

# Estrategia de financiamiento rural

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Washington, D. C.

**Serie de políticas y estrategias sectoriales  
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging -in-Publication) proporcionada por el  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Biblioteca Felipe Herrera**

Wenner, Mark.

Estrategia de financiamiento rural / [por Mark Wenner].

p.cm. (Sustainable Development Department Sector strategy papers series ; RUR-104)

“Preparado por Mark Wenner”—t.p. verso.

Includes bibliographical references.

1. Rural development projects--Finance. 2. Rural development projects--Planning.
3. Inter-American Development Bank. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Rural Development Unit. II. Title. III. Series.

630 W666—dc21

Este documento fue preparado por Mark Wenner, especialista financiero de la Unidad de Desarrollo Rural (SDS/RUR), bajo la supervisión de Antonio Vives, (DEP/SDS). También hicieron aportes valiosos Marguerite Berger (SDS/MIC), Glenn Westley (SDS/MIC), Francisco Proenza (Programa Conjunto FAO-BID), Kim Staking (SDS/IFM), Bibiana Vásquez (FOMIN), Fernando Villamizar (EN2), René Cáceres (POL), Ruben Echeverría (SDS/RUR), Jaime Fernández (RE3/FI3), Hunt Howell (RE3/FI3), Edgardo Demaestri (RE3/FI3), Guillermo Colich (RE1/FI1), Ramón Frediani (RE1/FI1), Kurt Focke (RE2/FI2), William Armstrong (RE2/FI2), Edgard Carvajal (COF/CEC), Guillermo Arrivillaga (COF/CPE), Terry Powers (RE2/RE2), Julio Luna (Asociación de Jubilados), John Horton (RE2/EN2), Hugo Cohan (RE3/EN3), Michael O' Donnell (COF/CTT), Paul Trapido (COF/CHO) y William Gheen (EVO).

Esta estrategia (GN-2022) fue considerada favorablemente por el Directorio Ejecutivo del Banco el 27 de junio de 2001.

Febrero de 2002

Esta publicación (Número de referencia: RUR-104) puede obtenerse dirigiéndose a:

Unidad de Desarrollo Rural  
Departamento de Desarrollo Sostenible  
Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: [sdsinfo@iadb.org](mailto:sdsinfo@iadb.org)  
Telefax: 202-623-1708  
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/>

## Prefacio

El presente documento complementa los esfuerzos que ha llevado a cabo el Banco en el último año para definir una estrategia que permita cumplir con el mandato del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco, en lo que respecta al desarrollo del mercado financiero rural. El acuerdo de 1994 sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco señala específicamente el compromiso de reducir la pobreza y la exclusión social a través de “una amplia gama de actividades ... [incluyendo] el desarrollo rural, y la creación de empleo, particularmente en los sectores de la microempresa y empresarial... [y] acciones destinadas al mejoramiento de la capacidad productiva de los pequeños agricultores”.

La *Estrategia de financiamiento rural* es el resultado de un amplio proceso de investigación básica y de consultas externas e internas. En el ámbito externo las organizaciones de la sociedad civil, los medios académicos, los gobiernos de la región y las instituciones que se dedican activamente al financiamiento rural han revisado y preparado comentarios sobre el perfil y los lineamientos generales. Internamente, el documento ha sido revisado por el Grupo Interdepartamental de Estrategia de Financiamiento Rural, presidido por SDS/MIC y constituido por representantes de cada uno de los tres departamentos regionales operativos del Banco, del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), de varias divisiones de los departamentos centrales, y de la Oficina de la Presidencia. Asimismo, con el propósito de apoyar y complementar el documento de *Estrategia* se ha preparado un trabajo adicional sobre enseñanzas extraídas de las operaciones de financiamiento rural que ha llevado a cabo el Banco.

La *Estrategia de financiamiento rural* ha sido concebida como un complemento a documentos estratégicos, como *Desarrollo Rural Sostenible* (GN-1909), *Mercados Financieros* (GN-1948-3), *Desarrollo de la Microempresa* (GN-1938-2), *Desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe* (GN-2069-1), *Reducción de la pobreza rural* (GN-1995-5), y al documento *La Renovación del Compromiso de Desarrollo Institucional: Estrategia Institucional* (GN-2077-1), los cuales han sido previamente considerados por el Comité de Políticas y Evaluación del Directorio Ejecutivo del Banco.

El presente documento contiene la justificación, los objetivos y las áreas de acción de la Estrategia de financiamiento rural del Banco.

Carlos M. Jarque  
Gerente  
Departamento de Desarrollo Sostenible

# Índice

<b>Resumen</b>	<b>1</b>
<b>Introducción</b>	<b>4</b>
Propósito y objetivo	
Legado histórico	
Situación actual: persisten la falta de profundidad y el acceso limitado	
Importancia del desarrollo del sector financiero	
Organización del documento	
<b>Apoyo del Banco al desarrollo financiero rural</b>	<b>7</b>
El mandato del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco	
Experiencia de crédito del Banco	
Enseñanzas	
<b>Problemas y soluciones en el financiamiento rural</b>	
Problemas generales de los mercados financieros rurales	
Problemas específicos que se deben abordar en los mercados financieros rurales	
Soluciones propuestas	
<b>Objetivos, funciones y estrategia del Banco</b>	<b>23</b>
Objetivo	
Consistencia con otras estrategias	
Funciones	
Estrategia	
Acciones para remediar problemas específicos e instrumentos relevantes	
<b>Implementación</b>	<b>31</b>
Prioridades	
Planes de acción propuestos	
Países beneficiarios y secuencia de las intervenciones	
Implicaciones y recomendaciones en materia de organización	
Recursos necesarios para la puesta en marcha de la estrategia	
<b>Conclusiones</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>37</b>
<b>Anexo 1:</b> BID. Estimaciones de la distribución del crédito agrícola, crédito a la empresa rural y préstamos para la reforma del mercado financiero: 1961-1998	
<b>Anexo 2:</b> Operaciones de financiamiento rural: Distribución estimada de apoyo directo e indirecto por año y por tipo de operación.	
<b>Anexo 3:</b> Guías para la preparación de los planes de acción y el plan de implementación de la estrategia.	
<b>Anexo 4:</b> Prioridades de implementación.	
<b>Anexo 5:</b> Condiciones deseables para la innovación de productos.	

# Resumen ejecutivo

## **Propósito y objetivo de la estrategia**

El propósito fundamental de esta estrategia es orientar las actividades del personal de operaciones del Banco encargado de diseñar proyectos de financiamiento rural. En ese sentido complementa y amplía la estrategia del Banco sobre mercados financieros. Los propósitos secundarios de la estrategia son: servir de base para las discusiones entre el Banco y los gobiernos; colaborar con los países miembros prestatarios en el diseño de sus estrategias de financiamiento rural; y ayudar a la Administración del Banco a comprender los problemas y las implicaciones institucionales de adoptar y poner en práctica la estrategia.

El objetivo de la Estrategia de Financiamiento Rural del Banco es promover la provisión de servicios financieros rurales eficientes, de amplia base, y sostenible. Para lograr este objetivo se proponen tres tipos de acciones: (1) la creación de una política económica y de un entorno normativo financiero y jurídico favorable; (2) el establecimiento de intermediarios financieros eficientes y sostenibles dedicados a proveer servicios a las zonas rurales; y (3) la promoción de nuevos servicios financieros, tales como seguros, arrendamiento y factoraje en aquellos mercados en que las dos primeras acciones están suficientemente avanzadas.

El documento no se concentra específicamente en el financiamiento de la agricultura, pero reconoce que hoy día la producción y la comercialización de los productos del agro constituyen un aspecto significativo de la mayoría de las economías rurales de América Latina y el Caribe. El subsector rural no agrícola cobra importancia creciente dentro de la economía rural y representa una proporción cada vez mayor del ingreso y el empleo en el medio rural. Acorde con esto, en el documento se destaca aspectos como la necesidad de desarrollar otros servicios financieros además del crédito a corto plazo, a saber crédito a mediano y largo plazo, depósitos, seguros, arriendos y crédito para inventario, que sirvan concretamente para aumentar la productividad y manufactura.

Este es uno de los últimos documentos de estrategia que preparará la Administración antes de la consolidación y revisión de todas las estrategias y políticas, dispuestas en el marco de la estrategia institucional del Banco (GN-2077-1).

## **Antecedentes**

En América Latina y el Caribe, los mercados financieros rurales no funcionan adecuadamente. Los residentes rurales, que constituyen el 30 por ciento de la población total de la región, tienen acceso limitado a los servicios financieros formales, son atendidos a través de un pequeño número de productos financieros, y pagan elevados costos por los servicios financieros a los que tienen acceso. Este estado de desarrollo insuficiente de los mercados financieros tiene consecuencias negativas sobre las inversiones que aumenten la productividad, el aumento del ingreso y las tasas de crecimiento sectorial.

La razón por la que los mercados financieros rurales no funcionan adecuadamente se debe a una tríada de problemas generalizados —riesgo absoluto, información imperfecta, y elevados costos de transacción. En el pasado, las intervenciones tales como el establecimiento de cuotas de crédito, y los subsidios a las tasas de interés en su mayoría se focalizaron básicamente en el tratamiento de síntomas —falta de acceso de los agricultores pequeños y medianos y de los empresarios— sin entender los factores subyacentes que configuran los mercados financieros rurales y que convierten a los productores de pequeña y mediana escala en clientes no preferenciales. Consecuentemente, los resultados fueron muy insatisfactorios y se requieren de nuevos esfuerzos para encarar los problemas que se encuentran subyacentes.

## **Estrategia**

La *Estrategia de Financiamiento Rural* aborda los temas básicos que impiden el crecimiento y el desarrollo de mercados financieros rurales más completos y eficientes y cómo el Banco puede promover y apoyar las reformas basadas en el

mercado. La estrategia se concentra en cómo mejorar el acceso a cuatro servicios financieros: crédito, depósitos, seguros y pagos de transferencia. Es compatible y constituye una ampliación del documento de Estrategia de Mercados Financieros (GN 1948-3). El grupo objetivo básico pero no exclusivos son los empresarios rurales con ingresos bajos e intermedios, que están llevando a cabo actividades productivas agrícola, productivas no agrícolas y actividades comerciales. En tanto que las zonas rurales de América Latina se transforman, una mayor proporción de la población rural dependerá de actividades no agrícolas. En muchas circunstancias, las actividades no agrícolas son y serán más fáciles de financiar que las actividades agrícolas. Sin embargo, el mejoramiento de la forma en que funcionan los mercados financieros rurales es crítico para apoyar la modernización de la agricultura, tal como lo señala la Estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe (GN-2069), especialmente en lo que se refiere al desarrollo de agricultores de tamaño intermedio eficientes y a la sustitución de cultivos de más bajo rendimiento por otros más lucrativos y de mayor rendimiento. El mejoramiento de los mercados financieros rurales también es importante para reforzar el crecimiento de la economía no agrícola, un segmento de la economía rural que cobra importancia con el tiempo en cuanto a su participación en el empleo y los ingresos rurales.

La Estrategia de Financiamiento Rural del Banco estará orientada a eliminar en forma sistemática las restricciones a la oferta y demanda de servicios financieros en las zonas rurales, permitiendo de esta manera una intermediación redituable y un riesgo compartido. El Banco tiene una ventaja comparativa en la tarea de propiciar un entorno que ayude al establecimiento de políticas adecuadas, debido a que cuenta con instrumentos de asistencia técnica y préstamos basados en políticas. La secuencia recomendada de acciones del Banco, dependiendo de las condiciones macroeconómicas adecuadas, la solidez global del sector bancario, un elevado compromiso del gobierno y la presencia de contrapartes capaces consta de los siguientes pasos:

1. eliminar los sesgos en las políticas económicas sectoriales que han reducido la rentabili-

dad y la competitividad de las actividades económicas rurales;

2. eliminar los sesgos en el marco jurídico y normativo, que ha aumentado el riesgo y el costo de la intermediación financiera en las zonas rurales;
3. fortalecer y mejorar la capacidad financiera de los servicios financieros rurales para los particulares; y
4. ayudar a incorporar nuevos productos y servicios financieros al sector rural una vez que el entorno de políticas sea favorable y existan intermediarios financieros capaces y solventes.

La puesta en marcha de estos cuatro pasos ayudará a resolver la tríada de problemas generalizados mencionados anteriormente: riesgo absoluto, información imperfecta, y elevados costos de transacción. Cuanto más favorable sea el marco institucional y de política en un país, mayores serán las posibilidades de acción simultánea del Banco en dos o más de los campos mencionados.

### **Implementación**

Durante el período 2002-2005, la estrategia propone que cada uno de los departamentos regionales operativos del Banco determine los países que podrían beneficiarse de una intervención más activa de la institución en el subsector de financiamiento rural. Para esos países, en el período 2002-2005, los departamentos deberían preparar planes de acción sobre financiamiento rural, para discutirlos con las autoridades como parte del proceso de programación, con la meta de incluir operaciones para llevar a cabo el plan. Estos planes de acción deberán basarse en estudios de diagnóstico y en diálogos con los principales actores en los países prestatarios del Banco. Para llevar a cabo el plan de una manera efectiva, el Banco deberá revisar sus procedimientos operativos y efectuar cambios en la manera que lleva a cabo sus operaciones debido a que estará realizando un mayor número de ellas con instituciones del sector privado.

### **Costo de implementar la estrategia**

El Banco podrá poner en práctica esta estrategia con los recursos con que actualmente cuenta. Sin embargo, la implementación completa de la mis-

ma requerirá una redistribución de personal profesional y recursos presupuestarios. La razón de esto es que el tipo de operaciones que se proponen será de uso intensivo de recursos humanos lo cual implica un mayor costo.

# I. Introducción

## Propósito y objetivo

El propósito principal de este documento de estrategia es ayudar al personal operativo del Banco a diseñar y preparar proyectos de financiamiento rural que reflejen el estado actual de los conocimientos en materia de financiamiento del desarrollo. Otros propósitos son: (1) proveer elementos para la discusión y el diálogo con los sectores público y privado de los países prestatarios interesados en promover el financiamiento rural o en participar en proyectos de financiamiento rural patrocinados por el Banco; (2) ayudar a los gobiernos prestatarios a diseñar sus estrategias de financiamiento rural; y (3) colaborar con la Administración del Banco en la comprensión de los problemas y las implicaciones presupuestarias y administrativas de la ejecución de la estrategia propuesta. La audiencia a la que se dirige el documento está constituida por el personal y los directivos del Banco, los funcionarios de los países miembros y el personal y los directivos de los intermediarios financieros en los países prestatarios.

El objetivo de la Estrategia de Financiamiento Rural del Banco es promover la prestación de servicios de financiamiento rural eficientes, de amplia base y sostenible. Para lograr este fin, se requerirán las siguientes acciones concertadas: (1) la creación de un entorno político, jurídico y normativo favorable; (2) la creación y fortalecimiento de instituciones financieras sostenibles dedicadas a servir a los clientes rurales, y (3) en los mercados en los que los dos primeros objetivos ya se encuentren adelantados, la promoción de instrumentos financieros nuevos e innovadores y técnicas de manejo de riesgos agrícolas (depósitos, seguros de cosechas, tarjetas electrónicas, arrendamiento financiero, factoraje, warrants, agricultura por contrato e instrumentos de cobertura financiera).

Los mercados de financiamiento rural de América Latina y el Caribe no han funcionado bien. A continuación se presenta una breve reseña de su legado histórico, su situación actual y la razón por la

cual es importante desarrollar mercados que funcionen mejor.<sup>1</sup>

## Legado histórico

Entre 1950 y principios de los años noventa, las necesidades financieras de los sectores rurales de los países de América Latina y el Caribe dependían de un enfoque basado en el gobierno. La norma era diseñar grandes programas de crédito subsidiado y focalizado que se ejecutaban a través de los bancos estatales especializados en el desarrollo agrícola y de entidades financieras comerciales privadas. El objetivo era mejorar el acceso al crédito de los pequeños agricultores y así estimular el crecimiento del sector agrícola, la expansión del ingreso y la reducción de la pobreza. A pesar de los grandes esfuerzos y de las buenas intenciones, las evaluaciones de los programas de crédito patrocinadas por diferentes instituciones internacionales de desarrollo indican que los resultados fueron inferiores a lo esperado. No mejoró de manera significativa el acceso de los clientes rurales de bajos ingresos a créditos oportunos y a términos razonables, ni se crearon intermediarios financieros viables. Faltó mucho para alcanzar las metas de aceleración del crecimiento y reducción de la pobreza y no se desarrollaron otros servicios financieros importantes, como los depósitos y los seguros, a pesar de su necesidad.

A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, la mayoría de los países de la región comenzaron a realizar reformas globales en sus sectores financieros, las cuales incluían la liberalización de las tasas de interés; la liquidación de algunos bancos insolventes y la rehabilitación de otros; la liquidación de algunos bancos estatales insolventes y la reforma y transformación de otros en instituciones de segundo piso; el mejoramiento de la supervisión y de las normas de prudencia; la reducción de los requisitos de encaje legal; la eliminación de programas de crédito focalizados; y la apertura de la industria a los bancos extranje-

---

<sup>1</sup> Véase Echeverría (2001) para una descripción del contexto para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe, en el cual el desarrollo de mercados financieros es un elemento esencial.

ros<sup>2</sup>. El resultado de estos cambios ha sido una inversión más eficiente, una mayor competencia bancaria y una mayor oferta de productos y servicios financieros. Sin embargo, las mejoras han beneficiado mucho más a los residentes urbanos y son necesarias más innovaciones y reformas para favorecer a los residentes rurales.

**Situación actual:  
Persiste la falta de profundidad  
y el acceso limitado**

Si bien es cierto que se han efectuado algunas mejoras en los mercados financieros urbanos, los mercados financieros rurales siguen subdesarrollados. Por ejemplo, a pesar de que la tendencia general de toda la región en los años noventa fue la de incrementar la profundidad financiera de toda la economía (M2/PIB), la comparación del período anterior a la reforma o comienzos de la misma (1990-1992) con el período correspondiente a fines de la reforma (1994-1996) indica que el monto de los créditos para la agricultura como porcentaje del PIB agrícola bajó en 5 de los 9 países para los que se cuenta con información<sup>3</sup>. Durante este mismo período, las tasas de crecimiento de la producción agrícola fueron generalmente positivas, lo que sugiere la existencia de rentabilidad y de fuentes alternativas de financiamiento. Asimismo, la tendencia de los depósitos a término y de los ahorros como porcentaje del PIB fue ascendente en la mayoría de los países. Pero en tres de ellos, que contaban con información urbano-rural desagregada a mediados de los años noventa, el

---

<sup>2</sup> En el período 1990-1998, el BID aprobó 13 préstamos para el sector financiero y 18 préstamos sectoriales de inversión, muchos de los cuales tenían componentes para la reforma del sector financiero. Asimismo, el Banco Mundial financió 26 operaciones de ajuste financiero sectorial en América Latina en el período 1985-1996. Fuentes: Wenner, M. "Lessons Learned in Rural Finance at the Inter-American Development Bank" (1999) y *Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance* (1998).

<sup>3</sup> Véase Wenner y Proenza, 2000. Nota: los créditos agrícolas son un sustituto de los créditos rurales. La disminución de la oferta de crédito para la agricultura no constituye, por sí misma, una medida precisa del caudal de financiamiento rural, porque se considera que en el pasado, una porción se desvió para usos no agrícolas.

monto de los depósitos rurales como participación de los depósitos totales fue minúscula y virtualmente constante en el tiempo (menos del 1 por ciento en Brasil, Chile y Honduras). De acuerdo con las encuestas más recientes realizadas en siete países, las tasas de acceso a los créditos formales continúan siendo bajas, excepto en Costa Rica. Excluyendo la tasa del 40 por ciento de Costa Rica, la tasa promedio fue del 10,3 por ciento. La fuente de crédito predominante es el sector informal (amigos, familia, comerciantes / proveedores y prestamistas)<sup>4</sup>.

**Importancia del desarrollo  
del sector financiero**

Históricamente, el desarrollo del sector financiero ha sido un importante elemento subyacente en el crecimiento económico y en el desarrollo global por tres razones. Primero, desencadena el potencial económico de grupos de población cada vez mayores y acelera el *crecimiento económico* a través de una intermediación y un manejo de riesgos eficientes. Los países que tienen mercados financieros más desarrollados y más profundidad financiera, medida por la relación M2/PIB, han crecido más rápidamente, a igualdad de otras condiciones, que otros países cuyos mercados financieros están menos articulados. La gente que no ha tenido acceso al sector financiero formal, bien sea por sus bajos ingresos, género, discriminación social o su ubicación remota, representa un mercado amplio y potencialmente rentable para las instituciones financieras que puedan superar las barreras de riesgo y costos de transacción que implica el servicio a estos segmentos. En los países de América Latina y el Caribe, el 30 por ciento de la población total es rural y se cree que una proporción significativa estaría sujeta al crédito, pero no se ha atendido debidamente<sup>5</sup>. Este mercado sin explotar

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* Nota: Es posible que algunos residentes rurales no deseen endeudarse, pero quizá algunos de ellos no gestionan créditos debido a la contrapartida desfavorable de riesgo-rendimiento (por ejemplo las exigencias de garantías varias veces superiores al monto del préstamo) que pueden tornarse más favorables mediante una política apropiada y una reforma de las leyes.

<sup>5</sup> Si se utilizara la experiencia de las microfinanzas urbanas como guía, la expansión de los servicios financieros beneficiaría en primer lugar a los menos pobres. Cierta proporción de los pobres rurales simplemente no

representa una pérdida económica sustancial, tanto social como privada.

Segundo, la falta de servicios financieros adecuados y de mercados financieros profundos obstaculiza la formación de nuevas empresas y la expansión y modernización de las ya existentes, y contribuye a la *desigualdad del ingreso*. Los que han tenido la fortuna de contar con acceso a servicios de crédito y depósito, tienen una ventaja a priori en la expansión de su ingreso frente a los que no lo han tenido.

Tercero, una mejor intermediación financiera rural podría ayudar directamente a reducir la *vulnerabilidad*, e indirectamente, a lograr las metas de *alivio de la pobreza*. Por ejemplo, una amplia disponibilidad de servicios de ahorro monetario

podría permitir a los hogares pobres retirar sus ahorros durante los reveses cíclicos o crisis idiosincráticas inesperadas, mejorando así la seguridad y el consumo regular del hogar.

Actualmente, la mayoría de los ahorros rurales en América Latina son ahorros en especie (ganado, reservas de grano, joyas, inventarios, tierras) y por lo general presentan problemas de divisibilidad y liquidez durante los tiempos de crisis<sup>6</sup>. Por lo tanto, una mayor disponibilidad de este servicio financiero reduciría la vulnerabilidad a las contingencias que pudieran reducir el bienestar de los hogares, pero no necesariamente incrementa los niveles de ingreso por encima de la línea de pobreza.

---

estarían en condiciones de ser sujetos de crédito y otras intervenciones en educación, salud e infraestructura ayudarían a incrementar el potencial de ingresos.

---

<sup>6</sup> Si la crisis afecta a toda la economía o es de carácter sistémico, y provoca una devaluación considerable de la moneda o altas tasas de inflación, o ambas cosas, el acceso a los servicios de ahorro no ayudará, necesariamente, a mantener los niveles de consumo. La pérdida de poder adquisitivo puede ser significativa y esta amenaza da más realce a la necesidad de una gestión macroeconómica eficaz.

## II. Apoyo del Banco al desarrollo financiero rural

De acuerdo con el documento sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, “El objetivo ... [de la estrategia de crecimiento] ... es reducir la desigualdad social incorporando totalmente a los estratos que tienen más desventajas en la sociedad a la economía moderna... Puesto que la estabilidad social y política es una condición indispensable para el crecimiento sostenible, todas las partes de la sociedad deben creer que participan en el sistema y en el futuro del país<sup>7</sup>.” La mayor parte de la población rural económicamente activa está conformada por pequeños productores agrícolas y pequeños empresarios no agrícolas, que tienden a sufrir una alta incidencia de la pobreza (54 por ciento de los hogares rurales) y tienen acceso limitado a los mercados financieros formales (menos del 15 por ciento en la mayoría de los países). El acceso de los pobres a los servicios de crédito y depósito no solucionará por sí mismo la pobreza, pero con unas condiciones prometedoras y un acceso sostenido a los servicios financieros a lo largo del tiempo, sus oportunidades de escapar de la pobreza aumentan. Por lo tanto, el Banco tiene un papel que desempeñar en el fomento del desarrollo del mercado financiero rural.

### Experiencia de crédito del Banco

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha sido una de las fuentes líderes en la asistencia para el desarrollo en América Latina y el Caribe. El programa de préstamos del BID para el financiamiento rural durante el período 1961 y 1998 se puede clasificar en tres categorías: (1) créditos agrícolas subsidiados y focalizados para pequeños y medianos productores agrícolas; (2) reforma sectorial y normativa; y (3) créditos para la empresa privada y el desarrollo de la intermediación financiera. En estas tres categorías, el BID aprobó US\$4.400 millones, US\$4.200 millones y US\$474 millones, respectivamente. Por su parte, el Banco Mundial aprobó US\$3.300

millones para proyectos de crédito agrícola entre 1961 y 1992 en la región de América Latina y el Caribe y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) invirtió US\$2.300 millones en financiamiento rural entre 1961 y 1997 (véase el Anexo 1)<sup>8</sup>.

Entre 1961 y 1989, el BID desembolsó más de US\$4.200 millones en créditos agrícolas globales (CAG) a través de 131 operaciones. Estos programas de crédito canalizaron recursos indirectamente a través de préstamos a los bancos estatales de desarrollo agrícola o directamente a través de otras instituciones especializadas en préstamos rurales, para préstamos a productores rurales a tasas preferenciales de interés. El Banco también facilitó créditos a los productores rurales a través de las operaciones del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Estas operaciones eran proyectos multifacéticos que abordaban problemas de pobreza rural y subdesarrollo en regiones específicas de un país a través de inversiones simultáneas en varias áreas, las cuales incluían, por ejemplo, extensión agrícola, créditos, comercialización, infraestructura y capacitación. Durante el período 1961-1996 se aprobaron 36 operaciones del DRI, por un monto total de US\$1.300 millones. De éstas, 18 operaciones realizadas en el período 1968-1981 tenían componentes de crédito agrícola por un valor total de US\$236 millones. Los dos programas, el CAG y el DRI, se caracterizaron por sus tasas de interés subsidiadas.

El Banco cambió su política de préstamos a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, debido al deficiente resultado de los esquemas de crédito. El nuevo enfoque era liberalizar los mercados y mejorar la eficiencia de la inversión. Para este fin se utilizaron coordinadamente los instrumentos de préstamos para la reforma del sector financiero (PSF), préstamos para la reforma del sector de inversiones (PSI) y

<sup>7</sup> Páginas 2 y 13 de dicho documento. Número de referencia del documento: AB-1683, 12 de abril de 1994.

<sup>8</sup> Fuentes: *Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948-92)*, Banco Mundial, Washington D.C., junio de 1993. Centro de Información y Difusión de la USAID.

préstamos sectoriales agrícolas (PSA). Los PSF ayudaron a los países prestatarios a: (1) generar tasas de interés basadas en el mercado; (2) crear mayor competencia bancaria; y (3) fortalecer los marcos normativos y de prudencia. Los PSI ayudaron a liberalizar las regulaciones comerciales y de inversión para promover la inversión privada. Los PSA eliminaron las distorsiones de precios que reducían la rentabilidad y competitividad de los productos agrícolas, lo cual mejoró la capacidad financiera de los productores rurales. Algunos de estos préstamos incluían una condicionalidad específica relacionada con los bancos estatales de desarrollo agrícola y otros aspectos de las finanzas rurales.

A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, el Banco también utilizó otros cuatro instrumentos, enfocados específicamente a mejorar el acceso al crédito de los empresarios privados: (1) préstamos globales para el apoyo del sector de la micro y pequeña empresa (Microglobales); (2) préstamos globales para crédito multisectorial; (3) proyectos del fondo multilateral de inversiones (FOMIN), y (4) pequeños proyectos<sup>9</sup>. Desde 1990, las tasas de interés cobradas a los clientes finales no han estado subsidiadas.

Los préstamos MicroGlobales se utilizaron para proporcionar liquidez y reducir los riesgos de financiamiento, de manera que esto sirviera como incentivo para que los intermediarios financieros participantes de los países prestatarios atendieran al sector de la pequeña y la micro empresa. Hasta ahora se han aprobado 15 préstamos globales para la microempresa por un total de US\$594 millones, y 13 se encuentran en ejecución. Las pocas evidencias disponibles sobre estos préstamos sugieren que la inmensa mayoría de participantes de los programas de préstamo MicroGlobales han sido las instituciones financieras urbanas. El monto que recibieron los productores rurales se calcula en unos US\$21 mi-

llones o aproximadamente un 10 por ciento del monto desembolsado<sup>10</sup>.

Los préstamos globales para crédito multisectorial se utilizaron para promover el financiamiento a largo plazo y así estimular una mayor inversión por parte del sector productivo privado. Los programas se abrieron a todo tipo de clientes. Se beneficiaron algunas industrias agrícolas y empresas rurales, pero también en este caso la mayoría de los beneficiarios fueron clientes urbanos dedicados a las manufacturas y a la prestación de servicios. De los US\$3.600 millones aprobados, se estima que un 9 por ciento o US\$323 millones se dirigieron a las industrias y a los productores rurales. Sin embargo, los programas desempeñaron un papel vital en el fortalecimiento de las instituciones de nivel intermedio.

Otro instrumento que ha ayudado a los clientes rurales es la tercera ventanilla (Servicio Financiero para la Pequeña y la Microempresa) del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que se remonta a 1993. Las operaciones del Fondo han sido pocas (12) y el monto aprobado (US\$21,6 millones) representa un modesto 5,2 por ciento del monto total financiado por FOMIN. Sin embargo, el número de proyectos de financiamiento rural ha aumentado marcadamente en los últimos años, lo que sugiere una tendencia ascendente.

Por último, el Programa de Pequeños Proyectos (PPP), que se inició en 1978 y ahora se conoce como el Programa Empresarial Social (PES), ha beneficiado a los productores rurales. Antes de 1992, 52 pequeños proyectos se destinaron a brindar financiación a productores agrícolas rurales, pero el monto desembolsado, US\$23,7 millones, constituye cerca del 18 por ciento de los préstamos acumulados del PPP. Desde comienzos de los años noventa, aproximadamente un 80 por ciento de los recursos aprobados se ha canalizado al desarrollo de la microempresa, mayormente en las zonas urba-

---

<sup>9</sup> Este programa se revisó oficialmente y se rebautizó como Programa Social de Capacidad Empresarial en diciembre de 1998.

---

<sup>10</sup> Este cálculo se obtuvo en base a los informes de los ejecutores y en conversaciones con los funcionarios de proyecto encargados del diseño y la supervisión de los préstamos MicroGlobales.

nas, pero las zonas rurales también han recibido un importante volumen de recursos. Debido a la falta de información sobre los clientes-beneficiarios, es difícil determinar la participación exacta de los clientes rurales. No obstante, el PPP ha sido un laboratorio en el que se han probado experimentos interesantes. Varios intermediarios financieros que recibieron préstamos para pequeños proyectos han madurado y se han transformado en entidades financieras reguladas. Algunas de estas organizaciones financieras no gubernamentales transformadas están ampliando sus operaciones a las zonas rurales.

La concesión de préstamos del Banco para apoyo directo al financiamiento rural en general y para los créditos agrícolas en particular ha descendido desde 1985 (véase el Anexo 2). Son dos las razones del cambio en los patrones del flujo de créditos: (1) un cambio en las políticas de préstamo del Banco y (2) la búsqueda de tecnologías financieras apropiadas y efectivas para la intermediación rural en gran escala que se puedan promover en un entorno de políticas liberalizado.

### **Enseñanzas obtenidas**

De la experiencia crediticia del BID en materia de financiamiento rural, y a través de la revisión de 27 proyectos de financiamiento rural, documentos de evaluación sobre el tema y entrevistas con el personal se han extraído un conjunto de enseñanzas<sup>11</sup>. Éstas se han agrupado en cuatro categorías, tres con base en el propósito de la operación y una con base en las experiencias de la ejecución.

### **Crédito focalizado**

Los programas de crédito focalizado y subsidiado, como el crédito global agrícola y las operaciones del programa de desarrollo rural integrado, tienden a distorsionar los mercados financieros rurales, minar la viabilidad de muchos intermediarios financieros participantes, inhibir el ahorro y a beneficiar desproporcionadamente a

los prestatarios de altos ingresos. Por lo tanto, no se debe promover este tipo de proyectos.

Los programas de créditos mayoristas focalizados pero no subsidiados, como los MicroGlobales y las operaciones de crédito multisectorial, desempeñaron un papel en la extensión y profundización de los servicios financieros a los productores no atendidos, pero ese papel fue limitado. Los programas que lograron ampliar el acceso de los productores rurales al crédito se realizaron en países con grandes sectores agrarios que ya tenían intermediarios en las zonas rurales. Sin embargo, para evitar efectos negativos no deseados, estos proyectos de créditos mayoristas tienen que establecerse, para el subprestatario final, a tasas de interés de mercado, (vale decir, cubriendo los costos) y fijar las tasas para las instituciones intermediarias a niveles que no debiliten su actividad de movilización de depósitos. La experiencia del Banco ha demostrado que los prestatarios en pequeña escala son más sensibles a los costos no financieros de la transacción (concesiones de procesamiento, costos de viaje y pérdida de ingresos debido a la demora en la aprobación y el desembolso del crédito) que a los costos financieros (pago de intereses).

El papel de las instituciones de segundo piso o mayoristas, ha demostrado su importancia para la profundización de los mercados financieros. Sin embargo, operaciones como los préstamos para créditos multisectoriales, que fortalecen a las instituciones de segundo piso y canalizan recursos a través de ellas, deben diseñarse con mucho cuidado. Se deben evitar los efectos negativos que se derivan de la asignación arbitraria de recursos a largo plazo y de la fijación arbitraria de precios, ya que estos efectos pueden debilitar los esfuerzos de movilización de recursos y retardar el desarrollo de los mercados secundarios.

Los fondos de garantías generalmente se utilizaron como medio para reducir el riesgo de incumplimiento de pagos por parte de los bancos comerciales privados que conceden préstamos a los pequeños, medianos y microempresarios de América Latina y el Caribe. Los modelos típicos, que incluyeron la presencia de un tercero, es

---

<sup>11</sup> Para mayores detalles, véase Wenner, M. en preparación "Lessons Learned in Rural Finance at the Inter-American Development Bank".

decir, un fondo establecido por instituciones donantes y gobiernos nacionales, garantizaban préstamos individuales otorgados por una institución financiera a un cliente, o garantizaban una cartera, es decir, un conjunto de préstamos otorgados por una institución financiera a una clase particular de clientes que cumplieran con ciertos criterios. Estos dos modelos, la garantía de préstamos individuales y la garantía de carteras, resultaron ineficaces. Se vieron afectados por elevados costos de transacción, fuertes pérdidas, falta de adicionalidad/beneficios adicionales y problemas de riesgo moral. Peor aún, los bancos privados no aprendieron a evaluar el riesgo y por lo tanto no estaban preparados para servir a la población objetivo una vez expirado el programa de garantías. El panorama ha sido más promisorio desde mediados de los años ochenta, gracias a un nuevo modelo de garantías intermedias en las cuales una organización internacional respalda préstamos o líneas de crédito otorgados por un banco local a una institución microfinanciera no bancaria con una carta de crédito o efectuando un depósito en efectivo. Este modelo se ha caracterizado por sus bajas tasas de pérdidas y de incumplimiento y ha logrado incrementar el acceso de las instituciones microfinancieras no bancarias a los préstamos comerciales. Aunque persisten las preguntas sobre la sostenibilidad y la tasa a la cual las instituciones microfinancieras están pasando a los préstamos no garantizados, este modelo intermedio es valioso y se puede utilizar en operaciones futuras<sup>12</sup>.

### **Reforma sectorial y normativa**

La experiencia en préstamos sectoriales y asistencia técnica para la promoción de reformas demostró que, para que este tipo de intervenciones sea efectivo, debe prestarse atención a la economía política que rodea su implementación. Existían intereses personales que se beneficiaban

---

<sup>12</sup> Véanse Young, Goldmark, y Londoño, *Microfinance Guarantees: A Basic Primer and Review of Experiences in Latin America and the Caribbean*, 1997, y Jacob Levitsky, "Credit Guarantee Funds and Mutual Guarantee Systems" en *Small Enterprise Development*, 1993. Nota: La experiencia del BID en materia de fondos de garantía para financiamiento rural ha sido limitada, pero la importancia del mecanismo justifica su inclusión.

del *status quo*; por lo tanto, las nuevas operaciones se deben diseñar de tal forma que puedan enfrentar la amenaza de la oposición al cambio que puede surgir. Los ejemplos más reveladores han sido los intentos de reformar las instituciones financieras agrícolas estatales: la mayoría ha fracasado.

Se ha demostrado que la legislación sobre la creación, el perfeccionamiento y la aplicación de las prendas sin tenencia, bienes muebles objeto de prenda, y las regulaciones e instituciones encargadas necesitan mejoras. Generalmente, los pequeños prestatarios carecen de títulos sobre sus tierras o no desean pignorarlos en una transacción de préstamo; por lo tanto, se requieren sustitutos formales de los bienes objeto de prenda. Este es un elemento que faltó en la primera generación de operaciones de reforma.

La experiencia del Banco ha demostrado que las reformas relacionadas con el financiamiento rural tienen muy pocas probabilidades de prosperar si se incluyen en operaciones sectoriales complicadas y multifacéticas. Para promover el cambio en los mercados financieros rurales, las operaciones de reforma deben centrarse más específicamente en el propio financiamiento rural.

### **Fortalecimiento institucional de los intermediarios financieros**

Varias operaciones de los programas MicroGlobales, del FOMIN y de pequeños proyectos implicaron actividades de fortalecimiento de la intermediación financiera. La experiencia demuestra que las operaciones que contribuyeron a la creación de intermediarios financieros sostenibles seleccionaron instituciones de ciertas características. Estas características incluyen gran capacidad de liderazgo, una misión clara de servicio al sector de la pequeña y la microempresa rural, un enfoque comercial y tecnología de provisión de servicios comprobada. Por lo tanto, el proceso de selección de las instituciones de asistencia es crucial para el éxito y el Banco debe realizar un análisis riguroso de su desempeño real y potencial antes de aprobarlas y un seguimiento del desempeño posterior a la aprobación.

La experiencia demuestra que se requieren inno-

vaciones en las tecnologías de provisión de servicios financieros para reducir los costos de transacción y permitir a los intermediarios financieros extender sus servicios a las zonas rurales. También se requieren intervenciones paralelas para reducir el elevado grado de riesgos de producción y de precios en la agricultura. Estos esfuerzos paralelos incluyen inversiones apropiadas en infraestructura física, mejores servicios de extensión, mejor comercialización y un incremento en la provisión de servicios de seguros.

La experiencia demostró que la creación de intermediarios financieros sostenibles capaces de proporcionar a los clientes rurales servicios financieros es un proceso lento que exige un compromiso a largo plazo (5-10 años). Se deben reconsiderar las reglas o normas tradicionales que

prohíben el otorgamiento de recursos a un mismo grupo en varias ocasiones.

### **Ejecución del programa: seguimiento y supervisión por parte del Banco**

El proceso de seguimiento y supervisión surgieron como una debilidad recurrente. En muchos casos el personal del Banco no realizó una intervención técnica oportuna en operaciones difíciles, especialmente en las operaciones que suponen reformas de política e institucionales complejas. Puesto que muchas de las reformas que requiere el financiamiento rural son institucionales y el tiempo que se necesita para efectuar los cambios es tan largo, es importante que el Banco realice una actividad de supervisión y seguimiento permanente y de alta calidad.

### III. Problemas y soluciones en el financiamiento rural

Para diseñar intervenciones óptimas, deben identificarse los problemas de manera apropiada y luego formularse las medidas adecuadas. Esta sección explica por qué los mercados financieros rurales son tan peculiares, cuáles son sus principales problemas y cuáles sus posibles soluciones.

#### **Problemas generales de los mercados financieros rurales**

Los mercados financieros rurales no funcionan eficientemente porque *los riesgos de producción y de precios, la información imperfecta y los costos de transacción* son problemas subyacentes dominantes. En el pasado, las intervenciones del sector público, como las cuotas de crédito y las tasas de interés subsidiadas, enfocaban síntomas observables (falta de acceso de los pequeños y medianos productores) sin entender los factores subyacentes que configuran a los mercados financieros rurales y que convierten a los pequeños y medianos productores en clientes no preferenciales. Por lo tanto, los resultados no fueron satisfactorios.

La primera causa básica del deficiente funcionamiento de los mercados de crédito rural es la combinación de altos niveles de riesgo en la producción, y riesgos relacionados con los precios y técnicas de mitigación limitadas. Por ejemplo, los productores agrícolas y los pequeños empresarios que contraen una obligación financiera están sujetos a una variabilidad sistemática que podría resultar en un incumplimiento involuntario. A falta de instrumentos adecuados de mitigación de riesgos (garantías, seguros, futuros, etc.), los intermediarios financieros se ven forzados a retirarse de las zonas rurales o a desarrollar mecanismos de diseño de contratos que resuelvan el problema indirectamente. Una de estas alternativas son los contratos de responsabilidad mancomunada o el crédito de grupo. Éste, sin embargo, impone elevados costos de transacción a los miembros del grupo, y al parecer, sólo funciona bien cuando se dan ciertas condiciones, a saber que las reuniones regulares proporcionan beneficios auxiliares significativos

(información sobre el mercado, redes comerciales, capacitación, etc.), cuando existe un alto grado de cohesión social y cuando el tamaño del préstamo sigue estando dentro de la capacidad de aseguramiento mutuo del grupo. El cobro de tasas de interés más elevadas para compensar el alto riesgo tiene un límite. Puede inducir a la selección adversa en la que solamente los clientes riesgosos solicitan el crédito.

La segunda causa básica por la que los mercados están subdesarrollados es la información imperfecta o asimétrica. La adquisición y transmisión de información es costosa, a pesar de que es vital para evaluar y manejar los riesgos. La buena información puede servir como sustituto parcial de la falta de un bien real objeto de prenda y como medio para prevenir riesgos morales. Sin embargo, en los escenarios rurales la ausencia de un historial crediticio formal, de una tradición de registros y la heterogeneidad de las condiciones de producción complican la evaluación de la capacidad de endeudamiento y las actividades de seguimiento de préstamos y seguros.

La tercera causa básica es el alto costo de transacción que deriva de las peculiaridades del escenario físico e institucional. Las zonas rurales se caracterizan por sus elevados niveles de pobreza, dispersión espacial, marcada naturaleza estacional del ingreso, marcos jurídicos débiles y falta de mecanismos adecuados para hacer cumplir los contratos, infraestructuras físicas pobres y bajos niveles de escolaridad. Estos rasgos aumentan los costos de transacción tanto a los intermediarios como a los clientes. Una vez que traspasan cierto umbral, los costos de transacción sofocan la intermediación.

Esta combinación de causas explica por qué es tan baja la probabilidad de que los intermediarios formales estén presentes en los escenarios rurales y por qué están en desventaja competitiva frente a los intermediarios informales que, gracias a la proximidad geográfica y a sus relaciones sociales y económicas diversificadas, tienen ventajas en términos de información y costos de transacción. Por lo tanto, los intermedia-

rios informales tienden a ser más activos que los formales. También explica por qué los pequeños productores tienden a ser clientes no preferenciales incluso en los mercados formales competitivos. Los grandes productores que tienen mayores ingresos, los que cuentan con bienes objeto de prenda tradicionales y una historia crediticia establecida son los que tienden a ser los clientes preferidos<sup>13</sup>.

### **Problemas específicos que se deben abordar en los mercados financieros rurales**

Para efectos de esta estrategia, se han identificado los cinco problemas sintomáticos que se deben atender. A continuación se enumeran estos problemas y se explican sus causas. Los principales problemas observables son: (1) Acceso limitado a créditos formales a corto plazo. (2) Segmentación del mercado y falta de competencia. (3) Disponibilidad limitada de créditos a mediano y largo plazo. (4) Escasez de intermediarios financieros operativamente eficientes y sostenibles. (5) Variedad limitada de servicios financieros.

*El acceso limitado a créditos formales a corto plazo* se puede atribuir a (1) la baja rentabilidad de muchas actividades rurales; (2) la falta de garantías tradicionales, como títulos sobre las tierras; (3) la debilidad y el costo de los mecanismos formales para hacer valer las demandas por créditos; y (4) la información imperfecta. Las empresas rurales que no generan suficiente margen para cubrir los costos financieros de una obligación, simplemente no son financieramente viables. En el pasado, los precios fijos de los productos agrícolas, la deficiente infraestructura que incrementaba los costos de producción y comercialización y los impuestos a la exportación redujeron el margen de rentabilidad de muchas empresas rurales. Hoy ya se han eliminado muchas de las distorsiones de política económica (como precios fijos e impuestos a la exportación), pero la deficiente infraestructura, el uso de tecnologías obsoletas, la falta de acceso a los mercados extranjeros, la competencia con agri-

cultores de países industrializados que reciben fuertes subsidios, la falta de conocimientos de los posibles clientes acerca de los instrumentos financieros y la sobrevaloración de los tipos de cambio pueden ser factores que complican la situación. La falta de títulos de propiedad y el deseo de hipotecarlos puede ser otro elemento disuasivo, incluso a la luz de un proyecto de inversión viable. El alto costo de los mecanismos utilizados para hacer valer las demandas por créditos también desalienta a los intermediarios formales. Por último, el costo de la obtención de información sobre clientes dispersos sin una tradición de registros constituye otra limitación. Este problema afecta especialmente a los pequeños productores y empresarios.

*La segmentación del mercado* se relaciona con un patrón común, que es que los intermediarios tienden a servir a clientes con altos ingresos y bienes que se pueden dar en prenda, mientras que los intermediarios informales o semiformales tienden a servir a los que tienen menores ingresos y limitaciones prendarias. El pequeño número total de intermediarios financieros puede llevar al ejercicio de un poder monopolista. La segmentación y la falta de competencia se traducen en ineficiencia y en tasas de interés innecesariamente elevadas. A los clientes que tienen las mismas necesidades de crédito y el mismo perfil de riesgo se les pueden imponer diferentes términos y condiciones, dependiendo de la fuente de financiamiento. Las razones de la falta de competencia y de la segmentación son cuatro: (1) marcos normativos inapropiados que limitan la entrada y la innovación en los productos; (2) disponibilidad limitada de técnicas de mitigación de riesgos; (3) información costosa e imperfecta; y (4) capacidad de cumplimiento contractual diferencial.

*La disponibilidad limitada de créditos a mediano y largo plazo* es una restricción importante para la diversificación agrícola e industrial, para el crecimiento de la productividad y para la protección ambiental. Esto se debe a que muchos cultivos son perennes, muchas de las inversiones en conservación de suelos y aguas son de larga gestación y muchos tipos de maquinaria se deben amortizar a largo plazo. Las tecnologías de microfinanciamiento probadas son de corto pla-

<sup>13</sup> Para mayor información, véase Wenner, M. y Proenza, "Rural Finance in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities", 2000.

zo y más apropiadas para las actividades comerciales minoristas. Los créditos a mediano y largo plazo son escasos debido a la inestabilidad macroeconómica y a la ausencia generalizada de instrumentos eficaces de gestión del riesgo de las zonas rurales. La inestabilidad de las tasas de interés y del tipo de cambio, así como las tendencias a tolerar elevadas tasas de inflación, generan incertidumbre y riesgos entre los que prestan e invierten a largo plazo. El temor a las devaluaciones y las tasas de inflación altas, por ejemplo, desalientan el ahorro interno, lo que reduce aún más la oferta de fondos prestables. Estos factores, combinados con el elevado grado de riesgo incontrolable de los préstamos rurales y la falta de instrumentos de atenuación (seguros, reaseguros, titulaciones, mecanismos de subsidio de los precios de los productos básicos, integración vertical, etc.), se traduce en la tendencia de los intermediarios a prestar a corto plazo, si es que lo hacen, al sector rural. Las industrias rurales no agrícolas y los agricultores medianos se ven particularmente afectados por la disponibilidad limitada de créditos a mediano y largo plazo. Esta clase de productores se ve limitada para realizar inversiones fijas en plantas y equipos, no pueden diversificar combinaciones de cultivos, modernizar procesos tecnológicos ni explotar oportunidades de elevado rendimiento. Como resultado, quedan estancados segmentos que podrían estar a la vanguardia en la generación de empleos y productividad.

En las zonas rurales hay *escasez de intermediarios financieros operativamente eficientes y sostenibles*<sup>14</sup>. Un buen número de los intermediarios formales y semiformales activos en las zonas rurales dependen de los subsidios y no son eficientes. Esto se debe a (1) la gobernabilidad y estructuras de incentivos inapropiadas; (2) la debilidad de la capacidad gerencial; (3) la dependencia excesiva con respecto a tecnologías de préstamos con garantía que incrementan los costos de transacción, tanto al cliente como al intermediario; (4) la vulnerabilidad al riesgo covariante debido a las limitadas posibilidades de diversificación de la cartera y a la reducida

<sup>14</sup> Véase el *MicroBanking Bulletin*, julio de 1999. Son pocas instituciones con carteras rurales importantes que declaran, y las que lo hacen, obtienen una calificación mediocre en desempeño institucional.

cación de la cartera y a la reducida base de capital, y (5) el patrocinio continuo de los donantes.

*La oferta limitada de otros servicios financieros*, como los depósitos, los pagos de transferencia, seguros, arrendamiento financiero, obstaculizan la capacidad de los residentes rurales para manejar mejor el riesgo y la liquidez. Generalmente, los clientes rurales se ven forzados a utilizar el crédito como un sustituto costoso de la falta de acceso a un seguro o a ahorros líquidos. Otras veces, la escasez de instituciones financieras formales en el país complica el sistema de compensación y liquidación de pagos. El resultado en ambos casos es que disminuye el bienestar y se limita el desarrollo comercial. Las razones por las que no se han desarrollado estos productos y servicios financieros son una combinación de falta de requisitos previos jurídicos, institucionales y económicos y el problema del incentivo para “el polizón”. Por ejemplo, el alcance limitado de las oficinas de reporte y clasificación de crédito, el desconocimiento de los derechos de embargo flotantes sobre los inventarios y la imposibilidad de deducir los costos de arrendamiento para efectos tributarios reprime el uso de tarjetas de crédito, el crédito de inventario y el arrendamiento financiero, respectivamente. Por último, dado que muchas de las innovaciones de la industria de servicios financieros pueden copiarse fácilmente, los innovadores no están motivados porque son pocas las oportunidades de recuperar el alto costo de la experimentación (efecto del “polizón”).

### **Soluciones propuestas**

Para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros rurales se recomiendan acciones en tres amplias áreas. Primero, se requieren esfuerzos para crear un entorno de políticas que sea conducente a la intermediación financiera rural. Más específicamente, deben tomarse medidas para mejorar la rentabilidad de las actividades rurales, reducir los riesgos macroeconómicos y sectoriales para los clientes, mejorar los flujos de información y reducir los obstáculos jurídicos que impiden la intermediación eficiente y de bajo costo y la ejecución de contratos. Segundo, se requieren esfuerzos para el desarrollo de la capacidad financiera orientada a los clientes,

creando, por ejemplo, instituciones financieras nuevas, forjando lazos entre las instituciones financieras formales e informales y fortaleciendo las instituciones formales y semiformales existentes. Tercero, se requieren esfuerzos para incentivar la introducción y difusión de otros servicios financieros adicionales al crédito, tales como los depósitos, el seguro de cosechas, el financiamiento garantizado con productos básicos, los instrumentos de cobertura financiera, las tarjetas electrónicas y el arrendamiento financiero. Estos productos servirían para manejar mejor el riesgo y la liquidez y reducir los costos de transacción. Sin embargo, los servicios más nuevos, especialmente el financiamiento garantizado con productos básicos y los instrumentos de cobertura financiera, deben estar precedidos de inversiones sustantivas en sistemas de comercialización agrícola manejados con base en transacciones en efectivo y por mejoras en los marcos jurídicos y normativos.

La enumeración de las soluciones propuestas comienza por el nivel general y amplio y desciende a lo específico y limitado. Algunas de las acciones propuestas son terreno de las estrategias de Mercados Financieros y para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la intención es proporcionar una visión global e integrada de los problemas de financiamiento rural y sentar las bases para presentar la estrategia de financiamiento rural en el próximo capítulo.

### **Creación de un entorno favorable de política**

*Estabilidad macroeconómica y consistencia de las políticas.* Promover mercados financieros rurales profundos, eficientes y competitivos son requisitos necesarios para un alto grado de estabilidad macroeconómica y de consistencia política son requisitos necesarios. Las altas tasas de inflación y la inestabilidad del tipo de cambio son particularmente perjudiciales para el desarrollo del mercado financiero. Las políticas fiscales, monetarias y comerciales afectan tanto el riesgo que enfrentan los intermediarios financieros, como el costo de los recursos. Las variables cruciales de los mercados financieros son el déficit de los gobiernos centrales, las tasas de inflación, las tasas de interés, el manejo de los

términos del riesgo comercial y el tipo de cambio efectivo real. Aunque hay elementos que están fuera del control del gobierno, tales como los movimientos de capital y los términos de intercambio, los gobiernos centrales pueden buscar políticas consistentes y fortalecer la capacidad de sus países para enfrentar las conmociones externas. Las acciones específicas incluyen la obtención de acceso contingente al financiamiento en moneda extranjera, la ampliación de la base tributaria, la mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, la determinación de objetivos fiscales preventivos, la adopción de normas presupuestarias que permitan una respuesta rápida a las conmociones externas, y la planeación del presupuesto a mediano plazo.

*Políticas económicas sectoriales apropiadas.* Para reducir el costo de transacción de la intermediación financiera (mejoras a las comunicaciones, el transporte y la energía) y para incrementar la rentabilidad de las actividades económicas rurales (ausencia de políticas económicas que resulten en la transferencia neta del ingreso fuera de las zonas rurales en general y de la agricultura en particular) se requieren políticas sectoriales y de inversión neutrales. Las principales áreas de interés son las inversiones en infraestructura pública, incentivos de precios orientados por el mercado y políticas de incentivos no agrícolas. Las inversiones en infraestructura rural y servicios sociales (educación y salud) pueden incrementar la productividad del sector rural, reducir los riesgos de comercialización y los costos de transacción. Desafortunadamente, a lo largo de la historia las zonas rurales han estado en desventaja en términos de asignación de recursos para la infraestructura y el gasto social. La carga tributaria de la agricultura disminuyó con la llegada de los programas de liberalización de los precios y del comercio a fines de los años ochenta. Sin embargo, algunos sectores agrícolas de América Latina y del Caribe han encarado términos de intercambio adversos debido en parte a las conmociones externas, a una gestión macroeconómica frágil y a las debilidades de la infraestructura y de las instituciones. Por ejemplo, en los últimos años han languidecido muchas instituciones que prestaban un respaldo vital en el medio rural, como cooperativas de comercialización, institutos de investi-

gación (ciencias agrícolas, tecnología de alimentos, actividades siguientes a la cosecha, etc.) y servicios de extensión. Por último, se requieren incentivos para reubicar las industrias y poner en marcha otras actividades comerciales no agrícolas en las zonas rurales, con el fin de diversificar las fuentes de ingreso de los hogares y crear eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás.

*Regularización de los derechos de propiedad (titulación).* La falta de propiedad y posesión de las tierras es un importante obstáculo para el otorgamiento de créditos a mediano y largo plazo. En América Latina y el Caribe, menos del 50 por ciento de las tierras de propiedad privada tienen título de propiedad y certificado de registro. Sin embargo, la obtención de títulos no es una condición suficiente para tener acceso a los créditos. Otros factores que parecen ser importantes son el tamaño de las fincas, un elevado nivel de capital humano y la proximidad a los grandes mercados de consumo. Por lo tanto, los esfuerzos relacionados con la titulación de la propiedad se deben realizar con precaución, enfatizando el uso de la tecnología moderna (creación de imágenes por satélite) para reducir los costos de trazado de mapas catastrales; para integrar los procedimientos de obtención de títulos y registros; para expedir requisitos universales para el registro de títulos; y para modernizar las oficinas de registro público.

Un problema relacionado e importante es el reconocimiento de los derechos de la mujer a la propiedad, adquiridos durante un matrimonio de hecho o de derecho. Se deben realizar esfuerzos para estudiar el impacto de las leyes y prácticas actuales y determinar qué se puede hacer para mejorar la igualdad y la justicia en la enajenación e hipoteca de activos.

*Ambiente jurídico eficaz.* Para el funcionamiento de los mercados financieros es fundamental un sistema jurídico eficaz y confiable debido a la naturaleza intertemporal y promisorio de las transacciones financieras. En América Latina y el Caribe, el marco de las transacciones garantizadas es en general inadecuado y los registros públicos son débiles. En muchos casos, el costo de la creación, perfeccionamiento y ejecución de una garantía puede ser prohibitivo. Por ejemplo,

en algunos casos los bienes muebles como objeto de prenda no se aceptan fácilmente debido a la existencia de lagunas legales. En otros casos, la falta de formas adecuadas para hacer valer las demandas presentadas por los acreedores, debida en parte a una herencia histórica (de la tradición del derecho civil francés) y en parte a la proliferación durante las décadas recientes de leyes que se superponen, incrementa el riesgo y el costo de la intermediación financiera rural. Estos niveles de riesgo y costo impiden la entrada de los intermediarios formales a los mercados rurales o la cobertura de clientes de ingresos más bajos y con limitación de bienes como objeto de prenda. Los intermediarios informales siguen dominando las zonas rurales debido, en parte, a su disposición para aceptar una amplia variedad de bienes como objeto de prenda y porque tienen mayor capacidad para hacer cumplir las obligaciones, capacidad que se fundamenta en contratos relacionados entre sí y en su poder monopolístico. Este poder del mercado puede usarse para obtener rentas superiores a las primas de riesgo razonables.

*Entorno normativo adecuado.* En un escenario liberalizado, la ausencia de una regulación y supervisión de prudencia sólida y apropiada incrementa las probabilidades de crisis bancarias; los inversionistas y ahorristas quedan desprotegidos y surgen sesgos negativos contra las tecnologías de préstamo que se basan en la reputación y en las transacciones pequeñas, bien sean de crédito o captación de depósitos. Por lo tanto, se requieren acciones sistemáticas para corregir las normas inadecuadas y las debilidades de la supervisión. Las áreas particulares de interés para la intermediación financiera son la documentación de los préstamos, los requisitos sobre provisiones de cartera, clasificación de riesgos de los préstamos, técnicas de muestreo, leyes de usura, reglas sobre horas de operación y requisitos de entrada. Además, promoviendo la armonización de las normas contables y la transparencia y la apertura en los intermediarios financieros a través de leyes de divulgación de información, el gobierno puede disminuir las barreras a la entrada, salvaguardar mejor la solidez del sector financiero y proteger los intereses de los clientes e inversionistas contra riesgos excesivos y una gestión financiera deficiente.

Un problema particularmente importante es la regulación y la supervisión de las instituciones de captación de depósitos del público. El costo de la regulación de estas instituciones será elevado si se usan las técnicas tradicionales de supervisión, debido a que el número total de instituciones financieras que atenderá a las zonas rurales, por lo menos en la primera etapa de desarrollo, tenderá a ser alto, aunque tendrán activos totales modestos. En general, las instituciones financieras rurales de captación de depósitos pueden no constituir una amenaza sistemática para todo el sistema financiero, pero exigirán un volumen desproporcionado de recursos de supervisión. Por lo tanto, el Banco y otras partes interesadas tendrán que utilizar las oficinas de reporte y clasificación de crédito, esquemas de regulación de terceros y recurrir a auditorías externas y supervisión delegada para evitar sobrecargar a las autoridades supervisoras y proporcionar una protección efectiva a los intereses de los ahorristas e inversionistas pequeños.

*Desarrollo de mejores entornos de información.* La información es la clave de una transacción financiera en todos los niveles: macroeconómico, de intermediación y en los hogares. Sin embargo, los problemas de información imperfecta son más severos en las zonas rurales que en las urbanas y complican significativamente el funcionamiento de los mercados financieros rurales. El gobierno puede desempeñar un papel fundamental mejorando la cantidad y la calidad de la información sobre la actividad económica rural y la intermediación financiera. Por ejemplo, puede ayudar a promover la creación de oficinas de reporte y clasificación de crédito equilibrando el derecho a la privacidad con la necesidad de leyes de divulgación de información financiera, políticas nacionales que permitan la identificación de clientes únicos y efectuar inversiones tecnológicas en el manejo de datos y la transmisión de alta velocidad. La creación de oficinas de reporte y clasificación de crédito que cuenten con amplias bases de datos puede ayudar a reducir los costos de evaluación de riesgo de los créditos. Más directamente, el gobierno puede proporcionar a las entidades del sector privado información que les ayude a promover la producción y la comercialización de los productos rurales a través de encuestas periódicas, censos agrí-

colas, recopilación y difusión sistemática de datos de producción de mercancías, precios, comercio, clima y tarifas de transporte y a través de estudios sobre las relaciones de causa y efecto y sobre las fuerzas subyacentes del mercado. Por ejemplo, el desarrollo de bases de datos de alta calidad puede facilitar la proyección de precios y del estado del tiempo para que el sector privado pueda involucrarse en actividades de transferencia de riesgos (contratos a plazo, futuros, esquemas de seguros de loterías “rainfall lottery insurance schemes”) y propiciar disposiciones para fomentar acuerdos de comercialización eficiente.

### **Desarrollo de la capacidad financiera orientada a los clientes**

El fortalecimiento de la capacidad financiera orientada a los clientes es una necesidad clara y esencial. Las áreas específicas de interés incluyen incentivos de gobernabilidad, calidad de la administración de negocios y el diseño de tecnologías y contratos en las instituciones financieras. En la literatura sobre desarrollo financiero no ha predominado ningún tipo de institución<sup>15</sup>. Por lo tanto, las intervenciones en materia de creación de instituciones deben atacar múltiples frentes y se deben guiar por el contexto del país, la calidad del liderazgo disponible y el nivel del compromiso institucional para lograr la autosostenibilidad financiera. Debido a la presencia de numerosos bancos estatales en este campo, su papel se analizará por separado. Sin embargo, la meta es extender la frontera de las finanzas formales para que incorporen las zonas rurales con base en principios de sostenibilidad, eficiencia y un alcance significativo. Las posibles intervenciones son cinco:

---

<sup>15</sup> Los tipos generales de institución son: (1) bancos comerciales privados; (2) bancos especializados (privados y estatales); (3) entidades no bancarias (compañías financieras, cooperativas de crédito, etc.); (4) organizaciones de crédito no gubernamentales y (5) instituciones comunitarias o de propiedad de sus miembros (bancos comunales, cooperativas, grupos de autoayuda, etc.)

- *Elevar las instituciones financieras semi formales a la clasificación de intermediarias financieras reguladas.*
- *Ayudar a los bancos comerciales interesados a atender clientes con ingresos bajos y medios.*
- *Vincular a los intermediarios financieros formales e informales.*
- *Reestructurar y reformar las instituciones financieras existentes.*
- *Crear nuevas instituciones financieras.*

Estas intervenciones tienen ventajas y desventajas, pero las opciones no son excluyentes, sino que dependen del contexto. Por ejemplo, varias organizaciones no gubernamentales (ONG) semiformales que otorgan créditos, se han transformado exitosamente en entidades financieras formales y reguladas (ProdemXBancoSol en Bolivia; AMPESXFinanciera Calpia en El Salvador; AdemiXBancoAdemi en la República Dominicana; etc.) y ahora atienden a zonas rurales. Sin embargo, el proceso de transformación es costoso y requiere un liderazgo capaz y fuerte, personal competente y comprometido y el apoyo continuo de los donantes. Los bancos comerciales interesados en atender a los segmentos de bajos ingresos del mercado (profundización) tienen ventajas significativas (economías de escala y alcance, buenos sistemas de información gerencial, personas con buena capacitación en finanzas, contabilidad, etc.). Sin embargo, la profundización no tendrá éxito si no existe un decidido compromiso estratégico con el sector, la voluntad de abrir sucursales en las zonas rurales de bajos ingresos y la capacidad para cambiar con efectividad la cultura empresarial, las prácticas de reclutamiento de personal y la tecnología. Un camino promisorio es la vinculación de las instituciones formales con las informales, como los bancos privados y las ONG que otorgan créditos o los bancos y los proveedores de insumos agrícolas / procesadores y exportadores de alimentos, pero la estratificación de costos, los problemas de agencia, la coordinación efectiva y el poder monopolístico pueden constituir un pro-

blema. Las instituciones financieras existentes, tales como los bancos estatales de desarrollo agrícola, las cajas rurales y las cooperativas de crédito, tienen un pasado lleno de altibajos y sus intentos de subsanar las deficiencias del mercado no siempre han dado resultado. Por esta razón, se debe tener especial cuidado al determinar si el mejor curso de acción es una reforma, una consolidación o una liquidación. Por último, otro camino puede ser la creación de instituciones financieras nuevas, como los bancos especializados o restringidos. No obstante, se debe diseñar muy bien la legislación de su constitución, de manera que permita la creación de incentivos de gobernabilidad apropiados, derechos de propiedad claros y estructuras de propiedad adecuadas. Este camino, aunque atractivo porque se puede comenzar de cero, podría ser costoso y los resultados no ocurren en el corto plazo. También podría entrar en conflicto con las tendencias macrofinancieras actuales que favorecen la consolidación de los bancos y la promoción de unos pocos bancos fuertes y universales en América Latina. Por último, el problema se tendrá que resolver en cada país a través del diálogo y la creación de un consenso. En el corto plazo, los gobiernos pueden recurrir a incentivos temporarios para que los bancos comerciales ingresen a los mercados rurales, directamente por medio de la apertura de sucursales, o indirectamente mediante vínculos con instituciones o agentes financieros locales. Empero, esos incentivos no deben ser sustitutos de las acciones que apunten a los riesgos subyacentes y a los problemas de información –mejoramiento de la infraestructura rural, políticas que respalden los negocios no agrícolas y aumento de las tasas para la agricultura, reformas de los regímenes jurídicos, etc.– que una vez resueltos harán que la actividad bancaria en el ámbito rural sea más atractiva y sustentable en el largo plazo.

El papel de las instituciones financieras de propiedad y administración estatal ha disminuido un poco en los últimos años, aunque siguen siendo las principales proveedoras de crédito a los productores rurales en varios países. Estos tipos de institución se han justificado históricamente en el malfuncionamiento del mercado; es decir, en la incapacidad o falta de voluntad de las entidades financieras de propiedad privada para actuar

de una manera socialmente deseable. Sin embargo, la historia de las intervenciones directas del gobierno en los mercados financieros a través de los bancos estatales no ha permitido lograr la sostenibilidad institucional y una focalización eficiente. La combinación de conflictos de interés en la gobernabilidad, riesgo moral y operaciones ineficaces ha generado problemas significativos. Los más comunes son la tolerancia de altas tasas de mora, estructuras con altos costos administrativos, rotación frecuente en el liderazgo, interferencia política en el proceso de aprobación de préstamos, políticas de crédito que contribuyen a la descapitalización, procedimientos de operación engorrosos que incrementan los costos de transacción a los prestatarios y concentración desproporcionada de los beneficios en las unidades familiares de altos ingresos, a pesar de que públicamente se declara lo opuesto.

Aunque las intervenciones gubernamentales no se deben descartar categóricamente, ni se puede desechar el mal funcionamiento del mercado, deben existir ciertas condiciones que eviten la sustitución de ese mal funcionamiento con el malfuncionamiento del Estado. Los gobiernos deben estar en capacidad de defender sus acciones, incluyendo la continuidad de sus instituciones de primer piso, lo cual deben hacer probando que el mal funcionamiento del mercado se puede eliminar de una manera costo-efectiva. Primero, si existen asimetrías en la información, el gobierno (banco estatal o programas de crédito manejados por el gobierno) debe demostrar que tiene mejor acceso a la información y a un costo menor que el sector privado. Segundo, si hay externalidades, el gobierno debe estar en condiciones de cuantificarlas y proponer una solución que internalice los costos. Tercero, si el sector privado no desea atender las necesidades financieras de un sector específico (como el rural), el gobierno debe solucionar las causas básicas del problema y no limitarse a tratar los síntomas. Estas condiciones rara vez se sostienen y por lo tanto los países miembros no deben considerar las operaciones de préstamo de primer piso como una solución. En cambio, deben centrarse en la definición de políticas apropiadas, asegurando una supervisión adecuada creando un entorno jurídico favorable, y desempeñar una función temporal al ayudar a promover los mercados finan-

ancieros a largo plazo a través de las instituciones de segundo piso que asignan recursos a tasas del mercado<sup>16</sup>. Si bien se respeta esos principios de acuerdo con la estrategia para el mercado financiero (GN-1948-3), en algunos casos excepcionales, como es del caso el sector rural, el BID puede canalizar recursos hacia esas instituciones financieras de primer nivel pertenecientes al estado, que están en condiciones de ceñirse a los criterios trazados en la nota de pie de página número 22.

Como solución práctica a la propuesta, tan poco popular en términos políticos, de dismantlar los bancos agrícolas estatales sin ninguna otra alternativa, los países miembros podrían concentrarse en el desarrollo de vínculos con los intermediarios financieros formales de las zonas urbanas y con los intermediarios semiformales e informales y proporcionar a corto plazo asistencia técnica y fondos a las instituciones financieras y cooperativas de ahorro. En el mediano plazo, los países miembros podrían promover la formación de nuevas instituciones financieras privadas de capital accionario dedicadas al financiamiento rural y a las microfinanzas. En el largo plazo, los países miembros podrían promover la actividad de los bancos comerciales en las zonas rurales cuando se haya demostrado claramente la rentabilidad y las fuerzas competitivas conduzcan a los bancos comerciales a explorar nuevas actividades. Se pueden proporcionar subsidios temporales para sufragar el costo del establecimiento de redes de sucursales, pero se deben realizar todos los esfuerzos necesarios para no distorsionar el funcionamiento del mercado.

#### **Promoción de otros servicios financieros e innovaciones**

La promoción de otros servicios financieros transferiría el riesgo más eficientemente y permitiría a los clientes rurales administrar mejor su liquidez. Los impedimentos principales a la ex-

---

<sup>16</sup> Para mayores detalles véase Vives, A. y Staking, K. (1997) "Financial Intermediation and Policy Based Lending: Policy Recommendations of Latin America and the Caribbean", en *Policy Based Finance and Market Alternatives: East Asian Lessons for Latin American and the Caribbean*.

pansión de estos servicios son en gran parte de naturaleza jurídica e institucional. Por lo tanto, el desarrollo de nuevos productos se verá frenado y dependerá del grado de éxito en el fortalecimiento de un entorno favorable de política y del desarrollo de la capacidad financiera orientada a los clientes.

*Servicios de depósitos.* Para promover una movilización voluntaria de los ingresos, deben superarse diversos impedimentos. Primero, si el país se caracteriza por una gestión macroeconómica débil, el régimen establece impuestos al ahorro mediante elevados requisitos de encaje legal e inflación. Estas políticas resultan en tasas reales de rendimiento bajas e incluso negativas de los instrumentos de ahorro, lo que desincentiva la movilización del mismo. Segundo, la supervisión ineficiente de las instituciones de depósitos o, en ausencia de éstas, la divulgación plena e independiente de los riesgos pone en peligro los ahorros de los clientes de bajos ingresos. Tercero, los marcos normativos inadecuados que no permiten un horario flexible de operaciones que sea adecuado a la densidad de clientes potenciales y a su horario de trabajo (esto es, requisitos de apertura durante un número determinado de días y horas, prohibición de unidades bancarias móviles, etc.) dificultan la captación del ahorro procedente de los clientes rurales de ingresos bajos y moderados, debido a que los costos podrían resultar excesivos como para justificar una extensa red de sucursales en las zonas rurales. Cuarto, la falta de un seguro de depósito explícito como último recurso de cobertura para los pequeños ahorristas podría influir en las decisiones de los ahorristas adversos al riesgo. Quinto, el costo de transacción asociado con la movilización de pequeños ahorros es elevado, y existe preocupación en torno a la volatilidad de los depósitos a la vista, preferidos por los individuos de bajos ingresos. En la actualidad, las tecnologías de prestación de servicios no están bien desarrolladas, haciéndose necesaria la realización de estudios de mercado y el ensayo de productos. En ciertos países, sin embargo, la importante corriente de remesas a las zonas rurales representa una oportunidad atractiva de negocios para los intermediarios. Si pueden captar algunas de esas corrientes como ahorro, se prestará un servicio valioso y se reducirán los problemas de

financiación. Las instituciones financieras bien administradas y bajo supervisión adecuada, poseen ventajas inherentes con respecto a las instituciones meramente crediticias. En el pasado, probablemente se puso un énfasis excesivo en la creación de instituciones exclusivamente crediticias.

*Seguros e instrumentos de cobertura.* El seguro de propiedad y responsabilidad civil (por daños a terceros) es importante en la reducción de los riesgos de la intermediación financiera rural. Para los hogares y pequeños empresarios agrícolas, la disponibilidad de un seguro formal puede protegerlos frente a inesperadas pérdidas de ingresos y daños a los equipos e instalaciones. Para los intermediarios financieros, los clientes con acceso a seguros reducen el riesgo de crédito, especialmente en el caso de los seguros de cosecha para los agricultores. En el pasado, la mayoría de los esquemas de seguros de cosecha se financiaron públicamente. Por lo general esos seguros no han funcionado, y los aseguradores privados de cosechas se han visto disuadidos por los esquemas de subsidios públicos, o bien han preferido atender a grandes agricultores de orientación comercial. La mayoría de los agricultores pequeños y medianos permanecen al margen debido a los elevados costos administrativos que supone atenderlos. Debido a estas razones, es probable que los nuevos esquemas tengan que ser de riesgo único (inundación, vendaval, granizo, etc.) para evitar el riesgo moral y los problemas de selección adversa, a la vez que se mantienen unas primas asequibles. La cobertura geográfica debería ser bastante amplia como para que la amenaza del asegurado tenga una correlación negativa.

Además, es necesario promover cautelosamente otros instrumentos tales como futuros, operaciones a plazo, opciones y operaciones de crédito recíproco. Estos otros instrumentos ayudan a reducir la incertidumbre de los precios y de los tipos de cambio. Para que los productores agrícolas pequeños y medianos los empleen de manera más amplia en los mercados internos, es preciso mejorar el control del cumplimiento de las leyes y la infraestructura de comunicaciones y aumentar el número de bolsas de productos básicos. El desafío de los mercados con volumen escaso de

operaciones o sin liquidez deberá de ser superado.

*Crédito garantizado de productos básicos: warrants, crédito de inventario y cuentas por cobrar.* Los proveedores de insumos, operadores de centros de engorde, mataderos, operadores de silos de granos, plantas de procesamiento, exportadores y fábricas industriales podrían desempeñar un papel incluso más significativo en el otorgamiento de crédito a los pequeños productores y empresas agrícolas si pudieran potenciar sus activos. En la actualidad, muchos de estos operadores reciben préstamos de bancos comerciales para financiar sus necesidades de capital de trabajo, pero el monto está limitado por el valor de la garantía de sus bienes raíces. Si estos operadores pudieran garantizar sus inventarios o sus cuentas por cobrar, podrían obtener más financiamiento que luego podrían usarse para prestar a pequeños proveedores y subcontratistas que hasta ahora están mayormente excluidos de los mercados formales de crédito. De igual forma, las pequeñas empresas podrían dar como garantía sus cuentas por cobrar y recibir financiamiento directo de parte de los intermediarios financieros formales.

En la actualidad, existen depósitos autorizados en diversos países que emiten recibos negociables para los productos básicos agrícolas que pueden endosarse, proveyendo así al endosatario la garantía de ingresos de inventario subyacente en el depósito, y por ende la posibilidad de financiamiento. Sin embargo, los actuales sistemas de almacenaje están plagados de gradaciones dispares, normas de almacenamiento ineficientes, elevados costos de capitalización y documentación susceptible de alteración o falsificación sin severas penalidades, además de una competencia limitada.

En lo que concierne a los inventarios y a las cuentas por cobrar, los principales impedimentos a un uso más generalizado de los mismos son las dificultades para establecer un interés de fianza a un costo razonable, así como las brechas en las leyes. Por ejemplo, en muchos sistemas las cuentas por cobrar no tienen fuerza legal a menos que estas cuentas se puedan convertir en un

pagaré, lo cual es engorroso e inadecuado para el financiamiento del comercio<sup>17</sup>.

*Arrendamiento.* En las zonas rurales donde el financiamiento a mediano y largo plazo es particularmente escaso, el arrendamiento de equipos es una alternativa atractiva, pero sigue siendo un fenómeno principalmente urbano. En los últimos 30 años, los arrendamientos se han incrementado rápidamente en el mundo en desarrollo, especialmente en Asia. En América Latina, su crecimiento más lento podría atribuirse a condiciones macroeconómicas más volátiles, marcos normativos débiles y a los desincentivos fiscales. En las zonas rurales, el arrendamiento de maquinarias agrícolas y no agrícolas, así como de vehículos podría ser un medio para aumentar la productividad y reducir los costos de comercialización. Dado que el activo sigue estando a nombre del arrendador, su recuperación en caso de falta de pago sería más sencilla, reduciendo los gastos normalmente asociados con el control de la morosidad. Sin embargo, constituyen obstáculos comunes las dificultades para calcular el flujo de caja de las empresas rurales, el requisito de contar con órdenes legales para entrar en la propiedad de los arrendatarios morosos, la falta de seguros de la propiedad arrendada que genera altos grados de riesgo y la inhabilidad del arrendatario para deducir de los ingresos brutos los gastos por concepto de interés relacionados con el arrendamiento.

*Tarjetas electrónicas.* El uso de tarjetas de débito, crédito e inteligentes augura la reducción significativa de los costos de transacción para los clientes rurales. Los obstáculos que restringen la adopción generalizada de tarjetas electrónicas en las zonas rurales son los siguientes: (1) las dificultades para el cálculo de los flujos de caja en el caso de los trabajadores autónomos; (2) la ausencia de agencias de clasificación del crédito, o de agencias que sólo contienen información negativa, mayormente acerca de las grandes empresas y los asalariados urbanos; (3) los servicios postales poco confiables, que complican los procesos de facturación y pago; (4) los bajos niveles de escolaridad en las zonas

---

<sup>17</sup> Véanse Heywood Flesig y Nuria de la Peña (1996, 1998).

rurales de ciertos países, que complican su adopción y uso; (5) los servicios de electricidad y telecomunicaciones poco confiables; (6) y el uso de redes que compiten y son incompatibles y que tienen estándares de propiedad que limitan el acceso del cliente sólo a las máquinas de la institución emisora.

*Transferencias de pago.* El dinero en efectivo es el instrumento de pago más común en las zonas rurales de las economías menos desarrolladas, en comparación con los cheques y los pagos electrónicos (débito, tarjeta de crédito, GIRO y transferencias telegráficas) en las economías más desarrolladas. En las zonas rurales de América Latina, la escasez actual de instituciones financieras formales y la infraestructura subdes-

arrollada dificulta el uso de instrumentos de pago vía transferencias por medio de débito y crédito. Se retendrán en última instancia grandes montos de efectivo de interés devengado con fines transaccionales. Mientras que la situación es aceptable para pequeñas transacciones de valores, tiene desventajas en las de gran magnitud. Con el fin de aumentar la eficiencia del sistema de pagos, debe prestarse mayor atención a la interconexión de bancos, el uso de los sistemas postales nacionales y la promoción de un mayor uso de cheques y otros instrumentos de pago. Con el tiempo, y como consecuencia natural de la expansión de la presencia de instituciones bancarias formales y de las innovaciones en telecomunicaciones en el ámbito rural, la situación debería mejorar.

## IV. Objetivo, funciones y estrategia del Banco

En esta sección se explica el objetivo, las funciones y la estrategia que el Banco debería adoptar para el financiamiento rural tomando en cuenta las condiciones en el país. Asimismo, se analiza la forma en que el Banco podría usar diversos instrumentos para alcanzar las metas estratégicas.

### Objetivo

El objetivo de la Estrategia de Financiamiento Rural del Banco es promover una intermediación financiera rural eficiente y sostenible. El Banco puede lograr este objetivo adoptando un enfoque sistemático: (1) la creación de un entorno jurídico y de políticas favorable; (2) el desarrollo de la capacidad financiera; y (3) la promoción de otros servicios financieros (warrants, tarjetas de crédito, arrendamientos, seguros, etc.) estén aquellos mercados en los que los primeros dos elementos de este enfoque eran suficientemente avanzados.

### Coherencia con otras estrategias

La Estrategia de Financiamiento Rural es congruente y está estrechamente relacionada con la Estrategia de Mercados Financieros (GN-1948-3) y la Estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe (GN-2069). Más adelante se explica la relación entre los tres documentos.

La Estrategia de Financiamiento Rural amplía la Estrategia de Mercados Financieros a un subsistema que comparte ciertas características comunes con el sistema financiero global, aunque mantiene algunos rasgos distintivos. A pesar de que las estrategias de Mercados Financieros y de Financiamiento Rural comparten metas comunes tales como el desarrollo ordenado de los sistemas de mercado financiero, el fortalecimiento de los bancos, la consolidación de las reformas emprendidas a comienzos de la década y la continua racionalización de la intervención estatal, existen sutiles diferencias en el énfasis en virtud de los entornos. Algunas características distintivas de las zonas rurales tales como la baja den-

sidad de población, menores ingresos, e infraestructura deficiente hacen que la Estrategia de Financiamiento Rural otorgue algún énfasis a los mecanismos de transferencia de riesgos tales como los seguros de cosechas y los instrumentos de cobertura, e introduzca innovaciones que reducen los costos de transacción tales como las tarjetas electrónicas y los contratos financieros que no requieren grandes montos preestablecidos de garantías o antecedentes crediticios probados tales como los arrendamientos, el financiamiento, los préstamos garantizados con productos básicos, el factoraje y la agricultura por contrato. Otra área de énfasis diferenciado es la función de los bancos comerciales en la provisión de servicios financieros. A corto plazo, la Estrategia de Financiamiento Rural adjudica a los bancos comerciales un papel más indirecto, como por ejemplo financiando grandes empresas agroprocesadoras que a su vez se involucran en agricultura contractual con productores de tamaño pequeño y mediano. Los bancos comerciales podrían ser más activos en la provisión directa de los servicios financieros rurales a mediano y largo plazo a medida que aumenta la competencia entre ellos, las inversiones en infraestructura disminuyen los costos de transacción y se desarrolla el capital de información. De esta forma, la Estrategia de Mercados Financieros enfatiza el fortalecimiento de los bancos y las autoridades de supervisión existentes, en tanto que la Estrategia de Financiamiento Rural reconoce la necesidad de crear un espacio institucional para un mayor número de instituciones financieras que se dedicarán a las microfinanzas y al financiamiento rural, y adaptar mejor las prácticas de supervisión a los desafíos del financiamiento rural sin arriesgar la solidez del sistema financiero en su conjunto.

De manera similar, la Estrategia de Financiamiento Rural está relacionada integralmente con la Estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe. El financiamiento rural no prosperará si las acciones requeridas en la Estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe no se llevan a cabo. Esta estrategia tiene por objeto: (i) la consolida-

ción de las reformas de políticas económicas sectoriales; (ii) la modernización de las entidades públicas y privadas que proveen servicios de apoyo agrícola; (iii) el mejoramiento del funcionamiento de los mercados de tierras mediante la promoción de la titulación y los derechos de arrendamiento; y (iv) el aumento de las inversiones en educación, servicios sociales e infraestructura física. Todas las acciones de la Estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe sirven para incrementar la productividad, reducir los costos de transacción, disminuir la incertidumbre en torno a las inversiones y aumentar la rentabilidad de las actividades productivas rurales. En cambio, si los mercados financieros rurales no se desarrollan mejor a corto plazo, es mucho menos probable que ocurra una buena parte de la modernización y diversificación de productos contemplada en la Estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe.

### **Funciones**

Para alcanzar el objetivo mencionado, el BID deberá desempeñar dos funciones—una como catalizador y la otra como financista. Asimismo, tendrá que colaborar con los sectores público y privado de los países miembros. Por ejemplo, como catalizador el BID podría apoyar directamente a los países miembros prestatarios iniciando un diálogo dirigido a convencerlos sobre la importancia de consolidar, o de emprender reformas de política que disminuyan el costo de la intermediación financiera rural. Como financista, el BID puede apoyar directamente a los países miembros prestatarios a financiar los proyectos de reforma y a los intermediarios financieros que traten de llegar al público e introducir nuevos productos y servicios financieros. El apoyo se puede adoptar de dos formas, el intercambio de conocimientos y la provisión de recursos financieros.

Las otras dos partes implicadas en el proceso de desarrollo del mercado financiero, los sectores público y privado, también desempeñarán funciones importantes. En el futuro, la función apropiada y racional del sector público será concentrarse en la creación de un entorno favorable de políticas para la intermediación rural, y la

función del sector privado debería ser asumir más riesgos y proveer directamente los servicios financieros. Hasta hace poco, los sectores públicos de los países miembros prestatarios han estado seriamente involucrados en la provisión directa de servicios financieros rurales.

### **Estrategia**

La estrategia del Banco consistirá en eliminar sistemáticamente los obstáculos a una eficiente intermediación financiera rural. A medida que se suprimen las restricciones a la oferta y demanda de servicios financieros, aparecerán nuevos productos y nuevos tipos de acuerdos institucionales para aprovechar las oportunidades de generación de utilidades. La orientación del Banco debe sustentar y alentar constantemente las iniciativas encabezadas por el sector privado, especialmente en cuanto a la prestación de servicios minoristas y la innovación de productos, y no debe desplazar o sofocar esas iniciativas. Dado que el número de restricciones es elevado y que hay una carencia de conocimientos detallados en muchas áreas específicas, el enfoque tendrá que ser cauteloso y reiterativo. En resumen, el Banco debería adoptar un enfoque de “aprender haciendo”—iniciando un conjunto de operaciones piloto, supervisando regularmente su avance, aplicando las enseñanzas aprendidas en proyectos de mayor escala, transfiriendo los conocimientos de un país a otro y modificando las estrategias y los lineamientos cuando sea necesario.

Con el objeto de maximizar el impacto de los limitados recursos del Banco mediante la consecución de una rápida transformación del mayor número posible de mercados financieros rurales de la región, el Banco debería trabajar de un modo integrado y gradual en los países que cuenten con entornos favorables, y ser selectivo en cuanto al tipo de intervenciones que realice en los países con condiciones menos favorables. Por consiguiente, el Banco debería concentrar sus recursos en los países de elevado potencial que cumplan con la mayoría, o todas, las siguientes condiciones: (1) un entorno macroeconómico estable definido por una reducida inflación y un déficit fiscal bajo, un déficit sostenible en la cuenta corriente y un tipo de cambio efec-

tivo real que no esté apreciándose; (2) la existencia de un sector bancario con una liquidez adecuada, una calidad de activos aceptable y competencia; (3) un liderazgo político que esté comprometido con la reforma de los mercados financieros rurales; y (4) la existencia de buena voluntad y capacidad técnica por parte de los sectores público y privado para llevar a cabo el programa de reforma e incursionar en las zonas rurales.

Los indicadores anteriormente mencionados varían entre países; en algunos de éstos superarán el promedio, y en otros estarán por debajo. Algunos de los indicadores, como los macroeconómicos, también podrían cambiar rápidamente debido a factores externos. Otros indicadores podrían cambiar en el transcurso de la preparación del proyecto debido a factores internos tales como un cambio en el liderazgo político. No obstante, la estrategia recomienda seguir un orden lógico y secuencial. Primero, si los requisitos previos mencionados se cumplieran, el personal del Banco debería concentrarse ante todo en ayudar al país miembro prestatario a eliminar los sesgos en las políticas económicas sectoriales que reduzcan la rentabilidad y competitividad de las actividades económicas rurales. Segundo, el personal del Banco debería colaborar en el fortalecimiento del marco jurídico y normativo de modo que se reduzca el riesgo y el costo de la intermediación financiera rural y se aumenten las oportunidades de intermediación y competencia rentables. Tercero, una vez que el entorno de políticas, jurídico y normativo sea favorable, el personal del Banco se concentraría en identificar y ayudar a los intermediarios financieros comprometidos con una rápida obtención de la sostenibilidad financiera y económica y la expansión de los servicios financieros rurales. Cuarto y último, el Banco debería ayudar a los intermediarios financieros a incorporar nuevos productos financieros siempre que el marco jurídico / normativo y el entorno institucional lo permitan. Cuanto más elevado sea el grado de estabilidad macroeconómica y menor el sesgo en las políticas sectoriales y en las normas, mayor será el alcance de las acciones simultáneas en un conjunto de frentes. En cambio, cuanto menor sea el grado de estabilidad macroeconómica y mayor sea el sesgo en las políticas sectoriales

y normativas, mayor será la probabilidad de que las intervenciones del Banco, especialmente en apoyo de los intermediarios financieros, no tengan éxito a en la creación de entidades sostenibles y viables a largo plazo. En estas situaciones menos que ideales, el Banco podría concentrarse en ayudar a los intermediarios financieros más destacados, mostrando viabilidad y proporcionando el impulso a los cambios de política que permitirían reproducir de una manera más generalizada o aumentar la escala del modelo institucional exitoso. A pesar de todo, trabajar en tales circunstancias implicará altos riesgos.

Dado que los países de la región difieren entre sí, las acciones específicas del Banco se basarán en cuidadosos diagnósticos a nivel de país sobre las restricciones actuales y la estructura y desempeño de los mercados financieros rurales. Con el fin de adaptar las intervenciones a las condiciones del país, la estrategia recomienda el desarrollo de planes de acción específicos para cada país en el ámbito de las finanzas rurales.

#### **Acciones para remediar problemas específicos e instrumentos relevantes**

En esta sección se recomendarán acciones detalladas para remediar los principales problemas identificados en la Sección IIIA y los instrumentos apropiados para alcanzar el fin descrito. En el Anexo 3 se presenta un resumen en forma de matriz. El análisis que se presenta a continuación se dividirá en tres secciones que corresponden a (1) la creación de un entorno de política favorable; (2) el desarrollo de una capacidad financiera a nivel de los usuarios; y (3) la introducción de nuevos servicios financieros e innovaciones. Las acciones propuestas a continuación tienen como propósito servir de ayuda al personal de operaciones en la provisión de un conjunto de soluciones posibles en el momento de diseñar programas específicos de financiamiento rural. El país típico podría verse afectado por varios, si no todos, los problemas mencionados, y por ende el personal responsable del Banco tendrá que ejercitar su juicio al determinar las prioridades y la factibilidad de las intervenciones escogidas.

## **Area de acción: Creación de un entorno normativo favorable**

**Problema 1:** falta de acceso al crédito formal a corto plazo.

**Acciones específicas:** con el objeto de mejorar el acceso al crédito formal, el Banco debería preparar operaciones que (1) ayuden a modificar el marco jurídico de tal modo que pueda emplearse una gran variedad de garantías transferibles para asegurar las transacciones de crédito; (2) reduzcan el grado de riesgo que enfrentan los acreedores y faciliten el cumplimiento jurídico de las demandas de crédito; (3) eliminen los sesgos en las políticas sectoriales de tal manera que aumenten la rentabilidad y competitividad de las actividades rurales productivas; (4) incrementen la titulación de la propiedad y los esfuerzos de registro; y (5) aumenten el flujo y la calidad de la información sobre los hogares y las empresas rurales, y la de las actividades productivas rurales mediante inversiones en encuestas, servicios de divulgación de información y la creación de oficinas de reporte y clasificación de crédito. Este aumento en la disponibilidad de la información servirá para mejorar el proceso de adopción de decisiones y reducir el riesgo<sup>18</sup>.

**Instrumentos:** el uso de tres tipos diferentes de instrumentos -préstamos sectoriales, facilidades sectoriales, y programas de cooperación técnica- será posible dependiendo del contexto del país, la disponibilidad de recursos, el grado de compromiso del país prestatario y la calidad del talento gerencial implicado en el proyecto.

**Préstamos sectoriales:** Si el entorno macroeconómico es favorable, el interés del país miembro es alto y las entidades clave de contrapartida son competentes y están bien administradas, el Ban-

---

<sup>18</sup> Es preciso advertir que las tres últimas acciones recomendadas están en concordancia con la provisión de otras estrategias, esto es, la estrategia para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe y la estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural. No obstante, en el diseño de operaciones de financiamiento rural, los funcionarios deberían ser conscientes de las relaciones y se encarece firmemente la coordinación entre los técnicos en Mercados Financieros y la División del Medio Ambiente.

co podría ensayar un préstamo único en gran escala que aborde la mayor parte de las restricciones identificadas en un ejercicio de diagnóstico, como ejemplo, se podría proponer una inversión modificada o un préstamo sectorial financiero llamado *programa de ajuste de las finanzas rurales*, estableciendo condiciones de desembolso tales como una mayor inversión del gobierno en infraestructura rural, servicios sociales y transferencia de tecnología; una mejora del marco jurídico para la creación, perfeccionamiento y ejecución de los derechos de garantía real; el fortalecimiento del sistema judicial para facilitar un arbitraje o transacción rápidos de las demandas de crédito; y la creación de oficinas de reporte y clasificación de créditos entre otras intervenciones. Obviamente, es probable que estas operaciones se preparen para muy pocos países. Sin embargo, deberían llevarse a cabo con extrema cautela. Dado que el tiempo necesario para realizar un cambio institucional duradero y complejo no se ajusta a los incentivos implícitos en la naturaleza de rápido desembolso característica de los préstamos, la ejecución del préstamo podría ser complicada. Además, dados los límites existentes al financiamiento de préstamos sectoriales, el Banco no podría aprobar muchos de estos tipos de operaciones.

**Facilidades sectoriales<sup>19</sup>:** Son similares a los instrumentos anteriormente mencionados, pero menos ambiciosos en términos de alcance (hasta US\$5 millones por operación), y están diseñados para aprovechar oportunidades de carácter particular o situaciones dinámicas en los países miembros, en los que el ciclo de preparación de proyectos podría ser muy largo para aprovechar ciertos beneficios. En tales circunstancias, el Banco puede optar por usar este instrumento para proveer un apoyo rápido que encare problemas que involucraran a más de un sector. Se otorgará énfasis a las actividades de bajo riesgo y de un impacto elevado, que se puedan llevar a cabo rápidamente y no sean muy complicadas en su preparación.

---

<sup>19</sup> En el Documento GN-2085 "Propuesta para Nuevos Instrumentos de Préstamo, se han propuesto parámetros para los sectores de educación, salud y comercio. Se tendrían que desarrollar los parámetros para el subsector de financiamiento rural.

*Programas de cooperación técnica:* si el entorno macroeconómico, político e institucional es menos favorable, el Banco podría tratar de emplear operaciones individuales de Cooperación Técnica (TC) o una operación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Estas operaciones individuales de menor magnitud tendrían que coordinarse y tener una secuencia en el tiempo, de manera que tengan un impacto neto significativo. En consecuencia, el Banco debe involucrarse constantemente en un diálogo de políticas con el país miembro y los interesados clave en la sociedad civil, tratando de lograr apoyo para reparar los obstáculos restantes.

**Problema 2:** segmentación, ineficiencia y competencia limitada del mercado financiero.

**Acciones:** para reducir la segmentación e ineficiencia del mercado financiero, el Banco debería preparar operaciones que (1) revisen los marcos normativos bancarios y financieros de forma que las barreras a la entrada, los costos de transacción y las restricciones a la innovación tecnológica se reduzcan a un mínimo razonable que siga protegiendo la solidez y seguridad del sistema financiero en su conjunto; (2) promuevan los vínculos, las adquisiciones y fusiones entre instituciones financieras urbanas y rurales con el fin de lograr una mejor diversificación del riesgo y economías de escala; y (3) mejorarán la variedad de técnicas de mitigación de riesgos disponibles, como por ejemplo los seguros, los instrumentos de cobertura para el cliente y esquemas de titulización, garantías intermedias y fondos de emergencia para el intermediario, para estimular la entrada de un mayor número de éstos al financiamiento rural de una manera rentable. Muchos de esos instrumentos de mitigación de riesgos están insuficientemente desarrollados debido a los impedimentos jurídicos y de política.

**Instrumentos:** el instrumento preferido sería un conjunto de *préstamos innovadores (PI)* y *operaciones de cooperación técnica* que ayudarían al país miembro a identificar los sesgos contra la financiación rural presentes en el marco jurídico y regulatorio; que ayudarían a formular nuevas leyes y regulaciones para eliminar las debilidades identificadas; que fortalecerían a las instituciones responsables del cumplimiento de la ley;

que abordarían actividades entre las instituciones financieras urbanas-rurales interesadas y que introducirían otras técnicas de gestión de riesgos.

**Problema 3:** disponibilidad limitada del crédito a mediano y largo plazo.

**Acciones específicas:** para aumentar la disponibilidad del financiamiento a largo plazo, el Banco debería preparar operaciones que (1) proporcionen un acceso temporal a fondos externos a través de bancos de segundo piso para compensar la falta de recursos financieros; (2) promuevan la utilización de los fondos de pensiones y la industria de seguros como medio de incrementar recursos a largo plazo; y (3) con el fin de reducir el riesgo para los prestamistas, fomentan la introducción de contratos con tasas de interés variable en los países que hayan alcanzado la estabilidad macroeconómica.

**Instrumentos:** Para mejorar el suministro de crédito a mediano y largo plazo pueden utilizarse dos instrumentos: las operaciones crédito multisectorial y las del FOMIN.

*FOMIN, Adquisiciones de instrumentos de crédito y garantías intermedias:* un posible instrumento sería la adquisición (o la garantía intermedia parcial) por parte del FOMIN de instrumentos de deuda (bonos o valores comerciales) emitidos por uno o más bancos en un país que está comprometido con empréstitos rurales a largo plazo, como una señal dirigida a los inversionistas institucionales de gran tamaño tales como los fondos de pensiones y las empresas aseguradoras. Estas acciones serían consistentes con los intentos del Banco por incentivar el desarrollo de los mercados secundarios y de capital.

*Préstamos de crédito multisectorial:* otro instrumento sería un préstamo de crédito multisectorial (PCM) que proporcione una línea de crédito a un banco de segundo piso que luego asigna recursos a bancos de primer piso para financiamiento a mediano y largo plazo, con la condición de que el costo sea igual al de movilizar depósitos en el sistema. Hay que advertir que el uso de un mecanismo de adjudicación de subastas en países pequeños podría conducir a pro-

blemas de colusión. Otra advertencia que es preciso hacer es que podría generarse un sentido de dependencia por parte del banco de segundo piso, especialmente si el mecanismo de fijación de precios y asignación es arbitrario e implica la presencia de subsidios. Por ejemplo, la línea de crédito externa podría distraer los esfuerzos dirigidos a mejorar las tasas de ahorro interno y al desarrollo de los mercados de valores, que a largo plazo permitirían a las empresas tener acceso al capital. Debido a que las operaciones de crédito agrícola, especialmente las de mediano y largo plazo, son muy riesgosas, estas intervenciones deberían acompañarse de la creación de productos en el campo de los seguros, instrumentos de cobertura y fondos de emergencia contingentes.

### **Area de acción: mejorar la capacidad de venta financiera privada**

**Problema:** escasez de intermediarios privados operativamente eficientes y sostenibles al servicio de los clientes rurales.

**Acciones específicas:** para incrementar el número y tamaño de intermediarios viables, el Banco debería preparar operaciones dirigidas a mejorar la capacidad institucional de venta de los intermediarios financieros dedicados al servicio de los clientes rurales. Las operaciones específicas podrían consistir en (1) inversiones en acciones, garantías intermedias y préstamos a las instituciones financieras para aumentar la oferta de fondos prestables; y (2) otorgamiento de recursos no reembolsables a los intermediarios financieros que ingresan al sector rural para facilitar la adquisición de equipos, la capacitación de personal y la administración, estudios de mercado, transferencia de tecnología, actualización de sistemas de gestión de información y el diseño de nuevas estructuras de gobernabilidad y preparación de leyes que posibiliten la creación de nuevos tipos de intermediarios financieros; (3) y el establecimiento de fondos de emergencia para ayudar en la labor de recapitalización de instituciones bien administradas que se encuentran adversamente afectadas por las conmociones externas.

El Banco puede adoptar diversas opciones de intervención: (1) contribuir al perfeccionamiento de instituciones financieras semi formales (ONG, por ejemplo) para transformarlas en instituciones financieras formales y reguladas; (2) ayudar a los bancos comerciales a llegar hasta los clientes de menor escala (“hacerlos más asequibles”); (3) vincular a los intermediarios financieros formales con otros informales que operan con clientes rurales pequeños y medianos; (4) reformar las instituciones existentes tales como las cooperativas de crédito, los bancos y las cajas rurales y los bancos estatales de desarrollo agrícola; y (5) crear nuevas instituciones.

El enfoque seleccionado dependerá de las condiciones del país. No obstante, las experiencias previas sugieren que es preferible que el Banco apoye la expansión de las ONG de crédito exitosas con base en las zonas urbanas a las zonas rurales y promover la vinculación de instituciones formales, como por ejemplo los bancos comerciales, con intermediarios informales y semi formales tales como las ONG financieras, las cooperativas de crédito y proveedores / comerciantes que trabajan en las zonas rurales, que luego pueden prestar a los clientes. Otra de las opciones preferidas sería crear nuevas instituciones especializadas que cuenten con los incentivos apropiados de gobernabilidad y requisitos de capital mínimo. Las opciones menos preferidas serían propiciar que los bancos comerciales sean más asequibles al público y reformar las instituciones existentes. Los bancos comerciales se han mostrado bastante reticentes a participar en los mercados rurales, y en su mayoría los intentos de reforma de bancos estatales y otras entidades existentes han fracasado debido a las serias debilidades administrativas y a los problemas de gobernabilidad e interferencia política. Un tema importante es el de la regulación y supervisión de las instituciones que captan depósitos. El costo de regular las instituciones rurales será más alto si se utilizan las técnicas tradicionales de supervisión, porque el número total de instituciones financieras que prestan servicios a las zonas rurales, al menos en la primera fase de desarrollo, tenderá a ser grande, aunque con modestos activos. En general, las instituciones rurales que captan depósitos no podrían constituir una amenaza sistémica para el sistema financie-

ro, pero requerirían una participación desproporcionada de los recursos de supervisión. Por lo tanto, el Banco y otras instituciones interesadas tendrán que explorar el uso de entidades de calificación crediticia, esquemas regulatorios a través de terceros y una mayor dependencia con respecto a las auditorías externas y la supervisión delegada, para así evitar la sobrecarga excesiva de los recursos de supervisión, proveyendo una protección efectiva a los intereses del depositario y el inversionista.

**Instrumentos:** los instrumentos básicos que pueden emplearse son la cooperación técnica (CT) (reembolsable y no reembolsable), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), los préstamos globales a la microempresa (MicroGlobales), el programa social empresarial MicroGlobales (PSE) y el programa de préstamos de fases múltiples.

*Cooperación técnica.* Las operaciones de CT pueden utilizarse en actividades de fortalecimiento institucional básico.

*Préstamos para programas de fases múltiples.* Los préstamos para programas de fases múltiples pueden ser un instrumento útil porque apoyan a uno o a un conjunto relevante de instituciones intermediarias que pueden ser incorporadas en una secuencia lógica en el tiempo, basándose en indicadores de desempeño, tales como las reformas jurídicas y las políticas exitosas, la adopción de nuevas tecnologías, la reestructuración institucional y otros. Con un plan a largo plazo establecido, la ventaja de este instrumento es la promesa de una mayor continuidad y previsibilidad de apoyo en el tiempo basado en la transparencia y en estándares de desempeño acordados. Frecuentemente, la reforma institucional es lenta y difícil y este instrumento permitiría flexibilidad sin tener que apoyarse en medidas intermitentes que puedan restar impulso al proyecto.

*Fondo Multilateral de Inversiones.* Los proyectos del FOMIN (préstamos, garantías, inversiones en acciones, línea de actividad microfinanciera) tienen un amplio campo de aplicación y deberían dirigirse hacia las instituciones más maduras, interesadas en ampliar sus actividades

y que están más cercanas a alcanzar la sostenibilidad financiera.

*Los préstamos MicroGlobales* pueden tener un impacto positivo en el financiamiento rural si las instituciones reguladas participantes se encuentran presentes en las zonas rurales y tienen un firme compromiso con el sector. En general, no debería esperarse que los préstamos microglobales desempeñaran un papel primordial en la transformación de los mercados financieros rurales debido a que su enfoque se orienta a amplios grupos y al hecho de que la vasta mayoría de las entidades reguladas participantes tienen su base en el medio urbano.

*Programa empresarial social.* De igual manera, el PES ha desempeñado un papel limitado debido a la escasa disponibilidad de financiamiento. Dada esta realidad, los fondos deberían dirigirse a aquellas instituciones que pueden alcanzar la sostenibilidad en un corto período de tiempo, y deberían realizarse desembolsos en base al logro de ciertos indicadores de desempeño. Las actividades del PES se concentrarían en ayudar a los intermediarios rurales emergentes, que aún no son lo suficientemente maduros para acceder al financiamiento del FOMIN.

#### **Area de acción: promover nuevos servicios financieros e innovaciones**

**Problema:** limitada selección de productos y servicios financieros.

**Acciones específicas:** para incrementar el número de productos y servicios financieros disponibles, deben prepararse operaciones que eliminen las debilidades jurídicas e institucionales que impidan la entrada y difusión de nuevos servicios e innovaciones. Aunque las acciones en esta área deberían ser cautelosas y dentro del contexto de sistemas financieros y estructuras de comercialización-producción rural bien desarrollados, algunas de las acciones específicas incluirían (1) la cooperación técnica no reembolsable y préstamos a los países miembros para ayudar a las autoridades del sector público a eliminar los impedimentos presentes en los códigos de comercio, fiscales, bancarios y de seguros, para así permitir un uso más generalizado de warrants,

cuentas por cobrar, créditos por inventario e instrumentos de cobertura; (2) la cooperación técnica no reembolsable a intermediarios para ayudarles en la transferencia de tecnología, capacitación de personal, estudios de mercado y ensayo experimental de nuevos productos; y (3) las inversiones accionarias, préstamos, líneas de crédito y garantías para los intermediarios que necesiten capital para expandir nuevos servicios a sus clientes rurales. En fecha reciente, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) aprobó tres proyectos innovadores con estas características. Mediante uno de ellos se promete financiación, en México, para 10.000 pequeños productores de maíz por medio de recibos de mayoristas y acuerdos de recompra de grano. Este proyecto establece técnicas modernas de financiación y gestión de riesgo, como cobertura y seguro para una clientela que hasta ahora se hallaba excluida. Otro proyecto es una línea de crédito por intermedio de la Corporación Lati-

noamericana de Desarrollo de Agroindustrias, cuyo objeto es coadyuvar a la financiación de pequeñas y medianas agroindustrias orientadas a la exportación. Este acuerdo tiene la virtud de aprovechar y multiplicar los efectos de la experiencia que posee en materia de crédito agrícola una empresa que conoce el sector. Finalmente, una operación de crédito multisectorial ayuda a bancos con presencia en el medio rural a establecer acuerdos de préstamo y arriendo a mediano plazo.

**Instrumentos:** los instrumentos preferidos serían las operaciones de cooperación técnica, los préstamos innovadores, líneas de operaciones de actividad y operaciones de fases múltiples del FOMIN que combinen asistencia técnica concesional y financiamiento para facilitar la incorporación y expansión de nuevos servicios financieros.

## V. Implementación

### Prioridades

La prioridad número uno del Banco, en colaboración con los países miembros, es crear un entorno económico, jurídico y normativo favorable. El Banco tiene una ventaja comparativa en esta área, porque puede emplear instrumentos de condicionalidad en sus préstamos para lograr los cambios deseados, y puede poner a disposición los conocimientos adquiridos en la región. Para las inversiones relativamente modestas aumentan las probabilidades de obtener cambios rápidos y significativos.

La prioridad número dos del Banco es generar capacidad financiera al alcance de las personas que viven en las zonas rurales. El Banco necesita transferir una adecuada tecnología de prestación de servicios y ayudar a los innovadores y pioneros, debido a que el sector bancario privado en la región considera el financiamiento rural como una actividad de alto riesgo y se muestra adverso a entrar en este segmento del mercado. Para cambiar esta percepción, el principal reto es demostrar que la intermediación financiera rural es efectivamente rentable.

La tercera prioridad, la menor en importancia, es la incorporación de nuevos productos y servicios financieros una vez que se haya progresado en el mejoramiento de los marcos jurídico y de política, y algunos intermediarios financieros dedicados a satisfacer las demandas de crédito rural logren desarrollar y alcanzar la sostenibilidad operativa y financiera<sup>20</sup>.

### Planes de acción propuestos

Para llevar a cabo la estrategia, cada departamento regional de operaciones debería determinar qué países podrían beneficiarse de una inter-

---

<sup>20</sup> Para una lista detallada de subprioridades en las amplias áreas de acción prioritaria, véase el Anexo 4. El personal de operaciones del Banco debería intentar, siempre que sea posible, seguir la secuencia, realizando los ajustes necesarios de acuerdo con las condiciones específicas del país.

acción más activa del Banco en el subsector de financiamiento rural. Para esos países, en el período 2000-2005 los departamentos deberían preparar planes de acción para financiamiento rural, que serían discutidos con las autoridades de los países miembros prestatarios, como parte del proceso normal de programación con el país, con el propósito de incluir operaciones que se implementen en el plan. La razón es que el Banco debe respetar las prerrogativas y reconocer la heterogeneidad en los niveles de desarrollo del mercado financiero rural en los países miembros prestatarios. El plan de acción deberá constar de lo siguiente: (1) un diagnóstico de las restricciones del mercado financiero rural en el país; (2) un plan a largo plazo que aborde sistemáticamente estos problemas; (3) una lista priorizada de proyectos de intervención, incluyendo operaciones piloto; y (4) una provisión para hacer el seguimiento y evaluación de por lo menos las operaciones piloto. Mas aún, cada departamento regional de operaciones será responsable de implementar dos planes de acción durante el mismo período. Dada la complejidad e incertidumbre de la tarea, las operaciones piloto deberían supervisarse estrictamente para así determinar qué prácticas son viables, informar acerca del diseño de los proyectos en otros países, estimar el costo de extenderlo o de aumentar la escala de operaciones si el proyecto piloto tuviera éxito, y ayudar a reformular las estrategias específicas del país y del Banco. Debido a las características de la economía rural y a los reducidos niveles de infraestructura institucional en muchos lugares, los plazos necesarios para evaluar el resultado de las operaciones experimentales quizá sean de cinco a diez años.

### Países beneficiarios y secuencia de las intervenciones

La estrategia recomienda que el Banco dirija las actividades del proyecto en países con una población rural numerosa en términos tanto absolutos como relativos, y economías agrarias de tamaño importante. Aparte de estos países beneficiarios, el personal del Banco podría iniciar pro-

yectos piloto con base en “nuevos productos financieros” en países con economías rurales de menor magnitud pero con mayor grado de estabilidad macroeconómica y mercados financieros más desarrollados. Para contribuir al objetivo de mejorar los mercados financieros rurales tan rápidamente como sea posible, el Banco debería concentrarse en el subgrupo de países con indicadores macroeconómicos y sistemas bancarios relativamente estables. Dentro de este subgrupo, el Banco debería seleccionar los países de acuerdo con los niveles de compromiso del gobierno con las iniciativas de reforma y el número de instituciones deseosas de colaborar, competentes y predispuestas tanto en el sector público como en el privado. Cuanto más alto sea el compromiso y la capacidad, mayor será el alcance de las acciones del Banco en ese país. Si las condiciones son aceptables o favorables, el Banco podrá trabajar simultáneamente en tres frentes, a saber: (1) entorno de políticas, (2) capacidad minorista, y (3) nuevos productos. Si las condiciones son menos favorables, el Banco quizá deba trabajar en una forma secuencial, concentrándose en la eliminación de las distorsiones y las deficiencias más notorias en los niveles de políticas e institucional.

El personal profesional del Banco deberá ejercer su criterio en la determinación de la secuencia de intervenciones y llevar a cabo las compensaciones entre el orden lógico al que se adhiere la estrategia y las realidades prácticas que suponen los diferentes grados de desarrollo de los países, el compromiso de la contrapartida y la capacidad técnica. A continuación se presentan ciertos lineamientos generales. Si los niveles de sesgo en las políticas económicas sectoriales son lo bastante elevados como para reducir la rentabilidad y competitividad de un gran número de actividades económicas rurales, el personal debería desarrollar un programa integral de reforma de política que estaría condicionado a un elevado nivel de compromiso por parte del país miembro, para llevar a cabo los cambios y la existencia de sólidas entidades de contrapartida<sup>21</sup>. Si el nivel de sesgo y distorsión es moderado o bajo y un gran

número de actividades rurales son efectivamente rentables, el personal del Banco debería dedicarse a formular un programa simultáneo de reforma de política que elimine los sesgos remanentes y desarrollar la capacidad institucional financiera. Si existieran condiciones macroeconómicas y sectoriales favorables o hubiera reformas en curso, el personal del Banco debería concentrarse en la preparación de propuestas que ayuden a eliminar los sesgos presentes en el marco jurídico, regulatorio y financiero que aumentan los costos de las transacciones y los riesgos para aquellos intermediarios que traten de atender a clientes de ingresos bajos y moderados. Si el marco jurídico y regulatorio es inadecuado pero está mejorando, el personal del Banco podría intentar fortalecer a los intermediarios financieros más promisorios que cumplan las siguientes condiciones: (1) operen en un área con una densidad de clientes potenciales con oportunidades viables de inversión, y en especial con acceso a los factores de producción y mercados de productos; (2) enfrenten una demanda no cubierta por servicios financieros; (3) en su zona de operación no hayan conflicto civil; (4) posean un liderazgo y personal dedicados al logro de la autosuficiencia financiera y la eficiencia operativa; y (5) posean conocimientos acerca de una probada tecnología de prestación de servicios o muestren cierta predisposición a adaptar una que sea apropiada. Una vez que exista un conjunto de intermediarios financieros sólidos y prevalezcan las correspondientes condiciones jurídicas e institucionales (véase el Anexo 5), el personal del Banco debería promover la incorporación de nuevos productos.

### **Implicaciones y recomendaciones en materia de organización**

La implementación de la *Estrategia de Financiamiento Rural* implica un conjunto de cambios. La mayoría de éstos también son aplicables a otros tipos de operaciones y estrategias sectoriales. Sin embargo, esta sección trata de destacar la importancia de las acciones recomendadas para la implementación plena y efectiva de la Estrategia de Financiamiento Rural. Los primeros cuatro elementos son particularmente relevantes para la puesta en marcha de esta estrate-

<sup>21</sup> Algunas medidas son las tasas nominales y efectivas de protección, los costos de los recursos internos y equivalentes de subsidios al productor.

gia, siendo los dos últimos de carácter más general.

*Mejorar la coordinación.* Con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos, compartir información y conocimientos y aprovechar mejor las competencias del personal, los departamentos centrales y los departamentos regionales de operaciones deberían mejorar la comunicación y coordinación entre sí, y con otras instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales y con las entidades de los sectores privado y público de los países miembros. El programa de trabajo comprenderá actividades en cinco áreas generales: (1) investigación / difusión; (2) diálogo/intermediación; (3) preparación de proyectos; (4) capacitación; y (5) seguimiento y evaluación del proyecto. Se podrían lograr economías, a través de una planificación y coordinación eficiente. Por ejemplo, podría establecerse una red de desarrollo y financiamiento rural integrada por los departamentos regionales de operaciones, los departamentos centrales y el personal de las representaciones del Banco, en la que la función básica del personal de operaciones sería identificar, preparar y negociar proyectos; la del departamento central evaluar, hacer las veces de centro de intercambio de información, proveer apoyo técnico y la de las representaciones sería la intermediación con el sector privado, forjar alianzas y supervisar los proyectos. Deberían adoptarse las medidas para mejorar los incentivos a la cooperación entre las tres partes del Banco.

*Creación de una masa crítica de personal técnico.* El Banco debe desarrollar una masa crítica de personal técnico bien informado acerca de temas jurídicos y financieros, de política económica, agrícola y desarrollo empresarial para diseñar, preparar y supervisar proyectos de financiamiento rural. Algunos temas incluyen: la suficiencia de los códigos civiles y comerciales, los marcos normativos y de supervisión bancaria, el impacto de las políticas sectoriales y macroeconómicas en la agricultura, los instrumentos de cobertura, los seguros, los arrendamientos, la reestructuración organizativa, la planificación estratégica, los incentivos para la gobernabilidad, la diversificación de responsabilidades, y otros. Dado que muchas de las operacio-

nes que serán propuestas implicarán una mayor colaboración del sector privado, la experiencia previa de trabajo en dicho sector ayudarían a comprender y facilitar la conformación de asociaciones. Por lo tanto, el Banco debería realizar un inventario de las habilidades del personal existente, actualizarlas y, dependiendo de la disponibilidad de recursos, contratar nuevo personal o emplear consultores para subsanar las deficiencias críticas de habilidades y constituir un equipo básico.

*Institucionalización del aprendizaje y manejo de los conocimientos.* El Banco tiene que desarrollar un método más sistemático para aprender de sus experiencias previas e incorporar rápidamente esas enseñanzas a las nuevas operaciones en preparación. Debido a la necesidad de adaptarse a las condiciones de los países, se está recomendando una gran variedad de operaciones de financiamiento rural, especialmente las del tipo piloto. Una mejor organización, intercambio y uso de la información sobre evaluación de proyectos servirá para mejorar la calidad de los mismos. Además, una nómina actualizada de consultores y la identificación de experiencia técnica existente dentro del Banco puede ayudar a economizar costos y agilizar la transferencia de conocimientos. Un departamento central debería estar a cargo de desarrollar y mantener una base de datos sobre los proyectos de financiamiento rural, que incorpore información acerca del impacto y los resultados de los proyectos, y no solamente de los indicadores de proceso, y de la información de referencia.

*Identificación de los países con el programa de reforma financiera rural.* Los gobiernos de los países miembros prestatarios deberán estar identificados con cualquier programa de intervención y comprometerse con un proceso de implementación sostenida. En el caso del financiamiento rural, este compromiso es particularmente importante por la naturaleza transversal de los temas implicados. Debido a la presencia de actores múltiples y actividades involucradas, se requiere un conjunto de personas destacadas procedentes de diferentes sectores que colaboren en la supervisión y la solución de los retrasos en la ejecución. El personal del Banco puede contribuir al proceso colaborando con los encargados

de la formulación de políticas gubernamentales en la formación de una clara visión, mediante el intercambio de conocimientos adquiridos fuera del país, presentando alternativas viables e identificando defensores sólidos y capaces de innovar y reformar los sectores público y privado. El proceso de identificación de los países con el programa y de creación de consensos puede tener lugar bien sea durante el ciclo normal de programación, o a través de una secuencia más compleja de eventos, empezando por los estudios de diagnóstico, incluyendo consultas a los involucrados clave, y concluyendo con la formulación de una estrategia de financiamiento rural específica en cada país.

*Relaciones de intermediación con el sector privado y reducción de los costos de transacción.* El Banco tiene que desarrollar una capacidad de reacción más rápida ante los desafíos regulatorios, las crisis emergentes en los intermediarios financieros, y la reducción de los costos de transacción impuestos a los clientes como consecuencia de la aprobación del proyecto. Dada la función del Estado en la provisión directa de servicios financieros y el énfasis de la estrategia en apoyar las iniciativas del sector privado, parece lógico suponer que éste desempeñará en el futuro una función aún más importante en la provisión de servicios financieros rurales. Por lo tanto, el Banco debería modificar sus procedimientos operativos y desarrollar un enfoque más orientado al cliente. De no ser así, se verá limitada la habilidad del Banco para forjar asociaciones exitosas y apalancar más fondos de inversión procedentes del sector privado. En consecuencia, deberán revisarse los procedimientos de aprobación y cuestionarse la utilidad de cada

procedimiento. El actual sistema jerárquico y los múltiples niveles de supervisión obstaculizan las negociaciones rápidas, el intercambio de información y la conclusión de operaciones.

*Mejoramiento de la calidad de la supervisión y el seguimiento de los proyectos.* Para obtener un impacto más positivo y proyectos que puedan repetirse en otros lugares, el Banco debe mejorar la calidad de la supervisión y el seguimiento de los proyectos en todas sus etapas. Gran parte de la actual estructura de incentivos del Banco favorece una rutina de seguimiento de los desembolsos y la conformidad con las normas establecidas de contratación y presentación de informes. La formulación de cambios institucionales y las reformas de política constituyen un esfuerzo intensivo en el que las intervenciones oportunas pueden marcar la diferencia entre una transformación exitosa, una mediocre confusión y resultados fallidos. Deben desarrollarse indicadores de seguimiento orientados al impacto y a los resultados, y no sólo al proceso. En el caso de los proyectos relacionados con el financiamiento rural, los grados inherentemente elevados de complejidad y riesgo ponen de relieve la necesidad de una supervisión consistente y de alta calidad para aumentar las probabilidades de éxito.

*Recursos necesarios para la puesta en marcha de la estrategia.* El Banco puede avanzar en la puesta en marcha de la estrategia con los recursos existentes. No obstante, la plena implementación de ésta podría requerir la redistribución de personal y recursos presupuestarios. La razón radica en que las operaciones propuestas requerirán personal y por ende serán muy costosas.

## VI. Conclusiones

La participación del Banco en el desarrollo y la reestructuración de los mercados financieros rurales en América Latina y el Caribe se justifica en virtud de su importancia implícita en el proceso de desarrollo económico. Las economías con mercados financieros bien articulados tienden a mostrar índices de crecimiento económico más elevados que aquéllas caracterizadas por mercados financieros menos desarrollados. Si bien durante la última década y media se ha logrado un progreso sustancial en el funcionamiento de los mercados financieros urbanos en la región, los mercados financieros rurales siguen siendo poco profundos, segmentados y no competitivos. Los empresarios rurales, y especialmente los pequeños y medianos agricultores y los pequeños empresarios, enfrentan agudos problemas cuando tienen que acceder a los servicios financieros formales en comparación con sus colegas urbanos. Dado que el 40% de la población de la región reside en zonas rurales y un 54% de los hogares rurales son pobres, las consecuencias sociales y económicas de la dualidad urbano-rural del mercado financiero no son triviales: un crecimiento económico restringido y un limitado potencial para reducir la pobreza.

Las razones del deficiente funcionamiento de los mercados financieros rurales pueden atribuirse a tres problemas: información asimétrica, altos niveles de riesgo de producción y precios, y elevados costos de transición. La estrategia del Banco será atacar sistemáticamente y resolver estos problemas de manera que pueda llevarse a efecto una intermediación rentable y orientada hacia el mercado. Se recomiendan acciones en tres grandes áreas: (1) creación de un entorno favorable de política; (2) desarrollo de una capacidad institucional para la atención a usuarios directos; y (3) promoción de otros servicios financieros e innovación. El Banco goza de una ventaja comparativa si se concentra en el entorno de políticas. Además, puede y debería promover la consolidación de las instituciones intermediarias. Dado que ningún tipo o tecnología de prestación de servicios institucional ha demostrado ser dominante, a excepción de los bancos estatales de desarrollo agrícola que en general acumularon

una experiencia insatisfactoria, se sugiere una amplia variedad de acciones de carácter experimental. En el caso de las instituciones financieras estatales, dado su accidentado pasado, no se recomienda la opción de reformarlas como instituciones primer nivel. El respaldo de estas instituciones debería basarse en su conversión en entidades de segundo piso u orientarse hacia un funcionamiento que concuerde con los criterios de mercado<sup>22</sup>. Habría que dedicar un gran esfuerzo a la conformación de una nueva infraestructura de financiamiento rural y a la conexión de instituciones financieras urbanas con intermediarios rurales informales y semi-informales. El proceso será largo y requerirá una inversión sostenida de recursos. Por último, el Banco debería ayudar a los intermediarios a incorporar nuevos servicios financieros y productos tales como ahorros y seguros si así lo permiten la madurez institucional, la capacidad de supervisión regulatoria y el entorno jurídico.

En el diseño de un conjunto de intervenciones óptimas, el Banco debería proceder cautelosamente, buscar consenso entre los países miembros en relación con las acciones a emprender, adaptar las intervenciones de acuerdo con el nivel de desarrollo y el grado de compromiso existentes, y buscar en todo momento la conformación segura y sólida de sistemas financieros

---

<sup>22</sup> El Banco puede respaldar instituciones financieras estatales de primer plano, con carácter transitorio y excepcional, cuando los bancos privados no estén en condiciones de brindar un respaldo adecuado a las metas del gobierno en materia de desarrollo rural. Deberá demostrarse que ese respaldo es eficaz en función de su costo y debe incluir mecanismos explícitos para el desarrollo de un mercado de fuentes financieras privado. Las instituciones estatales elegibles para ampararse en estas excepciones deberán plantear justificaciones técnicas y contar con una administración competente y operaciones eficientes caracterizadas por su transparencia. Deberán operar conforme a un plan convenido para eliminar gradualmente cualquier subsidio o, por lo menos, transferirlo a operaciones presupuestadas que puedan funcionar con bancos privados. Deberán tener auditorías regulares y transparentes y un historial sólido de financiación de proyectos a mediano y largo plazo.

orientados hacia el mercado. Un principio cardinal es que el financiamiento rural se desarrollará sólo en el momento en que se expanda el conjunto de oportunidades viables y rentables de inversión. Las acciones del Banco en el ámbito del financiamiento rural deberían ser compatibles y complementarias a las acciones propuestas en las estrategias de Mercados Financieros, para la Reducción de la Pobreza Rural y para el Desarrollo Agrícola en América Latina y el Caribe.

El objetivo es expandir la frontera de las finanzas formales para atender de un modo eficiente y sostenible a clientes que hasta ahora no se han podido atender. Los grandes empresarios de las zonas rurales ya disfrutaban de acceso a los servicios financieros, pero los empresarios pequeños y medianos no tienen el mismo nivel de acceso. El mejor funcionamiento de los mercados financieros rurales beneficiaría para beneficiar a todos los grupos, pero especialmente a los dos últimos. Los pequeños empresarios desean tener acceso a los créditos a corto plazo y a los depósitos de ahorros con el fin de expandir su producción, tener un consumo más uniforme y prepararse para futuros gastos e inversiones. Las empresas pequeñas y medianas más dinámicas se beneficiarán enormemente de los mecanismos más eficientes de transferencia de riesgos (seguros y cobertura), del acceso al financiamiento a largo plazo que posibilitaría la modernización y diversificación, y de productos innovadores tales como arrendamientos (financiamiento con garantías de productos básicos) y tarjetas electrónicas.

El Banco cuenta con un conjunto de instrumentos que deben coordinarse efectivamente con el fin de reducir los costos de transacción y mejorar el seguimiento y la supervisión. Existen cuatro instrumentos particularmente relevantes para llevar a cabo esta tarea: (1) por su flexibilidad, el Fondo Multilateral de Inversiones; (2) las cooperaciones técnicas no reembolsables y préstamos procedentes de las cooperaciones técnicas debido a la importancia de la transferencia de tecnología y generación de conocimientos; y (3) instrumentos de préstamo flexible (préstamos innovadores, préstamos de fases múltiples, y facilidades sectoriales debido a su capacidad de apoyar experimentos, abordar temas de amplio espectro, y proveer apoyo a más de un ciclo del proyecto, y (4) los préstamos multisectoriales como medio para expandir la disponibilidad de crédito a mediano y largo plazo, que actualmente constituye una restricción crítica en las zonas rurales.

Para llevar a efecto cambios positivos, la estrategia recomienda la combinación de estos y otros instrumentos en los planes de acción específicos de cada país, que incluyen un diagnóstico del escenario particular del mercado financiero rural, las soluciones propuestas y una lista de proyectos priorizados. Se propone un plan de acción para el período 2002-2005, concentrándose en aquellos países que más se beneficiarían de tal programa.

## Bibliografía

- ALIDE, 1996. *Crédito Agrícola Banca de Desarrollo*. Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. Lima, Perú.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Estrategia para el Desarrollo Agroalimentario en América Latina y el Caribe*. División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe Técnico. División de Medio Ambiente. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales: Borradores de los Estudios de Caso (Financiera Calpía, Banco del Comercio, Proveedores de Crédito en Perú, Financiera Trisan, Workers Bank in Jamaica, etc.)*.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Proposal for New Flexible Lending Instruments*, (GN-2085).
- \_\_\_\_\_. 1999. *Renewing the Commitment to Development: Institutional Strategy*. Grupo de trabajo sobre estrategia institucional. (GN-2077-1). Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Financial Market Strategy*, (GN 1948-3). Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC): Ecuador (Préstamos 851/SF-EC y ATN/SF-3602)*. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC): Paraguay (Préstamos 707/OC-PR, ATN/SF-4107-PR y ATN/ SD-4107-PR)*. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Estudio de Caso: Programa Global de Crédito a la Microempresa (GMC): El Salvador (Préstamos 915/SF-ES y 780/OC-ES)*. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Basic Socio-Economic Data*. Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Noviembre 18. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Evaluation of the Policy-Based Lending Portfolio-Phase II*. Report RE-228. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Review of the Project for Institutional Strengthening of the Jamaica Cooperative Credit Union League*. Kingston, Jamaica.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Programa Sectorial para la Privatización de Bancos Provinciales de Argentina (AR-0187)*. PPR 10/98. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Evaluación del Préstamo para Ajuste del Sector Financiero de Venezuela (VE- 0071)*. PPR 8/98. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 1998. Evaluación del Préstamo para el Sector de Inversiones de Argentina (AR-0059). PPR-14/98. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. Rural Finance Strategy Profile. Unidad de Microempresas. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998 Strategy for Rural Poverty Reduction. División de Medio Ambiente. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. Evaluación del Préstamo de Reforma del Sector Financiero del BID a República Dominicana (DR-0016). PPR 12/98. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. Evaluación del Programa del Préstamo Sectorial Agrícola a Nicaragua (NI-0020). PPR 16/97. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino. PPR 18/97. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. Programa Global de Crédito Agropecuario con el Banco de la República Oriental del Uruguay (UR-0060). Informe de Terminación de Operaciones. Representación del BID. Montevideo, Uruguay.
- \_\_\_\_\_. 1997. Evaluación del Préstamo Sectorial de Comercio y Finanzas a Nicaragua (NI-0012). PPR-14/9. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. Evaluación del Préstamo de Promoción del Sector Financiero al Perú (PE-0033). PPR-12/97. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. Evaluación del Programa de Reformas del Sector de Inversiones del Uruguay (UR-0057). PPR-11/97. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. Microenterprise Development Strategy. Unidad de Microempresa. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. Evaluación del Programa de Ajuste del Sector Financiero del Uruguay (UR-0031). PPR 10/97. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1996. Preliminary Overview of the IDB's Experience with Sector Lending: First Phase. RE-213. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996 Report*. Oficina del Economista Jefe. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1996. Programa Global de Crédito Multisectorial I con el Banco Central de Reserva de El Salvador (612/OC-ES y 850/SF-ES). Informe de Terminación de Operaciones: Representación del BID. San Salvador, El Salvador.
- \_\_\_\_\_. 1995. The Reform of Development Banks in IDB Financial Sector Loans. RE-203/95. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 1995. Préstamo de Reforma del Sector Financiero-Venezuela (590/OC-VE). PPR 5/95. Oficina de Evaluación. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1994. Fondos Rotatorios de Crédito para Microempresas: Un Estudio Empírico. División de Microempresas. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1994. Report on the Eighth General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank. Document No. AB-1683. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1991. IDB and Microenterprise: A Development Strategy for the 90's. RE-179. Oficina de Revisión y Evaluación Externa. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1990. Proceso al crédito protegido y la paradoja del crédito subvencionado en El BID, (Boletín Mensual de Noticias del Banco). Ediciones de enero, febrero y marzo.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Economic and Social Progress in Latin America: 1989 Report*. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1989. Alternatives for Increasing the Access of Small Rural Producers to Credit. Informe del grupo de trabajo sobre pequeños créditos agrícolas. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1988. Technical Cooperation for Institutional Strengthening an Evaluation of the Bank's Experience. Project Performance Report-37/88. Oficina de Evaluación de Operaciones. Oficina del Contralor. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1987. Guidelines for Estimating the Demand for Credit in the Bank's Global Loans. Memorando interno. Departamento de Análisis de Proyectos. Marzo 27. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 1984. Evaluation Report on the Beneficiaries of IDB Agricultural Credit Projects. Oficina de Revisión y Evaluación Externa. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1984. Análisis de Ejecución de Proyectos: Programa de Pequeños Proyectos--Nicaragua (SP/TF-79-11-NI, SP/TF-79-12-NI, SP/SF-80-08-NI). Oficina de Evaluación de Operaciones. Oficina del Contralor. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1983. Agricultural Development Bank (BDA) Evaluation of Global Agricultural Credit Programs in Panama (Loans 404/SF-PN y 554/SF-PN). Oficina de Evaluación de Operaciones. Oficina del Contralor. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1983. Banco Agrario del Perú: Evaluation of Global Agricultural Credit Programs (Loans 355/OC-PE and 589/SF-PE). OER-31/83. Oficina de Evaluación de Operaciones. Oficina del Contralor. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1983. Banco Nacional de Fomento: Evaluación de Programas Globales de Crédito Agropecuario (Préstamos 521/SF-EC y 339/OC-EC). OER-29-83. Oficina de Evaluación de Operaciones. Oficina del Contralor. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1982. Program for Regional Development of the Northwest of Minas Gerais, Brazil (Loans 252/SF-BR y ATP/SF-1017-BR). Project Performance Review-1/82. Oficina de Evaluación de Operaciones. Oficina del Contralor. Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 1982. First Integrated Agricultural Development Program Dominican Republic (Loan 350/SF-DR). Project Performance Review 01/82. Oficina de Evaluación de Operaciones. Oficina del Contralor. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1982. Agricultural Sector Policy. GP-106-3. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1973. Fund for Special Operations: Financing of Farms. GP-2. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1998. Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1948-92)*. Junio. Washington, D.C.: Banco Mundial Press
- Besley, Timothy. 1994. How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets. *Research Observer*. Banco Mundial. Vol. 9 No. 1: 27-48
- Binswanger, Hans P. y Mark R. Rosenzweig. 1986. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture. *The Journal of Development Studies*. pp. 503-539.
- Binswanger, Hans P. 1986. Risk Adversion, Collateral Requirements and the Market for Rural Credit and Insurance in Rural Areas. En P. Hazell, C. Pomareda, A. Valdes (editores), *Crop Insurance for Agricultural Development*. London: John Hopkins University Press.
- Claessens, S. y R. Duncan, (editores) 1993. *Managing Commodity Price Risk in Developing Countries*. Banco Mundial. Washington, D.C.: John Hopkins University Press.
- Calmeadow Foundation. 1999. *MicroBanking Bulletin*. Washington, D.C.
- Cuevas, Carlos E. y Douglas H. Graham. 1987. Costos de Préstamos Agrícolas. En Dale W. Adams, Claudio González-Vega y J. D. Von Pischke (editores), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. San José, Costa Rica.
- Echeverría, R. G. 2001. Options for Investment in the Rural Economy of Latin America and the Caribbean. En R. G. Echeverría (editor), *Development of Rural Economies*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evora, Antonio. 1998. The Link between Risk Management and Structured Finance. Disponible en el website <http://www.dayrobinson.co.uk/un/143evora.html>.
- Flesig, Heywood y Nuria de la Peña. 1998. Guatemala: How the Problem for Secured Transactions Limit Access to Credit. Center for the Economic Analysis of Law. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1996. How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Uruguay. Center for the Economic Analysis of Law. Washington, D.C.
- King, Robert y R. Levine. 1993. Finance and Growth: Schumpeter Might be Right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 717-37.
- La Porta, Rafael, Florenecio López de Silanes, Andrei Sleifer, y Robert Vishny. 1996. Law and Finance. National Bureau of Economic Research Working Paper 5661, julio, Cambridge, MA,

- Levitsky, Jacob. 1993. Credit Guarantee Funds and Mutual Guarantee Systems. *Small Enterprise Development*, Vol. 4, No. 2., junio.
- Li, Hongyi, L. Squire, y H. Zou. 1998. A Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality. *The Economic Journal*, 108:26-43.
- López, Ramón. 1999. Rural Poverty in El Salvador: A Quantitative Analysis. En Ramón López y Alberto Valdés (editores), *Rural Poverty in Latin America*. Banco Mundial. Washington, D.C.: John Hopkins University Press.
- Mosley, Paul. 1989. Crop and Livestock Insurance Schemes in Less Developed Countries: Some Issues of Design. *Savings and Development* Vol. 13, No. 1, págs. 5-20.
- Mansell, Catherine. 1995. *Las Finanzas Populares en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, D.F.
- Onhuela de Estremadoyo, María del Carmen. 1996. Estudio: Crédito Agrario, Proyecto FAO-MINAG-INEI (TCP/PER/4552). Lima, Perú.
- Staking, Kim y A. Schulz (editores). 1999. *Financial Disclosure: A First Step to Financial Market Development*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.:
- USAID. 1999. Rural and Agricultural Lending in USAID. Center for Information and Dissemination. Washington, D.C., mimeo.
- Valdes, Alberto. 1996. Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Latin America during Major Policy Reforms. World Bank Discussion Paper No. 349. Washington, D.C.
- Vittas, Dimitri. 1992. *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*. Instituto de Desarrollo Económico. Washington, D.C.: Banco Mundial press.
- Vives, A. y K. Staking. (1997) Financial Intermediation and Policy Based Lending: Policy Recommendations of Latin America and the Caribbean. En Kim Staking (ed.), *Policy Based Finance and Market Alternatives: East Asian Lessons for Latin American and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wenner, Mark. En preparación. Lessons Learned in Rural Finance at the Inter-American Development Bank. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ y Proenza, F. 2000. Rural Finance in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Yaron, Jacob, M. Benjamin, y G. Piprek. 1997. *Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs. No. 14. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Young, Robin, L. Goldmark y R. Londoño. 1997. *Micofinance Guarantees: A Basic Primer and Review of Experiences in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

# **ANEXOS**

## **Anexo 1**

BID, estimaciones de la distribución del crédito agrícola, crédito a la empresa rural y préstamos para la reforma del mercado financiero: 1961-1998

## **Anexo 2**

Operaciones de financiamiento rural: Distribución estimada de apoyo directo e indirecto por año y por tipo de operación.

## **Anexo 3a.**

Guías para la preparación de los planes de acción

## **Anexo 3b.**

Guías para la estrategia de implementación del plan

## **Anexo 4**

Prioridades de implementación

## **Anexo 5**

Condiciones sumamente deseables para la innovación de productos.

## **Anexo 6**

Resultados de la consulta pública.

**Anexo 1**  
**Estimaciones de la distribución del crédito agrícola, crédito a la empresa rural y préstamos para la reforma del mercado financiero: 1961-1968**

Tipo de operación	Número de operaciones	Monto total aprobado (millones de US\$)
<b>CREDITO AGRICOLA FOCALIZADO</b>		
Préstamos para créditos agrícolas globales (CAG)	131	4,205
Préstamos a través del Programa de Desarrollo Rural Integrado (solamente los componentes de crédito DRI)	18	236
<b>SUBTOTAL</b>	<b>149</b>	<b>4,441</b>
<b>REFORMA SECTORIAL Y NORMATIVA</b>		
Préstamos para la reforma del sector financiero y de inversiones	31	3,637
Préstamos sectoriales agrícolas	8	602
Fondo Multilateral de Inversiones (Reforma jurídica y normativa)	13	13
<b>SUBTOTAL</b>	<b>52</b>	<b>4,252</b>
<b>CREDITO A LA EMPRESA PRIVADA RURAL Y AL DESARROLLO DE INTERMEDIARIOS</b>		
Programa de Pequeños Proyectos (crédito agrícola)	52	24
Programa de Pequeños Proyectos (microempresas y otros) <sup>1</sup>	182	84
Fondo Multilateral de Inversiones (proyectos de financiamiento rural) <sup>2</sup>	12	22
Préstamos Globales multisectorial <sup>3</sup>	10	323
Préstamos globales para el apoyo del Sector de Micro y Pequeña Empresa (Microglobal) (préstamos al sector rural) <sup>4</sup>	6	21
<b>SUBTOTAL</b>	<b>262</b>	<b>474</b>

*Fuente:* BID, Base de datos de los departamentos regionales de operaciones.

<sup>1</sup> Los valores corresponden a las montos de los proyectos clasificados como crédito a las microempresas y globales, programas multisectoriales y pesca. La suma sobrestima el crédito rural debido a que la clasificación incluye grupos de clientes que están completamente focalizados en las zonas urbanas, grupos rurales, así como grupos con una base rural que efectúan préstamos a actividades rurales. Debido a la limitada información sobre la composición y la cartera, fue difícil hacer la desagregación urbano-rural. Posteriormente en el trabajo que acompaña esta estrategia se tratará de estimar el valor de los préstamos que se encuentran ubicados en la zona rural durante el período 1990-1998, en el que predominan los préstamos a las microempresas.

<sup>2</sup> Seis de 12 proyectos comprenden instituciones que tienen una orientación exclusivamente rural. El monto total de estos seis proyectos es de US\$14,3 millones.

<sup>3</sup> Se estima que alrededor del 9% del valor total de los préstamos multisectoriales (US\$3.500 millones) se ha orientado a industrias que están basadas en el sector rural. Sin embargo estos préstamos ayudarán a fortalecer muchas instituciones de segundo piso y a desarrollar créditos a mediano y largo plazo que contribuyan al desarrollo global del mercado financiero.

<sup>4</sup> Aproximadamente 10% del monto total desembolsado hasta diciembre de 1998 (US\$206 millones). De las quince operaciones de préstamo globales aprobadas para pequeñas empresas y microempresas, solamente seis contaron con intermediarios cuyas carteras se encuentran en el sector rural.

## Anexo 2

### Operaciones de financiamiento rural: distribución estimada de apoyo directo e indirecto por año y por tipo de operación (Millones de US\$)

Tipo de operaciones/año	1961- 1965	1966- 1970	1971- 1975	1976- 1980	1981- 1985	1986- 1990	1991- 1995	1996- 1998	Total
<b>APOYO DIRECTO</b>									
Crédito Agrícola Global	122	151	248	459	1,625	1,600	0	0	4,205
Desarrollo Rural Integrado (crédito agrícola)		17	37	161	22	0	0	0	237
Programas de Pequeños Proyectos (crédito agrícola)				6	9	7	2	0	24
Programa de Pequeños Proyectos (Est. microempresa rural)							10	6	16
Programas Globales para el Apoyo del Sector de la Micro y Pequeña Empresa (Microglobales) (Est. distribución rural)							20	1	21
FOMIN (Apoyo a intermediarios del sector rural)							15	7	22
<b>Total Directo</b>	122	168	285	626	1,656	1,607	47	14	4,549
<b>APOYO INDIRECTO*</b>									
Préstamos Sectoriales						410	2,880	950	4,240
Préstamos de Crédito Multisectorial					39	106	1,587	1,853	3,585
FOMIN (Reformas del marco normativo)							4	9	13
<b>Total Indirecto</b>					39	516	4,471	2,812	7,838
<b>GRAN TOTAL</b>	122	168	285	626	1,696	2,123	4,517	2,826	12,387

Fuentes: BID Banco de datos de los departamentos regionales de operaciones y cálculos del autor.

**Notas:**

\*Apoyo indirecto: Estas operaciones ayudan a crear condiciones favorables para la intermediación financiera rural. Los préstamos sectoriales y las operaciones del FOMIN ayudan a fortalecer el marco regulatorio y de prudencia. Las operaciones multilaterales de crédito colaboran en el fortalecimiento de instituciones de segundo piso y al otorgamiento de créditos a mediano y largo plazo. Aunque se considera que un pequeño porcentaje de clientes rurales se han beneficiado del acceso directo al crédito a mediano y largo plazo bajo el rubro de operaciones de crédito multilaterales, estas operaciones fueron valiosas en el fortalecimiento de las instituciones de segundo piso. Por lo tanto, la suma total está acreditada como apoyo indirecto.

Existen diferencias debido al redondeo.

**Anexo 3a**  
**Estrategia financiera rural:**  
**directrices para la preparación de planes de acción**

<i>Area de Acción 1: Crear un entorno Político favorable</i>			
Problemas	Causas	Areas de intervención	Acciones
<b>Falta de acceso a los servicios financieros formales</b>	Falta de garantía	<p>1. Apoyar reformas jurídicas destinadas a fortalecer y mejorar el marco legal para transacciones con garantías, que permitan un uso más amplio de garantías transferibles.</p> <p>2. Continuar apoyando la titulación y registros de tierras que aumentarían el número de personas que podrían dar en garantía las fincas.</p>	<p>Emplear las cooperaciones técnicas regulares y las operaciones del FOMIN para reformar el marco de transacciones con garantías y mejorar la capacidad de cumplimiento.</p> <p>Coordinar y apoyar los esfuerzos para incluir la titulación, la reforma de los marcos de transacciones con seguros y el entorno de información reforzado en un sector bancario, agrícola y financiero más grande, y la modernización de las operaciones del estado.</p>
	Costo prohibitivo para exigir cumplimiento de obligaciones crediticias	<p>Simplificar los procedimientos y fortalecer las instituciones (como ser los registros públicos y las cortes) responsables de verificar y hacer cumplir las demandas crediticias. Preocuparse de la reforma del sistema jurídico y promover el uso de soluciones alternativas en la resolución de conflictos para reducir los costos de la ejecución de los contratos.</p>	
	Dificultades para obtener información completa exacta y a tiempo en forma eficiente en función de los costos.	<p>Mejorar la oferta, calidad e intercambio de datos sobre las unidades familiares rurales, actividades empresariales y condiciones de producción. Incentivar a los países miembros a invertir en censos rurales, en encuestas a las unidades familiares y en la recolección rutinaria y publicación de precios agrícolas y datos de producción.</p>	<p>Utilizar cooperaciones técnicas y operaciones del FOMIN para crear y fortalecer las oficinas de reporte y clasificación de créditos y promover la recolección y diseminación de información sobre el mercado llevada a cabo por el sector privado.</p>
	Probabilidades bajas en muchas actividades de rural	<p>1. Incentivar a los países miembros para que aumenten la inversión en infraestructura rural, servicios sociales, transferencia de tecnología, y servicios de mercadotecnia para reducir los costos de producción, transporte y mercadeo.</p> <p>2. Incentivar a los países miembros para que eliminen los sesgos persistentes de precios e incentivos que reducen la rentabilidad y la competitividad. Mantener la vigilancia a fin de asegurar que estos sesgos no se presenten de nuevo.</p>	<p>1. Utilizar préstamos sectoriales con condicionalidad de política que tengan componentes múltiples (1) reformas de políticas económicas sectoriales, (2) reformas de transacciones garantizadas y de derechos de propiedad (titulaciones, registros públicos, cumplimiento de contratos); (3) reforma de los marcos de fiscalización financiera; (4) reforzar la recolección y diseminación de información sobre producción rural, precios, volúmenes de comercio, y características del hogar/firma (Si las condiciones no lo permiten recurra a las cooperaciones técnicas regulares y operaciones del FOMIN)</p>

**Anexo 3a (cont.):**  
**Estrategia financiera rural:**  
**directrices para la preparación de planes de acción**

<i>Area de Acción I:</i> <i>Crear un entorno Político favorable</i>			
<b>Problemas</b>	<b>Causas</b>	<b>Areas de intervención</b>	<b>Acciones</b>
<b>Segmentación del mercado financiero y competencia limitada</b>	Inadecuado marco normativo financiero que limita la entrada y la innovación, y aumenta los costos de la intermediación financiera rural	1. Identificar y eliminar los sesgos en las leyes bancarias que limitan la competencia. Promover la creación de bancos especializados (narrow banks).	1. Emplear cooperaciones técnicas regulares y operaciones del FOMIN para mejorar los marcos de fiscalización.
	Reducida disponibilidad de técnicas para atenuar tanto los niveles de riesgo de las empresas como los de los intermediarios financieros que encarecen la intermediación.	1. Apoyar los esfuerzos liderados por el sector privado para introducir seguros sobre las cosechas y expandir el acceso al seguro de la propiedad y accidentes en general. 2. Apoyar la vinculación entre intermediarios formales, rurales y urbanos, incluyendo consolidaciones y adquisiciones, para una mejor diversificación del riesgo.	Utilizar cooperaciones técnicas regulares y operaciones FOMIN para capacitar al personal de las instituciones rurales como administrar mejor el riesgo operativo y los intermediarios financieros formales e informales.
	Diferencias en la capacidad de hacer cumplir. Los intermediarios informales tienen ventajas sobre los formales. Por eso ellos son más activos en las áreas rurales.	1. Promover vínculos entre intermediarios formales e informales (banco-proveedor-productor agrícola) para explotar mejor las ventajas complementarias (los intermediarios formales tienen mejor capital de base que los intermediarios financieros informales pero los últimos tienen mejor información y capacidad para hacer cumplir). 2. Incentivar a los intermediarios financieros formales a imitar los productos ofertados por los proveedores informales tales como ahorro rotativo y asociaciones de crédito (ROSCA).	Emplear recursos del FOMIN para experimentar con la vinculación, por ejemplo de un banco comercial privado con una ONG, una industria de elaboración agrícola/comercializador que concede subpréstamos a pequeños prestatarios.
Disponibilidad limitada de crédito de mediano y largo plazo.	Bajas tasas de ahorro interno, inestabilidad económica, escasos instrumentos de gestión de riesgos y falta de fondos.	1. Proveer acceso temporal a fondos externos para mitigar la restricción. 2. Suscribir la emisión de bonos emitidos por bancos interesados en prestar a largo plazo a las zonas rurales de modo que ellos puedan atraer inversiones de los fondos de pensiones.	Emplear préstamos de crédito sectorial para las instituciones de segundo piso que asignan fondos a las instituciones de primer piso en una forma transparente determinando precios basados en el mercado. Utilizar también operaciones con garantía FOMIN para suscribir inversiones en bancos que quieran prestar a largo plazo.

**Anexo 3a (cont.):**  
**Estrategia financiera rural:**  
**directrices para la preparación de planes de acción**

<i>Area de Acción I:</i> <i>Crear un entorno Político favorable</i>			
Problemas	Causas	Áreas de intervención	Acciones
Escasez de eficiencia operativa y de intermediarios financieros sostenibles en las zonas rurales.	Gobernabilidad y estructura de incentivos inadecuados. Tradición de intervención directa del gobierno.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asistir a los miembros del gobierno y a los intermediarios financieros en el diseño de estructuras de gobernabilidad y de capital que promuevan la solvencia y la participación social.</li> <li>2. Ayudar a los gobiernos a racionalizar el papel de las instituciones de propiedad estatal y fomentar agresivamente el ingreso de intermediarios financieros privados en las zonas rurales. Las opciones incluyen, la privatización de bancos estatales de primer piso, ofreciendo subsidios operativos temporales a los bancos privados y a intermediarios financieros urbanos exitosos en actividades de microfinanciación, la promoción de vínculos entre los intermediarios financieros formales e informales.</li> <li>3. Invertir en la capacitación de gerentes, juntas directivas y personal de instituciones financieras rurales y expandir la capacidad de otorgar crédito.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilizar cooperaciones técnicas y operaciones FOMIN para apoyar a los países miembros a revisar los estatutos existentes para rectificar debilidades (por ejemplo, de cooperativas de crédito) y formular estatutos y reglamentaciones nuevas limitadas que mejoren los incentivos para las ONG financieras y la admisión de bancos restrictos.</li> <li>2. Emplear préstamos para ayudar a los países miembros a privatizar o liquidar los bancos agrícolas estatales de primer piso. Utilizar operaciones FOMIN para explorar contratos de administración privados.</li> <li>3. Utilizar cooperaciones técnicas subsidiadas ya sea por sí solas o en forma paralela a las operaciones financieras FOMIN (préstamos, acciones, garantías para capacitar al personal, reorganizar las instituciones y expandir la capacidad crediticia de intermediarios financieros promisorios comprometidos con la sostenibilidad y que sirven a todas las unidades productivas en las zonas rurales, no sólo a la agricultura.</li> <li>4. Del mismo modo, utilizar cooperaciones técnicas o fondos del presupuesto administrativo para llevar a cabo investigaciones sobre prácticas óptimas y diseminar los resultados para estimular la adopción de prácticas probadas en industrias bancarias.</li> </ol>
	Débil capacidad de gestión comercial.	Apoyar la capacitación y las oportunidades educativas mejoradas especialmente en contabilidad, finanzas, operaciones bancarias, y administración de negocios.	Emplear cooperaciones técnicas subsidiadas para transferir tecnologías, capacitar al personal, y mejorar los sistemas de información gerencial.
	Confianza excesiva en tecnologías de préstamos basadas en garantías.	Financiar la transferencia de tecnologías apropiadas especialmente para el crédito agrícola y la microfinanciación.	Emplear cooperaciones técnicas subsidiadas o con financiamiento paralelo o ambas.
	Vulnerabilidad frente a conmociones, tales como mal tiempo.	Apoyar la creación de fondos de emergencia para préstamos en casos de desastres que protegen el buen funcionamiento de los intermediarios rurales de amenazas incontrolables.	Emplear la Facilidad de Crédito Contingente para asistir a intermediarios afectados adversamente por desastres naturales.

**Anexo 3a (cont.):**  
**Estrategia financiera rural:**  
**directrices para la preparación de planes de acción**

<i>Area de Acción 1:</i> <i>Crear un entorno Político favorable</i>			
<b>Problemas</b>	<b>Causas</b>	<b>Areas de intervención</b>	<b>Acciones</b>
<p>Conjunto limitado de servicios financieros no/crediticios (es decir, depósitos, seguros, cobertura de riesgo cambiario, tarjetas electrónicas, arrendamiento financiero, resguardo de depósito, transferencia de pagos, y otros.</p>	<p>La ausencia de condiciones previas legales, institucionales y económicas obstaculizan el desarrollo de nuevos servicios.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abordar las debilidades existentes en los marcos jurídico, tributario, de fiscalización e institucional que impiden la viabilidad económica de cualquier nuevo producto. Simultáneamente, asegurar que se dispone de suficientes mecanismos para el control del riesgo.</li> <li>2. Poner gran énfasis sobre la reglamentación mejorada o sobre la clasificación de las instituciones que reciben depósitos. Para las instituciones de tamaño mayor, alguna forma de seguro de depósito implícito o explícito dirigido a proteger a los pequeños ahorristas sería aconsejable.</li> <li>3. Promover la clasificación financiera de las instituciones no reglamentadas, aprobación de leyes de divulgación de información, y armonización de normas contables que permitan mejorar la transparencia en las transacciones financieras.</li> <li>4. Tratar de vincular las instituciones financieras existentes con las oficinas de correos en las zonas rurales para mejorar la eficiencia de los sistemas de pagos y explorar el uso de tarjetas electrónicas y radio telefonía como solución para los problemas de pago de transferencia.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emplear operaciones FOMIN para llevar a cabo reformas adecuadas en los códigos civil, bancario, de comercio y tributario.</li> <li>2. Utilizar operaciones FOMIN para apoyar investigaciones de mercado, pruebas piloto y aumentar progresivamente nuevos productos y servicios además de mejoras en los sistemas de pagos.</li> <li>3. Utilizar cooperaciones técnicas concesionales y el presupuesto administrativo para diseñar e implementar con socios estratégicos una base de datos que permita hacer el seguimiento y la evaluación de los resultados con el propósito de reproducirla en otros países.</li> </ol>
	<p>Existen problemas de incentivos debido a la naturaleza de no excluyente de las innovaciones. Los innovadores cargan con los costos y los imitadores pueden cosechar los beneficios sin hacer los elevados gastos iniciales. Por lo tanto, el número de innovadores es subóptimo.</p>	<p>Ayudar a intermediarios financieros que experimentan con nuevos productos en zonas rurales a través de subsidios.</p>	<p>Emplear cooperaciones técnicas subsidiadas para financiar estudios de factibilidad, investigaciones de mercado, transferencias de tecnología y comprometerse en el análisis de productos piloto. Utilizar operaciones de inversión en capital social del FOMIN para ayudar a la expansión progresiva de operaciones con un nuevo producto.</p>

### Anexo 3b:

#### Estrategia financiera rural: directrices para la implementación del plan de acción

<b>Problemas de implementación</b>	<b>Acción</b>	<b>Como lograr</b>
Desarrollo de un método integrado y por fases para resolver un gran número de problemas interrelacionados encarados en los mercados financieros rurales subdesarrollados.	Emprender estudios de diagnósticos a nivel de país de los mercados financieros rurales y desarrollar estrategias específicas de país con participación activa de involucrados clave a nivel nacional y comunitario.	Reunir grupos conjuntos del Banco y de los equipos de país para emprender el trabajo cuando éste sea factible. De otra manera contratar consultores para que completen las tareas.
Desarrollar un consenso sobre una trayectoria de acción y un elevado sentido de "pertenencia" del país prestatario.	Identificar líderes tanto en el sector público como en el privado en los países miembros prestatarios quienes serán defensores enérgicos y capaces de la innovación y reforma.	Responsabilizar al Departamento Regional y al personal del Banco en las representaciones para que desarrollen contactos y comprometan eventuales "líderes" a través de un diálogo permanente.
Mejorar la coordinación entre los departamentos centrales y los departamentos regionales con otras instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales y con las entidades del sector privado-público en los países miembros prestatarios.	Desarrollar una cartera de operaciones y actividades de investigación/difusión/capacitación . La focalización de la actividad del proyecto sería en orden de importancia: (1) reforma jurídica, de fiscalización y política; (2) desarrollo de la capacidad institucional para atención a particulares; y (3) promoción de nuevos productos financieros.	Establecer una red para financiamiento rural que incluya el departamento central, el departamento regional y las oficinas del Banco en las representaciones. El personal debería estar en condiciones de compartir experiencias e información sobre los proyectos respectivos bajo consideración. Los representantes del grupo deberían responsabilizarse de la coordinación en forma habitual con otras organizaciones internacionales de desarrollo y con los grupos de interés del sector privado.
Construir una masa crítica de conocimientos especializados sobre la materia.	Emplear o contratar personas versadas en financiamiento rural especialmente en el nuevo estilo de intermediación financiera que está emergiendo (subcontrataciones, préstamos con vinculación de bancos, ONG, clientes y explotación contratada).	Concentrar el conocimiento especializado adicional en los departamentos regionales y en las oficinas de las representaciones en los países y encargar al personal de desarrollo de nuevos proyectos y el seguimiento de la ejecución.
Aumentar la capacidad de respuesta y reducir los costos de transacción impuestos sobre eventuales clientes del Banco y personal del Banco cuando está ensayando enfoques novedosos.	Simplificar los procedimientos del Banco que administran la aprobación de cooperaciones técnicas, proyectos FOMIN, y préstamos. A medida que socios del sector privado llegan a ser más importantes en el proceso, la capacidad de forjar alianzas exitosas disminuirá si el Banco no es más sensible a las necesidades de cliente-socio y aprende a desempeñar un papel catalítico en la asociación de instituciones con necesidades complementarias facilitando el intercambio de información y apalancamiento de los recursos financieros.	Primero, sondear las opiniones del personal operativo y de los clientes para determinar los cuellos de botella y cuantificar el total de los costos de procesamiento, enseguida intentar de simplificar los procedimientos de aprobación. Segundo, enfatizar un cambio en la focalización hacia el cliente, delegando más poder a los especialistas operativos en los departamentos regionales y oficinas de la representación en los países e incentivar al personal para que se preocupen y cultiven vínculos con los socios potenciales del sector privado.

**Anexo 3b (cont.):**

**Estrategia financiera rural: directrices para la implementación del plan**

<b>Problemas de implementación</b>	<b>Acción</b>	<b>Como lograr</b>
Enfatizar la calidad en la ejecución de las operaciones y no en el número y valor total de las operaciones aprobadas.	Reemplazar los incentivos existentes que favorecen el control rutinario y el cumplimiento con los desembolsos con un conjunto alternativo de incentivos que favorezcan la participación y la asociación con clientes en la búsqueda de resultados de gran impacto. La gestión de cambios institucionales y reformas de financiamiento rural es un esfuerzo de uso intensivo de mano de obra en el cual las intervenciones a tiempo pueden hacer la diferencia entre el éxito en el logro de los objetivos y los resultados mediocres o el fracaso.	Proporcionar incentivos apropiados y discreción para el personal operativo en el seguimiento y control de los proyectos. Por ejemplo, asociar el pago por mérito a los resultados de los proyectos en cartera, otorgando recompensas, capacitación, y asignando más tiempo a estas actividades en los programas de trabajo del personal. Responsabilizar a un departamento central del control, la implementación y evaluación de los planes de acción aprobados.
Enfatizar la calidad en la ejecución de las operaciones y no en el número y valor total de las operaciones aprobadas.	Reemplazar los incentivos existentes que favorecen el control rutinario y el cumplimiento con los desembolsos con un conjunto alternativo de incentivos que favorezcan la participación y la asociación con clientes en la búsqueda de resultados de gran impacto. La gestión de cambios institucionales y reformas de financiamiento rural es un esfuerzo de uso intensivo de mano de obra en el cual las intervenciones a tiempo pueden hacer la diferencia entre el éxito en el logro de los objetivos y los resultados mediocres o el fracaso.	Proporcionar incentivos apropiados y discreción para el personal operativo en el seguimiento y control de los proyectos. Por ejemplo, asociar el pago por mérito a los resultados de los proyectos en cartera, otorgando recompensas, capacitación, y asignando más tiempo a estas actividades en los programas de trabajo del personal. Responsabilizar a un departamento central del control, la implementación y evaluación de los planes de acción aprobados.
Institucionalizar el aprendizaje y conocimiento gerencial.	Desarrollar un mecanismo sistemático para aprender de las experiencias y rápidamente incorporar estas enseñanzas en la preparación de nuevas operaciones. Los proyectos que probablemente serán preparados serán de naturaleza experimental o piloto y el Banco puede fortalecer la calidad de las últimas operaciones a través de la evaluación oportuna y la aplicación de las enseñanzas.	Diseñar proyectos con indicadores de cumplimiento más claramente identificables. El personal técnico junto con los consultores deberían participar en ejercicios de seguimiento y evaluación. La información debería ingresarse en una base de datos simples que permitiera el rápido acceso de otros usuarios potenciales.

**Anexo 4:**  
**Prioridades de ejecución (En orden de importancia)**

<b>Prioridad 1: Entorno jurídico, normativo y de políticas</b>	
Subprioridad 1:	Eliminar los sesgos en las políticas económicas sectoriales que reducen la rentabilidad y la competitividad de las actividades productivas rurales.
Subprioridad 2:	Reformar el esquema de operaciones de la que resulten créditos garantizados para permitir que una variedad de formas aceptables de garantías puedan utilizarse como fianzas. Continuar con los programas de titulación y registro de la tierras.
Subprioridad 3:	Mejorar la eficacia del cumplimiento de contratos.
Subprioridad 4:	Eliminar los sesgos, en el marco financiero de regulación y supervisión, que actúan en contra de los préstamos con base en la reputación y el carácter, la flexibilidad de la plataforma operativa, las restricciones a la usura. Mientras que las operaciones de préstamo con garantías son esenciales para la seguridad de cualquier sistema bancario, las normas de prudencia deberían permitir algún tipo de flexibilidad para el uso de técnicas de préstamos sólidas que estén basadas en información y capital social, tales como la calificación del crédito y el crédito a grupos.
Subprioridad 5:	Mejorar la capacidad de supervisión incorporando nuevas técnicas de muestreo en el sitio, esquemas de autoregulación para instituciones con activos pequeños y el uso de instituciones de clasificación para las instituciones que no captan depósitos.
Subprioridad 6:	Reforma de las leyes bancarias y de las instituciones financieras que permitan nuevas formas de intermediación financiera para las instituciones rurales de baja capitalización.
<b>Prioridad 2: Desarrollo de la capacidad institucional para los usuarios particulares</b>	
Subprioridad 1:	Reforma de la gobernabilidad e incentivos en las instituciones con el propósito de infundirles una mayor orientación hacia la eficiencia y la autosuficiencia financiera combinada con un compromiso social. Enfoque en instituciones privadas y de propiedad de sus miembros.
Subprioridad 2:	Mejorar la calidad gerencial de los intermediarios financieros dueños de carteras importantes en el sector rural.
Subprioridad 3:	Ayudar en la transferencia de nuevas tecnologías de servicios que sean adecuados para el sector rural y generalmente adecuada, para la clientela de bajos ingresos.
Subprioridad 4:	Promover las relaciones entre los intermediarios formales e informales en las zonas rurales y entre intermediarios financieros urbanos y rurales.
Subprioridad 5:	Proveer financiamiento para ampliar las operaciones de organizaciones con un elevado potencial de servicios al público.
<b>Prioridad 3: Innovación de productos</b>	
Subprioridad 1:	Movilización de depósitos
Subprioridad 2:	Financiamiento con garantía de un producto básico (recibos de almacén, cuentas por cobrar y otros.)
Subprioridad 3:	Tarjetas magnéticas
Subprioridad 4:	Arrendamiento
Subprioridad 5:	Seguro
Subprioridad 6:	Instrumentos de cobertura
Subprioridad 7:	Pagos de transferencias

**Anexo 5:**  
**Condiciones sumamente deseables para la innovación de productos**

<b>Productos financieros seleccionados</b>	<b>Requisitos de política institucionales y jurídicos</b>
Depósitos de ahorro voluntario	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Sector financiero liberalizado (sin topes máximos en las tasas de interés)</li> <li>*Instituciones con licencias, sujetas a encajes legales y reguladas. Nota: pueden estar exceptuadas las instituciones en las que los miembros son los dueños pero se debe dar énfasis a la solvencia y la supervisión informal y a las clasificaciones.</li> </ul>
Recibos de almacén negociables	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Leyes de almacenaje (deben proveer protección jurídica a los depositantes y permitir el uso conjunto de varios depósitos de manera de disminuir los costos de transacción).</li> <li>*Deben establecerse fianzas y/o fondos de seguros para proteger a los depositantes contra las fallas financieras del almacén.</li> <li>*Deben existir estándares y grados uniformes (es esencial para las “transacciones con base en la documentación” sobre un producto básico descrito).</li> <li>*Infraestructura física adecuada (transporte, secado y almacenamiento)</li> </ul>
Tarjetas electrónicas (débito, crédito, inteligentes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Infraestructura de comunicaciones eficiente y confiable.</li> <li>* Funcionamiento de oficinas de reporte y clasificación de crédito (caso de las tarjetas de crédito)</li> <li>* Mecanismos efectivos de ejecución de contratos.</li> <li>* Redes compatibles y equipos estandarizados.</li> </ul>
Arrendamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Capacidad del arrendador de recuperar el bien arrendado rápidamente y a bajo costo en caso de mora.</li> <li>* Disponibilidad de seguro de responsabilidad civil y de la propiedad.</li> <li>* Permitir la deducción de los gastos por concepto de intereses de arrendamiento del ingreso bruto.</li> <li>* Permitir al arrendador la depreciación.</li> </ul>
Seguros (de cosecha)	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Compañías de seguros, reguladas y autorizadas.</li> <li>*Disponibilidad de información confiable y de bajo costo sobre las correlaciones entre riesgos específico y pérdidas de cosechas.</li> <li>*Disponibilidad de reaseguros internacionales.</li> </ul>
Hedging	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Solvencia del país.</li> <li>*Liberalización del sector financiero (eliminación de los controles del tipo de cambio).</li> <li>*Financiero, Civil, Comercial y códigos que reconocen los cambios de cobertura.</li> <li>*Ausencia de actividades del gobierno que dificulten el desarrollo de técnicas de administración del riesgo por parte del sector privado, por ejemplo esquemas de estabilización de procesos.</li> <li>*Bolsa de productos básicos y mecanismos de compensación para transacciones.</li> <li>*Estándares y grados uniformes.</li> <li>*Adecuada infraestructura de comunicaciones y de procesamiento de información.</li> <li>*Sistemas adecuados de transporte y almacenaje.</li> <li>*Conocimiento de cómo analizar y cuantificar el riesgo y el uso de instrumentos de riesgo por parte de los participantes en el mercado, agentes y analistas financieros.</li> </ul>