

**Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Conferencia:  
Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe:  
Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Acceso a  
Tierras y Finanzas Rurales**

*Fortaleza, Brasil*

**SERVICIOS FINANCIEROS PRIVADOS EN EL ÁREA RURAL  
DE AMÉRICA LATINA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS**

*Juan Buchenau  
Andrés Hidalgo*

**Auspiciado por el Gobierno de Alemania**

7 de marzo de 2002

# **Servicios financieros privados en el área rural de América Latina: Situación y perspectivas**

**Juan Buchenau**  
**Andrés Hidalgo**

El presente documento analiza la situación y perspectivas del sistema financiero rural en América Latina y delinea elementos de una estrategia para promover la oferta de dichos servicios.

Para ello, se parte de un análisis detallado de las dificultades que tiene que enfrentar una oferta financiera privada que quiere incursionar en la prestación de servicios rurales. Dicho análisis lleva a la conclusión, que el grado de dificultad para incursionar en el área rural varía según el tipo de servicio. Mientras que los servicios de captaciones, de transferencias y de pagos pueden ser realizados por las entidades financieras sin mayor dificultad en aquellas áreas, en que se encuentra una demanda suficiente para justificar la apertura de una agencia, el otorgamiento y la recuperación de créditos constituye, claramente, el servicio financiero de mayor dificultad y complejidad. Esto es así desde dos ángulos: por un lado, la prestación de los servicios de crédito es encarecida, a diferencia de la prestación de los otros servicios por los efectos de la dispersión geográfica, mientras que por el otro, los productos de crédito son los únicos afectados por los riesgos rurales.

Partiendo de una breve descripción de la evolución de las economías rurales, se evalúa posteriormente el desempeño de los sistemas financieros en el área rural, llegándose a la conclusión de que la mayor parte de la población (más del 80%) todavía no hace uso de los servicios financieros de las entidades formales. Al analizar las causas de esta situación en América Latina se destaca el alto nivel de la pobreza rural, la politización del crédito agropecuario, el escaso desarrollo y difusión de tecnologías crediticias adecuadas y la dificultad existente para usar terrenos como garantías en los préstamos.

Frente a esta situación, el documento presenta los ejemplos de las actividades rurales de dos entidades financieras reguladas, el Banco del Pichincha de Ecuador y la Financiera Calpiá de El Salvador, que pueden ser consideradas exitosas. En ello se brinda información sobre su desempeño y los factores que se consideran han marcado su evolución en el ámbito rural.

El análisis detallado de la evolución y desempeño de estas entidades y su comparación con experiencias de otros países son empleados en el capítulo siguiente para destilar los factores que inciden en el éxito para la prestación de servicios financieros a la población rural de escasos recursos en forma sostenible. Dicho análisis se centra por un lado en los factores internos de las instituciones, relacionados con su diseño y gestión tales como sus estrategias corporativas y de aproximación a los segmentos de menores ingresos y por el otro en los factores externos. Mientras que la mayoría de los factores internos de las instituciones reportadas coadyuvan a la prestación de servicios sostenibles, se confirma que existen fuertes impedimentos para dicho emprendimiento que surgen en el entorno económico, regulatorio y político en el que se desenvuelve.

El diseño de estrategias para el fortalecimiento de las iniciativas privadas y la remoción de los obstáculos del entorno constituye el último capítulo del documento. En dicho capítulo se sugieren una serie de medidas para crear un entorno favorable para el desarrollo de los servicios financieros privados, entre los que destacan medidas para fortalecer la demanda y para adecuar la regulación y supervisión a las características del mercado. En otro apartado se describen medidas para incentivar la oferta privada,

centrando dichas medidas en apoyos para incrementar el conocimiento de los oferentes privados sobre el sector y sobre las mejores prácticas de servicios financieros rurales con el fin último de aportar a consolidar una capacidad de gestión que sea conducente a la creación de un mercado competido y competitivo. El documento cierra con una serie de reflexiones sobre el la injerencia política en el financiamiento rural, abogando por una intervención estatal técnica y no política, más normativa que activa y por la generación de un marco estable, en el que se elimina su injerencia tanto en la fijación de los precios como en la modificación de los contratos vigentes y establecidos conforme las disposiciones legales pertinentes.

Documento de trabajo preparado para la Conferencia sobre Desarrollo de las Economías Rurales en América Latina y el Caribe: Manejo Sostenible de Recursos Naturales, Acceso a Tierras y Finanzas Rurales, a realizarse en Fortaleza, Brasil, el día 7 de marzo de 2002, con motivo de la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta Conferencia es convocada por el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco y patrocinada por el Gobierno de Alemania. Los documentos presentados en la Conferencia están disponibles en: [http://www.iadb.org/sds/ENV/site\\_47\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/ENV/site_47_e.htm). Las opiniones y conclusiones son de los autores y no representan las políticas de las organizaciones mencionadas en el documento, ni la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los autores son Juan Buchenau, Consultor , Estados Unidos, e-mail: [jbuchenau7@cs.com](mailto:jbuchenau7@cs.com) y Andrés Hidalgo, Director Ejecutivo, Banco Pichincha, Ecuador, e-mail: [ahidalgo@pichincha.com](mailto:ahidalgo@pichincha.com).

## I. INTRODUCCION

La prestación de servicios financieros en el área rural es una actividad considerada difícil en América Latina y el Caribe y existen en la actualidad tan sólo pocas experiencias exitosas de oferentes financieros privados que hayan logrado incursionar en forma amplia y sostenible en esta actividad.

Toda vez que los gobiernos de la mayoría de los países de la región han reducido o incluso eliminado la oferta que mantenían por medio de la banca pública, resulta de singular importancia analizar con mayor detenimiento las experiencias privadas existentes, con el fin de aprender de la trayectoria de estas instituciones en su incursión hacia el área rural: ¿Cómo llegaron a ampliar su oferta de servicios a la población rural? ¿Qué perfil tienen? ¿Por qué lo hicieron? ¿De qué forma lo hicieron? ¿Qué experiencias han tenido en esta actividad? ¿Cuáles han sido los factores que les ha facilitado incursionar en el área rural? ¿Qué factores las ha limitado?

Las respuestas que se obtengan a estas preguntas son cruciales, si se quiere fomentar una mayor oferta privada competitiva, efectiva y eficaz. Dichas respuestas pueden dar algunas pistas en la tarea de definir con mayor precisión a quien incentivar y en que forma hacerlo. El presente texto procura aportar en la discusión de estos temas, su estructura consta de cuatro capítulos. La presente introducción es seguida de un capítulo inicial en el que se presentan algunas consideraciones generales sobre la problemática de la prestación de servicios financieros en el área rural y se realiza una breve descripción de la situación actual de dichos mercados en América Latina y el Caribe. El segundo capítulo se dedica a presentar y analizar las experiencias de algunas de las instituciones que pueden ser consideradas como exitosas hasta la fecha en este emprendimiento. Para ello se describen con mayor detalle las ofertas del Banco del Pichincha del Ecuador y de la Financiera Calpiá de El Salvador, dos modelos de aproximación distintos.

Las experiencias descritas sirven de base, en conjunto con información aportada por varias otras instituciones<sup>1</sup> para sintetizar en el tercer capítulo los factores que aportan al éxito o que lo obstruyen. El documento presenta en el cuarto capítulo los elementos que se consideran centrales para una estrategia destinada a impulsar la prestación de servicios financieros en el área rural y cierra con varias recomendaciones para la orientación de políticas y acciones concretas que pueden ser implementadas por los gobiernos de la región y los organismos internacionales.

Deseamos dejar constancia en este lugar de nuestro agradecimiento tanto al BID como al Gobierno Alemán por haber hecho posible este trabajo, así como a los directivos y colaboradores de las entidades que aportaron sus experiencias. Esperamos que el presente texto aporte a mejorar las condiciones para la prestación de estos servicios, que son, en definitiva, necesarios para el desarrollo sostenible de las zonas rurales y para la reducción de la pobreza que impera en ellas.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES Y SITUACION ACTUAL DE LOS MERCADOS RURALES DE SERVICIOS FINANCIEROS

### Consideraciones generales sobre la prestación de servicios financieros en el área rural

Las zonas rurales son muy diversas. Su diversidad depende de las características de la economía, de la infraestructura y de la cultura imperante en cada zona. De esta manera encontramos en los diferentes países de América Latina tanto zonas rurales densamente pobladas y con una significativa y diversificada actividad económica, equiparable a la de las ciudades, como zonas marginadas, con una baja densidad de

---

<sup>1</sup>La Caja Los Andes FFP y la Cooperativas San José de Punata, ambos de Bolivia, así como de la Financiera TRISAN de Costa Rica y la Financiera Compartamos en México

población y un bajo nivel de diversificación. En contraste con las zonas con mayor desarrollo económico, las zonas marginadas presentan carencias de infraestructura vial y, por lo general, también de servicios públicos y privados. Mientras que las zonas rurales desarrolladas logran atraer los flujos migratorios, las zonas marginadas expulsan aún hoy día a su población, misma que migra hacia las primeras, hacia las ciudades o hacia el exterior.

Por otro lado, la oferta de servicios financieros en el área rural es también muy diversa. La gama de oferentes puede ser diferenciada tanto por el rol que juegan los servicios financieros en su estrategia empresarial como por el grado de formalización. Desde la perspectiva de la estrategia empresarial se pueden diferenciar entidades y sujetos que se dedican exclusivamente a la actividad financiera de aquellas empresas y sujetos comerciales, para los que la prestación de estos servicios, destacadamente el otorgamiento de créditos, es una actividad complementaria a su negocio principal, facilitando por lo general la venta de productos y servicios. Desde la perspectiva del grado de formalización se puede distinguir entre entidades financieras supervisadas por la autoridad bancaria - denominadas formales -, oferentes registrados como empresas o fundaciones - denominados semiformales - y oferentes que operan sin registro alguno - denominados informales.

El presente trabajo se enfoca hacia el análisis de la oferta privada de servicios financieros comprendida por los oferentes que se dedican exclusivamente a la prestación de servicios financieros y pone énfasis, dentro de ésta, en la oferta formal. La oferta formal tiene en América Latina la exclusiva potestad de captar recursos del público y el mayor potencial para canalizar recursos hacia las zonas rurales.

Como se verá más adelante, los oferentes financieros privados emplean diversas estrategias en su incursión en los mercados financieros rurales. Por lo general, empero, estos oferentes ubican sus agencias o sucursales primero en las zonas rurales con mayor desarrollo, en las que es posible llevar a cabo tanto una mayor diversidad como un mayor número de operaciones por montos mayores, que en las zonas con menor desarrollo. Los oferentes privados logran con ello un mejor aprovechamiento de la infraestructura necesaria para establecer un punto de atención al público. En el otro extremo, existen zonas rurales marginales, en las que el volumen total de operaciones que podría realizar una agencia o sucursal es tan reducido, que no justifica, desde la perspectiva de un oferente privado, su establecimiento al no poder cubrir sus costos.

Donde existe un volumen suficiente de demanda de servicios financieros, los oferentes formales de mayor dimensión por lo general ofrecen primero los servicios de captación de depósitos del público, además de la recepción de pagos de servicios y de las transferencias de dinero. La prestación de estos servicios en las áreas rurales técnicamente no implica para las entidades financieras ningún requerimiento de adaptación con respecto a su prestación en las zonas urbanas.

El otorgamiento y la recuperación de créditos constituye, claramente, el servicio financiero de mayor dificultad y complejidad en el área rural. En contraste con los otros servicios financieros, el otorgamiento de créditos a las empresas en el área rural implica un mayor costo por crédito como resultado de la dispersión geográfica, la reducida dimensión económica y la mayor complejidad<sup>2</sup> de las unidades económicas rurales, entre otros.

Por otro lado, los oferentes de créditos tienen que considerar en sus operaciones de crédito rural el efecto de la estacionalidad de la actividad agropecuaria. Para ello tienen que adecuar la organización del trabajo y de la tesorería de sus agencias rurales con el fin de responder a las “épocas pico” de colocación y de

---

<sup>2</sup> Dadas las características de la producción agropecuaria, las unidades económicas rurales presentan, en tendencia, un grado de diversificación de sus fuentes de ingreso que es sensiblemente mayor que aquel de las unidades económicas urbanas, incrementándose con ello la complejidad del análisis de las solicitudes de crédito.

recuperación de créditos. Además, tienen que establecer planes de pago específicos para sus créditos agropecuarios, que normalmente no son empleados en las zonas urbanas.

Si bien los aspectos arriba citados (existencia de zonas con baja demanda, mayores costos de transacción y estacionalidad) afectan negativamente la disposición de los oferentes privados a otorgar créditos en las áreas rurales, la percepción de un riesgo mayor es el argumento más escuchado cuando se pregunta a estos oferentes sobre su reducida participación en el otorgamiento de créditos en el área rural. Los riesgos son percibidos como extremadamente altos, de tal manera que para muchos oferentes privados no es viable el otorgamiento de créditos en las áreas rurales y, en especial a los productores agropecuarios.

Incide en esta percepción la idea que productores agropecuarios están sujetos a altos riesgos de producción y mercado, así como a impredecibles riesgos políticos, que pueden ser manejados tan sólo en forma muy limitada. El hecho que inclemencias climáticas o de mercado puedan afectar negativamente a grandes números de clientes (covarianza), coadyuva a cimentar la percepción de riesgo mayor. Si bien los riesgos políticos, que se expresan en injerencias en los contratos mediante límites a las tasas de interés o reprogramaciones forzadas de créditos de algunos sectores, tienden a reducirse conforme se afianzan las reformas a los sistemas financieros y se reduce la importancia relativa de la agricultura como fuente de ingresos y empleo, estos riesgos siguen siendo altos en muchos países.

A lo anterior se suma la circunstancia que amplios segmentos de clientes rurales potenciales no cuentan con la posibilidad de contrarrestar estos riesgos mediante la aportación de garantías reales, aún en caso de contar con ellas: El valor de los predios rurales baja, conforme se reduce su grado de accesibilidad, de tal manera que existen zonas alejadas, en las que no hay incluso un mercado para la tierra.

Todo lo anteriormente descrito se conjuga en una muy limitada oferta de créditos en el área rural, que hace difícil el acceso para aquellos clientes potenciales que se dedican a actividades agropecuarias, y que lo hace casi imposible a aquellos clientes potenciales que operan en reducida escala o que radican en las zonas más apartadas y menos pobladas.

Al excluir el otorgamiento de crédito a amplios sectores de la demanda, la apertura de agencias rurales se reduce, toda vez que existen menos opciones para la cobertura de sus costos y la generación de utilidades.

### **Consideraciones generales sobre el impacto potencial de un mejor acceso a servicios financieros sobre la pobreza rural**

La existencia de servicios financieros eficientes juega un rol importante en el proceso de reducción de la pobreza rural. La cuidadosa gestión de la tesorería es en las áreas rurales una tarea de suma importancia para garantizar la supervivencia de las familias, dada la alta incidencia que tiene la estacionalidad en los flujos de efectivo. Con el fin de mitigar los efectos de la estacionalidad, las familias rurales asumen una serie de estrategias, cuyos elementos centrales son la diversificación de las fuentes de ingreso y un elaborado manejo de esquemas de ahorro, sea en especie o en efectivo, y de crédito. El acceso a recursos ahorrados o, en su defecto, a un crédito en épocas de baja liquidez o de emergencia constituye una herramienta crucial para manejar los efectos de las fluctuaciones de los ingresos o en los gastos, de la misma manera que lo puede ser el uso de servicios de remesas.

Adicionalmente, el acceso a servicios financieros permite a las empresas y familias rurales realizar inversiones para ampliar su capacidad económica así como aprovechar oportunidades que se presentan inesperadamente.

Claramente, los servicios financieros tienen un rol importante en el desarrollo de las economías, de tal manera que se ha podido demostrar que existe una estrecha interrelación entre la profundidad de los sistemas financieros y el nivel de desarrollo económico. No obstante lo anterior hay limitaciones<sup>3</sup>, fronteras, hasta donde un sistema financiero puede llegar. Los oferentes financieros logran, por lo general, alcanzar tan sólo a aquellos segmentos de la población que pueden pagar el costo sus servicios. Mientras que el costo de los servicios para los clientes depende del nivel de competencia y de la eficiencia de los oferentes, la capacidad de pago de las unidades rurales depende de una variedad de factores, entre los que destacan por un lado el tipo y cantidad de recursos naturales y la calidad de la infraestructura de caminos, riego, etc. de una zona y el nivel de educación de las familias por el otro.

Desde una óptica diferente, existen límites al impacto que puede tener la profundización de la oferta de servicios financieros<sup>4</sup>. La profundización de los servicios financieros formales por lo general reduce el costo de éstos, pero sólo para aquellos segmentos que logran acceder a ellos, existiendo por tanto segmentos, que no se benefician directamente. La existencia de una oferta de servicios financieros hace posible que las empresas y familias puedan aprovechar oportunidades de inversión, pero no son capaces de crear oportunidades de inversión o un potencial de desarrollo, donde éste no existe.

No obstante lo anterior es importante destacar que una mayor oferta de servicios financieros, y en especial de créditos, puede beneficiar indirectamente a aquellos segmentos pobres de la población que no accede directamente a ellos: si las empresas medianas y pequeñas en una zona logran crecer, invariablemente se genera una mayor demanda por mano de obra local, incrementándose con ello el nivel de los salarios.

### **El sector rural de América Latina**

Las zonas rurales de América Latina transitan por un periodo de profundos y acelerados cambios estructurales. Estos cambios se caracterizan por un acentuado proceso migratorio, por la rápida reducción de la importancia relativa de la agricultura en la economía rural y por los profundos cambios del marco normativo que atañe las actividades agropecuarias.

La población rural de América Latina se encuentra inmersa en un fuerte proceso migratorio: mientras que el número de pobladores de las áreas rurales se mantiene constante, las zonas urbanas absorben, conjuntamente con algunos países de mayor desarrollo, casi la totalidad del incremento de la población. De albergar, en 1960, a alrededor de la mitad de los entonces 218 millones de habitantes de la región, las zonas rurales han pasado a brindar albergue a tan sólo el 25% de los 519 millones de habitantes que tiene hoy día.

El proceso migratorio es acompañado por la clara reducción de la importancia relativa de la agricultura tanto en las economías de los países en su conjunto como en las economías rurales en específico. Diversos estudios documentan que la población rural percibe una parte cada vez más importante de sus ingresos de fuentes distintas a las agropecuarias. De esta manera, la PEA agropecuaria ha pasado de representar alrededor del 80% de las fuentes de empleo rurales en 1960 a tan sólo entre 20% y 45% en la actualidad. Aunque la agricultura aporta tan sólo alrededor del 8% del PIB de la región, esta actividad sigue representando en la mayoría de los países una fuente de ingresos importante para la población así como una fuente destacada de divisas, al corresponder a ella alrededor del 17 % del valor de las exportaciones. La continua reducción de los precios de los productos agropecuarios, aunados a precios

---

<sup>3</sup> Ver González-Vega, 1999

<sup>4</sup> En el presente texto se entiende por profundización la ampliación de los servicios hacia demandantes de mayor pobreza, hacia zonas rurales de mayor marginalidad, así como, destacadamente, hacia el sector agropecuario.

relativamente estables de los principales insumos registrada en la última década<sup>5</sup> permiten prever que la agricultura va a seguir perdiendo importancia durante los próximos años.

Ambos cambios, la fuerte migración y el cambio en la estructura de las actividades económicas rurales afecta profundamente a las familias, que viven estos procesos en forma de la migración de uno o varios de sus miembros y/o en forma de nuevas y desconocidas fuentes de ingreso.

La mayoría de los países de la región ha implementado cambios significativos en sus políticas hacia el sector agropecuario, abandonando los controles de precios que regían los productos de consumo básico, liberalizando en gran medida la importación y exportación de los productos agropecuarios y reduciendo o eliminando la oferta de servicios financieros que prestaban en forma directa a los productores agropecuarios vía bancos públicos.

Por otro lado, en algunos países se han llevado a cabo o se están llevando a cabo programas para el fortalecimiento de los servicios públicos y privados que son prestados al sector agropecuario (asistencia técnica y capacitación, establecimiento de normas para el comercio con productos agropecuarios etc.), que pueden redundar, conjuntamente la eliminación de distorsiones en los mercados, en un entorno más favorable para una producción agropecuaria competitiva y con ello para los servicios financieros en el área rural.

### **La oferta de servicios financieros rurales en América Latina**

En la mayoría de los países de América Latina, el fracaso de los bancos públicos para el fomento agropecuario ha llevado, en conjunto con políticas fiscales orientadas a reducir el déficit público, al cierre o la reducción de actividades de estos agentes. Habiendo sido diseñados como la principal herramienta para la canalización de recursos públicos<sup>6</sup> y para la implantación de las políticas hacia el sector agropecuario, estas instituciones no fueron dotadas de los mecanismos necesarios para poder operar como entidades sostenibles y eficientes. Los altos índices de morosidad y las recurrentes condonaciones masivas de créditos generaron pérdidas enormes, acabando por socavar su desempeño financiero. Políticamente motivadas en su mayoría, las condonaciones masivas, que se presentan aun hoy día en algunos países, generaron adicionalmente un ambiente altamente desfavorable para la prestación de servicios privados de crédito en el área rural, al generar y cimentar la idea, que las empresas agropecuarias de todo tamaño pueden quedar eximidas del pago de sus obligaciones.

Reflexiones como las anteriores y el advenimiento de una mayor conciencia sobre las bondades de finanzas públicas sanas, han llevado a la mayoría de los estados latinoamericanos a iniciar un proceso de redefinición de su rol en el fomento de las actividades financieras, abandonando el protagonismo en la prestación directa de estos servicios. El nuevo rol se concentra en la regulación y supervisión de dichas actividades y, en algunos países, en la provisión de recursos de inversión mediante instituciones de segundo piso, normalmente financiadas con fondos externos. La disminución o eliminación de la oferta de servicios financieros públicos de primer piso fue compensada tan sólo parcialmente por las entidades

---

<sup>5</sup> El Banco Mundial (mediante su “Commodity Price Data Pinksheet” de febrero del año 2002, publicada su sitio web), reporta que a inicios del año 2002, el índice de precios de los principales productos agropecuarios representaba tan sólo el 80% del valor registrado en 1990, a la vez que el índice para los fertilizantes se mantiene en un 100%.

<sup>6</sup> Estos oferentes canalizaron grandes volúmenes de fondos en las décadas de 1960 a 1990: Con recursos del BID canalizaron de 1961 a 1998 alrededor de 4,400 millones de dólares, distribuidos entre 463 operaciones, a agricultores en pequeña y mediana escala. Adicionalmente a esto, el Banco Mundial otorgó 3,340 millones de dólares entre 1961 y 1992 y USAID otros 2,300 millones de dólares entre 1961 y 1997 para crédito dirigido agropecuario.

financieras privadas, perdiendo algunas zonas y segmentos en consecuencia el acceso a servicios financieros.

El desarrollo reciente de los sistemas financieros y con ello de la oferta privada formal de servicios financieros ha estado enmarcada en un proceso de liberalización. Si bien esta liberalización ha facilitado el crecimiento de los sistemas financieros, el proceso ha ido acompañado, en varios países, de profundas crisis, que han reducido la dimensión y confiabilidad de los agentes del sistema.

Como medidas para contrarrestar la fragilidad de los sistemas financieros, las autoridades han ajustado las normativas y fortalecido la supervisión bancaria, eliminando la posibilidad de que las entidades financieras realicen operaciones vinculadas, incrementando los requerimientos de capital y/o definiendo criterios estrictos para la concesión de los créditos y el establecimiento de provisiones para las carteras en riesgo. Adicionalmente y bajo el supuesto que las entidades de mayor dimensión cuentan con un menor nivel de riesgo, los países han incentivado la participación de bancos internacionales en las entidades locales.

En el contexto de las crisis de los sistemas financieros, los gobiernos y organismos legislativos han tomado medidas destinadas a responder al descontento que generan éstas, endureciendo las legislaciones de usura u obligando a la reprogramación forzosa de los créditos por parte de las entidades financieras.

Si bien estas medidas pueden contribuir a la consolidación de los sistemas, cabe anotar que algunas de ellas, como por ejemplo el incremento de los capitales mínimos, el establecimiento de mayores requisitos para el acceso a créditos o el establecimiento de límites a las tasas de interés, pueden tener efectos negativos sobre la profundización de los sistemas financieros.

El establecimiento de capitales mínimos elevados para la constitución de entidades financieras nuevas limita claramente la posibilidad de establecer instituciones dedicadas al otorgamiento de pequeños créditos, toda vez que este tipo de entidades no pueden construir con rapidez una cartera de, por ejemplo, unos 5 ó 10 millones de dólares. Por el otro lado, la existencia de requisitos formales y de documentación, como del requisito de identificación mediante un carné de identidad, por citar uno, afecta a todos aquellos pequeños prestatarios de las zonas urbanas y rurales, que no cuentan con ese tipo de documentos y que en consecuencia no pueden acceder a los servicios financieros de instituciones formales. El establecimiento de límites a las tasas de interés en especial es una medida que afecta a los prestatarios de montos de baja cuantía, al impedir que las entidades financieras puedan trasladar sus costos a los clientes. Estas regulaciones hacen difícil, si no imposible el otorgamiento de aquellos créditos, cuyos gastos administrativos son mayores: los créditos destinados a financiar a la microempresa, y, destacadamente a las pequeñas empresas rurales y agropecuarias<sup>7</sup>.

Actualmente todavía se constata, en la mayoría de los países la escasa penetración de la oferta de servicios financieros en las áreas rurales. En encuestas realizadas en varios países de América Latina<sup>8</sup> se reporta que tan sólo entre alrededor del 3% y el 13% de los hogares rurales acceden a créditos (excepciones: Costa Rica 40% y México en 1994: 28%, descendiendo en 1996 a 13%). Adicionalmente, se reporta que la población rural hace una utilización incluso menor de los servicios de captaciones, existiendo indicios de que prefiere invertir sus ahorros en sus empresas, que llevarlos a una entidad formal.

---

<sup>7</sup> Según datos publicados en el Microbanking Bulletin de Noviembre del año 2001, las entidades que otorgan créditos a microempresas urbanas en América Latina cargan por este servicio tasas de interés, que oscilan en promedio, según monto desembolsado y destino, entre el 22% y el 70% anual. En el caso de las entidades que otorgan los préstamos por los montos más pequeños (menos de US \$ 200, la tasa real llega a superar el 90% anual.

<sup>8</sup> Tomados de Wenner, 2000

Lo anteriormente expuesto es corroborado por los resultados de una encuesta realizada en 1999 sobre la penetración de los diferentes oferentes financieros en el área rural de El Salvador, que constata que en el año 1999, el 65% de la población rural de dicho país no hacía uso de los servicios de crédito (Rodríguez-Mesa, 2001). Según dicho estudio, casi la mitad de los usuarios de crédito eran atendidos por oferentes informales. Se puede concluir por tanto que la inmensa mayoría de la población rural o no accede al crédito o accede a fuentes informales.

**Tabla 1: Segmentación de la oferta de crédito rural en El Salvador**

	<b>% de clientes atendidos</b>	<b>% del volumen otorgado</b>
Banca comercial	3%	22%
Banco de Fomento Agropecuario (estatal)	8%	23%
Cooperativas	5%	11%
Calpiá	5%	4%
<b>Subtotal oferentes formales</b>	<b>21%</b>	<b>60%</b>
Crédito Comercial (proveedores)	21%	12%
ONGs	7%	6%
Bancos comunales	3%	1%
<b>Subtotal oferentes semiformales</b>	<b>31%</b>	<b>19%</b>
Prestamistas	22%	16%
Otros informales (vendedores a plazo etc.)	26%	5%
<b>Subtotal oferentes informales</b>	<b>48%</b>	<b>21%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rodríguez-Meza, 2001

Estudios realizados en Panamá, Ecuador y en Nicaragua<sup>9</sup> e informaciones recabadas de otros países muestran una situación, en la que sólo pocas las entidades formales incursionan en la atención de la demanda de crédito rural y agropecuario y en la que la oferta de servicios financieros en el área rural es altamente segmentada: coexisten en dicha oferta por lo general pocos bancos, atendiendo con crédito a los segmentos de mayor dimensión, con una gran cantidad de entidades cooperativas, financieras y no gubernamentales, que en su mayoría tienen una reducida dimensión y que atienden a los segmentos de menores ingresos. En cuanto a la cobertura de los diferentes segmentos con crédito, los citados estudios constatan que si bien hay una oferta formal de crédito para el prestatario de mediana y gran dimensión, esta se reduce o desaparece para los demandantes de crédito por montos pequeños.

Más adelante se brindará una descripción más detallada de los diferentes grupos de oferentes formales. Ante de ello, parece empero pertinente buscar una respuesta a la siguiente pregunta:

### **¿A que se debe la reducida penetración de la oferta de servicios privados de crédito en América Latina?**

Aparte de las causas estructurales arriba expuestas, los servicios financieros formales en América Latina no logran una mayor expansión en el área rural por una diversidad de factores, entre estos destacan la pobreza que impera en las zonas rurales, la politización del crédito agropecuario, el escaso desarrollo de tecnologías crediticias apropiadas y la dificultad existente para aportar garantías.

<sup>9</sup> Las siguientes anotaciones se basan en estudios realizados por la empresa consultora IPC sobre los mercados financieros de Panamá, Nicaragua y Ecuador por encargo del BID y de la Cooperación Sueca. Dichos trabajos no han sido publicados.

Conforme datos publicados por la CEPAL, en 1997 el 54% de la población rural de América Latina vivía debajo de la línea de pobreza (definida como aquellos hogares que percibían ingresos menores a dos canastas básicas), a la vez que el 31% vivía incluso por debajo de la línea de extrema pobreza (ingresos menores a una canasta básica). Las cifras correspondientes para la población urbana eran de 30% y de 10%. Estas cifras ilustran dramáticamente la crítica situación que vive una parte importante de la población rural y que impide el acceso de amplios segmentos a los servicios financieros por la fragilidad de las economías familiares que se traduce en un mayor riesgo para los prestamistas potenciales.

En cuanto a la politización del crédito agropecuario, en América Latina existe una percepción generalizada que justifica con los riesgos y los bajos niveles de retorno de la producción de alimentos básicos un trato preferencial a los productores agropecuarios. Esta percepción que sustentó en su momento el surgimiento y expansión de los bancos de desarrollo, sigue en vigor, influenciando, aunque en menor medida, a los actores políticos en beneficio de los deudores rurales. Según esta postura, los productores no pueden pagar tasas “altas” como consecuencia de la baja tasa de retorno de la producción de alimentos básicos, a la vez que el alto nivel de riesgos que enfrentan hace necesario el establecimiento de mecanismos institucionalizados de condonación con el fin de poder mantener sus operaciones. Al traducirse en políticas concretas de topes a las tasas de interés<sup>10</sup> y de condonaciones decretadas esta visión se constituye en un obstáculo formidable para la inversión en esta actividad.

Los supuestos en que se basan estas aseveraciones no son del todo correctos: Los productores agropecuarios que han obtenido financiamientos en el sector informal han tradicionalmente asumido tasas de interés superiores a la tasa interna de retorno de las actividades agropecuarias. Esto ha sido posible gracias al hecho, que los productores agropecuarios, como cualquier empresa, no financian la totalidad de los costos de la producción agropecuaria y que los financiamientos que reciben por lo general solo tienen vigencia por una parte del plazo necesario para la producción, que invariablemente es iniciada con una significativa inversión con recursos del mismo productor.

Desde una perspectiva distinta cabe anotar, empero, que si bien los productores agropecuarios tienen capacidad para pagar tasas de interés relativamente altas y cubrir con ello los costos que genera la intermediación financiera con ellos, es una tarea de suma importancia incentivar la competencia entre oferentes con el fin de presionar dicho precio hacia un nivel de equilibrio que facilite el uso productivo del crédito. El ideal es una situación, en la que la competencia entre intermediarios eficientes presiona hacia abajo un nivel de tarifas suficientemente alto cubrir sus costos y generar una rentabilidad.

En lo que respecta al alto nivel de los riesgos agropecuarios<sup>11</sup> y al uso de condonaciones, resulta pertinente destacar que los las familias rurales mantienen una estrategia de diversificación de sus fuentes de ingresos que mitiga el impacto de dichos riesgos y que les hace posible cancelar sus obligaciones crediticias bajo circunstancias normales y aún extremas, como corroboran los resultados obtenidos por las entidades presentadas en este documento.

Pero incluso en los casos extremos y normalmente poco frecuentes, de desastres climatológicos o de mercado, no se requiere de condonaciones generalizadas. Aunque siempre se dan casos en que algunos clientes no pueden cancelar sus obligaciones a partir de sus propios ingresos, la mayoría de los afectados

---

<sup>10</sup> Las bajas tasas de interés de la banca pública fueron justificadas adicionalmente como una compensación por la fijación administrativa de precios bajos para los alimentos básicos que suministraba el sector, como una forma para impulsar al sector y para paliar la crítica situación de la población rural.

<sup>11</sup> Aunque los riesgos del sector agropecuario son reales, cabe mencionar que las operaciones de crédito urbanas se encuentran igualmente expuestas a la incidencia de factores negativos que pueden afectar a grandes números de clientes, como son, por ejemplo, los cambios en las regulaciones de mercado pueden afectar a los comerciantes o los terremotos que afectan a la población en su conjunto.

tiene capacidad para recuperarse, de contar con apoyos o subsidios externos en la fase inmediata al desastre. En la mayoría de los casos les es incluso posible la cancelación de sus obligaciones refinanciadas a partir de sus ingresos después de una fase de recuperación. Lo anteriormente expuesto es corroborado por las experiencias obtenidas en diversos países durante desastres recientes (como por ejemplo el huracán Mitch en Nicaragua o los terremotos que asolaron a El Salvador en el año 2001). Si bien no existe una respuesta universal para las situaciones de desastre que permita la recuperación de los afectados, es preferible el uso de mecanismos de ayuda gubernamental e internacional, que podrían ser incorporados dentro de esquemas de seguros para desastres, por encima del uso de condonaciones masivas que erosionan la voluntad de pago de los sistemas financieros e imposibilitan la prestación de servicios financieros en el área rural.

A la percepción de que el crédito al sector agropecuario lleva implícito un nivel más alto de riesgo que operaciones en el ámbito urbano, se suman en América Latina como una barrera de entrada adicional las dificultades asociadas con la valoración, la iliquidez y las restricciones administrativas para aportar tierras agrícolas como garantías en las operaciones crediticias. Para las entidades formales es difícil el proceso de evaluación y peritaje en el ámbito rural. Si eventualmente hay que tomar en pago los terrenos en un momento de crisis en un determinado sector, la capacidad de comercializar los bienes es muy reducida. Al tiempo, los trámites de registro de las hipotecas, de obtención de certificados de gravámenes y de ejecución de garantías son más costosos en el área rural que en la urbana.

Adicionalmente al reducido valor o la falta de mercados de tierras, existen diversas legislaciones en América Latina que prohíben la enajenación, el levantamiento de hipotecas y hasta la renta de terrenos entregados a campesinos en el marco de los procesos de reforma agraria. En aquellas zonas, donde la tierra es sujeta a un régimen de propiedad privada, existe por lo general un desfase en su titulación, de tal manera que se estima que tan sólo el 50% de los predios rurales cuentan con un título de propiedad que permitiría su uso como respaldo para un crédito<sup>12</sup>.

### **Los principales oferentes formales de servicios financieros en el área rural**

En lo siguiente se brinda una breve descripción de las características de los principales grupos de oferentes formales y semiformales de servicios financieros rurales y las tendencias de evolución que se perciben en distintos países. Para ello se toma en consideración el citado estudio de Rodríguez-Meza (2001), un estudio realizado por encargo del BID en Ecuador en el año 2001 y observaciones de los autores del presente documento.

En la mayoría de los países latinoamericanos, los bancos privados conforman un alto porcentaje (llegando a más del 90%) de los activos del sistema financiero. La banca privada atiende hoy día, en tendencia, la demanda de créditos de los segmentos medios y altos en las zonas urbanas y de los segmentos altos en las zonas rurales. De todos los oferentes privados en el área rural, los oferentes de este grupo tienen la más clara orientación al lucro, así como la mayor dimensión y capacidad institucional. Estos factores se conjugan, en conjunto con los mayores montos de sus operaciones crediticias, a que su oferta sea, en términos de tasa de interés, la más favorable. La oferta de este grupo de oferentes en el área rural se concentra, en tendencia, en la prestación de servicios de captación, pagos y transferencias y no se percibe, salvo excepciones, una tendencia clara a incursionar en la prestación de créditos a los sectores rurales y menos aun hacia los segmentos de los productores agropecuarios de menor dimensión.

---

<sup>12</sup> Dada la dificultad que enfrenan las familias rurales para respaldar sus requerimientos de créditos con garantías reales, las unidades familiares rurales invierten en muchas zonas en fortalecer los lazos de amistad, en tandas o esquemas de ahorro informal, (También denominados pasanakus o roscas – rotating savings and credit schemes – por sus siglas en inglés) etc, con el fin de generar una especie de “colateral social”.

La banca pública rural a su vez ha concentrado tradicionalmente su oferta en los segmentos agropecuarios medios superiores, en la atención masiva a los productores agropecuarios de menores ingresos y, en menor medida, en los segmentos rurales no agropecuarios. Como fuera descrito arriba, estas entidades han generado en la mayoría de los países altos niveles de pérdidas como consecuencia de una deficiente orientación hacia la eficiencia financiera, del cobro de tasas de interés que no cubrían sus costos de operación y de la realización de condonaciones masivas que fueran decididas en las esferas políticas. Estas entidades han tenido que prescindir de las asignaciones presupuestales que recibían en el pasado. Mientras que algunos de los bancos públicos fueron cerrados, existen otros, cuya permanencia se debate en la actualidad y unos pocos, que operan en forma sostenible. Algunos de los bancos públicos, cuya permanencia se debate, han sido obligados a reducir su oferta de créditos a los productores agropecuarios como resultado del bajo nivel de recuperación de sus créditos aunado a una menor disponibilidad de recursos “frescos”. Algunas de estas instituciones buscan mantener su operación canalizando recursos destinados a programas de crédito a la microempresa, incurriendo con ello en una actividad que ya es ofrecida, en la mayoría de los países, por oferentes privados.

Un tercer grupo importante de oferentes son las cooperativas de ahorro y crédito. En muchos países de América Latina, existen amplios movimientos cooperativos que atienden la demanda de servicios financieros en el área rural. Después de que las cooperativas pasaran en varios países por una profunda crisis en la década de 1980, hoy día se puede constatar que cuentan con presencia en muchas zonas urbanas y rurales<sup>13</sup>. Su oferta de servicios financieros comprende la captación de recursos de sus asociados y, donde son supervisadas por la entidad de control financiero, del público. Su oferta de créditos se concentra claramente en la concesión a los asalariados rurales, a las empresas pequeñas y medianas rurales que no pertenecen al sector agropecuario y, en menor medida, a las empresas agropecuarias. La oferta de crédito de las cooperativas a los productores agropecuarios es limitada como resultado del carácter local y la reducida dimensión de la mayoría de estas entidades, que les hace difícil gestionar con éxito los requerimientos que se derivan de la estacionalidad de la producción agropecuaria hacia su tesorería. Conforme se vayan consolidando y logren acceder a recursos externos, es de esperar que algunas de las cooperativas amplíen su oferta a los productores agropecuarios en pequeño. Dada la práctica difundida de requerir de sus clientes de créditos el depósito de recursos en reciprocidad, las tasas efectivas de interés de las cooperativas llegan a ubicarse en el rango de aquellas cobradas por las entidades de microfinanzas.

Las entidades de microfinanzas a su vez atienden a los segmentos empresariales medio – bajos de la población rural. Las tasas de los créditos otorgados por estas instituciones en el área rural se orientan, por lo general en aquellas que cobran a sus clientes urbanos<sup>14</sup>. Habiendo surgido en su mayoría de la transformación de entidades de microcrédito urbano sin fines de lucro hacia entidades financieras reguladas, este tipo de instituciones tiene hoy día todavía una reducida presencia en el área rural. Su clara orientación hacia los segmentos de menores ingresos guarda una estrecha relación con una estructura de propiedad dominada por actores nacionales e internacionales que asumen en forma consciente una orientación económica y social. Aunque existen varios ejemplos de entidades de este tipo que han intentado y no han logrado expandir su oferta hacia el área rural y, destacadamente al sector agropecuario, las tendencias actuales permiten suponer, que varias de estas entidades incrementen su oferta rural y agropecuaria significativamente en los próximos años.

---

<sup>13</sup> La superación de esta crisis por parte de algunas cooperativas fue resultado de programas implementados en algunos países por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU por sus siglas en inglés), así como de apoyos brindados por los movimientos cooperativos de Alemania, Canadá y otros.

<sup>14</sup> Ver nota núm. 7 arriba

La siguiente tabla permite apreciar, a forma de ejemplo, las características de los créditos ofrecidos por los diferentes grupos de oferentes en El Salvador.

**Tabla 2: Características de los créditos otorgados por los distintos oferentes en El Salvador en 1999<sup>15</sup>**

	Monto típico (en US\$)		Tasa típica de interés (% p.a.) <sup>16</sup>		Plazo típico (en meses)	
	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Banca comercial	3,700	4,600	17%	17%	42	42
Banco de Fomento Agropecuario (estatal)	700	1,800	18%	20%	12	18
Cooperativas	1,000	1,400	15%	45%	12	16
Financiera Calpiá (entidad de microfinanzas)	300	500	33%	34%	10	10
<b>Subtotales formales</b>	<b>1,100</b>	<b>1,800</b>	<b>18%</b>	<b>23%</b>	<b>16</b>	<b>19</b>
Crédito Comercial (proveedores) <sup>17</sup>	300	400	13%	16%	10	10
ONGs	250	500	17%	32%	12	31
Bancos comunales	170	170	31%	36%	3	3
<b>Subtotales semiformales</b>	<b>250</b>	<b>400</b>	<b>21%</b>	<b>25%</b>	<b>10</b>	<b>14</b>
Prestamistas	140	470	105%	120%	3	3
Otros informales (vendedores a plazo etc.)	60	110	149%	155%	6	10
<b>Subtotales informales</b>	<b>100</b>	<b>270</b>	<b>115%</b>	<b>129%</b>	<b>4</b>	<b>7</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rodríguez-Meza 2001

### III. EXPERIENCIAS

#### Banco del Pichincha:

Desde principios de la década de 1990 el Banco del Pichincha, el mayor banco comercial del Ecuador, resolvió consolidar su liderazgo en banca minorista en el país. Uno de los elementos clave para lograr este objetivo fue ser el banco de mayor cobertura nacional, para lo cual invirtió en la expansión de su red de agencias.

En el Ecuador donde un amplio número de personas y de actividades económicas está ubicadas en la zona rural, era inevitable para el Pichincha tener presencia bancaria en muchas ciudades con perfil de mercado de tipo agropecuario. Así el Pichincha se ubicó en las zonas productoras de banano, palma africana, cultivo de camarón, explotaciones florícolas, cultivos extensivos de ciclo corto como arroz, soya, etc. De un total de 220 agencias bancarias, 42 están consideradas de ámbito rural dado que al menos un 50% de sus activos y pasivos son de tipo agropecuario.

<sup>15</sup> Rodríguez-Meza, 2001

<sup>16</sup> Estas tasas corresponden al interés simple, reportado por las personas entrevistadas.

<sup>17</sup> El costo total de los créditos de los proveedores es con toda seguridad sensiblemente mayor que el que aquí se reporta, ya que estos agentes cargan precios mayores por sus productos cuando brindan el financiamiento necesario.

Las oficinas bancarias iniciaron siempre sus actividades orientadas a captar el negocio de cash management de las empresas agrícolas o agroindustriales más importantes presentes en cada sector. En una etapa subsiguiente, se orientaron a operar con los productores medianos relacionados con esas empresas principales. De las 42 agencias que han seguido ese esquema, solamente 12 ampliaron su especialidad para operar con productores más pequeños de la zona. En el cuadro siguiente se aprecia esta dinámica al dividir la cartera rural entre comercial y de consumo, la primera es la cartera de mayor monto dirigida a los negocios más grandes y la de consumo son las operaciones más pequeñas a productores más pequeños:

**Tabla 3: Cartera Rural por tipo de operación**

	1999			2001		
	Clientes	Monto	Mora > 30días	Clientes	Monto	Mora >30 días
Comercial	365	12.765.000	14,2%	1.711	34.220.000	8,5%
Consumo	9.875	8.887.500	9,3%	17.413	25.510.045	5,1%

Dada la mala experiencia pública y privada registrada con los créditos al sector agropecuario, el banco restringía severamente las líneas de crédito y los productos a disposición de este sector. Gradualmente, sobre la base de estudios sectoriales específicos se fueron diseñando productos más flexibles para atender a los clientes de crédito en estas zonas. Esencialmente, la calificación crediticia contemplaba cuatro elementos, a saber: a) la elaboración con el cliente de flujos de caja proyectados del negocio, b) la oferta de productos con planes de amortización de acuerdo al flujo del cultivo o explotación específica, c) montos mínimos por operación, y d) la exigencia de garantías hipotecarias.

Del cuadro presentado se desprende que efectivamente el banco creció en el número de clientes atendidos con crédito en las agencias rurales en los últimos dos años en particular en los de menor tamaño (agrupados como consumo) y que su perfil de morosidad fue menor que en los productores de mayor tamaño (comercial según las normas de la superintendencia ecuatoriana).

**Tabla 4: Resultado comparativos de un grupo de 31 agencias del área rural con los promedios del sistema de agencias Pichincha, para el segundo semestre 2001**

	Agencias rurales	Sistema
Monto promedio créditos de consumo	\$1.465	\$1.826
Monto promedio créditos comerciales	\$7.640	\$19.780
Ingresos financieros/cartera media	25,6%	28,3%
Costo de pasivos/cartera media	4,2%	4,5%
Costo de riesgo/cartera media	7,2%	5,3%
Costo de personal/cartera media	4,2%	4,8%

De la información presentada se puede claramente colegir que los créditos en el área rural son más pequeños que sus similares en el área urbana, lo cual incide en el costo que incurre el banco para

administrar estos clientes en las áreas rurales y por ende en la rentabilidad promedio de una agencia rural frente a una agencia urbana.

En el caso de Pichincha esto causa que el tiempo que tiene que transcurrir para que una agencia bancaria en el ámbito rural llegue a punto de equilibrio operacional sea más largo. Si a esto se añaden los costos operativos relativos a comunicaciones y traslado de dinero, que son especialmente altos en el campo, el estado de perdidas y ganancias de las oficinas rurales constituye un permanente desafío para la gestión comercial del banco.

Desde el punto de vista de los costos hay que señalar que en términos de riesgo los valores son más elevados que los promedios del sistema lo cuál indica una desventaja adicional para la operación en el ámbito rural, así mismo los costos de personal si bien registran un valor relativo menor, considerando que los salarios de los funcionarios y empleados en el ámbito rural son menores, ponen de manifiesto que las agencias rurales tienen que tener un número mayor de funcionarios especialmente en crédito para llevar adelante las funciones de supervisión operativa.

Estos elementos han llevado a la administración del Banco a dos conclusiones: en primer término, que se tiene que producir una suerte de subsidio del sistema hacia las agencias rurales mientras llegan a su punto de equilibrio y, segundo que es indispensable desarrollar otros servicios en las áreas rurales que ayuden a sostener la viabilidad de estas operaciones mientras adquieren el volumen de activos indispensable para que su retorno este dentro de los niveles esperados.

Si bien el esquema de operación del banco en el sector rural es considerado como exitoso, es indudable que la presencia lograda se debe a una inversión importante y que tiene un proceso lento de retorno. La aproximación gradual del banco, primero a los productores principales de cada región y luego de los medianos para finalmente atender productores más pequeños ha probado brindar suficientes ventajas, en particular en el campo de riesgo como para sostenerlo en las futuras iniciativas. Sin embargo, Pichincha busca fórmulas para que su inversión en presencia rural rinda frutos a menor plazo y en esa dirección se entienden iniciativas como la del manejo de transferencia de efectivo de migrantes y la instalación de Credifé, la empresa del grupo dedicada a microfinanzas en varias de las agencias bancarias rurales.

### **Financiera Calpiá**

La Financiera Calpiá de El Salvador es una entidad financiera regulada orientada al grupo meta de la micro y pequeña empresa. Calpiá obtuvo su registro de operación en 1995 como resultado de la transformación del Servicio Crediticio de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios de El Salvador en una entidad financiera, cuyos accionistas son tanto fundaciones locales (Fundación Calpiá y Fundasal), como inversionistas alemanes (IMI AG) y 8 accionistas privados salvadoreños.

La misión institucional de la entidad conjuga objetivos económicos con objetivos sociales: la Financiera pretende brindar servicios financieros de calidad a la población mayoritaria de El Salvador y generar, a partir de sus operaciones, un margen de utilidad atractivo para sus accionistas. La estrategia para conseguir este objetivo llevó a la percusora de la Financiera a incursionar primero en el otorgamiento de crédito a la micro empresa urbana y rural para ampliar, posteriormente y una vez formalizadas sus operaciones, sus servicios hacia otros servicios financieros y hacia la atención a otros segmentos. A finales del año 2001, Calpiá atendía desde su red de 15 agencias a un total de 38,000 empresas con una cartera de créditos de 31.5 millones de dólares.

Hoy día, la Financiera ofrece a sus clientes una amplia gama de productos financieros, entre los que destacan diversos tipos de crédito de corto y largo plazo para actividades empresariales, créditos para el mejoramiento de vivienda y diversos tipos de cuentas de ahorro y depósitos a plazo.

La entidad inició sus actividades en el área rural en 1992 una vez que había logrado consolidar sus operaciones de crédito con la microempresa urbana. La decisión de ampliar su radio de acción se basó en la existencia de amplios segmentos de población rural pertenecientes al grupo meta de la institución cuyo desarrollo estaba limitado por la carencia de servicios financieros adecuados y eficientes. Si bien la motivación inicial para incursionar en el área rural y en el crédito agropecuario fue la carencia de servicios financieros adecuados<sup>18</sup>, hoy la Financiera se ha embarcado en un ambicioso plan de expansión de su oferta de crédito rural por consideraciones más relacionadas con la diversificación de sus riesgos y con el mejor aprovechamiento de sus instalaciones.

Dados los antecedentes negativos de la banca pública centroamericana en la recuperación de los créditos otorgados al sector agropecuario, el Servicio Crediticio estableció en 1992 con apoyo de la Cooperación Alemana un plan piloto para diseñar y probar un producto de crédito adecuado a las características del sector.

El tecnología de crédito que fue diseñada para el sector agropecuario utilizó algunos elementos de la tecnología de crédito individual<sup>19</sup> empleada por la entidad en la atención de la microempresa urbana a la vez que adecuó otros a las características del sector. Siendo que las actividades económicas en las zonas rurales son desarrolladas por familias nucleares, que representan unidades socioeconómicas delimitadas que integran en una sola tesorería las actividades empresariales con el gasto familiar, se optó por enfocar el análisis de las solicitudes de los créditos hacia dichas unidades socioeconómicas con el fin de determinar su voluntad y capacidad de pago. Para la determinación de la capacidad de pago se estableció el análisis del flujo de caja proyectado para el periodo del crédito utilizando supuestos conservadores sobre los futuros rendimientos y precios agropecuarios. Dada la estacionalidad de los ingresos y egresos de las actividades agropecuarias la institución incorporó a su gama de productos, que en aquel entonces solo contemplaba planes de pagos con cuotas periódicas y constantes, un nuevo tipo de planes de pagos que permite adecuar flexiblemente los desembolsos y los pagos al flujo de caja de cada unidad socioeconómica. Adicionalmente se amplió la gama de garantías aceptables para la entidad incorporando a ella el uso de ganado y la utilización de la futura cosecha (cuyo desvío constituye en El Salvador un delito penal). Considerando el bajo nivel de educación formal de los clientes potenciales en el área rural y la destacada importancia de los costos de transacción en los costos totales de un crédito para los clientes, se diseñaron procesos de crédito sencillos y ágiles.

Una vez definida la tecnología crediticia a emplear, la entidad definió su política de tasas de interés, fijando su tasa para créditos agropecuarios en un 3% mensual y con ello en un nivel que era ligeramente inferior a aquel establecido para sus créditos para los micro-comerciantes urbanos, pero sensiblemente mayor que aquel cobrado por BFA y por Fedecredito (18% anual). El inicio de sus operaciones en el mercado estuvo marcado por una intensa campaña de promoción, en la que se explicaba a los clientes

---

<sup>18</sup> Los servicios de crédito de los dos principales oferentes de crédito agropecuario en aquel entonces, el estatal Banco de Fomento Agropecuario, BFA, y la federación mixta (privado-estatal) de cooperativas, Fedecredito, adolecían de serias fallas en operación que se reflejaban en altos niveles de incertidumbre así como en altos costos de transacción para los clientes.

<sup>19</sup> En contraste con la mayoría de las entidades de microcrédito de aquel entonces, el Servicio Crediticio no empleó esquemas de crédito con garantías grupales o solidarias, sino un esquema de crédito individual que exige a sus clientes aportar bienes o derechos en garantía para acceder a un crédito. Mientras que los créditos pequeños se otorgan con prenda sobre bienes muebles o sobre derechos, la institución exige garantías reales (principalmente hipotecarias) en los créditos de mayor volumen.

potenciales las características de esta nueva oferta privada, diferenciándola tanto en precio como en la calidad del servicio de la oferta existente. Si bien la mayoría de los clientes potenciales manifestaba su rechazo a la nueva oferta por el costo, el Servicio Crediticio contaba a los 18 meses del inicio de sus operaciones de crédito agropecuario con alrededor de 1,000 clientes de este sector y con una cartera de alrededor de US\$ 400,000. Los clientes claramente otorgaban un mayor valor a los bajos costos de transacción y a la agilidad de los procesos por encima del costo directo mayor que aquel de los oferentes tradicionales.

En el ámbito operativo, el Servicio Crediticio realizó importantes ampliaciones y adecuaciones a su software para incorporar los nuevos planes de pago y estableció en las agencias unidades de crédito rural con un equipamiento y organización del trabajo adecuados a la estacionalidad y dispersión geográfica que caracterizan las economías rurales.

A finales del año 2001, la Financiera atendía en el área rural a alrededor de 10,500 clientes con una cartera de US\$ 8 millones, que representó el 22% de la cartera total de la entidad. La siguiente tabla permite apreciar algunas características de dicha cartera:

**Tabla 5: Características de la cartera rural de la Financiera Calpiá al 31 de diciembre del año 2001**

Sector	Participación	Monto promedio desembolsado (US\$)	Morosidad > 30 días
Agrícola	27%	485	3.93%
Ganadero	30%	1,336	3.11%
Comercio	23%	890	3.11%
Producción	9%	1,145	2.95%
Servicios	11%	1,208	2.63%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Financiera Calpiá

El tipo de clientes atendidos por la institución se asemeja, según un estudio recientemente publicado<sup>20</sup>, al perfil de la población rural pobre de El Salvador. El estudio de referencia presenta datos de una encuesta realizada en el año 2000 entre los clientes rurales de la Financiera Calpiá, contrastándolos con los resultados de la Encuesta de Hogares Rurales elaborada por el proyectos BASIS. Los resultados de dicha encuesta confirman que la tecnología crediticia empleada por Calpiá permite atender a clientes de los diferentes estratos económicos de la población rural. Destacan entre los resultados los siguientes datos:

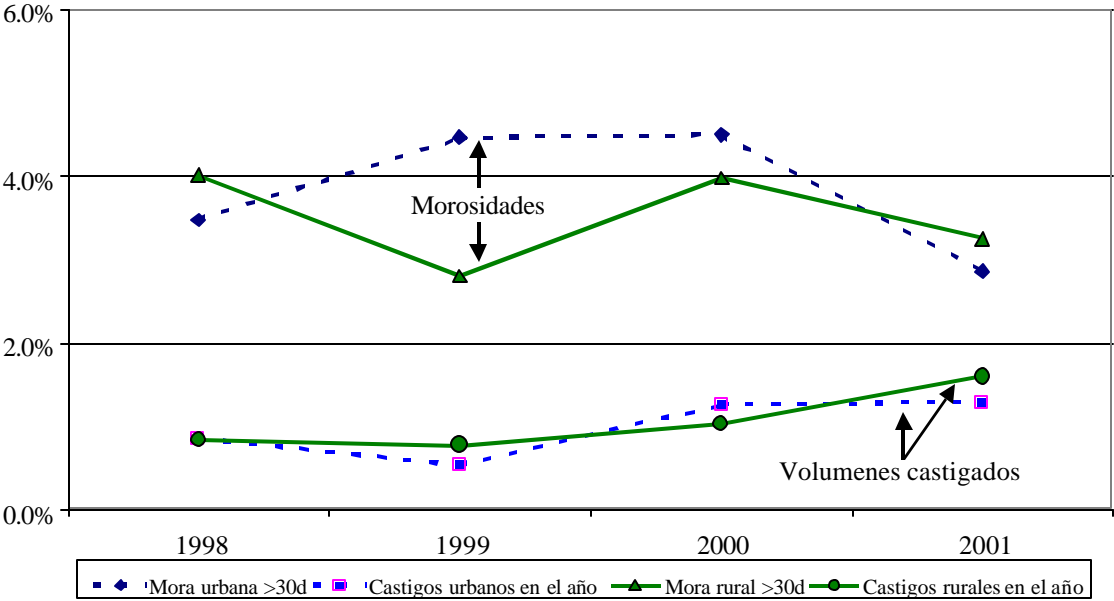
- El 39 % de los clientes rurales de la Financiera se ubican debajo de la línea de pobreza, a la vez que el 20 % incluso vive en condiciones por debajo de la línea de pobreza extrema.
- En estrecha correspondencia con la tecnología crediticia empleada, los clientes de Calpiá cuentan con fuentes de ingresos (tanto agropecuarias como no agropecuarias) más diversificadas que la población rural en su conjunto.
- Adicionalmente, las viviendas de los clientes de la Financiera están ubicadas con una mayor cercanía a vías de acceso, servicios públicos y privados, que la población rural en su conjunto.

<sup>20</sup> FUSADES – The Ohio State University, 2002

Los registros de Calpiá confirman que el otorgamiento de crédito al sector agropecuario conlleva un riesgo mayor que el otorgamiento de créditos a la microempresa de los sectores comercio, producción artesanal y servicios. Calpiá ha sido, empero, relativamente exitosa en la gestión de estos riesgos, de tal manera que la tasa de morosidad puede ser considerada aceptable en ambos sectores y que la diferencia de riesgo es relativamente pequeña: la cartera de créditos agropecuarios presenta, para los años de 1998 a 2001 una morosidad promedio<sup>21</sup> del orden de 4.8%, mientras que la morosidad de la microempresa de los demás sectores económicos se ubica en 3.9%.

El riesgo que implica atender al sector agropecuario es mitigado, en el caso de Calpiá, por la buena calidad de la cartera de la microempresa rural, como demuestra el gráfico que se presenta a continuación.

**Gráfico 1: Evolución de la calidad de la cartera y de los castigos anuales de cartera (referidos al promedio de cartera de créditos vigente en cada año)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Financiera Calpiá

Es destacable que el nivel de morosidad y de créditos castigados de la cartera rural no se haya elevado en mucho mayor medida en el transcurso de los últimos años, en que amplios segmentos de la población rural fueron severamente afectados por el huracán Mitch en 1998 / 1999 y por los terremotos que azotaron al país en el año 2001. Contribuyeron al buen desempeño de la entidad tanto el apoyo que les ha sido brindado a los damnificados por sus propios familiares y amigos, por entidades gubernamentales e internacionales, así como las políticas flexibles de reprogramación de deudas y refinanciamiento que se adoptaron, mismas que permitieron la recuperación de la mayoría de los clientes afectados sin que se recurriera a la condonación de deudas más que en casos de afectación muy severa. De esta manera, Calpiá logró recuperar de sus clientes casi la totalidad de los créditos reprogramados, así como de los financiamientos adicionales otorgados a los damnificados del huracán Mitch después del vencimiento de su plazo, que por lo general fue de 2 años, a la vez que los damnificados de los terremotos del 2001 han

<sup>21</sup> Estos datos de morosidad se refieren a la cartera en riesgo con más de 30 días de atraso, es decir los saldos totales de los créditos vencidos como parte del saldo total de la cartera vigente.

mostrado, después del vencimiento de los periodos de gracia que se les otorgan para reiniciar el pago de sus cuotas, un destacable cumplimiento de sus obligaciones de crédito.

Si la cartera rural implica un riesgo manejable para Calpiá, queda pendiente analizar si los ingresos que percibe la institución de esta actividad son suficientes para cubrir tanto el nivel de costos de riesgo como aquellos de administración en que incurre la entidad

Como aproximación a esta pregunta, se presenta a continuación una versión resumida de los estados financieros por agencia de la Financiera Calpiá para el año 2001, que permiten una aproximación a los efectos de la cartera rural sobre los resultados de las diferentes unidades. Para su presentación, se resumió los resultados de las cuatro agencias con mayor cartera rural (cuya importancia relativa varía entre un 30% y un 45% del volumen total de la cartera de las agencias) y se estableció una comparación con los resultados de las tres agencias que no cuentan con carteras rurales.

**Tabla 6: Comparación de resultados de las 4 agencias con mayor cartera rural con 3 agencias sin cartera rural en la Financiera Calpiá.**

<b>Descripción</b>	<b>Agencias con carteras entre 30% - 45% rurales</b>	<b>Agencias Urbanas</b>
Número total de créditos	10,468	8,229
Crédito promedio total	755	835
Número de créditos rurales	4,379	0
Crédito promedio rural	687	N/A
Importancia relativa de la cartera rural	38%	0%
Indicadores:		
Total ingresos financieros / cartera promedio	29.6%	28.2%
Costos directos en agencia:		
Costo de recursos / cartera promedio	5.5%	6.6%
Costo de riesgo (previsiones) / cartera promedio	8.3%	6.5%
Costo de administración / cartera promedio	10.8%	10.4%
Aportación a gastos generales de la institución / cartera promedio	5.0%	4.8%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Financiera Calpiá

Como se puede apreciar, las carteras rurales presentan un monto promedio menor por crédito vigente. Dada la política de la institución de cargar una tasa efectiva ligeramente más alta en los créditos rurales, los ingresos financieros sobre la cartera promedio son en las agencias con carteras rurales ligeramente superiores a aquellos que presentan las agencias sin cartera rural, a la vez que el costo de los recursos es ligeramente inferior. Como era de esperar, los costos de riesgo (previsiones) sobre cartera promedio son ligeramente mayores en las agencias rurales, sin llegar empero a ser inmanejable. El elevado nivel de los mismos tanto en las áreas urbanas y rurales resulta en el año 2001 de la constitución de previsiones

preventivas para los créditos que tuvieron que ser refinanciados a los damnificados de los terremotos que afectaron al país en el año 2001 (y a alrededor del 10% de los clientes de crédito de la Financiera).

En contraste con lo observado en instituciones financieras en otros países, las carteras rurales en las agencias de la Financiera Calpiá aparentemente no han incidido en un costo de administración sensiblemente mayor que el generado por las carteras urbanas<sup>22</sup>. Esto es muy probablemente resultado de la alta densidad de población que presentan las áreas rurales en El Salvador y en especial aquellas atendidas por la Financiera. La evaluación detallada de este fenómeno corrobora lo anteriormente expuesto: Las agencias con carteras rurales de mayor importancia relativa, que a su vez se ubican en las zonas con menor densidad de población, tienen claramente mayores costos directos de administración que las agencias urbanas (mayores en alrededor de un 30%).

Como resultado de los mayores ingresos y menores costos financieros, aunados a los mayores costos de riesgo y administración, el aporte de las agencias rurales a los gastos generales de la institución se ubica en el mismo nivel que aquel de las agencias urbanas.

La expansión de la Financiera Calpiá en el otorgamiento de servicios financieros en el área rural no ha sido limitada hasta la fecha por las normas de supervisión bancaria existentes. Las enormes dificultades para la ejecución de las hipotecas han incidido, empero, en un mayor costo de riesgo en el caso de los créditos de mayor volumen que otorga la entidad.

La Financiera está por iniciar, con apoyo del Fondo Multilateral de Inversiones del BID, en un futuro cercano el pago de remesas familiares. Este servicio es activamente demandado por los clientes al igual que el manejo de pagos de servicios. Aparte de incrementar sus servicios al público, la Financiera busca distribuir entre una mayor cantidad de fuentes de ingreso el mayor costo que le implica el otorgamiento de créditos en el área rural.

#### **IV. ELEMENTOS QUE INCIDEN EN EL ÉXITO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LAS ÁREAS RURALES**

El presente análisis se basa en los dos ejemplos aquí presentados, así como en informaciones aportadas por la Caja Los Andes y la Cooperativa San José de Punata, ambas de Bolivia, por la Financiera TRISAN de Costa Rica y la Financiera Compartamos en México y, adicionalmente, en experiencias obtenidas en otros países. Según estas experiencias, existen varios factores que se pueden considerar cruciales para la exitosa incursión en la prestación de servicios financieros en el área rural. Con el fin de facilitar la lectura, en lo siguiente se detallarán primero los factores internos, relacionados con el diseño y la gestión de las instituciones para analizar posteriormente los elementos del entorno que afectan la sostenibilidad y el alcance de dichos servicios.

##### **Elementos institucionales**

Dentro de las características más destacables de las entidades que incursionan en los servicios financieros rurales, llaman dos aspectos la atención, siendo el primero su orientación institucional y estrategia rural y el segundo la forma, en que estas entidades gestionan sus actividades en las áreas rurales.

---

<sup>22</sup> Las agencias rurales de la Caja Los Andes en Bolivia presentan gastos de administración que llegan a ser hasta 50% mayores que aquellos de las agencias urbanas de dicha entidad.

## *Orientación institucional y estrategia rural*

Se ha podido constatar, en el marco de varios programas de incentivo para que oferentes formales atiendan a los segmentos del mercado<sup>23</sup> considerados como marginales, que es muy difícil lograr que entidades orientadas hacia los segmentos corporativos incorporen en forma sostenible la atención a segmentos marginales, es decir a segmentos de menores ingresos o rurales. Este emprendimiento es obstaculizado por diversos factores, tales como las adecuaciones internas a organización y sistemas, el mayor costo de administración (que contraviene la tendencia generalizada a reducir dichos costos), o razones de imagen, por citar las más importantes. En aquellos casos, donde instituciones corporativas han incursionado en la atención a los segmentos marginales, se ha observado, que la mayoría de estas entidades abandona la atención a los segmentos marginales en momentos de crisis.

Las entidades que han logrado ampliar su oferta exitosamente cuentan, en contraste, con una definida vocación de mercado hacia la atención de amplios segmentos de la población, vocación que les permite enfocar también a la población rural como un segmento interesante. Esto es claramente el caso en las entidades financieras especializadas consideradas en el presente trabajo (La Caja Los Andes, la Financiera Compartamos y la Financiera Calpiá), cuyo grupo meta principal son los micro y pequeños empresarios urbanos y rurales, en el Banco del Pichincha, que busca consolidar su liderazgo como banco minorista en el Ecuador, en la Financiera TRISAN, que surgió como institución financiera a partir de las operaciones de venta de agroquímicos a crédito a pequeños y medianos productores agropecuarios y en la Cooperativa San José de Punata, cuyos socios / propietarios provienen del ámbito rural.

Para estas entidades, el establecimiento de una oferta rural significa tanto una forma para lograr un mayor crecimiento como para diversificar sus fuentes de ingreso y sus riesgos. Las estrategias para la ampliación de sus servicios, empero, difieren significativamente. Según sus antecedentes y capacidad institucional, cada institución define su estrategia de expansión geográfica, de incursión en nuevos segmentos y de diversificación de productos financieros. En términos generales se puede afirmar, que independientemente de su origen y vocación, estas entidades financieras se encuentran hoy día en un proceso de diversificación de sus actividades, que las empuja cada vez más hacia el establecimiento de una oferta amplia de servicios. En lo siguiente se presentan, resumidamente, los principales elementos de las estrategias seguidas por los diferentes tipos de entidades.

En la descripción del Banco del Pichincha se presentó la estrategia de crecimiento de una entidad bancaria que parte de una infraestructura bancaria consolidada. Como fue expuesto, esta entidad ha basado su decisión de ampliar su red de agencias en la existencia de operaciones de cash management para sus clientes corporativos rurales (grandes empresas agropecuarias y agroindustrias). A partir de la existencia de dichas agencias, este banco ha ido diversificando su oferta de productos a la vez que ha ampliando el segmento de clientes que atiende con créditos a los pequeños productores agropecuarios.

Hoy día brinda servicios de crédito a más de 17,000 de estos clientes con montos promedio de US\$ 1,400. La cartera agropecuaria total del Banco del Pichincha a los diferentes segmentos agropecuarios representa con ello poco menos del 9% de su volumen total de préstamos. La incorporación de los pequeños prestatarios rurales ha sido posible a partir de una aproximación paulatina a los segmentos de menores ingresos. El éxito de este esquema de aproximación se refleja, entre otros, en el bajo nivel de morosidad de la cartera con los pequeños productores, que a finales del año 2001 era claramente inferior que aquel de la cartera de los prestatarios de mayor volumen. La estrategia seguida inició con actividades, cuya prestación no implica cargar con mayores costos de transacción ni riesgos en las áreas rurales, antes de iniciar en forma cauta el otorgamiento de créditos.

---

<sup>23</sup> Programas tales como los “micro globales” que implementa el BID y que buscan fomentar el otorgamiento de financiamientos a la microempresa vía intermediarios formales.

A diferencia del Banco del Pichincha, las entidades especializadas en microfinanzas han seguido una trayectoria diferente. Creadas en su mayoría para atender a los segmentos de la microempresa urbana de sus respectivos países, algunas de estas entidades han transitado del segmento de la microempresa urbana hacia la microempresa rural no agropecuaria y, en algunos pocos casos, a atender a los productores agropecuarios en pequeño. Con respecto a los productos, estas instituciones, que surgieron como entidades colocadoras de créditos, han ampliado su oferta hacia la captación de recursos del público, así como al manejo de transferencias y de servicios. Si bien, este tipo de instituciones han logrado crecer fuertemente, su dimensión sigue siendo reducida<sup>24</sup>, al igual que su presencia en la colocación de crédito agropecuario.

Siguiendo la tendencia generalizada, las entidades de microfinanzas evolucionan igualmente hacia entidades de servicios múltiples. Aprovechando la acelerada reducción de los costos de los equipos de informática y comunicaciones, hoy día son capaces de ofrecer servicios que anteriormente estaban reservados solamente a entidades de mayor dimensión. No obstante lo anterior, su reducida dimensión limita su capacidad para ofrecer una mayor diversidad de productos financieros, toda vez que algunos de ellos requieren, por su complejidad y costo de establecimiento, de un volumen considerable de negocios, para lograr ser sostenibles.

En el caso de las cooperativas, la evolución no es tan clara. Dependiendo del grado de su madurez, algunas de ellas han expandido sus actividades hacia el otorgamiento de créditos agropecuarios. Las cooperativas podrían jugar un importante rol en la prestación de servicios de crédito a las empresas agropecuarias de menor dimensión, dada su clara orientación a los grupos mayoritarios de la población. Su expansión empero es frenada por deficiencias en el diseño corporativo de algunas de ellas<sup>25</sup>, por su reducido tamaño, así como por las dificultades que enfrentan para acceder a recursos externos.

No obstante lo anterior, las entidades especializadas en microfinanzas y las cooperativas son aquellas que presenten en América Latina el mayor potencial de crecimiento para la atención de las zonas rurales, toda vez que este tipo de instituciones ya cuenta con una trayectoria en la atención de los segmentos de menores ingresos. Conforme sus mercados tradicionales se vayan viendo saturados, estas instituciones se verán crecientemente obligadas a ampliar sus servicios a nuevas zonas, siendo el mercado rural uno de los mercados con mayor potencial de expansión, independientemente de los retos que implica. Aunque los bancos privados cuentan con una mayor capacidad institucional y con ello con una ventaja comparativa para ampliar competir por la atención de las zonas rurales, no es de esperar una incursión masiva en esta actividad toda vez que este segmento les es, todavía, más ajeno que a las entidades de microfinanzas y a las cooperativas.

El proceso de expansión de las entidades citadas hacia el otorgamiento de créditos al sector agropecuario y a los prestatarios rurales de menor dimensión es un proceso relativamente lento que no puede ser acelerado. Las instituciones que incursionan en el área rural tienen que adecuar para ello por lo general sus tecnologías de crédito, sus sistemas informáticos y su estructura organizativa con el fin de poder responder adecuadamente a los retos que presenta el mercado rural a la vez que van estableciendo y cimentando sus vínculos con diferentes actores rurales. Estos procesos requieren de un tiempo para madurar, mismo que es crucial para su buen desarrollo.

En todo caso, cabe apuntar que las entidades que han tenido éxito en el ámbito rural no son, en su mayoría entidades concentradas solamente en el ámbito rural, sino más bien entidades diversificadas, en las que la cartera rural es significativa. La necesidad de diversificar las carteras de crédito ha llevado a que aun

---

<sup>24</sup>El volumen total de activos de la mayor parte de estas entidades se ubica entre 5 y 50 millones de US\$.

<sup>25</sup> Los socios de estas entidades son, en su mayoría también clientes de las mismas. Esta identidad de roles genera conflictos de interés que se manifiestan en la política de negocio de estas entidades.

aquellas entidades que surgieron con una clara vocación rural, como por ejemplo la Financiera Compartamos y la Financiera TRISAN incursionen crecientemente en la prestación de servicios en áreas urbanas. Esta diversificación es un elemento central para su consolidación.

### *La gestión de las actividades financieras rurales*

El reto central para la gestión de los servicios financieros en el área rural es lograr, en un ambiente de mayor complejidad, la cobertura de costos y una razonable utilidad. Este reto puede ser dividido en tres aspectos: la gestión de los costos de administración, la gestión de los costos de riesgo en créditos y la gestión de los ingresos. En lo siguiente se detallarán brevemente los aspectos centrales de la gestión de las entidades encuestadas.

- ***Los costos de administración***

Según se pudo constatar a lo largo del trabajo realizado para la elaboración del presente documento, el nivel de costos de administración de las sucursales rurales depende, fundamentalmente, de tres factores: del volumen total de servicios colocados, de las características del entorno y de la capacidad de gestión del personal de la sucursal. El volumen de servicios colocado en una zona dada guarda, a su vez una estrecha relación con las características de una zona rural. En zonas con una escasa población de bajos ingresos puede no ser posible generar el volumen de operaciones requeridos para el mantenimiento de una sucursal.

Dentro de las otras características de una zona, la densidad de la población resulta de crucial importancia para el nivel de costos de administración que se tienen que afrontar al establecer un esquema de crédito. La comparación de los costos de las sucursales de la Financiera Calpiá con aquellos de la Caja Los Andes arroja un nivel de costo sensiblemente más alto para esta última, debido a que opera en zonas de menor densidad de población que aquellas que son atendidas por la Financiera Calpiá.

Los elementos que inciden mayormente en este tipo de costo son, destacadamente, las erogaciones por transporte, así como en tendencia, gastos de personal mayores que en las zonas urbanas como resultado de transacciones más pequeñas. Como elementos centrales para reducir el alto nivel de los costos de administración, las instituciones han utilizado diversos mecanismos, que van desde el establecimiento de alianzas con empresas rurales, hasta el uso de agencias móviles y de agencias temporales, que abren sus oficinas tan sólo en las épocas pico de colocación y recuperación.

Los costos de administración de las carteras rurales son sumamente sensibles a la calidad de la organización y gestión de las labores. Este factor llega a ser tan importante, que puede superar en importancia, claramente, los efectos de un entorno que presenta mayores dificultades. Algunas agencias rurales de la Financiera Calpiá han logrado, gracias a una buena gestión, niveles de costos de administración inferiores a aquellos de las sucursales sin carteras agropecuarias.

Las entidades evaluadas en el presente documento buscan aprovechar para la expansión de su oferta de créditos en el área rural las infraestructuras existentes y co-financiar los costos fijos que generan dichas estructuras con los ingresos generados por otras actividades (créditos a la microempresa no agropecuaria, manejo de pagos a empresas, transferencias u otros). Esta estrategia reduce sensiblemente los costos indirectos, toda vez que éstos se diluyen, en tendencia, entre los mayores volúmenes de negocio.

- *Gestión de costos de riesgo*

Las entidades entrevistadas en el marco del presente trabajo muestran, cada una individualmente, que los costos de riesgo del crédito rural son manejables. Esto lo corroboran sus datos de morosidad mayor, que a 30 día a diciembre del año 2001 se ubicaba entre el 1.1% y el 9.3%.

El nivel de los costos de riesgo responde, al igual que aquel de los costos de administración, en gran medida a la capacidad de gestión del personal de cada sucursal. Aunque se puede apreciar en tendencia un mayor costo de riesgo en las carteras rurales que en las urbanas, los resultados de las entidades detalladas en el presente documento confirman que las carteras rurales no tienen que representar, por el simple hecho de ser rurales, un mayor costo de riesgo para las entidades financieras.

Los principales instrumentos empleados por las entidades en la gestión de los riesgos son la concentración, inicial, en segmentos claramente definidos, con el fin de lograr establecer una sólida capacidad institucional para el análisis y procesamiento de las solicitudes, así como para el diseño de los planes de pago y la recuperación de los créditos. El diseño y experimentación con estos elementos, comúnmente englobados bajo el término “tecnologías de crédito” conlleva, invariablemente, un periodo de maduración de varios (3 a 4) años por institución. Este periodo puede ser reducido, aprovechando aprendizajes de otras entidades mediante pasantías o el uso de asistencia técnica especializada a un máximo de 1 a 2 años. De ser realizado con asistencia técnica, el proceso de diseño e implantación de productos de crédito rural requiere, según diversas experiencias empero, de un apoyo relativamente intensivo en cada institución, si se quiere tener éxito.

Las tecnologías de crédito tienen que ser complementadas, a su vez, con un profundo conocimiento de los clientes, las zonas y la mejor forma de atenderlos, conocimiento que puede ser apropiado directamente por la entidad tan sólo en forma limitada. La vinculación de las entidades financieras con otros agentes económicos en el área rural incide, de la misma manera que reduce los costos de administración, en una reducción de los costos de riesgo.

En cuanto a las garantías, las entidades emplean una amplia gama de colaterales, que van, desde el uso exclusivo de garantías personales o solidarias en los créditos de menor cuantía hasta garantías hipotecarias en los créditos de mayor volumen, pasando por el uso de prendas sobre bienes muebles. Con ello logran solucionar, en algunos casos, los problemas que se presentan para el uso de las garantías reales en el área rural.

Aparte de realizar un cuidadoso diseño de sus tecnologías de crédito, algunos oferentes de crédito establecen voluntariamente provisiones genéricas para las carteras rurales incobrables. Si bien este tipo de provisiones encarece la concesión de créditos rurales, cumple una importante función de reserva para manejar riesgos inesperados, facilitando de esta manera la incursión de las instituciones en la atención a los segmentos rurales.

El reto de gestionar exitosamente los riesgos rurales es un elemento que incentiva la innovación en los intermediarios financieros al requerir de planes de pago específicos, tecnologías de análisis, referenciación y seguimiento en un entorno complejo.

- *Políticas de tasas de interés*

La mayoría de las instituciones encuestadas no diferencian en sus tasas de interés entre créditos a clientes urbanos o rurales. Las tasas de interés son fijadas por las entidades orientándose por las tasas que rigen en los mercados. Excepciones a lo anterior son las tarifas fijadas por algunas entidades para segmentos y

zonas menos atendidas, donde dichas tasas pueden diferir en gran medida de las tarifas cobradas por los oferentes formales.

En algunos países se han observado casos extremos, donde entidades crediticias, por lo general ONGs, cargan por sus servicios crediticios a los productores agropecuarios tasas que son significativamente menores que aquellas que cargan a las microempresas urbanas por créditos de similar dimensión. Esta política, proveniente de la idea, que la agricultura no puede cubrir tasas reales que se discutió arriba, genera distorsiones tanto en los mercados como al interior de las instituciones, que se ven obligadas a trasladar recursos de sus ingresos urbanos a sus clientes rurales. Su sustento económico es la existencia de recursos blandos, puestos a disposición de las entidades normalmente por organismos internacionales. El impacto de estos recursos sobre la sostenibilidad de la oferta rural es cuestionable. Por un lado reducen el tamaño del mercado para los oferentes que buscan cubrir sus costos de operación en forma sostenible, a la vez que se puede esperar su erosión en el tiempo como resultado de los procesos inflacionarios.

En resumen se puede concluir que si bien los costos de administración y riesgos que generan las carteras rurales son mayores que las urbanas, la mayoría de los oferentes no ha diferenciado el precio de sus productos de crédito al área rural. La rentabilidad resultante es por tanto menor que la de las carteras urbanas, generando un menor retorno de las inversiones en carteras rurales y haciendo necesario en algunos casos el uso de subsidios cruzados como mecanismo para establecer o mantener su oferta. El crédito rural bien gestionado brinda aun en estas circunstancias un margen de contribución positivo, aunque ligeramente menor, que el crédito urbano, contribuyendo de esta manera a la consolidación de las entidades que lo ofrecen.

### **Elementos del entorno**

Como ya se mencionara, el tamaño de la demanda rural de una zona, conjuntamente con la densidad de la población, la calidad de la infraestructura vial y de comunicaciones tienen una enorme influencia sobre la viabilidad de la oferta de crédito rural. La calidad de la infraestructura vial tiene en especial una importancia sobresaliente, al incidir tanto en el nivel de la actividad económica de una zona, como en los costos de transacción tanto de los clientes como de los oferentes de servicios financieros.

Evoluciones negativas de los mercados de los productos agropecuarios así como de los de bienes y servicios rurales han afectado directamente la capacidad de la población para hacer uso de los servicios financieros y la sostenibilidad de los mismos. Este tipo de evoluciones se han dado en los años recientes tanto por cambios en las regulaciones comerciales (desregulación de la importación de productos protegidos), como por fluctuaciones poco predecibles en los precios internacionales de los productos agropecuarios (como por ejemplo en el caso del café, en el que el crecimiento inesperadamente rápido de la producción de Vietnam llevó al desplome de su precio). Su existencia corrobora que el financiamiento al sector rural conlleva riesgos y se traduce para las entidades en una tarea de seguimiento y gestión permanente, que fortalece las tendencias de diversificación de riesgos.

En el nivel de las regulaciones bancarias no se perciben limitaciones insalvables para la prestación de servicios financieros rurales en la mayoría de los países de América Latina. Donde se presentan, empero, estas normas pueden reducir significativamente el tamaño de la demanda y con ello su atractividad. Las principales limitaciones normativas detectadas conciernen tres grandes ámbitos: las normas de documentación de los créditos, las normas para la calificación de las carteras y su provisionamiento, las normas para la operación de sucursales así como las normas concernientes al capital mínimo de las instituciones financieras formales.

Las normas de documentación de los créditos han llevado a la exclusión de amplios grupos de clientes que no logran cumplir con dichos ordenamientos. Esto fue demostrado claramente en el reciente proceso de transformación de varias ONGs en entidades formales en Bolivia, cuando estas entidades se vieron obligadas a dejar de atender a miles de clientes que no contaban con carnés de identidad, que es un requisito mínimo para el acceso al crédito. Dado que existe en general un desfase en el nivel de formalización del ámbito rural con respecto al urbano, este tipo de requisitos, en si necesarios, conllevan a una mayor exclusión de los segmentos rurales del uso de servicios financieros.

Las normas de calificación de cartera pueden a su vez limitar el acceso de clientes rurales si llegan a exigir la constitución de provisiones mayores y con ello un mayor costo para créditos rurales que no cumplen con criterios tales como tener balances auditados por empresas reconocidas o por mostrar planes de pago irregulares. Si bien se han logrado avances en estas áreas, existen elementos de control introducidos a raíz de las recientes crisis financieras que restringen el acceso especialmente de potenciales clientes rurales.

Algunos países mantienen en la actualidad todavía normas estrictas en lo que respecta la apertura y operación de sucursales que reducen la capacidad de las entidades para operar en las áreas rurales. Requerimientos tales como la elaboración de estudios de mercado, la aprobación de la apertura de una agencia por la autoridad de control y las características mínimas exigidas para la operación de una sucursal incrementan el costo de su constitución. Las normas para la operación de las sucursales tales como horarios mínimos a su vez impiden el establecimiento de puntos temporales de atención en épocas pico.

Como se detalló más arriba, la legislación y práctica prevaleciente en América Latina para la constitución y ejecución de garantías significa una limitación de importancia para la expansión de los servicios de crédito en el área rural. Mientras que algunas legislaciones de reforma agraria impiden el uso de la tierra como colateral, el potencial uso de la tierra privada se encuentra igualmente restringido por los largos y costosos procesos para la constitución y realización de las garantías.

La existencia y seguimiento de leyes de usura se ha constituido en algunos países en una limitación importante para la concesión de créditos. Estas leyes limitan la oferta a las empresas rurales y a los agricultores en pequeño, cuya atención conlleva una mayor gasto financiero, de administración y de riesgo que el definido como máximo en la norma. En aquellos países, en los que el límite de usura es ajustado periódicamente, estas normas se constituyen en un elemento de incertidumbre, toda vez que su evolución no es predecible.

La práctica de condonaciones masivas justificadas en evoluciones negativas del entorno rural limita a su vez fuertemente la ampliación de la oferta de crédito rural en varios países. Aun en casos de desastres, las condonaciones masivas son cuestionables, ya que no reflejan la diversidad de situaciones, generando en consecuencia un entorno muy complejo al sentar precedentes de que los créditos no tienen que ser pagados y al fortalecen movimientos de deudores que se niegan a pagar, haciendo del crédito un tema político.

Si bien los oferentes públicos pueden afectar la prestación de servicios privados, especialmente si ofrecen sus servicios en condiciones de subsidio, se ha podido constatar que su operación no constituye, hoy día, una limitación de mayor importancia para las ofertas privadas de crédito rural. La ineficiencia de la oferta pública en términos de agilidad y de costo de transacción para los clientes reduce o elimina la ventaja comparativa que podría significar la menor tasa, tal y como demuestra el desarrollo de la oferta de la Financiera Calpiá en El Salvador. Visto desde otra perspectiva se puede afirmar que la ineficiencia de

algunas de estas instituciones es tan arraigada, que su operación tiene que ser suspendida toda vez que significa una carga fiscal que no genera mayor beneficio.

## **V. ELEMENTOS DE UNA ESTRATEGIA PARA INCENTIVAR LA OFERTA DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL ÁREA RURAL**

¿Que significa incentivar y fortalecer la oferta de servicios financieros privados en el área rural? Claramente lograr la presencia de un mayor número de oferentes, sean existentes o nuevos con una oferta amplia de servicios que compite por atender a los clientes. En el caso de los mercados rurales de servicios financieros en América Latina, la tarea se puede reformular en el sentido que se tiene que lograr atraerla atención de los inversionistas en una actividad, que tradicionalmente ha sido considerada de baja rentabilidad y cuyo desarrollo no se antoja fácil si se considera lo expuesto en el capítulo anterior.

Tomando como base lo arriba expuesto, a continuación se presenta un bosquejo de las acciones necesarias para incentivar la oferta privada de servicios financieros en el área rural de América Latina mediante acciones tendientes a fortalecer la demanda y a mejorar las condiciones para el crecimiento de la oferta.

### **Elementos para un diagnóstico de los servicios financieros en el área rural**

Dada la diversidad de condiciones que caracteriza y diferencia a los países de América Latina y el Caribe, no se puede presentar una estrategia única de acción para todo el continente. Evidentemente, la elaboración de la estrategia para la profundización de la oferta de servicios financieros en un país o zona determinada tiene que partir de un diagnóstico de la demanda, de la oferta existente y de las condiciones, en las que se desenvuelve dicha oferta.

Por el lado de la demanda se tienen que conocer sus características centrales, el número total de familias que habitan en el área de estudio, sus principales fuentes de ingreso y evolución así como el nivel de atención que goza esta población con diferentes servicios financieros con el fin de lograr una aproximación a los servicios que tienen que ser fortalecidos. Inciden en estos análisis aspectos tales como la densidad de la población y la calidad de la infraestructura.

El diagnóstico de la oferta debe a su vez brindar información sobre la cantidad y tipo de oferentes existentes. El cuidadoso análisis de la visión estratégica, desarrollo, dimensión y solidez de cada oferente o grupo de oferentes permite a su vez establecer si existe una nivel adecuado de competencia y si los oferentes cuentan con el tamaño mínimo de operaciones requerido para lograr economías de escala.

De no existir un número suficiente de oferentes viables con ofertas en expansión, se tiene que analizar la causa que impiden el crecimiento de la oferta, algunas de las cuales han sido mencionadas en el presente documento. Las respuestas a preguntas tales como ¿Porqué no se desarrollan entidades con potencial en el área rural? ¿Existen suficientes entidades privadas con vocación para atender la demanda rural? ¿Cuales son los impedimentos para la ampliación de la oferta de las entidades existentes? ¿Es la falta de conocimientos? ¿Es la existencia de una normativa inadecuada? ¿Faltan recursos para colocar? Y, en un sitio dado: ¿Es suficiente la demanda para establecer una sucursal? permiten delinear los problemas a atacar.

De no existir una cantidad suficiente de entidades con vocación hacia el mercado rural a su vez se tiene que analizar si el mercado existente no es demasiado pequeño y si las normas para la constitución de nuevas instituciones no son demasiado exigentes para entidades orientadas a atender a pequeños prestatarios.

El diagnóstico citado habrá de servir como base para el diseño de las políticas y medidas, debiéndose evaluar a su vez las ventajas comparativas de diferentes entidades públicas y privadas para llevarlas a cabo. Mientras que las medidas de fomento que conllevan la canalización de recursos o la realización de procesos pueden ser llevadas a cabo indistintamente por entidades públicas o privadas (siendo preferible su asignación a instituciones privadas), es facultad exclusiva del estado realizar las adecuaciones y reformas pertinentes a todo lo que se refiere a aspectos regulatorios y de legislación. Los organismos internacionales a su vez pueden jugar un importante rol, fortaleciendo, aun en ambientes políticos inestables, la generación de consensos amplios alrededor de políticas que fortalecen la oferta privada mediante el intercambio de experiencias entre los actores públicos y privados de diferentes países y el financiamiento de programas concretos destinados a incentivar la adopción de innovaciones.

En los siguientes capítulos se enumeran y analizan algunas políticas y acciones que, dependiendo del diagnóstico en una situación dada, pueden ser conducentes a fortalecer los mercados privados de servicios financieros rurales. Para ello se distinguen entre políticas y acciones destinadas a fortalecer la demanda y aquellas destinadas a mejorar las condiciones para el desarrollo de una oferta sostenible y competitiva.

### **Fortalecimiento de la demanda, fortalecimiento de la economía rural**

Como se anotó arriba, el sistema financiero rural puede aportar significativamente al desarrollo rural, siempre y cuando existan oportunidades de crecimiento en éste. Las políticas de fomento agropecuario, que abarcan desde la asistencia técnica y la capacitación de los productores agropecuarios hasta el establecimiento de normas para la comercialización de los productos y el fortalecimiento de los servicios especializados para la agricultura (destacadamente los servicios fitosanitarios y veterinarios) coadyuvan a la creación de oportunidades de inversión y crecimiento.

Una vez realizadas en la mayoría de los países las reformas a las regulaciones de los mercados agropecuarios, los mercados requieren más que nada de normas estables y confiables para su desarrollo. Por otro lado, es necesario que los gobiernos establezcan o consoliden las políticas de fomento a las actividades rurales, de tal manera que incentiven dichas actividades donde éstas cuenten con ventajas comparativas.

Un aspecto de singular importancia es el mejoramiento de las vías de comunicación. Este aspecto es crucial para el desarrollo de las actividades económicas en el área rural, incluyendo la prestación de servicios financieros: Mejores vías de acceso reducen los costos de transporte de los insumos que se utilizan en el sector agropecuario y en las otras actividades económicas, a la vez que permiten al productor rural retener una mayor participación del valor de su producción. Por otro lado, mejores vías de comunicación reducen los costos de transacción de la población rural para acceder a todo tipo de bienes y servicios, así como a fuentes alternas de ingreso. Para los oferentes de servicios financieros, tiene el efecto de reducir los costos relacionados con la prestación de sus servicios de crédito, mejorando con ello la potencial rentabilidad de esta actividad.

Cabe mencionar igualmente en este contexto la importancia de la infraestructura relacionada con la producción, transformación y comercialización de los productos agropecuarios. Las políticas destinadas a incentivar la construcción de obras de riego, agroindustrias y mercados, administrados de preferencia a su vez por empresas privadas, coadyuvan en conjunto con servicios de asistencia técnica, veterinarios y fitotécnicos significativamente a incrementar los ingresos rurales y con ello a mejorar la atractividad de estos mercados para las entidades financieras, que pueden participar a su vez en su financiamiento.

Un último e importante elemento de las políticas para fortalecer la demanda de servicios financieros rurales tiene que ver con la normativa referente a la tenencia de la tierra. Las normas y procesos de

registro existente tienen que ser revisadas con el fin de fortalecer la capacidad de los clientes para contratar financiamientos, mediante la modernización de las legislaciones de reforma agraria, la actualización de los títulos de propiedad y reformas a los procedimientos y costos para el registro de los títulos. Un mejor diseño y procedimientos más ágiles en estos aspectos redundan en una mayor capacidad de la población rural para contratar servicios al mejorar su potencial para ofrecer su principal activo, la tierra, como colateral.

### **Creación de mejores condiciones para oferta**

Las actividades financieras rurales forman parte integral de los sistemas financieros y su fomento no puede por tanto ser visto en forma aislada del sistema financiero en su conjunto. Toda política que favorezca la sólida profundización de la oferta de servicios financieros beneficiará invariablemente la expansión de los servicios financieros en el área rural, de la misma manera que las medidas que afectan al sistema financiero afectarán la provisión de los servicios financieros en las áreas rurales.

Como se destacó en su momento es de suma importancia contar con un marco normativo adecuado y estable que tome en consideración las características específicas de la población rural con respecto a su nivel de formalidad y capacidad para cumplir con requisitos. Las normas para la calificación de carteras y para su provisión tiene que considerar estas características, evitando, en lo posible, dictar a las entidades financieras la forma en que deben controlar los riesgos y poniendo en contraste énfasis en el tipo de riesgos que tienen que ser evaluados y gestionados.

En años recientes, se ha ido incrementando la tendencia de asignar a las entidades financieras funciones para implementar legislaciones tributarias, ambientales, de registro civil o relacionadas con la lucha antinarcóticos, prohibiendo el acceso de personas o empresas que no cumplen con ciertos requisitos de dichas legislaciones a servicios financieros, destacadamente al crédito. Sin menoscabar el justificado interés público en formalizar todo tipo de registros y documentos, así como en mejorar el control sobre el medio ambiente, es importante destacar en este contexto que las entidades financieras no pueden cumplir, mas que en forma limitada, un rol en la implantación de este tipo de políticas. La restricción del acceso de amplios segmentos de la población a estos servicios no conlleva necesariamente a la consecución de los objetivos de dichas leyes, pero si reduce el acceso a servicios que pueden jugar un rol para mejorar las condiciones económicas de la población. Si bien las entidades financieras pueden aportar a lograr los objetivos públicos, la instrumentación de este tipo de restricciones debe ser acompañada de acciones contundentes, ejecutadas por los organismos competentes, a fin de minimizar el impacto negativo que tienen sobre los sistemas financieros.

En lo que se refiere a los requisitos de capital para la operación de nuevas instituciones, muchos países han incrementado, como consecuencia de las crisis financieras, el volumen de capital mínimo a niveles tales que impiden el establecimiento de nuevos oferentes orientados a la atención de pequeños prestatarios. En países, donde no existe una oferta adecuada y suficiente de servicios a este tipo de clientes, es recomendable revisar dicha norma con el fin de generar el espacio necesario para la creación de nuevos intermediarios sin menoscabar, empero, los esfuerzos para lograr una mayor estabilidad de los sistemas financieros en su conjunto. El análisis detallado de los resultados de experiencias tales como las de Bolivia, Perú y México, por citar algunas, han de brindar los elementos necesarios para lograr esto mediante un cuidadoso diseño de las restricciones que tienen que asumir este tipo de entidades para crear un contrapeso a su menor volumen de patrimonio.

En algunos países es pertinente flexibilizar las normas para la apertura y operación de las agencias rurales (en especial en lo que respecta a frecuencia y horarios al público). En otros es necesario evaluar y

flexibilizar la frecuencia y plazo para la presentación de la información financiera de las agencias rurales al organismo de control, considerando la calidad de los sistemas de comunicación.

Mientras que arriba se mencionara la necesidad de mejorar la capacidad de la población rural para aportar sus terrenos como colateral, por el lado de la oferta es necesario mejorar, es decir abaratar y agilizar, los procesos para el establecimiento y la ejecución de hipotecas sobre terrenos. Todo tipo de medidas que sean tomadas en este sentido, así como medidas que estimulen a deudores y acreedores a lograr acuerdos exigibles de buena fe, coadyuvan a reducir los costos de transacción de las entidades financieras y con ello a incrementar la oferta de servicios financieros.

### **Apoyos directos a instituciones**

La falta de oferta de servicios financieros en el área rural refleja, aparte de los obstáculos arriba descritos, también la falta de conocimientos del mercado y de conceptos probados por parte de entidades con vocación para atender a estos mercados. En forma paralela a la remoción de los obstáculos arriba descritos, es por tanto necesario dar tiempo a las instituciones privadas para aprender y concentrar apoyos en fortalecer dichos procesos de aprendizaje. Siguiendo la línea de los programas más exitosos de fortalecimiento institucional, las instituciones necesitan, más que incentivos monetarios para incursionar en el área rural, de apoyos a sus procesos de aprendizaje (en tecnología de créditos, organización, incentivos, sistemas, etc.).

Dentro de los diferentes grupos de entidades financieras se debe fomentar en especial a aquellas entidades solventes que cuentan con una orientación al mercado rural, a instituciones diversificadas o en proceso de diversificación para las que esta actividad representa un mercado interesante. Dicha vocación se tiene que expresar, claramente en la existencia de inversiones en el sector o en la disposición para cargar con una parte significativa de los costos que conlleva la apertura de agencias rurales. Con el fin de garantizar su permanencia en el tiempo y capacidad de expansión, las entidades a apoyar deberán ser supervisados por la autoridad bancaria o encontrarse, en su defecto en proceso de ser reguladas. En todo caso, las entidades que acceden a estos apoyos deberían de concursar, en igualdad de condiciones por los recursos que se asignen presentando sus proyectos de expansión. La calificación de sus solicitudes debe ser en función de la calidad de dichos proyectos, así como de la solidez de las entidades que los presentan con el fin de evitar canalizar recursos escasos a instituciones con pocas perspectivas de sostenibilidad y crecimiento.

Las principales medidas para apoyar los procesos de aprendizaje consisten en la provisión de asistencia técnica y el financiamiento de intercambios que permiten a los ejecutivos y al personal operativo de una entidad dada conocer y aprender de experiencias exitosas y de los fracasos en el crédito rural. Dicha asistencia técnica puede ser brindada tanto en esquemas destinados a profundizar la oferta de entidades existentes (estrategia denominada “downscaling” y aplicada en el marco de los programas “micro globales”), así como el fortalecimiento de entidades pequeñas y en muchos casos no reguladas (estrategia denominada “upgrading”). En todo caso, los apoyos a brindar a las entidades tienen que ser diseñados de tal manera que acompañen a la entidad en cuestión en el proceso de ajustar sus normas, organización interna, sistemas y procedimientos a los requerimientos de las carteras rurales. Para ello se requieren de apoyos que pueden extenderse por lapsos de hasta 2 años o más, si se incluyen en ellos procesos tales como la creación de entidades nuevas o formalización de entidades existentes orientadas a los segmentos de menores ingresos.

En el caso de zonas que no cuentan con una demanda suficiente para generar un volumen de operaciones que cubra los costos mínimos de una sucursal es imaginable establecer subsidios para el arranque y hasta para la operación de sucursales privadas, mismos que deben ser licitados en forma similar a la descrita.

Dada la percepción de los mercados rurales como mercados pequeños y de alto riesgo, puede resultar pertinente incentivar la realización de diagnósticos y de estudios de mercado que permitan a los oferentes potenciales apreciar la dimensión de la demanda así como los resultados obtenidos por las entidades exitosas.

En algunos países, oferentes con vocación hacia el sector rural no incursionan en esta actividad por la falta de recursos financieros adecuados para ello. Esto es especialmente cierto en el caso de las entidades con una trayectoria menor, así como de entidades que quieren ampliar su oferta al financiamiento de inversiones de largo plazo. En este sentido puede ser necesario establecer fondos para el redescuento de carteras. Al igual que en el caso de la canalización de apoyos para el aprendizaje, es importante definir criterios contundentes para la selección de las instituciones que pueden acceder a este tipo de recursos, a la vez que se establecen condiciones financieras para los recursos de tal manera que no desincentiven la captación de recursos en los mercados locales.

### **Límites a la injerencia política**

Dada la importancia histórica de las injerencias estatales en la prestación de servicios financieros en el área rural, el presente texto cierra con recomendaciones al respecto de este sensible aspecto.

Desde la perspectiva de las entidades privadas, el estado debería definir el marco en el que se pueden desenvolver los servicios financieros privados, sin tomar empero definiciones sobre asuntos tales como las tasas y tarifas y las condiciones de los contratos financieros. De la misma manera, el estado o sus órganos de poder no deberían de interferir en la negociación que se tienen que dar entre privados para la reprogramación de deudas en caso de fenómenos adversos que afectan a grandes segmentos de deudores, más allá de apoyar y facilitar dichos procesos. Medidas tales como reprogramaciones forzosas de contratos vigentes sientan precedentes que erosionan uno de los aspectos esenciales de los contratos financieros y que es el establecimiento de obligaciones que se tienen que cumplir en el tiempo.

La oferta directa de servicios financieros por parte de entidades estatales a su vez tiene que ser analizada en este contexto cuidadosamente. En principio, no se puede negar, que los oferentes estatales pueden jugar un rol positivo en la profundización de los sistemas financieros. Entidades financieras públicas en muchos países desarrollados, destacadamente europeos, así como en algunos pocos países de Asia y América Latina demuestran que banca pública no tiene que ser necesariamente sinónimo de ineficiencia y exclusión de la oferta privada. Por otro lado existe, especialmente en América Latina, una gran cantidad de ejemplos de entidades financieras estatales que han generado grandes pérdidas a los erarios públicos.

Dadas las iniciativas recientes para el establecimiento de nuevos bancos públicos en aquellos países, en los que la oferta privada no ha alcanzado a todos los segmentos cabe preguntar por tanto: ¿Cuándo se justifica la operación de un banco público? y ¿Cuándo se justifica el establecimiento de una entidad pública nueva?

Evidentemente, las respuestas a estas preguntas no pueden sino ser encontradas más que para cada situación y contexto específico. Desde la perspectiva de la oferta privada se pueden aportar, empero algunos elementos de lo que sería deseable:

En primera instancia es deseable, que la banca pública no distorsione el mercado. La práctica de subsidiar las tasas de interés y, en especial de condonar, con relativa frecuencia las deudas de los deudores de la banca pública en América Latina significa una competencia desleal para cualquier oferente privado, que genera, adicionalmente, expectativas hacia los oferentes privados de operar de forma similar. En caso que el estado desease subsidiar alguna actividad financiera por motivos de un interés público

específico, sería deseable, en esta línea, que dichos subsidios fuesen accesibles para cualquier oferente por medio de mecanismos de licitación con criterios transparentes.

En segunda instancia sería deseable que la banca pública destinase sus esfuerzos en especial a brindar servicios a aquellos segmentos que no son atendidos por la oferta privada, incentivando, mediante un efecto demostrativo, la incursión de la oferta privada en la atención a los mismos. No es deseable, que la banca pública incurriera en la atención de segmentos por los que ya existe un cierto grado de competencia de los oferentes privados. Evidentemente, esta actividad sólo puede ser realizada por entidades financieras públicas que operan con un volumen de negocio y solidez suficiente que les permitan afrontar los mayores costos que implica incursionar en la “frontera financiera.”

Si se considera el nivel de desarrollo actual de la oferta privada de servicios financieros en América Latina, resulta difícil imaginar un país de la región, en el que se pudiese justificar el establecimiento de un banco público nuevo de “primer piso”. Desde la perspectiva de la prestación de servicios financieros en el área rural de América Latina, concretamente, cabe destacar que existe una amplia gama de oferentes privados, que se encuentran en proceso de consolidar y profundizar su oferta y que pueden ser incentivados, mediante las medidas descritas, a incrementar su oferta de servicios financieros hacia las zonas en cuestión.

## REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2001; Competitividad: El motor del crecimiento.
- Beneke de San Feliú, Margarita. FUSADES: Dinámica del ingreso de las familias rurales; Mimeo sin publicar, presentado en el “Segundo Seminario Nacional BASIS, Pobreza Rural, Vulnerabilidad, Crédito”, celebrado en San Salvador en Diciembre del año 2001.
- Buchenau, Juan. 1999. Mercados financieros rurales: características, utilidad y riesgos; publicado en: El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural, La Paz, Bolivia.
- FUSADES – The Ohio State University. 2002. “Características de los Clientes Rurales de la Financiera Calpiá.”
- González-Vega, Claudio. 1999. Servicios financieros rurales: Experiencias del pasado, enfoques del presente; publicado en: El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural, La Paz, Bolivia.
- Internationale Projekt Consult, IPC. 2001. Ecuador – Desarrollo del Sector Financiero en Areas Rurales, una Propuesta de Estrategia; Enero 2001.
- Navajas, Sergio. 1999. The process of adapting a lending technology: Financiera Calpiá in rural El Salvador, Rural Finance Program, Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics, The Ohio State University.
- Navajas, Sergio and Claudio González-Vega. 2000. Innovative Approaches to Rural Lending: Financiera Calpiá in El Salvador; Rural Finance Program, Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics, The Ohio State University, Junio 2000.
- Rodríguez-Meza, Jorge. Vulnerabilidad y acceso al crédito de los hogares rurales; Mimeo sin publicar, presentado en el “Segundo Seminario Nacional BASIS, Pobreza Rural, Vulnerabilidad, Crédito”, celebrado en San Salvador en Diciembre del año 2001.
- Wenner, Mark y Francisco J. Proenza. 2000. Rural Finance in Latin America and the Caribbean: Challenges and opportunities, IDB, March 2000.
- Wenner, Mark. 2000. Lessons learnt in Rural Finance at the Inter-American Development Bank, IDB, March 2000.

**Breve descripción de las entidades financieras que aportaron informaciones para la elaboración del presente documento**

<b>Entidad</b>	<b>Principales características (todos los datos al 31. 12 2001)</b>
Banco del Pichincha, Ecuador	Banco privado, volumen total de cartera US\$ 839 millones
Caja Los Andes, Bolivia	Entidad de microfinanzas regulada surgida de la transformación de la ONG Procrédito. Cartera total: US\$ 52 millones (14% rural). Cartera rural en riesgo por más de 30 días: 5.2%
Cooperativa San José de Punata, Bolivia	Sociedad cooperativa rural regulada. Cartera US\$ 2.7 millones entre 900 prestatarios; 46% de la cartera rural es agropecuaria. Cartera rural en riesgo por más de 30 días: 1.6%
Financiera Calpiá, El Salvador	Entidad de microfinanzas regulada surgida de la transformación de una unidad de crédito a microempresarios. Cartera Rural: 22% del total de US\$ 31 Millones. Cartera rural en riesgo por más de 30 días: 3.1%
Financiera Compartamos, México	Entidad de microfinanzas regulada surgida de la transformación de una ONG. Cartera total: US\$ 25.4 millones distribuidos entre 93,000 clientes, predominantemente microempresas rurales gestionadas por mujeres (96% rural). Cartera rural en riesgo por más de 30 días: 1.13%
Financiera Trisan, Costa Rica	Sociedad financiera privada perteneciente al grupo TRISAN. Volumen de cartera US\$ 2.7 millones distribuidos entre 1,300 créditos, (66% rural). Cartera rural en riesgo por más de 30 días: 9.3%.