

Las finanzas rurales en América Latina y el Caribe:

Retos y oportunidades

Mark Wenner
Francisco J. Proenza

Documento de trabajo

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
Unidad de microempresa

Las finanzas rurales en América Latina y el Caribe:

Retos y oportunidades

Mark Wenner
Francisco J. Proenza

Documento de trabajo

Washington, D.C.
Marzo, 2000

Mark Wenner es un especialista financiero de la Unidad de Microempresas del Banco Interamericano de Desarrollo, y Francisco J. Proenza es un economista de la Organización para la Alimentación y la Agricultura y el Programa Cooperativo del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista y las opiniones aquí expresados son los de los autores y no necesariamente representan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo ni de la Organización para la Alimentación y la Agricultura. Todos los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Resumen

A pesar de que ha habido una liberalización financiera considerable en los grandes sistemas financieros, los mercados financieros rurales en América Latina son poco profundos, segmentados e ineficientes. Las razones principales de las fallas observadas en el mercado son los riesgos, la asimetría en la información y los altos costos de las transacciones en los mercados financieros rurales. Con el fin de mejorar la situación y, a la vez, evitar el fracaso gubernamental, se necesita realizar un esfuerzo concertado en varias áreas –reformas a las políticas (macroeconómicas, sectoriales, legales y de regulaciones financieras), construir la capacidad institucional y desarrollar productos nuevos–, para resolver eficazmente las causas fundamentales subyacentes. El papel de los donantes y de los gobiernos nacionales consiste primordialmente en crear un ambiente propicio, y el papel de los intermediarios privados es el de asumir riesgos y prestar los servicios financieros. Este trabajo repasa la situación actual y las causas de los problemas observados. Además, señala las áreas que muestran soluciones prometedoras a estos problemas. El valor de este trabajo es su enfoque integrado para enfrentar el reto y precisar cómo se pueden abordar los problemas identificados. El mercado financiero y las liberalizaciones de las políticas económicas que ocurrieron hacia finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 en América Latina y el Caribe fueron condiciones necesarias pero no suficientes para la profundización y el mejoramiento del funcionamiento de los mercados financieros rurales. Es necesario emprender una segunda generación de esfuerzos para reformar las políticas, así como prestar una mayor atención a los detalles institucionales.

Contenidos

| | |
|--|----|
| 1. Introducción..... | 01 |
| 1.1 Panorama histórico y reformas recientes..... | 01 |
| 1.2 La importancia del desarrollo del sector financiero..... | 01 |
| 1.3 Objetivos..... | 02 |
| 2. Análisis de la situación actual de los mercados financieros rurales..... | 03 |
| 2.1 Profundidad..... | 03 |
| 2.2 Indicadores de eficiencia..... | 05 |
| 2.3 Acceso a crédito formal y servicios de depósito..... | 09 |
| 2.4 Alcance limitado de otros servicios financieros: seguros y finanzas ligadas a productos básicos (<i>commodities</i>)..... | 12 |
| 3. Marco conceptual de análisis..... | 15 |
| 3.1 Causas de la poca profundidad, la segmentación y la ineficiencia..... | 15 |
| 3.2 Las consecuencias de los problemas identificados..... | 18 |
| 4. Acciones y recomendaciones..... | 19 |
| 4.1 Crear un ambiente de políticas favorables..... | 19 |
| 4.2 El desarrollo de la capacidad minorista de las instituciones financieras | 22 |
| 4.3 La promoción de otros servicios financieros y la innovación..... | 24 |
| 5. Conclusiones..... | 27 |
| Referencias | |

1. Introducción

1.1 Panorama histórico y reformas recientes

Entre 1950 e inicios de la década de 1990, los países de América Latina y el Caribe dependían de un enfoque estatal para satisfacer las necesidades financieras de sus sectores rurales. El diseño de grandes programas de crédito subsidiados dirigidos a poblaciones concretas, e implementados a través de bancos estatales especializados en desarrollo agrícola y entidades financieras del sector privado, eran la norma. El objetivo era mejorar el acceso al crédito de los pequeños agricultores y, de esa manera, estimular el crecimiento del sector agrícola y la expansión de los ingresos. A pesar de los considerables esfuerzos y de las mejores intenciones, evaluaciones realizadas a los programas de crédito patrocinadas por diversos organismos internacionales de desarrollo indican que los resultados han estado por debajo de lo esperado (BID, 1998; Banco Mundial, 1989; Buttari, 1995).

Desde finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, gran parte de América Latina y el Caribe ha experimentado una ola de liberalización financiera que ha dado como resultado tasas de interés determinadas por el mercado, mayor eficiencia de las inversiones, más competencia bancaria y una oferta más amplia de productos financieros (BID, 1996). Sin embargo, la mayoría de esos cambios se ha notado en los mercados urbanos. Los mercados financieros rurales, en su mayor parte, continúan siendo subdesarrollados, poco profundos y no competitivos. Esta dualidad en el desarrollo de los mercados financieros limita el crecimiento y el dinamismo del sector rural y plantea preocupaciones en torno a políticas sobre la distribución de ingresos y el crecimiento económico equilibrado. Aunque América Latina es el continente más urbanizado del mundo en vías de desarrollo, cuantiosas proporciones del total de la población aún residen en zonas rurales (promedio no ponderado regional: 39.6%) y las labores agrícolas aún generan una buena parte del rendimiento económico total (promedio no ponderado regional: 11.5%) y del empleo (promedio no ponderado regional: 16.5%). La mayoría de los residentes rurales tienden a ser productores agrícolas de mediana y pequeña escala, pequeños empresarios y trabajadores sin tierra, quienes experimentan una incidencia de pobreza más alta que sus contrapartes urbanas y enfrentan mayores dificultades para tener acceso a los servicios financieros formales¹.

1.2 La importancia del desarrollo del sector financiero

Históricamente, el desarrollo del sector financiero ha sido un elemento importante del crecimiento económico global y el desarrollo por tres razones. En primer lugar, el desarrollo del sector financiero ayuda a desatar el potencial económico de la población, de proporciones cada vez mayores, y está muy correlacionado con un *crecimiento económico* acelerado. Los países con mercados financieros más desarrollados y mayor profundidad financiera, determinada por la proporción entre el coeficiente M2 con el Producto Interno Bruto, han crecido más rápidamente que otros países con mercados financieros menos completos y desarrollados (King y Levine, 1993). En segundo lugar, la falta de servicios financieros adecuados obstaculiza la formación de nuevas empresas y la expansión y modernización de las existentes y, además, contribuye a la *desigualdad de ingresos*. Quienes tienen acceso a servicios de crédito y depósitos tienen, a

¹ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calculó, en 1997, que el 54% de los hogares rurales de la región se encontraba por debajo de la línea de pobreza, a diferencia del 34% de los hogares urbanos.

priori, una mayor capacidad para aumentar sus ingresos que aquellos que no tienen acceso. En tercer lugar, mejorar la intermediación financiera rural puede contribuir a aliviar la pobreza si se acompaña de reformas racionales y equitativas a las políticas macroeconómicas y económicas sectoriales y de mejoras en el funcionamiento de los mercados de factores.

1.3 Objetivos

Este trabajo posee una triple finalidad. Primero, busca ofrecer un panorama de la situación actual de los mercados financieros rurales de la región desde el comienzo de la liberalización financiera generalizada, a principios de la década (Sección 2). Segundo, presenta un marco conceptual que explica por qué esos mercados no funcionan bien y, en particular, por qué los intermediarios formales consideran que los pequeños empresarios son clientes poco atractivos (Sección 3). Tercero, identifica las principales medidas y reformas políticas necesarias para resolver los problemas identificados (Sección 4).

2. Análisis de la situación actual de los mercados financieros rurales

2.1 Profundidad

Los últimos años de la década de los 80 y los primeros de los 90, marcaron el comienzo de un período de liberalización financiera en muchos países de América Latina y del Caribe². Estas reformas eliminaron graves distorsiones de políticas (topes en tasas de interés, cuotas de asignación de créditos, requisitos de reservas multiescalonados), promovieron mayor competencia (permitieron la entrada de instituciones financieras de propiedad extranjera), y fortalecieron la normativa prudencial y de las autoridades supervisoras (mejores estándares de adecuación de capital, límites más estrictos para préstamos vinculados, mayor aprovisionamiento, etc.). En parte, como resultado de los esfuerzos por hacer reformas, el grado de monetización o de profundidad financiera (medida como una amplia oferta monetaria (M2) como porcentaje del PIB), aumentó en un gran número de países entre 1990 y 1997 (Véase la Tabla 1). En 20 de 25 países miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo, la proporción M2/PIB fue mayor en 1997 de lo que había sido en 1990. En 14 de estos países, la profundidad mayor en 1997 fue de un 25% con respecto a 7 años antes. Los países que mostraron mejorías espectaculares en profundidad fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

Doce economías de la región pueden caracterizarse como agrarias: Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Surinam³.

2 El Banco Interamericano de Desarrollo aprobó y financió 13 préstamos para el sector financiero y 18 préstamos para el sector de inversiones, muchos de los cuales incluían componentes de reforma al sector financiero en el período de 1990 a 1998. Por su parte, el Banco Mundial financió 26 operaciones relacionadas con ajustes al sector financiero entre 1985 y 1996 en América Latina. Fuentes: ? Lecciones aprendidas de las finanzas rurales en el Banco Interamericano de Desarrollo, ? (1999) **Reformas al sector financiero: Un estudio de Asistencia del Banco Mundial** (1998)

3 Para los efectos de este estudio, las economías agrarias son aquellas que predominantemente tienen poblaciones rurales (>40%) y una producción agrícola que representa el 10% o más como cuota del PIB. La lista incluye a: Belice, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Surinam. El énfasis se coloca en las economías agrarias debido a la disponibilidad de estadísticas. No implica que este documentos solo se ocupe de finanzas agrícolas. El objetivo del trabajo es comprender las limitaciones de las finanzas rurales (tanto agrícolas como no agrícolas).

Nuevas de ellas han experimentado una profundización financiera considerable (Véase la Tabla 1), y cinco (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua and Paraguay) experimentaron un aumento de profundidad del 50% o superior. Solo en cinco países de la región, de los cuales los primeros tres son agrarios, disminuyó la profundidad financiera: Haití, Guyana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Sin embargo, la tendencia general de disminuir la profundidad financiera a nivel de toda la economía en los noventa, especialmente en los países agrarios, no estuvo acompañada de un aumento en los servicios formales de crédito para las áreas rurales. En todos los 10 países sobre los cuales hay datos disponibles, el crédito a la agricultura (incluyendo créditos para actividades ganaderas, forestales y de industria pesquera) de fuentes formales disminuyó considerablemente en relación con el crédito formal total. Estos acontecimientos también reflejaron la reducción en la participación de la agricultura en el PIB. En los noventa, el crédito agrícola como proporción del PIB disminuyó en 5 de los 10 países enumerados en la Tabla 2, a pesar de que estos mismos cinco países experimentaron aumentos sustanciales en la profundidad financiera general (Véase la Tabla 2).⁴

Tabla 1. Indicadores seleccionados de la importancia de la profundidad rural y financiera del sector

| País | Población | | | Agricultura, Ind. Forestal y pesquera como % del PIB | Índice de crecimiento anual del PIB, 1990-1997 | | M2 como % PIB | | | |
|----------------------|-----------|---------|----------------------------|--|--|--------------------|---------------|------|------|----------|
| | 000's | % rural | % Empl. (índice: 1990=100) | | in 1996 | Agricultura et. al | Total PIB | 1990 | 1997 | % Cambio |
| | | | | | | | | | | |
| Argentina | 34.587 | 12 | 1,50 | 6,7 | 2,8 | 5,2 | 11,5 | 24,0 | 109% | |
| Barbados | 261 | 54 | 4,60 | 4,3 | 0,9 | 0,5 | 50,7 | 63,3 | 25% | |
| Belice | 210 | 52 | 38,30 | 20,4 | 7,3 | 4,4 | 40,8 | 51,4 | 26% | |
| Bolivia | 7.414 | 40 | 22,10 | 11,7 | 0,8 | 4,2 | 24,5 | 48,3 | 97% | |
| Brasil | 161.789 | 22 | 26,10 | 7,2 | 3,9 | 1,9 | 26,5 | 42,1 | 59% | |
| Chile | 14.210 | 16 | 15,40 | 7,6 | 5,5 | 7,7 | 39,9 | 43,4 | 9% | |
| Colombia | 35.101 | 28 | 1,30 | 14,2 | 2,2 | 4,1 | 19,3 | 31,7 | 65% | |
| Costa Rica | 3.424 | 51 | 21,60 | 15,4 | 2,6 | 3,5 | 28,0 | 41,2 | 47% | |
| República Dominicana | 7.823 | 38 | 14,50 | 14,0 | 3,4 | 3,6 | 23,0 | 27,8 | 21% | |
| Ecuador | 11.460 | 41 | 6,60 | 13,0 | 2,3 | 3,8 | 21,8 | 34,1 | 57% | |
| El Salvador | 5.768 | 48 | 28,10 | 13,6 | 1,9 | 5,2 | 30,6 | 42,1 | 37% | |
| Guatemala | 10.621 | 61 | 26,10 | 24,1 | 3,0 | 3,9 | 21,3 | 65,2 | 207% | |
| Guyana | 825 | 65 | NA | 35,8 | 5,7 | 6,5 | 69,8 | 65,2 | -7% | |
| Haití | 7.180 | 66 | NA | 36,6 | -2,8 | -3,4 | 37,4 | 34,1 | -9% | |
| Honduras | 5.654 | 56 | 37,20 | 19,8 | 3,1 | 3,3 | 31,7 | 36,7 | 16% | |
| Jamaica | 2.431 | 39 | 27,10 | 8,7 | 4,4 | 1,0 | 42,2 | 49,3 | 17% | |

⁴ Se utiliza el crédito agrícola como variable de tipo *proxy* (agente) del crédito rural en general.

| | | | | | | | | | |
|------------------------|--------|----|-------|------|------|------|-------|------|------|
| México | 91.145 | 26 | 22,50 | 7,4 | 1,5 | 2,7 | 23,7 | 28,3 | 19% |
| Nicaragua | 4.124 | 42 | 13,10 | 33,7 | 3,9 | 2,4 | 5,8 | 60,2 | 946% |
| Panamá | 2.631 | 44 | NA | 8,2 | 1,7 | 5,1 | 41,1 | 73,3 | 78% |
| Paraguay | 4.828 | 48 | 3,90 | 26,9 | 2,4 | 2,8 | 19,8 | 30,7 | 55% |
| Perú | 23.532 | 29 | 21,60 | 7,2 | 3,4 | 4,2 | 20,7 | 25,8 | 25% |
| Surinam (a) | 418 | 55 | 6,10 | 11,2 | -0,6 | -0,8 | 122,3 | 88,8 | -27% |
| Trinidad/Tobago | 1.292 | 33 | 10,60 | 2,5 | 3,3 | 1,9 | 44,9 | 48,2 | 7% |
| Uruguay | 3.186 | 10 | 4,80 | 12,1 | 3,7 | 3,7 | 61,2 | 43,0 | -30% |
| Venezuela | 21.844 | 14 | 13,20 | 4,9 | 1,1 | 3,8 | 28,9 | 21,5 | -26% |

(a) datos de 1993.

Fuentes: Base de datos del BID y Estadísticas Financieras Internacionales (EFI).

Tabla 2. Crédito agrícola como porcentaje de crédito total y como porcentaje del PIB agrícola

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

* Balance vigente a fin de año

** Compromiso anual

Fuentes: Estadísticas IMF y diversos informes del Banco Central.

Nota: Se usan los promedios de tres para minimizar los efectos de los movimientos bruscos en la oferta de crédito debido a los choques externos sobre los precios y la producción agrícola.

Sin embargo, se debe resaltar que existe un problema de medición. No todo el *descenso* aparente representa una reducción neta en el financiamiento agrícola. Los anteriores subsidios al crédito, junto con la *fungibilidad* de los fondos, introdujeron incentivos para sustituir los préstamos por el autofinanciamiento (VonPischke y Adams, 1983). En los programas de crédito dirigidos, frecuentemente ocurrieron desviaciones de fondos de crédito a usos no agrícolas y sustituciones en el uso de los fondos. Como estos incentivos desaparecieron con la eliminación de los subsidios a las tasas de interés, las estadísticas sobre los usos de los fondos para préstamos se deben interpretar con cuidado. Además, en alguna medida, la agricultura estuvo financiada no por lo que las estadísticas designaron como crédito *agrícola*, sino por otros canales, capturados en parte por las estadísticas sobre crédito *comercial*. El crédito ha estado disponible, por

ejemplo, de proveedores de insumos e intermediarios de comercialización de cultivos, quienes, a su vez, tenían acceso a bancos comerciales. En resumen, debido a problemas en la medición no hay una correlación clara entre la oferta de crédito agrícola y la producción agrícola, pero las pruebas sugieren que el suministro del crédito rural, en general, y la oferta de crédito agrícola, en particular, no son los óptimos.

2.2 Indicadores de eficiencia

Aunque la profundidad financiera aumentó en los sistemas financieros de la región, no ha habido un mejoramiento general en las medidas de eficiencia financiera, es decir, el margen entre el costo de movilizar pasivos y las ganancias por activos, o los márgenes de variación de intereses⁵. Los márgenes financieros pequeños son importantes porque contribuyen al crecimiento económico al reducir el costo del endeudamiento y el costo de inversión. Por lo tanto, las tasas de interés reflejan la capacidad de respuesta de las instituciones financieras frente a la competencia y a los incentivos de precio. Entre los países de la región para los cuales hay datos disponibles, sólo seis mostraron reducciones en los márgenes de 1990 a 1997; estos son: Chile, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Perú y Paraguay. Un país, Panamá, tuvo un margen de variación sin cambios (Tabla 3). Diez de los países con datos disponibles presentaron crecimiento en sus sectores bancarios, tal como lo muestra la proporción del crédito interno proporcionado por el sector bancario al PIB. Solo tres países experimentaron tanto reducciones en los márgenes de variación de las tasas de interés como proporciones crédito interno/PIB ya sea constantes o en expansión, lo cual es señal de un mejoramiento inequívoco tanto en eficiencia como en profundidad. En otros casos, otros factores complican la interpretación. Por ejemplo, varios países se caracterizaron por adoptar satisfactoriamente reformas importantes del sector financiero (Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay) a finales de la década de los ochenta inicios de la del noventa (BID, 1996). Era de esperar que la adopción de las reformas produjera mejoramientos en la competencia y, en consecuencia, en la eficiencia financiera. Pero de los siete países, cuatro (Argentina, Nicaragua, Perú y Uruguay) reportaron caídas en sus márgenes de variación para 1997, en comparación con años anteriores. Una explicación posible de la falta de mejoramiento podrían ser los choques al sistema bancario general. Por ejemplo, uno de los países con reformas que no mostró ninguna mejoría fue Bolivia, el cual experimentó una crisis bancaria en 1995-96. Aparte de movimientos relativos en esa dirección, ninguno de los países de América Latina mencionados se acercó siquiera al bajo margen reportado por Canadá (1.25% en 1990 y 1.37% en 1997), un país ampliamente reconocido por su eficiente sistema bancario.

En gran parte, los depositantes están motivados por tasas reales positivas de rentabilidad en sobre los instrumentos financieros, pero también por la conveniencia del acceso a las instituciones captadoras de depósitos y las percepciones de seguridad. Once de los 23 países (48%) latinoamericanos experimentaron tasas reales negativas a principios de la década. Para

⁵ La medida del “margen de variación” (*spread*) es una medida imperfecta de la eficiencia y se debe interpretar con cuidado. El margen se puede ver afectado por la tasa de inflación y los requisitos de reservas legales. También refleja las percepciones del riesgo. Para contar con una valoración definitiva, es necesario un conocimiento detallado del sector financiero de un país en particular a lo largo del tiempo. Sin embargo, es la medida de eficiencia financiera más comúnmente disponible y utilizada.

1997, solo 6 países (26%) tuvieron tasas reales de depósito negativas. Al afianzarse las reformas financieras, la inflación se controla y se eliminan los topes en las tasas de préstamos, lo cual muestra que ha mejorado un incentivo para ahorrar más (Véase la Tabla 4).

Tabla 3: Indicadores de profundidad financiera y eficiencia

| PAÍS | Crédito interior (% PIB) | | | Margen de variación en las tasas de interés (Puntos porcentuales de la tasa de préstamos menos la de depósitos) | | |
|----------------------|-----------------------------|-------|-------|---|------|------|
| | 1990 | 1996 | 1997 | 1990 | 1996 | 1997 |
| Argentina | 32,4 | 26,0 | 27,2 | | 3,2 | 2,3 |
| Bolivia | 30,7 | 57,5 | 55,5 | 18 | 36,8 | 35,3 |
| Brasil | 89,8 | 36,8 | 43,1 | | | |
| Chile | 73 | 59,6 | 64,7 | 8,6 | 3,9 | 3,7 |
| Colombia | 36,2 | 45,5 | 47,0 | 8,8 | 10,8 | 10,1 |
| Costa Rica | 29,9 | 33,1 | 37,4 | 11,4 | 9,0 | 9,5 |
| República Dominicana | 31,3 | 29,5 | 31,0 | 15,2 | | 7,6 |
| Ecuador | 17,2 | 31,7 | 36,9 | | 13 | 14,9 |
| El Salvador | 32 | 41,4 | 43,9 | 3,2 | 4,6 | 4,3 |
| Guatemala | 17,4 | 19,4 | 21,2 | 5,1 | 15,1 | 12,8 |
| Haití | 32,9 | 27,4 | 31,4 | | | 10,3 |
| Honduras | 40,9 | 26, | 29,2 | 8,3 | 13 | 10,8 |
| Jamaica | 34,8 | 33,5 | 39,2 | 6,6 | 18,8 | 22,3 |
| México | 42,5 | 40,6 | 30,0 | | | 9,9 |
| Nicaragua | 206,6 | 189,4 | 148,6 | 12,5 | 8,4 | 8,6 |
| Panamá | 52,7 | 74,4 | 74,4 | 3,6 | 3,4 | 3,6 |
| Paraguay | 14,9 | 28,2 | 25,5 | 8,1 | 11,7 | 14 |
| Perú | 16,2 | 12,1 | 17,7 | 2334,9 | 11,2 | 14,9 |
| Trinidad and Tobago | 58,5 | 54,2 | 57,8 | 6,9 | 9,1 | 8,4 |
| Uruguay | 60,8 | 39,8 | 39,0 | 76,6 | 63,4 | 51,9 |
| Venezuela | 37,4 | 19,9 | 18,5 | ,4 | 4,1 | 4,4 |

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, 1998 y 1999.

Nota: La tasa de préstamos es la tasa a corto o mediano plazo cobrada a prestatarios del sector privado con variaciones debidas a su capacidad de pago. La tasa de depósitos es la tasa de interés pagada por depósitos a la vista, a plazo y de ahorros, la cual varía de acuerdo con el plazo del instrumento. Los países tienden a reportar promedios generales para todo el sistema.

Tabla 4. Tasas de interés reales sobre los depósitos

| PAÍS | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| REGIÓN DE AMÉRICA LATINA | | | | | | | | |
| Argentina | -0,34 | -0,64 | -0,31 | 0,06 | 0,75 | 1,93 | 5,97 | 4,31 |
| Bahamas | 0,33 | -0,02 | 0,06 | 0,67 | 1,21 | na | 1,56 | 3,15 |
| Barbados | 0,78 | 0,03 | 0,08 | 1,57 | 3,84 | 1,11 | 0,82 | -0,36 |
| Belice | 1,29 | 1,85 | 1,77 | 2,80 | 1,65 | 1,66 | 0,36 | 4,10 |
| Bolivia | 0,37 | 0,11 | 0,85 | 1,44 | 1,18 | 0,77 | 0,50 | 1,76 |
| Brasil | 2,20 | 1,07 | 0,55 | 0,53 | 0,94 | -0,38 | 0,63 | 2,21 |
| Chile | 0,53 | 0,02 | 0,17 | 0,40 | 0,30 | 0,60 | 0,72 | 0,83 |
| Colombia | 0,24 | 0,22 | -0,01 | 0,14 | 0,23 | 0,52 | 0,52 | 0,26 |
| Costa Rica | 0,11 | -0,05 | -0,26 | 0,66 | 0,29 | 0,03 | -0,01 | -0,01 |
| Ecuador | -0,26 | -0,23 | 7,54 | 4,32 | 2,73 | 2,28 | 0,67 | -0,08 |
| El Salvador | -0,24 | 0,11 | 0,03 | -0,17 | 0,26 | 0,40 | 0,39 | 1,32 |
| Guatemala | -0,54 | -0,26 | 0,04 | 0,06 | -0,10 | na | -0,29 | -0,33 |
| Guyana | 5,42 | 8,25 | 5,53 | na | na | na | 0,42 | 1,08 |
| Honduras | -0,60 | -0,64 | 0,36 | 0,08 | -0,45 | -0,57 | -0,29 | 0,05 |
| Jamaica | 0,08 | -0,51 | -0,56 | 0,24 | 0,04 | 0,16 | -0,05 | 0,40 |
| México | 0,16 | -0,24 | 0,01 | 0,52 | 0,78 | 0,12 | 0,11 | 0,19 |
| Nicaragua | -1,00 | -1,00 | -1,00 | -0,49 | -0,41 | 0,38 | 0,06 | 0,31 |
| Panamá | 4,22 | 2,80 | 1,38 | 3,60 | 2,09 | 3,09 | 2,57 | 2,49 |
| Paraguay | -0,39 | -0,07 | 0,31 | 0,20 | 0,12 | 0,54 | 0,68 | 0,75 |
| Perú | -0,67 | -0,58 | -0,19 | -0,09 | -0,05 | 0,40 | 0,27 | 0,67 |
| Trinidad & Tobago | -0,42 | 0,41 | 0,05 | -0,31 | -0,19 | na | | 0,72 |
| Uruguay | -0,13 | -0,26 | -0,20 | -0,27 | -0,17 | -0,09 | -0,01 | -0,01 |
| Venezuela | -0,31 | -0,09 | 0,12 | 0,40 | -0,35 | -0,58 | -0,72 | -0,69 |
| EXTRARREGIONAL | | | | | | | | |
| Estados Unidos | 0,43 | 0,32 | 0,17 | 0,04 | 0,56 | 0,82 | 1,66 | 0,47 |
| Suecia | -0,05 | -0,13 | 1,67 | 0,09 | 0,85 | 1,05 | | na |
| Francia | 0,25 | 0,31 | 0,62 | 0,77 | 1,06 | 0,96 | | na |

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales

Nota: La tasa de depósito es la tasa reportada ofrecida a residentes por depósitos a la vista, a plazo y de ahorros. El plazo de los instrumentos puede variar de un país a otro. Los países tienden a reportar promedios generales de su sistema. La tasa de inflación se mide por el cambio contemporáneo en el Índice Precios del Consumidor. La fórmula usada es $((1+r)/H)^t - 1$, donde r = tasa de interés y H = tasa de inflación.

2.3 Acceso a los servicios financieros formales

2.3.1 Acceso al crédito

En la mayoría de países, los índices de acceso al crédito formal y los servicios de depósito para hogares rurales siguen siendo bajos. Generalmente, los índices de acceso son menores al 15%. La Tabla 5 resume los datos disponibles sobre acceso al crédito, medidos como proporción de residentes rurales que obtuvieron préstamos en un año dado (o, si están disponibles, durante un período más largo de tiempo) de fuentes formales. En la mayoría de países, los índices de acceso van desde un mínimo de 2% en Perú a un máximo de 28% en México. Una notable excepción es Costa Rica (40% de los hogares agrícolas), donde los altos índices de acceso son resultado de la combinación de una pequeña extensión geográfica, una población pequeña y una amplia red de sucursales de bancos estatales.

La segmentación del mercado también es común. Los prestatarios tienden a depender de una fuente única de crédito. Quienes tienen acceso al crédito formal tienden a ser grandes agricultores y hogares de altos ingresos. Dependen, fundamentalmente, de préstamos en efectivo con un plazo relativamente largo. Los obreros agrícolas carentes de tierra tienden a depender de fuentes informales de crédito para atenuar las fluctuaciones en sus niveles de consumo y para satisfacer sus necesidades de emergencia. Los préstamos que reciben tienden a ser de corta duración. Por ejemplo, una encuesta del Banco Mundial (1995) sobre empresarios agrícolas y no agrícolas mexicanos con acceso al crédito, calculó que 81.2% usaba solo fuentes informales de crédito, 9.4% usaba solo fuentes formales, y 9.4% usaba fuentes tanto formales como informales. Un estudio similar de 628 viviendas rurales en el El Salvador encontró solo dos familias con saldos deudores vigentes que usaban más de un tipo de entidad crediticia (Banco Mundial 1998b). Existe información más detallada de un estudio de 250 agricultores hondureños: 58% informaron que dependieron durante un período de 5 años de solo una fuente de crédito, 26% dependieron de dos fuentes y 17% dependieron de tres o más (González-Vega y Torrico, 1995).⁶

Puesto que los préstamos del sector formal tienden a ser mayores y de más larga duración, su importancia cuantitativa es mayor de lo que sugieren los índices de acceso. En El Salvador, las fuentes formales representaron el 41% del número total de préstamos, pero el 76% del monto solicitado en 1995 por los hogares rurales encuestados. De manera similar, en México, los préstamos del sector formal representaron el 61% del monto total solicitado en préstamos, pero sólo el 13% de todos los prestatarios *ejido* que tuvieron acceso al crédito formal en 1997. En comparación, las fuentes informales mexicanas brindaron a los habitantes rurales un acceso al crédito significativo. Por ejemplo, el 54% tuvo acceso a créditos comerciales o de proveedores, el 10% usó prestamistas, el 14% pidió prestado a amigos y familiares y el 8% se involucró en ventas futuras con establecimientos comerciales y de procesamiento. El volumen del crédito otorgado por fuentes rurales informales fue limitado. Estas fuentes representaron el 15% del volumen total de crédito brindado por los proveedores de crédito comercial, el 13% del volumen total de ventas futuras, el 8% del volumen total prestado por prestamistas y el 3% del volumen total prestado por familiares y parientes (Banco Mundial, 1999a y 1998b).

La evidencia también sugiere que, cuando la asignación de crédito del gobierno a la agricultura disminuye, se fortalecen las fuentes informales, aunque no compensan por completo el descenso en la oferta. La eliminación del programa Crédito a la Palabra Campesina del Programa Nacional

⁶ Las posibles fuentes son: créditos bancarios, créditos no bancarios, créditos comerciales, prestamistas y amigos.

de Solidaridad (PRONASOL) de México, por ejemplo, aparentemente condujo a una reducción considerable en el acceso al crédito formal por los *ejidatarios*, de 28% en 1994 a 13% en 1997 (Banco Mundial, 1999a). Las fuentes de crédito informal han crecido en importancia, aumentando de 2% en 1994 a 7% en 1997 (Véase la Tabla 5). Sin embargo, no han compensado (cuantitativa o cualitativamente), la disminución general de las fuentes de crédito formal. De manera similar, tras el cierre del banco agrícola estatal de Perú (Banco Agrario de Perú - BAP) en 1992, una fuerte caída en la oferta de crédito formal. La situación mejoró con el tiempo y, para 1996, se calcula que los bancos comerciales, los fondos de crédito rurales y municipales y los fondos de crédito renovable suministraron, conjuntamente, US\$492 millones. No obstante, esta cantidad es solo una fracción de los US\$500-700 millones normalmente desembolsados por el BAP en su época de auge.⁷

2.3.2 Acceso a los servicios de depósitos

Los residentes rurales parecen tener incluso menos acceso a los servicios formales de depósito que a los servicios formales de crédito. La información disponible sobre un número selecto de países muestra que los índices de participación en servicios de ahorro formales y semiformales son, de manera uniforme, menores al 15% (Véase la tabla 6).

Estudios recientes centrados en América Latina y el Caribe demuestran que los residentes rurales de bajos ingresos tienen capacidad de ahorro, y que deben hacerlo dada la marcada estacionalidad de los flujos de ingresos en la agricultura (Mansell (México), 1995, Wisniwski (Bolivia), 1996, y Hunte (Jamaica) 1997). La mayoría de ahorros, sin embargo, son en especie (ganado, reservas de granos, joyería, existencias y tierra). Los residentes rurales pueden estar dispuestos a monetizar los ahorros en especie, pero hay dos impedimentos para que esto suceda: la falta de sucursales convenientemente ubicadas de instituciones captadoras de depósitos en zonas rurales y el efecto corrosivo que los altos índices de inflación tienen sobre el poder de compra.

En los años noventa, en general las tasas de inflación disminuyeron en la región, pero para 1997, 8 de 24 países reportaron cifras de dos dígitos y, de ellos, 4 reportaron una inflación mayor al 20% (Ecuador, Honduras, México y Venezuela), un umbral comúnmente aceptado de estabilidad financiera.

Tabla 5. Valores aproximados de índices de participación en los servicios de crédito rural (%)

| Población estudiada | | Prestatarios como porcentaje de población de referencia | | | Fuente |
|---------------------|--|---|---|----------------------------|--|
| | | De cualquier fuente, formal o informal | De fuentes formales (fuente única o agregada al crédito informal) | Solo de fuentes informales | |
| Bolivia | | 52% | - | - | Reportado en Banco Mundial 1998b |
| Costa Rica | | 57% | 40% | 17% | Villalobos, 1994, reportado en Banco Mundial 1998b |
| El Salvador | | 12% pidió préstamos en | 5% pidió préstamos en 1995; 7% tenía saldos de deudas | | Banco Mundial 1998b |

⁷ Fuente: Cesar Falconi, "Rural Finance in Perú", presentación SDS/MIC Brown Bag, Agosto 8, 1997.

| | | 1995; 20% tenía saldos deudores vigentes | pendientes | | |
|----------------------|------------------------------------|---|-----------------------------|--|---|
| | | | - | 7% en 1995 | |
| Guatemala | | 26% | | | Banco Mundial 1999b |
| Honduras | | 6.7% (probablemente de fuentes formales) censo del año mayo 1 de 1992 - abril 30 de 1993) | | | González-Vega y Torrico, 1995 |
| | | 65% in 1994; 0% in 1994-1990 | 21% in 1994; 29% in 1990-94 | 44% in 1994 | Gonzalez-Vega y Torrico, 1995 |
| México | | | | | Banco Mundial, 1995 |
| | Agricultores | 38% | 12% | 26% | |
| | Empresarios no agrícolas | 52% | 6% | 46% | |
| | Agrícolas y no agrícolas combinado | 45% | 8% | 36% | |
| | Hogares ejidatarios 1994 | 30% | 28% | 2% | Banco Mundial, 1999a |
| | Hogares ejidatarios 1996 | 21% | 12% | 9% | |
| | Hogares ejidatarios 1997 | 20% | 13% | 7% | |
| Perú | | | | | Censo agrícola nacional de 1972 |
| | Costa | 17% | - | - | |
| | Tierras altas | 3% | - | - | |
| | Bosque húmedo | 11% | - | - | |
| | A escala nacional: | 5% | - | - | |
| | Costa (248.809 fincas) | 16% | 9% | - | Censo agrícola nacional de 1994, reportado en Orihuela, FAO-MINAG-rNEI, 1996) |
| | Tierras altas (1,204,423 fincas) | 5% | 3% | 7% | |
| | Bosque húmedo (292.721 fincas) | 5% | 3% | 1% | |
| | A escala nacional: | 6% | 4% | 2% | |
| | | | | 2% | |
| Hogares rurales 1994 | 16% | 0.2% | 15,8% | National Living Standards Surveys (ENNIV), 1994 & 1997 | |
| Hogares rurales 1997 | 22% | 2% | 20,4% | | |

2.4 Alcance limitado de otros servicios financieros: Seguros y finanzas ligadas a productos básicos (*commodities*)

Los empresarios rurales en América Latina, especialmente agricultores, generalmente carecen del acceso a servicios de seguros y de pagos, finanzas estructuradas a productos básicos e instrumentos para el manejo de riesgos como contratos de futuros, opciones y *swaps* de productos básicos que potencialmente podrían aumentar su bienestar al protegerlos contra pérdidas catastróficas de ingresos, reducir los costos de transacción y la incertidumbre de las ganancias.

Por ejemplo, a principios de la década, solo se sabía de nueve países en la región que ofrecieran productos de seguro agrícola.⁸ En su mayor parte, las aseguradoras son de propiedad totalmente pública o mezclada y fueron creadas para proteger a lo pequeños y medianos agricultores contra

⁸ Los países fueron Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, Venezuela y Sta. Lucía-Dominica-Grenada (Islas Windward).

pérdidas catastróficas de ingresos y reducir los riesgos de morosidad de los bancos comerciales y los bancos agrícolas estatales. Estas instituciones de seguros tendieron a incurrir en pérdidas financieras, a depender de subsidios y a tener una cobertura limitada. A partir de principios de la década de los noventa, el programa de seguros basado en múltiples riesgos que mostró el mejor desempeño fue el chileno, y el mejor programa basado en un único riesgo fue el programa de las Islas de Barlovento en el Caribe oriental: Santa Lucía, Dominica y Grenada (Hazell, 1993).

Otra área poco desarrollada es la del financiamiento con garantías de productos básicos. Las finanzas y los instrumentos basados en productos básicos para manejar el riesgo son potencialmente muy significativos para los países de América Latina y el Caribe, dado su alto grado de dependencia del comercio en productos básicos agrícolas.

Tabla 6: Valores aproximados del estudio rural de tasas de participación en servicios de ahorros (%)

| Población estudiada | | Ahorristas como porcentaje de la población de referencia | | | | Fuente |
|---------------------|--|--|----------------------|---|--|--------------------------------------|
| | | Depósitos formales y semiformales* | | Formas de ahorro. Fuentes formales o informales | | |
| | | En el momento del estudio | Ahora o en el pasado | | | |
| Guatemala | Empresarios rurales, 1997 | 10.7% | 17.5% | 1% | (Entidades de ahorro, ONG, otras cooperativas) | Banco Mundial 1999a |
| Honduras | Yoro, Ocotepeque y El Paraíso; agricultores (<35 ha), 1994 | | - | 57% de las agriculturas estudiadas mantienen animales como reserva de ahorro. 59% mantienen ahorros en forma de in reservas de granos; 48% mantiene ahorros “debajo del colchón”. | | González-Vega y Torrico, 1995 |
| | % con depósitos en bancos*** | 12% | | | | |
| | % depósitos en cooperativas*** | 6% | | | | |
| México | Poblaciones rurales y periurbanas, 1994** | | - | - | - | SHCP 1994 reportado en Mansell, 1995 |
| | Municipalidades con 5.000 - 10.000 habitantes | 6% | 14% | - | - | |
| | Municipalidades con 10.000 - 15.000 habitantes | 10% | 18% | - | - | |
| | Municipalidades con 15.000-20.000 | 10% | 14% | - | - | |
| | Total (5.000 – 20.000 habitantes) | 8% | 15% | - | - | |
| | Guanajuato, Puebla y Veracruz, 1994 – empresarios rurales (agrícolas y no agrícolas) | | 9% | 26% | - | |

* Bancos y cooperativas

** Las cifras se refieren exclusivamente a los depósitos bancarios.

*** El mismo agricultor puede haber tenido dinero tanto en bancos como

cooperativas.

Con base en los datos comerciales de 1990-95, en nueve países de la región más del 50% de sus ganancias por exportación provienen de la agricultura (IFS). Estos productos están sujetos a la volatilidad y la incertidumbre de precios y a efectos macro y micro potencialmente considerables. A nivel macro, los movimientos adversos pueden afectar el actual déficit en cuenta corriente, el presupuesto fiscal y las reservas internacionales. A nivel micro, la volatilidad aumenta los riesgos de crédito para los productores y exportadores y para los bancos y entidades comerciales que los financian.

En América Latina, la limitada disponibilidad de programas garantizados por productos básicos (recibos de almacén, cartas de crédito con cláusula verde, transacciones de recompra, descuentos en cuentas por cobrar) y de instrumentos de cobertura (contratos de futuros, opciones y *swaps*) hace que sea más difícil para los productores agrícolas, los procesadores de alimentos, los comerciantes, los exportadores e importadores obtener financiamiento y mitigar los tipos de cambio, las tasas de interés y los riesgos de crédito. Esencialmente, el financiamiento garantizado con productos básicos permite que productos físicos, ya sea producidos y almacenados o aún por cultivar (extraídos) así como títulos sobre los mismos, puedan ofrecerse como garantía o fuente de pago para la obtención de crédito o financiamiento comercial. Dado que muchos productores rurales, especialmente agricultores medianos y pequeños, tienen una cantidad limitada de propiedades inmuebles para ofrecer como garantía, la ampliación del conjunto de tipos aceptables de garantía puede favorecer un mayor acceso al crédito y reducir las primas por riesgo en los préstamos, con lo cual se benefician todas las partes: el productor, el procesador, el exportador y el proveedor de crédito⁹. Por ejemplo, se sabe que se usan recibos de almacén (comprobantes) en una serie de países. Sin embargo, las restricciones legales, los asuntos de clasificación estandarizada y los costos de certificación limitan el fácil acceso a los grandes productores. Hay escasez de datos al respecto de los otros instrumentos (cartas de crédito con cláusula verde, cuentas por cobrar con descuentos). Los instrumentos de cobertura para productos básicos (futuros) agrícolas se usan en Argentina, Brasil y México comercio exterior. La aplicación de mercados internos no se ha observado en la región (Chalmin, 1998).

3. Marco conceptual de análisis

Los mercados financieros rurales son poco profundos, segmentados e ineficientes porque el riesgo, la información imperfecta y los altos costos de transacción son problemas omnipresentes. Si estos problemas no son eficazmente resueltos o minimizados, estos mercados continuarán funcionando mal. Las intervenciones del sector público en el pasado (cuotas de crédito, tasas de interés subsidiadas) se concentraron en los síntomas (falta de acceso para pequeños productores) y consideraron el crédito subsidiado como compensación de otras distorsiones en las políticas que afectan a las áreas rurales, sin comprender los factores subyacentes que influyen en los mercados financieros rurales y hacen que los pequeños productores, por ejemplo, sean clientes no preferentes. Como una guía para la formulación de políticas y para evaluar las consecuencias

⁹ Los países de América Latina tienen los peores valores de coeficiente de Gini en concentración de la propiedad de tierra en el mundo. Doce de 17 países (70%) tienen valores mayores a 0.80. En cambio, solo 15% de las demás áreas en desarrollo y países industrializados en la muestra de 54, reportan valores de coeficientes de 0.8 o más (Banco Mundial, 1993, p. 8).

probables de otras intervenciones, se requiere un marco conceptual que unifique los factores de riesgo, información asimétrica y los costos de transacción.

3.1. Causas de la poca profundidad, la segmentación y la ineficiencia

Un contrato financiero es una promesa de pago intertemporal con incertidumbre en cuanto a su cumplimiento. Se ve fundamentalmente afectado por las evaluaciones del riesgo, los medios disponibles para compartir y reducir los riesgos, la exhaustividad y el costo de la información sobre la voluntad y la capacidad de honrar el compromiso adquirido, y los costos por unidad de transacción.

3.1.1 Riesgo

Las economías rurales están caracterizadas por un alto riesgo y técnicas de mitigación limitadas. Los productores agrícolas rurales y los empresarios que contraen una obligación financiera están sujetos a una variabilidad sistemática que pueden dar como resultado una morosidad involuntaria. Las fuentes típicas de riesgos incluyen:

Rendimiento: La variabilidad de la oferta, que se puede derivar de condiciones de producción desfavorables, reduce los rendimientos y, en consecuencia, los ingresos por debajo del nivel esperado. Las condiciones desfavorables incluyen: clima, plagas, enfermedad, problemas de salud del operador, fallas en los equipos, robo/pérdida/daños de activos muebles productivos, incapacidad para satisfacer la máxima demanda simultánea de riesgos sincrónicos de insumos fijos, y un tiempo no óptimo en la aplicación de los insumos.

Precio: La variabilidad de (i) los precios de los insumos, que aumentan los costos de producción o (ii) fuerza un cambio en la técnica de producción elegida; y (iii) la variabilidad en la oferta, originada por la variabilidad de las expectativas de precio de salida (efecto telaraña) que puede resultar en menor rentabilidad.

El conjunto existente de estrategias para que los hogares/compañías enfrenten situaciones adversas tienden a ser escasas y poco sólidas: Incluyen, entre otras: (I) cambiar a técnicas de producción menos riesgosas; (ii) diversificar la mezcla de cultivos y cría de animales (producción o venta al detalle); (iii) la fragmentación de parcelas para sacar provecho de diferentes microclimas; (iv) suplementar los ingresos del hogar/compañía mediante empleos asalariados del dueño/operador principal y otros miembros de la familia; (v) acumular ahorros en especie; (vi) invertir en las “garantías” sociales para tener acceso a préstamos de emergencia de fuentes informales (asociaciones de ahorro y crédito rotatorio (ROSCA por sus siglas en inglés), empleador-patrón, cooperativas, etc.); y (vii) el intento de comprar seguros para los créditos y/o cosechas. Algunas de las opciones, por ejemplo la elección de la técnica de producción o la diversificación de cultivos, pueden implicar invertir en irrigación o grandes costos iniciales que requieren financiamiento externo. Si no es posible tener acceso al crédito, la diversificación no puede ocurrir y la vulnerabilidad al riesgo aumenta. Otras, como la fragmentación de la parcela y el empleo externo, pueden reducir las economías de escala y bajar la productividad. Y algunas otras, como los préstamos de emergencia de fuentes

informales, pueden tener un costo muy alto y ser inadecuadas, dependiendo de la gravedad de la caída en los ingresos. Finalmente, los productos de seguros del sector formal pueden no estar disponibles o ser demasiado caros.

Los intermediarios financieros rurales formales, también cuentan con un conjunto limitado de instrumentos para la mitigación del riesgo de morosidad que son inadecuados para el contexto rural: (i) demanda de garantías y/o avales de terceros; (ii) incluir una prima por riesgo en el interés cobrado; (iii) establecer reservas adecuadas de pérdidas de préstamos; y (iv) diversificación de la cartera. Dependiendo de las circunstancias, estos mecanismos para enfrentar situaciones adversas pueden no ser suficientes y pueden dar como resultado que no se concedan préstamos, el racionamiento del tamaño del préstamo por debajo de la demanda óptima, o prestarle únicamente a quienes posean suficiente garantía. Dado que la mayoría de residentes rurales tienden a contar con limitadas garantías, esto reduce el potencial de cobertura. El uso de mayores márgenes puede provocar un efecto de selección adversa.¹⁰ El uso de la diversificación de cartera puede verse limitado por la información y la estructura de la economía regional en la que opera el banco. Si el intermediario tiene una cobertura geográfica limitada y muchas de las actividades económicas están interrelacionadas, el riesgo de covarianza puede permanecer alto. En resumen, se reducen las oportunidades para una intermediación rentable, lo cual explica por qué los intermediarios formales no están ansiosos por penetrar en los mercados rurales.

3.1.2 Información imperfecta

Es caro adquirir y transmitir información, pero es vital hacerlo para valorar y manejar el riesgo. En ausencia de adecuados instrumentos para la mitigación del riesgo (por ejemplo, garantía, seguros, contratos de futuros, etc.), la información adicional sobre los propósitos de los prestatarios y su capacidad de pago puede ayudar a clasificar a los eventuales solicitantes, y a permitir un mejor balance entre ganancia y riesgos. Sin embargo, surgen problemas de incentivos cuando la información, además de ser costosa, está asimétricamente distribuida (lo cual significa que una parte tiene menos información sobre la otra parte y no puede fácilmente observar acciones ni discernir intenciones). Algunos de estos problemas de incentivos son de selección, *selección adversa* y *riesgo moral*. Para poder enfrentar estos problemas, las entidades crediticias/aseguradoras deben usar mecanismos de diseño de contratos para resolver estos problemas. Los ahorristas enfrentan un problema similar. No pueden fácilmente determinar la capacidad fiduciaria de la institución que recibe los depósitos. Por lo tanto, se arriesgan a perder sus ahorros por fraude o mala administración.

Selección: El primer reto que enfrenta una entidad crediticia es cómo identificar los “buenos” de los “malos” riesgos de (seguro) crédito. Los eventuales clientes conocen sus propias capacidades, su distribución de riqueza y sus verdaderas intenciones, pero las entidades crediticias formales no pueden distinguir fácilmente las diferencias entre los eventuales clientes. Ambas partes deben

¹⁰ Las entidades crediticias pueden cobrar mayores tasas de interés en el esfuerzo por cubrir todo o parte del riesgo esperado de morosidad. Sin embargo, cobrar tasas más altas puede contribuir a un efecto de selección adversa si la entidad crediticia no puede valorar de manera exacta el riesgo subyacente de los proyectos de inversión que se financiarán. Los clientes con proyectos seguros pero de menor rendimiento, pueden optar por renunciar y no solicitar un préstamo. El resultado es que el contrato de crédito con altas tasas de interés solo atraerá a clientes con los proyectos de riesgo más alto, aumentando así el riesgo de morosidad y, en consecuencia, disminuyendo las ganancias esperadas de la entidad crediticia (Stiglitz y Weiss, 1981).

invertir tiempo y esfuerzos recolectando, transmitiendo y procesando información. Los dos mecanismos directos de selección tradicionales usados para reducir el riesgo crediticio son las garantías reales y las tasas de interés; pero no son plenamente satisfactorios y solo pueden llevar a otros problemas (escasa cobertura y selección adversa). Además, si la entidad crediticia no conoce las verdaderas intenciones de pago del prestatario, el beneficio de la morosidad puede exceder el beneficio del pago. Por lo tanto, la entidad crediticia se verá obligada a dar préstamos por montos más pequeños de los solicitados (racionamiento del tamaño de los préstamos), prestarle a quienes tengan menos movilidad y cuenten con inversiones físicas visibles, y a depender profundamente de la garantía. Solicitar garantía real puede aumentar la rentabilidad esperada de la entidad crediticia y reducir la rentabilidad esperada del prestatario, con lo cual se desplaza parte del riesgo de pérdida de principal al prestatario y se reducen los incentivos para realizar un incumplimiento estratégico.

Para evitar la selección adversa y aumentar la posible cobertura, la mayoría de las alternativas viables para los intermediarios formales yacen en el diseño de contratos compatibles con incentivos que promuevan la autoselección y la equiparación de riesgos. En la mayoría de contextos rurales, adquiere importancia el uso de garantías sociales (reputación) como sustituto de la garantía real, el uso de incentivos de pago (descuentos en tasas de interés, aprobaciones automáticas de un segundo préstamo por un monto mayor), y las relaciones vinculadas (capacidad demostrada para ahorrar primero, empleo, estructura de comercialización monopsonística). En esta área, las instituciones financieras formales (bancos y compañías de seguros) están en una clara desventaja en relación con los intermediarios semiformales e informales (ONG, cooperativas de crédito, bancos comunales, comerciantes-proveedores en cuanto entidades crediticias, ROSCA y prestamistas tradicionales). Los últimos intermediarios, gracias a la proximidad geográfica y a una variedad de relaciones sociales y económicas, pueden obtener información acerca de la capacidad de pago de un eventual cliente de más manera más rápida y a costos menores que un intermediario formal. Por consiguiente, las entidades crediticias informales pueden identificar con más precisión aquellos clientes que pagarán un préstamo, en la medida en que las ganancias del proyecto o los recursos del hogar lo permitan.

Monitoreo: Una vez que ha terminado el proceso de selección y el préstamo (póliza de seguro) ha sido aprobado y desembolsado, la mayoría de entidades crediticias rurales (aseguradoras) invierten en el monitoreo del comportamiento de los clientes para evitar problemas de incentivos por riesgo moral. La entidad crediticia típica revisa periódicamente a su cliente para verificar que esté realizando los esfuerzos adecuados para aumentar la probabilidad de que el proyecto de inversión sea un éxito. Esto entraña costos particularmente altos en los contextos rurales porque los clientes están geográficamente dispersos, la infraestructura de comunicación y transporte es insuficiente, y hay escasez de registros de producción y financieras confiables. Para los intermediarios financieros formales estos costos son demasiado elevados, especialmente por el tamaño relativamente pequeño de los préstamos solicitados por la mayoría de clientes rurales. Los intermediarios rurales informales pueden, con menos esfuerzos y de manera más barata, monitorear a los clientes y resolver problemas de riesgo moral mediante contratos interrelacionados y la proximidad social, pero su capacidad para brindar servicios a una clientela amplia es limitada.

3.1.3 Costo de las transacciones

El contexto institucional, tanto el de las directrices legales, sociales y políticas *de jure* que establecen las bases para la producción, el intercambio y la distribución, como el de las disposiciones de contratación y gobernanza *de facto* entre y dentro de las unidades económicas, es vitalmente importante para entender cómo aumentan los costos de las transacciones y lo que se puede hacer para economizarlos o reducirlos. Los costos de las transacciones, es decir, todos los costos financieros ajenos al interés relacionados con la aprobación, el procesamiento, el desembolso y el cumplimiento de un contrato financiero, cumplen un papel relevante en la intermediación financiera. Los clientes de altos ingresos, que demandan grandes préstamos y mantienen grandes saldos de ahorro, son menos sensibles a los costos de las transacciones, en comparación con prestatarios y ahorristas pequeños, de bajos ingresos. Los costos de las transacciones están determinados por (i) contexto físico, (ii) el ambiente legal y regulatorio, y (iii) la naturaleza y la estructura de la organización intermediaria.

3.2 Las consecuencias de los problemas identificados

Como consecuencia de los problemas identificados –altos niveles de riesgos no mitigados, la existencia de información imperfecta y los altos niveles de los costos de transacción– ciertos tipos de intermediarios financieros tienden a ser preferidos y a estar presentes los contextos rurales. Cada tipo general de intermediario tiene fortalezas y debilidades.

Intermediarios formales: Los bancos y las compañías financieras generalmente dependen de tecnologías de préstamo basadas en activos para enfrentar los problemas de riesgos y de información imperfecta. Esta tecnología bancaria tradicional discrimina contra prestatarios pequeños y con garantía limitada, y entraña altos costos en las transacciones para los empresarios de mediana y pequeña escala que tienen acceso al crédito. Debido a debilidades en el marco legal y regulatorio, especialmente en relación con garantías muebles, los intermediarios formales enfrentan otras limitaciones, y no se interesan demasiado por ampliar sus actividades en las áreas rurales. Tienden a brindar servicios solo a una pequeña proporción de la población rural. El resultado es poca profundidad, racionamiento del crédito e ineficiencia.

Intermediarios informales: Los proveedores-comerciantes, las ROSCA y los prestamistas disfrutan de ventajas absolutas en cuanto a información y costos de transacción debido a la proximidad, las relaciones en múltiples niveles, su disponibilidad a aceptar una mayor variedad de garantías, y una capacidad superior para exigir cumplimiento, en comparación con los intermediarios rurales formales. Sin embargo, los intermediarios informales tienen bases de capital limitadas, tienden a ejercer poder de mercado y están limitados geográficamente. Como resultado, clientes idénticos reciben términos y condiciones de préstamos diferentes (segmentación). Las altas tasas de interés cobradas cubren los riesgos mayores enfrentados pero también pueden incluir una renta monopólica. El potencial para el crecimiento independiente y el manejo del riesgo del sector informal está limitado por la falta de una capacidad de movilización masiva de depósitos y la covarianza de los riesgos.

Intermediarios semiformales: Las ONG, las cooperativas de crédito, los bancos comunales y las entidades de ahorro disfrutan de algunas ventajas informacionales sobre las entidades crediticias formales, pero menos que las informales. Estas instituciones tienden a sufrir problemas de gobernanza y de existencia de personas que reciben beneficios sin contribuir a ellos (*free riders*), tienden a ser dependientes de subsidios externos (excepto por las

cooperativos de crédito enfocadas al ahorro) y a ser operativamente ineficientes. Estos problemas limitan tanto la capacidad de cobertura como la autosuficiencia financiera.

4. Acciones y recomendaciones

La promoción de mercados financieros rurales más completos, eficientes, competitivos y estables es un desafío triple. En primer lugar, es necesario realizar algunos esfuerzos para crear un ambiente institucional y de políticas más propicio para la intermediación rural. Por un lado, se deben tomar ciertas medidas para mejorar la rentabilidad de las actividades rurales y, de ese modo, aumentar la demanda de servicios financieros a un número mayor de residentes rurales. Por otro lado, el costo y los riesgos de la intermediación deben reducirse para poder aumentar la oferta de servicios financieros rurales. Esto implicará fortalecer los marcos de prudencia y de supervisión, definir de mejor manera los derechos de propiedad, mejorar los flujos de información y reducir los impedimentos legales para la ejecución eficiente y de bajo costo de los contratos financieros (véase la Figura 1).

En segundo lugar, se deben realizar esfuerzos para mejorar la capacidad de venta minorista de los intermediarios; en concreto, al concentrarse en maneras para mejorar la eficiencia administrativa y operativa de las instituciones financieras rurales y al invertir en nuevas tecnologías y procedimientos financieros. Algunas acciones específicas pueden ser: establecer relaciones entre instituciones financieras formales e informales para maximizar sus ventajas comparativas; modificar y ampliar los “productos financieros” actualmente existentes en el sector informal, como las ROSCA (contratos de ahorros) y los contratos de producción agrícola; y promover “programas de relaciones” que resuelvan problemas de crédito, asistencia técnica y riesgos de comercialización simultáneamente.

En tercer lugar, se deben realizar esfuerzos para estimular la introducción y la difusión de instrumentos financieros distintos del crédito, como depósitos, seguros para las cosechas, financiación estructurada a productos básicos, instrumentos de cobertura, titulización de las carteras, tarjetas electrónicas, arrendamiento y factoraje. Estos productos servirán para manejar mejor los riesgos y la liquidez y para disminuir los costos de transacción. La ausencia de estos productos, especialmente de los instrumentos para el manejo de riesgos y los de ahorros, dificulta la prestación de servicios crediticios eficientes.

4.1 Crear un ambiente de políticas favorables

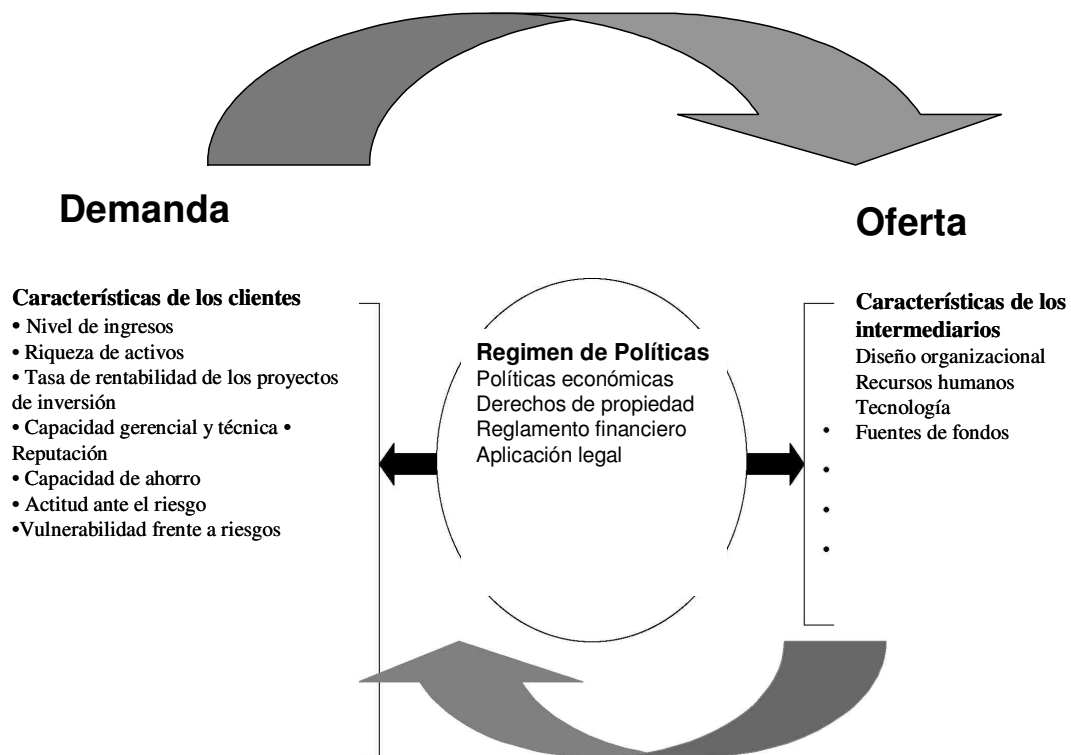
Con respecto al ambiente de las políticas, seguidamente se destacan seis áreas específicas de acción. Incluyen: obtener estabilidad macroeconómica, implementar políticas económicas sectoriales apropiadas, esclarecer los derechos de propiedad, mejorar la capacidad para hacer cumplir los contratos y mejorar los flujos de información.

4.1.1 La estabilidad macroeconómica y la coherencia de las políticas

Las políticas fiscales, monetarias y comerciales afectan tanto el ambiente de riesgos enfrentado por los intermediarios financieros como el costo de los fondos. Las variables decisivas para los mercados financieros son el déficit del gobierno central, la tasa de inflación, las tasas de interés,

el manejo de riesgos por condiciones de intercambio, y el tipo de cambio real efectivo. Aunque hay elementos que trascienden el control de los gobiernos centrales (los movimientos de capital y las condiciones de intercambio), estos pueden aprobar políticas coherentes y fortalecer la capacidad de sus países para enfrentar los *shocks* externos. Las áreas específicas de acción incluyen ampliar la base impositiva, la diversificación fiscal, mejorar la eficiencia de la recaudación fiscal, establecer metas fiscales preventivas, adoptar normas presupuestarias que permitan una respuesta rápida ante *shocks* externos y adoptar el uso de presupuestos de mediano plazo. La meta de los gobiernos centrales debiera ser la búsqueda enérgica de un mínimo de estabilidad fiscal y monetaria. Sin estabilidad en los precios y el tipo de cambio, la planificación de las inversiones es incierta y el sistema financiero llega a estar sujeto a la desintermediación y propenso a sufrir una crisis.

Figura 1: Esquema de los factores que afectan la intermediación financiera



4.1.2 Políticas económicas sectoriales apropiadas

La existencia de políticas sectoriales neutrales es necesaria para disminuir los costos de transacción en la intermediación financiera rural y para aumentar la rentabilidad de las actividades económicas rurales. Las principales áreas de preocupación son las inversiones públicas en infraestructura, los incentivos de precios fijados por el mercado para la agricultura, y las políticas de incentivos no agrícolas. Los gastos en infraestructura rural aumentarán la productividad rural, bajarán el riesgo de comercialización y reducirán los costos de las transacciones financieras. Desafortunadamente, las áreas rurales han estado históricamente en desventaja en la distribución de recursos de infraestructura. La fijación de impuestos agrícolas ha disminuido con la implementación de los programas de liberalización de precios y del comercio desde finales de los años ochenta. Sin embargo, algunos sectores agrícolas de América Latina y el Caribe han enfrentado condiciones de intercambio adversas, debido, en parte, a los *shocks* externos, a una débil gestión macroeconómica y a deficiencias institucionales e infraestructurales. Por último, los incentivos para la reubicación de industrias y el lanzamiento de actividades comerciales no agrícolas, son necesarios en las zonas rurales para diversificar las fuentes de ingresos de los hogares y crear vinculaciones hacia atrás y hacia adelante.

4.1.3 Esclarecimiento del uso de la tierra y los derechos de propiedad

La ausencia de una posesión segura de tierras es uno de los principales obstáculos para la provisión de crédito a mediano y largo plazo. Pero la titulación no es una condición suficiente para mejorar el acceso al crédito. Otros factores complementarios también son importantes, entre ellos: el tamaño de las fincas, niveles superiores de capital humano y la proximidad a los principales mercados de consumo. Por lo tanto, los esfuerzos por la titulación deben ser cautelosos y enfatizar el uso de las tecnologías modernas (imágenes por satélite) para reducir los costos de los trazados catastrales, integrar los procedimientos de titulación y registro, emitir requisitos universales para registrar los títulos y modernizar los registros públicos.

En los lugares donde el Estado o las comunidades étnicas (por ejemplo, comunidades indígenas y afrolatinas) deseen conservar la titularidad de la tierra, los derechos de usufructo temporal que son completamente transferibles pueden constituir un activo valioso que los bancos podrían eventualmente usar como una forma alternativa de garantía. Eso a menudo requerirá el fortalecimiento de los mercados de alquiler de tierras, gracias al esclarecimiento de los derechos de uso de la tierra, el desarrollo de contratos de arrendamiento de la tierra por plazos más largos, y de las leyes, normas e instituciones que afectan la transferencia de dichos arrendamientos y derechos de usufructo.

Un asunto relacionado, igualmente importante, es el reconocimiento de los derechos de las mujeres sobre las propiedades adquiridas durante matrimonios ya sean oficiales o de hecho. Se debe estudiar cuidadosamente el impacto de las leyes y las prácticas actuales y determinar qué se puede hacer para mejorar la igualdad y la justicia en la disposición y la entrega en garantía de activos.

4.1.4 Un ambiente legal efectivo

Un sistema legal en buen funcionamiento es fundamental para la operación de los mercados financieros, debido a la naturaleza intertemporal y de pagaré de las transacciones financieras. En América Latina y el Caribe, el marco de las transacciones con garantía generalmente es inadecuado y los registros públicos son deficientes. Las garantías con bienes muebles no son fácilmente aceptadas debido a las lagunas legales que existen. Además, la falta de un mecanismo adecuado para exigir el cumplimiento de los reclamos de los acreedores, lo cual, en parte, es un legado histórico exógeno (de la tradición del derecho civil francés), aumenta el riesgo y el costo de la intermediación financiera rural y, de ese modo, frena el ingreso de intermediarios formales en los mercados rurales y el alcance de la cobertura a clientes de menores ingresos y con limitadas opciones de garantía. Los intermediarios informales siguen predominando en las zonas rurales debido a su disposición para aceptar una variedad más amplia de garantías y porque tienen una mayor capacidad para exigir el cumplimiento, basada en la interrelación de los contratos y un poder de tipo monopólico. Este poder de mercado se puede explotar para obtener rentas superiores a las primas de riesgo razonables.

4.1.5 Un ambiente regulatorio adecuado

La falta de regulación y supervisión prudencial fuerte y adecuada en un entorno liberalizado, aumenta las probabilidades de que sucedan crisis bancarias, deja sin protección a los inversionistas y a los ahorristas, e introduce sesgos contra las transacciones de préstamos sin garantía y las de créditos pequeños. Las áreas particulares de preocupación al respecto de la intermediación financiera rural son la documentación de los préstamos, los requisitos de aprovisionamiento, la clasificación de los riesgos de los préstamos, las técnicas para tomar muestras, las leyes de usura y los requisitos de ingreso. Las normas inapropiadas desalientan a los intermediarios formales a prestarles servicios a prestatarios y depositantes rurales de bajos ingresos.

4.1.6 El desarrollo de mejores ambientes de información

El uso de la información en la valoración del riesgo es un aspecto clave de las transacciones financieras. Sin embargo, la disponibilidad y la confiabilidad de la información están lejos de ser las deseables, en todos los niveles: el macroeconómico, el del intermediador y el del hogar. La presencia de información asimétrica dificulta el funcionamiento de los mercados financieros. Los gobiernos podrían desempeñar un papel fundamental en el mejoramiento de la situación, a través de medidas que fomenten la creación de oficinas de crédito, la realización de encuestas periódicas sobre la producción, los ingresos y las condiciones de la demanda rural, la coordinación de estándares contables y el fomento de la transparencia y la apertura de los intermediarios mediante leyes de revelación de información. El mayor flujo y el menor costo de obtener información confiable les permitiría a los actores privados diseñar productos y suministrar nuevos tipos de servicios. Al principio, el sector público tendría que asumir una función predominante en la recopilación y la divulgación de la información, debido a los problemas con personas que obtienen beneficios sin contribuir a ellos.

4.2 El desarrollo de la capacidad minorista de las instituciones financieras

Una necesidad clara y fundamental es el fortalecimiento de la capacidad minorista de las instituciones financieras. El escenario rural está lleno de intermediarios deficientes. Las áreas específicas de preocupación son los incentivos a la gobernabilidad, la calidad de la administración comercial y el diseño de contratos y tecnología. La literatura de finanzas del desarrollo muestra que ninguna forma institucional en particular es dominante. Por lo tanto, las intervenciones orientadas a la constitución de instituciones deben tener varios flancos y están guiadas en Buena parte por el contexto de cada país, la calidad del liderazgo disponible y el nivel del compromiso institucional con al sostenibilidad financiera.

Son posibles cinco intervenciones institucionales:

- ? *Mejorar las ONG transformándolas en entidades financieras reguladas*
- ? *Ayudar a los bancos comerciales a descender de sector y prestar mejores servicios a los clientes pequeños con bajos ingresos*
- ? *Vincular a los intermediarios formales e informales*
- ? *Reestructurar y reformar las instituciones financieras existentes*
- ? *Crear nuevas instituciones financieras*

Cada tipo de intervención tiene sus ventajas y desventajas, y las elecciones no son mutuamente excluyentes sino que dependen del contexto. Por ejemplo, varias ONG con una base urbana se han transformado satisfactoriamente en entidades financieras reguladas y actualmente están incursionando en áreas rurales (Prodem-BancoSol; AMPES-Financiera Calpia; Ademi-BancoAdemi, etc.). Sin embargo, el proceso de transformación es costoso y necesita un liderazgo firme, un personal competente y comprometido y el apoyo constante de los donantes. Además, ampliar los servicios de microfinanzas desde zonas predominantemente urbanas a zonas rurales normalmente ha requerido –por ejemplo, el caso de PRODEM posterior al BancoSol y la creación de la Financiera Calpia– un desarrollo y un ajuste mayores de las prácticas y la tecnología de microfinanzas para enfrentar los riesgos específicos y las limitaciones típicas de las áreas rurales.

Los bancos comerciales tienen ventajas considerables –economías de escala y de ámbito, buenos sistemas para el manejo de la información, etc.–. Sin embargo, sin un compromiso estratégico fuerte hacia el sector y sin la voluntad para cambiar la cultura y la tecnología, es improbable que “el descenso al sector rural” sea exitoso. Las instituciones financieras existentes –tales como los bancos de desarrollo agrícola estatales, las *cajas rurales* y las cooperativas de crédito– tienen un pasado accidentado e incluso muchas fracasaron en sus intentos de reforma. Por lo tanto, se debe tener mucho cuidado al determinar si el mejor curso de acción es la reforma, la consolidación o la liquidación. Vincular las instituciones formales e informales es posibilidad prometedor, pero pueden surgir dificultades al respecto de costos, problemas de agencias y coordinación efectiva. Por último, la creación de nuevas instituciones financieras también es prometedor, pero los estatutos de constitución deben estar bien diseñados y crear buenos incentivos para la gobernabilidad. Sin embargo, este camino será costoso y tomará tiempo para dar resultados.

Independientemente del tipo de modelo institucional de intervención elegido, será necesario emprender algunos esfuerzos para mejorar capacidades institucionales específicas. Parte del fortalecimiento de la capacidad institucional involucra la evaluación de los incentivos de gobernabilidad, los controles internos y el diseño organizacional. La forma en que está estructurada una entidad financiera, su misión, la forma en que obtiene sus fondos y la manera de recompensar y asignar responsabilidad en que los gerentes y la junta directiva, influyen en sus posibilidades de obtener estabilidad, crecimiento y permanencia a largo plazo. Otro aspecto involucrado es la necesidad de mejorar las capacidades técnicas y gerenciales del personal. Claramente, el nivel y la naturaleza de la compensación, el grado de movilidad ascendente del personal, el nivel de compromiso con la capacitación constante del personal y la competencia básica de los nuevos contratados, también afectan la productividad y la eficiencia. Por último, un tercer aspecto involucra el desarrollo y refinamiento de los sistemas o “tecnologías” para la prestación de servicios financieros. La manera de diseñar los contratos financieros, la manera de seleccionar clientes, la manera de ofrecer los servicios y la manera de recolectar, procesar y analizar la información de cuentas y rendimiento para tomar decisiones, representan, conjuntamente, una “tecnología”. Las tecnologías evolucionan en contextos particulares (el de políticas y el organizacional) y pueden enfrentar satisfactoriamente algunos de los obstáculos relacionados con información, incentivos, cumplimiento de contratos y costos de transacciones en los mercados financieros. Por consiguiente, la investigación sobre las “mejores prácticas administrativas” en una industria o sector en concreto, puede ser una manera valiosa de descubrir lo bien que una “tecnología de servicios financieros” en particular se desempeña en un ambiente específico de políticas y de explorar el grado de independencia o de dependencia que una tecnología determinada tiene respecto del “diseño organizacional” en el que opera. Si se llega a comprender qué hace que ciertas tecnologías sean más sólidas que otras, y que algunas formas de intermediación institucional sean más exitosas o sostenibles que otras a largo plazo, este conocimiento se puede aplicar en el diseño de intervenciones más apropiadas y rentables. Dado el estado deficiente de conocimiento, se recomienda la experimentación y la evaluación de diversos modelos.

4.3 La promoción de otros servicios financieros y la innovación

La gama de servicios financieros rurales disponibles es bastante limitada y el estado incompleto del mercado, especialmente en lo que se refiere a las técnicas de manejo de seguros y riesgos, aumenta drásticamente el costo del crédito. La promoción de otros servicios, enumerados a continuación, haría que se transfiriera el riesgo más eficientemente y les permitiría a los clientes rurales manejar mejor la liquidez. Los principales obstáculos para la ampliación de estos servicios son fundamentalmente legales e institucionales.

4.3.1 Servicios de depósitos

Se deben superar varios obstáculos para promover la movilización voluntaria de depósitos. En primer lugar, si el país cuenta con una gestión macroeconómica deficiente, el régimen económico frecuentemente les impone impuestos a los ahorristas mediante altos requisitos de reservas legales y la inflación. Estas políticas dan como resultado tasas reales de rentabilidad positivas bajas e incluso negativas sobre los instrumentos de ahorro, con lo cual desincentiva la movilización de ahorros. En segundo lugar, la supervisión ineficaz de las instituciones captadoras de depósitos o, en su ausencia, la total e independiente revelación del riesgo, pone en

peligro los ahorros de clientes modestos de bajos ingresos. En tercer lugar, los marcos regulatorios inadecuados que, por ejemplo, no permiten contar con un horario flexible de operación para responder a la densidad de eventuales clientes y sus horarios de trabajo (por ejemplo, la necesidad de tener abierto un número fijo de días y horas, prohibiciones a las unidades bancarias móviles, etc.), dificultan la captación de ahorros de clientes rurales de bajos ingresos, debido a que el costo de las inversiones fijas puede ser muy alto para justificar una amplia red de sucursales en las regiones rurales. En cuarto lugar, la falta de seguros explícitos para los depósitos, como una forma de protección de último recurso para los ahorristas pequeños, puede influir en las decisiones de los ahorristas que rehúyen el riesgo. En quinto lugar, los costos de las transacciones para movilizar ahorros pequeños son elevados y existe preocupación por la volatilidad de los depósitos a la vista, los cuales son los preferidos de las personas de bajos ingresos. En la actualidad, las tecnologías de prestación de servicios no están bien desarrolladas y es necesario realizar investigaciones de mercado y de prueba de nuevos productos.

4.3.2 Instrumentos de seguros y de cobertura

Los seguros de propiedad y de responsabilidad son importantes para reducir los riesgos en la intermediación financiera rural. Para los hogares agrícolas, la disponibilidad de seguros formales puede reducir enormemente las contingencias que obstaculizan su bienestar. Para los intermediarios financieros, que los clientes tengan acceso a seguros les permite reducir el riesgo de crédito. En el pasado, los planes de seguros de cosechas financiados con fondos públicos generalmente no han funcionado bien, y los aseguradores privados de cosechas han sido desplazados por los planes subsidiados por el estado o han ofrecido sus servicios únicamente a los grandes agricultores comerciales. La mayoría de agricultores medianos y pequeños siguen siendo excluidos debido a los altos costos administrativos involucrados en prestarles servicios. En estas condiciones, los nuevos planes probablemente tendrán que enfocarse en un único riesgo –sequía, tormentas, etc.– para evitar los problemas de riesgo moral y selección adversa y mantener las primas en montos asequibles. La cobertura geográfica tendría que ser lo suficientemente amplia como para que las probabilidades de que la amenaza asegurada ocurra simultáneamente en toda el área cubierta en un año sean insignificantes. Un plan de ese tipo dedicado a problemas por lluvias y organizado a modo de lotería está en su fase piloto en Nicaragua.

Por otro lado, también se debe fomentar el uso de otros instrumentos para reducir riesgos, tales como contratos de futuros, opciones y *swaps*. Estos instrumentos ayudan a manejar la incertidumbre de los precios y los tipos de cambio. Para que puedan usarse de manera más generalizada en los mercados internos, el ambiente para exigir el cumplimiento legal debe mejorarse y se deben desarrollar más intercambios de productos básicos. Se deberá superar el desafío de los mercados débiles o ilíquidos.

4.3.3 Recibos de almacén, crédito prendario, cuentas por cobrar y crédito a proveedores

Los proveedores de insumos, los operadores de sistemas de engorde intensivo o de mataderos, los operadores de almacenes de granos, las plantas procesadoras, etc., podrían desempeñar un papel más importante en el otorgamiento de créditos a pequeños productores agrícolas y pequeñas empresas si pudieran apalancar sus activos de mejor manera. Actualmente, muchos de

estas compañías reciben préstamos de bancos comerciales para financiar sus necesidades de capital de trabajo, pero los montos están limitados por el valor de las garantías inmuebles que pueden ofrecer. La ampliación del financiamiento a proveedores o comerciantes requerirá de la aceptación y un uso más generalizado de recibos de almacén, inventarios y cuentas por cobrar.

Actualmente, en diversos existen almacenes autorizados que emiten recibos que se pueden endosar, lo cual le da al endosatario la garantía de los depósitos de existencias en el almacén y, por lo tanto, la posibilidad de obtener financiamiento. Los sistemas actuales de almacenamiento, sin embargo, están plagados de problemas por clasificación desigual, procedimientos de almacenamiento ineficientes, elevados costos de capitalización, documentación que puede ser alterada o falsificada sin la existencia de castigos severos, y una limitada competencia.

Los obstáculos principales más extendidos para el uso de inventarios y cuentas por cobrar son problemas para establecer un interés de garantía a un costo razonable y las lagunas legales. Por ejemplo, en muchos sistemas las cuentas por cobrar no tienen estatus legal excepto si el reclamo subyacente se reduce a un pagaré, lo cual es engorros y no es apropiado para las finanzas comerciales.

4.3.4 Arrendamiento

En las zonas rurales donde el financiamiento a mediano y largo plazo es especialmente escaso, el arrendamiento de equipo representa una alternativa atractiva, pero sigue siendo en buena medida un fenómeno urbano. En los últimos 30 años, el arrendamiento ha crecido rápidamente en el mundo en desarrollo, particularmente en Asia. En América Latina, el crecimiento más lento se puede atribuir a las condiciones macroeconómicas más volátiles, los marcos regulatorios débiles y la ausencia de inventivos fiscales.

4.3.5 Tarjetas electrónicas

El uso de de tarjetas de débito, crédito e inteligentes promete reducir significativamente los costos de transacción para los clientes rurales. Los obstáculos que frenan la adopción generalizada de tarjetas electrónicas en las zonas rurales son los siguientes: (i) dificultades de las personas que trabajan por cuenta propia para calcular los flujos de caja; (ii) inexistencia de oficinas de crédito u oficinas que contienen solo información negativa y principalmente de grandes empresas y trabajadores asalariados urbanos de duración limitada; (iii) servicios postales poco confiables, procesos de facturación y pago complicados; (iv) bajos niveles de educación en ciertos países; (v) servicios de electricidad y telecomunicaciones deficientes; y (vi) el uso de redes y estándares técnicos de cajeros automáticos incompatibles y excluyentes que limitan el acceso de los clientes solo a las máquinas de cada institución emisora.

5. Conclusiones

La falta de acceso que enfrentan los pequeños prestatarios y ahorristas a los servicios financieros formales ha sido un eterno problema de las finanzas rurales. El acceso es difícil para este tipo de cliente –la mayor parte de la población rural– debido a una tríada de problemas: riesgos, información deficiente y costos de transacciones. A primera vista, los clientes pequeños

representan un riesgo más alto para las entidades crediticias formales y las aseguradoras debido a los medios limitados para mitigar el riesgo tanto a nivel de los hogares como del intermediario. La ausencia de garantías reales agrava la situación. En alguna medida, la información sobre la reputación puede servir como sustituto de las garantías reales, pero la información tiende a estar asimétricamente distribuida y su obtención y transmisión tienden a ser costosas en los mercados financieros. Como resultado, los mercados de crédito tienden a segmentarse y puede surgir el racionamiento. Para complicar aún más la situación, el ambiente físico, caracterizado por la dispersión de los clientes y por pobres sistemas de comunicación, sistemas legales débiles e inadecuados y la frecuente falta de coherencia entre la misión, la capacidad administrativa y la tecnología, en los intermediarios formales y semiformales, aumenta los costos de las transacciones. Dado que las personas de bajos ingresos son más sensibles a los costos de transacciones que los individuos con mayores ingresos, la mayor parte de los empobrecidos rurales no puede eficazmente demandar servicios financieros y quedan excluidos de los mercados formales. En el pasado, las intervenciones gubernamentales se centraron en los síntomas del problema –los bajos índices de acceso– y dependieron de los subsidios a las tasas de interés, las cuotas y de las instituciones estatales para ofrecer servicios financieros y de seguros. Estos esfuerzos eran costosos y raramente alcanzaron el objetivo pretendido de ampliar la penetración financiera en zonas rurales de manera sostenible.

Al mirar hacia el futuro, se recomienda seguir acciones concertadas e integradas entre los sectores públicos y privados, en tres áreas; (i) la creación de un ambiente legal y de políticas que sea favorable; (ii) la construcción de instituciones financieras; y (iii) la promoción de una gama más amplia de servicios financieros: depósitos, seguros, tarjetas electrónicas, instrumentos de cobertura y otros (arrendamientos, recibos de almacén, etc.). El papel principal del Estado es construir un ambiente de políticas favorables y alentar la experimentación y la innovación, mientras que el del sector privado es el de proporcionar directamente los servicios financieros. Esta propuesta requerirá de un profundo nivel de coordinación entre los diferentes frentes y una fuerte voluntad política para mantener los esfuerzos vigentes a lo largo del tiempo. La tarea será difícil y compleja.

La falta de resultados positivos en la intermediación financiera rural en América Latina y el Caribe a la fecha se debe, en buena parte, a que las reformas institucionales y de políticas han sido incompletas e insuficientes. En general, las políticas macroeconómicas y las del mercado financiero han mejorado en la última década; pero aún se requiere de muchísimo trabajo para mejorar el entorno legal, el regulatorio y el de información, y para construir instituciones de finanzas rurales más fuertes. El concepto *laissez faire* de “obtener los precios” correctos como medida suficiente para un cambio positivo, debe suplementarse con el concepto de “obtener las instituciones y las tecnologías correctas” una vez que hayan ocurrido las liberalizaciones financieras y económicas básicas.

Referencias

- Besley, Timothy. 1994. How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets. *Research Observer* Vol. 9 No. 1. Washington, D.C.: The World Bank.
- Binswanger, Hans P. and Rosenzweig, Mark R. 1993. Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments. *The Economic Journal*. No. 103 (January) pp. 56-78.
- Binswanger, Hans P. and Rosenzweig, Mark R. 1986. Behavioural and Material Determinants of Production Relations in Agriculture. *The Journal of Development Studies*, pp. 503-539
- Binswanger, Hans P. 1986. Risk Adversion, Collateral Requirements and the Market for Rural Credit and Insurance in Rural áreas. In P. Hazell, C. Pomareda, A. Valdes (Eds.), Crop Insurance for Agricultural Development. London: John Hopkins University Press, pp. 67-87.
- Brendenbeck, Kirsten. 1998. Savings Mobilization: Lessons from the Peruvian Municipal Savings Banks in Trujillo and Sullana, *Savings and Development* No.1, 197, pp. 87-108.
- Buttari, J. 1995. Subsidized Credit Programs: The Theory, the Record, the Alternatives. Washington D.C.: U.S. Agency for International Development Evaluation Special Study No. 75.
- Chalmin, Philippe. 1998. Commodity Price Risk Management in Developing Countries. Available online at website:<http://www.dayrobinson.co.uk/un/15chalmin.html>.
- Claessens, S. and Duncan, R. (eds.) 1993. Managing Commodity Price Risk in Developing Countries. Washington, D.C. The World Bank, John Hopkins University Press.
- Cuevas, Carlos E. and Douglas H. Graham. 1987. Costos de Préstamos Agrícolas, In Dale W. Adams, Claudio González-Vega and J.D. Von Pischke (eds.) Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión, San Jose, Costa Rica.
- Evora, Antonio. 1998. The Link between Risk Management and Structured Finance. Available online at website <http://www.dayrobinson.co.uk/un/143evora.html>.
- Falconi, Cesar 1997. Rural Finance in Peru. SDS/MIC Brownbag Presentation.
- Fleisig, Heywood and de la Peña, Nuria. 1998. Guatemala: How the Problem for Secured Transactions Limit Access to Credit. Washington D.C, Center for the Economic Analysis of Law.

-
- _____. 1996. How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Uruguay. Washington, D.C. Center for the Economic Analysis of Law.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 1991. Strategies for Crop Insurance Planning. FAO Agricultural Services Bulletin No.86. Rome: FAO
- Frei, Frances X.; Harker, Patrick T., and Hunter, Larry W. 1997. Inside the Black Box: What Makes a Bank Efficient?. University of Pennsylvania, mimeo.
- Gavin, Michael and Ricardo Hausmann. 1996. The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context. In Ricardo Hausmann and Liliana Rojas-Suarez (eds.) Banking Crises in Latin America Washington, D.C. Inter-American Development Bank.
- Gonzalez-Vega, Claudio and Jose Isaac Torrico. 1995. Honduras: Mercados Financieros Rurales no Formales, Tegucigalpa: PRODEPAH. mimeo.
-
- _____ and Graham, Douglas. 1995. State-Owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities for Microfinance. Economics and Sociology Occasional Paper No. 2245. Columbus, OH: The Ohio State University.
- Hannig, A. and Wisniwski, S. 1999. Mobilizing the Savings of the Poor: Experience from Seven Deposit-taking Institutions. Eschborn, Germany, GTZ.
- Hazell, P. 1993. The Appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries. *Journal of International Development*, 4(6), 567-582.
- Hoff, Karla; Braverman, Avishay and Stiglitz, Joseph E. 1996. The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy. Washington, D.C. The World Bank, Oxford University Press.
- Hunte, Kenrick C. 1997. The Impact of Savings Mobilization of Credit Rationing: Empirical Evidence From Jamaica. *Savings and Development No 4*, pp. 383-396
- Inter-American Development Bank. 1999a. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en America Latina*. Technical Papers Series, Sustainable Development Department, Environment Division. Washington, D.C.
-
- _____. 1999b. Practicas Prometedoras en Finanzas Rurales: Borradores de los Estudios de Casos (Financiera Calpia, Banco del Comercio, Proveedores de Credito en Peru, Financiera Trisan, Workers Bank in Jamaica, etc.).
-
- _____. November 1998a. *Basic Socioeconomic Data*. Washington, D.C.
-
- _____. 1998b. Rural Finance Strategy Profile. Department of

Sustainable Development Department, Microenterprise Unit. Washington, D.C. IDB.

_____. 1998c. *Facing Up to Inequality*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington, DC: IDB.

_____. 1996. *Making Social Services Work*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington D.C. IDB.

_____. 1995. *Overcoming Volatility*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington DC. IDB.

_____. 1989. *Rural Credit*. Economic and Social Progress in Latin America. Washington DC. IDB.

International Finance Corporation. 1996. *Leasing in Emerging Markets*. Lessons of Experience Series. No.3, Washington, D.C: IFC.

International Monetary Fund. 1996-2000. *International Financial Statistic Yearbook*. Washington D.C. IFM.

Jansson, Tor and Wenner, Mark. 1997. *Financial Regulations and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean*. Sustainable Development Department, Microenterprise Unit. Washington, D.C. IDB.

King, Robert and Levine, Ross. 1993. Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. *The Quarterly Journal of Economics* 108(3):717-37.

Ladman, Jerry. 1984. Loan Transactions Costs, Credit Rationing, and Market Structure: The Case of Bolivia. In Dale Adams (eds) et. al. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder, CO: Westview Press.

Levine, Ross. 1998. Law, Finance, and Economic Growth. Department of Economics, University of Virginia, mimeo.

La Porta, Rafael, Lopez de Silanes, Floencio, Sleifer, Andrei, and Vishny, Robert. 1996. Law and Finance. National Bureau of Economic Research Working Paper 5661. Cambridge, MA: NBER.

Lopez, Ramon. 1999. Rural Poverty in El Salvador; A Quantitative Analysis. In Ramon Lopez and Alberto Valdes (eds) *Rural Poverty in Latin America*. City: Publisher.

Mosley, Paul. 1989. Crop and Livestock Insurance Schemes in Less Developed Countries: Some Issues of Design. *Savings and Development*. Vol. 13, No. 1, pp. 5-20

Mansell, Catherine. 1995. *Las Finanzas Populares en México*. Mexico: Instituto Tecnológico Autónomo.

- Myers, Robert. 1992. Incomplete Markets and Commodity-Linked Finance in Developing Countries. *Research Observer*. Volume 7, No. 1. Washington, D.C. The World Bank.
- Newbery, David M.G. and Stiglitz, Joseph E. 1981. The Theory of Commodity Price Stabilization. A Study in the Economics of Risk Clarendon Press-Oxford.
- Orihuela, Maria del Carmen. 1996. Crédito Agrario Proyecto FAO-MFNAG-FNEI (TCP/PER/4552), Lima, Peru. mimeo.
- Staking, Kim and Schulz, Alison (eds.). 1999. Financial Disclosure: A First Step to Financial Market Development Sustainable Development Department. Washington, D.C. Inter-American Development Bank.
- Stiglitz, Joseph E. 1974. Incentives and Risk Sharing in Share-Cropping, *Review of Economic Studies*, 41:2, pp. 219-256.
- _____ and Weiss A. 1981. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review* 71(3), June, 393-410.
- Villalobos, Vilma. 1994. Microenterprise Access to Credit in Costa Rica. Unpublished Masters Thesis. Columbus, OH. The Ohio State University.
- Vittas, Dimitri. 1992. *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*. The World Bank. Economic Development Institute.
- Van de Walle, Dominique. 1998. Targeting Revisited. Washington, D.C. *The World Bank Research Observer*. Vol. 13, No. 2, pp. 231-248.
- Von Pischke, J.D. and Dale W Adams. 1983. Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62, No. 4 (November), pp. 719-726.
- Wenner, Mark. Forthcoming . Lessons Learned in Rural Finance at the Inter-American Development Bank. Washington, D.C. IDB
- Westley, Glenn. 1998. Can Financial Market Policies Reduce Income Inequality? Washington, D.C: IDB. mimeo.
- Wisniwski, Sylvia et al. 1996. Mercados Financieros Rurales en Bolivia La Paz, Bolivia. Fondo de Desarrollo Campesino.
- World Bank. 1999a. *Mexico Ejido Reform Avenues of Adjustment-Five Years Later*, Report No. 18897. Washington, D.C. The World Bank.
- _____. 1999b. Guatemala: Financial Markets in Rural Areas. Report No. XXXXGT. Washington, D.C. The World Bank.
- _____. 1999c. *World Development Indicators*, Washington, D.C. The World Bank.

- _____. 1998a. *World Development Indicators*, Washington, D.C. The World Bank.
- _____. 1998b. *El Salvador Rural Finance: Performance, Issues and Options*, Report No. 17689-ES. Washington, D.C. The World Bank.
- _____. 1997. *Argentina: Rural Finance Improving Access to Financial Services by Small Producers*. Washington, D.C. The World Bank
- _____. 1996. *Argentina: The Framework for Secured Transactions and Access to Credit in Agriculture*. Report No. 15456-AR. Washington, D.C. The World Bank
- _____. 1995. *Mexico: Rural Financial Markets*, Report No. 14599-ME. Washington, D.C. The World Bank
- _____. 1993. *How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Bolivia*. Report No. 10627-BO. Washington, D.C. The World Bank
- _____. 1992. *Uruguay: Mission to Assess Collateral and Access to Credit*. Washington, D.C. The World Bank
- _____. 1989. *Report of the Task Force on Financial Sector Operations*. Washington, D.C. The World Bank.
- Yaron, Jacob, Benjamin, M., and Piprek, G. 1997. *Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs. No. 14. Washington, D.C. The World Bank.