

PPH-1000

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 DAID-5315-A-10-2090-00	3. Publication Date 11/1
--	--	-----------------------------

4. Document Title/Translated Title

Rural Financial Markets
in
Africa

5. Author(s)

1.
2.
3.

6. Contributing Organization(s)

The Ohio State University

7. Pagination 2-1	8. Report Number	9. Sponsoring A.I.D. Office ST/RD
----------------------	------------------	--------------------------------------

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Rural Financial Markets	4.
2. Credit	5.
3.	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official John C. ...	14. Telephone Number 875-4410	15. Today's Date 8/30/83
--	----------------------------------	-----------------------------

16. DOCID

17. Document Disposition
DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

22
UNA AGENDA PARA LA
REFORMA DE LOS MERCADOS
FINANCIEROS RURALES EN LOS
PAISES DE INGRESOS BAJOS

*Douglas H. Graham
Robert E. Firestine*

Los autores de los capítulos precedentes han señalado varios problemas en los mercados financieros rurales, criticando al mismo tiempo la forma en que estos mercados son utilizados en los países de ingresos bajos. Estos autores han argumentado que los resultados de la mayoría de los programas de crédito agropecuario han estado lejos de las metas establecidas por sus promotores y que incluso estos programas han causado otros resultados indeseables y a menudo imprevistos. Ellos concluyen que los programas de crédito barato han socavado los esfuerzos de desarrollo rural. Resulta cada vez más notorio que muchos de los actuales programas y políticas en estos mercados causan una asignación ineficiente de los recursos, concentran los ingresos y los activos y debilitan la vitalidad de los intermediarios financieros. Una conclusión principal derivada de estos capítulos es que se necesita hacer importantes reformas en las políticas tradicionales de crédito agropecuario. En este capítulo presentamos una agenda de temas que podrían ser considerados al encarar estas reformas.

Diagnóstico del Problema

Antes de discutir el tratamiento, es útil resumir las razones que explican los problemas que presentan muchos mercados financieros

rurales. Estos problemas son poco claros, debido a que los asuntos involucrados son complejos, sutiles y a menudo disimulados. Como resultado, se responsabiliza de muchas de estas dificultades a una persona o a un pequeño grupo de funcionarios, quienes son culpados por deficiencias de un programa que se consideran únicas a un país o institución. Si bien las deficiencias administrativas en parte explican algunos resultados deficientes, los problemas de los mercados financieros rurales en la mayoría de los países de ingresos bajos tienen por lo menos siete causas universales. La primera se debe a conceptos erróneos acerca de la naturaleza esencial del crédito: que éste es un insumo productivo y que su uso puede ser firmemente controlado por las autoridades. El crédito, más bien, debería ser visto como un derecho sobre recursos. Estos derechos son altamente intercambiables y es muy difícil controlar su uso.

Una segunda causa de problemas son supuestos tradicionales que conforman una base inapropiada para los proyectos y políticas de crédito. Una gran parte de la discusión en los capítulos anteriores ha cuestionado esta sabiduría convencional. No todos los agricultores pueden usar préstamos formales adicionales productivamente, muchas tecnologías nuevas son adoptadas sin necesidad de préstamos, las nuevas técnicas no serán adoptadas en un ambiente con precios adversos de los productos (aún con préstamos), el habitante rural ahorrará si se le dan los incentivos y oportunidad para hacerlo, los pequeños agricultores no necesitan tasas de interés bajas para inducirlos a usar préstamos, muchos agricultores no necesitan supervisión para tomar decisiones acertadas y los intermediarios financieros no pueden sobrevivir mucho tiempo si sus ingresos no cubren los costos. También es evidente que los prestamistas informales generalmente proporcionan servicios valiosos y que las políticas destinadas a su eliminación están mal orientadas. Supuestos erróneos obstaculizan los esfuerzos para reformar los mercados financieros rurales.

Políticas perjudiciales en los mercados financieros rurales son la tercera fuente importante de problemas. Tasas de interés concesionarias encabezan la lista. Otras malas políticas incluyen la escasa atención a la movilización de ahorros financieros voluntarios, muy pocos préstamos para actividades rurales no agrícolas y la falta de énfasis en la viabilidad del intermediario financiero. Políticas que intentan ayudar a los pobres y compensar políticas de precios adversas a través del crédito barato fragmentan los mercados financieros rurales, concentran aún más el ingreso, aumentan la ineficiencia en la asignación de los recursos y deterioran la capacidad de los mercados financieros rurales para contribuir al desarrollo.

Políticas económicas generales también disminuyen la capacidad de los mercados financieros rurales para cumplir su papel en el desarrollo y son la cuarta fuente de problemas. Políticas que mantienen los precios agrícolas bajos o que desestimulan la inversión en investigación e infraestructura mantienen los rendimientos de los cultivos a niveles bajos, reduciendo las utilidades de los agricultores. Esto limita el número de deudores potenciales que podrían obtener rendimientos elevados con el uso de los préstamos, así como la capacidad de ahorro rural. Si los rendimientos de la agricultura son reprimidos, los acreedores y movilizados de ahorros voluntarios que atienden a las áreas rurales también serán reprimidos.

Una quinta razón de los problemas en los mercados financieros rurales puede encontrarse en la orientación incorrecta de la investigación y la evaluación. Mucha investigación ha estado sesgada por supuestos tradicionales, ha enfatizado la demanda por crédito y ha intentado medir el impacto de los préstamos a nivel de la finca. Se ha puesto muy poca atención en el comportamiento del acreedor, en el desempeño general de los mercados financieros rurales y en la forma en que diversas políticas afectan el comportamiento del acreedor, a pesar de que estos aspectos son esenciales para un claro entendimiento de los mercados financieros rurales. Los capítulos precedentes se refieren a las nuevas líneas de investigación sobre mercados financieros rurales que atacan estos aspectos y enfatizan las causas de su mal funcionamiento.

La intromisión política es la sexta fuente de dificultades. En algunos casos incluye el nombramiento político de los gerentes del intermediario, órdenes de los líderes políticos de prestarle a ciertas personas y declaraciones políticas que reducen la disposición de los deudores a pagar los préstamos. La interferencia política puede ocurrir a un nivel más general, cuando el gobierno utiliza el crédito como una forma de otorgar favores políticos a quienes apoyan el régimen o para contrarrestar críticas en su contra. Esta interferencia lleva a una alta morosidad y a instituciones financieras mal manejadas.

La séptima y última fuente de problemas en los mercados financieros rurales resulta de la ayuda internacional en la forma de proyectos. Estos proyectos a menudo están destinados a grupos-meta, como pequeños agricultores, o a insumos-meta, como fertilizantes. El proyecto típicamente involucra un aumento en el monto de fondos disponibles para que el intermediario alcance esas metas. También puede incluir asistencia técnica y requerimientos de informes destinados a medir el progreso del proyecto. Estas actividades de ayuda establecen una relación de dependencia entre el acreedor agropecuario y la agencia internacional, a menudo a través del banco central. Como

resultado, el escaso tiempo empresarial en estos bancos se ocupa atendiendo a los empleados de la agencia internacional y a los funcionarios del gobierno, para asegurar el acceso a los fondos prestables. Esto distrae la atención de la movilización de ahorros e incentiva a los gerentes a ver a la institución como un minorista de fondos externos, más que como un movilizador y un asignador de poder de compra local sobre recursos.

Esta mentalidad de "canalización de fondos" con frecuencia conduce a un sesgo hacia la planificación, a expensas de utilizar las fuerzas del mercado para movilizar y asignar recursos. Este sesgo podría también incorporar el supuesto discutible de que un puñado de administradores o tecnócratas en la capital saben más acerca de cómo deberían asignarse los insumos y productos agrícolas que los cientos de miles de acreedores y deudores rurales.

La ayuda internacional frecuentemente refuerza diversas políticas que perjudican el desempeño general del sistema financiero. Por ejemplo, una agencia internacional puede patroncinar un proyecto de crédito en que los préstamos se ofrecen a tasas de interés muy por debajo de las tasas comerciales. También se puede requerir que el acreedor lleve adelante una costosa supervisión de crédito y que proporcione informes de poca utilidad para los gerentes de la institución. Para una institución que opera con varios préstamos de agencias internacionales, cada uno con su propio sistema de contabilidad y diferentes requisitos de informes, sus canales de información se pueden recargar seriamente, lo que aumenta sus costos de prestar. Estos procedimientos tienen un escaso efecto sobre la forma en que se otorgan los préstamos, pero limitan seriamente la capacidad de los gerentes bancarios para reunir información que es vital para las operaciones de la institución.

Una Agenda para Reformas

Los problemas de los mercados financieros rurales señalados en este libro son tan serios y sus causas tan profundamente enraizadas, que pequeños ajustes no harán que funcionen mucho más eficiente o equitativamente. En muchos países será difícil lograr un mejoramiento sustancial de estos mercados sin poner en práctica reformas fundamentales: cambios en la clase de información que se recoge acerca de las actividades de los mercados financieros rurales, cambios en las políticas que afectan el desempeño de los mercados financieros, cambios en la constitución de las instituciones que proporcionan servicios financieros en las áreas rurales y cambios en la forma en que las agencias internacionales interactúan con estos mercados.

No será posible iniciar estas reformas a menos de que quienes formulan políticas vean con nuevos ojos el papel de los mercados financieros en el desarrollo rural y cuidadosamente sometan a prueba los supuestos tradicionales. Una reorientación útil incluirá el reconocimiento de que la intermediación financiera puede tener tanto impactos sustancialmente negativos como positivos en el desarrollo rural; de que los intermediarios financieros son en su mayoría gente honesta y de que la mayoría de los agricultores en los países de ingresos bajos son personas inteligentes que pueden rápidamente aprender a beneficiarse de la intermediación financiera. La excesiva preocupación actual por el comportamiento del deudor debe reorientarse hacia el comportamiento del acreedor, porque los problemas en el lado de la oferta de las transacciones financieras son mucho más apremiantes que los del lado de la demanda. Los problemas de la oferta son también mucho más susceptibles de ser resueltos con ajustes de políticas. Debe aceptarse que los instrumentos financieros son altamente intercambiables, que es muy costoso tratar de controlar su uso y que las fuerzas del mercado tienen un poderoso impacto sobre la asignación de los derechos sobre recursos, a pesar de las inclinaciones filosóficas de quienes formulan las políticas.

Reformas en la Información

Para cambiar puntos de vista que enfatizan el comportamiento del deudor se necesita información que muestre claramente la forma en que los mercados financieros rurales trabajan, documente los resultados de las políticas e identifique las causas de los problemas. Reunir y distribuir información apropiada es parte importante del proceso de reforma; en muchos casos éste debería ser el primer paso. Mejor información debería conducir a mejores políticas y a intermediarios financieros mejor administrados.

En los mercados financieros rurales comúnmente se encuentra cuatro tipos tradicionales de información. Tres de estos son regularmente reunidos por el intermediario: información para establecer la capacidad crediticia de los solicitantes de crédito, información contable acerca del préstamo y la información requerida por la agencia internacional o el gobierno para mostrar la forma como se utilizan los fondos. El cuarto tipo de información, a menudo recogida por alguien distinto al intermediario, mide el impacto del préstamo sobre las actividades del deudor. Esta información se utiliza para justificar un programa, una política o un proyecto de crédito.

Existen varios problemas importantes respecto a esta información tradicional. Primero, a menudo es excesiva. Grandes cantidades

de información son recolectadas a través de planes de cultivo, largas solicitudes de préstamo y entrevistas al agricultor. Poca de esta información es usada por el deudor, el acreedor, el gobierno o la agencia internacional para tomar decisiones. Segundo, mucha de la información tradicional recopilada no puede utilizarse para responder adecuadamente a las interrogantes sobre el impacto del crédito o la demanda de crédito. Con frecuencia se supone que el préstamo formal es la única fuente de liquidez del deudor, que el propósito del préstamo especificado en la solicitud es el único uso posible de la liquidez adicional para la familia y que los cambios en el uso de la liquidez del deudor están directamente relacionados con la justificación dada para el préstamo en la solicitud. A pesar de las mejores intenciones, resulta difícil establecer una relación de causa y efecto con esta información.

Tercero, mucha de la información disponible es blanda. Esto refleja el énfasis en la cantidad más que en la calidad de la información recopilada. Formularios completados por oficiales que no tienen la responsabilidad directa de hacer las decisiones de crédito, quienes no se sienten personalmente involucrados en el proceso de toma de decisiones, pueden fácilmente reflejar una aceptación flexible de aproximaciones y adivinanzas poco informadas. La recolección de información también podría tener lugar sin un control de calidad efectivo. La toma de decisiones centralizada, complicada por interferencias políticas, podría comprometer la integridad del proceso de información en muchas instituciones formales de crédito.

Cuarto, aunque se recopila gran cantidad de información relativamente débil acerca de los deudores, existe muy poca información utilizable acerca del desempeño del intermediario financiero. Pocos intermediarios, por ejemplo, tienen información sobre sus costos de atención de diversos tipos de clientes, o información que muestre un cuadro claro del estado de recuperación de los préstamos, o información respecto de los costos que imponen sobre quienes que intentan usar sus servicios. Más pocos todavía son capaces de hacer un análisis de costo-beneficio de los volúmenes de información recogida y para muchos es muy difícil estimar los costos de un programa de crédito. Los márgenes de operación permitidos a los intermediarios por las agencias internacionales para atender a un grupo-meta específico son a menudo irrealmente bajos.

En resumen, las prácticas actuales tienden a acumular demasiada información, relativamente débil, acerca de los deudores (el lado de la demanda) y le prestan muy poca atención a información que es vital para entender el comportamiento de los intermediarios (el lado de la oferta). Esta información distorsionada refleja las interrogantes

tradicionales que se han planteado con respecto a los mercados financieros rurales. Información que describa el desempeño global de los mercados financieros rurales es frecuentemente escasa y poco útil para enfrentar temas de política. La información más útil para tomar decisiones de política (a menudo no recogida) incluye saldos y flujos de crédito agropecuario formal, la estructura de plazos de los préstamos agrícolas, medidas del desempeño de las recuperaciones y de la distribución por tamaño de los préstamos. También se necesita información acerca de las tasas de interés nominales y reales, los montos de ahorro financiero voluntario movilizados por los mercados financieros rurales y los flujos interregionales e intersectoriales de derechos financieros. Quienes formulan políticas deberían estar particularmente interesados en los cambios a través del tiempo de las razones de crédito agrícola con respecto al crédito total y las razones del crédito agrícola con respecto al valor de la producción agrícola.

Incluso la mejor información no se distribuye sola. La mayoría de los gobiernos necesitan establecer una oficina en el banco central para reunir y distribuir esta nueva información y entrenar profesionales a usar e interpretar esta información efectivamente. Conferencias, talleres y seminarios pueden ser medios efectivos para introducir un análisis más significativo del desempeño de los mercados financieros rurales.

Reformas de Política

A lo largo de este libro se ha afirmado que políticas incorrectas, tanto dentro como fuera de los mercados financieros rurales, son un factor determinante de su pobre desempeño. La modificación de estas políticas tiene alta prioridad en la agenda para reformas. El cambio de política que se destaca por encima de los demás, en términos de su necesidad, es un ajuste en las tasas de interés. Políticas de tasas de interés concesionarias, combinadas con niveles sustanciales de inflación, han resultado en tasas reales de interés negativas en los mercados financieros rurales de la mayoría de los países de ingresos bajos durante las décadas pasadas. Los efectos de estas tasas reales de interés negativas son evidentes en estos mercados. Por ejemplo, a menudo los acreedores concentran los préstamos baratos en las manos de relativamente pocos. Es el rico, no el pobre, quien se beneficia con el crédito barato. Tasas de interés bajas también obligan al acreedor a depender de los fondos del gobierno o de las agencias internacionales para obtener sus fondos prestables y le hacen muy difícil cubrir sus costos de operación con los ingresos provenientes de los intereses. La reorganización de las agencias de crédito agropecuario ha ocurrido en muchos casos en que sus costos exceden sus ingresos.

Mantener tasas reales de interés positivas por los préstamos formales será un factor importante en el mejoramiento del desempeño de los mercados financieros rurales. Tasas de interés positivas en términos reales permitirán que los intermediarios financieros también ofrezcan incentivos más atractivos a los ahorrantes. La movilización de ahorros debería ser reforzada con cambios en las facilidades de redescuento de los bancos centrales, ya que no es posible esperar que los intermediarios estén entusiasmados con la movilización agresiva de ahorros voluntarios si pueden obtener fondos a tasas de interés bajas a través de las facilidades de redescuento. También será necesario ajustar los requerimientos de encaje legal, que desalientan a los bancos a promover las cuentas de ahorro.

Cambios de política fuera de los mercados financieros rurales también le permitirán a estos mercados trabajar mejor. En muchos países las políticas de precios y de inversión pública están sesgadas en contra de la agricultura. Precios agrícolas bajos y rendimientos pobres de los cultivos reducen las tasas esperadas de rendimiento de los recursos adquiridos con los préstamos y la capacidad de pago y de ahorro de los agricultores. Es difícil prestar, recuperar los préstamos y movilizar fondos en este ambiente económico adverso. En términos de su importancia relativa como determinantes del comportamiento de los agricultores, los precios de los productos están en primer lugar, en segundo lugar están los rendimientos de los cultivos, en tercer lugar los precios de los insumos y en un distante cuarto lugar están la disponibilidad de crédito y las tasas de interés. Las distorsiones en los precios de los productos o en los rendimientos no pueden ser compensadas con políticas de crédito barato, que simplemente distorsionan aún más el ambiente económico. Finalmente, existe un alto costo de oportunidad para la sociedad al usar recursos escasos para proyectos de crédito costosos e inefectivos. La inversión en investigación e infraestructura, por ejemplo, afecta la tasa de rendimiento de la agricultura en una forma que el crédito barato no puede hacerlo.

Reformas en el Desarrollo Institucional

Muchos de los acreedores agropecuarios especializados, creados por los gobiernos o las agencias internacionales en las últimas décadas, han sido diseñados pobremente. Estas instituciones han sido altamente dependientes de los fondos gubernamentales y de las agencias internacionales para su cartera de préstamos. Dicho de otra manera, sus fuentes de fondos han sido altamente especializadas y sujetas a decisiones políticas. En cuanto a sus activos, estas instituciones han

y proporcionando estímulo profesional a los técnicos del gobierno que desean hacer los cambios de política apropiados. Este tipo de esfuerzo requiere tiempo. Cambios críticos de política requieren de un amplio apoyo y de acuerdo entre los técnicos del gobierno. Las agencias internacionales pueden ayudar a construir esta base de consenso apoyando la evaluación detallada del sector de los mercados financieros rurales, que incluya investigación original, incorpore a los técnicos locales y promueva la divulgación de la información a quienes diseñan las políticas. Las agencias internacionales han considerado de interés entrenar formalmente a técnicos de los países de ingresos bajos para preparar proyectos. Si los temas de política son altamente importantes para el éxito de los proyectos de las agencias, también podría ser valioso enfatizar el entrenamiento en el análisis de políticas.

Una cuarta reforma necesaria en las actividades de las agencias internacionales está relacionada con sus empleados. Debido a que la mayoría de las actividades de estas agencias están expresadas en la forma de proyectos, muchos de los funcionarios de las agencias internacionales son oficiales de proyecto. Si bien una agencia internacional puede tener un buen número de empleados que están calificados para desarrollar y supervisar un proyecto de crédito, puede que tenga muy pocos empleados que sean capaces de evaluar el desempeño de los mercados financieros rurales, diagnosticar sus problemas, prescribir un tratamiento y comunicar estos análisis a quienes formulan políticas. Estas agencias necesitarán contratar más técnicos que puedan analizar trabajo de políticas para llevar a la práctica estas reformas; los incentivos para los empleados que actualmente enfatizan el financiamiento de proyectos tendrían que ser revisados.

Conclusiones

Esperamos que los lectores de este libro concluirán que no todo está bien en los mercados financieros rurales en los países de ingresos bajos, que muchas de las causas de estos problemas han sido identificadas y que los tratamientos para muchas de estas enfermedades están al alcance. Reformas efectivas requieren cambios importantes en la forma como los mercados financieros rurales son usados para el desarrollo rural. Ajustes sustanciales en las fuentes de fondos prestables usadas por los acreedores formales están en el corazón de estos cambios. Los mercados financieros rurales funcionarían muchísimo mejor si movilizaran una gran parte de sus fondos de los ahorrantes rurales voluntarios. El dinero del gobierno y de las agencias internacionales es un pobre sustituto para los fondos que se movilizan local-

mente. La movilización de ahorros podría proveer un valioso servicio a quienes desean ahorrar en las áreas rurales, ayudaría a reducir los problemas de pago, contribuiría a mantener a los políticos fuera de las operaciones de los mercados financieros rurales y obligaría a los intermediarios financieros rurales a comportarse en una forma más comercial. La mayor contribución de los mercados financieros rurales al desarrollo rural debería ser movilizar ahorros, no repartir grandes cantidades de crédito barato.

Otro elemento clave en la nueva estrategia para los mercados financieros rurales debe ser la reducción de los costos de la intermediación financiera, tanto para el acreedor como para el deudor. Estos costos disminuirían con mejores incentivos para buscar formas más eficientes de otorgar préstamos. La imposición de costos elevados de endeudamiento es el resultado del racionamiento del crédito por parte del acreedor. La eliminación del crónico y generalizado exceso de demanda por crédito barato será un elemento clave para inducir a los acreedores a innovar y a reducir algunos de estos costos.

¿Cómo puede eliminarse este exceso de demanda e inducir a las familias rurales a mantener una proporción mucho mayor de sus ahorros en instituciones financieras formales? Creemos que los ajustes en las políticas de tasas de interés deben ser la piedra angular de las políticas destinadas a estos objetivos. Tasas reales de interés positivas obligarán a muchos deudores grandes a reducir su demanda por préstamos formales y harán que los acreedores busquen nuevos clientes, incluyendo pequeños y medianos agricultores y empresas rurales no agrícolas. En lugar de idear sistemas para desalentar las solicitudes de préstamo, los acreedores se verían obligados a modernizar sus procedimientos, de manera que un mayor número de clientes solicite préstamos. El precio de los préstamos, representado principalmente por las tasas de interés, racionaría el crédito, en lugar de hacerlo costos de transacciones artificialmente impuestos sobre los deudores. Las tasas reales de interés positivas además proporcionarían incentivos a los ahorrantes potenciales para que mantengan una parte mayor de sus activos en forma financiera y le daría al acreedor una mejor oportunidad de cubrir sus costos.

El estímulo al ahorro voluntario, la reducción de los costos de la intermediación financiera y el mantenimiento de tasas reales de interés positivas en los mercados financieros rurales no remediará todas las enfermedades que se encuentran actualmente allí. Las reformas de los mercados financieros rurales son necesarias, pero tal vez no necesarias y suficientes, para garantizar un desarrollo rural efectivo. Otras políticas complementarias, que mejoren la tasa de rendimiento de la agricultura son también necesarias. Lo que es evidente es que estos

cambios de política en los mercados financieros rurales son críticos para poner en movimiento las fuerzas que harán muchos problemas de los mercados financieros rurales más manejables y aumentarán las perspectivas de un desarrollo rural más eficiente y equitativo.