

P/11/11/00

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number 936-5315	2. Contract/Grant Number DAN-5315-A-00-2070-00	3. Publication Date 11/1
---	--	------------------------------------

4. Document Title/Translated Title

Development of a Financial System

5. Author(s)

- 1.
- 2.
- 3.

6. Contributing Organization(s)

The Ohio State University

7. Pagination	8. Report Number	9. Sponsoring A.I.D. Office ST/RD
---------------	------------------	---

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. <i>Rural Financial Markets</i>	4.
2. <i>Credit</i>	5.
3.	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official John C. ...	14. Telephone Number 975-440	15. Today's Date 8/30/88
---	--	------------------------------------

16. DOCID

DO NOT write below this line

17. Document Disposition

DOCRD INV DUPLICATE

CREDITO
AGRICOLA Y
DESARROLLO RURAL

LA NUEVA VISION

Dale W Adams
Claudio González Vega
J.D. Von Pischke

Editores

Ohio State University

PN-ABE
2

1
IMPACTO DE LAS FINANZAS
EN EL DESARROLLO RURAL

Dale W Adams

Este capítulo sostiene que las finanzas contribuyen al desarrollo rural a través del crédito y de los servicios de depósito de ahorros proporcionados a las empresas y a las familias y porque facilitan el manejo del riesgo empresarial. Las finanzas también pueden tener un impacto positivo sobre las organizaciones de servicios rurales, la asignación de los recursos, la política y la distribución del ingreso. El capítulo formula varias sugerencias para mejorar estas contribuciones.

Los puntos de vista acerca de las actividades financieras han estado dominados por sospechas y por juicios de valor desde que el hombre empezó a registrar la historia. Los motivos y la moral de los prestamistas han sido puestos en duda frecuentemente y muchos piensan que es difícil, si no imposible, que los intermediarios financieros puedan disfrutar de una vida plácida en el más allá. Estas sospechas han oscurecido las ventajas sustanciales que las finanzas significan en una economía moderna; ventajas que eliminan el trueque e inducen un incremento rápido de la intermediación financiera, acelerando el crecimiento económico. Estas sospechas también han alimentado la regulación de los mercados financieros, especialmente en las áreas rurales, y han nublado la comprensión acerca de los efectos que las finanzas tienen sobre el desarrollo. Debido a que quienes diseñan políticas y los técnicos del desarrollo entienden poco las funciones básicas de las finanzas, a menudo se llevan adelante acciones que dañan o limitan su contribución al desarrollo.

Es fácil menospreciar la importancia de los mercados financieros debido a su naturaleza especial. La intermediación financiera es un proceso difuso, sutil, que involucra a un gran número de actores y que resulta de pequeñas acciones aisladas. Sólo parte de estas actividades dejan rastros en los sistemas contables: los préstamos entre amigos y familiares, las actividades de las asociaciones de ahorro y préstamos informales y los préstamos de los agentes de mercadeo típicamente tienen lugar sin registros. También es difícil establecer relaciones de causa y efecto en estos mercados, debido a la intercambiabilidad de los instrumentos financieros.¹ Un préstamo simplemente aumenta la liquidez del deudor. Sería necesario contar con información extensa sobre las fuentes y usos de la liquidez del prestatario para determinar cómo un préstamo particular afecta estos flujos. La ilusión de control también ha nublado el entendimiento de quienes formula políticas para la operación de los mercados financieros. Los controles, sin embargo, a menudo se ven neutralizados porque deudores y acreedores pueden aparentar que acatan la intención de la regulación, cuando de hecho están haciendo totalmente lo contrario.² Esta apariencia de control y de obediencia induce a quienes diseñan políticas a concentrar su atención en otras áreas donde los problemas de desempeño les parecen más evidentes.² Los gobiernos y las agencias internacionales han encontrado así demasiado cómodo aumentar rápidamente los volúmenes de crédito agropecuario en muchos países de ingresos bajos. Seguramente han pensado que esta estrategia de promoción del financiamiento estimula la producción, induce una más rápida adopción de tecnologías nuevas y ayuda a los pobres.

En las dos últimas décadas, algunos observadores han empezado a desafiar los supuestos y las políticas tradicionales sobre la intermediación financiera, especialmente en las áreas rurales (Adams y Graham 1981). El trabajo de Goldsmith (1969) había documentado el crecimiento de las actividades financieras que ocurre simultáneamente con el crecimiento general de una economía. Los trabajos posteriores de Gurley y Shaw (1960) y de Patrick (1966) aclararon más las contribuciones de las finanzas al desarrollo. La contribución de Shaw fue particularmente útil en estimular a otros a profundizar aún más en el estudio de las formas en que diversas regulaciones afectan a la intermediación financiera. Shaw ayudó a desechar la idea de que la intermediación financiera es solamente un velo delgado que conecta sutilmente a los consumidores y productores en una economía y contribuyó a precisar la naturaleza de las empresas del sector financiero y el hecho de que estas empresas producen bienes y servicios de gran utilidad. En este libro, González Vega y Vogel analizan cómo los mercados financieros rurales afectan tanto la distribución del ingreso

como la asignación de los recursos. Como se señala en otros capítulos, un buen número de personas ha llegado a pensar que los mercados financieros rurales en los países de ingresos bajos presentan resultados deficientes y que ello se debe en gran medida a ideas, supuestos y políticas incorrectas.

En la discusión que sigue se bosqueja los principales efectos que la intermediación financiera tiene sobre el desarrollo rural. Se comienza estableciendo la forma como las finanzas benefician a las empresas y familias individuales, para en seguida discutir la manera como las finanzas afectan a las organizaciones de servicios rurales. El tema siguiente se refiere a la forma como las finanzas influyen sobre la distribución de los recursos entre los grupos y sectores de una economía. A continuación hay una breve discusión acerca de cómo el sistema financiero y político se interrelacionan. La sección final presenta sugerencias en cuanto a la forma como pueden mejorarse las contribuciones de las finanzas al desarrollo rural.

Las Finanzas y la Empresa o Familia

Ha sido común subestimar los beneficios que las empresas y las familias obtienen de las finanzas. Prejuicios sostenidos por mucho tiempo en contra del endeudamiento han sido reforzados por las penurias sufridas por quienes han perdido su propiedad debido a un préstamo no pagado. Nada es más odioso que un prestamista que se apodera de la garantía de un deudor con problemas financieros. El hecho de que alguna gente se vea forzada a endeudarse debido a su mala suerte también tiende a relacionar la deuda con la adversidad.

Es curioso que el desagrado ocasionado por unos pocos que se endeudan y no son capaces de pagar tienda a dominar los puntos de vista generales acerca de la intermediación financiera. (Aunque ocasionalmente la gente muere en los hospitales, no puede concluirse en general que los hospitales no proporcionen servicios valiosos). El uso de los casos extremos para sostener argumentos generales se ha convertido en un arte refinado en la discusión acerca de los mercados financieros. Cuentos acerca de agricultores pobres que han perdido su tierra a manos de malvados prestamistas son repetidos hasta el punto de que la gente piensa que la mayoría de los préstamos cae en mora y que todos los prestamistas generalmente se quedan con la garantía del préstamo. Estos prejuicios ignoran el número mucho mayor de prestatarios y de ahorrantes que se benefician considerablemente con los servicios financieros.

Si todas las empresas y las familias fueran semejantes, habría poca necesidad de la intermediación financiera. Como lo establecen

Meyer y Alicbusan en el capítulo siguiente, la heterogeneidad en las oportunidades de inversión, ciclos de vida, preferencias de consumo y fuentes y usos de liquidez proporcionan un ambiente fértil para la intermediación financiera. Las personas y las empresas pueden decidir usar los servicios de un intermediario financiero por diversas razones. Una es que los instrumentos financieros permiten al usuario reducir los costos de intercambiar recursos reales. Una familia rural, por ejemplo, puede comprar una orden de pago de un banco local para pagar los costos de la escuela de un hijo que estudia en la capital. Esto es mucho menos oneroso que llevar sus productos por bus a la ciudad e intercambiarlos con el director de la escuela por los servicios educacionales. Generar y transferir este poder de compra sobre recursos es un servicio importante proporcionado por los intermediarios financieros.

Una segunda y más importante ventaja de la intermediación financiera es lograr una asignación de recursos más eficiente. Debido a la heterogeneidad que existe en las áreas rurales, las familias y las empresas se enfrentan a inversiones y alternativas de consumo muy diferentes y, al mismo tiempo, pueden experimentar exceso o escasez de liquidez para responder a estas oportunidades. Un ejemplo simple que se refiere a tres agricultores de maíz en un país de ingresos bajos puede ayudar a ilustrar este importante punto. El agricultor A es un anciano que vive en una finca muy productiva 10 kilómetros al norte del pueblo más cercano, Pueblo Viejo. El espera recibir rendimientos marginales muy bajos, no obstante, por cualquier inversión adicional que haga como, por ejemplo, usar más fertilizante en su maíz. El está satisfecho con su nivel de consumo actual, no tiene intención de comprar ningún bien de consumo verdadero nuevo, está tratando de acumular algunas reservas para su vejez y mantiene una gran cantidad de dinero en efectivo. A este señor le preocupa tener que guardar su dinero en efectivo en la casa debido al peligro de robo y desea guardarlo lejos de la vista de los demás, a fin de evitar que los parientes le pidan préstamos. Además, le gustaría obtener un rendimiento con esos fondos.

El agricultor B vive en su finca, ubicada 10 kilómetros al este de Pueblo Viejo, y es un buen agricultor, de mediana edad. El y su familia desean fervientemente comprar un televisor para la entretención de la familia. Debido a que una inundación inesperada redujo sustancialmente su producción de maíz durante los pasados seis meses, la familia no tiene suficiente liquidez para comprar el televisor.

El agricultor C es una persona joven que vive en su predio, ubicado a unos 10 kilómetros al sur de Pueblo Viejo. Recientemente heredó una parcela de tierra que estaba cubierta con matorrales. Ha

limpiado la mayoría de la tierra y sabe que puede obtener una alta producción de maíz si logra aplicar cantidades moderadas de fertilizante químico. Desafortunadamente, él tiene sólo suficiente dinero en efectivo para cubrir los costos de compra de la semilla y las necesidades de consumo de la familia hasta la cosecha.

La distancia y la falta de información impiden que los agricultores A, B y C logren un intercambio directo de su poder de compra sobre recursos. Sin la intermediación financiera, el agricultor A permanecerá insatisfecho, manteniendo una parte importante de sus ahorros en dinero efectivo. El agricultor B y su familia no podrán disfrutar mirando la televisión y el agricultor C no podrá comprar el fertilizante que incrementaría sustancialmente su cosecha de maíz y su ingreso. Habría sustanciales ventajas para todos estos individuos si un intermediario financiero estableciera un local en Pueblo Viejo, aceptara los depósitos del agricultor A y de otros depositantes y otorgara préstamos a los agricultores B y C. Ambos (B y C) están dispuestos a pagarle al intermediario por este servicio. Ellos esperan recibir una satisfacción o un ingreso adicional considerable de las cosas que compren con los derechos sobre recursos adquiridos en préstamo. El agricultor A (y otros ahorrantes) estarían felices con el arreglo, ya que tendrían su dinero en un lugar seguro y además recibirían parte de precio pagado por los deudores por los préstamos, como recompensa por sus ahorros. El intermediario también estaría satisfecho, porque estaría siendo recompensado por sus servicios a través de la diferencia entre lo que le paga al agricultor A por sus ahorros y lo que recibe de los prestatarios como intereses. La sociedad también estaría mejor, debido a que la producción de maíz habría aumentado, mediante una asignación de recursos más eficiente, resultante del intercambio de poder de compra sobre los recursos a través de la intermediación financiera.

Una tercera ventaja de la intermediación financiera proviene de las ganancias logradas en el manejo del riesgo. Las familias y las empresas rurales están típicamente sujetas a grandes variaciones en sus ingresos y gastos. La producción agrícola es altamente dependiente de los caprichos del clima y las variaciones de los precios de los productos agrícolas a menudo son sustanciales. El ciclo de producción en la agricultura también contribuye a este problema. Los gastos de producción pueden ser considerables durante los períodos de siembra y los ingresos se obtienen en su mayoría con la cosecha. Estas variaciones e inestabilidad en las fuentes y uso de liquidez obligan a las empresas y familias rurales a preocuparse seriamente de la administración del riesgo.

Existen diversas maneras tradicionales de manejar el riesgo. Acuerdos complejos de tenencia de la tierra, parcelas y empresas múltiples, fuentes de ingreso diversificadas y amplias relaciones familiares son algunas de las técnicas usadas comúnmente. Las familias también manejan el riesgo manteniendo diferentes clases de activos, con acuerdos de intercambio de trabajo y a través de préstamos. Esto incluye no sólo el uso ocasional de préstamos, sino también la mantención de reservas de crédito sin utilizar a las que se puede recurrir en situaciones de emergencia. Los préstamos y los depósitos de ahorro pueden constituir una forma importante y relativamente barata de manejar parte de sus riesgos para la familia rural.

Una cuarta ventaja de la intermediación financiera es que facilita la adquisición de inversiones o de bienes de consumo duradero de elevado valor. Un préstamo puede permitirle a un agricultor comprar un tractor años antes de que pueda ahorrar lo suficiente para comprar uno con su propio dinero. El tractor puede ayudar al agricultor a generar un ingreso adicional más que suficiente para pagar el préstamo. El ahorro sistemático en la forma de depósitos puede también permitirle a la familia acumular fondos suficientes para comprar el mismo tractor, o algún bien de consumo duradero. El intermediario puede beneficiar a un gran número de familias aceptando sus depósitos a corto plazo y proporcionando préstamos a largo plazo a unos pocos prestatarios. La escala de operaciones de un intermediario le permite transformar el plazo de ese poder de compra sobre los recursos para el beneficio tanto del ahorrante como del deudor. El ahorrante no tiene que sacrificar liquidez para obtener un rendimiento sobre sus ahorros. El intermediario puede apoyarse en un gran número de depositantes para contar con un flujo constante de fondos que le permita atender las solicitudes de préstamo a largo plazo. Una vez más, ahorrantes, deudores e intermediarios se benefician de la transformación de las estructuras de plazo que tiene lugar a través de la intermediación. Préstamos directos de una persona a otra o de los prestamistas informales no pueden proporcionar la liquidez que los ahorrantes a menudo desean, junto con la transformación de plazos que muchos deudores requieren.

Los ciclos de vida son la quinta razón para usar la intermediación financiera. La capacidad de generar ingresos y las necesidades individuales o familiares pueden estar muy mal sincronizadas. En las sociedades tradicionales este problema es resuelto dentro de la familia extendida. Se espera que los miembros que están en sus años más productivos sostengan a los más jóvenes y a los viejos en la familia. El joven "pide prestado" a sus mayores, hasta que él mismo tenga edad suficiente para contribuir al sustento de la familia y aquellos en

edad productiva "prestan" al joven y pagan sus obligaciones con los más viejos. El pedir prestado y el prestar dentro de la familia empieza a desaparecer con la dispersión geográfica de los miembros de la familia y con la independencia individual que emerge en economías más comercializadas. Llega a ser más conveniente para el joven pedir prestado a través de los intermediarios financieros para cubrir algunos de sus gastos educacionales, comprar casa y autos e iniciar su actividad agrícola. También llega a ser más común ahorrar en forma financiera con propósitos de jubilación. Donde existen formas de ahorro financiero atractivas y estables se observa con frecuencia que los más ancianos dependen fuertemente de los ahorros financieros para sostenerse ellos mismos. A medida que la gente vive más tiempo, manejar estas transferencias intergeneracionales de derechos sobre lo que se produce sería virtualmente imposible sin la intermediación financiera en las economías de mercado.

El rápido crecimiento de los servicios financieros que acompaña los avances económicos de un país es una indicación clara de que existe una demanda por esos servicios. Generalmente la gente no está obligada a tomar un préstamo o a hacer un depósito. El hecho de que la demanda se expande muy rápidamente sugiere que la mayor parte de la comunidad obtiene beneficios sustanciales de estos servicios.

Las Finanzas y las Organizaciones de Servicios Rurales

Es común que las organizaciones públicas y privadas estén involucradas en la prestación de servicios financieros. En la mayoría de los casos, los acuerdos financieros informales excluyen las facilidades de depósito. Es difícil para los intermediarios informales ofrecer la liquidez, privacidad y seguridad que atrae a los ahorros personales. En las áreas rurales muchas personas y negocios proporcionan préstamos a corto plazo a familiares, amigos, vecinos o clientes. Algunos préstamos se hacen porque el prestamista espera obtener una ganancia por el hecho de proveer al prestatario de liquidez, pero en muchos más casos el prestamista otorga el crédito para reforzar o complementar algún compromiso social o para estimular la compra de bienes o servicios. Si pudieran elegir, la mayoría de los comerciantes en los países de ingresos bajos preferirían hacer ventas al contado, en lugar de complicarse la vida con el crédito. Igualmente, poca gente disfruta prestando a sus familiares, pero se siente obligada a hacerlo para mantener la paz en la familia.

Además de los bancos, los ahorros postales, las cooperativas de ahorro y crédito y las asociaciones de ahorro y préstamo, diversas otras organizaciones de servicios agrícolas proporcionan servicios de

intermediación financiera. En la mayoría de los países las cooperativas rurales otorgan préstamos y en algunos casos servicios de depósito a los socios. Las agencias de reforma agraria, los programas regionales de desarrollo, los proyectos de promoción de cultivos y de abastecimiento de insumos también llegan a estar involucrados en el otorgamiento de crédito. El proporcionar préstamos también puede ser un importante incentivo para la formación de grupos rurales. En muchos casos estas actividades de crédito son sostenidas con fondos proporcionados por agencias internacionales o por los gobiernos. El objetivo de estos préstamos puede ser ayudar a los pobres, promover la producción agrícola o ayudar a establecer la organización de servicios. El crédito es considerado a menudo como un elemento decisivo en un *paq ete de insumos* necesario para estimular la producción agrícola. Muchas de estas organizaciones también miran al crédito barato como una herramienta importante para ayudar a los campesinos pobres.

A semejanza del comerciante local, el ofrecer crédito le permite a una organización de servicios aumentar su clientela; ofrecer crédito barato es una manera de inducir a la gente a hacer negocios con una organización. Si bien le trae algunos beneficios a la organización, la prestación de servicios financieros también le puede resultar en costos no anticipados. Si hay una gran cantidad de fondos para prestar, las operaciones de crédito pueden poner en peligro las otras actividades de la organización. Una organización de reforma agraria puede transformarse en una agencia de crédito supervisado, una cooperativa de propósitos múltiples puede convertirse en una agencia de préstamos y el personal de los programas de extensión puede terminar realizando funciones de cobranza de préstamos. Si la organización experimenta problemas serios de recuperación de préstamos, como ocurre en muchos casos, una gran parte del talento administrativo puede verse absorbido por la recuperación de los préstamos a expensas de otras actividades de la organización.

Idealmente, los servicios de intermediación financiera deberían retornar un excedente a la organización. Esto ha ocurrido en Taiwan, donde las actividades de ahorro y crédito en algunas asociaciones de agricultores generan excedentes económicos que respaldan muchas de las otras actividades de esas organizaciones. Sin embargo, esto no es común en la mayoría de los países. Muchas organizaciones se ven obligadas usualmente a otorgar préstamos a tasas de interés que no cubren sus costos de prestar. Si ofrecen servicios de depósito de ahorro, las tasas de interés pagadas no proporcionan un incentivo suficiente a los ahorrantes para que estos depositen cantidades sustanciales. Esto puede resultar en un gran número de cuentas con depósitos

pequeños, que son muy costosas de atender. Además, la agencia puede enfrentar serios problemas de recuperación de los préstamos. Estos costos de prestar, los costos de captación y manejo de depósitos y el no pago pueden socavar la integridad financiera de la organización.

Si bien un gobierno o una agencia extranjera pueden estar dispuestos a subsidiar temporalmente a una institución para que cubra algunos de estos costos, en algún momento se esperará que sea capaz de sostenerse sobre sus propios pies. Cuando se le pida esto, la organización se resquebrajará. Sus dificultades serán generalmente acompañadas de acusaciones de mala administración o deshonestidad y con un cambio de la gerencia. La organización puede cambiar de nombre, desaparecer, combinarse con otra organización, o existir por un tiempo como una estructura virtualmente vacía. Como le ocurre a una víctima de la radiación, los miembros de la organización pueden no saber jamás qué fue lo que deterioró la vitalidad financiera de la organización. Ellos pueden no ver claramente que la organización perdió dinero en sus actividades de intermediación financiera y que su desempeño deficiente en el manejo de los ahorros y del crédito condujo a una pérdida de apoyo en los niveles superiores.

La provisión de crédito barato afecta a las organizaciones en otras formas inesperadas. Como González Vega señala en este libro, generalmente existe un exceso de demanda por crédito barato. Los deudores desean más préstamos de los que la organización es capaz de abastecer. Ello la obliga a racionar el crédito a través de mecanismos al margen del mercado. El resultado neto de este proceso de racionamiento es que aquellos más acomodados y con mayor influencia dominan las actividades de crédito de la organización. Sólo unos pocos de los clientes potenciales o de los miembros de la organización reciben préstamos. Esto, a su vez, debilita el interés de los clientes y miembros que no obtienen préstamos para comprometerse con la organización. Así, el crédito barato hace que menos gente acuda a las organizaciones que proveen estos servicios.

Cualquier organización o persona está obligada con quienes le proporcionan apoyo. El gobierno o el banco central pueden buscar agencias externas que les proporcionen fondos para mantener o aumentar el monto del crédito agrícola. Esta ayuda extranjera obviamente trae consigo otras obligaciones, además de pagar el préstamo. También, los bancos o cooperativas que obtienen fondos del banco central para prestarle a los agricultores se someten a un mayor control. A través del préstamo, el agricultor también se expone a la intromisión de las instituciones acreedoras. Los bancos y las agencias de servicio agrícola pueden llegar a acostumbrarse a los fondos baratos

proporcionados por los bancos centrales, especialmente si movilizan pocos ahorros locales. Esto puede hacer a estas organizaciones muy vulnerables a la intromisiones políticas y las puede hacer evolucionar hacia una relación virtualmente jerárquica y dependiente.

Las Finanzas y los Grupos en la Economía

Con mucha frecuencia se subestima el hecho de que las operaciones de los mercados financieros tienen un poderoso impacto diferencial sobre distintos grupos en una economía. Las finanzas tienen un efecto sustancial sobre el monto de recursos disponibles para los diversos sectores de una economía, así como sobre la distribución del ingreso. Debido a la naturaleza difusa de las finanzas, estos efectos a menudo no son inmediatamente evidentes. En algunos casos, las operaciones de los mercados financieros tienen resultados que son diametralmente opuestos a los objetivos enunciados públicamente.

Como asignadores y movilizados de poder de compra sobre recursos, los mercados financieros juegan un papel fundamental en el movimiento de recursos desde un sector a otro. Si un sistema financiero, por ejemplo, moviliza en un área dada más depósitos que la cantidad de préstamos que aporta, algunos de los derechos sobre recursos así movilizados son trasladados a través del sistema financiero a otras áreas o sectores. Esta transferencia permite a deudores en otras áreas o sectores contar con recursos ubicados en las áreas donde los depósitos fueron movilizados. Es común observar que los mercados financieros movilizan más depósitos en las áreas rurales o en las zonas urbanas pobres que lo que otorgan allí en préstamos formales. En algunos casos el volumen de ahorros transferidos desde las áreas rurales y las áreas urbanas pobres puede exceder en mucho los montos de asistencia gubernamental dirigida a aliviar los problemas de estas áreas. Por lo menos en el caso de Japón, la transferencia de recursos a través de los mercados financieros fué sustancial, como lo reporta Kato (1966).

Donde imperan tasas de interés reales negativas, donde la morosidad en los préstamos es ampliamente tolerada y donde existe una cartera de crédito agrícola muy cuantiosa, las operaciones de los mercados financieros pueden también transferir grandes cantidades de ingreso a los deudores. Esto puede causar una asimetría aún mayor en la distribución del ingreso, ya que el subsidio es siempre proporcional al tamaño del préstamo. Los grandes prestatarios obtienen grandes subsidios, los pequeños prestatarios obtienen pequeños subsidios y los que no obtienen préstamos no reciben subsidio. Además, las tasas de interés reales negativas que se pagan sobre los depósitos

transfieren poder de compra desde los ahorrantes a los deudores. Como los prestatarios son generalmente más ricos que los ahorrantes, esto hace aún más desigual la distribución del ingreso. Por lo menos en Brasil, como lo señalan Meyer y Araujo en este libro, la transferencia de ingresos ha sido considerable.

Las Finanzas y la Política

En la mayoría de los países hay una estrecha relación entre el sistema político y el financiero. Los gobiernos se sienten obligados a regular el funcionamiento de los mercados financieros. Esto puede incluir la autorización para iniciar operaciones como intermediario, el control de las tasas de interés, los requerimientos de encaje y las limitaciones a las actividades que el intermediario puede emprender. Típicamente, los controles del gobierno sobre el sistema financiero son más amplios que los controles sobre otros mercados en el país. También es común que los gobiernos, especialmente en los países de ingresos bajos, manipulen los mercados financieros para fines específicos. El gobierno puede incluso ir al extremo de nacionalizar la mayor parte o la totalidad del sistema bancario con el objeto de *obtener el control* sobre sus operaciones.

También es muy común que los gobiernos usen los programas de crédito con el fin de promover una industria o empresa en particular. El crédito barato puede ser usado para apoyar industrias locales que son parte de un programa de sustitución de importaciones, por ejemplo. El crédito barato también puede usarse para tratar de promover la producción de un cultivo en particular, como arroz o café. Los programas de crédito también pueden ser usados como una forma de alivio en casos de desastre. Sequías, guerras, heladas, tifones, inundaciones y granizo, pueden ser usados como excusa para iniciar un nuevo programa de crédito subsidiado. Los gobiernos generalmente tratan de promover inversiones a largo plazo, tales como obras de riego, plantación de árboles, o explotación de ganado, ofreciendo préstamos a largo plazo. En algunos países estas actividades de crédito constituyen una gran parte de la totalidad de los esfuerzos destinados al desarrollo rural. Como podría esperarse, las agencias internacionales están fuertemente comprometidas con las prioridades del gobierno. Como consecuencia, los proyectos de crédito agrícola han constituido una gran parte de la cartera agrícola del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Agencia para el Desarrollo Internacional.

En algunos casos, consideraciones económicas sobre el funcionamiento de los mercados financieros pueden ser desestimadas en favor

de consideraciones políticas. Debido al valor de los préstamos en el acceso a los recursos, las transferencias potenciales a través de la morosidad y las transferencias de ingreso resultantes de las tasas de interés reales negativas sobre los préstamos, el crédito puede ser una herramienta poderosa para otorgar beneficios políticos. Lo bueno de esta herramienta es que es muy flexible, sus resultados son generalmente ocultos, los beneficios pueden ser orientados en formas particulares con bastante efectividad y los costos de otorgar estos beneficios políticos se diluyen a través de la economía (Olson 1982).

Cómo Mejorar la Contribución de las Finanzas

Pocos observadores cuidadosos de los mercados financieros rurales formales en los países de ingresos bajos están satisfechos con el comportamiento reciente de estos mercados. Estos mercados están altamente fragmentados, proporcionan poco o ningún servicio a los residentes rurales, están infiltrados por la política y a menudo se encuentran al borde de la quiebra. En la mayoría de los países de ingresos bajos las operaciones de los mercados financieros están cruzando además una mayor concentración de la distribución del ingreso, impidiendo una asignación de los recursos más eficiente entre las empresas y las familias y retardando el proceso de formación de capital. Estos problemas se acentúan debido a las expectativas pesimistas que la mayoría de quienes diseñan políticas tienen en relación con los programas de crédito agropecuario, quienes se han acostumbrado a esperar que los préstamos no sean pagados, que la población rural no ahorre en forma financiera y que las agencias de crédito no puedan autofinanciar sus operaciones. Además, en demasiados casos ellos mismos contribuyen a garantizar estos resultados, adoptando políticas que obligan a deudores y a acreedores a comportarse de acuerdo con estas expectativas. Estas expectativas y políticas limitan seriamente la contribución de la intermediación financiera al desarrollo rural. Mercados financieros que están deformados no pueden apoyar adecuadamente al proceso de desarrollo.

Mejoras en el comportamiento de los mercados financieros rurales necesitarán de cambios fundamentales en la forma como esos mercados son usados y de un entendimiento mucho más claro de parte de quienes formulan políticas en cuanto a las importantes contribuciones que estos mercados hacen al desarrollo económico. Debido a la naturaleza difusa y sutil de estos mercados, buena parte de estas contribuciones deberá aceptarse como un acto de fe. Alguna investigación adicional, sin embargo, podría ayudar a aclarar la dimensión y naturaleza de estas contribuciones. Una vez que quienes

formulan políticas entiendan más claramente los mercados financieros, llegarán a entender las limitaciones de las políticas destinadas a alterar el comportamiento de estos mercados. Demasiado a menudo las políticas mismas son precisamente responsables de ese pobre desempeño. Como indica Kane en este libro, agregar más regulaciones no soluciona el problema.

Mejorar el funcionamiento de estos mercados requerirá de un mayor énfasis en la movilización de ahorros financieros voluntarios, de tasas de interés reales positivas, del uso de los mecanismos del mercado para asignar los préstamos, de que se le otorgue más énfasis a la vitalidad del intermediario financiero, así como de un mayor énfasis en los precios y en los rendimientos de la cosecha que en el crédito barato, como formas de estimular la producción. Estos cambios también deben incluir un trato más favorable a los intermediarios informales y un menor énfasis en tratar de medir el impacto del crédito a nivel del deudor, para justificar los programas de crédito. Las nuevas ideas sobre los mercados financieros rurales también resaltan la futilidad de tratar de usar los mercados financieros como un instrumento para redistribuir el ingreso en favor de los pobres. En este libro, González Vega demuestra que el crédito barato y los depósitos de ahorro aún más baratos son dañinos para los pobres.

En demasiados casos los programas de crédito agropecuario se inician porque son fáciles de empezar y porque sus efectos finales son difusos y disimulados. Tales actividades de crédito agropecuario barato distraen la atención y los recursos de problemas más importantes en las áreas rurales, como el de pagarle a los productores precios apropiados por sus productos, mejorar la tecnología, de manera que los agricultores obtengan mayores rendimientos por su cosecha e invertir en otros servicios que harán las áreas rurales lugares más agradables para vivir.

Las operaciones de los mercados financieros son difíciles de entender. Aún más difíciles de comprender son los efectos que estos mercados tienen sobre el desarrollo económico. Sospechas, supuestos tradicionales y sesgos reducen este entendimiento. Es tiempo ya de que surjan enfoques más positivos acerca de la contribución e importancia de los mercados financieros rurales.

NOTAS

1. N. del T.: El concepto de intercambiabilidad (*fungibility*) se refiere al poder de compra generalizado que hace a una unidad de dinero equivalente a cualquier otra.

2. N. del T.: El concepto de *performance* se ha traducido como desempeño e implica una valoración normativa del funcionamiento de una institución o mercado.

REFERENCIAS

- Adams, Dale W y Douglas H. Graham. "A Critique of Traditional Agricultural Credit Projects and Policies". *Journal of Development Economics* 8 (1981): 347-366.
- Goldsmith, Raymond W. *Financial Structure and Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1969.
- Gurley, John G. and Edward S. Shaw. *Money in a Theory of Finance*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1960.
- Kato, Yazuru. "Mechanisms For The Outflow of Funds From Agriculture into Industry in Japan". *Rural Economic Problems*. 3(1966): 1-20.
- Long, Millard. "A Note on Financial Theory and Economic Development". En *Rural Financial Markets in Developing Countries: Their Use and Abuse*. Editado por J.D. Von Pischke, Dale W Adams y Gordon Donald. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.
- Olson, Mancur. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1982.
- Patrick, Hugh T. "Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries". *Economic Development and Cultural Change*. 14(1966): 174-89.
- Shaw, Edward S. *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press, 1973.