minimiza la importancia de las finanzas informales y sin embargo, nos brindan dos tipos importantes de lecciones: los acuerdos informales son una prueba de la demanda de los productos y servicios financieros provistos; y estos acuerdos podrían ser incorporados en el sistema financiero formal. En cuanto a las lecciones específicas están por ejemplo: los préstamos a altas tasas de interés por parte de prestamistas pueden ser aceptables si los costos de transacción se mantienen bajos, se enfatiza la importancia de analizar los costos de transacción al desarrollar nuevos productos y servicios financieros; las ROSCAs confirman la demanda de servicios de depósitos e indican que merecen tanta atención como el acceso al crédito; los procesadores agrícolas, proveedores de insumos y agentes de mercadeo con frecuencia tienen un papel principal en la provisión de créditos a los productores agrícolas y en ocasiones podrían tener el potencial como para ser vinculados al sistema formal. Estos canales de crédito merecen atención especial, aún cuando se los detracta como monopolistas, porque pueden ser las fuentes dominantes y preferidas de financiamiento para los productores agrícolas.

Al implementar el nuevo enfoque de finanzas rurales es importante buscar remanentes de programas de créditos subsidiados especialmente para pequeños agricultores, no sólo porque no han tenido los resultados esperados, sino porque pueden afectar el ingreso sostenible del sector privado a las finanzas rurales, tanto por las dificultades para competir como por el pensamiento que se genera en el prestatario del crédito subsidiado que llega creer que tiene derecho a no reembolsarlo. Por otra parte los bancos estatales de desarrollo agrícola no deberán eliminarse sin antes observar detalladamente la existencia de las instituciones alternativas que puedan proveer servicios financieros.

Particularmente importante, para las finanzas rurales, es la infraestructura institucional debido a la influencia de los costos de transacción y las costosas barreras reguladoras para abrir sucursales bancarias pequeñas en áreas rurales. Los profesionales en finanzas rurales podrán ser especialmente útiles en descubrir barreras reguladoras que podrían estar inhibiendo las finanzas rurales en modos sutiles.

Los riesgos son de gran preocupación en las finanzas rurales. Los programas tradicionales han implementado seguros de todo riesgo para cultivos, programas de garantías para préstamos, programas de indulgencias para préstamos. No obstante, presentan inconvenientes que alejan a los proveedores de servicios financieros. Existen algunos esfuerzos recientes por parte de los donantes por manejar los riesgos con base en condiciones del clima o en el mercado. Los enfoques anteriores podrían desatender un elemento de riesgo crítico en las finanzas rurales: la naturaleza extremadamente no diversificada de la mayoría de las economías rurales, por lo que es importante el conocimiento especializado de las condiciones locales que proporcionen la ventaja comparativa necesaria para una sustentabilidad a largo plazo.

Otro enfoque que muchos prestamistas usan frente al manejo de riesgos es confiar plenamente en las garantías, pero establecer hipotecas sobre la tierra pueden significar altos costos de transacción más otros problemas. Se comprende por qué los prestamistas podrían insistir en garantías de bienes raíces urbanas. Esta actitud hacia la tierra ha creado incentivos para mejorar el funcionamiento de tipos alternativos de garantías, pero no han progresado en su implementación, lo que determina otro espacio de acción para los profesionales de finanzas rurales.

En cuanto a la información podrían ser importantes los siguientes mejoramientos: elaboración de informes transparentes sobre las instituciones de finanzas rurales que no reciben depósitos del público, implementación de cuadros estándar de cuentas y desarrollo de indicadores de rendimiento, sería importante el apoyo de donantes y financistas privados para la implementación de sistemas de información; 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; difusión de información sobre las innovaciones en productos y servicios en finanzas rurales, para que puedan ser implementados más ampliamente.

Podrían requerirse esfuerzos especiales para proveer ciertos productos y servicios financieros demandados por los agricultores, y aunque no es el objetivo del documento explorar como ofrecer mejor tales productos y servicios, existen dos puntos que se deben enfatizar: los servicios de depósitos han sido descuidados en las áreas rurales y esto no puede subsanarse sin las instituciones reguladas, significa atender a las sutiles barreras reguladoras y analizar todas las opciones antes de eliminar la infraestructura existente; se debería motivar a todo tipo de instituciones financieras y acuerdos para competir en varios medios comerciales que existen en las áreas rurales, igualmente los donantes podrían diseñar mecanismos de asistencia técnica en términos de mercado, donde la competencia determine los resultados.