

PRIMERA PARTE
BALANCE TEÓRICO DE LAS FINANZAS RURALES Y
EL MARCO DE LAS POLÍTICAS

FINANCIAMIENTO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES¹

Mark D. Wenner y Francisco J. Proenza

1. INTRODUCCIÓN

Los mercados financieros rurales no funcionan apropiadamente debido a una serie de factores; algunos —tales como la información imperfecta— afectan en general a las transacciones financieras, y otros son propios del subsector, debido a la estructura de las economías rurales, a sus elevados niveles de riesgo y a la presencia de sesgos urbanos en las políticas económicas. La comprensión de cómo interactúan estos factores resulta clave para identificar las mejores prácticas y para formular recomendaciones de política.

Este capítulo tiene tres objetivos. En primer lugar, busca ofrecer una revisión de la situación actual de los mercados financieros rurales de la Región desde los comienzos de la extendida liberalización financiera a principios de la década de los noventa (sección 2). En segundo lugar, presenta un marco conceptual que explica por qué estos mercados no funcionan bien y, en particular, por qué los pequeños empresarios no resultan atractivos como clientes para los intermediarios formales (sección 3). Y, en tercer lugar, identifica las principales acciones y reformas de política necesarias para resolver los problemas detectados (sección 4).

1.1 Evolución histórica y reformas recientes

Desde 1950 hasta principios de los años noventa, los países de América Latina y el Caribe recurrieron a la intervención del Estado para atender las necesidades

¹. Este capítulo fue originalmente publicado por los autores en inglés, con el título *Rural Finance in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities* (documento de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Microempresa, marzo del 2000).

financieras de sus sectores rurales. Normalmente, se formulaban amplios programas de crédito subsidiados y dirigidos a unos beneficiarios concretos, cuya ejecución se encomendaba a los bancos estatales de fomento agrícola y a entidades financieras comerciales del sector privado. El objetivo era mejorar el acceso a los créditos por parte de los pequeños agricultores y, de ese modo, estimular el crecimiento del sector agrícola y la expansión de los ingresos. A pesar de los considerables esfuerzos y de las mejores intenciones, las evaluaciones de los programas de crédito patrocinadas por varias agencias internacionales de desarrollo indican que los resultados han sido mucho menores de los esperados (BID, 1998b; Banco Mundial, 1989; Buttari, 1995).

Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, gran parte de los países de América Latina y el Caribe ha experimentado una ola de liberalización financiera que ha implicado que las tasas de interés sean definidas por el mercado, una mayor eficiencia de las inversiones, mayor competencia bancaria y una oferta más amplia de productos financieros (BID, 1996). Sin embargo, la mayoría de estos cambios se ha producido sólo en los mercados urbanos. Los mercados financieros rurales, en su mayor parte, siguen siendo subdesarrollados, poco profundos y no competitivos. Esta dualidad limita el crecimiento y el dinamismo del sector rural, y suscita preocupaciones relacionadas con políticas acerca de la distribución de los ingresos y el crecimiento económico equilibrado, dada la importancia del sector rural en la Región y su escaso nivel de desarrollo. A pesar de que América Latina es la región más urbanizada de todo el mundo en desarrollo, todavía residen en las áreas rurales proporciones considerables de la población total —media no ponderada regional: 39,6%— y la actividad agrícola todavía genera una buena parte del rendimiento económico —media no ponderada regional: 11,5%— y del empleo —media no ponderada regional: 16,5%—. Sin embargo, los pobladores rurales tienden a ser, en su mayoría, medianos y pequeños productores agrícolas, pequeños empresarios y trabajadores sin tierra, que sufren una mayor incidencia de pobreza que los residentes en áreas urbanas, así como mayores dificultades para acceder a los servicios financieros formales.²

1.2 Importancia del desarrollo del sector financiero

Históricamente, el desarrollo del sector financiero ha sido un elemento importante en el crecimiento y desarrollo económicos globales por tres razones. En primer lugar, libera el potencial económico de proporciones cada vez mayores de la población y está altamente correlacionado con la aceleración del crecimiento económico. Los países que cuentan con mercados financieros más desarrollados y mayor profundidad financiera, medida por el coeficiente M2 (cuasidinero)/ PIB (Producto Interno Bruto), han crecido con más velocidad que otros países con mercados financieros menos completos y desarrollados (King y Levine, 1993). En segundo lugar, la

2. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó, en 1997, que 54% de los hogares rurales de la Región se encontraban por debajo de la línea de pobreza, comparados con 34% de los hogares urbanos.

falta de servicios financieros adecuados dificulta la creación de nuevas empresas, así como la expansión y modernización de las ya existentes, y contribuye a la desigualdad de ingresos. Quienes pueden acceder a los servicios de crédito y depósitos tienen, a priori, más capacidad de aumentar sus ingresos que quienes no cuentan con ellos. En tercer lugar, la mejora de la intermediación financiera rural puede contribuir a aliviar la pobreza si va acompañada por reformas racionales y equitativas de las políticas macroeconómicas y sectoriales, así como de mejoras en el funcionamiento del mercado de factores.

2. REVISIÓN DEL ESTADO ACTUAL DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

2.1 Profundidad

Las reformas implementadas en el mercado financiero en América Latina y el Caribe entre finales de los años ochenta y principios de los noventa³ eliminaron las graves distorsiones de políticas —límites de las tasas de interés, cuotas de distribución de créditos, encajes multiescalonados—, fomentaron una mayor competencia —permitieron la incorporación de instituciones financieras con capital extranjero—, y fortalecieron la normativa prudencial —mejores estándares de suficiencia de capital, límites más estrictos sobre préstamos vinculados, mayores provisiones, etcétera— y el papel de las autoridades supervisoras. En parte como resultado de las reformas implementadas, el grado de monetización o profundidad financiera aumentó en un gran número de países entre 1990 y 1997 (Cuadro 1.1). Para 20 de los 25 países prestatarios miembros del Banco Interamericano de Desarrollo, el coeficiente M2/ PIB fue más elevado en 1997 que en 1990. Para 14 de dichos países, la profundidad en 1997 fue 25% mayor que en 1990. Los países que mostraron mejoras espectaculares en este indicador fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

Por otro lado, en la Región, son 12 las economías que se pueden calificar de “agrarias”: Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Surinam.⁴ De ellas, nueve han experimentado una importante profundización financiera (Cuadro 1.1) y de éstas, cinco —Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay— registraron un aumento del referido indicador en 50% o más. Además, tan sólo en cinco países de la Región —Haití, Guyana, Surinam, Uruguay y Venezuela— disminuyó la profundidad; de ellos los tres primeros países son agrarios.

3 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó y financió 13 créditos del sector financiero y otros 18 créditos del sector inversor, muchos de los cuales contenían componentes de reforma del sector financiero en el período 1990-1998 (Wenner, en prensa). El Banco Mundial financió, entre 1985 y 1996, 26 operaciones relacionadas con el ajuste del sector financiero en América Latina (Banco Mundial, 1998c).

4 Para efectos de este estudio, las economías agrarias son aquellas que tienen poblaciones predominantemente rurales (> 40%) y un rendimiento agrícola que representa 10% o más del PIB. El centro de atención son las economías agrarias, por la disponibilidad de estadísticas, pero ello no implica que el capítulo sólo trate del financiamiento agrícola. El objetivo es comprender las limitaciones del financiamiento rural, tanto agrícola como no agrícola.

Cuadro 1.1. Selección de indicadores de la importancia del sector rural y la profundidad financiera

País	Población		Agricultura ^a (1996)		Tasa de crec. anual del PIB (1990-1997)		M2 como % del PIB		
	Total (miles)	Rural (%)	% empleo ^b	% del PIB total	Agricultura ^a	PIB total	1990	1997	% variación
Argentina	34.587	12	1,50	6,7	2,8	5,2	11,5	24,0	109
Barbados	261	54	4,60	6,1	0,9	0,5	50,7	63,3	25
Belice	210	52	38,30	21,1	7,3	4,4	40,8	51,4	26
Bolivia	7.414	40	2,10	16,2	0,8	4,2	24,5	48,3	97
Brasil	161.789	22	26,10	7,2	3,9	1,9	26,5	42,1	59
Chile	14.210	16	15,40	7,6	5,5	7,7	39,9	43,4	9
Colombia	35.101	28	1,30	14,2	2,2	4,1	19,3	31,7	65
Costa Rica	3.424	51	21,60	15,4	2,6	3,5	28,0	41,2	47
República Dominicana	7.823	38	14,50	14,0	3,4	3,6	23,0	27,8	21
Ecuador	11.460	41	6,60	11,9	2,3	3,8	21,8	34,1	57
El Salvador	5.768	48	28,10	13,6	1,9	5,2	30,6	42,1	37
Guatemala	10.621	61	26,1	24,1	3,0	3,9	21,3	65,2	207
Guyana	825	65	n. d.	38,9	5,7	6,5	69,8	65,2	-7
Haití	7.180	66	n. d.	36,6	-2,8	-3,4	37,4	34,1	-9
Honduras	5.654	56	37,20	21,7	3,1	3,3	31,7	36,7	16
Jamaica	2.431	39	27,10	8,7	4,4	1,0	42,2	49,3	17
México	91.145	26	22,50	6,1	1,5	2,7	23,7	28,3	19
Nicaragua	4.124	42	13,10	35,7	3,9	2,4	5,8	60,2	946
Panamá	2.631	44	n. d.	8,1	1,7	5,1	41,1	73,3	78
Paraguay	4.828	48	3,90	25,4	2,4	2,8	19,8	30,7	55
Perú	23.532	29	5,9	7,2	3,4	4,2	20,7	25,8	25
Surinam ^c	418	55	6,10	12,7	-0,6	-0,8	122,3	88,8	-27
Trinidad y Tobago	1.292	33	10,60	2,5	3,3	1,9	44,9	48,2	7
Uruguay	3.186	10	4,80	8,9	3,7	3,7	61,2	43,0	-30
Venezuela	21.844	14	13,20	4,9	1,1	3,8	28,9	21,5	-26

N. d.: no disponible.

^a Incluye ganadería, silvicultura y pesca.^b Índice 1990=100.^c Datos de 1993.

Fuentes: Base de datos del BID (1998a) y Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) del Fondo Monetario Internacional (FMI).

No obstante, la tendencia general de los años noventa de aumentar la profundidad financiera de toda la economía no estuvo acompañada por un aumento de los servicios formales de crédito para las zonas rurales, en especial para los países considerados “agrarios”. En los 10 países para los que se dispone de datos, el crédito a la agricultura —incluidas la ganadería, la silvicultura y la pesca— procedente de fuentes formales disminuyó considerablemente con relación al crédito formal total. Esta evolución también reflejaba la disminución de la participación de la agricultura en el PIB global. En los noventa, el crédito agrícola como proporción del PIB agrícola disminuyó en 5 de los 10 países enumerados en el Cuadro 1.2, aunque esos mismos 5 países mostraron aumentos sustanciales en la profundidad financiera global.⁵

Cuadro 1.2. Crédito agrícola como porcentaje del crédito total y del PIB agrícola

País	Crédito agrícola					
	% del crédito formal total			% del PIB agrícola		
	1984-86	1990-92	1994-96	1984-86	1990-92	1994-96
Bolivia ^a	-	18,8	12,2	-	36,0	40,4
Brasil ^a	-	11,3	10,7	-	60,5	40,5
Costa Rica ^a	-	23,4	20,0	-	20,9	18,9
El Salvador ^b	11,1	18,0	12,1	21,4	42,9	28,4
Guatemala ^b	17,2	14,2	10,2	42,6	19,8	28,5
Honduras ^a	26,5	22,9	17,9	45,7	36,6	23,1
Jamaica ^a	15,1	9,2	5,3	66,1	31,5	14,2
México ^a	15,3	9,5	7,7	47,2	37,0	53,8
Perú ^b	27,0	-	5,6	28,9	-	8,3
República Dominicana ^a	12,7	13,8	10,8	19,4	15,5	18,4

Nota: se utilizan las medias de tres años para reducir al mínimo los efectos de los movimientos bruscos en la oferta de créditos debido a duros shocks externos en los precios y en la producción agrícola.

^a Balance vigente al final del año.

^b Compromiso (meta) anual.

Fuentes: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI y varios informes de los bancos centrales.

Es necesario, no obstante, indicar que existe un problema de medición en las estadísticas de crédito. No toda la aparente reducción representa una caída neta del financiamiento rural. Esto se debe, por un lado, a que las subvenciones a los créditos, combinadas con la fungibilidad de los fondos, introdujeron incentivos para sustituir los préstamos por la autofinanciación (Von Pischke y Adams, 1983). Por otro lado, en los programas de crédito dirigidos eran frecuentes las desviaciones de los préstamos para usos no agrícolas y las sustituciones en el uso de los fondos. Dado que estos incentivos desaparecieron con la eliminación de los subsidios a las

5. Se utiliza el crédito agrícola como variable *proxy* del crédito rural en general, con las limitaciones de subestimación conocidas.

tasas de interés, las estadísticas de los usos de los préstamos deben interpretarse con precaución. Además, hasta cierto punto, las estadísticas de financiamiento agrícola no estaban registradas dentro del rubro “crédito agrícola” sino dentro de otras partidas, incluidas en parte dentro de las estadísticas de crédito comercial. Era el caso, por ejemplo, del financiamiento otorgado por los proveedores de insumos e intermediarios comerciales de productos agrícolas, quienes, a su vez, obtenían financiamiento de los bancos comerciales. En resumen, no existe una correlación clara entre la oferta de crédito agrícola y la producción agrícola, debido a los problemas de medición señalados, aunque la evidencia sugiere que la oferta de crédito rural en general, y la de crédito agrícola en particular, no son las adecuadas, en tanto que están por debajo de los requerimientos de financiamiento de los productores.

2.2 Indicadores de eficiencia

Aunque la profundidad financiera ha aumentado en la mayoría de sistemas financieros de la Región, esto no se ha reflejado en una mejora paralela de la eficiencia financiera, medida por el margen entre el costo de la movilización de los pasivos y las ganancias sobre los activos —*spread* de la tasa de interés en moneda doméstica—.⁶ La eficiencia financiera es importante en tanto los pequeños márgenes financieros contribuyen al crecimiento económico al reducir el costo del endeudamiento y el costo de la inversión; de esta manera, las tasas de interés reflejan la capacidad de respuesta de las instituciones financieras frente a la competencia y a los incentivos del precio. Tan sólo 6 de los 21 países de la Región sobre los que se dispone de datos mostraron una reducción del *spread* entre 1990 y 1997: Chile, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Perú y Uruguay; y sólo Panamá tuvo un *spread* invariable (Cuadro 1.3). Por otro lado, 10 de los países registraron un crecimiento en sus sectores bancarios, según el coeficiente de crédito bancario doméstico como proporción del PIB; y sólo 3 mostraron una disminución en los *spreads* de las tasas de interés, junto con coeficientes crédito/ PIB constantes o en expansión, lo cual indica una mejora inequívoca tanto de la eficiencia como de la profundidad del sector financiero en estos países.

En los otros casos, la interpretación se ve complicada por otros factores. Por ejemplo, varios países —Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay— se caracterizaron por adoptar exitosamente una reforma importante del sector financiero a finales de los ochenta y principios de los noventa (BID, 1996). Con la implementación de las reformas, cabría esperar mejoras en la competencia y, por tanto, en la eficiencia financiera. Sin embargo, de estos siete países, sólo cuatro —Argentina, Nicaragua, Perú y Uruguay— registraron caídas en sus *spreads* de 1997 en comparación con años anteriores. Una posible explicación de la falta de mejoras

6. El *spread* es una medida imperfecta de la eficiencia y debe interpretarse con cuidado, ya que puede estar afectada por los índices de inflación y el encaje legal; asimismo, refleja las percepciones del riesgo. No obstante, se trata de la medida de la eficiencia financiera más comúnmente disponible y utilizada. Para realizar una evaluación definitiva se necesita tener un conocimiento detallado del sector financiero de un país en concreto a lo largo del tiempo.

podría encontrarse en los duros *shocks* sufridos por los sistemas bancarios de la Región. Por ejemplo, uno de los países que no mostró mejoras fue Bolivia, que había sufrido una crisis bancaria en 1995-1996. Más allá de los movimientos relativos en el *spread*, ninguno de los países de América Latina enumerados se acercó al reducido *spread* registrado en Canadá —1,25% en 1990 y 1,37% en 1997—, un país ampliamente reconocido por la eficiencia de su sistema bancario.

Cuadro 1.3. Indicadores de profundidad y eficiencia financiera

País	Crédito doméstico (% del PIB)			<i>Spread</i> del interés ^a (% de la tasa de préstamos menos depósitos)		
	1990	1996	1997	1990	1996	1997
Argentina	32,4	26,0	27,2		3,2	2,3
Bolivia	30,7	57,5	55,5	18,0	36,8	35,3
Brasil	89,8	36,8	43,1			
Chile	73,0	59,6	64,7	8,6	3,9	3,7
Colombia	36,2	45,5	47,0	8,8	10,8	10,1
Costa Rica	29,9	33,1	37,4	11,4	9,0	9,5
República Dominicana	31,3	29,5	31,0	15,2		7,6
Ecuador	17,2	31,7	36,9		13,0	14,9
El Salvador	32,0	41,4	43,9	3,2	4,6	4,3
Guatemala	17,4	19,4	21,2	5,1	15,1	12,8
Haití	32,9	27,4	31,4			10,3
Honduras	40,9	26,0	29,2	8,3	13,0	10,8
Jamaica	34,8	33,5	39,2	6,6	18,8	22,3
México	42,5	40,6	30,0			9,9
Nicaragua	206,6	189,4	148,6	12,5	8,4	8,6
Panamá	52,7	74,4	74,4	3,6	3,4	3,6
Paraguay	14,9	28,2	25,5	8,1	11,7	14,0
Perú	16,2	12,1	17,7	2.334,9 ^b	11,2	14,9
Trinidad y Tobago	58,5	54,2	57,8	6,9	9,1	8,4
Uruguay	60,8	39,8	39,0	76,6	63,4	51,9
Venezuela	37,4	19,9	18,5	0,4	4,1	4,4

^a La tasa de préstamos es la tasa a corto o mediano plazo que se carga a los prestatarios del sector privado, que varía según la evaluación crediticia del prestatario. La tasa de depósito es la tasa de interés pagada por depósitos a la vista, a plazo y ahorro, que varía según el plazo del instrumento. Los países tienden a reportar las medias de todo el sistema.

^b En 1990, el Perú tenía múltiples tasas de interés en el sistema financiero, había topes máximos a las tasas, impuestos a los intereses y una serie de distorsiones que hicieron que el *spread* alcanzara proporciones exorbitantes. Un estudio de Rojas (1998) para el período 1991-1996 encontró que el comportamiento del *spread* bancario en soles estaba influenciado por el riesgo país y por la concentración bancaria.

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, 1998 y 1999 (Banco Mundial, 1998d y 1999c).

Por otro lado, un factor importante para la mayor profundización financiera son las tasas pasivas reales. Los depositantes se ven motivados, en gran parte, por unas tasas reales de rentabilidad positivas sobre los instrumentos financieros, pero también por la conveniencia del acceso a las instituciones captadoras de depósitos y la percepción de la seguridad. Once de los 23 países de América Latina (48%) obtuvieron tasas pasivas reales negativas a comienzos de la década de los noventa. En 1997 sólo seis países (26%) registraron tasas reales de depósito negativas. Conforme se consolidaron las reformas, se controló la inflación y se eliminaron los límites de las tasas de préstamo, con lo cual mejoró un incentivo para aumentar el ahorro (Cuadro 1.4).

Cuadro 1.4. Tasas de interés reales de los depósitos en América Latina^a

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	-0,34	-0,64	-0,31	0,06	0,75	1,93	5,97	4,31
Bahamas	0,33	-0,02	0,06	0,67	1,21	n. d.	1,56	3,15
Barbados	0,78	0,03	0,08	1,57	3,84	1,11	0,82	-0,36
Belice	1,29	1,85	1,77	2,80	1,65	1,66	0,36	4,10
Bolivia	0,37	0,11	0,85	1,44	1,18	0,77	0,50	1,76
Brasil	2,20	1,07	0,55	0,53	0,94	-0,38	0,63	2,21
Chile	0,53	0,02	0,17	0,40	0,30	0,60	0,72	0,83
Colombia	0,24	0,22	-0,01	0,14	0,23	0,52	0,52	0,26
Costa Rica	0,11	-0,05	-0,26	0,66	0,29	0,03	-0,01	-0,01
Ecuador	-0,26	-0,23	7,54	4,32	2,73	2,28	0,67	-0,08
El Salvador	-0,24	0,11	0,03	-0,17	0,26	0,40	0,39	1,32
Guatemala	-0,54	-0,26	0,04	0,06	-0,10	n. d.	-0,29	-0,33
Guyana	5,42	8,25	5,53	n. d.	n. d.	n. d.	0,42	1,08
Honduras	-0,60	-0,64	0,36	0,08	-0,45	-0,57	-0,29	0,05
Jamaica	0,08	-0,51	-0,56	0,24	0,04	0,16	-0,05	0,40
México	0,16	-0,24	0,01	0,52	0,78	0,12	0,11	0,19
Nicaragua	-1,00	-1,00	-1,00	-0,49	-0,41	0,38	0,06	0,31
Panamá	4,22	2,80	1,38	3,60	2,09	3,09	2,57	2,49
Paraguay	-0,39	-0,07	0,31	0,20	0,12	0,54	0,68	0,75
Perú	-0,67	-0,58	-0,19	-0,09	-0,05	0,40	0,27	0,67
Trinidad y Tobago	-0,42	0,41	0,05	-0,31	-0,19	n. d.	n. d.	0,72
Uruguay	-0,13	-0,26	-0,20	-0,27	-0,17	-0,09	-0,01	-0,01
Venezuela	-0,31	-0,09	0,12	0,40	-0,35	-0,58	-0,72	-0,69

N. d.: no disponible.

^a Nota: La tasa de depósito es la tasa reportada ofrecida a los residentes por depósitos a la vista, a plazo y de ahorro. El plazo de los instrumentos puede variar según el país. Los países tienden a reportar las medias de todo el sistema.

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales (Fondo Monetario Internacional).

2.3 Acceso a los servicios financieros formales

2.3.1 Acceso al crédito

Las tasas de acceso a los servicios de crédito y depósito formales por parte de los hogares rurales siguen siendo bajas en la mayoría de los países de la Región, y generalmente se sitúan por debajo de 15%. El Cuadro 1.5 resume los datos disponibles sobre acceso al crédito, medido como la proporción de pobladores rurales que obtuvieron préstamos de fuentes formales en determinado año o en un lapso mayor, dependiendo de la disponibilidad de datos. En la mayoría de los países, las tasas de acceso al crédito formal varían desde la más baja —de 1,6% en Perú (rural en 1997)— hasta la más alta de 28% en México. Costa Rica es una notable excepción, donde las elevadas tasas de acceso —40% de los hogares agrícolas— son resultado de la combinación de una reducida extensión geográfica, una pequeña población y una extensa red de sucursales de bancos estatales.

La segmentación del mercado también es común en los mercados de crédito rurales. Los prestatarios tienden a recurrir a una única fuente de crédito. Por un lado, quienes acceden al crédito formal suelen ser grandes agricultores y hogares con ingresos más elevados; demandan, en primer lugar, préstamos en efectivo a plazos relativamente largos. Por otro lado, los trabajadores agrícolas sin tierra propia y los hogares más pobres tienden a recurrir a fuentes de crédito informal para atenuar las fluctuaciones en su consumo y satisfacer necesidades de emergencia, usualmente con préstamos a corto plazo.⁷ Por ejemplo, en un estudio del Banco Mundial (1995) sobre empresarios agrícolas y no agrícolas mexicanos con acceso a créditos, se estimó que 81,2% sólo acudían a fuentes de crédito informal, 9,4% sólo a fuentes formales y 9,4% utilizaban ambas fuentes. Un estudio parecido sobre 628 hogares rurales de El Salvador halló tan sólo dos familias con saldos deudores vigentes que recurría a más de un tipo de prestamista (Banco Mundial, 1998b). Otro estudio sobre 250 agricultores de Honduras reporta información más detallada: 58% declararon que en un período de cinco años recurría sólo a una fuente de crédito, 26% a dos fuentes y 17% a tres o más (González-Vega y Torrico, 1995).⁸

Dado que los préstamos del sector formal tienden a ser de mayores montos y plazos, su importancia cuantitativa es mayor de lo que las tasas de acceso sugieren. En El Salvador, las fuentes formales representaron 41% del número total de créditos, pero 76% del monto total prestado a los hogares rurales encuestados en 1995. De forma similar, en México, los préstamos del sector formal constituyeron 61% de

7. El crédito informal permite atenuar los efectos de eventos externos (desastres climáticos, siniestros, robos, emergencias familiares, etcétera) sobre el consumo; de esta manera, se dice en economía que los agentes *suavizan* las variaciones que se puedan dar en su consumo. El término *suavizar*, en su sentido económico, proviene del inglés *to smooth (the consumption)*.

8. Las posibles fuentes son las siguientes: créditos bancarios, créditos no bancarios, créditos comerciales, prestamistas y amigos.

la cantidad total prestada, pero sólo 13% de todos los prestatarios *ejido*⁹ que tuvieron acceso al crédito formal en 1997. En comparación, las fuentes informales de crédito mexicanas ofrecieron un importante acceso al crédito a los pobladores rurales: 54% tuvieron acceso a créditos comerciales o de proveedores, 10% recurrieron a prestamistas, 14% tomaron préstamos de amigos y familiares, y 8% se embarcaron en ventas futuras (*forward*) con establecimientos comerciales y de procesamiento; no obstante, el volumen de crédito otorgado por fuentes informales rurales fue limitado: dichas fuentes constituyeron 15% del volumen total de crédito ofrecido por los proveedores de créditos comerciales, 13% del volumen total de ventas futuras, 8% del volumen total prestado por los prestamistas, y 3% del prestado por familiares y amigos (Banco Mundial, 1998b y 1999a).

Los hechos también sugieren que cuando se reducen las asignaciones de crédito del gobierno a la agricultura, las fuentes informales se fortalecen pero no llegan a compensar totalmente esa reducción en la provisión de créditos. La eliminación del programa Crédito a la Palabra Campesina del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de México,¹⁰ por ejemplo, parece haber llevado a una reducción significativa del acceso a créditos formales por parte de los *ejidatarios*, de 28% en 1994 a 13% en 1997 (Banco Mundial, 1999a). Las fuentes de crédito informales han adquirido más importancia, al aumentar desde 2% en 1994 a 7% en 1997 (Cuadro 1.5); sin embargo, no han llegado a compensar —cuantitativa o cualitativamente— la reducción total de las fuentes de crédito formales. De manera similar, a partir del cierre del Banco Agrario del Perú (banco de fomento estatal) en 1992, se produjo una fuerte caída en la provisión de crédito formal. La situación mejoró con el tiempo y se calcula que, para el año 1996, los bancos comerciales, las cajas municipales y rurales de ahorro y crédito (CMAC y CRAC) y los fondos de créditos revolventes proporcionaron, en conjunto, 492 millones de dólares; este monto sigue siendo todavía una fracción de los 500-700 millones de dólares normalmente desembolsados por el Banco Agrario del Perú en su apogeo (Falconí, 1997).

9. Los *ejido* constituyen una categoría que surgió luego de la Reforma Campesina en 1910. Una unidad *ejido* puede estar constituida por un grupo de agricultores, familias o comunidades. Cada *ejido* es responsable de la explotación de una parcela dada y, a su vez, entrega los derechos de uso de la tierra a los miembros o *ejidatarios*.

10. Éste es un programa público que otorga pequeños préstamos sin interés ni colaterales a pequeños productores que tienen deudas atrasadas, lo que los hace ser no sujetos de crédito en la banca comercial o en el Banco de Crédito Rural. Estos prestatarios pierden su acceso a nuevos préstamos si incumplen el pago. Pese a ello, este programa tenía bajas tasas de recuperación, por lo cual no era sostenible (De Janvry et al., 1997).

Cuadro 1.5. Cálculos de las tasas de participación en los servicios de crédito rural

Población encuestada		Prestatarios como porcentaje de la población de referencia			Fuentes
		De cualquier fuente, formal o informal	De fuentes formales ^a	De fuentes informales solamente	
Bolivia		52%	-	-	Banco Mundial (1998b)
Costa Rica		57%	40%	17%	Villalobos (1994), según datos del Banco Mundial (1998b)
El Salvador		12% pidieron préstamos en 1995; 20% tuvieron saldos deudores vigentes	5% pidieron préstamos en 1995; 7% tuvieron saldos deudores vigentes		Banco Mundial (1998b)
			-	7% en 1995	
Guatemala		26%	-	-	Banco Mundial (1999b)
Honduras		6,7% (probablemente de fuentes formales) año censal 1.º de mayo de 1992-30 de abril de 1993)			González-Vega y Torrico (1995)
		65% en 1994	21% en 1994; 29% en 1990-94	44% en 1994	González-Vega y Torrico (1995)
México	Agricultores	38%	12%	26%	Banco Mundial (1995)
	Empresarios no agrícolas	52%	6%	46%	
	Agrícola y no agrícola (combinado)	45%	8%	36%	
	Hogares <i>ejido</i> 1994	30%	28%	2%	Banco Mundial (1999a)
	Hogares <i>ejido</i> 1996	21%	12%	9%	
Hogares <i>ejido</i> 1997	20%	13%	7%		
Perú	Costa	17%	-	-	Censo Nacional Agropecuario de 1972
	Sierra	3%	-	-	
	Selva	11%	-	-	
	En todo el país	5%	-	-	

^a Se incluye tanto a los que tienen créditos formales solamente como a los que tienen este tipo de préstamos además de crédito informal.

Perú	Costa (248.809 unidades agropecuarias [U. A.])	16%	9%	-	Censo Nacional Agropecuario de 1994, según datos de Orihuela, FAO-MINAG-INEI (1996)
	Sierra (1.204.423 U. A.)	5%	3%	7%	
	Selva (292.721 U. A.)	5%	3%	1%	
	En todo el país	6%	4%	2%	
	Hogares rurales 1994	16,4%	0,2%	16,2%	Encuestas Nacionales sobre Niveles de Vida (ENNIV), 1994, 1997 y 2000
	Hogares rurales 1997	22,1%	1,6%	20,5%	
	Hogares rurales 2000	17,9%	4,2%	13,7%	

2.3.2 Acceso a los servicios de depósitos

Los pobladores rurales parecen haber tenido incluso menos acceso a los servicios formales de depósitos que a los servicios de crédito formal. La información disponible de determinado número de países muestra tasas de participación en servicios formales y semiformales de ahorro generalmente inferiores a 15% (Cuadro 1.6).

Cuadro 1.6. Estimados de encuestas rurales de las tasas de participación en los servicios de ahorro

Población encuestada		Depositantes como porcentaje de la población de referencia				Fuentes
		Depósitos formales y semiformales ^a		Formas de ahorro. Fuentes formales o informales		
		En la fecha de la encuesta	En la actualidad o en el pasado			
Guatemala	Empresarios rurales, 1997	10,7%	17,5%	1%	(Entidades de ahorro, ONG y otras cooperativas)	Banco Mundial (1999a)
Honduras	Yoro, Ocotepeque y El Paraíso; agricultores (< 35 ha), 1994			De los agricultores encuestados, 57% guardan animales como reserva de ahorro; 59% ahorran en forma de reservas de cosecha; 48% guardan los ahorros "debajo del colchón".		González-Vega y Torrico (1995)
	% con depósitos en bancos ^b	12%				
	% de depósitos en cooperativas ^b	6%				

^a Bancos y cooperativas.

^b Un mismo agricultor puede haber tenido dinero tanto en bancos como en cooperativas.

México	Poblaciones rurales y periurbanas, 1994 ^c	-	-	-	-	-	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994) recogido en Mansell (1995)
	Municipalidades con 5.000-10.000 habitantes	6%	14%	-	-	-	
	Municipalidades con 10.000-15.000 habitantes	10%	18%	-	-	-	
	Municipalidades con 15.000-20.000 habitantes	10%	14%	-	-	-	
	Total (5.000-20.000 habitantes)	8%	15%	-	-	-	
	Guanajuato, Puebla y Veracruz, 1994. Empresarios rurales (agrícolas y no agrícolas)		9%	26%	-	-	

^c Cifras referidas exclusivamente a depósitos bancarios.

Recientes estudios centrados en América Latina y el Caribe demuestran que los pobladores rurales con bajos ingresos tienen capacidad de ahorrar y deben hacerlo dada la marcada estacionalidad del flujo de ingresos en la agricultura (Mansell [México], 1995; y Hunte [Jamaica], 1997). Sin embargo, la mayoría del ahorro se realiza en especie —ganado, reservas de cosecha, joyas, existencias y terrenos—. Es posible que los pobladores rurales estén dispuestos a monetizar los ahorros en especie, pero, al parecer, existen dos impedimentos para ello: la falta de sucursales convenientemente situadas en zonas rurales de las instituciones captadoras de depósitos y el efecto corrosivo de las elevadas tasas de inflación sobre el poder adquisitivo. En los años noventa, las tasas de inflación disminuyeron de forma generalizada en toda la Región, pero —según los datos de 1997— 8 de los 24 países registraron tasas inflacionarias de 2 dígitos y 4 registraron una inflación superior a 20% —Ecuador, Honduras, México y Venezuela—, un umbral comúnmente aceptado para el surgimiento de la inestabilidad financiera.

2.4 Rango limitado de otros servicios financieros: seguros y financiamiento vinculado con *commodities*

Los empresarios rurales de América Latina —y especialmente los agricultores— generalmente carecen de acceso a los servicios de seguros y pagos, financiamiento respaldado por garantías de *commodities* e instrumentos de manejo del riesgo tales como contratos de futuros (*forwards*), opciones y *swaps* de *commodities* que podrían aumentar su bienestar al ofrecerles protección contra la pérdida catastrófica de ingresos, al rebajar los costos de transacción y reducir la incertidumbre de los ingresos.

Por ejemplo, a principios de la década, sólo se tenía información de que nueve países habían ofrecido productos de seguros agrícolas.¹¹ En la mayoría de los casos, el Estado tenía la titularidad total o mixta de las aseguradoras, que surgieron para proteger a los pequeños y medianos agricultores de la pérdida dramática de ingresos y con el fin de reducir el riesgo de incumplimiento para los bancos estatales agrícolas y comerciales. Estas entidades aseguradoras tendieron a incurrir en pérdidas financieras, a ser dependientes de subsidios y a tener una cobertura limitada. A principios de los años noventa, el programa de seguros basado en múltiples riesgos —o peligros— que mejor desempeño mostró fue el chileno; y el mejor programa basado en un único peligro fue el programa Isla Windward del Caribe oriental —Santa Lucía, Dominica y Granada— (Hazell, 1993).

El escaso desarrollo del financiamiento respaldado por garantías de *commodities* —certificados de almacenes de depósito, cartas de crédito con cláusula verde, transacciones de recuperación, cuentas por cobrar descontadas— y de los instrumentos de manejo de riesgos en los *commodities*, contratos de futuros, opciones, *hedging* y *swaps* es especialmente serio en América Latina y el Caribe, dado su alto grado de dependencia del comercio de *commodities* agrícolas. Ello dificulta aún más la posibilidad de obtener financiamiento y mitigar los riesgos cambiarios y de tasas de interés y crediticios para los productores agrícolas, procesadores de alimentos, comerciantes, exportadores e importadores.

Se sabe que los certificados de almacenes de depósitos (*warrants*) se utilizan en varios países; no obstante, las restricciones legales, los temas de clasificación estandarizada y los costos de certificación limitan el acceso de los grandes productores a dichas opciones. En cuanto a los otros instrumentos —cartas de crédito de cláusula verde, cuentas por cobrar descontadas, etcétera—, existe escasez de datos. Los instrumentos de cobertura (*hedging*) para los *commodities* agrícolas (futuros) se utilizan en el comercio exterior en Argentina, Brasil y México, pero su aplicación a los mercados internos todavía no ha sido observada en la Región (Chalmin, 1998).

Según los datos de comercio para 1990-1995, más de 50% de los ingresos por exportaciones de nueve países de la Región procedieron de la agricultura (Estadísticas Financieras Internacionales del FMI). Estos productos están sujetos a la volatilidad e incertidumbre de precios, y tienen importantes microefectos y macroefectos potenciales. En el nivel macro, los movimientos adversos pueden afectar el déficit en cuenta corriente, el presupuesto fiscal y las reservas internacionales. En el micro, la volatilidad aumenta los riesgos crediticios para los productores y exportadores, al igual que para los bancos y entidades comerciales que los financian.

El financiamiento garantizado con *commodities* permite, en esencia, presentar los *commodities* físicos —que ya hayan sido producidos y estén almacenados o todavía estén por cosechar—, así como su titularidad, como un respaldo o como

11. Estos países fueron Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, Venezuela y Santa Lucía-Dominica-Granada (Isla Windward, Pequeñas Antillas).

fuelle de pago para obtener financiamiento crediticio o comercial. Dado que muchos productores rurales —especialmente los pequeños y medianos agricultores— disponen de pocas propiedades inmobiliarias que ofrecer como garantía, la expansión del conjunto de tipos de garantías aceptables puede permitir un mayor acceso al crédito y reducir las primas de riesgo de los préstamos; de esto se beneficiarían todas las partes involucradas: el productor, el procesador, el exportador y el proveedor de créditos.¹²

3. MARCO CONCEPTUAL DE ANÁLISIS PARA LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES

Los mercados financieros rurales carecen de profundidad, están segmentados y no son eficientes, debido a que el riesgo, la información imperfecta y los costos de transacción son problemas especialmente extendidos. Mientras que estos problemas no se resuelvan o reduzcan al mínimo, el funcionamiento de estos mercados seguirá siendo deficiente. Las intervenciones pasadas del sector público —cuotas de crédito, tasas de interés subsidiadas e impuestas— se centraron en los síntomas —falta de acceso por parte de los pequeños productores— y consideraban al crédito subsidiado como una compensación por otras distorsiones de las políticas que afectaban a las zonas rurales, sin entender con claridad los factores subyacentes que influyen en el funcionamiento de los mercados financieros rurales y que convierten a los pequeños productores, por ejemplo, en clientes no preferidos. Para contar con una guía para la formulación de políticas y evaluar las consecuencias probables de las intervenciones alternativas, se requiere un marco conceptual que unifique los aspectos de riesgo, información asimétrica¹³ y costos de transacción.

3.1. Causas de la poca profundidad, segmentación e ineficiencia

Un contrato financiero es una promesa de pago intertemporal con incertidumbre de cumplimiento y está afectado fundamentalmente por las evaluaciones del riesgo, los medios disponibles para compartirlo o reducirlo, el costo y exhaustividad de la información sobre la voluntad y capacidad de cumplir el compromiso adquirido, así como los costos de transacción por unidad.¹⁴

12. Los países de América Latina tienen los peores valores del índice Gini en la concentración de propiedad de tierra en el mundo. Doce de 17 países (70%) tienen valores mayores de 0,80. En contraste, sólo 15% de otras áreas en vías de desarrollo y países industrializados incluidos en una muestra de 54 registran valores de 0,8 o superiores (Banco Mundial, 1994, p. 8).

13. Se dice que existe *información asimétrica* cuando una de las partes de una transacción cualquiera —por ejemplo, un crédito— tiene más información que la otra —el prestamista no conoce exactamente la voluntad y capacidad de pago del prestatario; de ahí que sea imposible que pueda diseñar un contrato que responda exactamente a sus características y asegure el pago en un 100%—.

14. La intertemporalidad en un contrato financiero hace referencia al hecho de que el contrato comienza cuando un agente económico adquiere una obligación con otro y termina en un futuro, cuando se cumple el pago o se honra la obligación contraída.

3.1.1 Riesgo

Las economías rurales están marcadas por un alto riesgo y limitadas técnicas de mitigación de éste. Los productores y empresarios agrícolas rurales que contraen una obligación financiera están sujetos a un riesgo “sistémico”¹⁵ que puede tener como resultado el incumplimiento involuntario del contrato de crédito. Entre las fuentes típicas de riesgo se encuentran las siguientes:

Rendimientos: la variabilidad de la oferta, que puede derivarse de las desfavorables condiciones de producción —clima; pestes; enfermedades; salud deficiente del operador; fallas del equipo; robo, pérdida o daños de los activos productivos móviles; incapacidad para satisfacer la máxima demanda y una mala programación temporal en la aplicación de insumos—, reduce los rendimientos y, por tanto, disminuye los ingresos por debajo del nivel esperado.

Precio: la variabilidad de (i) los precios de los insumos, que aumenta el costo de producción o (ii) fuerza un cambio en la elección de la técnica de producción y (iii) la variabilidad en la oferta, originada a su vez por la variabilidad de las expectativas de precio del producto —efecto “tela de araña”—, que puede traer como consecuencia una reducción de los beneficios.

El conjunto de estrategias existentes para que los hogares y empresas enfrenten una situación adversa suele ser escaso y poco sólido: entre dichas estrategias se encuentran las siguientes: (i) el cambio a técnicas de producción menos riesgosas; (ii) la diversificación de la combinación de ganado y cultivo; (iii) la fragmentación de la parcela para aprovechar los diferentes microclimas; (iv) la complementación de los ingresos del hogar o firma por medio de la realización de trabajos remunerados del propietario u operador y otros miembros de la familia para terceras personas; (v) la acumulación de ahorros en especie; (vi) la inversión en el “colateral” social, para tener acceso a préstamos de emergencia de fuentes informales —asociaciones de ahorro y crédito rotatorio (ROSCA), empleador-patrón, cooperativas, etcétera— y (vi) el intento de comprar seguros de crédito y cosecha. Algunas de estas opciones —por ejemplo, el cambio de técnica de producción o la diversificación de la cosecha— pueden implicar la inversión en irrigación o grandes costos iniciales que requieren financiamiento externo; pero si no se tiene acceso al crédito, no puede realizarse la diversificación y aumenta la vulnerabilidad frente al riesgo. Otras opciones —como la fragmentación del terreno o el empleo remunerado fuera del hogar o empresa— pueden reducir las economías de escala y disminuir la productividad. Otras —como los préstamos de emergencia procedentes de fuentes informales— pueden tener un alto costo y ser inadecuadas, según la gravedad

15. Es el riesgo que resulta de eventos externos —*shocks*— que perjudican simultáneamente la capacidad o la voluntad de pago de segmentos importantes de clientes: plagas, variaciones en los precios, entre otros (González-Vega, 1999a).

de la escasez de ingresos. Por último, los seguros del sector formal pueden no estar disponibles o ser inalcanzables.

Los intermediarios financieros rurales formales también cuentan con un conjunto limitado de instrumentos para la mitigación del riesgo que son inadecuados para el contexto rural: (i) requerimiento de garantías reales o avales de terceros; (ii) inclusión de una prima por riesgo en el interés cargado; (iii) establecimiento de adecuadas provisiones para préstamos incobrables y (iv) diversificación de la cartera.

Según las circunstancias, estos mecanismos de reducción de riesgos pueden ser insuficientes y tener como resultado ya sea la inexistencia de préstamo, el racionamiento del monto del préstamo por debajo del demandado o el otorgamiento de préstamos sólo a quienes disponen de suficientes garantías. Dado que la mayoría de los pobladores rurales normalmente tiene escasas garantías, lo anterior implica una reducción de la cobertura potencial. Por otro lado, la aplicación de *spreads* más amplios puede tener como resultado un efecto de selección adversa;¹⁶ mientras que la diversificación de la cartera puede verse limitada por la información y la estructura de la economía regional donde el intermediario opera. Por último, si el intermediario tiene una cobertura geográfica limitada y muchas de las actividades económicas están interrelacionadas, el riesgo de covarianza puede mantenerse alto.

En resumen, las oportunidades de intermediación rentable en las áreas rurales son reducidas debido a la presencia de riesgo e información asimétrica e imperfecta, además de la presencia de altos costos de transacción. Esto explica por qué los intermediarios formales no están muy interesados en introducirse en los mercados rurales.

3.1.2 Información imperfecta

Conseguir y transmitir información tiene un alto costo, pero resulta vital en la evaluación y el manejo del riesgo. En ausencia de instrumentos adecuados de mitigación del riesgo —como garantías, seguros, contratos de futuros, etcétera—, la información adicional sobre las intenciones del prestatario y su capacidad de pago puede ayudar a clasificar al conjunto de solicitantes y a balancear mejor el *trade-off* entre ganancias y riesgo. Sin embargo, cuando la información, además de tener un alto costo, está distribuida asimétricamente (véase la nota 13), surgen problemas de incentivos, como la *selección adversa* y el *riesgo moral*. Para que los prestamistas o aseguradores puedan hacer frente a estos problemas, deben utilizar mecanismos de diseños de contratos. Los depositantes se enfrentan a un problema similar respecto de la entidad captadora de depósitos, ya que no pueden determinar fácil-

16. Los prestamistas pueden cargar tasas de interés más altas, en un intento de cubrir todos los riesgos de incumplimiento esperados. Sin embargo, estas tasas altas pueden contribuir a la "selección adversa" si el prestamista no puede evaluar con exactitud el riesgo subyacente de los proyectos de inversión que van a ser financiados. Los clientes con proyectos seguros, pero de menor rendimiento, pueden optar por renunciar y no solicitar un préstamo. Como resultado, los préstamos con altas tasas de interés sólo atraerán a clientes con proyectos de alto riesgo, con lo que se incrementa el peligro de incumplimiento y, por lo tanto, se reducen los beneficios esperados del prestamista (Stiglitz y Weiss, 1981).

mente la capacidad gerencial de la institución y, por lo tanto, corren el riesgo de perder sus ahorros por fraude o mala gestión.

Selección: el primer desafío que enfrenta un prestamista es cómo discernir los riesgos de los créditos “buenos” de los “malos” —mecanismo *ex ante*, es decir, antes del desembolso—. Los futuros clientes conocen sus propias capacidades, distribución de la riqueza y verdaderas intenciones, pero los prestamistas formales no pueden distinguir fácilmente las diferencias entre los futuros clientes. Ambas partes tienen que gastar tiempo y esfuerzo recopilando, transmitiendo y procesando información. Los dos instrumentos de selección directos tradicionales utilizados para reducir el riesgo del préstamo son las garantías reales y las tasas de interés; sin embargo, estos instrumentos no son totalmente satisfactorios y pueden conducir a otros problemas —escasa cobertura y selección adversa—. Además, si el prestamista no conoce las verdaderas intenciones de pago del prestatario, para éste el beneficio del incumplimiento puede exceder el beneficio del pago; en consecuencia, el prestamista se verá obligado a prestar cantidades inferiores a las solicitadas —racionamiento—, a prestar a aquellos que muestren menos movilidad y tengan inversiones fijas visibles, y a recurrir en gran medida a la solicitud de garantías. Requerir garantías reales puede aumentar la rentabilidad esperada del prestamista y reducir la del prestatario. Se produce así un traspaso parcial del riesgo de pérdida del principal al prestatario, al igual que una reducción de los incentivos para un incumplimiento “estratégico”¹⁷ del contrato.

Para evitar la selección adversa y aumentar la cobertura potencial, la mayoría de las alternativas viables para los intermediarios formales reside en el diseño de contratos con incentivos compatibles que promuevan la autoselección y que se ajusten —“calcen”— con los riesgos de los clientes. En la mayoría de los contextos rurales, adquieren importancia el uso de garantías sociales —reputación— como sustituto de las garantías reales, el uso de incentivos para el pago —tasas de interés al rebatir, aprobación automática de nuevos préstamos con mayores montos— y las relaciones sociales y económicas establecidas. En estos ámbitos, las instituciones financieras formales —como los bancos y las compañías aseguradoras— se encuentran en clara desventaja frente a los intermediarios semiformales e informales —ONG, cooperativas de crédito, bancos comunales, prestamistas proveedores-comerciantes, ROSCA y prestamistas tradicionales—. Estos últimos intermediarios, a través de la proximidad geográfica y de una serie de relaciones sociales y económicas entrelazadas, pueden obtener información sobre la capacidad y voluntad de pago de un futuro prestatario con mayor rapidez y a menor costo que un intermediario formal. En consecuencia, los prestamistas informales pueden identificar con más precisión a aquellos clientes que pagarán un préstamo en la medida en que lo permitan los beneficios del proyecto o los recursos del hogar.

17. El incumplimiento estratégico es aquel que se produce cuando se tiene la capacidad de pago para cancelar las cuotas del crédito y, sin embargo, no se paga.

Supervisión: una vez terminada la selección y aprobado y desembolsado el préstamo —mecanismo *ex post*, es decir, después del desembolso—, la mayoría de los prestamistas rurales invierte en la supervisión del comportamiento de los clientes para tratar de evitar los problemas de riesgo moral. El prestamista típico monitorea periódicamente al cliente para verificar que esté realizando esfuerzos adecuados para aumentar las posibilidades de éxito del proyecto de inversión financiado. Esta supervisión implica costos, que son particularmente elevados en los escenarios rurales, debido a la dispersión geográfica de los clientes, la deficiente infraestructura de comunicaciones y transporte, y la escasez de registros financieros y de producción confiables. Para los intermediarios financieros formales, estos costos de supervisión resultan excesivamente altos, sobre todo por las cantidades relativamente pequeñas de los préstamos demandados por la mayoría de los clientes rurales. Por el contrario, a los intermediarios informales les cuesta menos esfuerzo y dinero supervisar a los clientes y resolver los problemas de riesgo moral a través de contratos interrelacionados y gracias a su proximidad social con ellos, aun cuando tienen una limitada capacidad para atender a una numerosa clientela.

3.1.3 Costos de transacción

El marco institucional —determinado tanto por las reglas políticas, sociales y legales básicas *de jure* que establecen la base de la producción, intercambio y distribución, y las soluciones contractuales y de gobernación *de facto* entre y dentro de las unidades económicas— resulta de vital importancia para entender de qué manera surgen los costos de transacción y qué se puede hacer para reducirlos. Los costos de transacción —es decir, todos los costos financieros independientes del interés, relacionados con la aprobación, proceso, desembolso y cumplimiento de un contrato financiero— desempeñan un importante papel en la intermediación financiera, en la medida en que pueden imponer barreras al acceso. Los clientes de ingresos altos, que solicitan préstamos cuantiosos y mantienen considerables saldos de ahorro, suelen ser menos sensibles a los costos de transacción en comparación con los prestatarios y ahorristas de bajos ingresos. Los costos de transacción están determinados por (i) el contexto físico, (ii) el entorno legal y regulatorio y (iii) la naturaleza y estructura de la organización intermediaria.

3.2 Consecuencias de los problemas identificados

Como consecuencia de los problemas identificados —altos niveles de riesgos no mitigados, existencia de información imperfecta y elevados costos de transacción—, ciertos tipos de intermediarios financieros tienden a ser favorecidos y a estar presentes en los entornos rurales. Cada tipo general de intermediario tiene aspectos fuertes y débiles.

Intermediarios formales: los bancos y las compañías financieras dependen generalmente de tecnologías de préstamos basadas en los activos para hacer frente a los problemas de riesgo e información imperfecta. Esta tecnología bancaria “tradicional” discrimina a los pequeños prestatarios con limitadas garantías

e implica altos costos de transacción para los pequeños y medianos empresarios capaces de acceder al crédito. Debido a las deficiencias del marco legal y regulatorio —en especial respecto a las garantías mobiliarias— los intermediarios formales, que tienden a atender las necesidades de un pequeño porcentaje de la población rural, se ven todavía más limitados y no tienen interés en expandir sus actividades a las zonas rurales. El resultado de todo ello es la falta de profundidad, el racionamiento del crédito y la ineficiencia.

Intermediarios informales: los proveedores-comerciantes, las ROSCA y los prestamistas informales tradicionales disfrutaban de ventajas absolutas de información y costos de transacción debido a la proximidad, las relaciones en múltiples niveles, la disposición para aceptar una variedad más amplia de garantías y una mayor capacidad de coacción en comparación con los intermediarios formales rurales; sin embargo, disponen de un capital limitado, tienden a ejercer el poder de mercado y están restringidos geográficamente. Como resultado, clientes similares reciben diferentes términos y condiciones de préstamos (segmentación). Las elevadas tasas de interés aplicadas cubren los riesgos más altos que se enfrentan, pero también pueden estar incluyendo una renta monopólica.¹⁸ Por otro lado, el potencial de crecimiento y manejo de riesgos del sector informal está limitado por la falta de capacidad de movilización masiva de depósitos y la covarianza de los riesgos de sus clientes.

Intermediarios semiformales: las ONG, las cooperativas de crédito y los bancos comunales tienen algunas ventajas de información frente a los prestamistas formales, pero no tantas como los informales. Estas instituciones suelen sufrir problemas de gobernabilidad dada la débil estructura de propiedad, depender de subsidios externos —excepto las cooperativas de crédito, que captan ahorros— y ser operativamente ineficientes. Estos problemas limitan tanto su cobertura como su autosuficiencia financiera.

4. ACCIONES Y RECOMENDACIONES

La promoción de mercados financieros rurales más completos, eficientes, competitivos y estables es un triple desafío. En primer lugar, se necesitan esfuerzos para crear un entorno institucional y de políticas más favorable para la intermediación rural. Esto implica, por un lado, realizar acciones para mejorar la rentabilidad de las actividades rurales y poder aumentar la demanda de servicios financieros en un número más amplio de pobladores rurales; por otro, reducir el costo y los riesgos de la intermediación para poder aumentar la oferta de servicios financieros rurales. Todo esto involucrará el fortalecimiento de los marcos de supervisión, la mejor definición de los derechos de propiedad, la mejora de los flujos de información y la

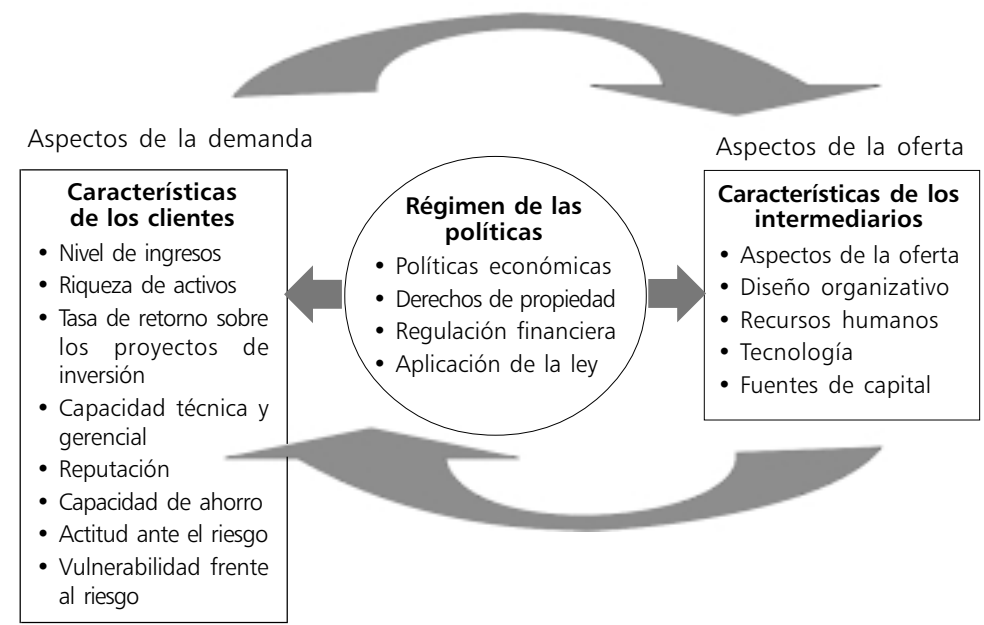
18. El estudio de los mercados de crédito informales en América Latina ha sido muy poco difundido; de ahí que no exista evidencia del poder monopólico de este tipo de prestamistas, aun cuando resulta una afirmación plausible. Se requiere, por tanto, mayor investigación empírica al respecto.

reducción de los impedimentos legales para la ejecución eficiente y a bajo costo de los contratos financieros (Figura 1.1).

En segundo lugar, se deben realizar esfuerzos para mejorar la capacidad de venta de los servicios del intermediario. Para lograrlo, las instituciones financieras y las agencias de cooperación que las apoyan deben concentrarse en acciones que mejoren la eficiencia de la gestión y operación de las instituciones financieras rurales e invertir en nuevas tecnologías y procedimientos financieros. Algunas acciones específicas pueden incluir el establecimiento de relaciones entre instituciones financieras formales e informales para maximizar las ventajas comparativas de cada una; la modificación y expansión de “productos financieros” que existen en la actualidad en el sector informal, como las ROSCA y los contratos de producción agrícola (*contract farming*); y la promoción de programas de experiencias de articulación (*linking*) que resuelvan simultáneamente los problemas de crédito, asistencia técnica y riesgo de mercadeo.

En tercer lugar, se necesita estimular la introducción y difusión de instrumentos financieros no crediticios, como los depósitos, seguros para la cosecha, financiamiento estructurado de *commodities*, instrumentos de cobertura (*hedging*), titulación (*securitization*) de carteras, tarjetas electrónicas, arrendamiento financiero y descuento de facturas (*factoring*). Estos instrumentos servirán para manejar mejor el riesgo y la liquidez, y para abaratar los costos de transacción. De ahí que la ausencia de estos productos —y, en especial, de los instrumentos de gestión de riesgo y ahorros— dificulte la prestación de servicios financieros eficientes.

Figura 1.1. Esquema de los factores que afectan a la intermediación financiera



4.1 Crear un entorno de políticas favorables

Con respecto al entorno de las políticas, a continuación se destacan seis áreas específicas en las que se pueden adoptar acciones: el logro de la estabilidad macroeconómica, la implementación de políticas económicas sectoriales adecuadas, una clara definición de los derechos de propiedad, una mayor capacidad para hacer cumplir los contratos, un adecuado marco regulatorio y un mayor desarrollo de los flujos de información.

4.1.1 Estabilidad macroeconómica y coherencia de las políticas

Las políticas fiscales, monetarias y comerciales influyen en el entorno de riesgo al que se enfrentan los intermediarios financieros, así como en el costo de los fondos. Las variables cruciales para los mercados financieros son el déficit fiscal, la tasa de inflación, la tasa de interés, el manejo del riesgo de los términos de intercambio y el tipo de cambio real efectivo. Aunque existen variables que escapan al control de los gobiernos centrales —movimientos de capital y términos de intercambio, por ejemplo—, éstos pueden adoptar políticas coherentes y fortalecer la capacidad de sus países de hacer frente a los *shocks* externos. Entre las áreas específicas en las que se puede actuar se encuentran: la ampliación de la base tributaria, la diversificación de impuestos, la mejora de la eficiencia de recaudación de impuestos, el establecimiento de metas fiscales prudentes, la adopción de reglas presupuestarias que permitan una rápida respuesta a los *shocks* externos y la adopción del uso de la planificación presupuestaria a mediano plazo. El objetivo de los gobiernos centrales debiera ser buscar decididamente un mínimo de estabilidad fiscal y monetaria. Sin estabilidad de los precios y del tipo de cambio, la planificación de inversiones es incierta y el sistema financiero reduce su capacidad de intermediación y se torna propenso a sufrir una crisis.

4.1.2 Políticas económicas sectoriales

Asimismo, se necesitan políticas sectoriales neutras para reducir los costos de transacción de la intermediación financiera rural y aumentar la rentabilidad de las actividades económicas rurales. Los principales temas de preocupación son la inversión en infraestructura pública, los incentivos de precios fijados por el mercado para la agricultura y las políticas de incentivos no agrícolas. El gasto en infraestructura rural aumentará la productividad, reducirá el riesgo de comercialización y los costos de las transacciones financieras. Por desgracia, las zonas rurales han estado históricamente desfavorecidas en la asignación de recursos de infraestructura. Por otro lado, si bien la tributación agropecuaria ha disminuido con la implementación de los programas de liberalización del comercio y los precios a finales de los años ochenta, algunos sectores agropecuarios de América Latina y el Caribe han enfrentado términos de intercambio adversos debido, en parte, a los *shocks* externos, a la incorrecta gestión macroeconómica y a las deficiencias institucionales y de infraestructura. Por último, se necesitan incentivos para el reestablecimiento de industrias y la puesta en marcha de otras actividades comerciales no agrícolas en las zonas rurales

para diversificar las fuentes de ingresos de los hogares y crear articulaciones hacia delante y hacia atrás.

4.1.3 Clara definición de los derechos de propiedad y del uso de la tierra

La falta de posesión segura de la tierra es uno de los principales obstáculos para la provisión de crédito a mediano y largo plazo, aun cuando la titulación no es una condición suficiente para mejorar el acceso al crédito. Hay otros factores complementarios que parecen desempeñar un papel importante, entre los que se encuentran el mayor tamaño de la explotación, niveles más altos de capital humano y la proximidad a importantes mercados de consumo. En consecuencia, los esfuerzos de titulación deben ser cuidadosos y enfatizar el uso de tecnologías modernas —imágenes por satélite— para reducir los costos del trazado catastral, integrar los procesos de registro y adjudicación de títulos, emitir requisitos universales para el registro de títulos y modernizar los registros públicos.

Por otro lado, cuando el Estado o las comunidades étnicas —por ejemplo, las comunidades indígenas y afrolatinas— deseen mantener la titularidad de la tierra, los derechos de usufructo temporal —que son totalmente transferibles— pueden constituir un valioso activo que los bancos podrían utilizar como una forma alternativa de garantía. Esta figura requerirá el fortalecimiento del mercado de alquiler de la tierra, a través de la definición clara de los derechos de uso de ésta, el desarrollo de adecuados contratos de arrendamiento financiero de la tierra a más largo plazo, y de las leyes, normativas e instituciones que afecten la transferencia de dichos arrendamientos financieros y derechos de usufructo.

Un tema importante y relacionado con este punto es el reconocimiento de los derechos de la mujer sobre propiedades adquiridas durante un matrimonio oficial o *de facto*. En este aspecto, se necesita realizar investigaciones para analizar el impacto de las leyes y prácticas vigentes, y determinar qué puede hacerse para mejorar la igualdad y justicia en la disposición y el ofrecimiento en garantía de los activos.

4.1.4 Entorno legal efectivo

Un sistema legal que funcione bien es fundamental para la operación de los mercados financieros debido a la naturaleza de “promesa de pago” intertemporal de las transacciones financieras. En América Latina y el Caribe, el marco legal de las transacciones con garantía es generalmente inadecuado; y los registros públicos, deficientes.¹⁹ Las garantías mobiliarias todavía no son aceptadas con facilidad debido a los vacíos legales existentes. Además, la falta de mecanismos eficientes de ejecución de los reclamos de los acreedores —en parte un legado histórico exógeno del derecho civil francés— aumenta el riesgo y el costo de la intermediación

19. Consúltense en Pagano (2001) una revisión de varios estudios realizados sobre la importancia del entorno legal para asegurar el pago en los contratos financieros en América Latina.

financiera rural y, por tanto, desincentiva el ingreso de intermediarios formales en los mercados rurales o limita la cobertura para los clientes de ingresos más bajos y con restricciones para ofrecer garantías. Los intermediarios informales siguen predominando en las zonas rurales debido a su disposición para aceptar una variedad más amplia de garantías y porque cuentan con una capacidad superior de coacción, basada en contratos interrelacionados y un probable poder monopólico, que puede ser explotado para obtener rentas por encima de primas de riesgo razonables.

4.1.5 Marco regulatorio adecuado

La falta de esquemas de regulación y supervisión prudencial fuertes y adecuados en un escenario liberalizado aumenta los riesgos de que se produzcan crisis bancarias y, además, deja sin protección a los inversionistas y ahorristas e introduce sesgos contra los prestatarios sin garantías y contra las transacciones de crédito de montos pequeños. Entre los aspectos particulares que preocupan en la intermediación financiera rural se encuentran: la documentación de los préstamos, los requisitos de aprovisionamiento, la clasificación de los riesgos de los préstamos, las técnicas de muestreo, las leyes de usura y los requisitos de entrada. Las reglas inadecuadas desincentivan a los intermediarios formales para atender las necesidades de los pequeños depositantes y prestatarios rurales y de bajos ingresos.

4.1.6 Desarrollo de mejores entornos de información

En las transacciones financieras es crucial el uso de información para evaluar el riesgo. Sin embargo, la disponibilidad y confiabilidad de la información deja mucho que desear en todos los niveles: el macroeconómico, el del intermediario y el del hogar. La presencia de información asimétrica complica el funcionamiento de los mercados financieros. El gobierno podría desempeñar un papel fundamental a través de medidas que fomenten la creación y el desarrollo de las centrales de riesgo; la realización periódica de encuestas de producción, ingresos y condiciones de demanda del entorno rural; la aplicación de las normas de contabilidad; y el fomento de la transparencia y apertura de los intermediarios por medio de leyes de información (*disclosure laws*). El mayor flujo y el menor costo de obtener información confiable permitirían a los actores privados diseñar productos y ofrecer nuevos tipos de servicios; al mismo tiempo, éstos realizarían una mejor selección de clientes. Al principio, el sector público tendría que asumir un papel predominante en la recopilación y divulgación de información debido a los problemas de *free-rider* presentes, dada la naturaleza de bien “público” de la información.²⁰

20. El problema del *free-rider* se origina porque varios agentes económicos se benefician de la disponibilidad de información sin invertir en su obtención y procesamiento.

4.2 Desarrollo de la capacidad financiera institucional para ofrecer los servicios

El fortalecimiento de la capacidad financiera de venta de los servicios de las instituciones es una necesidad clara y fundamental, debido a que el escenario rural está cubierto de numerosos intermediarios deficientes. Temáticas específicas de preocupación son los incentivos de gobernabilidad, la calidad de la gestión comercial y el diseño de tecnologías y contratos. En la literatura sobre finanzas del desarrollo se ha mostrado que no existe una forma institucional concreta dominante. Por lo tanto, las intervenciones encaminadas al diseño de instituciones deben tener varias líneas de acción y guiarse, en gran medida, por el contexto del país, la calidad del liderazgo existente y el nivel de compromiso institucional frente a la sostenibilidad financiera.

Las intervenciones institucionales posibles son cinco:

- (a) Transformar a las ONG en entidades financieras reguladas (*up-grading*).
- (b) Ayudar a los bancos comerciales a “descender” y atender mejor a los pequeños clientes con ingresos bajos (*down-scaling*).
- (c) Articular a los intermediarios formales e informales (*linking*).
- (d) Reestructurar y reformar las instituciones financieras existentes.
- (e) Crear nuevas instituciones financieras.

Cada tipo de intervención tiene ventajas y desventajas, y éstas no son excluyentes entre sí sino que dependen del contexto. Por ejemplo, varias ONG del entorno urbano se han transformado con éxito en entidades financieras reguladas y actualmente están incursionando en las zonas rurales —PRODEM: BancoSol, AMPES: Financiera Calpiá, Ademi: Banco Ademi, etcétera—; sin embargo, el proceso de transformación es costoso y requiere un liderazgo firme, personal competente y comprometido, y el apoyo sostenido de los donantes. Además, la expansión de los servicios de microfinanciamiento desde zonas predominantemente urbanas a zonas rurales ha requerido, habitualmente, un ulterior desarrollo y ajuste de la tecnología y prácticas de microfinanciamiento para afrontar los riesgos específicos y las limitaciones típicas de las zonas rurales —por ejemplo, PRODEM tras la creación de BancoSol, y Financiera Calpiá—.

Los bancos comerciales cuentan con importantes ventajas —economías de escala y de ámbito, buenos sistemas de manejo de información, etcétera—; sin embargo, sin un fuerte compromiso estratégico con el sector rural y una disposición para cambiar su cultura y tecnología, es improbable que se produzca con éxito “el descenso al nivel rural” (*down-scaling*). Asimismo, varias de las instituciones financieras existentes —tales como los bancos de fomento agrícola estatales y las cooperativas de crédito— tienen un pasado accidentado y muchas de ellas fracasaron en sus intentos de reforma. De allí que deba tenerse cuidado al momento de determi-

nar si el mejor método de acción es la reforma, la consolidación o la liquidación de una entidad financiera. Por otro lado, la articulación entre instituciones formales e informales es una vía prometedora, pero pueden surgir dificultades en la distribución de los costos, problemas de agencia y de coordinación efectiva. Por último, la creación de nuevas instituciones financieras es también prometedora, pero se requiere un apropiado diseño de los estatutos de fundación para crear buenos incentivos de gobernabilidad; este camino, sin embargo, será costoso y los resultados tardarán en mostrarse.

Independientemente del tipo de modelo institucional de intervención elegido, será necesario realizar esfuerzos que mejoren capacidades institucionales específicas. Un componente del fortalecimiento de dichas capacidades implica la evaluación de los incentivos de gobierno, los controles internos y el diseño organizacional, todos factores cruciales para el éxito de una entidad financiera. La manera en que está estructurada una entidad financiera, su misión, la forma como obtiene fondos y el procedimiento para recompensar y asignar responsabilidades a los directores y a la junta directiva son factores determinantes en sus posibilidades de obtener estabilidad, crecimiento y permanencia en el largo plazo. Otro componente implica el mejoramiento de las destrezas técnicas y de gestión del personal, dado que el nivel y la naturaleza de la compensación, el grado de movilidad del personal, el compromiso con la capacitación permanente de los trabajadores y la competencia básica de los nuevos empleados influyen en la productividad y eficiencia.

Finalmente, un tercer componente involucra el desarrollo y refinamiento de los sistemas o “tecnologías” de prestación de servicios financieros. La manera de diseñar los contratos, seleccionar a los clientes, ofrecer los servicios y recopilar la información, procesarla, analizarla y utilizarla en la toma de decisiones, así como las prácticas de seguimiento y recuperación, representan, en conjunto, una “tecnología”. Las tecnologías evolucionan en contextos concretos —el contexto de las políticas y el contexto organizacional— y pueden afrontar con éxito algunos de los problemas de información, incentivos, ejecución de contratos y costos de transacción presentes en los mercados financieros. De esta manera, la investigación sobre las “prácticas óptimas de gestión” en una industria o sector concreto puede ser un camino valioso para descubrir cuán bien se desempeña una “tecnología de servicios financieros” particular en el entorno de una política determinada y una buena manera de explorar cuán dependiente o independiente puede ser una tecnología determinada respecto del “diseño organizacional” con el que opera. Si se comprende bien qué hace que algunas tecnologías sean más sólidas que otras y que algunas formas institucionales de intermediación sean más exitosas o sostenibles a largo plazo, entonces podrán aplicarse estos conocimientos al diseño de intervenciones más adecuadas y efectivas en función de los costos. Dado el estado limitado del conocimiento actual, se recomienda la experimentación y evaluación de varios modelos.

4.3 Promoción de otros servicios financieros e innovación

La gama de servicios financieros rurales es bastante limitada y el carácter incompleto del mercado, especialmente en lo que se refiere a técnicas de manejo de riesgos y seguros, aumenta drásticamente el costo del crédito. El fomento de otros servicios, enumerados a continuación, serviría para transferir el riesgo de manera más eficiente y permitir a los clientes rurales manejar mejor su liquidez. Los principales impedimentos para la expansión de estos servicios son mayoritariamente legales e institucionales.

4.3.1 Servicios de depósitos

Se necesita superar diversos impedimentos para fomentar la movilización voluntaria de depósitos. En primer lugar, si un país tiene una débil gestión macroeconómica, el régimen económico impone impuestos sobre los ahorristas por medio de encajes legales elevados y de la inflación (impuesto inflación). Como resultado, las tasas reales de rentabilidad sobre los instrumentos de ahorro son bajas o incluso negativas, lo cual desalienta la movilización de los ahorros.

En segundo lugar, una supervisión ineficaz de las instituciones captadoras de depósitos pone en peligro los ahorros de los clientes más modestos y de bajos ingresos.

En tercer lugar, la existencia de marcos regulatorios inadecuados —que, por ejemplo, impiden un horario flexible para responder a la necesidad de atender a un amplio número de futuros clientes y de cumplir los planes de trabajo que imponen requisitos sobre un número fijo de días y horas de atención, prohíben las unidades bancarias móviles, etcétera— dificulta la captación de ahorros de los clientes rurales de bajos ingresos, dado que el costo de las inversiones fijas puede ser demasiado elevado para justificar una amplia red de sucursales en las zonas rurales.

En cuarto lugar, la falta de un seguro explícito de los depósitos como modalidad de protección de última instancia para los pequeños ahorristas puede influir en las decisiones de los potenciales clientes adversos al riesgo.

En quinto lugar, los costos de transacción derivados de la movilización de pequeños ahorros son elevados y es preocupante la volatilidad de los depósitos a la vista, que es la opción preferida de las personas con bajos ingresos. En la actualidad, las tecnologías de prestación de servicios no están bien desarrolladas y es necesario realizar estudios de mercado y de diseño de nuevos productos financieros.

4.3.2 Instrumentos de seguro y cobertura de riesgos (*hedging*)

Los seguros de propiedad inmobiliaria y de respaldo de deudas (*liability insurance*) son importantes para reducir los riesgos en la intermediación financiera rural.

Para los hogares agrícolas, la disponibilidad de seguros formales puede aumentar en gran medida su bienestar al reducir las contingencias a las que están expuestos. Para los intermediarios financieros, el acceso de los clientes a un seguro les permite reducir el riesgo del crédito.

Los programas de seguros de cosecha subsidiados con fondos públicos del pasado generalmente no han funcionado y las aseguradoras privadas de cosechas han sido desplazadas por los programas estatales subsidiados o bien han ofrecido el servicio sólo a los grandes agricultores. De esta manera, los pequeños y medianos productores han quedado, en su mayoría, excluidos, debido a los elevados costos administrativos que implica proveerles el servicio.

Ante esta situación, los nuevos programas probablemente tendrán que realizarse sobre la base de un solo peligro o riesgo —sequía, tormentas, etcétera— para evitar los problemas de riesgo moral y selección adversa, y mantener las primas a precios asequibles. Además, la cobertura geográfica tendría que ser lo bastante amplia como para que las probabilidades de que la amenaza asegurada ocurra simultáneamente en toda la zona cubierta en un año sean reducidas. Uno de tales programas es el plan de seguros de precipitaciones organizado en forma de lotería (*rainfall lottery*) que se encuentra en una etapa piloto en Nicaragua.

Asimismo, es necesario fomentar otros instrumentos de reducción del riesgo como los contratos de futuros (*forwards*), opciones y *swaps*, que ayudan a manejar la incertidumbre de los precios y los tipos de cambio. Para que estos instrumentos puedan utilizarse de forma generalizada en los mercados internos, se necesita mejorar el entorno legal del cumplimiento de contratos y lograr un mayor desarrollo de los mercados de *commodities*. El desafío de los mercados débiles o ilíquidos tendrá que ser superado.

4.3.3 Certificados de almacenes de depósitos, créditos de existencias, cuentas por cobrar y crédito de proveedores

Los proveedores de insumos, dueños de negocios de engorde, almacenes de granos, plantas de procesamiento, etcétera, podrían desempeñar un papel más relevante en el otorgamiento de créditos a pequeños productores agrícolas y pequeñas empresas si pudieran apalancar mejor sus activos. En la actualidad, muchos de estos individuos reciben préstamos de bancos comerciales para financiar sus necesidades de capital de trabajo, pero el monto total está limitado por el valor de las garantías inmobiliarias que pueden ser hipotecadas. La expansión del financiamiento de comerciantes o proveedores requerirá un mayor uso y aceptación de certificados de almacenes de depósito, existencias y cuentas por cobrar como respaldo del crédito.

Actualmente, en varios países existen almacenes de depósitos autorizados, que emiten recibos que pueden ser endosados, lo que proporciona al endosatario la garantía de los depósitos de existencias puestas en el almacén y, por tanto, la posibilidad de obtener financiamiento. Sin embargo, los sistemas vigentes de almacenamiento están plagados de desiguales procesos de clasificación, procedimientos de almacenaje ineficientes, elevados costos de capitalización, documentos que pueden ser alterados o falsificados sin severas penalizaciones y una competencia limitada. Los principales impedimentos para el uso más extendido de existencias y cuen-

tas por cobrar como garantías son los problemas para establecer un interés de seguridad a costos razonables y los vacíos legales. Por ejemplo, en muchos países, las cuentas por cobrar no gozan de un estatus legal, a menos que el reclamo implícito en este activo se reduzca a un pagaré, lo cual es engorroso e inapropiado para el financiamiento comercial.

4.3.4 Arrendamiento financiero (*leasing*)

En las zonas rurales donde el financiamiento a mediano y largo plazo es particularmente escaso, el arrendamiento financiero es todavía un fenómeno en gran medida urbano —una de las pocas excepciones es el programa de arrendamiento financiero de la Asociación Nacional Ecuménica de Desarrollo de Bolivia (ANED), analizado en el capítulo 10—, aun cuando el arrendamiento financiero de maquinaria y equipo representa una alternativa atractiva. En los últimos 30 años, ha crecido en forma veloz en los países en desarrollo y particularmente en Asia. El aumento más lento en América Latina se puede atribuir a condiciones macroeconómicas más volátiles, regímenes regulatorios deficientes y la falta de incentivos tributarios.

4.3.5 Tarjetas electrónicas

El uso de tarjetas de crédito, débito e inteligentes promete reducir significativamente los costos de transacción para los pobladores rurales, como sucede en el caso de la Financiera Trisán en Costa Rica, analizado en el capítulo 8 de este libro. Sin embargo, existen obstáculos que frenan la adopción generalizada de estas tarjetas en las zonas rurales: (i) dificultades en el cálculo de los flujos de efectivo para el trabajador autoempleado; (ii) centrales de riesgo inexistentes o centrales de duración limitada que contienen sólo la información negativa —atrasos— principalmente de las grandes compañías y asalariados urbanos; (iii) servicios postales poco confiables que complican los procesos de cargo y pago; (iv) bajos niveles de educación en determinados países; (v) servicios de electricidad y telecomunicaciones deficientes y (vi) el uso de redes de cajeros incompatibles y normas de propiedad entre compañías competidoras, que restringen el acceso de los clientes sólo a las máquinas de la entidad emisora.

5. CONCLUSIONES

La falta de acceso a los servicios financieros formales de los pequeños prestatarios y ahorristas ha sido un problema constante en el financiamiento rural en América Latina. El acceso resulta difícil para este tipo de clientes, quienes constituyen la mayoría de la población rural, debido a tres problemas relacionados: riesgo, información imperfecta y costos de transacción.

Los pequeños clientes representan, a primera vista, un mayor riesgo para los prestamistas y aseguradores formales, debido a los limitados medios que tienen para mitigar el riesgo, tanto en el nivel del hogar como en el del intermediario; además, la ausencia de garantías reales agrava la situación. Y aun cuando hasta cierto punto la

información sobre el carácter del solicitante de crédito puede servir como sustituto de las garantías reales, ésta tiende a estar distribuida asimétricamente y su recopilación y transmisión en los mercados financieros tiene un alto costo.

Como resultado de ello, los mercados de crédito suelen estar segmentados y pueden funcionar con la existencia de racionamiento. Para complicar todavía más las cosas, los costos de transacción se ven incrementados por el entorno físico, marcado por la dispersión de la clientela y los deficientes sistemas de comunicación, los débiles e inadecuados sistemas legales y la frecuente falta de congruencia entre misión, capacidad gerencial y tecnología de los intermediarios formales y semiformales. Dado que las personas con bajos ingresos se suelen mostrar más sensibles ante los elevados costos de transacción que las que perciben ingresos más altos, los pobres rurales, en su mayoría, no pueden demandar efectivamente los servicios financieros y quedan excluidos de los mercados formales.

En el pasado, las intervenciones estatales se centraban en los síntomas del problema —los bajos índices de acceso— y recurrían a los subsidios en las tasas de interés, a las cuotas y a las instituciones estatales para ofrecer servicios financieros y de seguros. Estos esfuerzos tenían un alto costo y rara vez alcanzaban el objetivo pretendido de ampliar la cobertura financiera en las zonas rurales de una manera sostenible.

Mirando hacia el futuro, se recomienda la puesta en marcha de acciones concertadas e integradas por parte del sector privado y el sector público en tres áreas concretas: (i) la creación de un favorable entorno legal y de políticas, (ii) la construcción de instituciones financieras y (iii) el fomento de una gama más amplia de servicios financieros —depósitos, seguros, tarjetas electrónicas, instrumentos de cobertura de riesgo y otros (arrendamiento financiero, certificados de almacenes de depósito, etcétera)—.

En este contexto, el papel principal del Estado es construir un entorno favorable para las políticas y alentar la experimentación e innovación; mientras que el del sector privado consiste en proporcionar directamente los servicios financieros. Esta propuesta requerirá un alto nivel de coordinación entre los diferentes actores, así como una fuerte voluntad política para sostener los esfuerzos a lo largo del tiempo. La tarea será difícil y compleja.

La falta de resultados positivos en la intermediación financiera rural de América Latina y el Caribe hasta la fecha se debe, en gran medida, al carácter incompleto e insuficiente de las reformas políticas e institucionales. Las políticas macroeconómicas y las orientadas a los mercados financieros han mejorado en la última década, pero todavía queda mucho trabajo por hacer en el perfeccionamiento de los entornos legal, regulatorio y de información; así como en la construcción de instituciones sólidas de financiamiento rural. La actitud pasiva (*laissez faire*) de “obtener los precios correctos” como si fueran suficientes para el cambio positivo debe ser suplantada por la actitud de “obtener las instituciones y tecnologías correctas”, una vez que se hayan producido las liberalizaciones económicas y financieras básicas.