



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**ESTRATEGIA PARA LA PROFUNDIZACION  
DE LOS MERCADOS FINANCIEROS  
RURALES EN LOS PAISES ANDINOS Y DEL  
CARIBE**

**Claudio González-Vega**

---

**Departamento Regional de Operaciones 3  
División de Finanzas e Infraestructura Básica**



# ***INDICE***

1.	<i>INTRODUCCIÓN</i> .....	1
1.1	Objetivo.....	1
1.2	Una estrategia de promoción y apoyo a los mercados .....	1
1.2.1	Una nueva visión del papel de los servicios financieros .....	2
1.2.2	Una nueva visión del papel del Estado .....	3
1.3	El propósito de la estrategia es la profundización financiera .....	4
1.4	Con base en el desarrollo del sistema financiero nacional .....	4
1.5	Con una perspectiva de largo plazo .....	5
1.6	Dirigida a lo rural en un sentido amplio .....	5
1.7	Sin hacer distinciones de tamaño de empresa .....	6
1.8	Sin hacer distinciones por tipo de actividad .....	8
1.9	Para ofrecer una gama amplia de servicios financieros.....	9
1.10	Aprovechando circunstancias favorables .....	10
1.10.1	Al entender mejor la naturaleza de las dificultades.....	10
1.10.2	Al entender mejor las limitaciones de la intervención estatal.....	11
1.10.3	Al entender mejor el verdadero papel de los servicios financieros.....	11
1.10.4	Al operar en entornos más favorables .....	12
1.10.5	Al aprender lecciones de innovaciones exitosas .....	12
1.10.6	Al reconocer correctamente las amenazas .....	14
2.	<i>MARCO CONCEPTUAL</i> .....	15
2.1	Multiplicidad de objetivos .....	15
2.2	Diferentes brechas a cerrar.....	16
2.2.1	La brecha de ineficiencia .....	17
2.2.2	La brecha de insuficiencia .....	20
2.2.3	La brecha de factibilidad.....	22
2.3	La naturaleza de las dificultades .....	24
3.	<i>ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA</i> .....	27
3.1	La formulación de una estrategia exitosa .....	27

3.2	Elementos generales de la estrategia .....	27
3.2.1	Políticas .....	28
3.2.2	Tecnologías .....	29
3.2.3	Organizaciones .....	30
3.3	El dilema entre tecnología y desarrollo institucional .....	31
3.4	El dilema en el manejo del riesgo idiosincrático y del riesgo sistémico .....	32
3.5	Elementos específicos de la estrategia .....	34
3.6	Reformas de políticas .....	34
3.6.1	El estímulo de la demanda con políticas no financieras .....	34
3.6.2	El estímulo de la demanda con políticas financieras .....	35
3.6.3	El estímulo de la oferta con políticas no financieras .....	36
3.6.4	El estímulo de la oferta con reformas de políticas financieras .....	36
3.7	La creación de una infraestructura institucional de apoyo al mercado .....	39
3.8	Fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial .....	41
3.9	La innovación en tecnologías financieras .....	45
3.10	Fortalecimiento institucional .....	48
3.11	Conclusión .....	50
<i>ANEXOS</i> .....		51
Anexo1: Un análisis de tres brechas .....		51
<i>REFERENCIAS</i> .....		55

## ***GRÁFICOS***

Gráfico 1: Brecha de Ineficiencia .....	52
Gráfico 2: Reducción de la Brecha de Ineficiencia .....	52

# **1. INTRODUCCIÓN**

## **1.1 Objetivo**

El objetivo de este documento es desarrollar algunos elementos de una estrategia que contribuya a acelerar el ritmo de profundización de los Mercados Financieros Rurales (MFRs) en los países andinos y del Caribe.<sup>1</sup>

Los conceptos del documento le permitirán a la División de Finanzas e Infraestructura Básica de la Región 3 (FI3) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entablar un diálogo fructífero con los gobiernos de la región, otras divisiones del Banco, y otras agencias internacionales.<sup>2</sup> Este diálogo llevará a acuerdos sobre cómo diseñar mejores intervenciones y cómo poner en práctica acciones conjuntas más eficaces, para promover un desempeño de los MFRs más eficiente, sostenible y participativo. La estrategia, basada en el marco conceptual desarrollado en este documento, es aplicable a países con condiciones iniciales equivalentes a las de los países de la región.

## **1.2 Una estrategia de promoción y apoyo a los mercados**

La estrategia de promoción y apoyo a los mercados financieros rurales que aquí se propone es una estrategia para el siglo XXI, y el marco conceptual en que se sustenta incorpora una visión contemporánea sobre cómo promover la profundización de los MFRs. En su preparación se han reconocido los nuevos conceptos teóricos sobre las finanzas rurales, las lecciones de las intervenciones del pasado, las oportunidades que han surgido con el

---

<sup>1</sup> Claudio González-Vega es Director del Programa Finanzas Rurales y Profesor de Economía y de Economía Agrícola, del Ambiente y del Desarrollo en The Ohio State University (OSU). Este documento fue preparado por encargo de la División de Finanzas e Infraestructura Básica de la Región 3 (FI3) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta es una revisión de la versión original del documento (mayo de 2001). El autor agradece los comentarios y sugerencias de Jaime M. Fernández, Juan Belt, Hunt Howell y Frank Nieder, de los asistentes al *Seminario sobre la Situación de los Mercados Financieros Rurales en América Latina* (OSU, 2 de marzo de 2001), en particular Douglas H. Graham y Richard L. Meyer, de los participantes en el *Taller sobre Estudios de Mercados Financieros Rurales* (BID, 15 de diciembre de 2000), en particular Gabriel Schor, Douglas Tinsler y los autores de los estudios sobre Ecuador (Juan Buchenau, Rochus Mommartz y Andreas Eichen), Guyana (Devorah Caul y Miguel Rivarola) y Perú (Jorge Daly y Luis Soltau), de los participantes en el *Taller sobre el Desarrollo de los Mercados Financieros Rurales* (BID, 1 de mayo de 2001), en particular Paul Holden, Claudio Higa y Robert C. Vogel, y de numerosos participantes en el *Taller sobre el Mercado Financiero Rural en el Perú* (19 de julio de 2001). Los conceptos y opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente los del BID.

<sup>2</sup> Los elementos de la estrategia propuesta en este documento desarrollan, para el caso específico de los mercados financieros rurales y en entornos como los de los países de la Región 3, los conceptos incorporados en la *Estrategia sobre Mercados Financieros* (GN-1948-3), aprobada por el Directorio del BID. También se ha tomado en cuenta la *Estrategia sobre Finanzas Rurales* (GN-2123-1) en consideración por el BID.

desarrollo de nuevas tecnologías financieras, y los elementos de un mejor diagnóstico del entorno en que funcionan los MFRs.

En general, las ideas (principios robustos) y las acciones (mejores prácticas) han tardado en llegar a este segmento del mercado financiero, incluso después de las reformas financieras y del desarrollo de las microfinanzas. Este rezago se ha reflejado tanto en dificultades intrínsecas al desarrollo de los MFRs como en obstáculos inducidos por políticas represivas, y en el rezago mismo en el desarrollo de la infraestructura necesaria para que la frontera de las finanzas se pueda expandir en esta dirección. El propósito de la estrategia es combatir este rezago.

### **1.2.1 Una nueva visión del papel de los servicios financieros**

La estrategia se fundamenta en una nueva visión del papel de los servicios financieros en el desarrollo rural. En lugar de considerar a los servicios financieros como una herramienta de política, usada para promover diferentes objetivos usualmente no financieros (por ejemplo, la seguridad alimentaria), la estrategia propone que se reconozca que los servicios financieros son insumos intermedios, necesarios para desarrollar las demás actividades productivas y para manejar mejor los riesgos de los hogares y de las empresas.

Desde esta perspectiva, el sistema financiero es un sector productivo y la pregunta crítica es: ¿cómo producir servicios financieros de la mejor manera posible? Entre menores sean los costos de producción y mejor la calidad (por ejemplo, confiabilidad y oportunidad) de los servicios financieros producidos, mayores serán las contribuciones de la profundización financiera al desarrollo económico y al bienestar de los hogares rurales.<sup>3</sup>

Las contribuciones de la profundización financiera usualmente son ampliadas por poderosas externalidades.<sup>4</sup> Por una parte, la provisión eficiente de servicios financieros contribuye a reducir los costos de transacción y a aumentar la productividad en los demás mercados. La intermediación financiera también lleva a la creación de importantes bienes públicos, relacionados con la acumulación de información, la reducción del riesgo y una mayor eficacia de los contratos. En la medida en que estas contribuciones promueven una mayor integración de los mercados, la profundización financiera genera externalidades positivas.

Por otra parte, en la medida en que las crisis financieras provocan la inestabilidad de la economía, el mal funcionamiento del sistema financiero genera externalidades negativas. Estas externalidades son la principal razón para la intervención del Estado en la promoción, regulación y apoyo a los MFRs. El punto de partida de la estrategia es el reconocimiento de que, por estas razones, el desempeño de los mercados financieros importa.

---

<sup>3</sup> Aquí se usa el concepto de *profundización financiera*, desarrollado por Edward Shaw (1973), en un sentido amplio. Sus dimensiones son discutidas en la Capítulo II.

<sup>4</sup> *Externalidades* son situaciones donde los costos y beneficios *sociales* difieren de los costos y beneficios *privados*. Si los costos sociales son mayores que los costos privados, la externalidad es negativa. Si los beneficios sociales son mayores que los beneficios privados, la externalidad es positiva.

### 1.2.2 Una nueva visión del papel del Estado

La estrategia se fundamenta igualmente en una nueva visión del papel del Estado en la promoción y apoyo a la profundización financiera rural.

Producir servicios financieros no es un papel apropiado para el Estado, dado que éste no posee ventajas de información acerca de los deudores potenciales, y le falta credibilidad para hacer valer los contratos. Los incentivos a la burocracia para que cobren los préstamos son débiles, y las expectativas de condonación erosionan los incentivos que los deudores tienen para pagar los préstamos. Cuando el Estado es productor de servicios financieros, la asignación de los fondos es más vulnerable a las presiones políticas; es notable cómo éste no posee ventajas comparativas en la producción de servicios financieros, pero su presencia en el mercado frena impulsos a la expansión rural de los intermediarios que sí las poseen.

El papel apropiado para el Estado tampoco es intervenir en la determinación de los precios (tasas de interés) y cantidades en los MFRs. La experiencia histórica demuestra que los costos de este tipo de intervenciones (*policy failure*) han sido mayores que los costos de las fallas del mercado (*market failure*) que se buscaban corregir. En vista de los pobres resultados de las estrategias del pasado y dada la fragilidad de los MFRs, es preferible operar con el mercado, y no contra éste.

Sin embargo, la acción del Estado es indispensable para la profundización de los MFRs. Dada la naturaleza de los obstáculos que dificultan el surgimiento de transacciones financieras en las áreas rurales, sin el apoyo del Estado, los mercados financieros no pasarían de ser incompletos, fragmentados, ineficientes, y poco profundos. Desde esta perspectiva, el papel apropiado para el Estado consiste en facilitar la aparición y fortalecimiento de los mercados mismos. La acción de éste debe encaminarse a permitir que los MFRs funcionen mejor, y no a sustituir la operación de estos mercados. La estrategia debe buscar la mejor manera de aprovechar las ventajas de transacciones que tienen lugar en el mercado.

En efecto, los mercados no nacen ni se desarrollan espontáneamente, y su funcionamiento eficiente requiere todo el andamiaje de una adecuada infraestructura física e institucional. En ausencia de esta infraestructura, la que muchas veces sólo el Estado puede proporcionar porque se trata de los más básicos bienes públicos, la profundización de los MFRs no es posible. Sin embargo, éste es un papel distinto al que el Estado ha jugado en el pasado. Si éste no aporta los ingredientes de esta infraestructura, los MFRs seguirán siendo poco profundos, y si la intervención del mismo es equivocada, la represión resultante distorsionará y achicará todavía más los MFRs. El diseño de la estrategia debe ser cuidadoso en proponer los aportes estatales indispensables, así como en evitar las distorsiones del pasado.

### 1.3 El propósito de la estrategia es la profundización financiera

La estrategia busca mejorar el desempeño de los MFRs en un sentido amplio. Los propósitos son superar los obstáculos específicos que dificultan la profundización financiera en este segmento del mercado (promover una expansión más rápida hacia este segmento, de la frontera de posibilidades de producción de servicios financieros), y lograr una mayor integración del segmento rural al sistema financiero global (propiciar una reducción de la fragmentación de los mercados financieros).<sup>5</sup>

Este doble propósito refleja el reconocimiento de dos circunstancias fundamentales. Por una parte, los obstáculos que limitan la expansión hacia las áreas rurales de la frontera de posibilidades de producción de servicios financieros (FPP), son particularmente difíciles de superar. El fuerte rezago que esta expansión ha sufrido históricamente ha reflejado tanto lo formidable de estas dificultades intrínsecas de las transacciones financieras rurales, como la adopción en el pasado de políticas incorrectas para superarlas. En el diseño de una estrategia eficaz se deben identificar los obstáculos, reconocer las deficiencias de intervenciones pasadas, y seleccionar intervenciones más apropiadas.

Por otra parte, la estrategia reconoce que la profundización financiera rural será sostenible únicamente si los segmentos del mercado rural son integrados al mercado financiero global. La profundización de los MFRs no será posible si el sistema de pagos es ineficiente, si no existen instrumentos adecuados para el manejo de la liquidez, si los riesgos no pueden ser diversificados, si políticas fiscales represivas gravan las transacciones financieras privadas, y si la infraestructura institucional indispensable para la profundización financiera no ha sido desarrollada. La estrategia busca completar la tarea del desarrollo financiero del país.

### 1.4 Con base en el desarrollo del sistema financiero nacional

En este sentido, un mejor desempeño del sistema financiero nacional es una condición necesaria para la profundización de los MFRs. En vista de los obstáculos específicos que limitan la expansión de este segmento del mercado, el buen funcionamiento del sistema financiero global no es una condición suficiente para una profundización más rápida de los MFRs. Para lograr este propósito se requieren además, acciones específicas que permitan superar los obstáculos especiales que limitan la expansión del segmento rural del mercado.

No obstante, el éxito de las intervenciones específicas será mayor, en la medida en que estén encaminadas a lograr una mayor integración del segmento rural con el mercado financiero nacional; es decir, en la medida en que partan de una visión de sistema del sector financiero, en contraste con los frecuentes intentos aislados para crear mecanismos paralelos y no sostenibles, que más bien contribuyen a acentuar la fragmentación del sistema.

---

<sup>5</sup> El concepto de *frontera de producción de servicios financieros*, que se define en la Capítulo II, combina la idea de *frontera* usada por Von Pischke (1991) y la idea de un conjunto de posibilidades de máximas de producción, usada por los economistas.

Una de las lecciones más importantes de las estrategias del pasado ha sido que, cuando intervenciones aisladas para promover los MFRs lesionan la eficiencia y estabilidad del sistema financiero como un todo, a la larga son contraproducentes y no sostenibles.

### **1.5 Con una perspectiva de largo plazo**

La estrategia adopta una perspectiva de largo plazo. El propósito es promover políticas coherentes, mecanismos institucionales robustos, organizaciones sostenibles, tecnologías e instrumentos financieros apropiados a la evolución gradual de las demandas legítimas, y en general, mercados eficientes, capaces de contribuir a un desarrollo rural dinámico, sostenible, y equitativo.

La estrategia no incorpora posibles usos (abusos) de los MFRs para resolver problemas coyunturales (como apoyar a damnificados en un desastre natural, responder a demandas políticas de grupos particulares, o aliviar la crisis de un sector). La estrategia reconoce que los instrumentos financieros no son apropiados (son poco efectivos) para lograr estos propósitos, y que su uso en estas circunstancias acarrea elevados costos de oportunidad.

La estrategia tampoco recomienda intervenciones cortoplacistas que no sean sostenibles. Parte más bien del reconocimiento de que MFRs más profundos y de presencia más estable son indispensables para el desarrollo rural en el largo plazo, y de que la sostenibilidad de las infraestructuras institucionales y de las organizaciones oferentes es crítica para lograr un desempeño satisfactorio de los MFRs. El cortoplacismo provoca rezagos en la profundización de los MFRs.

La perspectiva de largo plazo refleja igualmente el reconocimiento de que la profundización de los MFRs toma tiempo. Se requieren largos e inevitables procesos de aprendizaje, fortalecimiento de las relaciones con los clientes, generación de economías de repetición, y acumulación de distintos tipos de capital (humano, de información y de reputación).

### **1.6 Dirigida a lo rural en un sentido amplio**

La estrategia adopta una definición amplia de los MFRs. El documento no elabora el concepto de ruralidad, dado que lo que se entiende por rural o no varía de un país a otro, de acuerdo con distintas disponibilidades de factores, estructuras productivas, rasgos geográficos, y patrones espaciales de desarrollo. Incluso, en cada país se debate qué se debe entender por rural o no. Este debate, típico de programas de crédito dirigido, no tiene importancia en la estrategia que aquí se propone

Para efectos de la estrategia, la población rural es aquella que no reside en los principales centros urbanos del país, y que por esta razón, enfrenta mayores dificultades para tener acceso a una gama amplia de servicios financieros eficientes. La definición hace hincapié en la residencia de los clientes potenciales en las áreas rurales. Esta ubicación, unida a las

características socioeconómicas que de ella se derivan, incrementa los riesgos y los costos de transacción a ser superados para que las transacciones financieras existan.

En la estrategia, la ruralidad importa en la medida en que refleja dificultades especiales que frenan la expansión de la FPP de servicios financieros. Algunas actividades productivas que tienen lugar en las áreas rurales (por ejemplo, actividades agropecuarias comerciales) pertenecen a residentes de centros urbanos. Si bien el acceso a préstamos para desarrollar estas actividades también encuentra dificultades especiales debidas a características de la agricultura, la ubicación urbana de sus dueños facilita su acceso, a costos razonables para todas las partes involucradas, a la amplia gama de servicios financieros que demandan; históricamente estas demandas han sido atendidas por la banca comercial. Cuando en contraste, los dueños de estas actividades residen en las áreas rurales, usualmente encuentran mayores dificultades – aún en igualdad de productividad y de otras condiciones – para lograr el acceso a los servicios financieros.

La estrategia busca expandir tanto la demanda como la oferta de servicios financieros en estos espacios rurales. Entre la población rural se encuentran hogares y empresas con demandas legítimas por diversos tipos de servicios financieros. Estas demandas permanecen insatisfechas, dado que los oferentes potenciales no han encontrado maneras eficaces de superar los obstáculos que encuentran en sus intentos por expandir sus servicios hacia este segmento del mercado. Los costos y riesgos de prestar dichos servicios siguen siendo demasiado elevados, y con frecuencia, prohibitivos. Dados estos costos y riesgos, la demanda latente no se materializa y la oferta potencial no surge o no se incrementa. El propósito de la estrategia es acelerar la superación de los obstáculos existentes.

### **1.7 Sin hacer distinciones de tamaño de empresa**

La estrategia no hace distinción *a priori* en cuanto al tamaño de los clientes o la naturaleza de las actividades que emprenden. Es más, la estrategia no recomienda, como fue usual en los programas de crédito dirigido, que la expansión de los servicios sea restringida explícitamente a unidades cuyo tamaño esté por debajo de algún indicador (ventas, empleo, activos, tamaño de predio) construido a partir de una definición previa, siempre arbitraria.

Debido a que la estrategia busca superar las restricciones más limitantes (*most binding*) a la profundización de los MFRs, lo más probable es que beneficie, más que proporcionalmente, a unidades comparativamente pequeñas, independientemente de que establezca restricciones o metas explícitas (*targets*), dado que dichas unidades pequeñas enfrentan mayores obstáculos para lograr el acceso. No obstante, algunas unidades agropecuarias medianas altamente especializadas, posiblemente enfrenten una oferta de crédito débil. No se conoce mucho sobre la mejor manera de desarrollar este segmento del mercado.

En las áreas rurales coexisten hogares y empresas de diverso tamaño. La estrategia debe considerar la prestación simultánea de servicios financieros a unidades de todo tamaño, que por su ubicación no tengan adecuado acceso a estos servicios. Esta recomendación está fundamentada en razones estratégicas. El dinamismo de la economía local y el nivel de las

demandas legítimas por servicios financieros, están ligados al volumen de negocios en las principales actividades económicas de la localidad.

En parte, estos vínculos ocurren vía contactos en los mercados de trabajo, la siembra por contrato, los canales de comercialización, la provisión de insumos, e incluso adelantos y otras transacciones financieras vinculadas (*interlinked market transactions*). El acceso de los dueños de estas actividades principales a servicios financieros eficientes les permitiría incrementar sus contactos con otros miembros de la comunidad, incrementando la demanda por otros tipos de servicios financieros por parte de unidades más pequeñas. Si bien los asalariados no demandan servicios de crédito todo el tiempo, sí demandan permanentemente facilidades de depósito.

Mientras los costos promedio de transacciones (costos por dólar) y la magnitud de otros obstáculos a la profundización de los MFRs aumentan, el tamaño de las transacciones disminuye, y el nivel de pobreza de los clientes aumenta. Con frecuencia este incremento de costos hace que transacciones pequeñas o transacciones con hogares-empresas pequeños y aislados, en zonas con baja densidad de población o de bajo volumen de actividad económica, no sean rentables y que, por lo tanto, no sean sostenibles. Esta relación entre costos y tamaño de las transacciones da origen a una composición regresiva de las carteras, pues los altos costos de transacción excluyen a los clientes pequeños.

Paradójicamente, una manera eficaz de combatir esta regresividad parece ser el desarrollo de carteras amplias y diversificadas de clientes, en lugar de promover una marcada especialización y concentración exclusiva en la clientela meta. El exceso de especialización fue una de las razones del fracaso de la banca estatal de desarrollo agropecuario. En contraste, el desarrollo simultáneo de una clientela de diversos tamaños podría permitirle, ya sea a oferentes particulares o al segmento del mercado local como un todo, diversificar sus riesgos mejor, y desarrollar economías de escala y economías de ámbito (*economies of scope*) que permitan diluir costos fijos, y que hagan posible la prestación de servicios financieros a unidades más pequeñas, a las que de otra manera sería imposible atender. La mayor productividad y diversificación logradas con la prestación conjunta de estos servicios hacen que esta estrategia, más que un mecanismo de subsidios cruzados, sea un instrumento de reducción de costos y riesgos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> En algunas organizaciones financieras, las ganancias obtenidas en una rama de actividad son usadas para sufragar las pérdidas en otra rama de actividad. En cada una de estas ramas de actividad, los costos de producción no se ven afectados por la presencia de la otra rama. En estos casos, se habla de *subsidios cruzados*, en cuya ausencia la existencia de la rama no rentable no tendría razón de ser. Lo que aquí se sugiere es algo diferente. Se trata de la reducción de costos gracias al logro de economías de escala y de ámbito y la diversificación de riesgos, lo que precisamente sugiere que resulta *más rentable* que las ramas se desarrollen conjuntamente, y no como actividades aisladas. Resulta rentable combinar clientes de distinta extracción.

## **1.8 Sin hacer distinciones por tipo de actividad**

Una de las dimensiones más salientes de las transformaciones estructurales que caracterizan a los procesos de crecimiento económico, es la disminución de la proporción de la población ocupada, incluso en las áreas rurales dedicadas a la agricultura. A la vez, la contribución de la agricultura al Producto Interno Bruto también disminuye; son muchas las razones que explican este proceso, pero este documento no las discutirá (Holden, 2000).

Si esta transformación está sustentada en aumentos en la productividad del trabajo agrícola, el proceso contribuirá al desarrollo económico de las áreas rurales. El aumento de los ingresos de los hogares rurales provendrá también del acceso a ocupaciones no agropecuarias mejor remuneradas. Por estas razones, en algunos países la distinción entre lo urbano y lo rural se ha vuelto cada vez menos clara. Cuando en contraste, la transformación ha sido inducida por políticas distorsionantes sin que la productividad del trabajo aumente, el proceso contribuye al empobrecimiento de la población rural, a la migración desde las áreas rurales a las urbanas, y a mayores distinciones urbano-rurales.

La diversificación de las actividades agropecuarias y no agropecuarias que se observa en las áreas rurales de algunos países favorece el desarrollo de los MFRs. Por un lado, la presencia de diversas actividades agropecuarias y no agropecuarias resulta en un aumento de la demanda por una gama más variada de servicios financieros, incluyendo servicios de pagos, depósitos, y remesas. En estos casos, los servicios financieros demandados en las áreas rurales van mucho más allá del crédito de avío agropecuario. Esta mayor amplitud y diversidad de las demandas de servicios financieros le permite a los oferentes generar economías de escala y de ámbito, y gracias a la correspondiente reducción en sus costos, satisfacer las demandas de clientelas más costosas de atender, las que posiblemente se quedarían sin acceso a estos servicios de otra manera.

La presencia de diversas demandas en una localidad rural le permite a los oferentes resolver algunos de los serios problemas que enfrentan. Cuando la clientela reviste esta categoría, la concentración de las carteras de crédito y las limitadas oportunidades de diversificación aumentan los riesgos de los acreedores. Cuando la clientela es homogénea, la sincronización de los flujos de caja de los clientes aumenta los costos y las dificultades del manejo de la liquidez. Por lo tanto, estratégicamente una entidad financiera que atiende a clientelas diversas podrá aprovechar estas economías de diversificación, y estar mejor preparada para atender a sus clientelas difíciles y riesgosas.

Por estas razones, la estrategia no hace distinción según el tipo de actividad de los clientes potenciales. Una política global de manejo de la cartera incorporaría clientes de distintos tamaños y ocupaciones, en respuesta a consideraciones de costos, riesgos, y ganancias, frente a los requerimientos de la misión de la organización. La misión puede privilegiar operaciones en segmentos particulares del mercado y con tipos específicos de clientes. Sin embargo, el alcance de esta misión específica podría verse mejorado con una estrategia de cartera más rentable y menos concentrada.

## 1.9 Para ofrecer una gama amplia de servicios financieros

La estrategia busca aumentar la oferta de una amplia gama de servicios financieros rurales. La visión que la sustenta representa un cambio de enfoque, al pasar del énfasis exclusivo en el crédito del pasado, al reconocimiento de la importancia de los servicios financieros en general. Estos servicios incluyen facilidades de depósito y otros instrumentos para manejar capital de trabajo, reducir costos de transacción, y acumular depósitos de valor líquidos con propósitos de precaución y especulación, para enfrentar riesgos e incertidumbre.

Estos servicios también incluyen mecanismos para efectuar pagos, enviar y recibir remesas, y cambiar monedas. La profundización de los MFRs debe ampliar la gama de servicios de crédito, según plazos, condiciones, y actividades a financiar. El crédito no es un servicio homogéneo; diferentes tipos de préstamos están asociados con diferentes perfiles de riesgo, cuyo manejo implica distintos niveles de costos. Por estas razones, algunos servicios de crédito son más fáciles de desarrollar que otros. Las dificultades para ofrecer préstamos de largo plazo en las áreas rurales son especialmente formidables. La estrategia debe intentar una ampliación de la gama de servicios de crédito ofrecidos a un precio razonable.<sup>7</sup>

Si bien hoy día hay poco debate en cuanto a la importancia de estos servicios financieros, no existe un acuerdo frente a la favorabilidad de que los diferentes servicios sean ofrecidos por un mismo tipo de intermediario. Las razones para ofrecer todos los servicios a través de un solo intermediario (banca múltiple) son bastante poderosas. Estas razones incluyen la posibilidad de generar economías de escala, combinando distintos tamaños de cliente, promoviendo mayores conexiones entre éstos, y aprovechando una mayor aglomeración de los negocios para diluir el impacto de los costos fijos.

Estas razones también incluyen la posibilidad de generar economías de ámbito (*economies of scope*), al producir una amplia gama de servicios, utilizando mejor la capacidad instalada, y aprovechando los flujos de información de las distintas transacciones. Las razones en mención incluyen la posibilidad de generar economías de diversificación, al combinar clientes con actividades no sincronizadas estacionalmente, y cuyos resultados no estén positivamente correlacionados. Igualmente incluyen la posibilidad de desarrollar relaciones con los clientes (*customer relationships*), que abaraten y mejoren la calidad de los servicios, y estimulen la lealtad de los usuarios.

Sin embargo, importantes economías podrían resultar de algún grado de especialización de los intermediarios financieros rurales. Algunas organizaciones podrían tener capacidad (ventajas comparativas) para desarrollar ciertos tipos de servicios, pero no otros. Existe un gran debate por ejemplo, en cuanto a la factibilidad de que intermediarios financieros no

---

<sup>7</sup> Si bien el desarrollo de los mercados de seguros está íntimamente ligado al desarrollo de los mercados financieros, este documento no examina los retos particulares que deben ser enfrentados en este caso. Las dificultades son parecidas a las que deben ser superadas en la profundización de los MFRs, aunque usualmente son todavía más desafiantes. Sin embargo, es importante reconocer que la profundización eficiente de cada uno de estos dos mercados contribuye al desarrollo del otro. Tampoco se examina aquí el desarrollo de mercados de valores, cuya base es esencialmente urbana.

bancarios, que han tenido algún éxito relativo en ofrecer ciertos servicios de crédito rural, también ofrezcan facilidades de depósito. Su capacidad para ofrecer distintos tipos de servicios no es uniforme, ni cuenta en todos los casos con la infraestructura institucional necesaria para ofrecer todo tipo de servicios financieros bajo un solo techo. No existe entonces una respuesta definitiva a la pregunta de cuál combinación de especialización e integración de servicios es deseable, sobre todo cuando los marcos de regulación y supervisión prudencial son incompletos. Dependiendo de circunstancias particulares, la respuesta variará de país a país.

### **1.10 Aprovechando circunstancias favorables**

En la promoción de una mayor profundización de los MFRs, existen algunas circunstancias favorables que justifican las acciones que los gobiernos y el BID están dispuestos a emprender. Estas circunstancias reflejan tanto una mejor comprensión de la naturaleza y magnitud de los retos que deben ser enfrentados, como un entorno de políticas más propicio para el desarrollo de los mercados financieros en general, y al surgimiento de demandas legítimas por servicios financieros rurales en particular.

#### **1.10.1 Al entender mejor la naturaleza de las dificultades**

La prestación de servicios financieros rurales tropieza con dificultades formidables. Los nuevos conceptos teóricos han ayudado a entender estas dificultades mejor, y a seleccionar las intervenciones más apropiadas. En vista de estas dificultades, la profundización de los MFRs dependerá en buena medida de innovaciones en tecnologías de crédito que permitan una evaluación más certera de la capacidad de pago de los clientes potenciales, y el diseño de incentivos de pago más apropiados al tipo particular de clientes residentes en las áreas rurales.<sup>8</sup>

La profundización de los MFRs requerirá además de innovaciones en tecnologías de captación de depósitos, para superar dificultades que son igualmente importantes cuando las transacciones de depósito son pequeñas, dispersas, y menos predecibles. Se requerirá adicionalmente la operación de organizaciones que al tiempo que adoptan estas innovaciones, también merezcan la confianza de los ahorradores.

La profundización de los MFRs dependerá igualmente del desarrollo de una infraestructura física que permita la reducción de los costos de transacción de los participantes en este segmento del mercado, del desarrollo de una infraestructura institucional que mejore los flujos de información y los mecanismos para hacer valer los contratos, y de oportunidades para diversificar las carteras de crédito, a fin de poder hacerle frente de una manera más eficaz a los mayores riesgos sistémicos que deben ser enfrentados en las áreas rurales.

---

<sup>8</sup> Una *tecnología* de crédito es un conjunto de criterios, acciones, y procedimientos, para superar problemas de información, incentivos y cumplimiento de contratos, lo que es necesario para hacer posible una transacción creíble y la recuperación de los fondos prestados.

### **1.10.2 Al entender mejor las limitaciones de la intervención estatal**

En el pasado las intervenciones estatales en los MFRs no supieron reconocer la naturaleza y magnitud de estas dificultades, y puede afirmarse que dichas intervenciones estuvieron motivadas por la percepción de que la banca comercial no estaba interesada en atender a este segmento del mercado. Al atribuir la culpa de la banca comercial a dichas intenciones, las intervenciones estatales ignoraron la magnitud de las dificultades. Sin embargo, los riesgos y costos resultantes de estas dificultades no son imaginarios; en efecto, estos riesgos y costos reflejan las dificultades de las transacciones financieras rurales identificadas por la teoría económica.

Al no haber sabido reconocer la naturaleza y magnitud de estas dificultades, los bancos estatales de desarrollo agropecuario, y los programas especiales de crédito dirigido y subsidiado, fracasaron. Las dificultades no pueden ser eliminadas por decreto; al ofrecer una mejor comprensión de la naturaleza de los obstáculos, las nuevas teorías económicas han puesto de manifiesto las dificultades con que el Estado tropieza para superar estos problemas. En principio, es difícil suponer que los organismos estatales posean mejor información que otros intermediarios financieros sobre la capacidad y voluntad de pago de los deudores, y que pueda generar incentivos más poderosos que los diseñados por intermediarios privados para la recuperación de los préstamos. Tampoco es factible que esté en mejores condiciones de hacer cumplir los contratos de crédito, dado que siempre existirá la posibilidad de injerencia política en el manejo de las transacciones.

### **1.10.3 Al entender mejor el verdadero papel de los servicios financieros**

Una segunda fuente del fracaso de la banca estatal de desarrollo agropecuario surgió de intentos por usar las finanzas rurales para propósitos en los que los servicios financieros no son una buena herramienta. Con el crédito se buscó promover la expansión de cultivos particulares, acelerar la adopción de innovaciones tecnológicas, reducir riesgos, compensar efectos negativos de políticas proteccionistas de industrialización, o redistribuir la riqueza. Se recurrió al crédito como si el crédito fuese una panacea, y se ignoró la provisión de otros servicios financieros importantes, en particular las facilidades de depósito (Vogel, 1987).

Si bien los servicios financieros son un instrumento poderoso, sirven exclusivamente para lograr propósitos propios de las finanzas: facilitar transacciones intertemporales, intermediar fondos para mejorar la asignación del poder de compra sobre los recursos, apoyar estrategias para hacerle frente a los riesgos, facilitar los pagos, y promover la integración de los mercados al reducir los costos de transacción.

Para otros propósitos los servicios financieros no son buenos instrumentos, dado que son a la vez, un instrumento frágil que puede ser fácilmente destruido cuando no es usado correctamente. Los intentos de los bancos estatales de desarrollo agropecuario y programas especiales de crédito dirigido y subsidiado, al utilizar el crédito para propósitos no propios de las finanzas, terminaron destruyéndolos.

#### **1.10.4 Al operar en entornos más favorables**

En la mayoría de países de la región, la última década del siglo veinte estuvo dominada por esfuerzos de estabilización macroeconómica, reforma estructural, y revisión de las políticas económicas. Estas reformas han ido removiendo muchas de las intervenciones proteccionistas y represivas que penalizaron el desarrollo de las áreas rurales de la región. Dado que el sesgo urbano de esas políticas contribuyó al rezago en la profundización de los MFRs, las reformas de política han creado oportunidades para la expansión de la FPP de servicios financieros en este segmento del mercado. Estas reformas han reforzado demandas legítimas por servicios financieros, y han hecho posible la producción de bienes públicos, necesarios para expandir la oferta de servicios financieros rurales.

En particular, la liberalización financiera ha abierto nuevos espacios a la innovación en tecnologías de crédito y de captación de depósitos, y ha creado nuevas oportunidades de profundización de los MFRs. La represión financiera, con sus controles a las tasas de interés muchas veces por debajo de las tasas de inflación o de devaluación, requisitos de encaje legal expropiatorios, asignaciones administrativas del crédito, y restricciones a la competencia en los mercados financieros, había desprovisto a los intermediarios financieros regulados de cualquier oportunidad para expandir sus servicios hacia las áreas rurales, y había desestimulado cualquier inversión en la experimentación y el desarrollo de nuevas tecnologías financieras.

Una vez que estas restricciones fueron eliminadas, permitiéndole a los intermediarios financieros operar en condiciones de mercado, fue que poco a poco, comenzaron a surgir nuevas iniciativas de atención a clientelas difíciles. Sin embargo, estas iniciativas están tardando en llegar a las áreas rurales. El regreso a las restricciones del pasado no propiciaría que lleguen más rápido; las intervenciones represivas serían contraproducentes. Por su propia naturaleza, la intervención estatal no puede corregir el tipo de fallas del mercado que resultan de los obstáculos al surgimiento de las transacciones financieras rurales.

No obstante, la acción estatal es indispensable para crear la infraestructura física e institucional que permitiría que los MFRs funcionen de manera menos imperfecta, y para crear el marco de regulación y supervisión prudencial que es necesario para desestimular comportamientos oportunistas de parte de los captadores de depósitos, así como para prevenir contagios innecesarios que puedan poner en peligro la estabilidad del sistema financiero.

#### **1.10.5 Al aprender lecciones de innovaciones exitosas**

Las nuevas teorías económicas ofrecen una mejor comprensión de la verdadera naturaleza y magnitud de las dificultades que obstaculizan la profundización de los MFRs. Las lecciones de la historia de la banca estatal de desarrollo permiten entender mejor las limitaciones del crédito como instrumento de política, y las limitaciones con que la acción estatal tropieza al intentar corregir fallas en el funcionamiento de los MFRs. El nuevo entorno de estabilidad macroeconómica, apertura comercial, y apoyo a los mercados, crea oportunidades más

atractivas para expandir la oferta de servicios financieros rurales. Una pregunta legítima es: ¿será posible esta expansión?

Las recientes innovaciones en tecnologías financieras ofrecen una perspectiva optimista al respecto. Poco más de una década atrás, nadie hubiera considerado posible el otorgamiento de volúmenes crecientes de microcrédito a hogares-empresas pobres, usualmente con fuerte participación de mujeres, con frecuencia en poblaciones indígenas, sin usar ninguna garantía real o utilizando formas no tradicionales de garantía. No sólo los mejores programas de microfinanzas urbanas han alcanzado estos resultados en países como Bolivia, El Salvador, Paraguay o Perú, sino que como consecuencia de la saturación progresiva del segmento del mercado en donde operan, y de la competencia entre las organizaciones de microfinanzas, los términos y condiciones de los contratos han experimentado mejoras sustanciales en beneficio de los clientes.

El éxito de las microfinanzas urbanas ha resultado de combinaciones complejas y de múltiples factores, incluyendo circunstancias propicias del entorno, el acelerado ritmo de innovación, y la adopción de políticas y estrategias de negocios congruentes con la realidad, conducentes a la sostenibilidad de la oferta de servicios. Después de la reforma financiera, estas organizaciones han tenido la posibilidad (y especialmente han estado dispuestas) de cobrar las tasas de interés necesarias para cubrir el grueso de sus costos, y buscar gradualmente su sostenibilidad. Esto ha propiciado la innovación financiera.

Los obstáculos que deben ser superados para lograr una mayor profundización de los MFRs son semejantes a los que han sido superados por programas exitosos de microfinanzas urbanas. En las áreas rurales estos obstáculos son incluso más formidables. La lección principal para la profundización de los MFRs es que sólo con esfuerzos semejantes de experimentación, aprendizaje, y desarrollo del andamiaje institucional requerido, será posible superarlos.

Los logros de la revolución de las microfinanzas son admirables, y de su evolución se pueden extraer lecciones valiosas para el desarrollo de una estrategia de profundización financiera rural. Sin embargo, dos advertencias son necesarias. Por una parte, el número de organizaciones de microfinanzas que han logrado niveles masivos de alcance (*outreach*) de la clientela, y que al mismo tiempo han garantizado su propia sostenibilidad, es reducido. En contraste, una buena parte de organizaciones de microfinanzas que han logrado apenas un alcance reducido, no han sido sostenibles, y al haber sido altamente dependientes de subsidios, han sido ineficientes. Las atenuadas estructuras de propiedad y de “gobernación” (*governance*) de estas organizaciones han contribuido a estas debilidades. Un buen número de los actuales actores en los MFRs sufren de debilidades institucionales equivalentes.

La mayoría de las organizaciones de microfinanzas exitosas han desarrollado carteras de servicios esencialmente urbanas. El desarrollo de los MFRs presenta retos adicionales, y la transferencia de los logros de las microfinanzas urbanas al entorno rural no será una tarea trivial. Esta transferencia se verá favorecida por un ejercicio que permita distinguir razones por las que las microfinanzas urbanas han sido exitosas, más que por deseos de copiar recetas predefinidas. Algunos ejemplos de éxito en los segmentos rurales del mercado

sugieren que una buena estrategia consiste en construir sobre la base de una sólida cartera urbana (Navajas y González-Vega, 2000).

#### **1.10.6 Al reconocer correctamente las amenazas**

La profundización de los MFRs tendrá lugar en un contexto de economía política altamente volátil. La politización de los esfuerzos es la mayor amenaza a las probabilidades de éxito de la estrategia. Para minimizar esta amenaza, es importante hacer hincapié en dos conceptos. Por una parte, la profundización de los MFRs es un problema esencialmente tecnológico: ¿cómo producir los servicios demandados a un costo razonable? Por lo tanto la profundización financiera rural no se logrará simplemente con base en una buena voluntad política.

Por otra parte, los servicios financieros no son una buena herramienta para lograr muchos de los objetivos nobles de las políticas públicas. Al abusar de ellos, no sólo no se alcanzan esos objetivos, sino que se termina destruyendo al instrumento financiero mismo. La estrategia tendrá más éxito si se concentra en mejorar la producción de servicios financieros rurales por sus propios méritos, y no en tratar de lograr otro tipo de objetivos.

Los conceptos elaborados en este documento son de interés general. Sin embargo, las aplicaciones de los conceptos están enfocadas a la realidad de los países de la región andina y del Caribe. Adicionalmente entre estos países existen diferencias importantes, y esta diversidad de condiciones iniciales debe ser reconocida. En cualquier caso, el marco conceptual pone en evidencia la complejidad de la tarea, y la multiplicidad de las intervenciones necesarias para lograr una profundización razonable de los MFRs en estos países. Los recursos disponibles para lograrlo son inevitablemente limitados, y no todas las acciones recomendadas son factibles en cada uno de estos países. Por las razones anteriormente expuestas, la estrategia debe ser adaptada a las posibilidades de cada país.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> El documento le presta especial atención a intervenciones razonables para mejorar el desempeño de los mercados financieros rurales en Ecuador, Guyana, y Perú.

# 2. MARCO CONCEPTUAL

## 2.1 Multiplicidad de objetivos

El propósito de este capítulo es presentar el marco conceptual que sustenta la estrategia de profundización de los MFRs. Al elaborar el diagnóstico, el marco conceptual ayuda a identificar la naturaleza de los obstáculos, y a cuantificar la magnitud de los problemas. Al diseñar políticas, el marco conceptual ayuda a seleccionar los instrumentos de intervención más apropiados. Finalmente al evaluar los resultados, el marco conceptual permite reconocer las razones de éxito o de fracaso de las acciones emprendidas.

Un buen empareje (*matching*) entre los objetivos y los instrumentos de la estrategia es crítico. Este empareje es particularmente importante en vista de la multiplicidad de objetivos que usualmente se buscan. En efecto, las motivaciones que sustentan el reanudado interés en la profundización de los MFRs son diversas. En algunos casos se busca la reactivación del sector agropecuario. Este propósito responde al supuesto, no necesariamente correcto, de que lo que se necesita para una reactivación de la agricultura es una expansión de las carteras de crédito agropecuario. Sin embargo la inexistencia de oportunidades rentables de producción en la agricultura conduce a que el crédito no pueda ayudar a la reactivación del sector.

En otros casos, lo que se busca es un alivio de la pobreza rural. Este propósito refleja la limitada amplitud y profundidad de la cobertura (*outreach*) de los servicios financieros rurales (Navajas *et al.*, 2000).<sup>10</sup> El mismo responde al supuesto, no necesariamente correcto, de que el crédito es un instrumento poderoso para reducir la pobreza rural. Lo cierto es que, si bien éste es importante, el crédito sólo puede contribuir al alivio de la pobreza rural en condiciones particulares: cuando ya existe una oportunidad productiva rentable, que genera capacidad de pago del préstamo. Cuando esta capacidad no existe, el crédito empobrece.

Algunos buscan otros objetivos particulares. La diversidad de motivaciones complica el diseño y la ejecución de la estrategia, ya que dichas motivaciones responden a una multiplicidad de grupos de interés. A esta diversa gama de grupos de presión (*lobbies*) corresponde la adopción de objetivos de política múltiples, no necesariamente consistentes entre sí. La multiplicidad de objetivos reduce la eficacia de las intervenciones, dado que dispersa y desgasta los esfuerzos. La acumulación de presiones políticas por parte de segmentos de la población que persiguen objetivos particulares en su apoyo a la estrategia, complica la ejecución de los programas y reduce las probabilidades de éxito.

---

<sup>10</sup> Yaron (1994) introdujo la terminología de *cobertura* o alcance (*outreach*), por un lado, y *sostenibilidad* (*sustainability*) por el otro, para evaluar el éxito de organizaciones financieras de desarrollo. En la definición de las distintas dimensiones de la cobertura han participado varios autores (Christen *et al.*, 1995). En el desarrollo de la versión que aquí se usa interactuaron Schreiner y González-Vega, dos de los coautores del artículo citado.

La estrategia que aquí se presenta no responde a ninguna de estas motivaciones particulares. Responde más bien a un interés neutral, destinado a que se complete la tarea del desarrollo del sistema financiero nacional, para que una gama variada de servicios de intermediación financiera, eficientes y sostenibles, sean prestados a costos razonables, y estén al alcance de sectores amplios de la población. El supuesto central es que los servicios financieros son importantes en sí mismos, por lo que la intermediación financiera está llamada a contribuir en procesos de integración de mercados y de manejo del riesgo.

Estas contribuciones ocurren cuando la intermediación financiera facilita las asignaciones intertemporales (el ahorro y la inversión), traslada poder de compra sobre los recursos hacia las mejores oportunidades productivas, permite economías en el manejo de la liquidez, facilita las transacciones mediante el uso de medios de pago más eficientes, y mejora los instrumentos para hacerle frente al riesgo y a la incertidumbre.

## **2.2 Diferentes brechas a cerrar**

Una estrategia exitosa de profundización de los MFRs debe contribuir a cerrar tres brechas. La existencia y magnitud de estas brechas contribuye a que la actual prestación de servicios financieros rurales sea inadecuada, y las intervenciones requeridas para cerrar cada tipo de brecha son diferentes.

La primera es la brecha de ineficiencia. Esta brecha separa por un lado los logros presentes (es decir, la situación actual, usualmente por debajo de la FPP), y por otro lado, la oferta potencial representada en cada momento por la frontera de posibilidades de producción de servicios financieros. La FPP refleja el volumen de servicios financieros disponibles con los recursos existentes y las tecnologías conocidas. Para cerrar esta brecha será necesario introducir cambios de políticas y de incentivos que permitan aumentos en la eficiencia hasta alcanzar la frontera referida.

La segunda es la brecha de insuficiencia. Esta brecha separa por un lado la oferta potencial (reflejada por la posición actual de la FPP), y por otro lado la demanda legítima de servicios financieros rurales. La naturaleza de las dificultades (información imperfecta y asimétrica, incentivos inadecuados, y ausencia de mecanismos para hacer valer los contratos) explica porqué la oferta potencial es inevitablemente insuficiente para satisfacer la demanda legítima. Para disminuir esta brecha será necesario promover innovaciones en tecnologías financieras y la acumulación de diversas formas de capital, para acercar la FPP lo más posible a la demanda legítima.

Adicionalmente es útil reconocer que la demanda actual no necesariamente refleja la demanda legítima potencial, dado que políticas no financieras incorrectas, y la falta de desarrollo de la infraestructura física e institucional, reprimen la total manifestación de la demanda legítima. Por esta razón, la profundización de los MFRs eventualmente provendrá tanto de una expansión de la demanda efectiva por servicios financieros, como de una expansión de la oferta en respuesta a esta demanda. Dada la importancia de los costos fijos,

la oferta no responderá adecuadamente mientras la demanda efectiva no sea suficientemente vigorosa.

La tercera es la brecha de factibilidad. Esta brecha separa por un lado la demanda legítima, y por otro lado algunas expectativas políticas no realistas o razonables, que con frecuencia dificultan el diseño y ejecución de la estrategia. La brecha de factibilidad resulta de una mala distinción entre lo que es y no es posible, o entre lo que es o no es deseable, y refleja promesas políticas (de proporcionar servicios financieros) que no son alcanzables.

Para cerrar la brecha de factibilidad será necesario crear un clima de opinión pública que reconozca el verdadero papel de los servicios financieros rurales, así como los costos y beneficios sociales de una estrategia que busque su expansión. También será necesario proporcionarle a los funcionarios y autoridades encargados del diseño y ejecución de la estrategia, los conocimientos requeridos para explicar mejor sus objetivos. Es decir, no sólo se requiere el diseño de una buena estrategia, sino también la creación del clima político y de la capacidad institucional necesarios para garantizar su éxito. La estrategia no se puede desentender de estos factores políticos.

### **2.2.1 La brecha de ineficiencia**

La brecha de ineficiencia separa los logros presentes de los intermediarios financieros rurales de la oferta potencial. Esta representa el volumen, costos, variedad, calidad, y sostenibilidad de los servicios financieros rurales que podrían estar siendo prestados, dados los recursos humanos, capacidad gerencial, materiales, conocimientos, fondos, y apoyo externo que ya están disponibles para esta tarea. La brecha existe debido a que con los recursos disponibles no se está logrando todo lo que sería posible. Dado que con los mismos recursos sería posible producir más servicios financieros, existe una situación de desperdicio.

La prestación de cualquier tipo de servicios financieros enfrenta obstáculos cuya superación da origen a costos elevados. Estos obstáculos limitan la posibilidad de poner en contacto a las partes contratantes, y de minimizar los riesgos que estas partes asumen al participar en las transacciones financieras. Cuando los obstáculos son excesivos, y por esta razón los costos y riesgos incurridos no pueden ser reducidos a niveles razonables, las transacciones no ocurren. En estas circunstancias, las posibilidades de producción de servicios financieros son limitadas o nulas.

Además, estos obstáculos y dificultades no son uniformes; por eso, la profundización financiera no tiene lugar al mismo ritmo en todos los posibles segmentos del mercado. Diferentes tipos de instituciones y organizaciones financieras, diferentes categorías de instrumentos y servicios financieros, diferentes tipos de activos y pasivos financieros, y en general diferentes segmentos de los mercados financieros, surgen sólo gradualmente, a ritmos diferentes. Algunos surgen más fácilmente; otros tropiezan con mayores dificultades y sólo surgen tras un largo rezago. En ciertos entornos poco propicios, o cuando los mercados son muy pequeños, otros nunca surgirán. El desarrollo de los MFRs ha sufrido

rezagos importantes en contraste con otros segmentos de los mercados financieros, y los gobiernos de la región han mostrado un fuerte interés en reducir estos rezagos.

La frontera de posibilidades de producción de servicios financieros (FPP) separa lo que es posible (la oferta potencial), de lo que todavía no es posible en vista de la limitación de los recursos y conocimientos disponibles. Con la acumulación de recursos adicionales y con innovaciones en tecnologías financieras, la frontera se expande hacia afuera. Con el paso del tiempo, la FPP se expande más rápidamente en algunas zonas que en otras. Este proceso dinámico es analizado gráficamente y con más detalle en el Anexo 1.

Cerrar la brecha de ineficiencia significa hacer los esfuerzos necesarios para llegar a la FPP. Dada la actual disponibilidad de recursos financieros, humanos, y materiales, la brecha existe porque estos recursos no están siendo usados eficientemente; es decir, porque hay filtraciones y desperdicios. Varias causas explican esta situación.

Primero, algunas veces el desperdicio de recursos refleja asignaciones distorsionadas por políticas inapropiadas. Segundo, otras veces el desperdicio de recursos refleja su canalización a través de organizaciones débiles e insostenibles, que no tienen la capacidad para sacarles el mayor provecho. Tercero, con frecuencia el desperdicio de recursos resulta de la ausencia de incentivos apropiados en las organizaciones que prestan servicios financieros rurales. Los incentivos actuales no inducen a quienes tienen el poder de tomar las decisiones a buscar la eficiencia.

Para alcanzar la frontera, los gobiernos deben revisar las políticas distorsionantes. Esto implica la eliminación de las políticas de represión financiera, y el fortalecimiento del marco de regulación y supervisión prudencial (el marco que determina qué tipo de organizaciones pueden operar en los MFRs).

Para lograr dicho fin, los organismos internacionales y los donantes deben canalizar sus recursos a través de organizaciones con más vocación de sostenibilidad y mayor capacidad de eficiencia. Lograrlo no será una tarea trivial, dado que estas políticas y formas de canalizar recursos reflejan poderosas fuerzas de economía política, cuyos intereses difieren de la profundización de los MFRs. El desperdicio de los recursos disponibles para las finanzas rurales es el precio que quienes los aportan están dispuestos a pagar para promover sus objetivos no financieros. Este desperdicio es costoso para la sociedad, porque con los mismos recursos sería posible lograr más, sin tener que contentarse con menos.

Desafortunadamente, el costo de estos comportamientos no se limita al desperdicio de los recursos que los gobiernos y donantes aportan, ni al alejamiento resultante de los logros alcanzados con respecto a la oferta potencial. Al permitir que organizaciones débiles operen sin tener que someterse a la disciplina requerida para poder alcanzar la eficiencia y la sostenibilidad, estos comportamientos (equivalentes a la competencia desleal) impiden que aquellos que sí están dispuestos a someterse a esta disciplina puedan prosperar.

Se dan entonces externalidades negativas, ya que aquellos (gobiernos y donantes) que están dispuestos a desperdiciar recursos en la búsqueda de sus objetivos particulares, no pagan por

todos los costos que su comportamiento ocasiona. Este comportamiento desincentiva los esfuerzos por invertir en capital, así como el desarrollo de tecnologías en este segmento del mercado.

En este proceso también se destruye capital social cuando estos comportamientos, estimulados por gobiernos y donantes no interesados en la eficiencia, debilitan la cultura de pago en un país, enviando señales de que el crédito es un instrumento de reivindicación política y no un contrato financiero, ocasionando por ende efectos demostración que erosionan las percepciones generalizadas acerca de la importancia del cumplimiento de los contratos.<sup>11</sup>

Para que se alcance la frontera será necesario que en la toma de sus decisiones y en la conducción de sus actividades, los oferentes en los MFRs enfrenten incentivos compatibles con la eficiencia y la sostenibilidad.<sup>12</sup> En última instancia, el desempeño de las organizaciones que ofrecen servicios financieros rurales depende de las decisiones y acciones de sus representantes, personal, clientes, y reguladores. Dados los objetivos particulares de cada uno de estos interesados (*stakeholders*), sus acciones responderán a los incentivos existentes, e influirán sobre el desempeño de la organización.

A su vez estos incentivos resultan principalmente de la estructura de propiedad y de los mecanismos de “gobernanza” (*governance*) de la organización, de cómo sus fundadores concibieron su misión, y de las restricciones resultantes del marco regulatorio dentro del cual la organización tiene que operar. La estructura de propiedad determina quiénes tienen el poder de tomar las decisiones, y quiénes se benefician o perjudican en última instancia con estas decisiones (*residual claimants*). Los mecanismos de “gobernanza” definen los procedimientos para la toma de las decisiones. La misión orienta las decisiones, y el marco regulatorio define límites a los que esas decisiones deben circunscribirse.

Actualmente existen muchas deficiencias en estas áreas, contribuyendo a la brecha de ineficiencia. Primero, porque el diseño institucional típico de las organizaciones que prestan servicios financieros rurales no da origen a niveles de control interno óptimos, que garanticen la búsqueda de la eficiencia y la sostenibilidad. La ausencia, tanto en las organizaciones gubernamentales como en las no-gubernamentales de dueños claramente definidos, interesados, y responsables por la integridad de los activos de la organización, con poder de tomar decisiones compatibles con la eficiencia y la sostenibilidad, conduce a la ineficiencia.

Segundo, porque definiciones ambiguas y con frecuencia contradictorias de la misión de la organización, dificultan la búsqueda de la eficiencia. Tercero, porque estructuras de

---

<sup>11</sup> Por *capital social* se entiende aquí el conjunto de visiones compartidas de la realidad (ideología), normas de comportamiento, instituciones y formas de colaboración que facilitan las transacciones. Un *efecto demostración* resulta cuando las motivaciones del comportamiento de un agente económico reflejan su percepción sobre lo que los demás están haciendo (por ejemplo, los otros no pagan) y las consecuencias que resultan de ese comportamiento (ninguna).

<sup>12</sup> Un *incentivo compatible* surge cuando el agente, buscando sus propios intereses, toma decisiones que son compatibles con los intereses de otros, en este caso, la cobertura y sostenibilidad de los servicios de un intermediario financiero rural.

“gobernación” (*governance*) y de incentivos débiles, sin una adecuada asignación de responsabilidades y atribución de premios y castigos relacionados con el desempeño, conducen al desperdicio de los recursos disponibles.

Cuarto, porque algunos elementos del marco regulatorio crean situaciones asimétricas (no ofrecen una cancha pareja), que son inapropiados para el tipo de organizaciones que sí operan eficientemente en los MFRs, y obstaculizan la expansión de sus servicios.

La superación de las debilidades institucionales de los actuales oferentes representa una de las tareas más importantes y difíciles en la profundización de los MFRs. La tarea implica sustanciales esfuerzos de fortalecimiento institucional (*institution building*), el cual debe ocurrir al nivel de organizaciones financieras particulares (Krahnert and Schmidt, 1994). El fortalecimiento debe también ocurrir al nivel de las instituciones de apoyo al funcionamiento del mercado, tales como las centrales de riesgo.

Uno de los dilemas que debe ser resuelto en cada país es la decisión por un lado, de apoyar a organizaciones prometedoras existentes a fin de corregir sus deficiencias, o por otro lado, crear organizaciones totalmente nuevas cuyo diseño institucional supere las debilidades que aquí se mencionan (Zeitinger and Schmidt, 2000). La decisión debe basarse en un diagnóstico de las oportunidades y amenazas específicas que se derivan de las condiciones iniciales de cada país, y en la identidad (capacidad potencial) de las organizaciones merecedoras del apoyo de la estrategia.

La búsqueda de una reducción de estas debilidades institucionales implica además el desarrollo de un marco de regulación y supervisión prudencial que promueva la operación de intermediarios financieros rurales robustos, con vocación de eficiencia y de sostenibilidad, más allá de su inclinación a atender a este segmento del mercado. En última instancia, el tipo de organizaciones que se desarrollen y prosperen, dependerá de cuáles son los tipos que el marco regulatorio permite y promueve. En este sentido, el marco regulatorio no tiene una influencia neutral sobre la estructura de los MFRs.

### **2.2.2 La brecha de insuficiencia**

La brecha de insuficiencia separa a la oferta potencial de la demanda legítima de servicios financieros. Esta brecha representa una demanda legítima insatisfecha, a las tasas de interés que reflejen la rentabilidad social de las oportunidades productivas existentes. Se trata en todo caso, de un exceso de demanda que no puede ser eliminado por un simple aumento de las tasas de interés (en vista del aumento en los riesgos proveniente de un incremento fuerte en las tasas de interés), dada la posibilidad de selección adversa y de riesgo moral (*moral hazard*), así como de otras peculiaridades de estos mercados (Stiglitz and Weiss, 1981).

La demanda legítima refleja tanto la disposición de la población rural a requerir distintos tipos de servicios financieros, como su capacidad para pagar un precio razonable por ellos. Amplios segmentos de esa población tendrían la capacidad y estarían dispuestos a pagar puntualmente préstamos a tasas de interés que cubran los costos de intermediarios eficientes

y sostenibles, estarían dispuestos a pagar una comisión razonable por transferencias de fondos o el cambio de monedas, y estarían satisfechos con una tasa de interés moderada por sus ahorros, si pudiesen depositarlos en una facilidad conveniente y segura, cercana a su residencia.

No todas estas demandas legítimas están siendo satisfechas. Incluso, no todas estas demandas podrían ser satisfechas aún si se llegase a la actual FPP, tras un uso eficiente de los recursos disponibles. Simplemente llegar a la frontera no permitiría satisfacer estas demandas, a pesar de que éstas representan oportunidades no aprovechadas de acelerar el crecimiento de los ingresos, o de estabilizarlos, y así mejorar el bienestar de los hogares-empresas rurales. Para cerrar esta brecha de insuficiencia, se necesita mover la frontera hacia afuera.

En particular, una expansión de la FPP que privilegie la producción de servicios financieros rurales y reduzca la brecha de insuficiencia, resultará de tres procesos diferentes:

- (a) la innovación en tecnologías financieras;
- (b) el desarrollo de una infraestructura física e institucional que facilite la adopción de estas nuevas tecnologías;
- (c) la formación del capital humano que pueda poner las nuevas tecnologías en práctica.

Estos son los ingredientes fundamentales en la profundización de los MFRs, y sin ellos es poco lo que se podrá lograr. Adicionalmente, su desarrollo está íntimamente relacionado; deficiencias en uno de estos procesos restringirán el progreso en los otros; avances en cada uno de ellos reforzarán los logros alcanzados con los demás. Por esta razón, se necesita una estrategia integral, que reconozca el papel que cada uno de estos procesos debe jugar. Los elementos específicos de la estrategia en cada una de estas áreas se discuten más adelante (Capítulo 3).

Solamente cuando los determinantes fundamentales de una expansión de la FPP hayan sido promovidos y desarrollados, estarán los MFRs en capacidad de movilizar y absorber más fondos prestables. Las oportunidades que surjan con este desplazamiento hacia afuera de la FPP atraerán los fondos requeridos, en su mayoría de depósitos y de otras fuentes de fondos de mercado. Mientras tanto, los aportes de gobiernos y donantes podrían ser usados para premiar ciertos comportamientos, y complementar fondos con características (plazos) no fácilmente ofrecidas por el mercado. No obstante, el uso de fondos públicos debe ser cuidadoso para no introducir incentivos incorrectos en el proceso.

En contraste, una inyección masiva y prematura de fondos prestables públicos antes de que las condiciones hubiesen sido creadas, sería claramente contraproducente. La abundancia de fondos distorsionaría la estructura de incentivos necesaria para promover la transformación de políticas y organizaciones, y al no existir condiciones que garanticen un uso eficiente de los fondos, buena parte de estos se desperdiciarían. Además, el acceso fácil a los fondos públicos erosionaría los incentivos para que los intermediarios movilicen depósitos de los ahorradores o busquen acceder a fuentes comerciales de fondos. Al operar principalmente con fondos públicos, las organizaciones tendrían menos incentivos para protegerlos y

economizarlos, mientras que los deudores (beneficiarios) podrían sentirse menos obligados a pagar los préstamos, y los funcionarios de la organización a recuperarlos, al conocer de su procedencia estatal.

Al dudar de la sostenibilidad de la organización, los depositantes se sentirían amenazados y no entregarían a ésta sus ahorros, mientras que sus representantes y empleados operarían con una visión de corto y no de largo plazo (González-Vega, 1994). La profecía de fracaso se cumpliría, precisamente como resultado de los mismos comportamientos a que da origen.

### **2.2.3 La brecha de factibilidad**

Una tercera brecha separa por un lado la demanda legítima por servicios financieros, y por otro las promesas que resultan de ciertas expectativas políticas. Con frecuencia esta brecha refleja falta de reconocimiento de la verdadera factibilidad de los esfuerzos por expandir la FPP en dirección a lo rural, y del ritmo al que esto es posible. Prometer lo inalcanzable tiene efectos contraproducentes.

La demanda legítima representa la capacidad y disposición a pagar precios razonables por los servicios, y a cumplir los términos y condiciones de los contratos financieros. No todos los hogares-empresas generan demandas legítimas por todo tipo de servicios financieros. La demanda por facilidades de depósito, mecanismos de pagos, e instrumentos para manejar la liquidez y acumular reservas, usualmente es más extensa que la demanda legítima de crédito. Esto es así, porque un préstamo implica adquirir una obligación (genera un pasivo), y no todos los hogares-empresas pueden hacerle frente a este compromiso. En otras palabras, no todos los hogares-empresas rurales son sujetos de crédito o quieren ser deudores.

La promesa política de “crédito para todos” (preferiblemente a bajas tasas de interés) supone que todos los hogares-empresas rurales son sujetos de crédito; es decir, esta promesa supone que todos están dispuestos a asumir la obligación de pagar el préstamo puntualmente. Cuando el supuesto beneficiario no tiene capacidad de pago, únicamente podrá hacerle frente a la obligación vendiendo algún activo (por ejemplo, ganado o un bien de capital); cumplirá, pero empobreciéndose. A su vez, la falta de capacidad de pago usualmente refleja la ausencia de una oportunidad productiva, que le permita al beneficiario sacarle provecho al préstamo. El uso del préstamo no es productivo, y al ser cobrado empobrece al deudor. Si para evitar este empobrecimiento los préstamos no son cobrados, la organización no sobrevivirá. Al no sobrevivir, perderá su capacidad de prestarle sus servicios a quien sí le resultaban valiosos. Con su desaparición, se habrá perdido una oportunidad de fortalecer la infraestructura institucional requerida para el desarrollo rural.

La brecha entre las expectativas políticas no realistas y la demanda legítima sólo podrá ser cerrada con mayor madurez política y responsabilidad fiscal. La estrategia debe reconocer lo que es factible, evaluar la magnitud de los esfuerzos y costos requeridos, y apreciar los casos en que la expansión de los servicios financieros rurales, dados estos costos, no es socialmente deseable. En última instancia, la magnitud de la intervención recomendada

dependerá de un ejercicio de costo-beneficio social. Dada la voluntad política de promover la profundización de los MFRs, un mayor éxito se alcanzará cuando los instrumentos de política seleccionados sean los apropiados para lograr los propósitos de la estrategia (*optimum intervention rules*), y cuando exista factibilidad política en su aplicación.

Además, la demanda legítima de servicios financieros no es estática. Su evolución depende tanto del aumento de las oportunidades productivas (que definen la capacidad de pago de los deudores potenciales y la capacidad de depósito de los ahorradores), como de los costos de transacción y los riesgos que los hogares-empresas deben asumir a la hora de obtener los servicios financieros. El reto es: ¿cómo crear más clientes en los MFRs?

Múltiples factores influyen sobre los aumentos en la capacidad de pago y en la capacidad de ahorro de la población rural. Entre éstos se destacan los determinantes de las oportunidades para generar ingresos, los cuales incluyen el acceso a los activos productivos. En las áreas rurales es importante el acceso a la tierra (tamaño y forma de tenencia de la explotación, fertilidad del suelo, acceso a irrigación, y ubicación del predio) para la generación de ingresos agropecuarios, así como para la formación de capital humano (educación, salud, experiencia) en la generación de ingresos no agropecuarios. Otros determinantes de las oportunidades para generar ingresos son el acceso a tecnologías de producción rentables, a los insumos necesarios para aprovecharlas, y a los mercados donde el productor pueda obtener una ganancia atractiva con la venta de su producción.

Toda una gama de políticas no financieras influyen sobre estas oportunidades. Las políticas agrarias establecen los derechos de propiedad sobre la tierra; los esquemas de educación rural facilitan la formación del capital humano; los programas de investigación y extensión agrícola afectan el ritmo de cambio tecnológico; las inversiones públicas en infraestructura física aumentan el acceso a los mercados; las políticas cambiarias, tributarias, de comercio exterior, y de fijación de precios, al afectar los precios relativos y los niveles de protección efectiva, determinan la rentabilidad de la agricultura y de otras actividades rurales; la estabilidad macroeconómica favorece el aprovechamiento de estas oportunidades productivas.

La capacidad de endeudamiento y de ahorro de la población rural también se ve afectada por los niveles de riesgo que los hogares-empresas deben enfrentar, y por la disponibilidad de instrumentos para hacerle frente a estos riesgos. Los mismos surgen de elevadas probabilidades de enfermedad (débil infraestructura sanitaria y médica), y de la volatilidad de los ingresos, particularmente en la agricultura (pestes, variaciones del clima y en los precios de insumos y productos). La ausencia de mercados de seguros dificulta y encarece el manejo de estos riesgos.

Las intervenciones estatales (por ejemplo, estabilización de precios, seguros de cosechas) han sido poco exitosas, al incurrir en elevados costos y requerir subsidios fiscales, generar efectos regresivos en la distribución del ingreso, e incentivar el riesgo moral y el comportamiento oportunista de los asegurados (Skees, Hazell y Miranda, 1999). Adicionalmente, los seguros de cosechas benefician únicamente a agricultores que cultivan ciertos productos, pero no a la población rural en general. Innovaciones prometedoras son

los contratos indexados por área, donde las indemnizaciones dependen de la cantidad regional de lluvia u otro evento climático. Estos contratos se refieren a siniestros específicos, el seguro es vendido en unidades estandarizadas, y todos los asegurados reciben la misma indemnización por unidad estándar de seguro.

Estas características de los contratos indexados de seguro eliminan la incidencia de la selección adversa y del riesgo moral, haciendo factible su desarrollo en países de la región. Sin embargo, la elevada posibilidad de riesgo sistémico hace que sea necesario recurrir a los mercados internacionales de reaseguro para hacerlo posible (Miranda y Glauber, 1997).

Cuando todos estos aspectos son considerados, es claro que el desarrollo rural depende en parte de la profundización financiera rural, y que ésta profundización depende de manera importante del desarrollo rural mismo. La expansión de la demanda legítima influirá sobre la disposición de los oferentes a considerar este segmento del mercado como un nicho suficientemente atractivo. El marco conceptual reconoce la importancia de estas influencias. Sin embargo, la estrategia no considera explícitamente intervenciones en estos campos. A pesar de su marcada influencia sobre la profundización de los MFRs, estas intervenciones corresponden a estrategias en otras áreas.

### **2.3 La naturaleza de las dificultades**

La estrategia parte del reconocimiento de que la profundización de los MFRs es intrínsecamente difícil. Primero, a estas dificultades contribuye la importancia de las actividades agropecuarias en las áreas rurales. Las condiciones materiales de la agricultura (la dependencia de los ciclos biológicos, dispersión geográfica de las actividades, incidencia del clima, plagas, desastres naturales, y otros factores fuera del control de los productores, incertidumbre en cuanto a los rendimientos que se pueden alcanzar, y difícil identificación de las razones que explican porqué los rendimientos han sido deficientes) hacen difícil identificar los riesgos asumidos por el acreedor (*screening*), vigilar las acciones del deudor (*monitorin*), y hacer valer los contratos (*contract enforcement*).

Teniendo en cuenta las limitaciones propias de la información a la cual tienen acceso los acreedores (*asymmetric information*), y la incertidumbre que enfrentan en cuanto a los resultados de la actividad productiva del deudor y en cuanto a las verdaderas causas de estos resultados (*state verification*), los acreedores no pueden impedir el comportamiento oportunista de los solicitantes de crédito. Es decir, los acreedores tienen dificultades en establecer cuando es que realmente están ante una demanda legítima de crédito, y no ante una promesa de pago que no va a ser cumplida (*adverse selection*), y en qué casos el comportamiento de los deudores va a ser compatible o no con el interés del acreedor en lograr el cumplimiento del contrato (*moral hazard*). Incluso cuando los deudores tienen intención de pago, un evento adverso puede destruir su capacidad de pago, y en consecuencia el acreedor pierde sus fondos.

Por estas razones, los acreedores deben resolver un problema de credibilidad, y cuando cometen errores en la selección de los deudores, deben tener acceso a mecanismos que les

permitan minimizar el costo de dichos errores, forzando (judicialmente) el cumplimiento de los contratos. Cuando esto no es posible o resulta excesivamente caro como ocurre en las áreas rurales de los países de la región, los acreedores potenciales no están dispuestos a ofrecer servicios de crédito. Estos problemas de información, incentivos, y ausencia de mecanismos para hacer valer contratos, explican la falta de oferta. Por lo tanto, la estrategia debe ofrecer medios para reducirlos o enfrentarlos.

Segundo, estas dificultades se traducen en elevados costos de transacción, tanto para los acreedores como para los deudores, así como en una mayor probabilidad de pérdidas por falta de pago de los préstamos debido al impacto de perturbaciones exógenas adversas, el comportamiento oportunista de los deudores, deficiencias en las herramientas de evaluación de crédito de los acreedores, o limitaciones en los instrumentos institucionales para hacer valer los contratos.

Tercero, a los obstáculos contribuye también el poco desarrollo de la infraestructura física, lo que incrementa los costos de transacción para todos los participantes en este segmento del mercado. Como estos costos de transacción dependen de manera crítica de la distancia (geográfica, étnica, cultural, socioeconómica) y de las facilidades de comunicación, el grado de desarrollo de la infraestructura de transporte, electricidad, correos y telecomunicaciones, y el nivel de educación de la clientela potencial, influyen de manera significativa sobre las oportunidades para profundizar los MFRs.

Cuarto, el grado de desarrollo de la infraestructura institucional también es crítico. Su influencia va desde la provisión de seguridad pública (por ejemplo, reducción de la criminalidad), hasta el desarrollo de instituciones jurídicas adecuadas y procesos judiciales eficientes. La infraestructura institucional debe incorporar mecanismos que mejoren la disponibilidad de información (por ejemplo, registros de propiedades y de obligaciones), hagan posible crear incentivos legales de pago (otorgar garantías), y faciliten los esfuerzos por hacer valer los contratos (juicios expeditos y baratos). Un elemento central en estas estructuras jurídicas es una definición eficiente de los derechos de los acreedores y de los deudores.

Quinto, los obstáculos se ven acentuados por el pequeño tamaño de las transacciones, y por la mayor pobreza, heterogeneidad, e informalidad de los clientes potenciales. Siempre que los costos de una transacción financiera (préstamo, depósito, transferencia de fondos) sean independientes del tamaño de la transacción, el costo promedio (por peso) aumenta rápidamente conforme el tamaño de la transacción disminuye. Así, las transacciones pequeñas son inevitablemente más caras y requieren un margen de intermediación mayor. La posibilidad de diluir los costos fijos de la oficina de un intermediario financiero también disminuye conforme el volumen de negocios en esa plaza es menor.

La informalidad de los clientes potenciales también incrementa los costos. Los problemas de información que los acreedores enfrentan aumentan entre más heterogénea sea la clientela, entre menor sea el grado de separación entre las actividades del hogar y de la empresa-predio, cuando no existan historias de crédito bien documentadas, y cuando el deudor potencial no cuente con Estados financieros auditados.

La pobreza implica la carencia de activos suficientemente líquidos que puedan ser ofrecidos en garantía de préstamos. En las áreas rurales, la inadecuada definición de los derechos de propiedad, y la ausencia de mecanismos institucionales para hacer valer los contratos, acentúan estas dificultades. La pobreza incide en el tamaño de los préstamos y en la magnitud de las reservas del hogar para hacerle frente a eventos adversos inesperados.

Sexto, el desarrollo de los MFRs se ve obstaculizado por la covarianza de los ingresos de los clientes en una localidad dada. Esta covarianza se manifiesta al menos de dos maneras. Por una parte, resulta de la estacionalidad que caracteriza a los ciclos biológicos de las cosechas, lo que complica el manejo de la liquidez ya que la demanda de crédito aumentará para todos los clientes en un momento dado, y los pagos y depósitos ocurrirán simultáneamente en otro momento, provocando un descalce de los flujos de fondos.

Adicionalmente la covarianza de los ingresos provoca un aumento de los riesgos sistémicos. A diferencia de los riesgos idiosincráticos propios de deudores particulares, los riesgos sistémicos afectan a grandes grupos de clientes simultáneamente, provocando serios problemas en el manejo de las carteras de crédito. La mejor manera de enfrentar los riesgos sistémicos es la diversificación de las carteras.

En resumen, en vista de estas circunstancias, la profundización de los MFRs dependerá:

- (a) de innovaciones en tecnologías de crédito, que permitan una evaluación más certera de la capacidad de pago de los clientes potenciales y la generación de incentivos de pago más apropiados para estas clientelas;
- (b) del desarrollo de la infraestructura física, que permita una reducción de los costos de transacción de los participantes en este segmento del mercado;
- (c) del desarrollo de la infraestructura institucional, que mejore los flujos de información y los mecanismos para hacer valer los contratos;
- (d) de las oportunidades de diversificación de las carteras de crédito, a fin de poder hacerle frente más eficazmente a los mayores riesgos sistémicos que deben ser enfrentados en las áreas rurales.

Con base en este marco conceptual, los elementos de la estrategia se presentan en el siguiente capítulo.

# 3. *ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA*

## 3.1 La formulación de una estrategia exitosa

La estrategia parte del reconocimiento de que el desempeño eficiente, sostenible y de amplia cobertura de los MFRs, es un ingrediente importante en los procesos de desarrollo rural. Dicha estrategia reconoce que la profundización financiera es sólo uno de los ingredientes requeridos, y que su eficacia depende en última instancia, del progreso que se haga en otras dimensiones también importantes para el desarrollo rural.

En este sentido, la profundización financiera depende del ritmo, sostenibilidad, y amplitud del proceso de desarrollo rural mismo. Sería difícil decidir si la afirmación que “*el desarrollo rural depende de la profundización financiera*” es más o menos cierta que la afirmación que “*la profundización financiera depende del desarrollo rural*”. Entre el proceso de profundización financiera y el proceso de desarrollo rural existen interrelaciones dinámicas complejas.

Proponer una estrategia de desarrollo rural es una tarea demasiado ambiciosa para este documento; previamente otros han examinado en detalle maneras prometedoras de enfrentar estos retos (Echeverría, 2000). Sin embargo, en la aplicación de la estrategia a países específicos deben tomarse seriamente en cuenta aquellas dimensiones del insuficiente desarrollo rural, las cuales representan barreras críticas a la profundización de los MFRs. Este diagnóstico llevaría a la identificación de aquellas áreas en donde los esfuerzos de promoción del desarrollo rural facilitarían la expansión de la demanda y la oferta de servicios financieros.

## 3.2 Elementos generales de la estrategia

Dada la complejidad de los retos, una estrategia de profundización de los MFRs debe llevar adelante un conjunto de acciones simultáneas en diversos frentes. El análisis de este capítulo está organizado alrededor de tres grandes categorías de acciones:

- (a) Reformas de políticas y desarrollo de la infraestructura institucional.
- (b) Innovaciones en tecnologías financieras y en los mecanismos de apoyo.
- (c) Fortalecimiento de las organizaciones oferentes así como de los entes de regulación y supervisión.

### **3.2.1 Políticas**

Políticas son todas aquellas acciones de orden público (provenientes de gobiernos nacionales y locales o de organismos regionales y multilaterales), encaminadas a crear un entorno más conducente a la profundización de los MFRs.

Por entorno se entienden todas aquellas circunstancias, externas a los demandantes y a los oferentes, que afectan el desempeño de los MFRs. Algunas de estas circunstancias son propias del entorno natural (por ejemplo clima, topografía, localización, disponibilidad de factores) o de los esfuerzos humanos para modificar ese entorno (por ejemplo el desarrollo de la infraestructura física y los cambios tecnológicos). Otras circunstancias son propias del entorno institucional, ya sea el marco creado para facilitar las transacciones (derechos de propiedad, reglas que rigen los contratos y mecanismos para hacerlos valer), o el marco adoptado para modificar los resultados de las fuerzas del mercado (políticas de precios, regulación). Para bien o para mal, las políticas públicas modifican el entorno de los MFRs.

Cuando son incorrectas, las políticas y regulaciones reprimen el desarrollo de los MFRs e interceptan cualquier impulso a su expansión; en buena medida, ésta fue la experiencia en el pasado. Adicionalmente, cuando la infraestructura institucional que el Estado debe proporcionar no está bien desarrollada, los MFRs carecen del andamiaje necesario para lograr un mejor desempeño. Una estrategia de promoción y apoyo a la profundización financiera rural debe evitar la adopción de políticas represivas, al mismo tiempo que debe facilitar el desarrollo de la infraestructura institucional necesaria para la operación eficiente de los mercados.

Es importante distinguir entre dos tipos de políticas y regulaciones. Algunas intervenciones de política son neutrales, en el sentido de que apoyan un clima más propicio para el funcionamiento de todo tipo de intermediarios financieros. Estas políticas permiten que las respectivas ventajas comparativas de los distintos tipos de intermediarios se manifiesten en el mercado. La cancha es comparativamente pareja.

Otras intervenciones de política son discriminatorias, en el sentido de que promueven o limitan la expansión de determinados tipos específicos de organizaciones. Aunque en general, las políticas y los entornos neutrales tienden a ser preferibles a los discriminatorios, en algunos casos las intervenciones discriminatorias se justifican. Toda estrategia debe encontrar una combinación eficiente de ambos tipos de políticas, y debe ir acompañada de un claro reconocimiento de las consecuencias de las elecciones que se hagan en cuanto a la estructura del marco regulatorio.

Usualmente, las políticas afectan al entorno en que los participantes en los MFRs operan de cuatro maneras principales:

- (a) determinando el entorno macroeconómico y sectorial en que las transacciones ocurren;
- (b) desarrollando el entorno jurídico que establece los derechos de los participantes en las transacciones financieras, y las maneras como los pueden hacer valer;

- (c) estableciendo el entorno regulatorio, que ordena y limita las clases de transacciones que distintos tipos de participantes en los mercados financieros pueden realizar;
- (d) creando la infraestructura institucional necesaria para un funcionamiento eficiente y estable de los mercados.

### 3.2.2 Tecnologías

Las tecnologías financieras son el conjunto de acciones y procedimientos con que los participantes en los MFRs intentan superar los obstáculos que dificultan el surgimiento de las transacciones. Estas tecnologías son las funciones de producción de los distintos tipos de servicios financieros: préstamos, facilidades de depósito, y servicios de pagos. Su papel es resolver tanto los problemas de información, incentivos, y mecanismos para hacer valer los contratos, que acentúan el riesgo idiosincrático de las transacciones, como los problemas de confianza, covarianza, estacionalidad, y otras dimensiones del riesgo sistémico que afectan a las carteras de activos y pasivos de las organizaciones financieras. Las tecnologías determinan los costos de transacción en que todos los participantes en los MFRs incurren.

En el caso del crédito, los intermediarios financieros buscan maneras eficaces y poco costosas de estimar, a partir de información imperfecta y limitada, la capacidad y voluntad de pago de los deudores potenciales, y de determinar los montos de los préstamos que éstos podrían pagar sin problemas (*screening*). Para resolver estos problemas de información, los intermediarios intentan que soliciten préstamos quienes sí son sujetos de crédito, y buscan disuadir a quienes no lo son (*signaling*). Una de las señales más importantes que un intermediario emite es la (poca) tolerancia que tiene en cuanto a atrasos y la morosidad de los deudores. A su vez, los deudores deben persuadir a los intermediarios de que sí son sujetos de crédito, y negociar los términos y condiciones de sus préstamos. Para obtener un resultado favorable buscan establecer su buena reputación (historial de pago).

Los intermediarios deben crear incentivos para que los deudores paguen, sabiendo que tras el desembolso, los deudores pueden comportarse de manera oportunista. Para esto escogen los términos y condiciones de los contratos de crédito (*contract design*), vigilan el comportamiento de los deudores, y observan circunstancias que podrían modificar la probabilidad de recuperación de los préstamos (*monitoring*). Cuando los deudores incumplen, los intermediarios deben hacer valer los contratos, a pesar de que con frecuencia los mecanismos legales para lograrlo son deficientes (*contract enforcement*). Los intermediarios deben además diversificar sus carteras de crédito, y adoptar otras estrategias para hacerle frente a los riesgos sistémicos (*portfolio management*).

En el caso de los servicios de depósito, los intermediarios deben superar los problemas de información y confianza de parte de los depositantes potenciales, diseñar productos que respondan a las demandas de los hogares-empresas rurales, buscar maneras para que los depositantes incurran en riesgos y costos de transacción moderados, y encontrar mecanismos para enfrentar riesgos de liquidez. Los intermediarios deben adaptar sus operaciones a las exigencias del marco de regulación y supervisión prudencial. Deben además innovar en tecnologías de captación de fondos, que les permitan ofrecer cuentas pequeñas a costos razonables para ambas partes, de manera rentable para la organización.

Los costos de transacción dependen de las distancias, y son afectados por las decisiones de ubicación de oficinas, la naturaleza de los procedimientos, y los términos y condiciones (montos, plazos, tipos de garantía, frecuencia de los pagos) de los contratos de crédito o de depósito.

La estrategia supone que frecuentemente las tecnologías bancarias tradicionales no son tecnologías apropiadas para hacer rentables las transacciones financieras rurales. Por lo tanto, la expansión de la FPP de servicios financieros rurales tendrá que basarse en una innovación de las tecnologías financieras apropiadas para este segmento del mercado.

### **3.2.3 Organizaciones**

Las organizaciones financieras se manifiestan como conjuntos de recursos (*bundles of resources*), destinados a lograr propósitos particulares (en este caso, la misión de profundizar los servicios financieros rurales y de llegar a ciertas clientelas meta), y como estructuras de incentivos que afectan las decisiones sobre el uso de estos recursos.<sup>13</sup>

Los recursos agrupados por la organización representan distintas formas de capital: humano, físico, financiero, de información, y de reputación. Los incentivos que afectan el uso de estos recursos reflejan la estructura de propiedad y de “gobernación” (*governance*) de la organización incluyendo la visión de sus fundadores, así como su propia cultura (formal e informal), las obligaciones contractuales explícitas o implícitas en que la organización ha incurrido, y los grados de libertad que le permiten tanto el estatuto jurídico bajo el cual ha sido creada, como el marco de regulación y supervisión bajo el que opera. El diseño institucional de la organización autoriza las decisiones sobre el uso de estos recursos (quién puede decidir qué), y asigna los resultados de las actividades de la organización (ganancias o pérdidas) entre los participantes.

Diferentes tipos de organizaciones resultan de maneras particulares de diseñar la estructura de derechos de propiedad, y de diseñar la estructura de dirección que permite ejercitar estos derechos. Los derechos de propiedad son las reglas que regulan las interacciones entre los miembros de la organización, el control sobre los recursos, y la distribución de los resultados. Dichos derechos están atenuados cuando no otorgan la potestad plena para aportar recursos, tomar decisiones sobre su uso, devengar ingresos a través de las actividades emprendidas con esos recursos, y traspasar los derechos de propiedad sobre los mismos.

El grado de atenuación de los derechos de propiedad afecta el desempeño de las organizaciones financieras rurales. Usualmente, entre más atenuados estén estos derechos, menos eficiente y menos sostenible será el comportamiento de la organización. La razón es

---

<sup>13</sup> En sentido estricto, una *organización* es una coalición de personas, con control sobre determinados recursos, destinados al logro de fines específicos, de acuerdo con reglas previamente establecidas. Esta definición cubre distintos tipos de organizaciones financieras rurales, tales como bancos constituidos como sociedades anónimas, cooperativas, asociaciones civiles con programas de crédito, y prestamistas informales organizados como sociedades de hecho.

que unos derechos de propiedad atenuados no ofrecen incentivos suficientes para que se logre el grado óptimo de control interno de la organización, y para que exista suficiente interés en alcanzar una mayor eficiencia. Estos problemas se manifiestan en organizaciones gubernamentales, voluntarias no gubernamentales, y mutualistas, que reducen la eficiencia en los MFRs y le plantean problemas de regulación a las autoridades.

### 3.3 El dilema entre tecnología y desarrollo institucional

Un dilema importante que debe ser resuelto por la estrategia es la superación del divorcio observado históricamente entre las innovaciones en tecnologías financieras apropiadas para este segmento del mercado, y un sólido diseño institucional de las organizaciones financieras que operan en él. Este dilema es semejante al que se presenta en las microfinanzas urbanas, pero sus efectos son todavía más acentuados en los MFRs, donde las innovaciones son más difíciles y donde las organizaciones son más débiles.

La innovación en tecnologías financieras estuvo reprimida por los controles a las tasas de interés y los controles cuantitativos y cualitativos a las carteras de crédito; invertir en innovaciones financieras no resultaba rentable. La presencia monopolística de los bancos estatales de desarrollo contribuyó a esta represión de la innovación. Algunos destellos de innovación surgieron a mediados de los años ochenta en los segmentos no regulados del mercado. Al no estar sometidos a la regulación represiva, estos segmentos tuvieron libertad y oportunidad para experimentar y aprender, sin verse limitados en cuanto al ámbito de sus innovaciones, y de estos esfuerzos surgieron innovaciones prometedoras.

Sin embargo, dado su carácter no regulado las organizaciones innovadoras usualmente no podían incursionar en la captación de depósitos, y las nuevas tecnologías de crédito se desarrollaron más que las nuevas tecnologías de captación de depósitos. Este menor grado de innovación en tecnologías para ofrecer servicios de depósito es lamentable, dado que la proporción de la población rural interesada en estos servicios es mayor que la proporción interesada en crédito (Vogel, 1987).

Además, al operar en el segmento no regulado del mercado, estas organizaciones mostraron de manera frecuente estructuras atenuadas de derechos de propiedad. Incluso cuando estuvieron sujetas a algún grado de regulación como en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, la atenuación de los derechos de propiedad frecuentemente llevó a comportamientos no sostenibles y a desempeños ineficientes. Estas circunstancias históricas hicieron que la innovación en tecnologías financieras encontrase apoyo casi exclusivamente en organizaciones con serias debilidades institucionales. Superar estas combinaciones de tecnologías innovadoras y diseños institucionales deficientes, representa uno de los dilemas centrales de una estrategia de profundización de los MFRs.

Con las reformas de políticas, las organizaciones reguladas finalmente tuvieron la oportunidad de introducir en sus operaciones las nuevas tecnologías financieras y de cobrar tasas de interés que les permitiesen hacerlo rentablemente; es decir, se inició la comercialización de las microfinanzas. La adopción de las nuevas tecnologías no ha sido fácil, dado que para que funcionen bien, el plan de negocios-*cum*-tecnología financiera-*cum*-

diseño institucional debe ser un sistema coherentemente integrado. El simple trasplante de una nueva tecnología financiera a un entorno institucional no compatible, no necesariamente será exitoso. La construcción de un sistema coherente y completo es uno de los retos principales de la estrategia. Para enfrentar este reto se requiere un esfuerzo coordinado de desarrollo institucional (*institution building*).

### 3.4 El dilema en el manejo del riesgo idiosincrático y del riesgo sistémico

Los intermediarios financieros rurales deben aprender a manejar dos tipos de riesgo. Por una parte, los riesgos idiosincráticos se refieren a resultados que reflejan características individuales de los deudores o depositantes, y que llevan a la falta de pago de los préstamos, o al retiro no anticipado de los ahorros depositados en la organización. Por otra parte, los riesgos sistémicos resultan de eventos (*shocks*) que simultáneamente modifican el comportamiento de un gran número de clientes. Las herramientas para enfrentar riesgos sistémicos están menos desarrolladas que las usadas para enfrentar riesgos idiosincráticos.

La necesidad del manejo simultáneo de los dos tipos de riesgo presenta un dilema de diseño institucional. Por un lado, las organizaciones financieras locales poseen ventajas de información para lograr el cumplimiento de contratos, en comparación con organizaciones cuya base de operaciones se encuentra a mayor distancia de la clientela. Por otro lado, las organizaciones locales son vulnerables a la incidencia de los riesgos sistémicos.

Las organizaciones especializadas en atender a sectores específicos de actividad económica enfrentan problemas semejantes. Los riesgos sistémicos tienden a ser elevados en la agricultura debido a sequías, inundaciones, plagas, cambios en precios e interrupciones del acceso al mercado, pero están presentes en otras ramas de actividad también, debido a disturbios sociales, cierres de fronteras, y otros eventos. La especialización sectorial de los bancos estatales de desarrollo agropecuario los hizo muy vulnerables a estos riesgos. Además, los riesgos sistémicos aumentan si existe una inclinación política a interferir con el cumplimiento de los contratos de crédito (condonaciones y perdones de deudas).

Hasta el momento, las autoridades no le han prestado mucha atención a la incidencia y manejo de los riesgos sistémicos, en especial a los relacionados con eventos en sectores no financieros de la economía. En lugar de prevenir las consecuencias de estos eventos (por ejemplo tomando seguros en mercados internacionales o promoviendo la diversificación), las autoridades han preferido apostar (*gamble*) a que los eventos adversos no tendrán lugar durante su administración. Adicionalmente, cuando un evento catastrófico ocurre, las autoridades cuentan con la asistencia internacional para hacerle, *ex post*, frente a las consecuencias, lo cual desestimula las acciones preventivas.

Los intermediarios en cambio, no pueden darse el lujo de ignorar estos riesgos, y al tomarlos en cuenta sienten menor disposición a expandir sus operaciones en segmentos del mercado donde los riesgos sistémicos son frecuentes y de amplia cobertura. Si además los banqueros temen que, al estar sujetas a presiones políticas en caso de eventos catastróficos, las

autoridades tomarán medidas que debilitan la cultura de pago (condonaciones, moratorias y perdones), menos interesados van a estar en expandir sus operaciones rurales.

Las organizaciones con un ámbito de operaciones suficientemente amplio (geográfico, sectorial, de multiplicidad de servicios) y que pueden diversificar sus carteras de activos y pasivos para hacerle frente a los riesgos sistémicos, carecen de proximidad suficiente con los clientes para evaluar y superar eficientemente los riesgos idiosincráticos.

Se observa así un dilema (*trade-off*) entre la posibilidad de reducir los riesgos sistémicos, y el nivel de los costos de operación necesarios para superar los riesgos idiosincráticos. La estrategia debe promover organizaciones capaces de minimizar estos costos y riesgos.

Adicionalmente, las organizaciones con un fuerte grado de descentralización sufren de elevados costos de agencia.<sup>14</sup> Dada la extensión de la red de agencias, surgen elevados costos para la coordinación, transmisión de información, vigilancia de los funcionarios, y reducción de la incompetencia y fraude. Algunos de estos problemas pueden ser combatidos con costosas estructuras de incentivos a los funcionarios, los cuales son más eficientes cuando están basados en el desempeño de aquellos.

De esta manera, organizaciones grandes con operaciones descentralizadas y carteras diversificadas, enfrentan menores riesgos sistémicos pero incurren en costos de operación y de agencia más elevados. En contraste, organizaciones locales pequeñas incurren en costos de operación menores, salvo que las economías de escala sean acentuadas, o que el pequeño tamaño del mercado local no les permita diluir sus costos fijos. Sin embargo, estas organizaciones locales están expuestas a elevados riesgos sistémicos.

En otras ocasiones, los riesgos sistémicos reflejan el deterioro de la confianza del público en la liquidez y solvencia del sistema financiero. Este deterioro de la confianza lleva a una deficiencia masiva en el pago de los préstamos (incluyendo la formación de sindicatos de deudores, como ha ocurrido en Bolivia, Ecuador y Perú), y a corridas por los depósitos. Entre más débiles sean las organizaciones financieras existentes, más vulnerables van a ser frente a los riesgos sistémicos, al no prepararse para enfrentarlos, no contar con las reservas necesarias, no tener la capacidad de aumentar su capital con aportes patrimoniales inmediatos, y carecer de una sólida reputación.

---

<sup>14</sup> Una relación de *agencia* se establece cuando un *principal*, que aporta recursos, delega decisiones sobre el uso de esos recursos en un *agente*, que debe ceñirse a un contrato, explícito o implícito, mediante el cual represente adecuadamente los intereses del principal. El agente tiene sus propios intereses, que pueden ser coincidentes con los del principal o no. En la creación de una organización financiera rural, inversionistas privados, donantes y otras fuentes de fondos (los principales) aportan recursos para que la organización pueda llevar adelante sus objetivos. Muchas de las decisiones que contribuyen al logro de esta misión las toman directores, gerentes, empleados, clientes, y otros actores distintos a los dueños (los agentes). Los *costos de agencia* resultan cuando, para tratar de evitar que los agentes tomen decisiones que no corresponden a los intereses del principal, éste tiene que ofrecerles costosos incentivos a los agentes, y tiene que invertir recursos en darle seguimiento y medir el desempeño de éstos.

La regulación y supervisión prudencial tratan de reducir estos riesgos. Entre más pequeños y locales sean los intermediarios, más difícil y cara será la supervisión prudencial. En general, los tipos de organizaciones financieras posibles están definidos y delimitados por la regulación y supervisión prudencial. Esta regulación establece el marco legal para sus operaciones (¿qué pueden hacer?) y define las potestades de la autoridad prudencial (¿hasta dónde puede el supervisor sustituir las decisiones de los dueños?). Por esto la escogencia implícita o explícita de los tipos de intermediarios que van a ser promovidos y apoyados, es otro dilema fundamental en la estrategia.

### **3.5 Elementos específicos de la estrategia**

La estrategia debe incluir la adopción de políticas más apropiadas, y la expansión de la infraestructura institucional, con el fin de crear un entorno más propicio a la profundización de los MFRs. La estrategia debe incluir el desarrollo y difusión de nuevas tecnologías financieras, para reducir el costo, aumentar el rendimiento, y mejorar la calidad de las transacciones financieras rurales. La estrategia debe incluir el fortalecimiento de organizaciones nuevas o ya establecidas, para que puedan operar más eficiente y sosteniblemente, al mismo tiempo que aumentan su cobertura hacia las áreas rurales.

### **3.6 Reformas de políticas**

La profundización de los MFRs requiere numerosas reformas de políticas, según las condiciones existentes en cada país. Estas reformas deben llevar a una expansión de la oferta y de la demanda de servicios financieros rurales. Dicha expansión requiere reformas de políticas financieras y no financieras.

#### **3.6.1 El estímulo de la demanda con políticas no financieras**

La demanda por diversos tipos de servicios financieros por parte de clientes potenciales en las áreas rurales se ve restringida por:

- (a) costos de transacción demasiado elevados para deudores o depositantes;
- (b) riesgos demasiado elevados para deudores o depositantes;
- (c) falta de información adecuada acerca de los términos y condiciones de los contratos de crédito o de depósito;
- (d) severas dificultades que los depositantes encuentran, por sí solos, para evitar el comportamiento oportunista de los captadores de depósitos;
- (e) circunstancias propias o del entorno, que reducen la capacidad de endeudamiento y de ahorro de los hogares-empresas rurales.

Los elevados costos de transacción reflejan las grandes dificultades de comunicación y transporte en las áreas rurales. Las políticas de provisión de bienes públicos (por ejemplo caminos, telefonía, y otras telecomunicaciones, electricidad, servicios de correo y educación) contribuyen a la reducción de estos costos de transacción. El nivel de riesgo

también depende de la provisión de ciertos bienes públicos, incluyendo la seguridad personal.

La inestabilidad macroeconómica (inflación, expectativas de devaluación, cambios en el régimen tributario) aumenta los riesgos para los depositantes, y reduce las oportunidades de generación de ingresos de éstos y de los deudores. Estas oportunidades dependen de una larga lista de otras intervenciones estatales, incluyendo las políticas agrarias que regulan el acceso al agua y a la tierra, los programas de salud y educación rural que afectan la formación de capital humano, y las políticas de investigación y extensión que promueven el cambio tecnológico y su rápida difusión. Estas políticas aumentan la demanda por servicios financieros.

Todas las políticas que afectan los precios relativos y el grado de protección efectiva a las distintas actividades (las políticas cambiarias, monetarias, fiscales, arancelarias, de control y estabilización de precios, sectoriales, de impuestos y subsidios) influyen sobre la capacidad de pago y de ahorro de los hogares-empresas rurales, y por ende afectan la demanda de servicios financieros. En este punto, lo más importante es reducir el sesgo urbano que ha caracterizado tanto al desarrollo de la infraestructura física como a las políticas de precios relativos.

La ausencia de mercados de seguros limita las oportunidades para hacerle frente a eventos catastróficos, disminuyendo la capacidad de los deudores y depositantes de enfrentar los riesgos. Sin embargo, el surgimiento de mercados eficientes de seguros tropieza con serias dificultades, posiblemente mayores que las que demoran la profundización financiera rural. Estas dificultades reflejan una mayor incidencia de problemas de selección adversa y riesgo moral. En el pasado, los programas de seguros de cosechas han originado elevadas pérdidas fiscales, y han deteriorado la distribución del ingreso.

A pesar de la importancia de mecanismos para hacerle frente a los riesgos en la profundización de los MFRs, la estrategia no recomienda el desarrollo subsidiado de seguros de cosecha tradicionales. No obstante, lo anterior plantea la existencia de un campo atractivo para experimentar con la eventual introducción de contratos de seguros no tradicionales (por ejemplo, seguros indexados de lluvia con base en el área). A pesar de la importancia de estas innovaciones, el documento no examina en más detalle los requerimientos de una estrategia para lograr este resultado. Todas estas políticas tienen un impacto neutral sobre la expansión de la demanda.

### **3.6.2 El estímulo de la demanda con políticas financieras**

La demanda de facilidades de depósito se ve afectada por riesgos de iliquidez o insolvencia de las organizaciones captadoras de depósitos. Las percepciones de riesgo pueden ser combatidas con un marco de regulación y supervisión prudencial adecuado, y con un sistema de seguro de depósitos. Existe un amplio debate en cuanto a las ventajas y desventajas de un seguro de depósitos. Por una parte, el seguro promueve la confianza de los ahorradores y estimula la captación de fondos. Por otra parte, el seguro le permite a los

ahorradores ser menos vigilantes del comportamiento de los bancos y otros captadores de depósitos, y le permite a estos últimos un comportamiento más oportunista, ya que no tendrán que enfrentar la ira de los depositantes en caso de insolvencia. Un compromiso razonable es ofrecer el seguro únicamente para depósitos de bajo monto, y lograr transparencia en la información sobre los intermediarios para estimular la vigilancia de los grandes ahorradores.

Un problema adicional es que un sistema de seguros de depósito incrementa las pérdidas fiscales como resultado del salvamento de los depositantes. Para evitar estas pérdidas, que pueden ser cuantiosas, es necesario desarrollar un sistema de regulación y supervisión prudencial eficiente. En ausencia de este marco prudencial, no es conveniente desarrollar un sistema de seguros de depósito. Dicho sistema debe ser desarrollado una vez que el marco de regulación y supervisión prudencial opere adecuadamente.

### **3.6.3 El estímulo de la oferta con políticas no financieras**

La expansión de la oferta de intermediarios financieros rurales se ve restringida por:

- (a) elevados costos de transacción para los acreedores y captadores de depósitos;
- (b) elevados costos de cumplimiento con los requisitos del marco regulatorio;
- (c) elevados riesgos de crédito para los acreedores y riesgos de liquidez para los captadores de depósitos;
- (d) elevados riesgos derivados de las limitaciones para diversificar las carteras de activos y pasivos;
- (e) elevados riesgos de deterioro de la cultura de pago y otros ingredientes del capital social que contribuyen al buen desempeño de las carteras de crédito o de depósitos.

Diversas políticas no financieras pueden estimular la expansión de la oferta de servicios financieros rurales. Entre éstas se destacan la provisión de los bienes públicos básicos, así como el desarrollo de los instrumentos para reducir y hacerle frente a los riesgos que todos los participantes en los MFRs tienen que enfrentar. En estos ámbitos no financieros las reformas de política usualmente promueven tanto la demanda como la oferta de servicios financieros, y su impacto es neutral en cuanto a tipos de intermediarios.

### **3.6.4 El estímulo de la oferta con reformas de políticas financieras**

Entre los elementos centrales de la estrategia están reformas de políticas financieras. Estas reformas pueden ser de dos tipos:

- (a) reformas para reducir o eliminar la represión financiera introducida por las políticas anteriores, e impedir la reintroducción de las estrategias proteccionistas-represivas;
- (b) reformas para reducir los costos y los riesgos que los oferentes deben enfrentar en la realización de las transacciones financieras.

La represión financiera tuvo su origen tanto en el impacto de las políticas macroeconómicas sobre el desempeño del sistema financiero, como en políticas financieras diseñadas para alterar los resultados de las fuerzas de la oferta y la demanda en los mercados financieros. Dicha represión se utilizó como instrumento de política fiscal para recaudar impuestos implícitos, especialmente el impuesto inflacionario. Al erosionar el poder de compra de los activos financieros, la inflación expropia a favor del Estado parte de la riqueza financiera. Otro impuesto implícito es la expropiación de parte de los depósitos movilizados mediante los encajes legales. Entre mayor sea la tasa mínima de encaje legal, mayor será el margen de intermediación que se necesite, y por lo tanto, mayor será la brecha entre las tasas activas y pasivas de interés. Las expectativas de devaluación hacen a los activos financieros nacionales comparativamente menos atractivos que los activos financieros extranjeros, y gravan a quienes mantienen sus activos financieros en moneda nacional. El manejo de la deuda pública también incide sobre el desempeño del mercado financiero, al ofrecerle a los ahorradores activos financieros cuyos rendimientos son artificialmente más atractivos que la tasa de interés de mercado.

Para evitar la represión financiera se necesitan políticas fiscales, monetarias, y cambiarias prudentes, que eviten la inflación, la sobrevaluación de la moneda nacional, y la contracción del crédito al sector privado que usualmente acompaña a los encajes legales elevados y al aumento de la deuda pública (*crowding out*). Dado que los MFRs (como consecuencia de las dificultades que los caracterizan) sufren proporcionalmente más con la represión financiera, las políticas macroeconómicas adecuadas contribuyen a la profundización financiera rural.

La represión del sistema financiero se usó también como un instrumento de planificación para influir sobre la asignación de los recursos y el nivel de ingresos de diversos segmentos de la población. Se intentó modificar los precios de las transacciones financieras (tasas de interés), con el fin de subsidiar a unos, e inevitablemente gravar a otros. Ciertas actividades prioritarias se hicieron merecedoras de subsidios al crédito, mientras que en general, a los depositantes se les perjudicó con techos a las tasas de interés. Al mismo tiempo, se intentó influir sobre la asignación del crédito con controles cuantitativos y cualitativos a las carteras de crédito. Todas estas medidas provocaron el rezago de la profundización financiera rural.

Para promover y apoyar la profundización será necesario remover los legados de estas políticas represivas, en particular los controles a las tasas de interés, dado que, al no permitirle a los intermediarios financieros rurales cubrir con sus propios ingresos sus costos de operación y sus pérdidas por falta de pago de los préstamos, no les permiten alcanzar la sostenibilidad.

Limitaciones a la competencia han resultado de la fragmentación de los MFRs según el tipo de intermediario, donde cada tipo ha contado con potestades limitadas (*charter*) que lo autorizan para prestar unos servicios pero no otros. La competencia también se ha visto limitada por los privilegios de los bancos estatales de desarrollo y otros programas de crédito estatales. De esta manera, la estrategia debe buscar una reducción de la fragmentación de los MFRs y la eliminación de la competencia desleal de los intermediarios estatales.

Dado que, en función de su estructura atenuada de propiedad y esquemas poco sostenibles de “gobernación”, así como la imagen de politización que los ha acompañado a lo largo de los años, estos intermediarios estatales no lograron alcanzar la eficiencia ni desarrollar sistemas óptimos de control interno, el cierre de estas instituciones es aconsejable. Esta recomendación es particularmente pertinente en el caso de entidades estatales que administran programas de crédito, como lo hacen algunos ministerios en Perú, sin que posean ninguna capacidad para el manejo de transacciones financieras. Estos programas de crédito ministeriales son arcaicos legados de una etapa totalmente superada.

En los casos en que ya fueron cerrados, los costos sociales de cualquier intento por resucitar los bancos estatales de desarrollo agropecuario serían elevados. Este resultado adverso reflejaría el hecho de que ya se incurrió en los costos políticos de cerrarlos, los activos tangibles e intangibles con que estos bancos contaban ya no existen, y la reapertura sería inevitablemente interpretada como una concesión política a demandas de reivindicación, y no como la introducción de una innovación financiera.

Esta percepción de la institución como una herramienta política, en lugar de ser un mecanismo de mercado para la intermediación financiera, llevaría a una estructura de incentivos para los depositantes, deudores, empleados, gerentes, y directores, no consistente con la sostenibilidad de la organización y la profundización de los MFRs. No hay ninguna razón para suponer que en esta nueva reencarnación, estas organizaciones no estarían destinadas nuevamente al fracaso. Igualmente, su presencia desalentaría cualquier otro intento de penetración en este segmento del mercado, y nuevamente frenaría el proceso de innovación. La operación de entidades financieras estatales introduce el peligro de que se grave con impuestos implícitos o explícitos a los otros intermediarios en el mercado, para trasladar estos recursos a las entidades estatales.

Otra intervención no aconsejable a pesar de su popularidad, es el establecimiento de fondos de garantía como mecanismos estatales para compensar a los intermediarios financieros públicos o privados, por las pérdidas que sufran en sus carteras en este segmento del mercado. No hay ninguna razón para suponer que estos fondos de garantía, colocados al nivel de un segundo piso en la estructura del sistema financiero, posean mejor información sobre los deudores potenciales que los intermediarios mismos que están en contacto directo con los clientes. Los fondos de garantía no pueden, por lo tanto, resolver problemas de información incompleta y asimétrica en los MFRs.

Adicionalmente, los fondos de garantía agravan en lugar de aliviar, los problemas de incentivos. Cuando conocen de la existencia de la garantía, los deudores tienen menos incentivos para pagar, y los intermediarios para cobrar. En general, el riesgo moral aumenta en el sistema, mientras que los intermediarios no se ven suficientemente forzados a aprender a identificar, prevenir, y manejar los riesgos. El desajuste actuarial de los fondos de garantía lleva en unos casos a fuertes pérdidas fiscales, y en otros al no uso de la facilidad. El autor de este documento no conoce una sola experiencia satisfactoria con fondos de garantía.

### 3.7 La creación de una infraestructura institucional de apoyo al mercado

La superación de las dificultades para profundizar los MFRs requiere el desarrollo de una infraestructura institucional que permita un despliegue eficaz de las nuevas tecnologías. El desarrollo de esta infraestructura requiere la intervención del Estado cuando se trata de bienes públicos.<sup>15</sup>

Un elemento central en este esfuerzo de desarrollo de la infraestructura institucional es una mejor definición y protección de los derechos de propiedad. Esto requiere mejoras en los marcos jurídicos que establecen los derechos, los procesos judiciales donde estos derechos se hacen valer, y las instituciones de apoyo donde estos derechos se registran y pueden ser verificados.

Los incentivos a invertir y aumentar la productividad dependen de la seguridad de los derechos de propiedad sobre los activos (en particular, la tierra). Estos derechos afectan la posibilidad de enajenar activos, en garantía del cumplimiento de contratos financieros. Ciertas transacciones financieras, sobre todo las de largo plazo, requieren la propiedad plena sobre los activos del deudor, a fin de que éstos puedan ser creíblemente ofrecidos en garantía. Además, es importante poder documentar estos derechos a un costo de transacción razonable, y que los procesos judiciales donde las garantías son liquidadas sean rápidos y libres de arbitrariedad. Para que un activo sea atractivo como garantía, debe existir un mercado secundario donde el activo pueda ser liquidado a un bajo costo de transacción.

En el caso de los bienes inmuebles se requiere la revisión de las legislaciones agrarias, que en el pasado le limitaron a los beneficiarios de las reformas agrarias la posibilidad de enajenar hipotecariamente sus propiedades, imposibilitando su acceso al crédito de largo plazo. Una vez asignados los derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles, la documentación y verificación de los derechos requiere de programas de titulación que eliminen la posibilidad de cuestionamiento de los derechos, así como la creación y fortalecimiento de oficinas de catastro y registros públicos, donde el deudor pueda apoyar la documentación de sus derechos de propiedad, y el acreedor pueda ejercer sus derechos contingentes prioritarios sobre los activos hipotecados.

En el caso de los bienes muebles, se requiere una revisión de la legislación que permita una enajenación más fácil, así como con la creación de mecanismos de apoyo, en particular de registros de garantías prendarias. La posibilidad de otorgar bienes muebles en garantía de préstamos es crítica en las áreas rurales, donde los derechos sobre la tierra no están bien definidos, y donde los deudores potenciales sienten el temor de perder su acceso a la tierra; no obstante están dispuestos a entregar ganado o equipo en garantía de préstamos. La existencia de una legislación apropiada y de la infraestructura institucional de apoyo será particularmente importante en las transacciones de crédito con productores medianos, donde

---

<sup>15</sup> En general, en el caso de *bienes públicos*, una vez que éstos han sido producidos, no existe la posibilidad de excluir mediante la exigencia de un pago por los servicios, a usuarios potenciales que no están dispuestos a pagar. Tal es el caso de la información pública. Ante la imposibilidad de cobrar, la iniciativa privada no producirá el monto socialmente óptimo del servicio.

el tamaño de los préstamos no permite el uso de tecnologías de crédito que no requieran garantías.

La mayor parte de la legislación latinoamericana fue desarrollada con la intención explícita de proteger a los deudores de los abusos de los acreedores. Desafortunadamente, esto ha dado lugar al trato asimétrico de las partes litigantes. Estas asimetrías desalientan a los acreedores, y a pesar de las buenas intenciones, terminan perjudicando a los deudores potenciales quienes por esta razón se quedan sin acceso al crédito formal, y son atendidos únicamente por los prestamistas informales.

El trato asimétrico está usualmente incorporado en las disposiciones de usura, con restricciones contraproducentes a las tasas de interés, en aquellas prohibiciones a que ciertos activos puedan ser dados en garantía de préstamos, e indirectamente en aplicaciones incorrectas del principio del secreto bancario, lo que impide el desarrollo de verdaderas centrales de riesgo (*credit bureaus*). Por lo tanto, varias reformas legales son necesarias para facilitar la solución de los problemas de incentivos que los acreedores encuentran en los MFRs.

Las reformas legales no son suficientes. Importan también los costos en que se incurre para hacer valer judicialmente los derechos otorgados por la legislación, y las maneras como los jueces interpretan las normas. Con frecuencia, y aún en presencia de legislación razonable, la práctica judicial es poco conducente a la profundización de los MFRs. Al ser poco conocedores en materia financiera, los jueces extienden a la solución de los casos el supuesto de que los deudores deben ser protegidos de los abusos de los acreedores. Con frecuencia interpretan las normas sobre tasas de interés en términos nominales, sin tomar en cuenta la influencia de la inflación sobre las tasas reales de interés. Esto sugiere la importancia de darle a los jueces capacitación específica sobre temas financieros.

Adicionalmente, los procesos judiciales son lentos, recargados de costos innecesarios y con resultados inciertos. Es deseable crear mecanismos extra-judiciales alternativos incluyendo el arbitraje voluntario, donde se pueda obtener de una manera más barata la resolución de conflictos en la interpretación y cumplimiento de los contratos financieros.

Otras reformas necesarias se refieren a la legislación sobre contratos, incluyendo las normas que rigen los procesos de quiebra y la toma de posesión y liquidación de las garantías. Estas normas deben definir los derechos de distintos tipos de acreedores sobre los activos de la persona o entidad en quiebra. En estos casos, lo que se necesita es una definición clara de los derechos de unos acreedores frente a otros, y la posibilidad de ejercerlos oportunamente.

La estrategia debe incorporar mejoras en la disponibilidad de información sobre la historia crediticia de los clientes, lo que incluye la creación y funcionamiento eficiente de centrales de riesgo del más amplio alcance posible (que cubran un rango de transacciones amplio). Algunas de las centrales de riesgo que ya existen en la región están adscritas a las superintendencias de intermediarios financieros. Si bien esto le da validez a la información, a la vez implica que sólo los intermediarios regulados tienen acceso a la información, o que la información se refiere únicamente a la historia crediticia de los clientes de los

intermediarios regulados, excluyendo a los no regulados. En otros casos, la información divulgable se refiere solamente a la situación de mora, pero no al endeudamiento total de los clientes. Aún en donde estas centrales riesgo existen, es necesario apoyar una expansión de sus servicios, sobre todo si se quiere que sean un instrumento útil para la prestación de servicios financieros en las áreas rurales, donde buena parte del endeudamiento de los hogares-empresas se da con intermediarios financieros no regulados.

### 3.8 Fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial

La regulación es el conjunto de reglas con que el Estado, mediante el ejercicio de su poder coercitivo, restringe las acciones de los participantes en los mercados financieros.<sup>16</sup> La supervisión se refiere a los mecanismos de vigilancia con que se verifican y se hacen cumplir las disposiciones del marco regulatorio.

El control interno resulta de las actividades de los dueños para prevenir, detectar, y castigar el fraude por parte de los funcionarios de la organización, y para asegurarse que las políticas con que se pretende alcanzar la misión de la organización son aplicadas correctamente (Chaves y González-Vega, 1994). El grado de control interno ejercido es usualmente asunto del interés privado de los dueños, y por lo tanto, en principio no es asunto que deban tratar tanto el regulador como el supervisor prudencial. Sin embargo, cuando los derechos de propiedad están atenuados es probable que no se alcance el grado de control interno deseable. Cuando la estructura de propiedad y dirección de una organización no es adecuada, esto podría poner en peligro su solvencia y la estabilidad de todo el sistema.

La multiplicación de los tipos y del número de organizaciones con estructuras atenuadas de propiedad recarga las responsabilidades de los entes de regulación y supervisión prudencial. En la mayoría de los países de la región, los entes de supervisión apenas están comenzando a consolidar la nueva definición de sus funciones, usualmente dentro del marco de los Convenios de Basilea. La necesidad de responsabilizarse por el desempeño de una multitud de pequeñas organizaciones no bancarias, con esquemas de propiedad severamente atenuados, es una tarea potencialmente excesiva dados sus recursos, y es pocas veces bienvenida por los entes de supervisión prudencial. Bolivia y Perú han sido la excepción.

Surge aquí un vigoroso debate acerca de cuáles tipos de organizaciones financieras deben ser objeto de la regulación y supervisión prudencial. Algunos sostienen que únicamente aquellas organizaciones que movilizan depósitos del público deben ser objeto de estos esfuerzos. Esta perspectiva deja por fuera del marco prudencial a numerosas entidades de crédito, muchas con operaciones en las áreas rurales, que no movilizan depósitos del público. Otros buscan llevar la regulación y supervisión prudencial a todo tipo de organización financiera; no en todos los casos existe una sólida justificación conceptual para la regulación y supervisión prudencial. Debe reconocerse, en primer lugar, que la regulación y supervisión son costosas, puesto que los entes reguladores y supervisores necesitan cobrar

---

<sup>16</sup> A su manera, los mercados también regulan (*i.e.*, restringen) el comportamiento de los participantes en las transacciones, al premiar a quienes toman decisiones acertadas y castigar a quienes no lo hacen. Los gobiernos logran el mismo resultado mediante mandatos definitivos.

por los servicios, o recibir una partida presupuestaria para cumplir con esta función. Además, en vista de la elevada incidencia de los costos fijos, el costo por unidad de cartera para supervisar una institución pequeña es muy elevado.

Cuando adicionalmente, el convertirse en objeto de la regulación y supervisión prudencial conlleva una certificación implícita ante el público del buen desempeño de la organización, las autoridades adquieren una responsabilidad de intervenir cuando éste no sea el caso, y eventualmente cubrir los costos del salvamento de la organización o la devolución de los depósitos. Esta promesa implícita representa una obligación fiscal contingente importante, dado que regular y supervisar a una organización determinada tiene consecuencias equivalentes al otorgamiento de un seguro de depósitos implícito.

Los esquemas de regulación y supervisión prudencial usualmente le imponen costos elevados a las organizaciones, en la forma de reportes periódicos, ajustes en los sistemas de contabilidad e información, adecuación de los catálogos uniformes de cuentas, inversiones para cumplir con requisitos de seguridad (guardas, bóvedas, auditoría interna), y el costo de oportunidad de los encajes legales y de las provisiones por riesgo.

La adopción de esquemas de regulación y supervisión crea además costos de oportunidad potencial al reducir la competencia y la innovación, pues introduce prohibiciones a la prestación de ciertos tipos de transacción y adopción de ciertos procedimientos. Hay además costos derivados del cumplimiento de ciertas obligaciones (por ejemplo, horarios fijos, ubicaciones particulares de las oficinas, calificaciones mínimas de los funcionarios). Con frecuencia estas limitaciones y obligaciones no reconocen adecuadamente las condiciones de operación en áreas rurales, y de esta manera introducen sesgos en contra de la expansión de la FPP.

Si los costos de la regulación y supervisión son elevados, estas actividades se justifican sólo cuando existe un interés social importante. Este interés incluye la protección de la estabilidad del sistema financiero y funcionamiento del sistema de pagos, los que podrían verse amenazados por las externalidades negativas que resultan de una crisis bancaria. El interés social también incluye la protección de los depositantes frente al probable comportamiento oportunista de los dueños y gerentes de los bancos y otros intermediarios financieros, en vista de que éstos operan con pocos fondos propios (patrimonio), y con un elevado apalancamiento de fondos de otros (depositantes), en el manejo de una cartera de activos riesgosos. Sin embargo, ambos argumentos en favor de la regulación y supervisión prudencial se aplican estrictamente sólo a entidades que captan depósitos del público.

En el área de la regulación y supervisión prudencial, la estrategia busca tres propósitos. Primero, se requiere un fortalecimiento de los poderes institucionales y la calidad del capital humano, así como de otros recursos técnicos de las superintendencias. Si bien el fortalecimiento de estos entes ha sido uno de los elementos de las recientes reformas financieras, el proceso está incompleto. Una vez logrado un fortalecimiento general, se requiere la creación de recursos especializados para operar efectivamente con organizaciones rurales.

Segundo, las actuales tecnologías de regulación y supervisión prudencial responden a las tecnologías financieras de los bancos comerciales. Tanto las tecnologías de crédito como las tecnologías de regulación y supervisión están fundamentadas en el otorgamiento de garantías reales, preferentemente hipotecarias, y en la verificación de estados financieros auditados como la principal fuente de información sobre la capacidad de pago del deudor potencial. Estos insumos no están disponibles en las áreas rurales. Innovaciones recientes en tecnologías de crédito (las microfinanzas) han encontrado otras maneras de incentivar el cumplimiento de los contratos y evaluar la condición de sujeto de crédito. Las tecnologías tradicionales de regulación y supervisión no están preparadas para examinar una cartera de crédito basada en estas nuevas tecnologías financieras. Por lo tanto, la estrategia debe promover innovaciones en tecnologías de regulación y supervisión, para hacerlas compatibles con las nuevas tecnologías de crédito.

Tercero, el diseño del esquema regulatorio define una estructura del mercado, al autorizar el funcionamiento de ciertos tipos de intermediarios y no otros, y ciertos tipos de transacciones y no otras. Igualmente, define dicha estructura al afectar el tamaño de los intermediarios mediante los requisitos de capital mínimo para establecer una organización financiera, y mediante las estructuras de propiedad permitidas, al establecer quiénes pueden ser dueños o gerentes.

Están en juego aquí dos consideraciones. Por una parte, se deben promover los mecanismos necesarios para llegar a la FPP (con mayor eficiencia) y expandir la FPP (con mayor innovación). Esto requiere que las barreras de entrada al mercado no sean elevadas, y que no haya demasiadas prohibiciones a las operaciones de los intermediarios. Por otra parte, se debe promover la estabilidad del sistema. Desafortunadamente, la protección de la estabilidad a veces requiere restricciones al comportamiento de los intermediarios, lo que lesiona la eficiencia y la innovación.

El éxito resultará de un compromiso entre estos objetivos potencialmente conflictivos. Un exceso de cautela para proteger la estabilidad podría ahogar los esfuerzos de innovación necesarios para la profundización financiera rural. Demasiada flexibilidad, en contraste, podría resultar en una crisis que destruiría todo lo que se ha construido hasta el momento.

Lo más importante es que las autoridades se pregunten qué tipo de sistema financiero quieren promover y apoyar, y luego diseñen el marco de regulación y supervisión prudencial compatible con la estructura del mercado deseada. Los acontecimientos de los últimos años sugieren la relevancia de promover organizaciones sólidas y sostenibles. Algunos esquemas de regulación le han dado entrada al mercado a organizaciones que no cumplen con estas condiciones.

Resultaría imposible discutir en este documento los complejos dilemas que la estrategia debe resolver a la hora de crear un marco de regulación y supervisión prudencial propicio para la profundización de los MFRs. Al considerar esta dimensión, la estrategia debe enfrentar al menos los siguientes temas:

- (a) ¿Cuál estructura de los MFRs se desea propiciar? Es decir, ¿cuáles atributos (eficiencia, innovación, estabilidad, sostenibilidad) se desea promover entre los actores en estos mercados? Las respuestas a estas preguntas indicarían los tipos de intermediarios financieros que serían autorizados por el marco de regulación, así como los requisitos mínimos que se exigirían para su operación. En este sentido, el marco de regulación nunca es neutral.
- (b) ¿Cuáles organizaciones financieras deben estar sujetas al marco de regulación y supervisión prudencial? Desde la perspectiva del interés público, únicamente las organizaciones que movilizan depósitos del público deben estar cubiertas. La estrategia podría, en algunos casos, impulsar la regulación y supervisión no prudencial de entidades financieras que no movilizan depósitos. En estos casos, sería deseable tener presentes los elevados costos de estos esfuerzos, y el peligro de que una regulación excesiva ahogue la innovación.
- (c) ¿Cuál entidad debe realizar la tarea de supervisión? Por numerosas razones se recomienda que la supervisión propiamente prudencial esté centralizada en una sola superintendencia de entidades financieras. En algunos casos, podría ser deseable el desarrollo de instrumentos auxiliares, pero en general la auto-regulación no es un sustituto aceptable de la supervisión centralizada.
- (d) ¿Cómo se puede fortalecer a la superintendencia? Por una parte, es importante no recargar la labor de la superintendencia con funciones que no le competen o con la tarea de regular una multitud de intermediarios, en principio no sostenibles. Por otra parte, el fortalecimiento de la superintendencia requiere intervenciones legales para aumentar sus poderes, autonomía técnica, e independencia política. Además, este fortalecimiento requiere la formación de capital humano especializado, así como la adquisición de los ingredientes técnicos necesarios, y un presupuesto acorde con sus responsabilidades. La superintendencia debe eventualmente desarrollar una capacidad especializada en los problemas específicos de los MFRs. Esto implica largos procesos de aprendizaje e inversiones en capacitación.
- (e) ¿Cómo se deben realizar las labores de supervisión? La tecnología de supervisión debe responder al cambio en las tecnologías financieras de los supervisados. La profundización financiera rural requerirá cambios en las reglas tradicionales, a fin de adaptarse a las condiciones de este segmento del mercado (como en el caso de horarios, informes, requisitos de seguridad), y a las características de las nuevas tecnologías de crédito (para reflejar tipos de garantías, información requerida, muestreo para inspeccionar la cartera). En ningún caso deben estas adaptaciones poner en peligro la función principal de la supervisión de velar por la solidez del sistema financiero.

El deseo de promover la profundización financiera rural, podría despertar en algunos el deseo de proceder a impulsar la creación de nuevos tipos de intermediarios financieros que acometan la tarea. En general, esta inclinación debe ser evaluada con mucho cuidado. La multiplicidad de tipos de instituciones tiende a fragmentar el mercado, a complicar el

esfuerzo de regulación y supervisión prudencial, y a permitir la operación de intermediarios demasiado débiles (Christen y Rosenberg, 2000).

La solución correcta parece ser un compromiso que permita la operación de unos tres tipos de intermediarios: bancos, cooperativas, y algún tipo de intermediario no bancario como las financieras o los fondos financieros privados (Bolivia). Una estructura de mercado con únicamente bancos no parece adecuada, porque los requisitos de entrada serían demasiado elevados como lo demuestra la eliminación de la licencia de financiera en El Salvador, y la conversión forzosa de la Financiera Calpiá en banco (González-Vega, Lardé de Palomo, Loría, Jiménez y Quirós, 2001).

En contraste, la gran diversidad de tipos de instituciones introducida en Perú (bancos, cajas municipales, cajas rurales, cooperativas, edpymes y otros) no parece aconsejable; se debería buscar una consolidación de los tipos de intermediario financiero en este país. Los bajos requisitos de capitalización que se exigen en varios casos, unidos a derechos de propiedad atenuados, dan origen a entidades débiles, con poca capacidad para alcanzar la eficiencia y la sostenibilidad. Si bien la exigencia de niveles de adecuación de capital más exigentes que las normas del Convenio de Basilea es recomendable, en el caso de organizaciones con derechos de propiedad atenuados esta medida no es suficiente para proteger a los depositantes de la incompetencia de los administradores.

### 3.9 La innovación en tecnologías financieras

La innovación resulta de inversiones en experimentación, desarrollo, transferencia, adaptación, adopción, y aprendizaje de las nuevas tecnologías. Las inversiones necesarias son costosas (requieren recursos humanos caros), riesgosas (porque podrían no llevar a nada), y usualmente tienen largos períodos de gestación (ya que aprender toma tiempo). En vista de las fuertes externalidades que se presentan, la iniciativa privada no siempre encuentra suficientes incentivos para hacer todas las inversiones que serían socialmente deseables.

Estas externalidades surgen porque una vez que las nuevas tecnologías han sido desarrolladas a un costo privado importante, los competidores encuentran que es atractivo y fácil imitar la nueva tecnología, sin que hayan hecho ninguna inversión para desarrollarla. De esta manera, competidores potenciales van a estar en capacidad de poner la tecnología en práctica a costos menores que el de los innovadores, quienes incurrieron en el costo de la experimentación y desarrollo. Esta mayor competencia hará imposible que los innovadores puedan cosechar las rentas que justifican su inversión. En el caso de las tecnologías financieras, el problema es especialmente acentuado por la rapidez con que el nuevo conocimiento se convierte, vía imitación, en un bien público. El dilema está, en que mientras los innovadores necesitan incentivos para invertir en estos esfuerzos, la rápida difusión de las nuevas tecnologías es socialmente deseable.

De manera semejante, una organización que ha invertido recursos en la capacitación y aprendizaje de sus empleados (*learning by doing*) encontrará que otra organización

competidora, que no ha hecho esta inversión, puede atraerlos con un aumento de sueldo y otras remuneraciones. En este caso, se presenta de nuevo una externalidad negativa para la organización que invierte en entrenamiento y capacitación. Su costo privado es elevado, pero el beneficio social de la capacitación es mayor que ese costo. Sin la intervención pública, el nivel de capacitación va a ser inferior al socialmente óptimo. Donde no hay consenso es en cuanto o cuál es la mejor forma de intervenir.

No es razonable tomar la decisión de promover una tecnología financiera determinada, por ejemplo de sólo crédito a grupos solidarios o sólo crédito individual. Sin embargo, los esfuerzos de experimentación son caros. De esta manera, la estrategia debe apoyar a experimentadores prometedores particulares. Es decir, el apoyo debe focalizarse en entidades potencialmente sostenibles que han dado muestras de seriedad y efectividad en sus esfuerzos de innovación.

La deseabilidad de incorporar la innovación en procesos de fortalecimiento institucional específicos, resulta de un reconocimiento de las dificultades de la innovación. La adaptación de las nuevas prácticas y procedimientos a un segmento del mercado particular es costosa, y requiere flexibilidad, individualidad, y permanencia (González-Vega, 1998). La experimentación requiere una estructura flexible que permita explorar soluciones alternativas, cometer errores, y hacer correcciones (*trial and error*). La adopción de la innovación requiere además, la acumulación de información local y procesos de aprendizaje sostenidos, que sólo pueden ocurrir al nivel de organizaciones individuales.

Las tecnologías financieras son esencialmente procesos de evaluación de riesgos, manejo de información, creación de relaciones de largo plazo entre las partes contratantes, y formación de incentivos para mantenerse en estas relaciones. La naturaleza precisa de los riesgos y de las estructuras de incentivos que permiten reducirlos varía de un nicho del mercado al otro. La acumulación del capital de información y reputación necesarios deben ocurrir localmente, y sólo pueden ocurrir gradualmente, conforme la organización aprende a conocer mejor sus clientes, el segmento del mercado en que opera, y las posibles amenazas a la calidad de su cartera.

Muchos de los ejemplos de éxito en estas tareas han resultado de la conexión entre una organización particular y una red internacional, con experiencia exitosa en esfuerzos de fortalecimiento institucional. Estos esfuerzos requieren además, un compromiso de largo plazo tanto de parte de la organización que ofrece los servicios de fortalecimiento institucional, como de la entidad pública que va a apoyar estos esfuerzos. La naturaleza de la relación entre la organización y el proveedor de los servicios de asistencia técnica es un tema delicado en la estructura de la organización (Zeitinger y Schmidt, 2000). A través del Fondo Multilateral de Inversiones, el BID ha participado en el capital social de algunas de las organizaciones de microfinanzas más exitosas en América Latina.

Entre los dilemas que la estrategia debe enfrentar, está la identificación de los tipos de intermediarios financieros con mayores posibilidades de éxito para emprender la innovación y la transferencia a las áreas rurales de las nuevas tecnologías financieras. Aunque no hay recetas definitivas en este campo, hasta el momento las organizaciones que han logrado

mayores éxitos han mostrado las siguientes características (Navajas y González-Vega, 2000):

- (a) Estas organizaciones atienden la demanda global de servicios financieros por parte de los hogares-empresas rurales. Es decir, no se especializan en ofrecer únicamente servicios de crédito para actividades agropecuarias, sino que ofrecen tanto una cartera de crédito para propósitos múltiples y en general de libre disponibilidad, como otros servicios financieros. Al hacerlo, no sólo reconocen la fungibilidad de los fondos, sino que entienden que la capacidad de pago del deudor y de ahorro del depositante es una función de todos los flujos de fondos del hogar-empresa. A estas organizaciones no les interesa dirigir el crédito hacia usos específicos; lo que desean es ofrecer servicios financieros valiosos y sostenibles, basados en la capacidad de pago y de ahorro de los clientes. Su principal atributo es tener un enfoque hacia el cliente, y no su influencia en la reasignación de recursos.
- (b) Para hacerle frente a los riesgos sistémicos, estas organizaciones descansan en estrategias de diversificación a varios niveles. Al primer nivel, las tecnologías exitosas de crédito rural usualmente descansan en las estrategias de diversificación de las actividades y fuentes de fondos de los hogares-empresas mismos. Las estrategias de los hogares (por ejemplo, empleo agrícola y no agrícola, multiplicidad de cultivos y de parcelas, migración, y remesas) contribuyen a resolver problemas de estacionalidad y riesgo sistémico. Esta diversificación delegada reduce los peligros que se originan en la poca diversificación de la cartera del intermediario mismo.

Sin embargo, esta estrategia no permite reducir los riesgos asociados con empresas agropecuarias especializadas de mediano tamaño. Prestarle a estas empresas depende de tecnologías basadas en garantías tradicionales y no tradicionales, y por lo tanto de reformas en el marco jurídico. Al segundo nivel, estas organizaciones descansan en la diversificación, entre distintas actividades, de sus carteras rurales. Al tercer nivel, estas organizaciones descansan en un balance adecuado entre sus carteras urbanas y sus carteras rurales. Desarrollar la expansión rural a partir de una operación urbana sólida parece ser una estrategia robusta.

- (c) Estas organizaciones se apoyan en una mayor flexibilidad en el diseño de los términos y condiciones de los contratos para incorporar las características especiales de la agricultura, en comparación con lo que es usual en las áreas urbanas y en el crédito comercial. Usualmente esto requiere una evaluación más individualizada de las condiciones de sujeto de crédito de los productores, y por lo tanto obliga a cobrar tasas de interés más altas.
- (d) Las organizaciones financieras rurales exitosas buscan a toda costa reducir los costos de transacción de los clientes (porque estos costos son más importantes que las tasas de interés), y lo logran con trámites rápidos, desembolsos puntuales y oportunos, procedimientos sencillos, proximidad a las ferias y otros puntos de mercado, y sistemas de pago adaptados a los ciclos productivos.

- (e) Estas organizaciones manejan el riesgo idiosincrático demandando una mayor contribución de fondos propios del deudor. Las proyecciones de flujos de caja y la evaluación de los riesgos se basan, no solamente en los resultados para años normales, sino especialmente en una evaluación del peor escenario posible. Usualmente, esto requiere que se contrate a oficiales de crédito con conocimientos de agronomía.

El paradójico dilema en la profundización de los MFRs es que tecnologías de crédito, basadas en principios como los examinados aquí, posiblemente permitan ofrecerle servicios financieros a hogares-empresas comparativamente pobres, con estrategias propias de diversificación de actividades. Los servicios de crédito a empresas especializadas y de mediano tamaño son un reto más difícil sobre el que hay poca experiencia. Para prestarlos se necesitará un mayor desarrollo de la infraestructura institucional. Una vez que esta infraestructura esté desarrollada, las inversiones en innovaciones en tecnologías de crédito para esta clientela ofrecerán rendimientos más prometedores.

### **3.10 Fortalecimiento institucional**

La adopción exitosa de enfoques sostenibles de mercado y nuevas tecnologías financieras no tendrá lugar si quienes tienen el poder para tomar las decisiones requeridas encuentran que no será provechoso (no será en su interés) hacerlo. El diseño institucional (estructuras de propiedad y de dirección) establece los límites e incentivos a estas decisiones individuales que afectan el desempeño de la organización.

La mayoría de las organizaciones financieras que operan en las áreas rurales de los países de la región, incluyendo algunas que han sido pioneras en el desarrollo de nuevas tecnologías de crédito, están caracterizadas por estructuras de propiedad y de dirección débiles. Este es principalmente el caso de los bancos estatales de desarrollo agropecuario, donde las estructuras de incentivos no promueven la sostenibilidad de las operaciones. Este es el caso también de muchas de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que prestan servicios financieros.

En el largo plazo, el reto fundamental en la profundización de los MFRs se encuentra en promover diseños institucionales que favorezcan la eficiencia y la sostenibilidad, mediante una adopción robusta de innovaciones en tecnologías financieras y su aplicación por medio de un enfoque de mercado que proteja la permanencia de la organización. En el corto plazo, el reto estriba en apoyar organizaciones particulares que ofrezcan estos atributos.

La selección de una estrategia de fortalecimiento institucional no es trivial. Existen tres opciones, y la escogencia debe provenir de una evaluación rigurosa de las condiciones existentes en cada país. Estas estrategias incluyen la extensión de las actividades de los bancos comerciales y otros intermediarios establecidos hacia las áreas rurales (*downscaling*), la transformación de organizaciones locales no reguladas en entidades financieras de mayor envergadura (*upgrading*), y la creación de entidades reguladas totalmente nuevas, con

vocación para atender a clientelas en este segmento del mercado. Cada una de estas opciones presenta fortalezas y debilidades.

La extensión hacia las áreas rurales de intermediarios regulados establecidos ofrece muchas ventajas. Se trata de organizaciones que ya han demostrado su capacidad de operación, y sus sistemas y estructuras ya han sido exitosamente establecidos. Si se trata de bancos y otros intermediarios privados regulados, no se esperaría que sufran de problemas relacionados con derechos de propiedad y dirección, aunque estos problemas también se pueden presentar en intermediarios establecidos. Usualmente tienen la autorización y capacidad para movilizar depósitos y para ofrecer toda una gama de servicios financieros. Por su tamaño, ya están aprovechando economías de escala en sus operaciones, y en particular tienen sistemas de información y de control interno eficaces. Sus gerencias son profesionales y tienen acceso a fondos de fuentes de última instancia.

En estos casos lo que se requiere es que el intermediario adquiera y adapte una tecnología financiera apropiada para operar en este segmento del mercado. El insumo principal en esta transferencia de tecnología es la provisión de asistencia técnica, formación de capital humano, y adaptación de los sistemas de informática. Usualmente este tipo de asistencia sería de más corta duración que los procesos de fortalecimiento institucional, asociados con la transformación de entidades no reguladas en entidades reguladas. En vista de las externalidades que se pueden presentar en este proceso de expansión, en algunos casos podría ser aceptable que se otorguen subsidios para la operación en nuevos nichos marginales de mercado. Para disminuir las distorsiones que puedan surgir de estos subsidios, lo deseable es limitar su monto y su duración, y asignarlos entre los posibles candidatos mediante un sistema de subastas.

La principal dificultad con que esta estrategia tropieza, además de la renuencia de los dueños de los bancos quienes pueden tener usos alternativos de los recursos más atractivos, es la posible inconsistencia entre la nueva tecnología de crédito y la cultura corporativa de la organización. Esta inconsistencia podría llevar al fracaso del experimento, sobre todo si éste no cuenta con apoyo en el liderazgo de la organización. Este dilema ha sido enfrentado en algunos casos con la creación de una subsidiaria especializada en servir a este segmento del mercado.

Los procesos de transformación son más complejos y de mayor duración. Un requisito esencial es contar con el apoyo decidido de los participantes, razón por la cual la transformación de bancos estatales de desarrollo no ha sido en general exitosa. Estos bancos son demasiado vulnerables a las interferencias políticas, y por lo tanto no pueden hacer un compromiso creíble de someterse a la severa disciplina necesaria para tener éxito en el largo proceso de transformación.

El proceso de transformación usualmente implica cambios en la estructura de propiedad y “gobernación” de la organización, la adopción continuada de innovaciones en tecnologías financieras, la expansión en la cobertura por productos, tipos de clientes y áreas geográficas, la formación de capital humano y gerencial, la modificación de la imagen de la organización, y otras transformaciones fundamentales. En el proceso, la cultura corporativa

debe cambiar drásticamente, y por esta razón el proceso usualmente encuentra fuerte resistencia entre los actuales interesados. Dadas estas serias dificultades, esta estrategia se justifica sólo en aquellos casos en los que ya exista una organización con estas características a nivel embrionario, y cuando se dé un fuerte compromiso entre los interesados.

La tercera opción es la creación de entidades nuevas, con vocación especial para atender este segmento del mercado. La ventaja de este enfoque es que se evitan las resistencias que caracterizan muchas de las transformaciones, se evitan errores innecesarios, y se puede crear un sistema y una estructura compatibles desde un inicio. La desventaja es que no existe nada probado (*track record*), y por lo tanto la selección de los promotores de la nueva organización debe ser sometida a un proceso riguroso.

### **3.11 Conclusión**

La profundización de los MFRs es un reto complejo y de largo plazo. El éxito dependerá de los elementos de un conjunto de acciones e intervenciones múltiples, y de su congruencia con las condiciones existentes en cada país. Los elementos de la estrategia están centrados en reformas de políticas y en el desarrollo de una infraestructura institucional para mejorar el entorno en que operan los actores en este segmento del mercado; en innovaciones en tecnologías financieras que permitan reducir los costos y atenuar los riesgos que enfrentan todos los participantes en estos mercados, y en el fortalecimiento de los diseños institucionales en general, y de organizaciones particulares capaces de operar con éxito en condiciones de mercado y de manera sostenida.

# ***ANEXOS***

## **Anexo1: Un analisis de tres brechas**

La existencia y magnitud de las tres brechas analizadas en el Capítulo 2 contribuye a que la prestación de servicios financieros rurales sea inadecuada, y limita las posibilidades de éxito de la estrategia. Para cerrar cada brecha se necesitan intervenciones diferentes.

La brecha de ineficiencia separa los logros presentes de los intermediarios financieros rurales de la oferta potencial. La oferta potencial representa el volumen, costos, variedad, y calidad de los servicios financieros rurales que podrían estar siendo prestados, dados los recursos humanos, recursos materiales, conocimientos, fondos, y apoyo externo que ya están disponibles para esta tarea. La brecha refleja desperdicio en el uso de estos recursos.

La frontera de posibilidades de producción de servicios financieros (FPP) separa lo que es posible (la oferta potencial) de lo que todavía no es posible, en vista de los recursos y conocimientos disponibles. Con la acumulación de recursos adicionales y con innovaciones en tecnologías financieras, la FPP se expande hacia afuera.

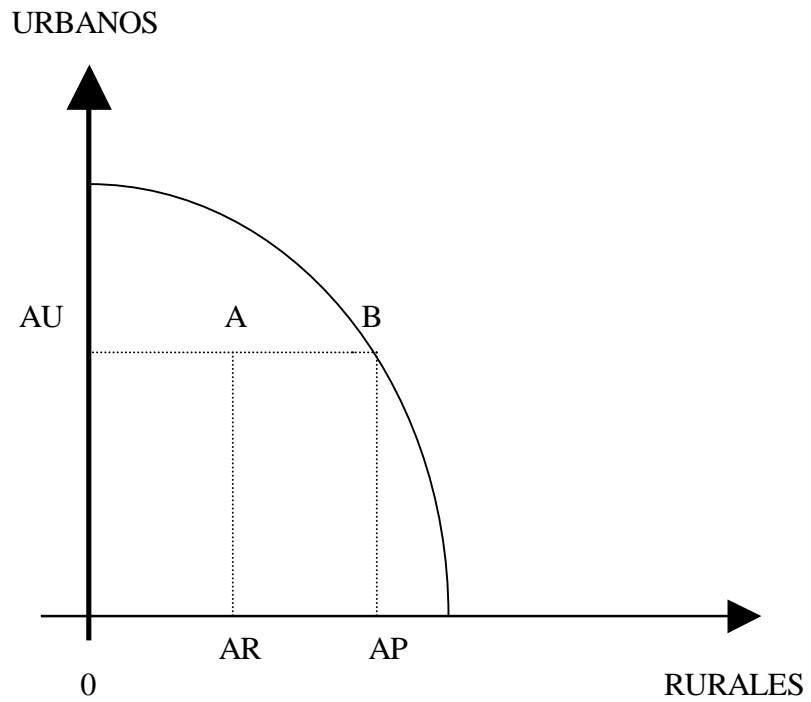
La posición de la FPP refleja tanto la existencia de limitaciones al conjunto de servicios financieros que pueden ser producidos en un momento dado, como el hecho de que la expansión en el tiempo de la frontera no es uniforme para los distintos sectores de la población y diferentes tipos de servicios.

La representación de una posible FPP de servicios financieros se muestra en el Gráfico 1. En el eje vertical se mide el nivel máximo posible de producción de servicios financieros urbanos, dados los recursos y conocimientos disponibles. En el eje horizontal se mide el nivel máximo posible de producción de servicios financieros rurales, dados los recursos y conocimientos disponibles. Según el caso, combinaciones de diferentes categorías de servicios financieros o de atributos de los servicios financieros (por ejemplo, cobertura y sostenibilidad) pueden ser representados por la FPP.

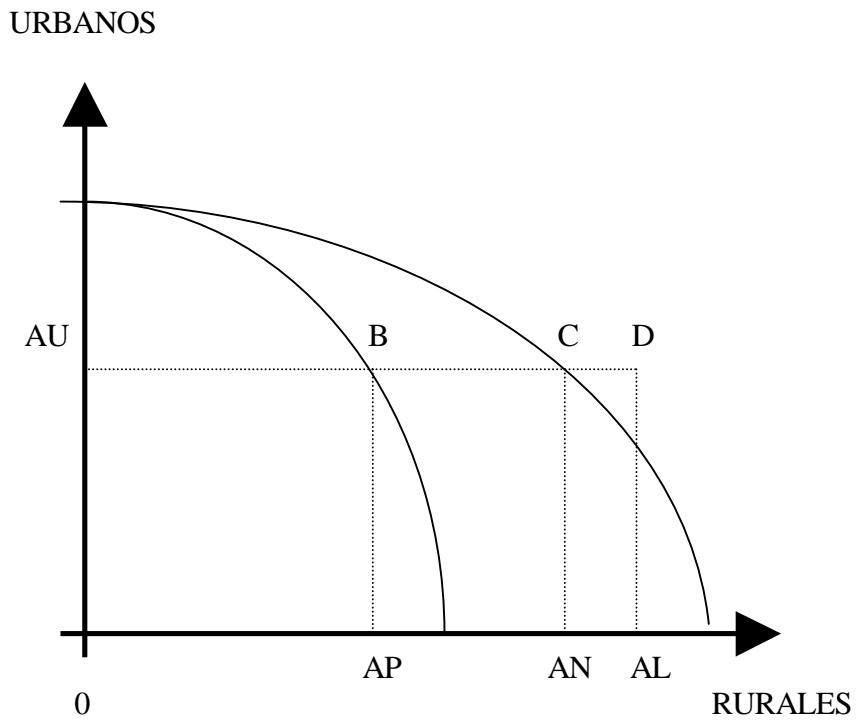
Los puntos a lo largo de la frontera misma representan las combinaciones máximas posibles de servicios financieros rurales y urbanos en un momento dado. Una sociedad podría escoger entre estas combinaciones máximas si hubiese eficiencia técnica.

Por eficiencia técnica se entiende una situación en la cuál ya no es posible producir más de una categoría de servicios financieros (rurales) sin tener que producir menos de la otra categoría (servicios financieros urbanos). Aquella elección entre las diferentes posibilidades de producción dada la eficiencia técnica, que refleje mejor las oportunidades y los objetivos de la sociedad, representa la eficiencia económica. Esta elección reflejaría las demandas relativas de servicios financieros en cada una de estas áreas en función de las oportunidades productivas que se presenten en las mismas, y de la disposición de cada segmento de la población a aprovechar estas oportunidades.

**Gráfico 1: Brecha de Ineficiencia**



**Gráfico 2: Reducción de la Brecha de Ineficiencia**



En el pasado, políticas incorrectas le han dado un sesgo urbano a esta elección. Más aún, la FPP representada en el Gráfico 1 no debe ser simétrica. Las posibilidades máximas de producción de servicios financieros urbanos están más desarrolladas que las posibilidades correspondientes a las áreas rurales. Por una parte, los obstáculos a ser superados han ofrecido más resistencia a la expansión de los servicios financieros rurales que a la de los urbanos. Por otra parte, las políticas financieras del período proteccionista-represivo han aumentado estas dificultades y han acentuado el sesgo urbano de la FPP.

Los MFRs de los países de la región han estado funcionando por debajo de la FPP de servicios financieros, sin alcanzar la eficiencia técnica. La distancia entre la situación actual y la frontera es la brecha de ineficiencia. Es decir, con los mismos recursos ya disponibles, estos mercados podrían estar logrando mucho más que lo que ahora logran, en términos de los distintos componentes de la cobertura (*outreach*), y de la sostenibilidad. Existe un desperdicio de recursos que la estrategia puede corregir.

La situación actual se muestra en el Gráfico 1 por el punto *A*, por debajo de la FPP. Este punto refleja una provisión de servicios financieros urbanos igual a *AU*, y una provisión de servicios financieros rurales igual a *AR*. En vista de la oferta potencial representada por la frontera para un mismo volumen de servicios financieros urbanos *AU* dado, sería posible con los recursos y conocimientos disponibles, producir *AP* en lugar de *AR* de servicios financieros rurales (punto *B*). La diferencia entre *AR* y *AP* es la brecha de ineficiencia (*AB*). Para cerrar esta brecha es necesario promover la eficiencia (desestimular la ineficiencia) con políticas más apropiadas, organizaciones con más interés en alcanzar la sostenibilidad, y en general estructuras de incentivos más compatibles con la eficiencia.

La brecha de insuficiencia separa a la oferta potencial de la demanda legítima de servicios financieros. La demanda legítima refleja tanto la disposición de la población rural a requerir distintos tipos de servicios financieros, como su capacidad para pagar un precio razonable por ellos. Las imperfecciones de los MFRs pueden evitar que la oferta potencial sea suficiente para satisfacer la demanda legítima. Esta brecha expresa la medida en que las demandas legítimas no están siendo ni podrían ser satisfechas, aún si se llegase a la actual FPP con un uso eficiente de los recursos disponibles.

Para cerrar esta brecha se necesita mover la frontera hacia afuera. Esta expansión de la FPP se logrará con mejores conocimientos (tecnologías financieras), mejores infraestructuras físicas e institucionales de apoyo al funcionamiento de los mercados financieros, y mayor formación del capital humano requerido en el sector.

En el Gráfico 2 se muestra el desplazamiento hacia afuera de la FPP de servicios financieros. Para un nivel de producción de servicios financieros urbanos dado (*AU*), la frontera actual muestra la posibilidad máxima de producir el volumen *AP* de servicios financieros rurales (punto *B*). Con el desplazamiento hacia afuera, si se mantuviese el mismo nivel de producción de servicios financieros urbanos (*AU*), la nueva FPP muestra la posibilidad máxima de producir un volumen *AN* de servicios financieros rurales (punto *C*). La distancia de *P* a *N*, comparada con *B*, muestra el ritmo de expansión (*PN/AN*).

Gracias al desplazamiento de la FPP, se habría aumentado la producción potencial de servicios financieros rurales en un monto igual a la diferencia entre  $AP$  y  $AN$  (es decir, la distancia  $BC$ ). Si a este aumento se le agrega el incremento debido al cierre de la brecha de ineficiencia, el aumento potencial en la producción de servicios financieros rurales, gracias a la estrategia, sería la diferencia entre  $AN$  y  $AR$  (la distancia  $AC$ ). Este desplazamiento acercaría la oferta potencial a la demanda legítima de servicios financieros rurales pero no necesariamente eliminaría el exceso de oferta.

La demanda legítima representa la capacidad y disposición a pagar precios razonables por los servicios, y a cumplir los términos y condiciones de los contratos financieros. En el Gráfico 2, el monto de la demanda legítima, a una tasa de interés razonable, es  $AL$ . El punto  $D$  muestra la combinación demandada de servicios financieros urbanos ( $AU$ ) y de servicios financieros rurales ( $AL$ ) en las actuales circunstancias.<sup>17</sup> Con anterioridad al desplazamiento de la frontera, la brecha de insuficiencia superaba la diferencia entre  $AL$  y  $AP$  (la distancia  $BD$ ). El desplazamiento de la frontera permite, *ceteris paribus*, un aumento del volumen potencial de servicios financieros rurales hasta  $AN$ , con lo que la brecha se reduce a la diferencia entre  $AD$  y  $AN$  (la distancia  $CD$ ). Con un desplazamiento suficientemente acentuado de la frontera se podría cerrar esta brecha.

Sin embargo, la teoría del racionamiento del crédito (*credit rationing*) explica porqué el mercado financiero podría encontrar su equilibrio en un punto donde todavía persiste una demanda insatisfecha de crédito a la tasa de interés de equilibrio. Cuando éste es el caso, la oferta potencial nunca alcanza a la demanda legítima en vista del racionamiento. En este caso los factores que contribuyen al desplazamiento de la frontera permitirían una reducción, pero no una eliminación de la brecha. El autor de este documento piensa que, con suficientes innovaciones en tecnologías de crédito, y con el desarrollo de una infraestructura institucional de apoyo adecuada, esta brecha podría ser reducida a un mínimo. Adicionalmente, la teoría económica contemporánea demuestra que los subsidios a las tasas de interés acentúan el racionamiento.

La demanda legítima de servicios financieros rurales aumentará con la expansión de las oportunidades productivas (capacidad de pago y capacidad de ahorro) y con la reducción de los costos de transacción y los riesgos de los clientes potenciales. En el Gráfico 2, el monto de servicios financieros demandado aumentaría más allá de  $AD$ ; es decir, el punto  $D$  se movería hacia la derecha conforme la demanda efectiva aumentara. Dada la importancia de los costos fijos en la prestación de servicios financieros, el aumento de la demanda efectiva usualmente estimula la respuesta de la oferta.

---

<sup>17</sup> Esto supone que la demanda de servicios financieros urbanos es satisfecha pero no así la demanda de servicios financieros rurales. Esta simplificación no altera los resultados del análisis.

## ***REFERENCIAS***

- “Crédito Agrícola y Desarrollo Rural. La Nueva Visión”. ADAMS, Dale; GONZÁLEZ-VEGA, Claudio. Von Pischke (eds.). San José, Costa Rica, 1987.
- “Principles of Regulation and Prudential Supervision and their Relevance for Microenterprise Finance Organizations”. CHAVES, Rodrigo; GONZÁLEZ-VEGA, Claudio. María Otero y Elisabeth Rhyne (eds.). Kumarian Press, 1994.
- “Rural Finance Diagnostic and Strategic Options in Guyana”. Chemonics International. Washington D.C., 2001.
- “Desarrollo de los Mercados Financieros Rurales en Perú: Propuesta de Estrategia”. Chemonics International. Washington D.C., 2001.
- “The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance”. CHRISTEN, Robert; ROSENBERG, Richard. CGAP Occasional Paper No. 4, Consultative Group to Assist the Poorest. Washington D.C., 2000.
- “Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: The Emerging Lessons of Successful Programs”. CHRISTEN, Robert; RHYNE, Elisabeth; VOGEL, Robert. USAID Program and Operations Assessment Report No. 10, AID Center for Development Information and Evaluation. Washington D.C., 1995.
- “Opciones para Reducir la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe”. ECHEVARRÍA, Rubén. *Revista de la CEPAL* No. 70 (abril 2000), pp. 147-160.
- “Comportamiento de los Acreedores Agropecuarios al Racionar el Crédito: La Ley de Hierro de las Restricciones a las Tasas de Interés”. GONZÁLEZ-VEGA, Claudio. Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke (eds.). San José, Costa Rica, 1987.
- “Stages in the Evolution of Thought on Rural Finance. A Vision from The Ohio State University”. GONZÁLEZ-VEGA, Claudio. Economics and Sociology Occasional Paper No. 2134. Columbus, Ohio, 1994.
- “Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations”. GONZÁLEZ-VEGA, Claudio. Report for the Consultative Group to Assist the Poorest. Columbus, Ohio, 1998.
- “Challenges and Opportunities in the Development of Rural Financial Markets: A Conceptual Framework”. GONZÁLEZ-VEGA, Claudio. Proyecto sobre Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales. San José, Costa Rica, 2000.

- “El Entorno de los Mercados Financieros Rurales en Costa Rica y El Salvador”. GONZÁLEZ-VEGA, Claudio; LARDÉ de Palomo, Anabella; LORÍA, Miguel; JIMÉNEZ, Ronulfo; QUIRÓS, Rodolfo. Proyecto sobre Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales. San José, Costa Rica, 2001.
- “Rural Credit Markets and Poverty in Latin America: Issues and Policy Options”. HOLDEN, Paul. Economic and Sector Study Series. Region 3. Inter-American Development Bank.. Washington D.C., 2000.
- “Ecuador. Desarrollo del Sector Financiero en Areas Rurales. Una Propuesta de Estrategia”. IPC GmbH. Washington D.C., 2001.
- “Ecuador. Desarrollo del Sector Financiero en Areas Rurales. Diagnóstico”. IPC GmbH. Washington D.C., 2001.
- “Development Finance as Institution Building: A New Approach to Poverty-Oriented Banking”. KRAHNEN, Peter; SCHMIDT, Reinhard. Boulder, Colorado, 1994.
- “Systemic Risk, Reinsurance, and the Failure of Crop Insurance Markets”. MIRANDA, Mario; GLAUBER, Joseph. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 79, pp. 209-215, 1997.
- “An Innovative Approach to Rural Lending: Financiera Calpiá in El Salvador”. GONZÁLEZ-VEGA, Claudio; NAVAJAS, Sergio. Basis paper, Rural Finance Program. Columbus, Ohio, 2000.
- “Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia”. GONZÁLEZ-VEGA, Claudio; NAVAJAS, Sergio; SCHREINER, Mark; MEYER, Richard; RODRÍGUEZ-MEZA, Jorge. World Development, Vol. 28, No. 2 (February 2000), pp. 333-346.
- “Financial Deepening in Economic Development”. SHAW, Edward. Oxford University Press. New York, 1973.
- “New Approaches to Crop Yield Insurance in Developing Countries”. SKEES, Jerry; HAZELL, Peter; MIRANDA, Mario. Working Paper, Ohio State University. Columbus, Ohio, 1999.
- “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”. STIGLITZ, Joseph; WEISS, Andrew. American Economic Review, Vol. 72 (December 1981), pp. 912-927.
- “Movilización de Ahorros: La Mitad Olvidada de las Finanzas Rurales”. VOGEL, Robert. Dale W Adams, Claudio González-Vega y J.D. Von Pischke (eds.). San José, Costa Rica, 1987.

- “Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy”. VON Pischke, J.D. EDI Development Studies, World Bank. Washington D.C., 1991.
- “Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects”. VON Pischke, J.D; ADAMS, Dale. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 62, No. 4 (November 1983), pp. 719-726.
- “Successful Rural Finance Institutions”. YARON, Jacob. The World Bank Research Observer, Vol. 9, No.1 (January 1994), pp. 49-70.
- “Banques de Micro-entreprises: Créer de Nouvelles Banques plutôt que Transformer des Institutions Existantes”. ZEITINGER, Claus Peter; SCHMIDT, Reinhard. Techniques Financières et Développement, Vol. 59-60 (Octobre 2000), pp. 131-137.