# 8. Servicios financieros rurales

**OBJETIVO**

El objetivo de este capítulo es explorar las características específicas de los servicios financieros rurales, las cuales deben ser tomadas en cuenta al decidir las formas y los enfoques apropiados de la descentralización.

**ARGUMENTOS PRINCIPALES**

* El crédito es un bien privado. Sin embargo, el hecho de que conlleve intercambiar el acceso a recursos en el presente por la obligación de reintegrarlos en el futuro, lo hace diverso a otros servicios. Para los prestamistas esto genera problemas de verificación (*screening*), incentivos y cumplimiento.
* El suministro centralizado y dirigido del crédito estuvo basado en la concepción equivocada de que la necesidad prioritaria de los agricultores era financiar la producción agrícola y de que eran demasiado pobres para pagar tasas de interés de mercado.
* El nuevo paradigma aboga por el desarrollo de sistemas financieros rurales y la descentralización del crédito mediante diversos mecanismos institucionales y organizativos.
* En este enfoque, el gobierno central mantiene un importante papel de definición de la política, regulación y promoción.
* El objetivo de mayor alcance de la descentralización es la movilización del potencial de los mercados financieros rurales.

## 8.1 Características de los servicios financieros rurales

***Riesgos en la provisión del crédito***

Los servicios financieros rurales consisten en una variedad de actividades que incluyen no sólo préstamos agrícolas, sino también préstamos a las familias de los agricultores para financiar producciones no-agrícolas y consumo, préstamos a empresas rurales no agrícolas, depósitos de ahorros rurales y otros servicios financieros como los seguros. Este capítulo, sin embargo, se centra principalmente en el crédito agrícola.

En líneas generales, el suministro de crédito en forma de préstamos permite reducir o suavizar los desajustes normalmente existentes entre los flujos de los ingresos y los de los gastos. La provisión del crédito es un bien privado, ya que es excluible y competitivo. Sin embargo, es un servicio diferente a otros examinados en este Manual, ya que conlleva intercambiar el acceso presente a ciertos recursos con el compromiso de reintegrarlos en una fecha futura. En efecto, lo que se intercambia es un derecho de propiedad disponible inmediatamente por un derecho de propiedad de disponibilidad futura. Desde el punto de vista del prestamista, esto implica dos riesgos: que el prestatario **no pueda** reintegrar los fondos (el uso que ha hecho a los fondos es menos productivo que lo anticipado, quizás debido a condiciones climáticas desfavorables o a bajos precios de mercado[[56]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fn56)), o que **no desee** reintegrarlos (una conducta oportunista resultante de información asimétrica).

En conclusión, las actividades vinculadas a los préstamos involucran[[57]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fn57):

a. El intercambio de una disponibilidad actual por la disponibilidad en un período posterior.

b. La protección contra riesgos de incumplimiento.

c. La obtención de información sobre las características de los solicitantes de préstamos (el problema de la **verificación**).

d. Medidas para asegurar que los prestatarios lleven a cabo acciones que incrementen la probabilidad de que reintegren los fondos (el problema de los **incentivos**).

e. Acciones para aumentar la posibilidad del reintegro por parte de los prestatarios con capacidad para hacerlo (el problema del **cumplimiento**).

El riesgo de no reintegro de fondos hace que el sector privado, por lo general, no desee proporcionar créditos a menos que se le otorgue una garantía[[58]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fn58)o que el prestamista tenga vínculos especiales con el prestatario. Los elevados**costos de** **transacción**asociados a la información imperfecta (en la búsqueda, seguimiento y cumplimiento), así como el riesgo, aumentan los costos del crédito y disminuyen la demanda efectiva. Para muchos prestamistas, la dispersión de la población incrementa los costos de transacción en las zonas rurales en comparación con las urbanas. En principio, los gobiernos deberían ser prestamistas más dispuestos al crédito que el sector privado, ya que son menos adversos al riesgo y poseen más poder de coacción, y por lo tanto mayor capacidad para obtener el reintegro.

Sin embargo, por lo general, los gobiernos tienen desventajas frente al sector privado en términos de conocimiento local y de lealtad por parte de los prestatarios, lo que los hacen más expuestos al problema de la selección adversa[[59]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fn59) y a la menor disposición de los prestatarios a reintegrar los préstamos.

## 8.2 La demanda y la oferta de servicios financieros rurales

**8.2.1 La demanda efectiva de crédito rural**

Muchos de los problemas relativos a los servicios financieros rurales derivan de malentendidos acerca de las características de la demanda efectiva de estos servicios[[60]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fn60). Un primer error es creer que lo que más necesitan los agricultores y otros habitantes rurales es crédito para la producción agrícola. De hecho, la demanda efectiva de crédito, apoyada por el deseo y la capacidad de reintegrar el préstamo, puede derivar de la necesidad de compensar situaciones de desajuste entre los flujos de ingresos y de gastos. Los créditos para fines no agrícolas pueden ser tan importantes como los préstamos agrícolas. Así, para muchos habitantes rurales el principal motivo para solicitar crédito son sus necesidades de consumo, o sea, atender gastos en los meses previos al cobro de la cosecha, y no el de adquirir insumos para incrementar la productividad agrícola. Un segundo error es creer que la mayoría de los agricultores son pobres y no podrán pagar los créditos; es decir, que existe **necesidad** de crédito pero escasa demanda efectiva. Por el contrario, las evidencias muestran que, incluso las familias más pobres están dispuestas y tienen la capacidad de reintegrar los préstamos obtenidos para cubrir sus necesidades, si estos han sido adecuadamente verificados y monitoreados.

***El paradigma del crédito dirigido***

Estos supuestos equivocados determinaron las políticas de crédito agrícola durante las décadas de los 60 y 70, basadas en el paradigma que se resume en el Recuadro 8.1. Las implicaciones del paradigma han sido las siguientes:

* La función del gobierno central (por lo general del Ministerio de Agricultura o de instituciones financieras del gobierno que actuaban con autoridad delegada) era la de decidir:

- el destino que los agricultores debían dar al crédito;

- cuál debía ser el costo del crédito para los prestatarios agrícolas;

- quién debía beneficiarse de los préstamos;

- cuál debía ser el monto total del crédito agrícola.

* También era función del gobierno central la de proporcionar:

- mecanismos para la movilización del ahorro en las zonas rurales;

- préstamos subsidiados.

* No era prioridad del gobierno responder a la demanda de créditos de los agricultores para propósitos distintos a los de la producción agrícola.

**Recuadro 8.1 El paradigma de las políticas centralizadas de crédito agrícola**

|  |
| --- |
| · La agricultura es importante fuente de vida y motor principal de crecimiento económico en los países en vías de desarrollo; por lo tanto, el crecimiento de la producción agrícola es una prioridad pública.· Las innovaciones y el mayor uso de insumos son esenciales para aumentar la producción agrícola.· Los agricultores necesitan más recursos financieros para adoptar las innovaciones tecnológicas.· La mayoría de los agricultores son pobres, por lo que existe un déficit de recursos monetarios que bloquea la adopción de nuevas tecnologías. Se necesita el crédito para llenar este vacío.· La producción agrícola es una actividad riesgosa y las ganancias en el sector agrícola son menores que en otros sectores de la economía.· Las tasas de interés de mercado reflejan oportunidades en otros sectores: el costo del dinero es demasiado elevado como para que los agricultores soliciten préstamos con fines productivos.· El gobierno debe intervenir mediante préstamos subsidiados: sin fines de lucro, limitando los altos costos de transacción y distribuyendo el riesgo sobre base nacional.· Los subsidios son justificados si los préstamos apuntan a los objetivos prioritarios del gobierno· Consecuentemente, los préstamos agrícolas deben ser dirigidos hacia cultivos seleccionados y tecnologías de interés para el gobierno.· La capacidad para reintegrar los préstamos se puede observar a través de modelos de presupuestos de cultivos o de fincas.· A fin de proporcionar créditos subsidiados con propósitos específicos, se deben establecer instituciones financieras gubernamentales especializadas, financiadas con fondos públicos.· La especialización aconseja separar la función de captación de ahorros de la de provisión de préstamos.· Debido a que la mayoría de los prestatarios en las zonas rurales son agricultores (es decir, pobres), los créditos a bajo costo también responden a consideraciones de alivio de la pobreza.· Los créditos subvencionados también compensan a los agricultores por la elevada imposición al sector, a través por ejemplo del control de precios sobre los granos básicos, los impuestos a la exportación, las tasas de cambio sobrevaluadas, etc. |

**8.2.2 La oferta de servicios financieros rurales**

***Problemas específicos de la oferta financiera agrícola***

FAO/GTZ (1998b) examina una serie de factores particulares que pueden afectar la oferta de financiamiento agrícola. Estos factores incluyen:

* El alto costo de las transacciones financieras que atienden a familias agrícolas pequeñas y dispersas.
* El carácter estacional de la agricultura y la importancia de proveer en tiempo oportuno el financiamiento para la siembra, la aplicación de insumos, la cosecha y la subsiguiente comercialización; las heterogéneas necesidades de los agricultores (estacionales y de mediano/largo plazo), y la larga duración relativa de los préstamos agrícolas.
* La dependencia del manejo sostenible de recursos naturales y la baja tasa de ganancia de las inversiones agrícolas.
* Los riesgos productivos (climáticos y de otro origen), unidos a los del mercadeo agrícola, requieren técnicas apropiadas de administración del riesgo tanto para los productores como para los intermediarios financieros.
* La limitada disponibilidad de garantías convencionales por parte de las familias agrícolas subraya la necesidad de aumentar la seguridad de las garantías existentes o desarrollar adecuadas garantías alternativas.
* Las familias agrícolas enfrentan necesidades de emergencia y su capacidad para reintegrar préstamos depende considerablemente de las contingencias del consumo y la seguridad social.
* Las necesidades de capacitación adecuada, tanto del personal de las instituciones financieras como de los clientes rurales.

***El sector formal***

En la mayoría de los países desarrollados existen dos tipos de proveedores o intermediarios financieros[[61]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fn61). El sector **'formal'**, integrado por instituciones bancarias y no bancarias, proporciona servicios de intermediación entre los depositantes (o el gobierno) y los prestatarios; puesto que deben cumplir la legislación bancaria, están debidamente reguladas y supervisadas. Como ya se mencionó, en el pasado se cobraban normalmente tasas de interés relativamente bajas, por lo general subsidiadas por el gobierno. La Figura 8.1 muestra el flujo de fondos de un sistema estándar de crédito agrícola centralizado y dirigido. En muchos casos se otorgaba poca atención a la movilización de ahorros en zonas rurales pues los pequeños agricultores, al ser pobres, eran considerados poco propensos al ahorro.

***El sector informal***

El sector **'informal'** comprende por lo regular personas privadas -prestamistas profesionales, comerciantes, agentes bajo comisión, terratenientes, amigos y familiares- que prestan dinero fuera de su propia actividad y no son regulados o supervisados por las autoridades monetarias nacionales. Las mayores diferencias entre ambos sectores provienen de los mecanismos utilizados para tratar los problemas de verificación, incentivos y seguimiento: el sector informal se apoya mucho más que el informal en el conocimiento personal directo de los clientes.

[**Figura 8.1 El flujo de fondos en los sistemas de crédito agrícola centralizado y directo**](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s07.gif)

***Desplazamiento del sector informal***

Los mercados financieros informales siempre existieron en las zonas rurales, pero durante mucho tiempo fueron ignorados por las políticas gubernamentales. El paradigma del crédito agrario (Recuadro 8.1) excluye el papel de los mercados informales por dos razones. Primero, los operadores financieros informales no asumen la responsabilidad de promover la producción agrícola, como lo hace el gobierno. Segundo, ellos cobrarían tasas de interés exorbitantes que, supuestamente, los productores agrícolas no podrían pagar. En muchos países, y por más de treinta años, los gobiernos obstaculizaron el desarrollo espontáneo de los intermediarios financieros informales; para esto ocuparon, a través de operaciones subsidiadas, el espacio comercial que estos operadores podrían haber explotado y desarrollado. Esto ha sido definido como el **'efecto de desplazamiento'**(*crowding out*)del sector informal por parte de las políticas oficiales de crédito agrícola.

## 8.3 Modalidades adecuadas de descentralización

**8.3.1 Introducción**

Las consecuencias del enfoque centralizado y dirigido del crédito agrícola fueron catastróficas, con raras excepciones. Un buen número de bancos agrícolas fue eliminado durante la década del 80 y principios de los 90 en todo el mundo, al quedar claro que los gobiernos no podían:

* continuar subvencionando las bajas tasas de interés de los préstamos;
* aumentar la tasa de recuperación de los préstamos;
* compensar los altos costos operativos y gastos generales.

Más aún, los resultados en términos del impacto sobre la producción agrícola fueron modestos. Esta situación condujo a la elaboración de políticas alternativas basadas en un paradigma muy diferente. Los principios del liberalismo económico y de la descentralización inspiran la reforma del sector financiero rural. El recuadro 8.2 describe brevemente el nuevo paradigma.

**Recuadro 8.2 El paradigma de los servicios financieros rurales descentralizados**

|  |
| --- |
| · La demanda de crédito es una cosa, la demanda de tecnología agrícola es otra: en prestatarios individuales, ellas no necesariamente coinciden.· Los prestatarios están dispuestos a honrar los préstamos cuando los solicitan para sus necesidades reales.· Los bancos deben prestar a clientes merecedores de crédito, respondiendo a requerimientos y preferencias independientemente definidos por los clientes.· Sólo los funcionarios de préstamos que conocen bien a sus clientes pueden identificar eficazmente a los prestatarios merecedores de crédito.· Las tasas de interés de mercado racionan la demanda de crédito y proveen incentivos para depositar los ahorros.· La competencia entre proveedores de servicios financieros aumenta la eficiencia y disminuye el costo de los préstamos.· El acceso a servicios e instituciones financieras locales reduce los costos de transacción de los clientes y mejora los contactos entre prestamistas y clientes.· Los sistemas financieros sustentables se basan en la movilización del ahorro.· Las instituciones financieras que ofrecen servicios de ahorro local en condiciones competitivas y apropiadas tienen más posibilidades de movilizar depósitos suficientes como para respaldar una sólida política de préstamos.· Las instituciones financieras que prestan a clientes merecedores de crédito recuperan todos los préstamos otorgados y ganan intereses suficientes para cubrir sus costos, todo lo cual las hace sustentables.· Las instituciones sustentables crecen con el transcurso del tiempo.· Tarde o temprano, las instituciones no sustentables fracasan completamente.· Las perspectivas de rentabilidad, sostenibilidad y crecimiento incentivan a las empresas del sector privado y voluntario a proporcionar servicios financieros. |

Los objetivos principales de la descentralización de los servicios financieros rurales son:

* Establecer vínculos más estrechos entre los proveedores de los servicios y los beneficiarios.
* Responder a la demanda de una variedad de servicios financieros por parte de la población rural.
* Mejorar la transparencia y la responsabilidad de las instituciones financieras que trabajan con la población rural.
* Reducir los altos costos y riesgo de las transacciones financieras en zonas rurales.

***Reforma de instituciones gubernamentales***

Se pueden distinguir dos enfoques para la descentralización de los servicios financieros rurales. Uno incluye la reforma drástica o la reestructuración de las instituciones financieras gubernamentales que operan en zonas rurales, desplazando al poder fuera del centro y cambiando los sistemas de responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) por medio de una combinación de medidas de desconcentración y devolución.

***Diversificación de la propiedad***

El otro enfoque busca diversificar la propiedad de las instituciones financieras rurales. Este objetivo puede lograrse por tres vías:

* Cambiando la estructura del capital de los bancos públicos de desarrollo agrícola, vendiendo una parte mayoritaria al sector privado.
* Incentivando el desarrollo de bancos privados y eliminando subsidios y liquidando, reestructurando o reduciendo el alcance de las operaciones que realizan los bancos que permanecen en el sector público.
* Promoviendo y regulando la incorporación a la intermediación financiera de nuevos tipos de organizaciones de base.

Todas estas formas de diversificación de la propiedad pueden ser implementadas simultáneamente. Cuando en los mercados de capitales operan muchos proveedores, se crea una multiplicidad de canales de oferta de servicios y se distribuye el poder y la influencia derivados del control de los flujos financieros. De este modo, aumenta la competencia y se incorporan nuevas políticas, tecnologías y productos financieros.

Cada uno de estos enfoques será considerado en las secciones siguientes.

**8.3.2 El nuevo papel del gobierno central**

***Diferentes estrategias, diferentes actores***

En las zonas rurales, el punto de partida para poner en marcha las implicaciones políticas del nuevo paradigma es la separación neta entre las funciones de crédito agrícola y de extensión. Promover la adopción de nuevas tecnologías agrícolas es tarea de la extensión, no del crédito. Existen fuertes argumentos para que los gobiernos descentralicen sus servicios financieros rurales, permitan la participación de los sectores privados y sin fines de lucro y, cuando sea posible, reduzcan la presencia dominante de las instituciones públicas. Las instituciones financieras descentralizadas, privadas y voluntarias, están en mejores condiciones para responder a las preferencias de los clientes, identificar a prestatarios merecedores de crédito e introducir mecanismos eficaces para movilizar los ahorros. El nuevo papel del gobierno es, por lo tanto, apoyar el desarrollo institucional, más bien que promover el incremento de determinados productos por medio del crédito. Este nuevo papel involucra la creación de condiciones favorables, la aprobación de legislación apropiada, la regulación y, probablemente, el apoyo financiero y técnico para promover nuevas organizaciones.

***Legislación apropiada***

Además de las medidas señaladas anteriormente, relacionadas con la reforma de los bancos estatales y la diversificación de la propiedad, el apoyo al desarrollo institucional significa crear un ambiente propicio promulgando leyes apropiadas para:

* Proteger los ahorros privados.
* Asegurar la transparencia de las instituciones bancarias.
* Prevenir las prácticas ilícitas o imprudentes.
* Incentivar la introducción de nuevos productos financieros
* Proteger a los intermediarios financieros de interferencias indebidas a su autonomía para tomar decisiones y administrar sus negocios.

***Papel de regulación***

Las instituciones financieras deben operar dentro de un marco de regulaciones precisas, a fin de:

* Garantizar los ahorros de los depositantes.
* Asegurar la estabilidad del sistema financiero.
* Incentivar la competencia en los mercados financieros.

***Regulación de las instituciones formales***

Todas las instituciones financieras formales deben estar sujetas a estas normas. Los intermediarios formales están registrados, deben obtener una licencia y operar de acuerdo con los reglamentos emitidos por las autoridades monetarias nacionales. Sus actividades están sujetas a inspección por el Banco Central o por un Superintendente de bancos e instituciones financieras, y son sancionadas por el incumplimiento de las normas. La característica que diferencia a los mercados financieros formales de los informales concierne a la regulación y la supervisión de los intermediarios por una autoridad monetaria. Los intermediarios informales por lo general no están registrados, no requieren licencias y no están sujetos a las normas e inspecciones del Banco Central.

***Regulación de las IMF rurales***

A medida que aumenta la importancia de las instituciones de microfinanciamiento (IMF) rural en los mercados locales de capitales (ver Sección 8.3.4), sus funciones se hacen más diversificadas y no directamente relacionadas con la producción agrícola. Por lo tanto, el gobierno tiene que tratar con ellas en términos similares a los utilizados con las instituciones formales. Así, las autoridades monetarias asumen cada vez mas la supervisión de sus actividades, con el propósito de asegurar una buena administración de los fondos, reemplazando a los Ministerios de Agricultura cuyo interés primordial es la producción agrícola.

La promoción de las IMF rurales plantea preguntas tales como:

* ¿Qué normas deben gobernar las operaciones de financiamiento agrícola descentralizadas?
* ¿Qué forma, cuáles contenidos y qué grado de control deben aplicarse para asegurar que las normas sean respetadas?
* ¿Quién debe ejercer el control?

La regulación y la supervisión pueden causar más problemas que los que buscan superar. Por ejemplo, los reglamentos relativos al registro, obtención de licencias e inspección podrían crear oportunidades para interferencias y corrupción. Los supervisores, además de su trabajo de inspeccionar bancos, podrían no emplear el personal ni dedicar el tiempo necesario para inspeccionar adecuadamente al gran número de nuevas instituciones financieras agrícolas pequeñas. Las normas y los controles de las instituciones financieras por lo general:

* Conciernen a los aspectos técnicos de la política monetaria nacional.
* Están diseñadas para establecer la buena gobernabilidad de las instituciones.
* Promueven sanos y prudentes procedimientos bancarios, lo mismo que el respecto, por parte de los administradores, de las leyes y los reglamentos de las instituciones.

Dichas normas abordan los problemas comunes a las instituciones financieras y deben ser respetadas por todas. Sin embargo, los reglamentos más específicos difieren según la naturaleza de las instituciones reguladas. Los objetivos principales del control que ejercen las autoridades monetarias sobre los intermediarios financieros son:

* *Supervisar la oferta financiera nacional:*esto requiere la verificación continua de agregados financieros tales como el dinero en circulación y el volumen del crédito, y tomar medidas para influir en sus tendencias.
* *Proteger los intereses de los depositantes y la estabilidad del conjunto del sistema financiero nacional:* esto requiere asegurar que los administradores de las instituciones financieras actúen de acuerdo a la ley y a sanos procedimientos financieros.
* *Promover la eficiencia de los mercados financieros nacionales.*

En consecuencia, las normas y los controles sobre las instituciones financieras rurales**descentralizadas**deberían asegurar que:

* Los procedimientos de las organizaciones para tomar decisiones y rendir cuentas respeten la ley y sus estatutos/reglamentos internos; y que sus administradores los cumplan adecuadamente, por ejemplo, llevando registros bancarios precisos y en tiempo oportuno.
* Los procedimientos de contabilidad y de auditoria sean trasparentes, adecuados y aplicados en tiempo oportuno por los administradores, y que los accionistas tengan acceso a informes de auditoría independientes, tanto internos como externos.
* Las políticas, los procedimientos y la administración de préstamos y movilización de ahorros conduzcan a la sostenibilidad financiera y minimicen el riesgo de fraude y la falta de reintegro de los préstamos.

***Responsabilidad de la regulación***

La elaboración de dichas normas y los controles requeridos para su cumplimiento no es competencia de los Ministerios de Agricultura sino que cae en el dominio natural de las autoridades monetarias. Las normas deben ser establecidas centralmente, mientras que los controles pueden ser centralizados o delegados. Una opción es que las autoridades monetarias centrales asuman directamente la inspección de las IMF rurales, como lo hacen con los bancos y otros intermediarios financieros formales. Otra opción es delegar el control de las instituciones financieras descentralizadas al organismo central de las cooperativas o de las IMF. Este, a su vez, sería controlado directamente por las autoridades monetarias y responsable ante éstas de controlar a sus IMF miembros. Una oportunidad especial de delegación se presenta cuando las IMF son promovidas y apoyadas por un banco comercial o de desarrollo. Este último, bajo el control de las autoridades financieras nacionales, supervisará las operaciones de las IMF que pretende promover en función de sus propios intereses.

***Apoyo financiero***

Podrían necesitarse fondos públicos para estimular nuevas instituciones del tipo de los 'bancos cooperativos', creadas por el sector privado o por asociaciones sin fines de lucro. Estas subvenciones contribuirían principalmente al aumento del personal y las destrezas administrativas necesarias para fortalecer a las nuevas instituciones; se justificarían cuando el desarrollo institucional y la diversificación de los proveedores del servicio son bienes públicos que ayudan a enfrentar fallas de los mercados financieros. Las subvenciones no deben destinarse a llenar vacíos en los ingresos de operación o a interferir en las tasas de interés y el libre juego de las fuerzas de mercado. Pueden apoyar actividades tales como:

* Asistencia inicial a grupos que desean formar una asociación de ahorro y préstamos (v.g. gastos iniciales de grupos espontáneos, estudios de mercado, elaboración de los estatutos, procedimientos de inscripción, etc.).
* Experimentación/adopción y entrenamiento en nuevas tecnologías y productos financieros, así como adopción de mejores procedimientos bancarios por parte de los funcionarios de las nuevas instituciones.
* Asistencia inicial a la registración contable y la preparación de hojas de balance y estados de ingresos.
* Asistencia inicial gratuita para inspecciones de rutina y auditorias de las cuentas.

También podría justificarse otorgar préstamos (no donaciones) a las nuevas instituciones financieras rurales, en condiciones iguales o cercanas a las del mercado, con el propósito de que expandan sus operaciones más allá de los recursos obtenidos a través del depósito de los ahorros. Estos préstamos bancarios deben observar los procedimientos normales de evaluación de riesgos de la institución crediticia que los otorga.

Los gobiernos también pueden contribuir al diseño de enfoques innovadores de garantías para créditos bancarios (FAO 1998b). Sin embargo, los bancos deben asumir buena parte del riesgo, lo cual asegura la evaluación adecuada de sus clientes. La sostenibilidad requiere que las instituciones financieras respeten sólidos procedimientos financieros, independientemente de su tamaño y naturaleza. No deben pedir prestado fondos que no estén en condiciones de remunerar a las tasas de interés del mercado. El mercado determinará hasta que punto las IMF son clientes merecedoras de crédito por parte de los intermediarios financieros de mayor envergadura.

**8.3.3 Desconcentración y devolución**

La desconcentración significa transferir la responsabilidad de operar como centros de ganancias a las sucursales y agencias locales capaces de expandir sus operaciones sobre una base viable y sostenible. Se garantiza una autonomía total a los gerentes locales para decidir la mejor manera de lograr ese objetivo. Este enfoque ha sido probado exitosamente en Indonesia, donde un banco de desarrollo agrícola sin buenos resultados, el Banco Rakyat Indonesia (BRI), se transformó en un proveedor viable y dinámico de servicios financieros rurales (Recuadro 8.3). La reforma tuvo éxito debido al medio ambiente favorable existente en el país, en términos de estabilidad macroeconómica, infraestructura financiera diferenciada, desregulación prudente y liberación del mercado doméstico y del comercio exterior.

**Recuadro 8.3 Descentralización del Banco Rakyat Indonesia (BRI)**

|  |
| --- |
| El éxito del banco está basado en:* Apego estricto a los principios de viabilidad, auto confianza, sostenibilidad y expansión de las operaciones.
* Incentivos al personal y los clientes para recompensar la adhesión a esos principios.
* Transformación de 400 agencias locales en centros o fuentes de ganancias.
* Supervisión efectiva de los centros de ganancias.

Con posterioridad a la reforma, el BRI moviliza ahorros y presta los fondos recogidos en las zonas rurales. El gobierno ha dejado de contribuir a los recursos del Banco y de subvencionar el costo de las sucursales o unidades descentralizadas. Desde el punto de vista de la propiedad, el capital del banco aun es controlado totalmente por el gobierno central. Sin embargo, se ha llevado a cabo una significativa transferencia de poder, puesto que los gerentes locales responden a las indicaciones del mercado local y no a las directrices del gobierno central. No satisfacer a los clientes locales afectaría las ganancias, y esto tendría consecuencias negativas para la remuneración y la carrera laboral de los gerentes locales. Debido a la independencia para la toma de decisiones de los gerentes de sucursales y agencias locales, la reforma del BRI ha determinado una considerable devolución de responsabilidades y recursos. Esto involucra a nuevas tareas a todos los ámbitos, por lo que no constituye una simple desconcentración de funciones y oficinas. |

Fuente: Hans D. Seibel, University of Cologne, FAO TCI Workshop on Micro-Finance, 1998.

**8.3.4 Diversificación de la propiedad**

***Privatización de los bancos agrícolas***

Varios gobiernos neoliberales han intentado privatizar bancos agrícolas de propiedad del gobierno. Han surgido muchas dificultades debido a problemas para la estimación del capital y las escasas expectativas de ganancia en las operaciones futuras. Además del fraude directo, los bancos del gobierno enfrentan problemas financieros por dos razones principales:

* Excesivos costos de operación (v.g. demasiado personal, agencias no rentables, baja productividad laboral, políticas de personal equivocadas, márgenes inadecuados entre las tasas de interés activas y pasivas, etc.).
* Baja calidad de la cartera de clientes (es decir, una tasa elevada de incumplimiento de préstamos).

Los excesivos costos de operación pueden ser corregidos eventualmente por la nueva administración, si la legislación laboral no impone demasiada rigidez. Pero la baja calidad de la cartera de préstamos puede ser difícil de remediar en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, es poco probable que los gobiernos encuentren compradores, a menos que limpien las carteras de deudas morosas. En algunos casos, la carga de préstamos vencidos es mantenida por empresas gubernamentales en bancarrota. Sin embargo, recibir deudores morosos es una mala solución ya que no se establece un escenario alentador para efectuar nuevos préstamos. Transferir los activos vencidos a un organismo independiente responsable de tratar de cobrarlos es otra solución, que no asegura su recuperación por parte del prestamista original.

***Liberalización del mercado financiero formal***

La segunda opción involucra la liquidación de los bancos públicos no viables, junto a la autorización del capital extranjero y el estímulo a grupos privados locales para que formen empresas conjuntas con grupos bancarios extranjeros. Los inversionistas privados, en particular los extranjeros, tienden a ser cautelosos debido a experiencias pasadas de nacionalización e interferencia política en las políticas de empleo y de préstamos. En el corto plazo esta opción puede ser inviable ya que las empresas privadas por lo general invierten en la banca comercial en zonas urbanas, antes de expandirse hacia las rurales. No obstante, podría ser importante restablecer los préstamos rurales para las empresas comercializadoras de equipos, insumos y productos agrícolas. Es posible que una parte del financiamiento proporcionado a estas empresas sea transferida a los agricultores en forma de crédito de proveedores.

***Instituciones microfinancieras***

El objetivo de mayor alcance de la descentralización de los servicios financieros rurales es el de movilizar el potencial de los mercados financieros informales y racionalizar sus operaciones. Los operadores del mercado informal incluyen a todos aquellos intermediarios que no están sujetos a las regulaciones y a la supervisión de las autoridades financieras, tales como prestamistas, asociaciones de ahorro y crédito rotativo, grupos informales de ahorro, proveedores informales de depósitos de seguridad, y asociaciones de ahorro y préstamo en los pueblos.

Una tercera opción, entonces, es incentivar la expansión de las IMF como intermediarias financieras rurales en los sectores voluntario o mutualista. La característica común a las instituciones financieras mutuales o cooperativas es que son propiedad de sus miembros. Movilizan los ahorros de los miembros, los cuales designan y controlan directamente a las personas que supervisan el uso de los ahorros. El carácter cooperativo de estas instituciones aumenta las posibilidades de que los préstamos respondan a los requerimientos de los prestatarios. Además, los créditos se ofrecen a prestatarios bien conocidos por la institución, cuya credibilidad puede ser fácilmente evaluada por la mayoría de sus miembros. En este caso, las deudas no canceladas tienden a ser escasas, puesto que la presión social para reintegrarlas deriva de que se prestan los ahorros resultantes del arduo trabajo de los miembros. Salvaguardar el propio dinero es un incentivo mucho mas fuerte para el reintegro que el sentido de responsabilidad genérico o el interés en ser candidato idóneo para obtener un préstamo adicional. La presión social para reintegrar los préstamos en los esquemas clásicos de bancos de desarrollo agrícola, donde se prestaban fondos del gobierno o de donantes más bien que fondos propios de los miembros, en general no funcionó adecuadamente. La experiencia sugiere, sin embargo, que incluso cuando los fondos son propios los mecanismos de responsabilidad del grupo tienden a debilitarse cuando las instituciones financieras locales crecen demasiado o una amplia proporción de los recursos de préstamos proviene de fuentes externas.

***Papel de las ONGs***

Las ONGs han desempeñado un papel significativo en la promoción de los sistemas financieros rurales informales. Si bien continúan haciéndolo en muchos países en desarrollo, durante la década de los noventa los 'sistemas financieros descentralizados' han cobrado mayor importancia. La profesionalización y la presencia de nuevos actores han sido los factores determinantes. Algunas ONGs desempeñan un papel en la implementación de una deliberada política de descentralización de los servicios financieros rurales, en el marco de iniciativas más articuladas promovidas por bancos privados, grupos de interés local, gobiernos y donantes. Actualmente existe una amplia variedad de enfoques, políticas, objetivos y actores en el sector del micro-financiamiento agrícola. En líneas generales, cuatro tipos de actores promueven el desarrollo de las IMF rurales, además de ONGs que actúan por iniciativa propia:

* Bancos públicos de desarrollo agrícola.
* Organizaciones cooperativas especializadas en servicios financieros, de origen extranjero, contratadas por los donantes o por los gobiernos.
* Bancos comerciales privados.
* Programas especiales conjuntos de donantes y gobiernos.

La existencia de un sistema cooperativo bien desarrollado puede cambiar significativamente el flujo de los recursos financieros. La Figura 8.2 describe la transferencia de recursos y de poder en la toma de decisiones relativas a la intermediación financiera en el sector bancario cooperativo. Las diferencias de flujos entre la Figura 8.2 y la Figura 8.1 son evidentes.

[**Figure 8.2 El flujo de recursos en un sistema bancario cooperativo**](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s08.gif)

***La organización matriz***

La organización matriz de las IMF desempeña un papel muy importante. Por lo tanto, un componente importante de la descentralización de los mercados financieros rurales es la promoción de la creación de estas organizaciones.

La organización matriz contribuye a establecer una cultura uniforme entre las instituciones miembros, lo cual constituye un rasgo de cohesión social y factor de éxito. También suministran apoyo técnico valioso en servicios de contabilidad, auditoria y entrenamiento, y mantienen la liquidez central. Ayudan a obtener líneas de crédito de los bancos comerciales o de desarrollo, y administran la liquidez del sistema, transfiriendo fondos de los miembros con superávit de depósitos a otras IMF con gran demanda de créditos en efectivo. Otra función no desdeñable es que pueden unirse a otras organizaciones matrices para actuar frente a los gobiernos e influir en las políticas públicas. En el Recuadro 8.4 se examina el caso del **Banco Grameen de Bangladesh,**fundado específicamente por la iniciativa privada para financiar poblaciones rurales pobres.

**Recuadro 8.4 El Grameen Bank de Bangladesh**

|  |
| --- |
| El 92% del capital accionario del Grameen Bank pertenece a sus miembros y el resto al gobierno. La estructura de propiedad lo clasifica como una cooperativa bancaria, pero muchas otras características lo diferencian considerablemente de las asociaciones de ahorro y préstamo y de sus organizaciones matrices. El Grameen Bank emplea alrededor de 12.000 personas y opera a través de más de 1 000 sucursales a lo largo de todo el país.Fue creado en 1983 como proyecto piloto de la Universidad de Chittagong, con una pequeña contribución de un banco comercial local y la garantía personal de su fundador. A finales de 1995 sus miembros superaban los 2 millones, la mayoría mujeres rurales, y los préstamos alcanzaban a $EE.UU. 290 millones. Los ahorros de sus miembros equivalían a casi la mitad de los préstamos. Además de recoger depósitos y ofrecer préstamos, el Grameen Bank lleva a cabo muchas otras actividades no directamente relacionadas con la banca, como extensión agrícola, distribución de semillas, comercialización, y actividades educativas y sociales, especialmente en favor de sus socias. Los préstamos se otorgan a grupos de cinco personas, todas responsables del servicio de la deuda. La recuperación de los créditos alcanza al 98%. El Grameen Bank no impone condiciones respecto al uso de los préstamos, por lo que su distribución según el tipo de actividad financiada es un buen indicador de la estructura de la demanda por parte de las personas de bajos recursos (tres cuartos de ellas mujeres) en las zonas rurales. Algo más de la mitad de los préstamos atiende actividades de producción agrícola, reforestación, ganadería y pesca; el 20% se dirige al procesamiento agrícola, el 15% al pequeño comercio y alrededor del 8% a otros fines.La capacidad de préstamos del Grameen Bank ha recibido un apoyo considerable del Banco Central de Bangladesh, de financiadores externos, en particular del FIDA (préstamos a bajas tasas de interés) y de donantes bilaterales. Adicionalmente, los donantes han contribuido a los costos financieros y no financieros de las operaciones del Grameen, incluyendo una intensa promoción de los grupos de miembros, mediante reuniones semanales coordinadas por el personal del Banco. Se estima que el subsidio a estas actividades equivale aproximadamente a un tercio del volumen de los ahorros movilizados por el banco.La estructura y los procedimientos del Grameen Bank ofrecen un interesante ejemplo de descentralización. La organización está estructurada en seis niveles: sede central, zonas, áreas, ramas, centros y grupos. El 85% del personal está asignado a las ramas y centros; el 21% a las áreas y zonas, y menos del 3% a la sede. Los grupos son importantes en el proceso de toma de decisiones. Muchas decisiones administrativas tomadas en otros bancos en la sede principal han sido transferidas a las oficinas de zona. La sede se concentra en la elaboración de las políticas, la obtención de los recursos externos y los programas de entrenamiento. Las ramas deben producir ganancias. Cada rama supervisa entre 50 y 60 centros y cada centro está integrado por 6 a 8 grupos de 5 personas cada uno. Los gerentes de rama disponen de completa autonomía para la toma de decisiones relacionadas con asuntos operativos y poder especial para la autorización de los préstamos. Los procedimientos para la tramitación de los préstamos son totalmente transparentes: todos los miembros del grupo discuten las solicitudes en las reuniones semanales obligatorias y las decisiones son tomadas por consenso. |

Fuente: Las fuentes principales de información sobre el Grameen Bank son Yaron *et al*. (1997) y Khander *et al*. (1995).

## 8.4 Conclusiones

El paradigma del crédito agrícola ha evolucionado considerablemente, de una política que promovía el crédito agrícola centralizado y dirigido a otra que sostiene servicios financieros rurales descentralizados y el desarrollo de mercados y sistemas financieros rurales. El nuevo paradigma subraya la distinción entre la promoción de nuevas tecnologías agrícolas a través de la oferta de crédito y la demanda de préstamos que las familias rurales realizan en función de sus necesidades efectivas. El nuevo paradigma aboga por la descentralización del suministro del crédito, el estímulo a la competencia entre los proveedores de servicios de préstamos, a fin de bajar los costos y riesgos del préstamo, y el uso de las tasas de interés del mercado como mecanismo de asignación del crédito. Este paradigma también reconoce la importancia de movilizar los ahorros locales, ofreciendo tasas de interés competitivas, diversos sistemas de ahorro y procedimientos flexibles. En el nuevo paradigma el papel del gobierno consiste en apoyar el desarrollo institucional, en vez de alcanzar metas de producción agrícola mediante la participación directa en la intermediación financiera.

El apoyo al fortalecimiento institucional y a la descentralización involucra la reforma de los bancos públicos de desarrollo; la privatización de las instituciones que pueden alcanzar mejor desempeño en el sector privado o el cooperativo; el estímulo al crecimiento de los mercados financieros, y el desarrollo de servicios financieros rurales sostenibles. Sólo se justifican las subvenciones como medio para el fortalecimiento institucional y el incremento de la competencia. Existen dos enfoques para descentralizar los servicios financieros en las zonas rurales. Uno involucra la reforma o reestructuración drástica de los organismos financieros públicos que operan en zonas rurales. Otro consiste en diversificar la propiedad y la estructura de gobierno de las instituciones financieras, cambiando la propiedad del capital de los organismos públicos existentes y/o promoviendo el desarrollo de una multiplicidad de proveedores de servicios financieros pertenecientes a diferentes propietarios. Esto incluye incentivos a la expansión de las MFI en el sector cooperativo.

El objetivo de mayor alcance de la descentralización de los servicios financieros rurales es el de movilizar el potencial de los mercados informales de financiamiento agrícola y racionalizar sus operaciones. Esto puede conducir a un crecimiento acelerado de instituciones de micro financiamiento en zonas rurales, por lo que es importante establecer formas eficaces para regularlas. Si se emplean métodos apropriados[[62]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fn62), el proceso de descentralización puede producir beneficios considerables, incluyendo la creación de un sistema sostenible de servicios financieros rurales.

|  |
| --- |
| [[56]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fnB56) Cabe resaltar que el prestatario también enfrenta diversos riesgos en una transacción crediticia.[[57]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fnB57) Hoff y Stiglitz (1993).[[58]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fnB58) La garantía es un activo (o activos) ofrecido por el prestatario como seguridad de reembolso del préstamo, que será transferido al prestamista en caso de incumplimiento.[[59]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fnB59) La ‘selección adversa’ es un término utilizado inicialmente por las compañías de seguros para describir el siguiente fenómeno: a medida que aumenta la prima de una póliza existe la tendencia a que los clientes con mejores riesgos (es decir, con menores probabilidades de presentar reclamos) consideren que no vale la pena contratar la póliza. Esto deja a la compañía expuesta al efecto adverso de los peores riesgos, a mayor probabilidad de reclamos y a la posible necesidad de incrementar de nuevo el precio de la póliza.[[60]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fnB60) FAO/GTZ (1998a y 1998b) contienen informaciones extremadamente útiles sobre los cambios en las percepciones acerca de las características de la demanda de crédito rural y sobre la reorientación de las políticas determinada por dichos cambios.[[61]](http://www.fao.org/3/y2006s/y2006s0c.htm%22%20%5Cl%20%22fnB61) Hoff y Stiglitz (1993). |