PN-ABF-036
65995

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: 11/88
4. Document Title/Translated Title: Mercados Financieros Rurales: Marco Conceptual
5. Author(s)
   1. Claudio Gonzalez-Vega
   2.
   3.
6. Contributing Organization(s): The Ohio State University
7. Pagination: 33
8. Report Number: PN-AAX-533
9. Sponsoring A.I.D. Office: S&T/RD
10. Abstract (optional - 250 word limit)
11. Subject Keywords (optional)
    1. 4.
    2. 5.
    3. 6.
12. Supplementary Notes
13. Submitting Official: Melissa Bonnickerhoff
14. Telephone Number: 875-4491
15. Today's Date: 4/2/90

DO NOT write below this line

16. DOCID
17. Document Disposition: DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1533

MERCADOS FINANCIEROS RURALES: NUEVO MARCO CONCEPTUAL

por

Claudio González Vega

Rural Finance Program
The Ohio State University
Project on Rural Financial Services
in the Dominican Republic

November, 1988

MERCADOS FINANCIEROS RURALES: NUEVO MARCO CONCEPTUAL

Claudio González Vega*

I. Introducción

Tanto al nivel teórico como en la práctica bancaria y en la política económica, cada día se observa un mayor interés por entender el papel del sistema financiero en el desarrollo de las áreas rurales de los países de bajos ingresos. Afcrtunadamente, ese mayor interés ha sido acompañado por el perfeccionamiento de un nuevo marco conceptual, que ha permitido no sólo analizar mejor en qué consisten las contribuciones del sistema financiero al desarrollo rural, sino también formular nuevas políticas, con las que se busca aprovechar esas contribuciones al máximo. La Universidad de Ohio State ha jugado un papel clave en el desarrollo de ese nuevo marco conceptual.

Esta mayor preocupación por las finanzas rurales ha reflejado recientemente cuatro circunstancias:

(a) primero, la aceleración de la inflación;

(b) segundo, el peso creciente del endeudamiento externo;

(c) tercero, el marcado sesgo urbano que el desarrollo del sistema financiero ha tenido en muchos países en desarrollo; y

(d) cuarto, las deficiencias, cada vez más notorias, de los programas tradicionales de crédito agropecuario.

INFLACION

* CONTROL DEL CREDITO INTERNO
* CONTROL DEL DEFICIT FISCAL

DEUDA EXTERNA

* MOVILIZACION INTERNA DE FONDOS

SESGO URBANO

FALTA DE VIABILIDAD DE PROGRAMAS TRADICIONALES

Examinaré brevemente cada una de estas cuatro circunstancias (véase el Cuadro 1). La más alarmante ha sido la inflación, la que, en general, ha sido consecuencia de una expansión demasiado rápida del crédito interno y, por lo tanto, de la oferta monetaria. El crecimiento del crédito interno, a su vez, ha reflejado principalmente la necesidad de financiar los déficit del sector público. Con frecuencia, sin embargo, el crecimiento excesivo del crédito interno ha reflejado también cuantiosas transferencias cuasi-fiscales al sector privado y la multiplicidad de subsidios, incluyendo el subsidio al crédito.

En todo caso, al gravar directamente las tenencias de activos financieros, el impuesto inflacionario es el peor enemigo del desarrollo del sector. Conforme se acelera, la inflación destruye cada vez más rápidamente al sistema financiero.

Por otra parte, el servicio de la deuda externa ha representado una porción creciente del déficit del sector público, de ese déficit que hay que financiar con una acelerada expansión del crédito interno. Además, tanto la inflación como la demanda de divisas para atender la deuda externa ejercen una presión hacia arriba sobre el tipo de cambio.

La necesidad de controlar la inflación implica reducir la tasa de crecimiento nominal del crédito interno. Por otro lado, la necesidad de atender el servicio de la deuda externa compite con la posibilidad de financiar la producción privada. Estas dos circunstancias han hecho ver, con mayor claridad, la importancia

de la movilización de recursos internos y del papel del sistema financiero en la captación de depósitos del público.

Tercero, en muchos países la expansión del sistema financiero ha tenido un marcado sesgo urbano. Esto ha sido particularmente notorio en la República Dominicana, donde la actividad financiera ha estado altamente concentrada en Santo Domingo y en Santiago. Por ejemplo, casi tres cuartas partes de todos los depósitos bancarios captados en el país fueron movilizados en la Capital.

Este sesgo urbano ha reflejado las deficiencias de los programas tradicionales de crédito agropecuario. Estas deficiencias han incluido principalmente la falta de viabilidad de la mayoría de las instituciones financieras especializadas, que fueron creadas específicamente para atender las necesidades de crédito del sector agropecuario (véase el Cuadro 2).

Esta falta de viabilidad ha reflejado una enorme dependencia de fondos externos a la institución, ya sea de fondos de las agencias internacionales, del gobierno o del Banco Central. Con esta dependencia financiera y ausencia de captación de depósitos del público se ha dado una creciente intromisión política, en el sentido de que las decisiones de a quién prestarle, para qué prestar y en qué términos y condiciones prestar no las toma autónomamente el intermediario financiero, sino que le son impuestas, con criterios diferentes al interés de la institución, desde afuera por las fuentes externas de fondos: el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, o el gobierno.

EXPERIENCIA

BANCOS DE DESARROLLO
BANCOS RURALES
COOPERATIVAS

PROBLEMAS

DEPENDENCIA FINANCIERA
(DEPOSITOS)
INTROMISION POLITICA

ACCESO: RACIONAMIENTO
CONCENTRACION DE CARTERA
DIVERSIFICACION
COSTOS DE TRANSACCIONES

DESVIACION DE FONDOS
MOROSIDAD
PERDIDAS
QUIEBRA

FALTA DE VIABILIDAD

Esta falta de viabilidad ha reflejado también elevadas tasas de morosidad, pérdidas de operación y la descapitalización del intermediario, en vista de su estructura de costos e ingresos y de la inflación. La morosidad ha reflejado, en parte, la intromisión política y la falta de diversificación de la cartera. Finalmente, las deficiencias de los programas tradicionales de crédito se han reflejado en la baja calidad de los servicios que las instituciones especializadas le prestan a sus clientes rurales y en los elevados costos de transacciones en que les hacen incurrir cuando los clientes operan con ellas.

II. Marco Tradicional

Para entender la explicación de estas deficiencias es necesario tener presente el marco conceptual que dió lugar a los programas tradicionales de crédito agropecuario (véase el Cuadro 3). En primer lugar, el diseño de los bancos especializados de desarrollo agropecuario no tuvo como objetivo la viabilidad financiera de estas instituciones.

En particular, a la autonomía gerencial de estas instituciones no se le dió tanta importancia como a otros objetivos no financieros. Con estos bancos se buscaba el crecimiento de la producción agropecuaria o el desarrollo regional o la promoción y adopción de nueva tecnología o el apoyo a una reforma agraria. Nadie se preocupó por la viabilidad institucional: los fondos disponibles eran aparentemente abundantes.

MARCOS CONCEPTUALES

Autonomía Gerencial vs. Intromision Politica

Dominacion Institucional por Deudores vs. Dominacion Institucional por Depositantes

Racionamiento

Costos de Transacciones

Institucion Truncada

Contactos Minimos
- Falta de Servicios Continuos y Multiples

El crecimiento sano, la solidez de la institución financiera en sí misma no era un objetivo prioritario. Lo que se diseñó fue un instrumento para promover otros objetivos de desarrollo, aún si con eso se provocaban riesgos y costos excesivos para la institución.

En segundo lugar, el diseño de los programas tradicionales de crédito agropecuario estuvo caracterizado por la dominación de la institución por los intereses de los deudores. Todos los procedimientos y prácticas operacionales fueron diseñados teniendo en cuenta los intereses de los deudores, no los intereses de los depositantes o los intereses de la institución misma. Así, se favoreció el desembolso rápido de los fondos, destinados a una clientela meta, escogida independientemente de si esa clientela tenía capacidad de pago suficiente o de si la recuperación de los fondos estaba garantizada.

Una institución dominada por los intereses de los depositantes, en cambio, es aquella en la que los procedimientos y prácticas utilizados buscan proteger los ahorros del depositante. En este caso, la capacidad de pago del deudor se toma mucho más en serio. En este caso, los procedimientos y esfuerzos de recuperación se enfatizan mucho más que el desembolso rápido de los fondos. En este caso, la diversificación de la cartera, en lugar de concentrarla en unos pocos cultivos o tipos de actividad, se utiliza como un mecanismo para manejar el riesgo.

En tercer lugar, en los programas tradicionales de crédito no se tiene fé en el papel de las tasas de interés, es decir, en

el papel del precio de los fondos para asignar el crédito. Como se trata de programas con una misión impuesta desde afuera, dominados por los intereses de los deudores, la asignación del crédito se hace administrativamente, a través del racionamiento. Con el racionamiento, sin embargo, aumentan los costos de transacciones. Estos costos implícitos son especialmente importantes en el caso de los préstamos pequeños.

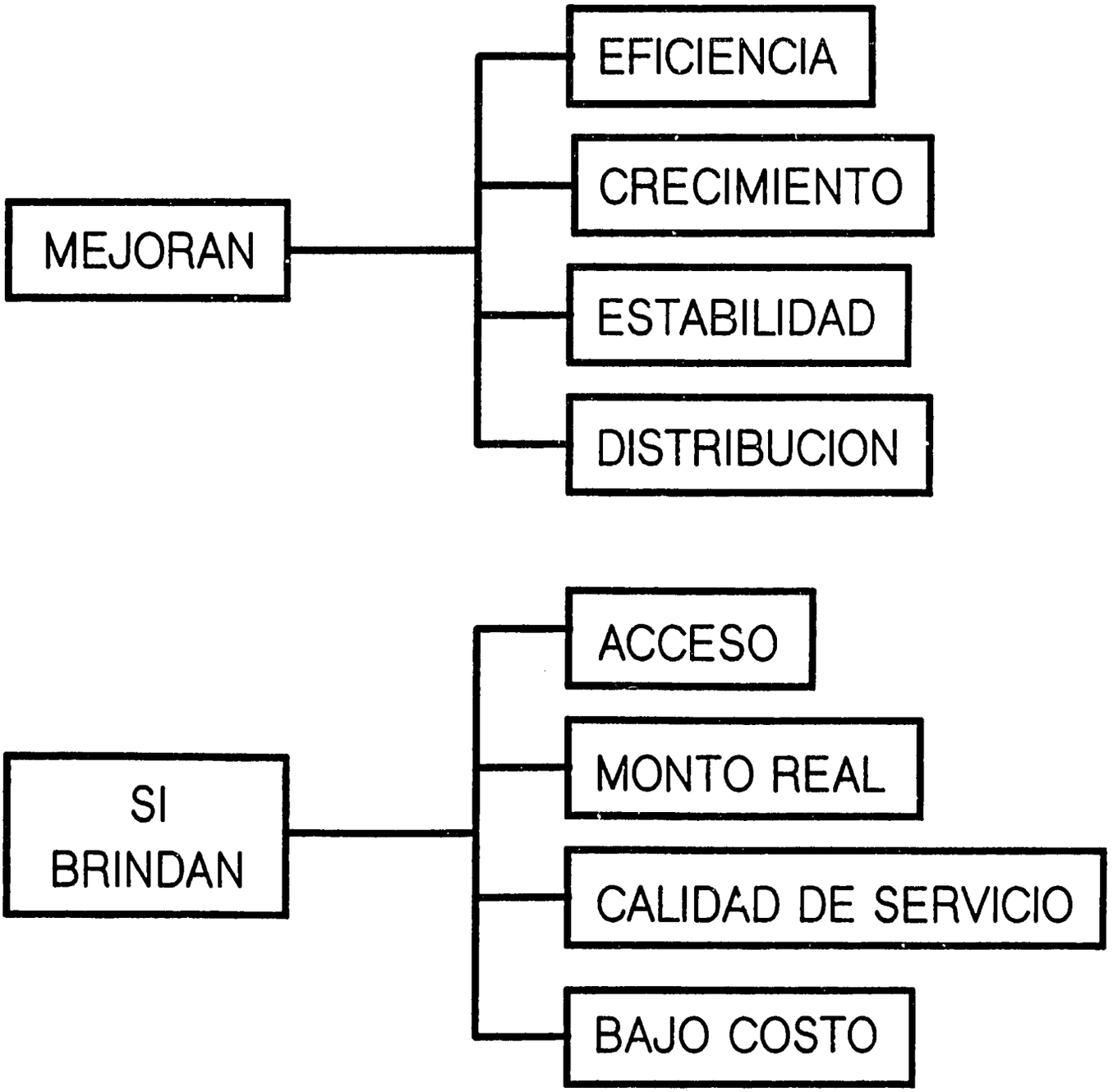
Todo esto refleja, finalmente, la vulnerabilidad de una institución truncada, incompleta. La institución es incompleta cuando no se preocupa por la movilización de depósitos. La institución es incompleta cuando restringe la gama de préstamos que puede otorgar. La institución es incompleta cuando no cobra. En estos casos, la conexión con el cliente es débil. Se vive para la agencia externa, no para el cliente. No es una sorpresa, entonces, que el incentivo para pagar los préstamos sea débil también.

III. Finanzas y Desarrollo

El punto de partida para el análisis es el reconocimiento de que el desempeño de los mercados financieros importa (véase el Cuadro 4). La prestación eficiente de servicios financieros:

(a) aumenta la productividad de los recursos disponibles; es decir, mejora la eficiencia con que se asignan los recursos;

SERVICIOS FINANCIEROS



(b) aumenta los flujos de ahorro e inversión y, por lo tanto, contribuye a un mayor crecimiento económico;

(c) favorece la estabilidad, al integrar mercados y ofrecer oportunidades para un mejor manejo del riesgo; y

(d) puede mejorar la distribución del ingreso, al poner al alcance de quienes cuentan con pocos recursos propios, poder de compra para que puedan aprovechar sus oportunidades productivas, que de otra manera se desperdiciarían.

Desde luego, todo esto no ocurre automáticamente. Hay sistemas financieros exitosos y hay sistemas financieros que no se desempeñan bien.

Primero, el sistema financiero contribuye al desarrolo económico en la medida en que proporciona acceso a una amplia gama de servicios financieros para amplios segmentos de la población.

El acceso a los servicios financieros es muy costoso y difícil de proporcionar. Con motivo de un estudio en más de cien países, en 1974 se estimó que sólo un 15 por ciento de los productores agropecuarios de América Latina y de Asia y sólo un 5 por ciento de los agricultores de Africa habían tenido acceso a fuentes institucionales de crédito. Desde entonces algo se ha progresado, pero no mucho.

Segundo, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que traslada volúmenes crecientes de poder de compra, desde depositantes con pocas oportunidades de

inversión, hacia deudores con mejores opciones productivas. La contribución de la intermediación financiera al desarrollo económico es precisamente trasladar recursos desde donde son menos útiles, hacia donde pueden ser usados más rentablemente. De esta manera, los depósitos sustituyen usos poco atractivos de los fondos y los préstamos hacen posible usos mejores. Como consecuencia, la productividad de los recursos mejora.

La medida en que la intermediación aumenta la eficiencia depende de la magnitud de los montos así canalizados. Desde luego, lo que interesa es el monto real de los fondos canalizados, es decir, su poder de compra. Lo que importa no es cuántos millones de colones de crédito se otorgaron, sino cuánta semilla, cuánto fertilizante, cuántas cabezas de ganado se pueden comprar con ese crédito.

Crear pesos es muy fácil. Los pesos se pueden imprimir (emitir) en el Banco Central. Crear crédito nominal es fácil. Crear poder de compra, en cambio, es muy difícil. Para ello se necesita que la gente pueda y esté dispuesta a ahorrar. No sólo eso, sino que además se requiere que la gente esté dispuesta a colocar ese ahorro en el sistema financiero nacional.

En consecuencia, el poder de compra que se canalice a través del sistema financiero nacional aumentará sólo si el ingreso aumenta y sólo si las unidades económicas encuentran incentivos y oportunidades para ahorrar y para depositar. En conclusión, que atraer al depositante es indispensable para que el sistema

financiero pueda trasladar poder de compra de unidades superavitarias a unidades deficitarias.

La inflación erosiona el poder de compra de los depósitos y el poder de compra de las carteras de crédito. Al ver su poder de compra erosionado por la inflación, los depositantes lo trasladan a otros activos, a otras formas de mantener riqueza, que conservan mejor su valor: propiedades, inventarios, metales preciosos. De igual manera, al ver su poder de compra amenazado por la devaluación, los depositantes lo trasladan al extranjero: compran dólares, abren depósitos en bancos de Miami.

El dilema resulta porque, si el Banco Central trata de aumentar el crédito interno nominal (imprimir pesos) más rápidamente de lo que le permite la capacidad y el deseo de las personas de ahorrar y de demandar dinero, más rápidamente de lo que puede aumentar el poder de compra que se canaliza a través del sistema financiero, viene la inflación. Al final hay más crédito nominal, pero menos crédito real. En la carrera entre la expansión del crédito nominal y la inflación, la inflación siempre gana.

En resumen, lo que importa es el monto real, en términos de poder de compra, de las transacciones financieras. A ese crecimiento financiero en términos reales es lo que llamamos la profundización financiera. La profundización financiera requiere de una política fiscal y monetaria cautelosa, pausada; de una expansión nominal del crédito comedida, para que entonces pueda haber una expansión sostenida en el monto real del crédito.

Tercero, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico en la medida en que ofrece servicios financieros de alta calidad. Al agricultor le interesa no sólo adquirir suficiente poder de compra con los préstamos, sino que los préstamos sean desembolsados oportunamente, que su manejo sea fácil y flexible, que el plan de amortización corresponda adecuadamente con su flujo de caja, que el plazo sea amplio. Todas estas circunstancias determinan la calidad del servicio. El agricultor desea, en particular, tener acceso a una institución financiera que le ofrezca un servicio oportuno, confiable, amplio y permanente.

El primer interés del cliente debe ser una institución viable y sólida, con la que pueda desarrollar una relación bancaria de largo plazo. Al agricultor no le debieran interesar, por lo tanto, políticas que reduzcan la viabilidad de los intermediarios financieros con que opera, políticas que disminuyan la calidad del servicio que se le ofrece. Por el contrario, será en interés del agricultor fortalecer a su banco.

Cuarto, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico cuando presta sus servicios a bajo costo. Esto no significa que la tasa de interés deba mantenerse a niveles artificialmente bajos. ¿De qué sirve una tasa de interés demasiado baja, si los préstamos se desembolsan meses después de cuando se necesitaban o si el banco no autoriza el gasto que el agricultor desea hacer? De qué sirve una tasa de interés

artificialmente baja, si la descapitalización del banco lo obliga a reducir drásticamente los montos que puede prestar?

Es necesario reconocer que para poder ofrecer un servicio de calidad, los intermediarios financieros necesitan de márgenes de operación adecuados. Es necesario reconocer también que un mal servicio le impone al agricultor costos adicionales, que encarecen el crédito. Préstamos tardíos reducen la rentabilidad de su actividad. Procedimientos engorrosos desperdician su tiempo y esfuerzos. Banqueros que no conocen las actividades que están financiando no pueden serle útiles a su clientela. Es sabio el viejo refrán de que "lo barato es caro."

En conclusión, el sistema financiero contribuye al desarrollo económico si, una vez que tomamos en cuenta todos estos elementos, sus operaciones implican un costo bajo, para su clientela y para la sociedad como un todo. La operación del sistema financiero a niveles de costo demasiado elevados implica un desperdicio de recursos. Estos recursos podrían estar siendo mejor empleados en otras actividades: el agricultor atendiendo su finca, en lugar de estar visitando el banco a averiguar qué pasó con su solicitud de crédito; el depositante cuidando su negocio, en vez de estar haciendo fila por horas en un banco; el empleado bancario redundante contribuyendo con su esfuerzo en otra actividad. Si estos costos son demasiado elevados, las transacciones correspondientes no tienen lugar y la profundización financiera disminuye.

III. Servicios Financieros

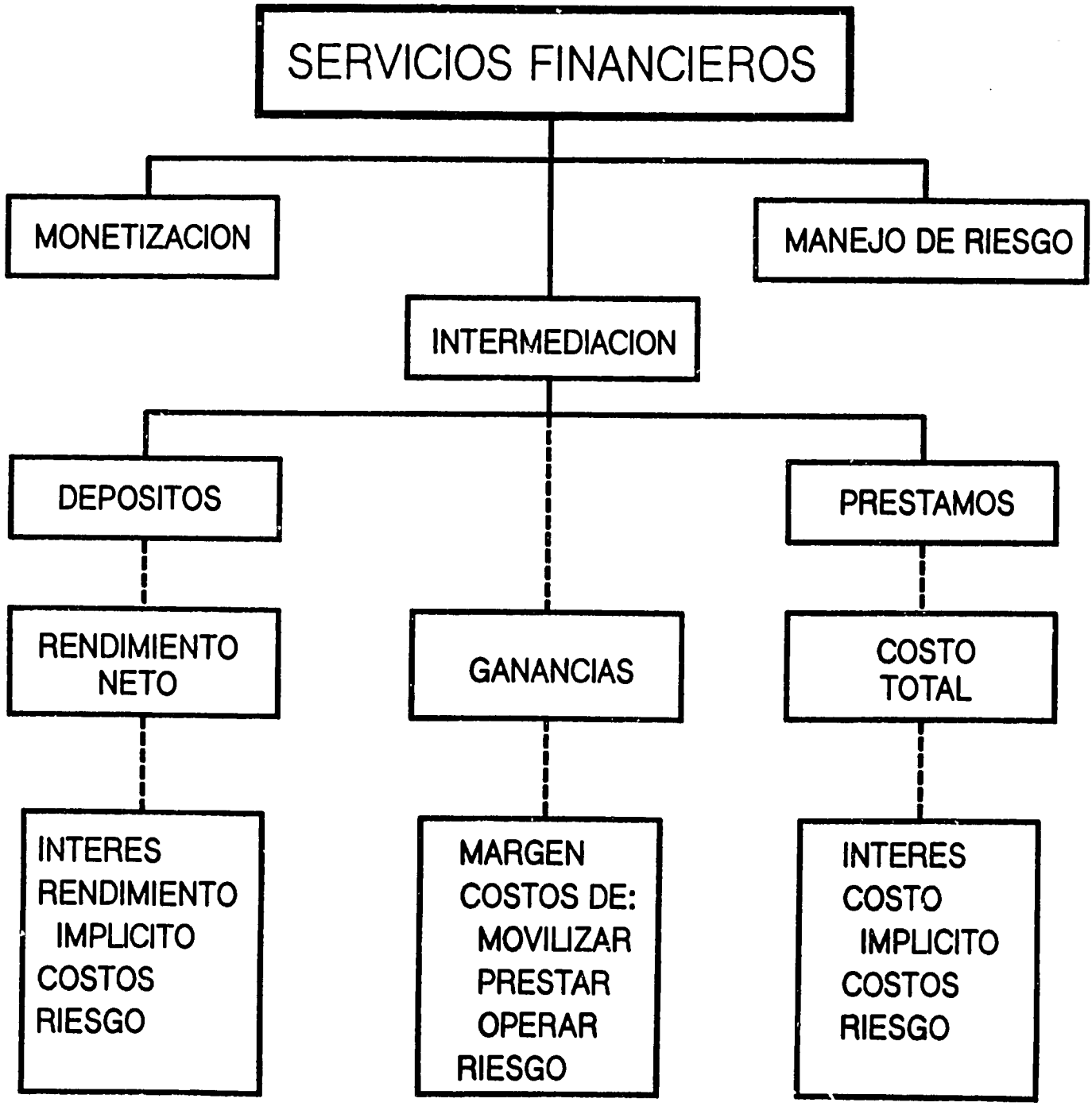
Las contribuciones del sistema financiero dependen de la prestación de varios tipos de servicio, que aumentan la productividad de los recursos (véase el Cuadro 5).

El más básico de estos servicios es la monetización de la economía, indispensable para la integración de los mercados. Cuando el sistema financiero no presta este servicio eficientemente o cuando la inflación perjudica la calidad del servicio, la gente busca como sustituto otras monedas, que conserven mejor su valor (su poder de compra). Así tienen lugar la dolarización de la economía y otras maneras menos eficaces de completar las transacciones.

En segundo lugar, el sistema financiero facilita el manejo del riesgo, al permitir la acumulación de reservas para emergencias y para especulación y mediante líneas de crédito que no son totalmente utilizadas, para que estén disponibles en caso de necesidad.

En tercer lugar, el sistema financiero proporciona servicios de intermediación entre depositantes (ahorrantes) y deudores (inversionistas). La intermediación es muy importante, porque no hay razón para que quienes en un momento dado tengan capacidad de ahorrar, también posean las mejores oportunidades de inversión. La eficiencia, en este caso, requiere de un traslado de recursos, de un traslado de poder de compra.

La intermediación implica, por lo tanto, a la vez la captación de depósitos y el otorgamiento de préstamos. La


SERVICIOS FINANCIEROS
MONETIZACION
MANEJO DE RIESGO
INTERMEDIACION
DEPOSITOS
PRESTAMOS
RENDIMIENTO NETO
GANANCIAS
COSTO TOTAL
INTERES
RENDIMIENTO IMPLICITO
COSTOS
RIESGO
MARGEN
COSTOS DE:
MOVILIZAR
PRESTAR
OPERAR
RIESGO
INTERES
COSTO IMPLICITO
COSTOS
RIESGO

captación de depósitos ha sido usualmente la mitad olvidada en los programas de finanzas rurales. Ambas dimensiones de la intermediación son, sin embargo, igualmente importantes. El crédito extranjero y el redescuento del Banco Central son malos sustitutos de la captación vigorosa de depósitos del público.

IV. Costos de Transacciones

Los servicios financieros no son baratos. La operación del sistema financiero es costosa tanto para los intermediarios como para los clientes.

Lo que importa, para los efectos de las decisiones de producción y de inversión, es el costo total de los fondos para los deudores. Los intereses son sólo una parte de estos costos, con frecuencia no la más importante. Hay otros costos implícitos, como el costo de oportunidad del tiempo gastado en la transacción o las pérdidas por atraso del desembolso. Hay gastos en honorarios de notario, en comisiones, en estados contables, en estudios de factibilidad, en impuestos, en gastos de viaje, en propinas. Hay riesgos de litigios y pérdida de garantías, si las cosas no salen bien. Cuando estos otros costos son elevados, los préstamos son caros.

Lo que importa para el comportamiento de los ahorrantes es el rendimiento neto de los depósitos, una vez que al interés ganado se le quitan los impuestos, los gastos y el costo de hacer fila en una oficina bancaria. Un pequeño y remoto depositante que gana 60 pesos de intereses al año en una libreta de ahorros

con un saldo de 1000 pesos, no puede cubrir ni el pasaje para venir a retirar los intereses.

Al intermediario lo que le interesa es que el margen financiero cubra los costos de movilizar los fondos y los costos y riesgos de prestar y le deje una ganancia que le permita crecer. Un intermediario financiero, público o privado, que no gana, se estanca y, si pierde, se contrae y desaparece. Esto le puede pasar a cualquier banco que no se preocupe por su rentabilidad.

V. Dilemas

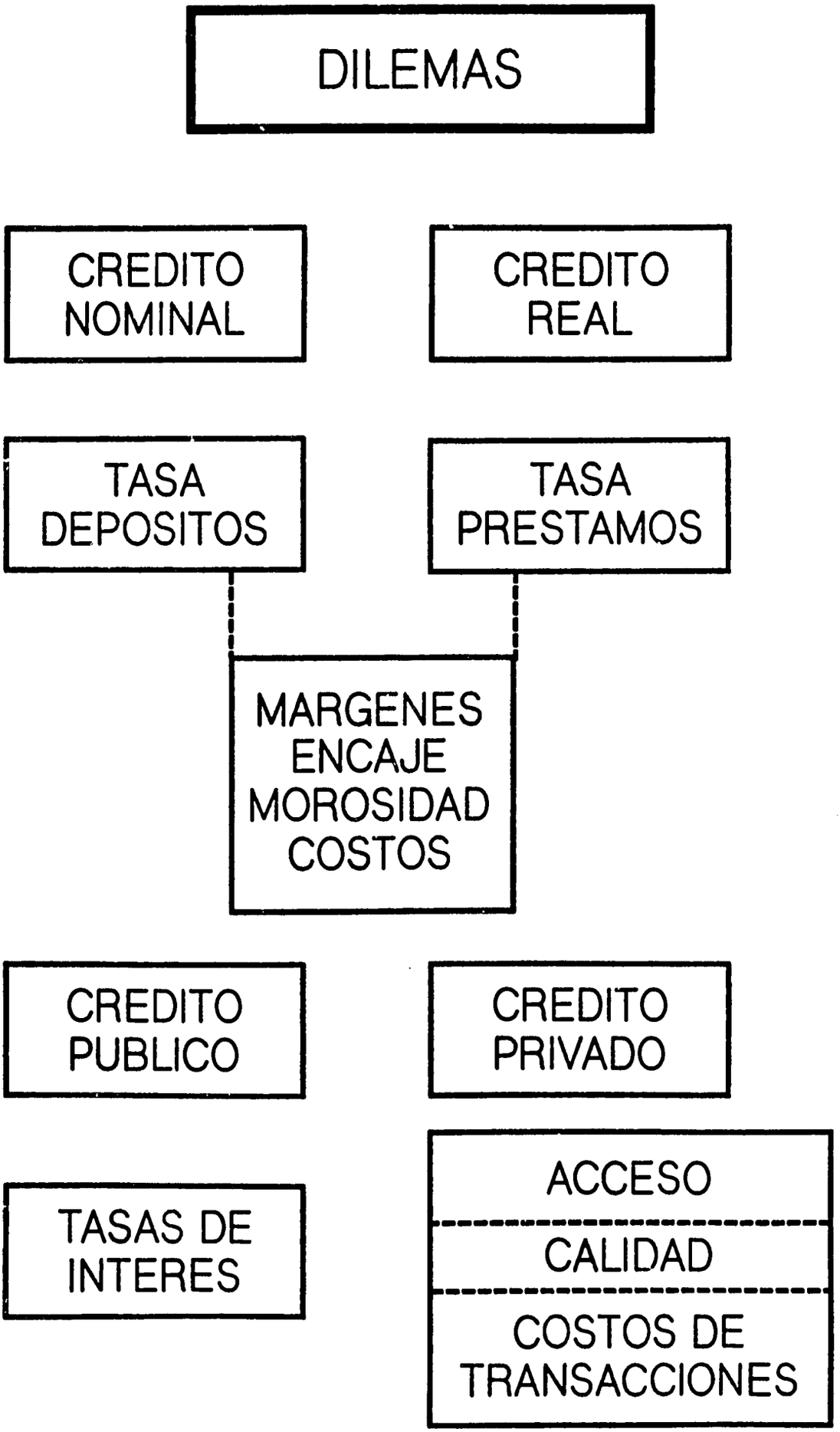
Todo lo anterior sugiere que la política de crédito agropecuario tiene que enfrentar dilemas difíciles (véase el Cuadro 6):

(a) **entre más rápidamente aumente el crédito nominal, menos crecerá el crédito real.**

Resolver este dilema requiere de una política cautelosa de expansión crediticia; requiere del control fiscal y del control monetario. Lograrlo es el papel y la contribución del Banco Central.

(b) **La captación de depósitos es indispensable para expander sanamente la cartera de crédito.**

Esto requiere que se le ofrezcan incentivos adecuados a los depositantes. Lo indispensable es la ausencia de inflación. Además, confianza, buen servicio y bajos costos para el depositante son importantes. Inevitablemente, entre esos incentivos tendrá que haber también tasas de interés atractivas.


DILEMAS
CREDITO NOMINAL
CREDITO REAL
TASA DEPOSITOS
TASA PRESTAMOS
MARGENES
ENCAJE
MOROSIDAD
COSTOS
CREDITO PUBLICO
CREDITO PRIVADO
TASAS DE INTERES
ACCESO
CALIDAD
COSTOS DE TRANSACCIONES

El dilema resulta porque entre más atractivas sean las tasas pagadas al depositante, más altas tendrán que ser las tasas que paga el deudor.

Este dilema se resuelve sólo:

(i) con más eficiencia, es decir, disminuyendo los márgenes que los bancos necesitan para operar rentablemente, y

(ii) con una reducción de los costos adicionales que se le imponen a la clientela.

El principal indicador del progreso financiero es una reducción de los costos de transacciones en que incurren los participantes (efectivos o potenciales) en el mercado. Una reducción de costos, que permita achicar el margen financiero, es la manera más eficaz para favorecer simultáneamente tanto a deudores como a depositantes. Si el intermediario opera con márgenes menores, podrá ofrecerle una tasa de interés más atractiva a los depositantes, al mismo tiempo que le cobra menos a los deudores. El cliente, por lo tanto, tiene que estar interesado en la eficiencia del intermediario, cuando ésta se refleja en una reducción del margen de intermediación requerido para operar rentablemente.

Los márgenes resultan demasiado amplios cuando el encaje legal es muy elevado. Desafortunadamente, el encaje se puede reducir, sin provocar inflación, sólo si el crédito para el sector público y, por lo tanto, el déficit fiscal se reducen. Mientras esto no ocurra, el impuesto implícito en el encaje será necesario.

Los márgenes resultan demasiado amplios también por la falta de recuperación de los préstamos, lo que obliga a mayores reservas. Para reducir el costo del crédito hay que reducir la morosidad. Finalmente, los costos del cliente sólo se reducen con mejor servicio.

(c) **Entre más crédito se le dé al sector público, menos habrá disponible para el sector privado.**

Sin embargo, las demandas de los agricultores (y también desde luego, las de otros sectores) por servicios públicos amplios y baratos, por subsidios y transferencias, aumentan la demanda de crédito del sector público. Este dilema implica decisiones acerca del tamaño, funciones y eficiencia del sector público.

(d) **Entre más artificialmente bajas sean las tasas de interés, menos acceso habrá y más productores quedarán excluidos de las carteras de crédito.**

Hay que escoger: o crédito más barato pero para menos, o crédito no subsidiado para un mayor número y en montos mayores para cada uno. No se puede tener más, si no se paga más.

Igualmente:

(e) **entre más artificialmente baja sea la tasa de interés, menor será la calidad de los servicios financieros prestados.**

La calidad tiene un costo.

Finalmente:

(f) **entre más baja sea la tasa de interés, mayores serán los costos de transacciones en que incurren tanto el cliente como el intermediario.**

El desequilibrio en la tasa de interés genera un exceso de demanda de crédito y obliga al racionamiento. El racionamiento aumenta los costos de transacciones para todos los participantes en el mercado. Estos costos son más onerosos y menos equitativos que tasas de interés más cercanas al nivel de equilibrio. El crédito barato, a la larga, resulta caro.

VI. La Nueva Visión

Todas estas consideraciones han llevado a un cambio de enfoque en el analisis y la promoción de los mercados financieros rurales; la Universidad de Ohio State ha estado detrás de este cambio de perspectiva (véase el Cuadro 7). Un enfoque general, que busca entender el funcionamiento de todo el sistema, ha reemplazado los enfoques parciales del pasado.

Así, el nuevo enfoque ha adoptado una perspectiva de equilibrio general, una perspectiva de sistemas, y ha abandonado la visión parcial y las acciones incompletas del pasado. Sólo desde esta perspectiva general se pueden entender los dilemas enumerados anteriormente y la naturaleza de las elecciones que hay que hacer.

El interés ha pasado desde el diseño y la ejecución de programas y de proyectos de crédito específicos, aislados y

MERCADOS FINANCIEROS RURALES

	ANTES		AHORA
ENFOQUE:	PARCIAL		GENERAL
AMBITO:	PROYECTOS		MERCADOS
OFERTA:	CREDITO		SERVICIOS FINANCIEROS
FUENTE DE FONDOS:	DEUDA		AHORRO
PRECIO:	TASA DE INTERES	+	COSTOS DE TRANSACCIONES
INSTRUMENTO:	INSTITUCION ESPECIAL		SISTEMA DE MERCADOS
ASIGNACION:	TOPES METAS AVIOS		SUJETOS DE CREDITO MANEJO FINANCIERO
EVALUACION:	IMPACTO CREDITO		VIABILIDAD INSTITUCION

especializados, hacia una preocupación por la integración y eficiencia de los mercados.

El nuevo enfoque reconoce que el propósito de la política financiera debiera ser la creación de mercados, cuando éstos no existen o son incompletos; el mejoramiento en la operación de los mercados, cuando ésta es ineficiente; y el uso del potencial de los servicios financieros para integrar otros mercados. La contribución de las finanzas al desarrollo resulta precisamente de su capacidad para integrar otros mercados.

Tradicionalmente se han enfatizado las necesidades de crédito y la oferta de préstamos. Esto ha reflejado la dominación de las instituciones por los intereses de los deudores. El nuevo enfoque insiste en la importancia de prestar eficientemente toda la gama de servicios financieros; en particular, se enfatiza la existencia de una demanda por mejores facilidades de depósito. Este énfasis reconoce que toda unidad económica tiene necesidades de manejo de liquidez, así como que la movilización del ahorro local es un mecanismo poderoso para aumentar la viabilidad de la institución financiera.

En el pasado todo el énfasis se puso en la tasa de interés: que debe ser baja, decían unos, que debe ser alta, decían otros. Hoy día sabemos que los costos de transacciones son también importantes y que no deben ser ignorados. Además, mientras que las tasas de interés se pueden fijar por decreto, los costos de transacciones sólo se reducen con la competencia, la innovación y la eficiencia.

El enfoque tradicional enfatizaba la búsqueda de un tipo ideal de institución financiera. Esto llevó a la creación de instituciones especializadas, que han tenido poco éxito. Ahora sabemos que diferentes tipos de institución poseen ventajas comparativas para atender diferentes clientelas y prestar diferentes tipos de servicios financieros.

Lo que importa es el desempeño de todo el sistema, donde numerosos y diversos participantes en el mercado se vinculan a través de los flujos de fondos y de información. Así, unidades económicas que toman prestado en un segmento del mercado, prestan en otro y de esta manera reducen los costos de transacciones. Este es el caso del crédito puente.

Lo que importa es integrar el mercado y encontrar la división del trabajo óptima entre varios tipos de intermediarios, bancos y cooperativas, instituciones públicas y agentes privados. Para esto, las políticas que guían su comportamiento son más importantes que su diseño institucional. Políticas incorrectas le lanzan señales equivocadas a todos los intermediarios, independientemente de su estructura organizacional. Por eso es que un ambiente regulatorio que no reprima y que promueva la competencia es crítico.

El enfoque tradicional promueve el crédito dirigido: dirigido hacia ciertos sectores por los encajes y por los programas de redescuento; dirigido hacia ciertas poblaciones meta por los requerimientos de las agencias internacionales; dirigido hacia el uso de ciertos insumos por la supervisión.

Lo que importa, sin embargo, es crear sujetos de crédito: unidades económicas capaces de tomar prestado, de pagar el interés del mercado, de usar eficientemente los fondos y de pagar los préstamos. Préstamos ágiles, oportunos, sin ataduras, le permitirían a estos sujetos de crédito mejorar su manejo financiero global y aumentar su productividad.

Lo que importa es tener intermediarios financieros capaces de identificar a estos sujetos de crédito a un bajo costo, de atender sus variadas demandas por servicios financieros y de recuperar oportunamente los préstamos.

El crédito dirigido es una manera costosa e infructuosa de crear sujetos de crédito. La intercambiabilidad del crédito hace imposible controlar el uso marginal de los fondos. En vista de esta intercambiabilidad, los deudores pueden fácilmente reemplazar fondos propios con el dinero tomado en préstamo (sustitución) o destinarlos a usos no autorizados (desviación). La adicionalidad que se logra es limitada.

Los esfuerzos por dirigir el crédito, por otra parte, son la fuente principal de costos de transacciones tanto para el acreedor como para el deudor. La dirección no sólo es infructuosa, también es costosa.

En resumen, lo que se necesita es instituciones viables, capaces de ofrecer una amplia gama de servicios financieros, a una clientela amplia, independientemente del uso final de los fondos. Si la tasa de interés que se cobra no está subsidiada, el usuario mismo se encargará de utilizar los fondos en usos que

considere prioritarios. El sabe mejor que nadie cómo utilizar eficientemente los fondos. Si le cuestan, usará su buen criterio para economizarlos.

VII. La Promoción de las Finanzas Rurales

Los servicios financieros importan. Ofrecer servicios financieros rurales, sin embargo, es una tarea difícil y costosa. La naturaleza de la economía rural explica en parte los problemas. Los depositantes y los deudores potenciales son más heterogéneos y están dispersos geográficamente, sus transacciones son pequeñas y los riesgos son elevados. Su actividad es más dependiente de eventos exógenos. El resultado es que elevados costos de transacciones y altos riesgos reducen tanto la demanda como la oferta de servicios financieros rurales.

Los posibles depositantes encuentran que el rendimiento neto por sus depósitos es muy bajo y ahorran en otras formas. Los posibles deudores encuentran que el costo total de los préstamos formales es muy elevado y acuden a las fuentes informales de crédito. Los intermediarios descubren que los costos de administrar una multitud de pequeñas cuentas de ahorros son muy altos. Los intermediarios descubren que los costos y los riesgos de evaluar y administrar una multitud de pequeños préstamos son muy elevados. Por eso no ofrecen ni facilidades de depósitos ni préstamos.

Para ser exitosa, entonces, la promoción de servicios financieros rurales requiere de:

(a) una modificación del entorno,

(b) una modificación de las políticas,

(c) una modificación de las instituciones y

(d) un mejoramiento de la tecnología financiera (véase el Cuadro 8).

Las circunstancias del entorno determinan la rentabilidad y el riesgo de las actividades agropecuarias y, por lo tanto, la rentabilidad y el riesgo de los préstamos a los agricultores. Esto es importante, porque el potencial de crecimiento de los intermediarios financieros depende en buena medida de la solvencia y el dinamismo de su clientela.

Agricultores que obtienen rendimientos bajos e inestables no pueden llegar a ser buenos clientes bancarios. Los ingresos bajos limitan su capacidad para ahorrar y colocar parte de sus activos en un depósito financiero, disminuyen su deseo de pedir prestado, disminuyen las oportunidades para utilizar rentablemente esos fondos y reducen la capacidad y el deseo de pagar los préstamos.

Los intermediarios tendrán más éxito cuando los rendimientos sean elevados, los ingresos rurales crezcan y las políticas no discriminen en contra de los agricultores. Sin embargo, es importante reconocer que el crédito, por sí mismo, no puede mejorar la rentabilidad de la agricultura. El crédito no es una panacea. La solución está en otra parte.

MERCADOS FINANCIEROS RURALES

ENTORNO

RENTABILIDAD
RIESGO
COSTOS
GARANTIAS

TECNOLOGIA
MERCADO EXTERNO
INFRAESTRUCTURA
TENENCIA DE TIERRA
INSTITUCIONES
MARCO LEGAL
AMBIENTE POLITICO

POLITICAS

APOYO

PRECIOS
IMPUESTOS
SUBSIDIOS

ESTABILIDAD
CONFIANZA

MACROECONOMICA
BANCA Y CREDITO
VIGILANCIA

INSTITUCIONES

VIABILIDAD
INDEPENDENCIA
CONFIABILIDAD
PERMANENCIA
EFICIENCIA

ORGANIZACION
OBJETIVOS
INCENTIVOS
COMPETENCIA
REGULACION

TECNOLOGIA

COSTOS DE TRANSACCIONES
CALIDAD DEL SERVICIO
ACCESO

PROCEDIMIENTOS
INSTRUMENTOS
INFORMACION
MANEJO DE RIESGO
INNOVACION

El desarrollo de la infraestructura, la seguridad en la tenencia de la tierra, la existencia de un marco legal que proteja la propiedad y los contratos, aumentan la productividad y reducen los costos de transacciones y así promueven los mercados financieros rurales.

Además de las políticas de precios, impuestos y subsidios, que tienen un impacto crucial sobre los ingresos de los agricultores, el manejo macroeconómico y políticas financieras apropiadas son críticos en la promoción de los mercados financieros rurales. Un manejo macroeconómico cauteloso promueve la estabilidad y protege a las transacciones financieras de la inflación, su peor enemigo. La supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros, por otra parte, promueve su solvencia y la confianza del público. Esta confianza es indispensable para que empresas y hogares canalicen su ahorro a través del sistema financiero.

Políticas financieras rígidas han reprimido el crecimiento del mercado en muchos países en desarrollo. Combinadas con la inflación y la devaluación, las restricciones a las tasas de interés han resultado en rendimientos netos para los depositantes que son negativos en términos reales y han promovido la dolarización y la contracción del sistema financiero regulado. La expansión del sistema no regulado, a su vez, ha provocado una mayor segmentación del mercado. Los encajes legales excesivamente elevados han tenido el mismo efecto. Las restricciones a las tasas de interés, además, han obligado a los intermediarios a

adoptar mecanismos de racionamiento que han penalizado a las clientelas difíciles, incluyendo a muchos agricultores. Las restricciones a la competencia en los mercados financieros han reducido la eficiencia del sistema.

Además de políticas no represivas y de un ambiente regulatorio propicio, se necesitan instituciones viables, independientes, permanentes y eficientes. Objetivos inconsistentes reducen la viabilidad de los intermediarios. La especialización excesiva aumenta sus riesgos. La ausencia de movilización de depósitos debilita.

El rendimiento de una institución es determinado por el comportamiento de sus gerentes, sus empleados y sus clientes. Los incentivos que motivan las acciones de estos agentes son críticos. Al intermediario debe otorgársele, además, suficiente autoridad para que pueda evaluar los préstamos con independencia y cobrar los con energía.

Igualmente, se necesitan nuevas tecnologías financieras, que mejoren el acceso a los servicios y su calidad y que reduzcan los costos de transacciones. Nuevos instrumentos y nuevos procedimientos se hacen indispensables para aprovechar más eficientemente la información y mejorar el manejo del riesgo. A menos de que se reduzcan significativamente los costos, será imposible prestarle servicios financieros a amplias clientelas rurales.

* Nota: Conferencia dictada por el Dr. González Vega en el Banco Central de la República Dominicana, el 10 de noviembre de 1988, como parte de las actividades del Proyecto sobre Servicios Financieros Rurales en la República Dominicana. El autor asume responsabilidad exclusiva por sus opiniones.