

# LECCIONES DE LA REVOLUCIÓN DE LAS MICROFINANZAS PARA LAS FINANZAS RURALES

Claudio González-Vega

## 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es destacar algunos avances institucionales y tecnológicos prometedores para las finanzas rurales. A lo largo de las dos últimas décadas, hemos asistido a la desintegración de las instituciones estatales de finanzas rurales. La presencia de las instituciones públicas de apoyo a la agricultura y de los intermediarios financieros estatales se vio reducida debido al fracaso generalizado de este tipo de intervenciones. Este fracaso se hizo evidente con la disminución del gasto público y las reformas de política efectuadas. A pesar de la liberalización de las tasas de interés, los bancos comerciales privados y otros intermediarios financieros no se han apresurado a llenar el vacío dejado en las áreas rurales por la desaparición de los programas de créditos estatales. En contraste, en las áreas urbanas se está produciendo una “revolución” en las microfinanzas. La cobertura de las instituciones urbanas de microfinanzas ha crecido sustancialmente y algunas de ellas han podido ofrecer servicios de manera financieramente sostenible. ¿Qué se puede aprender de los éxitos de estas instituciones de microfinanzas urbanas para aplicarlo en las áreas rurales? Ésta es la pregunta que intenta responder el presente capítulo.

## 2. LA OFERTA DECRECIENTE DEL FINANCIAMIENTO RURAL Y EL OCASO DE LOS BANCOS DE DESARROLLO

La preocupación de los encargados de formular políticas acerca de la situación del crédito agrícola y la profundización financiera rural ha reflejado los acontecimientos de las dos últimas décadas. Estos desarrollos, ilustrados en el análisis del capítulo 1, incluyen una baja en las ofertas internacionales y nacionales de crédito agrícola

(Rice, 1993); las pérdidas sustanciales y las eventuales descapitalizaciones de la mayoría de los bancos estatales de desarrollo agrícola y otros programas de créditos para la agricultura (González-Vega, 1990; González-Vega y Graham, 1995); y la lenta respuesta de los bancos comerciales privados en la tarea de expandir sus operaciones a las áreas rurales luego de la liberalización financiera o desaparición, cierre o privatización de los bancos de desarrollo estatales (Baydas et al., 1997).

Existe también evidencia sólida acerca de la magnitud del autofinanciamiento entre la población rural, particularmente cuando se incluyen fondos de amigos y familiares dentro de esta categoría (González-Vega y Torrico, 1995). El grado de autofinanciamiento evidencia el reducido acceso al crédito formal, así como una importante capacidad de ahorro en las áreas rurales, aunque la demanda de instrumentos de depósito rural no ha sido en gran parte satisfecha (González-Vega et al., 1992, González-Vega, Ladman y Torrico, 1997; Olmos, 1997; Owens, capítulo 9 de este libro). Además, para entender el tema cabalmente, es importante reconocer que la proporción de los productores rurales con acceso al crédito formal *siempre* ha sido baja. En efecto, a mediados de los años setenta, en promedio, sólo 15% de todos los productores rurales en América Latina y el Caribe había tenido acceso a préstamos institucionales alguna vez (Donald, 1976) y, a pesar de los esfuerzos intervencionistas, dicha proporción no cambió mucho (Quirós, 1991; Muñoz, 1994; González-Vega y Torrico, 1995; Sánchez-Schwartz, 1996; Sánchez et al., 1998).

Más importante aún es el hecho de que en las áreas rurales, la mayor parte de la infraestructura institucional para la provisión de servicios financieros formales se ha desintegrado. Como resultado de las enormes pérdidas registradas, los bancos estatales de desarrollo agrícola y los programas de crédito especializados se han contraído, han desaparecido o han sido sólo temporalmente sostenidos a través de la recapitalización o de transferencias con un costo fiscal elevado. Dada la dificultad de crear instituciones, esta pérdida de organizaciones debería causar preocupaciones aún mayores que la caída en los flujos de fondos.

La desaparición de dichos bancos tuvo importantes consecuencias en aquellos lugares donde éstos habían sido la mayor fuente de crédito agrícola. En algunos países, la contracción de sus carteras de préstamos dejó a una *clientela perdida* compuesta por prestatarios pequeños y medianos, quienes desaparecieron de los mercados financieros formales (González-Vega y Graham, 1995). Recientemente, nuevas organizaciones están permitiendo un regreso limitado de dichos clientes al ámbito de las finanzas formales (González-Vega et al., 1989; Quirós y Jiménez, 1993).

Aunque nunca constituyeron proporciones importantes del total de la población rural, estos pequeños y medianos clientes de los bancos de desarrollo reflejaban una *demanda legítima* y sólida de servicios financieros rurales, como lo muestran sus frecuentemente ejemplares historias crediticias y desempeño de pago. Debido a las dificultades de establecer *relaciones crediticias* duraderas y a los costos de acumular el *capital de información* requerido para expandir la frontera de las finan-

zas rurales, el costo social de la pérdida de acceso al crédito por dichos clientes y de la información acerca de su capacidad crediticia es elevado. En contraste, la mayor parte de las pérdidas de los bancos estatales surgieron a raíz de la morosidad de sus prestatarios más grandes (Ladman y Tinnermeier, 1981; Vogel, 1984; González-Vega y Mesalles, 1993). El comportamiento *rentista* de productores políticamente influyentes generó una externalidad negativa que dañó a otros, dado que sus acciones llevaron a la quiebra de la única infraestructura institucional disponible para los pequeños clientes.

Asimismo, se pueden atribuir las pérdidas en las carteras compuestas por pequeños prestatarios principalmente a la ausencia de *incentivos* administrativos para seleccionar y vigilar a los solicitantes de crédito y para cobrar los préstamos; a las percepciones del prestatario acerca de la falta de sostenibilidad de los programas; y a otras *señales* inapropiadas, tales como el perdón de las deudas o la postergación del pago, que debilitan los incentivos para pagar (Aguilera-Alfred y González-Vega, 1993). Debido a que este comportamiento socava la cultura de pago de los préstamos, termina en una lamentable destrucción del *capital social*. Tristemente, varios gobiernos siguen demostrando dicho comportamiento —por ejemplo, El Salvador y Perú—. Las nuevas organizaciones que están alcanzando exitosamente a estos pequeños prestatarios han hecho inversiones sustanciales para dar señales de sus serias intenciones de hacer cumplir las obligaciones relacionadas con el crédito (González-Vega, Schreiner, Navajas et al., 1997; Pleitez-Chávez, 1999).

Los bancos de desarrollo también fueron destruidos por su incapacidad de cobrar tasas de interés que pudieran cubrir sus gastos de operación y proteger sus carteras del impacto erosionante de la inflación (González-Vega, 1976). El *valor real* de sus carteras se volvió insignificante y se convirtieron en actores sin importancia en las áreas rurales de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Una lección que se extrae de la experiencia anterior es que la importancia o prioridad política de una organización no garantiza su permanencia. De hecho, un excesivo interés político en los objetivos de los bancos de desarrollo estatales en realidad daña sus posibilidades de supervivencia.

En resumen, a pesar de los grandes esfuerzos por expandir la oferta de crédito agrícola y del uso masivo de fondos —del sector público— para este propósito, la mayoría de la población rural *nunca* ha tenido acceso al crédito formal. Además, tras la liberalización financiera y la desaparición de los bancos de desarrollo agrícola, la respuesta del lado de la oferta privada ha sido lenta. La pregunta de fondo es, entonces, ¿por qué los pobres rurales nunca han tenido acceso a los servicios financieros rurales?

### 3. DIMENSIONES PROMETEDORAS

Al enfrentar los desafíos de la profundización financiera rural, existen tanto obstáculos que superar como razones para la esperanza. Algunas de las fuentes de optimismo provienen de los avances teóricos y de recientes reformas de las políticas. Dichos avances incluyen los siguientes:

- (a) Recientes contribuciones al entendimiento de los mercados financieros, basadas en las teorías de la información, de las instituciones y de los incentivos. Estas teorías han permitido identificar con mayor precisión las fuentes de las *fallas del mercado* financiero, así como comprender mejor la naturaleza de otros obstáculos al desarrollo del mercado financiero no necesariamente basados en fallas del mercado (Hoff et al., 1993; Besley, 1994; Conning, 1999).
- (b) Una comprensión ampliamente aceptada de las fuentes de errores en las políticas financieras y otros ejemplos de *fallas administrativas* (González-Vega, 1994). Las lecciones que resultan de la experiencia actual con intervenciones equivocadas en los mercados financieros rurales refuerzan el deseo de no repetir los errores de las estrategias anteriores (Adams et al., 1984; Adams y Von Pischke, 1992).
- (c) Programas exitosos de *ajuste estructural* en varios países de América Latina y el Caribe. Estas reformas han removido muchas de las intervenciones más dañinas relacionadas con el entorno proteccionista anterior. Numerosas políticas distorsionantes penalizaron severamente la agricultura (Krueger et al., 1991; Yaron et al., 1998). Además, el *sesgo urbano* de dichas políticas exacerbó aún más las dificultades inherentes al desarrollo de los mercados financieros rurales (Adams, 1998). Las reformas de las políticas que mejoran el desempeño del sector agrícola contribuyen en gran medida a facilitar el desarrollo de mercados financieros rurales.
- (d) Reformas financieras que redujeron la regulación *represiva* (Shaw, 1973; McKinnon, 1973). Las intervenciones distorsionantes perjudicaron a los intermediarios financieros rurales y restringieron de varias maneras sus esfuerzos por alcanzar clientelas marginadas, lo que complicó sus labores más allá de lo que se esperaría de las dificultades intrínsecas de las finanzas rurales (González-Vega, 1993; Frenkel, 1994). Si estas restricciones no se hubiesen levantado, no habrían sido posibles las innovaciones de productos y procedimientos y de las políticas de precios requeridas para la expansión de la frontera de las finanzas rurales. En las últimas décadas, la *liberalización* financiera y otras reformas de las políticas en varios países de América Latina y el Caribe abrieron espacios para la innovación en cuanto a tecnologías financieras que habían sido frustradas previamente por la represión financiera (Westley, 1999). Sin embargo, las reformas financieras han llegado a las áreas rurales más lentamente que a otros sectores de la economía.

#### 4. LOS DESAFÍOS DE LAS FINANZAS RURALES: EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS, LA INFORMACIÓN Y EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

¿Qué intervenciones particulares podrían ser las más fructíferas al abordar el desafío de aumentar la profundización financiera rural en una época de recursos fiscales

decrecientes y de reforma activa del Estado? Si bien existen aportes teóricos recientes que resaltan el *diseño de mecanismos* para enfrentar casos de fallas del mercado, en la práctica este enfoque no siempre resulta factible (González-Vega, 1994). Un enfoque más pragmático podría centrarse en reducir sistemáticamente las restricciones evidentes (BID, 1998b).

Allí donde fuera necesario, este enfoque podría incluir mejoras en las políticas macroeconómicas y en el marco de la supervisión y regulación prudencial, así como la eliminación de distorsiones inducidas por el gobierno. También podrían incluirse esfuerzos por completar las infraestructuras institucionales y físicas necesarias para reducir los costos de transacción de todos los participantes en el mercado. Además, la experiencia *práctica* de las microfinanzas sugiere que existen innovaciones en la tecnología crediticia que pueden enfrentar algunos de los obstáculos vinculados con información, incentivos, cumplimiento de contratos y costos de transacción presentes en los mercados financieros.

En las últimas dos décadas, las innovaciones en tecnologías crediticias han sido particularmente fructíferas en el campo de las *microfinanzas*. Varias circunstancias han contribuido a este éxito. Primero, las organizaciones de microfinanzas han adoptado estrategias adecuadas de precios y de diseño de productos. Han estado dispuestas a —y han sido capaces de— cobrar intereses elevados para cubrir sus costos, y han diseñado productos financieros que se ajustan a las demandas efectivas de los clientes en los segmentos de mercado donde operan. La combinación del costo total de los fondos y otros aspectos de los contratos ha sido competitiva en estos mercados, dadas las alternativas disponibles para sus clientes —usualmente, los prestamistas informales—.

Segundo, dichas organizaciones de microfinanzas exitosas se caracterizan por esquemas organizacionales que valoran su sostenibilidad. Han sido capaces de perseguir objetivos altruistas a través de un plan de negocios que incorpora tanto una vocación por la clientela meta —una misión para trabajar en un segmento dado del mercado— como una vocación por la permanencia de la organización. Sin embargo, la búsqueda seria de la sostenibilidad es poco común entre la mayoría de las organizaciones de microfinanzas y, aun cuando existen casos así, el diseño institucional —estructuras de derechos de propiedad y de gobierno— no garantiza necesariamente que aquella meta sea alcanzada y sostenida. Uno de los retos más difíciles para el desarrollo del mercado financiero rural es la preponderancia de diseños organizacionales inadecuados entre los prestamistas institucionales. La mayoría de ellos sufre los efectos de derechos de propiedad difusos y estructuras de gobierno que conducen a niveles subóptimos de control interno e implican altos costos de agencia (Chaves, 1996).

Tercero —lo que es más importante—, estas organizaciones de microfinanzas han desarrollado y adaptado tecnologías crediticias *apropiadas*. Los obstáculos que tienen que enfrentar dichas tecnologías son sustanciales:

- (a) la información *idiosincrática* es más cara y menos confiable, dada la *heterogeneidad* de los clientes y la ausencia de una separación entre el hogar y el negocio;
- (b) la ausencia de herramientas de medición del *grado de endeudamiento* —lo que incluye historias crediticias documentadas— eleva los costos de la demostración de capacidad crediticia por parte del prestatario y de verificación por parte del prestamista;
- (c) la ausencia de estados financieros auditados y otra información *estandarizada* también eleva los costos de demostración y verificación de la capacidad de pago;
- (d) la falta de activos *líquidos* suficientes —la información al respecto es menos asimétrica— que podrían aportarse como garantía y que el prestamista podría ejecutar fácilmente en caso de incumplimiento dificulta la creación de una estructura de incentivos para el pago;
- (e) las garantías, aun cuando existen, pueden tener poco valor efectivo si la infraestructura legal para el cumplimiento de los contratos es ineficiente o inexistente, y
- (f) las oportunidades limitadas para la diversificación de la cartera incrementan los riesgos *sistémicos* para el prestamista.

Al enfrentar estos obstáculos, las nuevas tecnologías crediticias han incorporado exitosamente *incentivos* para el pago que no dependen de las garantías tradicionales. Estas estructuras de incentivos, que han promovido pérdidas por atrasos o incumplimiento extremadamente bajas, se pueden adoptar para los prestamistas y prestatarios a costos que, aun cuando sean altos en comparación con los costos para los bancos cuando prestan a su clientela tradicional, resultan bajos en los nichos de mercado donde trabajan las organizaciones de microfinanzas. Si se las compara con intervenciones anteriores, se encuentra que estas tecnologías han logrado reducir los costos de transacción tanto para prestatarios como para prestamistas, y han cambiado el énfasis de la estructura de incentivos para el pago de la *garantía* como deducible hacia el compromiso de ambas partes del contrato para establecer una *relación de largo plazo* y mantener el valor de dicha relación (González-Vega, 1997). La aplicación de estas tecnologías se basa en varios elementos que se refuerzan como parte de un sistema (González-Vega, Schreiner, Navajas et al., 1997).

Tomados aisladamente, los elementos que forman parte de una tecnología (*sistema*) no necesariamente cuentan con la capacidad para reducir la probabilidad de incumplimiento de pago hasta niveles razonables. Sin embargo, si se combinan correctamente, proporcionan *incentivos compatibles* sólidos a prestatarios y prestamistas para proteger su relación. En estas relaciones, es crucial la *credibilidad* de los derechos, promesas y compromisos de ambas partes. Esta credibilidad se cons-

truye, a su vez, por medio de la *reputación*. En ese sentido, el prestamista debe dar señales de su vocación por la sostenibilidad, ya que los prestatarios sólo valorarán la relación si esperan que el prestamista perdure en el tiempo. En ausencia de garantías tradicionales, el prestamista también debe dar señales de su decisión de cobrar enérgicamente los préstamos y debe emitir una amenaza creíble de que la relación se cortará si las condiciones del contrato no se cumplen (“incentivos de terminación”). A su vez, los prestatarios construyen su reputación a través del pago puntual de sus préstamos. Cuando los problemas para exigir el cumplimiento de los contratos (*enforcement*) son insuperables, la tecnología debe asegurar que se desaliente a los prestatarios de alto riesgo, para que los esfuerzos por exigir el cumplimiento del contrato se conviertan en raras excepciones (González-Vega, 1997).

Tanto el prestatario como el prestamista invierten en establecer esta relación en la que transacciones específicas pueden resultar no rentables, pero el *valor presente* del flujo de transacciones futuras debe resultar positivo. Debido a los costos hundidos de la inversión, la voluntad de incumplir los términos del contrato debiera disminuir conforme la relación sea más duradera. En efecto, prestatarios nuevos que no cuentan con una reputación establecida implican mayores costos de prestar, mientras que prestamistas alternativos (*entrants*) tendrían una desventaja de información y no deberían poder ofertar términos y condiciones más atractivos que el prestamista titular (*incumbent*), a menos que hayan desarrollado una tecnología crediticia superior. La reputación del prestatario no es completamente transferible, ya que el prestamista titular goza de los frutos de la *información privada* sobre el prestatario. El desafío para el titular es más grande, sin embargo, cuanto más “contestabilidad”<sup>1</sup> exista en el nicho de mercado (Navajas et al., 1999).

Al encontrarse con información incompleta y onerosa y la virtual imposibilidad de hacer cumplir los términos y condiciones del contrato, los prestamistas reducen las pérdidas esperadas del incumplimiento a través de un cuidadoso control del tamaño de sus préstamos. Así, las nuevas tecnologías crediticias se basan en un préstamo inicial de monto muy reducido, menor que la verdadera pero desconocida capacidad de pago del prestatario. De esta manera, si el prestamista se equivoca en su selección, las pérdidas resultan mínimas. No obstante, este monto reducido es demasiado pequeño como para diluir los costos fijos del préstamo y satisfacer la demanda del prestatario y se justifica sólo como una inversión en la relación futura.

Las organizaciones de microfinanzas exitosas con una sólida reputación de sostenibilidad tienen la capacidad de utilizar la información de manera eficiente, adaptar los términos del préstamo al cliente, y están dispuestas a usar dicho *capital de información* para mejorar los términos y condiciones del contrato —en ese sentido, comparten los frutos de la inversión— conforme vaya desarrollándose la relación en

---

1. Se dice que un mercado es “contestable” cuando tanto las barreras a la entrada como los costos de salida de éste son bastante reducidos, de tal manera que las entidades (empresas) presentes en él (*incumbents*) se comportan de manera más parecida a un mercado en competencia perfecta, aun cuando existiera un monopolio, ante la “amenaza” potencial de la entrada de nuevas empresas.

el tiempo (González-Vega, 1997). Precisamente, en ello radica el éxito de dichas organizaciones: supieron atacar directamente la esencia básica del problema: aprendieron *cómo* superar las dificultades relacionadas con la información, los incentivos y el cumplimiento de los contratos, que restringen la profundización financiera y, de esta manera, redujeron los costos de transacción para todos los participantes en el mercado. Ellas se han asociado con organizaciones no financieras —por ejemplo, intermediarias de cultivos— que también se beneficiaron de las ventajas de información y de cumplimiento de los contratos y atendieron a amplias clientelas con crédito y otros servicios financieros. Existen lecciones importantes por aprender también a partir de estas últimas experiencias.

## 5. LECCIONES DE LAS MICROFINANZAS PARA LAS FINANZAS RURALES

Al igual que los avances teóricos y las recientes reformas de políticas (sección 3), otra fuente de esperanza para la profundización de las finanzas rurales responde a los importantes avances realizados en cuanto a la cobertura y la sostenibilidad que han logrado algunas organizaciones de microfinanzas que brindan servicios financieros accesibles a hogares-empresas pobres. Sin dejarse frenar por normas represivas, varios tipos de instituciones no bancarias, incluyendo ONG, redes de cooperativas de crédito y bancos comunales, han tenido experiencias exitosas con nuevas tecnologías crediticias y han sido capaces de superar muchos de los obstáculos intrínsecos de las transacciones financieras. Equipadas con estas nuevas “funciones de producción”, estas organizaciones no bancarias han llegado a atender a una clientela creciente. El éxito de ellas se celebra con justicia, pues la frontera de las finanzas sí se está expandiendo de formas que la gran mayoría creía imposibles hace tan sólo una década (González-Vega, 1996; González-Vega, Schreiner, Meyer et al., 1997; Schreiner et al., 1998).

Aun cuando hasta la fecha los ejemplos de casos exitosos *sostenibles* son realmente pocos, se pueden aprender importantes lecciones de estos programas de microfinanzas. La experiencia confirma que un ambiente favorable de políticas y —particularmente— innovaciones apropiadas en las tecnologías financieras y mejoras en el diseño institucional de las organizaciones financieras pueden permitir un progreso importante en la expansión de la oferta de servicios financieros formales a sectores más amplios de la población (Chaves y González-Vega, 1996).

Las *innovaciones* en tecnologías financieras constituyen la base del mencionado éxito. Sin embargo, como ya se señaló, varias de las organizaciones de microfinanzas responsables de estas innovaciones padecen de deficiencias agudas en su diseño institucional, que amenazan su sostenibilidad (González-Vega, 1998b). Además, mientras el cambio tecnológico parece ser crucial para profundizar el financiamiento rural, fallas en el mercado de nuevos conocimientos frenan la innovación y adopción de nuevas prácticas. Estos temas se tratan con más detalle en la sección 6 de este capítulo.

Por otro lado, en general, las organizaciones de microfinanzas no otorgan préstamos a la agricultura (González-Vega, 1997). ¿Por qué esto es así? Mientras resulta claro que la fungibilidad de los fondos<sup>2</sup> dentro de los hogares rurales permite que los préstamos de estas organizaciones sirvan finalmente para facilitar la producción agrícola, la renuencia de la mayoría de ellas a prestar directamente para actividades agrícolas refleja las dificultades particulares de las finanzas agrícolas. Sólo unas pocas organizaciones de microfinanzas han tenido éxito en manejar carteras de crédito agrícola y existen muy pocos ejemplos de tecnologías específicamente desarrolladas para la oferta de crédito agrícola (Buchenau, 1999; capítulo 4 de este libro; Pleitez-Chávez, 1999). ¿Cómo lo han logrado? ¿Qué factores les han permitido obtener estos resultados?

De las organizaciones de microfinanzas que operan en las zonas rurales, aquellas que han tenido éxito siguen una serie de principios básicos que las diferencian de entidades similares no exitosas:

- (a) No prestan únicamente para la agricultura;<sup>3</sup> abordan la demanda *global* de servicios financieros del hogar-empresa rural. Esta decisión reconoce la *fungibilidad* de los fondos dentro de la unidad hogar-empresa y la integración de las decisiones de producción, consumo, gestión del riesgo e inversión del hogar, así como el aumento del valor de la relación con el cliente cuando las demandas financieras del hogar son directamente satisfechas (Patten y Rosengard, 1991).
- (b) Abordan los riesgos *idiosincráticos* al basarse en las estrategias de *diversificación* de ingresos del hogar. Éstas incluyen la migración, el empleo fuera de la chacra y las actividades no agrícolas del hogar, además de cultivos y operaciones múltiples en la parcela (Alderman y Paxson, 1992; Morduch, 1995). Se espera que el hogar pague la obligación aun si la actividad específica aparentemente financiada por el préstamo no es exitosa (Navajas y González-Vega, capítulo 4 de este libro). Es posible plantear calendarios de pagos regulares aun con préstamos agrícolas, siempre y cuando el hogar tenga otras fuentes de flujos de dinero. Una consecuencia de esta práctica es que la tecnología no es apropiada para pequeños agricultores totalmente especializados.
- (c) Por las mismas razones que en (a), no condicionan los préstamos a usos específicos de los fondos —no practican el crédito *dirigido* o supervisado—; más bien, miden la capacidad de pago en función del flujo de caja del hogar y dejan al prestatario decidir según su criterio el uso de los fondos prestados.

---

2. Con *fungibilidad de los fondos* se hace referencia al hecho de que estos fondos pueden tener distintos usos y usos intercambiables.

3. Dados los peligros del riesgo sistémico, la especialización completa es imposible, y la mayoría fija un límite a la proporción agrícola dentro de sus carteras.

- (d) Se basan en esfuerzos de selección más individualizados y detallados, lo que incluye *pronósticos* ajustados por riesgo del rendimiento de los cultivos y los precios. Ello requiere cierta experiencia en agricultura por parte de los analistas de crédito (Buchenau, 1999).
- (e) Introducen una gran *flexibilidad* en otros términos y condiciones de los contratos de préstamos, para responder a las condiciones especiales de la agricultura. El crédito individual facilita el manejo de esta flexibilidad. Como resultado, deberían cobrarse tasas de interés más altas que en las áreas urbanas o que los préstamos grupales, pero las percepciones de “equidad” dificultan la aplicación de esta práctica.
- (f) Intentan reducir aún más los costos de transacción para los prestatarios. Los desembolsos son rápidos y oportunos, los procedimientos se han simplificado sustancialmente, los calendarios de pagos se ajustan a los ciclos agrícolas y las operaciones del prestamista se desarrollan cerca de las ferias de mercados u otros centros de encuentro de los prestatarios.
- (g) Manejan la amenaza de riesgo moral requiriendo mayores aportes del prestatario —fondos propios— al proyecto —es decir, restringen el tamaño de los préstamos por debajo de la capacidad de pago—.
- (h) Basan sus previsiones de los flujos de caja y la evaluación del riesgo no sólo en resultados históricos promedio sino también en escenarios para el peor de los casos y en pronósticos acerca de condiciones futuras (Von Pischke, 1984).
- (i) Invierten en una mejor comprensión de las tendencias macroeconómicas y sectoriales para manejar la amenaza del riesgo sistémico.

Los experimentos en el desarrollo de nuevas tecnologías crediticias para la agricultura basadas en las lecciones de las mejores prácticas en microfinanzas son muy recientes; son lecciones que se aprenderán lentamente (Cuadro 2.1). Dichos experimentos son caros y muchas organizaciones de microfinanzas han podido cubrir sus gastos sólo al desarrollar su cartera rural sobre la base de un programa urbano robusto. Esta combinación de operaciones urbanas y rurales facilita la diversificación de las carteras y permite a dichas organizaciones reducir sus costos a través de economías de ámbito. Si son exitosas, estas organizaciones aumentarán el acceso a servicios financieros de hogares rurales relativamente pobres que cuentan con estrategias de diversificación de ingresos bien definidas. Los agricultores más especializados tendrán que contar con otras innovaciones y *modalidades* —tales como la agricultura por contrato y el crédito comercial—, y con mejoras en la infraestructura institucional requerida para el cumplimiento más eficiente de requisitos de garantías adecuados para las áreas rurales (Alvarado, 1996; Alvarado y Ugaz, 1998; De la Peña, 1997).

**Cuadro 2.1. Comparación entre tecnologías de microcrédito urbano y rural**

<b>Característica</b>	<b>Similitudes</b>	<b>Diferencias</b>
Tipos de contratos ofrecidos	Se usan tanto contratos de préstamos individuales como grupales.	El crédito grupal es más difícil de aplicar en las áreas rurales.
Rango de tasas de interés	2%-4% al mes (cubre costos).	Existe una distinción menor en el sector rural. Los prestamistas rurales cobran 4% al mes.
Plazos típicos	3-18 meses.	Periodo de la cosecha.
Calendarios de pagos	Frecuentemente semanales o mensuales.	Más flexible y con pagos menos frecuentes en el caso rural. Establecido según los patrones de flujos de caja del hogar.
Características específicas de la tecnología crediticia	Series de préstamos escalonados empleando "incentivos de terminación".	
	Corto periodo de procesamiento —aprobación del préstamo entre 3 y 21 días para un cliente nuevo, comparado con 2 a 4 meses en bancos comerciales o estatales—.	
	Sistemas adecuados de manejo de la información —la información sirve ante todo para mejorar el desempeño, no para informar a los donantes—.	Requerimientos de información mayores, en vista de la mayor variabilidad y covarianza de los ingresos.
	Las evaluaciones del crédito se centran en el hogar como la unidad bajo análisis; no en el proyecto de inversión propuesto.	El microcrédito rural favorece a los hogares con múltiples y variadas fuentes de ingresos.
	Responsabilidad de aprobación de préstamos descentralizada.	
	Incentivos para el personal en función de la productividad y el mantenimiento de la calidad de la cartera.	
	Visitas de monitoreo frecuentes.	Monitoreo menos frecuente.
	Control estricto de la morosidad.	
	Analistas de crédito comprometidos. Todos ellos cuentan con diplomas de secundaria, la mayoría está cursando programas de bachillerato en economía, finanzas, negocios u otras ciencias sociales; algunos han terminado la carrera en alguno de los campos mencionados.	Los analistas rurales típicos cuentan con un bachillerato en agronomía terminado o en curso. Una vez que son contratados, se les brinda capacitación intensiva en análisis financiero y contabilidad. La preferencia es para los postulantes sin experiencia previa en crédito, pero que conocen la región asignada.

	Se promueven los préstamos basados en relaciones, no en transacciones. Los analistas de crédito buscan cultivar la confianza y la relación a largo plazo con el cliente. Buscan entender íntimamente a sus sectores, particularmente las líneas de actividad económica de los clientes asignados.	
	Se aceptan formas alternativas de garantías. Ejemplos: cheques posfechados, embargo preventivo de equipo o artefactos o firmas de codeudores o avales.	Número mayor de avales o codeudores. Se pide que el esposo o la esposa firme conjuntamente el préstamo.
Técnicas especiales de manejo del riesgo	Diversificar la cartera en varios sectores. La mayor parte de la cartera está en el sector comercial.	Limitan los préstamos a la agricultura. La mayor parte de la cartera no está en el sector agrícola.
	Limita el préstamo máximo a un solo cliente.	
	Cuenta con provisiones para cubrir todo préstamo vencido.	

Fuente: Adaptado de la presentación de Liza Valenzuela (USAID) en el seminario "Prácticas prometedoras en finanzas rurales" del BID, 22 de mayo del 2000.

## 6. INNOVACIONES, ASISTENCIA TÉCNICA Y DONANTES

La profundización de las finanzas rurales depende fundamentalmente de innovaciones en tecnologías financieras que permitan atender a clientelas más amplias y a un costo razonable. Las tecnologías de movilización de ahorro y crédito existentes no permiten responder de una manera efectiva en función de los costos a los obstáculos relacionados con la información, los incentivos y al cumplimiento de los contratos, que limitan las transacciones financieras en las áreas rurales. Sin embargo, la innovación requiere inversiones en experimentación, desarrollo, transferencia, adopción, adaptación y aprendizaje de las nuevas tecnologías.

Tales inversiones son riesgosas y caras, y usualmente se necesitan largos periodos de gestación antes de que se observe retorno alguno. Además de los elevados costos de *experimentación*, resulta difícil proteger las innovaciones financieras contra la imitación de los competidores, lo cual eleva el rendimiento requerido para cubrir los costos de investigación y desarrollo, e impulsar el propio proceso de experimentación; esto reduce los incentivos para que la inversión privada emprenda dichos esfuerzos. Como resultado, el ritmo del desarrollo y la adopción de nuevas tecnologías financieras se torna demasiado lento.

Una vez que las nuevas tecnologías han sido desarrolladas, los competidores que encuentran atractivo imitar sus características pueden socavar el rendimiento de la inversión inicial, ya que no han pagado los gastos de investigación y desarrollo. Asimismo, una vez desarrollada la tecnología, los insumos necesarios para lle-

varla a la práctica —particularmente los recursos humanos— son escasos, lo cual implica que se requieren inversiones en la formación de *capital humano* con destrezas específicas. De nuevo, la inversión privada en la formación de capital humano se ve desalentada cuando los trabajadores capacitados por una organización de microfinanzas —esto es, analistas de crédito y otros funcionarios versados en la tecnología crediticia asimilada— pueden ser atraídos con sueldos más atractivos por otra entidad que no tendrá que pagar los costos de la capacitación, pero podrá imitar y adquirir las nuevas tecnologías contratándolos. Esta *externalidad* negativa surge debido a la naturaleza de bien público que tiene el conocimiento.

Este surgimiento de fallas potenciales en el mercado de las innovaciones financieras y en el de la formación del capital humano requiere que el gobierno realice intervenciones para tratar estos problemas directamente. Las herramientas necesarias para estas tareas pueden ser, sin embargo, bastante diferentes de las líneas de crédito subsidiadas y dirigidas del pasado. Se requiere un nuevo enfoque de las políticas.

Por otro lado, tanto el desarrollo de nuevas tecnologías financieras como su adopción enfrentan dificultades importantes, además de las ya señaladas. La adaptación de ciertas prácticas a las particularidades de nichos de mercado específicos no es una tarea simple (González-Vega, 1998c). En primer lugar, este esfuerzo necesita un marco flexible para la experimentación. De hecho, fue su vasta flexibilidad en explorar soluciones alternativas para los problemas de las transacciones financieras lo que permitió a las organizaciones de microfinanzas desarrollar sus notables innovaciones. La asistencia de los donantes a organizaciones de microfinanzas específicas, entregada a menudo por medio de entidades que poseen ventajas comparativas en la *construcción de instituciones*, ha apoyado estas experiencias (Schmidt y Zeitinger, 1998). Lo más probable es que se necesite una multiplicidad de experimentos, pues las soluciones apropiadas para problemas particulares no pueden conocerse con anticipación.

En segundo lugar, el desarrollo financiero es intensivo en información local y requiere largos procesos de *aprendizaje*. Los donantes pueden apoyar de varias maneras. Una forma es ofrecer acceso a recopilaciones de conocimientos internacionales sobre nuevas tecnologías financieras. Pero si bien la comprensión cabal de los principios generales, las lecciones y las mejores prácticas son un punto de partida fundamental, esto no es suficiente. Las finanzas se relacionan esencialmente con la evaluación del riesgo, el manejo de la información y la creación de nexos prestamista-prestatario que producen incentivos para la continuidad de la relación (González-Vega, 1997). La naturaleza exacta de los riesgos y las estructuras precisas de los incentivos que sustentan dichas relaciones varían según los nichos y segmentos de mercado.

Por otro lado, la acumulación de la información necesaria para reducir costos ocurre *local y gradualmente*, a medida que la organización va conociendo a sus clientes, el mercado donde opera y las fuentes de amenazas de incumplimiento. Recetas generales rígidas no son suficientes para conocer un nicho de mercado. El

éxito de las organizaciones de microfinanzas sólo se produjo tras largos procesos de aprendizaje a través de la práctica, usualmente acompañados por estrechas interacciones con un proveedor internacional de asistencia técnica (González-Vega, Schreiner, Navajas et al., 1997). Esto requiere habitualmente un compromiso a largo plazo del donante con el esfuerzo por construir instituciones, aun cuando esto puede no ser suficiente.

En efecto, los esfuerzos intensos por construir instituciones requieren un vínculo sólido entre la organización financiera y el proveedor de servicios de asistencia técnica y capacitación, además de mucha experiencia y capacidad de este último. Esto con frecuencia transforma al proveedor en un *cuasidueño*, lo que plantea el tema de la inversión de donantes internacionales y otros arreglos de propiedad en las organizaciones de microfinanzas y otras organizaciones financieras rurales. La Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Fondo de Inversión Multilateral, han hecho importantes inversiones en organizaciones prometedoras de microfinanzas. Las experiencias de estas modalidades todavía no han sido bien reseñadas.

Por otro lado, también se requiere innovación en el *diseño institucional* de organizaciones financieras rurales —propiedad, control y gobernabilidad—, que es el componente que restringe el comportamiento individual y crea las estructuras de incentivos para guiar las decisiones que determinan el desempeño de la organización. Al final, las políticas no se aplicarán, los procedimientos no se revisarán y las tecnologías no se adoptarán si aquellos que tienen que tomar las decisiones —dueños, cuasidueños y gerentes— no tienen interés en hacerlo.

Las organizaciones financieras que actualmente tienen presencia en las áreas rurales de los países de América Latina y el Caribe cuentan con diseños institucionales que a menudo no promueven la cobertura ni la sostenibilidad. Los derechos de propiedad atenuados en los antiguos bancos estatales de desarrollo y las nuevas ONG no generan suficientes incentivos para el control interno y la sostenibilidad. También son problemáticas las reglas conflictivas de gobernabilidad de las cooperativas de crédito y otras organizaciones cuya propiedad es de sus clientes. Un reto crucial para el desarrollo financiero rural consiste en rescatar las innovaciones tecnológicas y las ventajas de información de algunas de estas organizaciones mientras va mejorando su estructura institucional.

Lamentablemente, el papel de los donantes en el diseño institucional no es claro ni ha sido suficientemente entendido (Von Pischke, 1998). Evidentemente, el marco normativo y de supervisión que se adopte incidirá en qué tipos de organizaciones serán exitosas (van Greuning et al., 1999). Las elecciones de los donantes acerca de las inversiones, el otorgamiento de préstamos y de subsidios para la asistencia técnica y otros propósitos a tipos particulares de organizaciones influirán en el curso del desarrollo institucional (Schreiner, 1997). Estos temas constituirán los más grandes dilemas y desafíos para los donantes y gobiernos en el desarrollo de los mercados financieros rurales.