

DEL CRÉDITO AGRÍCOLA A LAS FINANZAS RURALES: EN BÚSQUEDA DE UN NUEVO PARADIGMA

Robert Vogel³

Introducción

Hace 30 ó incluso 20 años, se hablaba de “Crédito Agrícola” y no de “Financiamiento Rural”. El mundo de las finanzas rurales ha recorrido un largo camino en estos años, no solo en lo que al nombre se refiere, sino en cuanto a su enfoque. La esperanza es que funcionarios de gobierno, agencias internacionales de desarrollo y los profesionales en finanzas rurales asimilen estos cambios de comprensión. Sin embargo, hay muchos incentivos políticos y burocráticos que pueden hacer que el antiguo modelo parezca altamente atractivo, incluso en la actualidad. Por ello se comienza con las lecciones clave de la evolución del crédito agrícola a las finanzas rurales, junto con lo que se aprendió de las microfinanzas.

Tres sucesos marcaron, hace 30 años, el paso del crédito agrícola a las finanzas rurales:

- 1973 “Spring Review”, del Crédito a los Pequeños Agricultores, de USAID;
- El libro de Ron McKinnon, “Money and Capital in Economic Development”, y
- El libro de Ed Shaw, “Financial Deepening in Economic Development”.

La Revisión de Primavera claramente mostró que las fallas generalizadas de los proyectos de crédito agrícola no se debieron a una mala ejecución sino, más bien, al concepto equivocado de que el crédito subsidiado y dirigido podía fomentar la producción agrícola e incrementar el bienestar de los pequeños productores. McKinnon y Shaw dieron mayor importancia teórica a las finanzas al mostrar el rol esencial de éstas en la asignación de recursos, mientras que el enfoque anterior se había centrado casi exclusivamente en la relación del dinero con la inflación.

Los documentos citados en este análisis, en su mayoría, presentan a profesionales productos y servicios financieros rurales innovadores. Esto es crucial para difundir información sobre las mejores prácticas de finanzas rurales en otros países, y que puedan ser estructuradas en forma más amplia, adaptadas a nuevas circunstancias. A pesar de apreciar la importancia clave de diseminar las innovaciones en los productos y servicios financieros rurales,⁴ este estudio se enfoca más a habilitar el entorno para las finanzas rurales aunque parezca dirigido a funcionarios de gobierno y agencias internacionales de desarrollo. Sin embargo, los profesionales saben las dificultades en la habilitación del entorno para las finanzas rurales y cómo evitarlas. Por ello, se busca ofrecer un enfoque más claro de las brechas clave para habilitar el entorno para las finanzas rurales, con sugerencias, en su mayoría implícitas, sobre cómo la asesoría profesional puede ayudar a movilizar gobiernos y agencias internacionales de donantes para llenar tales brechas. De hecho, una de las principales enseñanzas de las microfinanzas es que, en su desarrollo casi exclusivo en el sector informal no regulado, sortearon muchos de los principales impedimentos presentes en las políticas y ámbitos legales y reguladores que enfrentan las instituciones en el sector financiero formal regulado.

(3) Director Ejecutivo de International Management and Communication Corporation (IMCC), Corporación Internacional de Administración y Comunicación. Debo agradecer aportes a personas virtualmente innumerables; pero sólo agradezco a Dale Adams su colaboración de años, y por salir de su semi-jubilación para brindar sus comentarios. El autor es responsable de las opiniones expresadas o de cualquier error en los hechos o análisis.

(4) Más adelante, otra sección de este documento no sólo está dedicada a la importancia de la información para las finanzas, incluyendo la diseminación de las mejores prácticas, sino también a destacar ciertos incentivos que pueden impedir una optimización económica en el manejo de la información.

En la primera sección se revisa brevemente el enfoque tradicional del crédito agrícola y sus deficiencias. La segunda se centra en los éxitos más recientes de las microfinanzas y sus potenciales lecciones para un nuevo enfoque sobre finanzas rurales. La tercera sección cubre una serie de puntos que se consideran cruciales para cambiar varios paradigmas hacia un nuevo enfoque de las finanzas rurales, que incluyen al sector agrícola sin limitarse a él.

EL ENFOQUE DEL CRÉDITO AGRÍCOLA

El enfoque tradicional del crédito agrícola hacia lo que son las finanzas rurales, fracasó principalmente porque reaccionó contra los síntomas y no contra las causas de la falta de servicios financieros en las áreas rurales, e inyectó soluciones que discrepaban con las reglas del mercado. En vez de tratar de comprender las causas, los funcionarios de gobierno y las agencias internacionales de donantes, cubrieron la evidente brecha con el servicio para el cual había más demanda: crédito agrícola barato; tal vez porque el análisis hubiese requerido tiempo para producir resultados cuya utilidad inmediata no podía preverse. Este clamor perdura hasta el día de hoy (al igual que obviamente por subsidios para cualquiera que pueda beneficiarse de este proceso político), de manera que los profesionales en finanzas rurales y quienes promueven una reforma financiera, no sólo deben estar atentos sino, por sobre todo, ofrecer alternativas que funcionen en un tiempo razonablemente corto (y no a largo plazo, para cuando todos estemos ya muertos, como alguna vez observó Keynes).

Durante la década de 1970, se afinaron argumentos teóricos y se recopilieron pruebas empíricas que mostraron el fracaso del enfoque tradicional del crédito agrícola sobre la provisión de servicios financieros rurales. Los subsidios a los créditos agrícolas a tasas de interés por debajo de las del mercado, implicaron una demanda excesiva que debió ser restringida, y lo fue a través de los costos de transacción, en vez de buscar los beneficiarios a quienes estaban dirigidos los subsidios.⁵ Los prestamistas podían transferir algunos de los costos de sus transacciones a los clientes y aún encontrar demanda debido a las bajas tasas de interés, ya que los prestatarios estaban dispuestos a incurrir en mayores costos de transacciones porque el costo total de ese crédito aún era relativamente atractivo. Un punto clave, tanto teórico como empírico, era que la mayoría de costos de transacción se fija sin relación con el tamaño del préstamo, mientras que los intereses sí varían en proporción con tal tamaño. Los prestatarios de cantidades menores recibían un subsidio relativamente menor pero pagaban esencialmente los mismos costos de transacción y fueron los primeros en ser racionados al elevar los costos de transacción. Los prestatarios de cantidades mayores aún salían beneficiados por sus mayores subsidios en los intereses en relación con sus costos de transacción y continuaron solicitando estos créditos. En resumen, los incentivos económicos pueden explicar el fracaso del crédito subsidiado para llegar a sus destinatarios, los pequeños agricultores, sin recurrir a la explicación política alternativa de que las conexiones personales de los prestatarios mayores determinaron la asignación de créditos subsidiados.

Los créditos agrícolas baratos debían fomentar la producción agrícola, pero su fracaso se explica por los mismos incentivos económicos. El dinero y, por ende, el crédito en términos monetarios, es tan atractivo porque es totalmente fungible y puede gastarse enseguida en lo que el titular desee adquirir. Los receptores de los préstamos usaban el dinero en lo que les fuera más atractivo, sin que necesariamente incrementara la producción agrícola.

Un aspecto clave del nuevo enfoque financiero rural es reconocer la importancia de múltiples actividades (con frecuencia no agrícolas) de la típica familia campesina. Con tal

(5) No habría ninguna brecha que llenar en el crédito agrícola, si llegar a tales beneficiarios no hubiese resultado costoso y arriesgado para los prestamistas.

perspectiva, es fácil entender que los préstamos para incrementar la producción terminaran gastándose en educación infantil, una camioneta o taxi para un miembro de la familia en la ciudad.

Es extremadamente difícil monitorear y controlar que los créditos lleguen a la producción agrícola. Supongamos que un crédito para producción arrocería llega a agricultores que siguen cultivando arroz, pero no invierten más recursos en la producción de arroz de lo que invertían antes de recibir su préstamo (lo cual técnicamente se denomina sustitución) y gastan el dinero adicional en algo más. Es sumamente difícil detectar y controlar este hecho sin monitorear en forma íntima todas las actividades de la familia. Si los granjeros que recibieron préstamos para cultivo no produjeran nada (que, técnicamente, se conoce como desviación), sería más fácil detectarlo pero no necesariamente más fácil de controlar porque probablemente las acciones de un inspector serían perjudiciales, para los prestatarios y para los prestamistas, lo cual crearía fuertes incentivos para el soborno y la confabulación.⁶

El reconocimiento de la importancia de la calidad fungible del dinero y del crédito, por los defensores de la reforma a las finanzas rurales, llevó el énfasis a una serie de corolarios importantes para un nuevo enfoque de las mismas, entre los cuales están los siguientes:

- El enfoque en finanzas es más importante para la asignación de recursos que el anterior en dinero e inflación; pero sólo facilita, pero no determina, la asignación de recursos;
- Las familias campesinas generalmente se dedican a una serie de actividades no agrícolas, sobre todo para protegerse de los riesgos mediante diversificación. Igualmente, puede suceder que ni siquiera la economía rural en general sea principalmente agrícola;
- Los precios de productos agrícolas y las políticas que los determinan (por ej.: las que afectan las tasas de cambio) son factores clave para determinar lo que se producirá, y
- La infraestructura rural (p. ej.: vías de acceso) y la disponibilidad de servicios sociales, tales como salud y educación, también afectan el retorno en la producción agrícola.

Además, reconocer la importancia de los costos de transacción llevó a una mayor apreciación del valor de las finanzas informales no reguladas. En algunos individuos, también reemplazó la imagen de los prestamistas monopólicos, que explotaban a los agricultores ignorantes, por una visión de que los prestatarios escogían las fuentes de crédito en forma racional, con base en el costo total (tanto costos de intereses como de transacciones) y no únicamente en las tasas de interés. Se vio que las finanzas informales no sólo incluían a los prestamistas, sino también a comerciantes y procesadores agrícolas, asociaciones de ahorro y crédito rotativo (ROSCA)⁷, entre otros. Más aún, la demanda de servicios de ahorros implícita en el uso de las ROSCA destacó la importancia de los servicios financieros más allá del crédito propiamente dicho. Esto condujo al futuro reconocimiento de que los ahorros (servicios de depósito) habían sido olvidados en las finanzas rurales, debido a los incentivos incluidos en el crédito agrícola subsidiado, hasta descuidar la movilización de depósitos al grado de que los mismos fondos provistos para créditos subsidiados estaban a su vez subsidiados.

(6) Además del costo de mayor control, que con frecuencia incluía inspectores para supervisar a los inspectores, los gobiernos y los donantes con frecuencia instituyeron otros mecanismos para contrarrestar la libre disposición del dinero, como la provisión de crédito bajo la forma de insumos (por ej.: semillas y fertilizantes). Esto, elevó costos a los prestamistas, y a los prestatarios que tal vez no encontraban que el paquete de semillas y fertilizantes les convenía; además, involucraba la dudosa suposición de que los gobiernos y los donantes saben más de agricultura que los agricultores (cf. el rendimiento de la agricultura en la mayoría de economías centralmente planificadas).

(7) ROSCA: Rotating Saving & Credit Association: Asociación de Ahorro y Crédito Rotativos.

Otra lección importante del enfoque tradicional del crédito agrícola fue que, generalmente, los costos de administración de los programas de crédito subsidiado eran muy altos, mientras las tasas de reembolso eran muy bajas, lo cual conducía a la necesidad de recapitalizar las instituciones crediticias que, con frecuencia, eran bancos estatales de desarrollo agrícola.

Ante estas situaciones, las agencias internacionales de donantes comenzaron a retirar su financiamiento para programas de crédito agrícola tradicional y, sin la voluntad o posibilidad de los gobiernos para seguir apoyando, creció la presión por liquidar los bancos de desarrollo agrícola e instituciones similares si no se los reformaba rápidamente.

Las experiencias de los bancos estatales de desarrollo agrícola en varios países, muestran que, aunque sea difícil rehabilitar exitosamente esos bancos, su liquidación con frecuencia ha dejado una “brecha institucional” mayor en las áreas rurales, ya que estos bancos habían alejado a sus competidores privados.⁸ Generalmente, las entidades privadas no subsidiadas no podían competir con las tasas de interés subsidiadas. Pero es aún más importante que, con frecuencia, los créditos subsidiados se consideraban un favor político que no requería de reembolsos, por lo cual la “contaminación” del mercado con una cultura de no reembolso fue difícil de superar para las instituciones privadas que buscaban auto sustentarse.

MICROFINANZAS: ALGUNAS LECCIONES SE APRENDIERON, OTRAS NO

La disminución del apoyo por parte de donantes internacionales a proyectos tradicionales de crédito agrícola, se produjo en forma paralela con el énfasis puesto en las microfinanzas, que se consideraron con mejor potencial para atenuar la pobreza.

Los programas de microfinanzas exitosos fueron analizados en forma sistemática por primera vez a mediados de la década de 1990, en un estudio encargado por la USAID, cuya principal conclusión fue que las microfinanzas podían ser rentables y, por ende, viables a largo plazo.⁹ Lograr sostenerse junto con el alcance a los pobres, por lo tanto, se convirtió en una meta realizable. El estudio de la USAID puso énfasis en cómo los pioneros exitosos de las microfinanzas habían incorporado las lecciones de las finanzas informales, especialmente que las tasas de interés altas no eran una barrera para los prestatarios de pequeños montos a corto plazo, siempre y cuando los costos de transacción se mantuvieran bajos.

El éxito de las microfinanzas llevó a las agencias internacionales de donantes y los gobiernos a reconsiderar las finanzas rurales.¹⁰ La mayoría de las microfinancieras ha tenido su base en centros urbanos y algunos expertos agrícolas argumentaron que los períodos más bien largos de la agricultura, con requerimientos de financiamiento frecuentemente grandes, -en contraste con vencimientos a corto plazo y montos generalmente pequeños de los microcréditos- hacían que el éxito de las microfinanzas sea irrelevante para las finanzas rurales. Sin embargo, se debe considerar que gran parte de las actividades económicas en las áreas rurales no es de producción agrícola, pues las familias campesinas generalmente se dedican a otra serie de actividades económicas. A pesar de ello, también es importante reconocer que la mera reproducción de las microfinanzas urbanas, atendiendo a los vendedores del mercado en aldeas pequeñas, de ninguna manera constituye un enfoque adecuado para las finanzas rurales. Probablemente todo ello motive esfuerzos para reestructurar varios aspectos del modelo del crédito agrícola tradicional bajo nuevos criterios.

(8) Dale W Adams, Juan José Marthans y R.C. Vogel, “Approaches to Rehabilitating Insolvent Government-Owned Banks: Costs and Benefits of Liquidating an Agricultural Bank in Perú”, Inst. Desarrollo Intnal. de Harvard, 1997.

(9) Robert Peck Christen, Elisabeth Rhyne y Robert C. Vogel, “Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs”, USAID, agosto 1995.

(10) Conferencia sobre Finanzas Rurales en Washington, jun. 2003, auspició USAID, desarrollada por WOCCU.

Una característica importante de las microfinanzas es su desarrollo en el sector informal no regulado, en parte porque sus clientes microempresarios también son del sector informal. También la mayoría de instituciones de microfinanzas actuaba informalmente para escapar de problemas de regulación, especialmente los controles sobre las tasas de interés que eran frecuentes en la mayoría de países en desarrollo antes de la arremetida de reformas al sector financiero. Aún hoy día, una de las principales barreras para el ingreso a las microfinanzas de los grandes y reconocidos bancos comerciales, puede ser la amenaza de ataques populistas sobre las altas tasas de interés; a pesar de la aceptación que esas tasas de interés tienen en los prestatarios a pequeña escala, siempre y cuando los costos de transacción se mantengan bajos. Más aún, los controles a las tasas de interés no son los únicos costos involucrados en convertirse en instituciones formales y por lo tanto reguladas. La mayoría de microfinancieras ha desarrollado técnicas de préstamos que a más de basarse en el sistema legal formal para el cobro de préstamos, usan incentivos adicionales (como ofrecer acceso a un préstamo mayor si el anterior se paga cumplidamente) más efectivos para un reembolso a tiempo.

Sin embargo, las microfinancieras aún no han aprendido todas las enseñanzas posibles de los problemas del enfoque del crédito agrícola. Esta visión ha sido duramente criticada por su negligencia en la movilización de depósitos, al basarse en usar financiamiento subsidiado para respaldar la disminución de las tasas de interés a los beneficiarios. Como las microfinanzas surgieron principalmente en el sector informal no regulado, la movilización de depósitos no era una posibilidad para las típicas ONG en microfinanzas. En lugar de ello, el financiamiento de estas instituciones dependía principalmente de donantes, a veces con fondos para préstamos a tasas subsidiadas y con frecuencia con programas de asistencia técnica en microfinanzas para fortalecer a las ONG seleccionadas.¹¹ En la actualidad, algunas de estas ONG en microfinanzas reconocen la necesidad de movilizar depósitos para incrementar su alcance y la posibilidad de sustentarse, no sólo con la captura de más fondos sino también por la provisión de importantes servicios adicionales a los microclientes. Un debate amplio, sobre la necesidad de que las ONG en microfinanzas se formalicen, tengan licencia y estén reguladas para movilizar depósitos, incluye si se deben o no regular las que piensan permanecer informales y no recibir depósitos.

La regulación prudente a todo tipo de institución de microfinanzas se ha convertido en una gran controversia, con una presión sustancial para regular a todas las instituciones, sin considerar si reciben o no depósitos del público.¹² Según las prácticas internacionales usadas por la mayoría de agencias de regulación y formuladas por el “Bank for International Settlements” (BIS) en Basilea, las entidades que no reciben depósitos del público no debieran estar sujetas a una regulación prudencial; pero muchos donantes y algunas instituciones por sí mismas han estado buscando tal regulación. Esas agencias de donantes quieren que alguna entidad se encargue de monitorear y evaluar a las instituciones de microfinanzas que están apoyando, mientras algunas instituciones de microfinanzas desean lograr mayor credibilidad por medio de esta regulación.

La mayor parte de agencias reguladoras reconoce que su principal responsabilidad es velar por la estabilidad del sistema financiero y, tal vez, proteger a los pequeños depositantes, pero no incluye asumir tal responsabilidad con instituciones que no reciben depósitos del público. Más aún, las agencias de regulación no tienen recursos suficientes para su manejo con bancos e instituciones que aceptan depósitos, en especial durante épocas de crisis bancarias, como para que se vean cargadas con otras responsabilidades periféricas.

(11) Importantes instituciones de microfinanzas siempre han estado reguladas, como el BRI en Indonesia -cuyas Unidades Desa movilizan muchos más depósitos de lo que prestan- y brindan muchos más servicios a los depositantes que a los prestatarios. Pero, muchas ONG en microfinanzas al ser reguladas han tenido dificultades para movilizar depósitos, como Banco Sol, Bolivia, un micro prestamista de los más exitosos de América Latina.

(12) Para detalles, véase Robert C. Vogel, “Regulatory and Supervisory Trends in Micro-Banking: Examining Experiences in the Philippines and in Latin America”, Comunidad Económica Asia-Pacífico, julio 2002.

Además de la disputa sobre qué instituciones deben ser reguladas, también existe gran controversia sobre cómo debe establecerse tal regulación. Las instituciones de microfinanzas que han querido expandir sus servicios y financiamiento ofreciendo servicios de depósitos, con frecuencia, se quejan de que para ello se requiere estar reguladas y algún tipo de licencia bancaria cuyas exigencias de capital son demasiado altas y, también, de que las agencias reguladoras tradicionales no comprenden las microfinanzas, de manera que la supervisión tiende a ser demasiado dura, además de estar mal orientada. Algunas instituciones de microfinanzas y sus colaboradores incluso argumentan que el rol de las agencias de regulación debiera ser no sólo regularlas sino promoverlas; pero el conflicto entre promover y regular generalmente se refleja en la mala supervisión y consiguiente crisis.

También se recomienda la supervisión especializada, pero ésta con frecuencia significa una débil supervisión que puede llevar a una fragmentación, en los sectores tanto reguladores como financieros. En los mercados financieros, las instituciones pudieran separarse en segmentos sin competencia entre sí, mientras las agencias reguladoras perderían flexibilidad con el personal más capaz y ambicioso gravitando alrededor de los bancos grandes y alejándose de las instituciones pequeñas que generalmente tratan con microclientes.¹³

Sin embargo, algunos enfoques para resolver ambas controversias parecen prometedores. Dichos enfoques, pueden tener gran interés para algunos profesionales en finanzas rurales, así como para la industria de las microfinanzas, e implican dos elementos clave:

- Exigir transparencia a las instituciones de microfinanzas que no reciben depósitos, en lugar de someterlas a una regulación y supervisión exhaustiva, y
- Un enfoque delicado y minucioso al diseñar supervisión basada en análisis de riesgos para todas las instituciones que aceptan depósitos y requieren de regulación formal.

Al solicitar a las agencias reguladoras que supervisen a las instituciones de microfinanzas, que no reciben depósitos, las primeras acostumbran quejarse de una situación caótica en las cuentas financieras de tales instituciones, a más de casi no hacen auditorías externas. Una solución es obligar a esas microfinancieras a usar básicamente el mismo plan de cuentas que se impone a los bancos y demás instituciones reguladas, con lo cual se establecería una base para normalizar los indicadores de rendimiento y auditorías externas e incluso las evaluaciones por parte de las agencias de clasificación.¹⁴

Más aún, con estos pasos hacia la transparencia, no hay necesidad que participe la agencia reguladora, pues las agencias donantes y otros potenciales financiadores de las instituciones de microfinanzas tendrían lo requerido para hacer la evaluación y el monitoreo que, en primer lugar, pasaría a ser su responsabilidad como inversionistas bien informados (en contraste con los depositantes a pequeña escala). Aquí, el elemento clave es que las agencias donantes y otros potenciales inversionistas de las instituciones de microfinanzas deberán requerir tal transparencia por sí mismos, como un prerrequisito para el financiamiento.

Como indica su nombre, el enfoque en la supervisión de riesgos se centra no sólo en identificar y vigilar sino en evaluar los riesgos que enfrenta cada institución financiera y el sistema financiero en general, así como analizar la capacidad de las entidades reguladas de manejar tales riesgos. Según lo estructuró la "Office of the Comptroller of the Currency",

(13) *Ibíd.*

(14) Véanse: Félix Riera y Jorge Molina, "Guatemala: Reporte Sobre el Manual Contable", informe del IMCC para USAID bajo el proyecto AGIL, agosto 2002; Félix Riera, "Honduras: Chart of Accounts Report (Phase I and II)", informe del IMCC para USAID bajo proyecto PEP, junio y diciembre; Lee Arbuckle, Rescina Bhagwani, Gilberto Llanto, Ma. Piedad Geron "A Review of the Regulatory Environment for Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines", informe del IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, noviembre de 1998; y Lee Arbuckle, William Griffin y Eduardo Jiménez, "Recommendations for the Regulation of Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines", informe del IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, febrero de 2000.

principal agencia reguladora de bancos en Estados Unidos y creadora de la supervisión basada en riesgos, se elaboran perfiles de riesgo para cada institución regulada, basados en nueve elementos de riesgo. La cantidad de recursos de regulación que se aplique en cada caso (por ej.: vigilancia externa de inspecciones in situ) podrá ser optimizada, dependiendo de su perfil de riesgo y de cualquier cambio en el mismo, especialmente de los movimientos adversos en relación con instituciones similares.

Enfocar los riesgos y la capacidad de manejarlos de modo uniforme, hace que la supervisión basada en riesgos sea altamente flexible a la vez que facilita la comunicación entre el personal de supervisión. En particular, tal uniformidad con flexibilidad libera a la supervisión basada en riesgos de las coerciones del enfoque tradicional en que generalmente se revisan grandes cantidades de carpetas de préstamos para verificar que la documentación adecuada esté completa (por ej.: balances financieros y garantías formales) lo cual, con frecuencia, es un asunto altamente polémico entre los reguladores y las instituciones de microfinanzas. En lugar de ello, la supervisión basada en riesgos puede centrarse en la suficiencia de las políticas y procedimientos, su conformación y los sistemas utilizados para el monitoreo y control, que se encuentran en el centro de la capacidad de las instituciones de microfinanzas en el manejo de riesgos.¹⁵ La supervisión de riesgos actualmente está gobernada por las “normas de Basilea” y virtualmente toda agencia reguladora de bancos insistirá en que utiliza un enfoque basado en los riesgos, de modo que los profesionales en microfinanzas y finanzas rurales que puedan enfrentar controversias de regulación, deben comprender los elementos clave de la supervisión de riesgos.

Las declaraciones, tal vez excesivas, de los beneficios de alivio a la pobreza gracias a las microfinanzas, pueden haber puesto demasiado énfasis en llegar a clientes pobres y en los estudios de impacto para asegurar que estos clientes realmente se beneficien de sus micro-préstamos. Por supuesto, el objetivo esencial de las microfinanzas es llegar con préstamos a prestatarios pobres con actividades productivas. Sin embargo, si tal objetivo impone costos adicionales de transacción a los beneficiarios y, especialmente a prestatarios más allá de lo que se considere preciso para la selección de clientes, esto necesariamente reducirá, si no la profundidad, la envergadura del alcance de las microfinanzas.¹⁶

Aún más problemática resulta la insistencia de las instituciones de microfinanzas en la recopilación de datos para los estudios de impacto. En vez de confiar en el reembolso de los préstamos como el principal indicador de que los prestatarios se benefician los donantes han insistido, con frecuencia, en varias mediciones sobre el bienestar de los niños y familias, lo cual requiere recopilar mucha más información sobre los clientes de lo necesario.

Al apoyar a instituciones de microfinanzas los donantes pueden pedir requerimientos de parte de estas instituciones, pero también deben reconocer que los incrementos en los costos de transacción que resultan inevitablemente reducen el alcance.¹⁷ Por las controversias surgidas alrededor de la posibilidad de tener estimaciones significativas del impacto, sin incurrir en costos demasiado altos, los donantes que deseen expandir el volumen de datos deberán absorber tales costos a través de otros medios (externos) de recopilación y análisis de datos para los estudios de impacto. Bajo el nuevo enfoque, los profesionales en finanzas rurales no deben aceptar el apoyo de donantes que involucre tales objetivos y estudios de impacto.

(15) Tom Fitzgerald and Robert C. Vogel. “Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies”, Instituto Internacional de Desarrollo de Harvard, CAER II Documento de Discusión No. 66, mayo de 2000.

(16) ‘Envergadura’ se refiere al número de microclientes alcanzados, mientras que ‘profundidad’ se refiere a su nivel de pobreza (generalmente medido de acuerdo a cuán bajos son sus ingresos).

(17) Discusión más extensa sobre estudios de impacto en R. C. Vogel, “Measuring the Role of Financial Institutions in Poverty Reduction”, Asian Development Bank, marzo de 2002.

Es necesario mencionar que las microfinanzas comenzaron a establecerse con éxito durante un período con un clima macro financiero sustancialmente disímil al de la época de auge del crédito agrícola. Por ejemplo, pese a las crisis ocasionales, en la década de 1990 hubo un grado mucho mayor de estabilidad que en la de 1970, especialmente en cuanto a la tasa de inflación y su volatilidad. Además, la significativa liberalización del sector financiero se reflejó en la remoción de controles a las tasas de interés y los mejoramientos a los mecanismos de control monetario y sistemas de regulación. Tal liberalización se extendió a una dramática apertura del comercio internacional, que indudablemente benefició al sector agrícola, aunque los subsidios en los países desarrollados continúan siendo un problema altamente polémico.

NUEVOS ENFOQUES A LAS FINANZAS RURALES: ALGUNOS ELEMENTOS CLAVES

Las dimensiones de las Finanzas Rurales:

Es importante tener claras las dimensiones de las finanzas rurales en este documento. En primer lugar, los servicios financieros rurales no son simplemente un crédito agrícola o ni siquiera un crédito en términos generales. Hace tiempo se enfatizó¹⁸ que el acceso a facilidades de depósito seguras y convenientes, es igualmente importante que el acceso al crédito. Las finanzas rurales también pueden incluir otros servicios, como remesas, seguros, jubilaciones, etc., pero los servicios a destacar, son las facilidades de depósito y el acceso al crédito. Colectar depósitos y entregar préstamos es el corazón de la intermediación financiera. Sin embargo, debido a que los residentes rurales inevitablemente demandan los demás servicios financieros mencionados, la pregunta que se plantea profesionalmente es: ¿Hasta dónde pueden llegar los proveedores de servicios de finanzas rurales en brindar estos y otros productos y servicios? A pesar de que las cooperativas de crédito rural alrededor del mundo han tenido éxito en brindar seguro de vida y discapacidad relacionado con préstamos y depósitos, ¿pueden igualmente ofrecer seguro de salud o de accidentes? Pero aun en los seguros de vida que cubran préstamos y depósitos, las cooperativas de crédito rural actúan como agentes y no como aseguradores, ya que no tienen, la experiencia ni la diversificación para aceptar tales riesgos. Las jubilaciones pueden con facilidad ser manejadas con otros productos de ahorros contractuales, siempre y cuando sean definidas como el tipo de contribución y no como una variedad definida de beneficio. Las remesas internacionales disponibles tienen costos altos, pero para competir con ellas se requieren volúmenes más allá del alcance de la mayoría de proveedores de servicios financieros rurales, a menos que establezcan alianzas. Por supuesto, esto puede ser rebatido, especialmente ante la tendencia de los bancos de países desarrollados de ofrecer la mayor gama de servicios posibles para recibir comisiones y retener clientes.

Las finanzas rurales deben incluir servicios financieros para la agricultura, pero sin limitarse a la agricultura. Profundos estudios de campo han demostrado claramente que la agricultura no es la única actividad económica en las áreas rurales y con frecuencia ni siquiera la actividad principal. Los datos de casi todos los países muestran que el porcentaje de la población rural es mucho mayor que la agricultura, como un porcentaje del PNB e, igualmente, mayor que el porcentaje de mano de obra dedicada a la agricultura. A pesar de que estos esquemas pudieran ser causados en parte por la baja productividad de la agricultura, también ayudan a confirmar la importancia de actividades no agrícolas en las áreas rurales. Otro problema mayor a ser anotado es dónde termina lo urbano y dónde se inicia lo rural. En algunos países, la ciudad capital es la única área urbana, pero en otros

(18) R.C. Vogel, "Savings Mobilization: The Forgotten Half of Rural Finances", *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Westview Press, 1984.

hay más núcleos que también son considerados urbanos. A pesar de que no haya una respuesta única e incluso se den diferencias importantes de definición entre países, la discusión en ciertas instancias específicas debe ser clara respecto a qué exactamente se considera rural para que los análisis y las recomendaciones tengan el mejor significado posible.

Lecciones de las finanzas informales

La comprensión de las finanzas informales ha jugado un rol primordial en el desarrollo de las microfinanzas. Igualmente, los acuerdos financieros informales han tenido un papel principal en las áreas rurales para provisión de servicios financieros no cubiertos por el sector formal.

Sin embargo, con frecuencia se minimiza su importancia, tal vez porque al ser informales han sido poco documentadas o están parcialmente compuestas de prestamistas impopulares y las ROSCA, consideradas usualmente medios ilegales de juegos o esquemas Ponzi.¹⁹

No obstante, los acuerdos financieros informales brindan, al menos, dos tipos de lecciones:

- La existencia de acuerdos informales constituye una prueba de la demanda de los productos y servicios financieros provistos, y
- Esos mismos acuerdos pudieran incorporarse más tarde en el sistema financiero formal.

Entre las enseñanzas específicas de las finanzas informales, están las siguientes:

- Los préstamos a altas tasas de interés pueden ser aceptables si los costos de transacción se mantienen bajos. Lo cual enfatiza la importancia de analizar los costos de transacción en el proceso de desarrollar nuevos productos y servicios financieros;
- Las ROSCA confirman la demanda de servicios de depósito e indican por qué tales servicios merecen tanta atención como el acceso al crédito, y
- Los procesadores agrícolas, proveedores de insumos y agentes de mercadeo con frecuencia tienen un papel principal en la provisión de crédito a los productores agrícolas y en ocasiones pudieran tener el potencial como para ser vinculados al sistema formal.

Los canales de crédito en que participan los productores agrícolas, proveedores de insumos y comercializadores merecen atención especial, aunque con frecuencia se los tilda de monopolistas porque, de todas formas, pueden constituir las fuentes dominantes y preferidas de financiamiento para productores agrícolas, incluso en países desarrollados como EE.UU.²⁰

En relaciones de crédito en que participen los comercializadores, está claro cuán bajos pueden ser los costos de transacción porque las partes están en contacto y, específicamente, el prestamista, en su papel de comprador o vendedor, habrá obtenido información clave de los flujos de caja del prestatario. Además, incrementar el acceso de procesadores agrícolas, comercializadores y proveedores de insumos a las fuentes formales de crédito, promueve el ingreso de más competidores a estos mercados y ayuda a romper cualquier posición monopólica que pudiera existir y ser utilizada para explotar a los pequeños agricultores.

(19) Aunque la mayoría de bancos centrales niega la existencia de las ROSCA en sus países, estas se han detectado incluso en el FMI, en Washington.

(20) Estimaciones sugieren que en EE.UU., este crédito puede cubrir el 50 % del crédito a los productores agrícolas.

Los remanentes del enfoque del crédito agrícola

Un elemento importante al estructurar el nuevo enfoque de finanzas rurales es ubicar, por medio de bancos de desarrollo agrícola y otras instituciones financieras estatales, los remanentes de los programas de crédito conducidos en forma tradicional, centrados en la provisión de crédito subsidiado, especialmente para pequeños agricultores.

Es importante, no sólo porque dicho enfoque tradicional no ha logrado generar los resultados esperados, sino también porque esos programas pueden afectar a los profesionales en finanzas rurales, impidiendo el ingreso de entidades privadas sostenibles a las finanzas rurales. En parte, esto se debe a la dificultad que las entidades privadas no subsidiadas pudieran tener en competir con las tasas de interés subsidiadas de los programas tradicionales; pero es aun más dañina la “contaminación del mercado” que surge de una mala recuperación de préstamos en los programas tradicionales. Por el proceso político generado al asignar créditos subsidiados, los prestatarios llegan a pensar que tienen derecho, no sólo a recibirlos sino también a no reembolsarlos. Tal vez los profesionales en finanzas rurales deban apoyar a los defensores de las reformas ayudando a identificar esos programas, analizar sus impactos y preparar el camino para implantar las reformas, que también incluyan la identificación de esfuerzos de apoyo que puedan requerirse después.

La preparación del trabajo de apoyo y de grupos de posible respaldo a las reformas puede convertirse en algo especialmente importante en las economías en que no abundan ni la experiencia en finanzas rurales ni la comprensión general de los mercados financieros.

Los bancos agrícolas estatales insolventes

Eliminar los bancos estatales de desarrollo agrícola puede parecer parte importante del proceso de reforma, pero no debe hacerse sin antes dar una detallada mirada a la existencia de instituciones alternativas que puedan proveer servicios financieros en las áreas rurales.

Entre varios casos de América Latina y el Caribe, tal vez la liquidación del banco estatal agrícola del Perú pudo resultar mucho más costosa que lo que pareció en un inicio.²¹ Sin discutir el impacto fiscal, esto es, si los costos de la liquidación fueron menores o mayores que asumir las pérdidas, muchas áreas rurales en el Perú se quedaron sin proveedores de servicios financieros formales. Más aún, el clamor por crédito agrícola barato nunca desapareció y el gobierno continuó apoyando políticas en respuesta a tales demandas (por ej.: creando las “cajas rurales”) y, finalmente, se aprobó una ley para crear un nuevo banco estatal rural. En Nicaragua, en cambio, el gobierno tuvo cuidado de vender las sucursales de su banco agrícola liquidado a los bancos privados, incluso con subsidios por anticipado por asumir las sucursales en aldeas que no tenían otras oficinas bancarias. En Guatemala, el banco estatal de desarrollo agrícola fue privatizado y se tornó rentable mientras continuaba expandiendo su red de sucursales rurales mucho más allá de cualquier otro banco privado. En Honduras y en Trinidad y Tobago, los bancos estatales de desarrollo agrícola se han reducido al punto de ser marginales, incluso en las áreas rurales; aquí la principal pregunta es qué hay en el ámbito político que impide su liquidación.²²

(21) Dale W Adams, Juan José Marthans, R. C. Vogel, “Approaches to Rehabilitating Insolvent Government-Owned Banks: Costs and Benefits of Liquidating an Agricultural Bank in Perú”, Inst. Desarrollo Intnl. Harvard, 1997.

(22) El Banco Nacional de Fomento del Ecuador parece estar en la misma categoría, según un estudio de 1998 para el BID. Dale Adams, Phil Fritz, Dennis Sheets y German Tabares, “Banco Nacional de Fomento: Diagnóstico Integral y Posibles Políticas para el Futuro”, informe IMCC para Banco Interamericano de Desarrollo, abril 1998. También Dale W Adams y R. C. Vogel, “Options for the Agricultural Development Bank and Finanzas rurales in Trinidad y Tobago”, informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, febrero de 2000.

Las barreras reguladoras a las finanzas rurales

La infraestructura institucional para las finanzas rurales es particularmente significativa debido a la importancia de los costos de transacción. En las áreas rurales, los tiempos de viaje y los gastos relacionados, son componentes primordiales de los costos de transacción, especialmente si los prestatarios deben viajar largas distancias desde sus aldeas o pueblos para encontrar una sucursal bancaria, frecuentemente a través de terrenos difíciles.

La importancia del acceso a los servicios de depósito sugiere que los prestamistas no regulados (así sean ONG altamente eficientes y bien intencionadas) por sí solos no pueden acortar la brecha porque no están autorizados a recibir depósitos del público. Un estudio reciente del ambiente de regulación de microfinanzas en Bolivia, halló que en las áreas rurales, las ONG no reguladas predominan mayoritariamente sobre FFP regulados.²³ El fracaso de los bancos privados en las zonas rurales al liquidar un banco estatal de desarrollo agrícola, sugiere que las barreras reguladoras pudieran relacionarse con ello. El volumen de negocios en una aldea o pueblo pequeño puede ser muy limitado, y una sucursal bancaria en ese lugar necesita costos de operación bajos para ser rentable.

Sin embargo muchos países, aun inadvertidamente, crean barreras reguladoras para las sucursales en áreas rurales, al requerir onerosos sistemas de seguridad, provisión de datos contables a la matriz -en línea o en forma diaria-, horas estándar de operación, que encarecen prohibitivamente las pequeñas sucursales bancarias, y no son las formas más efectivas y eficientes de controlar los riesgos que enfrentan las instituciones financieras.²⁴

Algunos riesgos especiales en las finanzas rurales

En las finanzas rurales con enfoque tradicional, la pérdida de cultivos y la volatilidad de precios agrícolas son grandes preocupaciones. Para prevenir esos riesgos, con frecuencia se ha propuesto un seguro contra todo riesgo para cultivos, en el enfoque tradicional del crédito agrícola. Sin embargo, en los lugares donde se ha implantado tal seguro para cultivos, los costos en general han sido extremadamente altos, en parte por las dificultades de administrar grandes cantidades de pequeños contratos dispersos, y por problemas de mala selección y riesgo moral. Los programas de garantías para préstamos, respecto al riesgo, también son frecuentes en el enfoque tradicional del crédito agrícola y, pese a evaluaciones costo / beneficio altamente negativas, muchas agencias internacionales de donantes los continúan apoyando.²⁵ Los programas de condonación de préstamos, aunque sean políticamente atractivos para un gobierno, tienen efectos negativos mayores pues generan expectativas de futuros rescates financieros, que contaminan el mercado y mantienen fuera de las finanzas rurales a los proveedores privados de servicios financieros que buscan auto sustentarse.

Algunos esfuerzos recientes de los donantes para manejar el riesgo en las áreas rurales intentan evadir los problemas administrativos y morales de los seguros tradicionales contra todo riesgo para cultivos para agricultores individuales, al apoyar el desarrollo de seguros con base en las condiciones del clima, pero las estimaciones estadísticas necesarias para establecer los precios de tales seguros pueden ser desalentadoras, especialmente en casos de microclimas variables. Otro enfoque más basado en el mercado, es que los trabajar sobre modelos que incluyan la dispersión de los riesgos a lo largo de toda la cadena de producción, transformación, procesadores y más intermediarios del mercado igual que a los productores.

(23) Arelis Gómez, Germán Tabares, R. C. Vogel, "Microfinance, Bank Regulation and Supervision: The Bolivian Case Study", informe de IMCC para USAID, proyecto Mejores Prácticas de Microfinanzas, agosto de 2000.

(24) Es probable que el enfoque de supervisión basado en riesgos enfatizado anteriormente, deje a la administración decidir características de las sucursales y se centre en si la administración pudo manejar los riesgos respectivos.

(25) R. C. Vogel, Dale W Adams, "Costs and Benefits of Loan Guarantee Programs"; Michael Gudger, "Sustainability of Credit Guarantee Systems", "The Financier: Analyses of Capital and Money Market Transactions, febrero/mayo de 1997.

Identificación y manejo del riesgo clave: las zonas locales no diversificadas

Los anteriores enfoques del manejo de riesgo quizás desestimen en gran medida la naturaleza extremadamente no diversificada de la mayoría de economías rurales, y esto puede constituir el riesgo más crítico en las finanzas rurales.

Al dejar de lado esta característica clave de la mayoría de sectores rurales, los enfoques precedentes pueden fracasar en su intento de reducir el principal riesgo de los proveedores de servicios financieros en esos territorios (por ej.: en un área ampliamente dedicada a la producción arrocera, un prestamista no puede evitar riesgos cortando los préstamos a los productores de arroz). Para que las instituciones financieras locales puedan sobrevivir a largo plazo en las áreas rurales, deben existir mecanismos de refinanciamiento que permitan a las financieras con cobertura geográfica limitada manejar los inevitables siniestros locales.

Para que los mecanismos de refinanciamiento tengan apoyo gubernamental o de los donantes, deberán estar basados en el mercado y demostrar capacidad de seleccionar el apoyo sólo para aquellas instituciones que temporalmente necesiten liquidez, pero que tengan conocimientos especializados de las condiciones locales que proporcionen la ventaja competitiva necesaria para una sustentabilidad a largo plazo.

Estos proveedores locales de servicios financieros podrán tener una ventaja permanente sobre las sucursales rurales de instituciones financieras geográficamente diversificadas, en caso de que estas instituciones más grandes no pudieran elaborar sistemas adecuados de información para monitoreo y control, y delegar responsabilidades a los gerentes locales. Sin embargo, esta descentralización es posible, como lo ha demostrado el BRI en Indonesia.

El uso de garantías para superar el riesgo

Otro enfoque que muchos prestamistas usan frente al manejo de riesgos, es confiar en las garantías, aun en detrimento del flujo de caja y de la naturaleza de los prestatarios.

Pero, incluso donde claros títulos sobre la tierra hacen posible las hipotecas, estas pueden significar altos costos de transacción, para el prestatario y para el prestamista.

Además, la ejecución de hipotecas sobre tierras en áreas rurales puede implicar largas demoras en procesos legales con incertidumbre sobre el resultado o, incluso después de la adjudicación, la incapacidad para los prestatarios de posesionarse, venderlas o incluso administrarlas.²⁶ Por lo tanto, es comprensible que los prestamistas insistan en garantía de bienes raíces urbanos en vez de una granja, aun para garantías agrícolas.

Esta actitud hacia la tierra en muchas sociedades rurales, ha motivado esfuerzos para mejorar el funcionamiento de tipos alternativos de garantía, tales como hipotecas sobre bienes muebles, incluyendo el uso de recibos de almacenaje. Sin embargo, aunque estudios profundos realizados en países latinoamericanos y de otras áreas apuntan con precisión los cambios que se requieren en leyes, regulaciones, más mejoramiento en la infraestructura (por ej.: registros) ha habido poco progreso en establecerlos.

Para apoyar tales cambios puede requerirse la participación de los profesionales en finanzas rurales y de los principales beneficiarios de tales mejoramientos, para superar intereses particulares bien atrincherados. A más de formas de garantías no tradicionales, ampliamente usadas en las microfinanzas, otros mejoramientos en la infraestructura legal que pudieran facilitar recursos, como el arrendamiento mercantil, merecen el apoyo de los profesionales en finanzas rurales. Sin embargo, para préstamos grandes y a largo plazo como los dirigidos al desarrollo agrícola, el uso tradicional de tierras como garantía puede ser la mejor opción y, por lo tanto, necesitar el apoyo de los profesionales en finanzas rurales.

(26) En EE.UU., en la década de 1980, granjeros reunidos impidieron remate de tierras tomadas por los prestamistas.

Mayor disponibilidad de información para un manejo mejorado de riesgos

La información juega un rol clave en facilitar el acceso a los servicios financieros en las áreas rurales. Aun con mejoramientos al sistema legal y regulador para facilitar el uso de garantías, siempre será difícil evadir costos de transacción más altos, asociados con el uso de garantías formales. Las microfinanzas han funcionado bien sobre información del flujo de caja y la naturaleza de los potenciales prestatarios, con relativamente poca dependencia en las garantías formales; pero la información tiene su costo, ya que el funcionario encargado del préstamo deberá visitar al microempresario, elaborar estimaciones de flujo de caja al menos rudimentarios y ver lo que el ambiente de trabajo / casa revela sobre la naturaleza del potencial prestatario. Entonces, para mantener los costos de información dentro de los límites, el funcionario pudiera recomendar un préstamo pequeño, y a corto plazo, como la forma más económica de obtener más información (por ej.: si el reembolso es oportuno).

Tres mejoramientos en la información pueden ser especialmente importantes para expandir el acceso a servicios financieros en general y en las áreas rurales en particular:

- En primer lugar, la información transparente sobre las instituciones de finanzas rurales que no reciben depósitos del público, podría evitar una controversia mayor generada por la presión para que se sometan a reglamentación y supervisión formales. Un cuadro estándar de cuentas e indicadores de rendimiento podrá satisfacer a las agencias de donantes, y facilitar el acceso a financiamiento comercial de prestamistas e inversionistas privados para instituciones no reguladas que reciben depósitos. Se requiere un esfuerzo concertado de los donantes e inversionistas privados para requerir tal transparencia y apoyarla como parte de un manejo mejorado de sistemas de información.
- En segundo lugar, los préstamos a los consumidores se han beneficiado mucho cuando las oficinas de crédito suministran información sobre las obligaciones vigentes e historiales de reembolso de los potenciales prestatarios. Esto se ha extendido a las microfinanzas y finanzas rurales pero lentamente, por retos especialmente difíciles para lograr una cobertura adecuada. Debido a los incentivos inherentes a la participación de información, determinado prestamista no participará si no participa también la mayoría de los demás, de modo que generalmente se necesita el carácter de obligatorio, por lo menos si se desea acelerar el progreso.²⁷

En muchos países, las agencias reguladoras obligan a los prestamistas a suministrar información sobre los préstamos individuales para fines de supervisión pero, en algunos casos, esto se limita a préstamos mayores y, en otros, existen límites legales sobre sacar esa información fuera de la agencia de regulación. Un país que ha superado estos obstáculos, es el Perú, ya que todos los prestamistas sujetos a regulación deben proveer información sobre todo tipo de préstamo y la comparten con los burós de crédito privados autorizados. En Lima, la mayor y más agresiva oficina de crédito logró superar en parte este problema a través de requerimientos de reciprocidad (esto es: para obtener información de la oficina de crédito es necesario ser miembro y a su vez proveerle información o pagar un precio mucho mayor para acceder a sus datos).²⁸ Sin embargo, esto no ha tenido éxito fuera de Lima, quizás por falta de economías de escala y mayor proporción de prestamistas informales no regulados.

(27) Un área rural en Guatemala, cerca del lago Atitlán es una excepción en la cual los prestamistas e informales colaboraron exitosamente en formar una oficina voluntaria de crédito con amplia cobertura.

(28) Casi no hay problemas en conseguir las "listas negativas", sobre prestatarios incobrables, de los prestatarios; pero, a menos que la oficina de crédito tenga alta credibilidad, con frecuencia se niegan a brindar información sobre los prestatarios cumplidos debido al temor de que esa información caiga en manos de sus competidores.

Una institución líder en microfinanzas en Centroamérica ofrece asistencia técnica y capacitación a instituciones de microfinanzas en otros países centroamericanos, pero no del suyo propio.

La cobertura obligatoria no puede extenderse a los prestamistas informales no regulados ni a otro tipo de acreedores, como comerciantes, servicios públicos, y la información de créditos puede ser incompleta, sobre todo en cuanto a áreas rurales y micro prestamistas.

- Finalmente, uno de los objetivos principales de este estudio es difundir información sobre las innovaciones en productos y servicios para finanzas rurales, de manera que puedan ser desarrollados en forma más amplia. Más aun, es importante que los profesionales en finanzas rurales de otros países u otros continentes se mancomunen, tanto para expandir el alcance, como porque los profesionales en finanzas rurales en un país determinado pudieran ser renuentes a compartir información sobre innovaciones a sus potenciales competidores. Esto plantea otra pregunta: ¿Es posible encontrar mecanismos basados en el mercado para diseminar información sobre innovaciones en finanzas rurales de una manera más efectiva?

Expansión de la gama de productos y servicios financieros para la agricultura

Para proveer ciertos productos y servicios financieros por los que existe particular demanda entre los agricultores se pueden requerir esfuerzos especiales, sin retornar al enfoque tradicional del crédito agrícola.

Las lecciones de las microfinanzas pueden ayudar a extender la disponibilidad de servicios financieros a muchos segmentos del sector rural, pero no siempre es un asunto de simple duplicación. Con frecuencia los préstamos grandes con plazos mayores a lo habitual en microfinanzas, son importantes para desarrollar las fincas.

Aquí no se pretende explorar cómo ofrecer mejor dichos productos y servicios, lo cual se encuadra dentro de la esfera de muchos profesionales expertos en finanzas rurales.

Sin embargo, existen dos puntos relacionados que es importante enfatizar ahora:

- Por mucho tiempo, los servicios de depósitos han sido descuidados u olvidados, sobre todo en áreas rurales, y esta brecha no puede acortarse sin la presencia de instituciones reguladas. Esto implica la necesidad de atención especial a las sutiles barreras reguladoras que pueden hacer prohibitivo el establecimiento de pequeñas sucursales en las áreas rurales. Por las frecuentes dificultades que las ONG en microfinanzas enfrentan al transformarse en instituciones financieras reguladas y tener éxito en la movilización de depósitos, puede ser importante no eliminar la infraestructura existente (por ej.: sucursales de bancos agrícolas estatales), sin analizar previamente todas las opciones.
- El segundo punto es un corolario del primero: es probable que al atender la demanda de una gama diversificada de productos y servicios financieros en áreas rurales, se requiera diversidad institucional (bancos comerciales, bancos rurales locales, cooperativas de crédito, proveedores de microfinanzas sin fines de lucro, etc.), incluyendo una variedad de acuerdos informales, como las ROSCA, y los mejores servicios financieros suministrados por productores, procesadores, proveedores de insumos y agentes de mercadeo.

Un objetivo principal de los gobiernos y donantes debiera ser motivar todo tipo de instituciones financieras y acuerdos para competir en tal “campo de juego” por los nichos comerciales que existen en las áreas rurales. Igualmente, como parte de la filosofía de mercado implícita en el tránsito del crédito agrícola a las finanzas rurales, los donantes debieran diseñar mecanismos de asistencia técnica que permitan a las instituciones que provean servicios financieros rurales acceder a la asistencia técnica en función del mercado, donde la competencia determine los resultados, más que basarse en “escoger ganadores” entre una variedad de instituciones e innovaciones que claman por apoyo.

Referencias

- Dale W Adams y Robert C. Vogel, "Rural Financial Markets in Low Income Countries: Recent Controversies and Lessons," World Development, abril 1986.
- Dale W Adams y Robert C. Vogel, "Old and New Paradigms in Development Finance: Should Directed Credit Be Resurrected?" USAID, septiembre 1996.
- Dale W Adams, Juan José Marthans y Robert C. Vogel, "Approaches to Rehabilitating Insolvent Government-Owned Banks: Costs and Benefits of Liquidating an Agricultural Bank in Peru", Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, 1997.
- Dale Adams, Phil Fritz, Dennis Sheets y Germán Tabares, "Banco Nacional de Fomento: Diagnóstico Integral y Posibles Políticas para el Futuro", informe de IMCC para el Banco Interamericano de Desarrollo, abril 1998.
- Dale W Adams y Robert C. Vogel, "Options for the Agricultural Development Bank and Finanzas rurales in Trinidad and Tobago", informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, febrero 2000.
- Lee Arbuckle, Rescina Bhagwani, Gilberto Llanto y María Piedad Gerón, "A Review of the Regulatory Environment for Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, noviembre 1998.
- Lee Arbuckle, William Griffin y Eduardo Jiménez, "Recommendations for the Regulation of Credit and Deposit-Taking Cooperatives in the Philippines", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto CPIP, febrero 2000.
- Robert Buckley y Robert C. Vogel The World Bank and Microenterprise Finance: From Concept to Practice, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, noviembre 1999.
- Robert Peck Christen, Elisabeth Rhyne y Robert C. Vogel, "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs", USAID, agosto 1995.
- Tom Fitzgerald y Robert C. Vogel. "Moving Towards Risk-Based Supervision in Developing Economies", Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, CAER II, Documento de Discusión No. 66, mayo 2000.
- Arelis Gomez, Germán Tabarés y Robert C. Vogel, "Microfinance, Bank Regulation and Supervision: The Bolivian Case Study", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto Las Mejores Prácticas en Microfinanzas, agosto 2000.
- Michael Gudger, "Sustainability of Credit Guarantee Systems", The Financier: Analyses of Capital and Money Market Transactions, febrero/mayo 1997.
- Ronald I. McKinnon, Money and Capital in Economic Development, 1973
- Félix Riera y Jorge Molina, "Guatemala: Reporte Sobre el Manual Contable", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto AGIL, agosto 2002
- Félix Riera, "Honduras: Chart of Accounts Report (Phase I and Phase II)", informe de IMCC para USAID bajo el proyecto PEP, junio y diciembre 2002.
- Edward S. Shaw, Financial Deepening in Economic Development, 1973
- Robert C. Vogel, "Savings Mobilization: The Forgotten Half of Finanzas rurales", in Undermining Rural Development with Cheap Credit, Westview Press, 1984.
- Robert C. Vogel, "Other People's Money: Regulatory Issues Facing Microenterprise Finance Programs", Capítulo 12, Part III, Strategic Issues in Microfinance, Ashgate, 1998.
- Robert C. Vogel, "Measuring the Role of Instituciones financieras in Poverty Reduction", Banco de Desarrollo Agrícola, marzo 2002.
- Robert C. Vogel, "Regulatory and Supervisory Trends in Micro-Banking: Examining Experiences in the Philippines and in Latin America", Comunidad Económica Asia-Pacífico, julio 2002.
- Robert C. Vogel y Dale W Adams, "Costs and Benefits of Loan Guarantee Programs", The Financier: Analyses of Capital and Money Market Transactions, febrero/mayo 1997.
- USAID, Spring Review of Small Farmer Credit; 1973