

**FINANCIAMIENTO Y ALIVIO DE LA
POBREZA EN LAS ZONAS
RURALES** MANFRED ZELLER Y MANOHAR SHARMA



INFORME SOBRE POLITICA ALIMENTARIA
INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES
SOBRE POLITICAS ALIMENTARIAS



El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) fue establecido en 1975 para identificar y analizar diversas estrategias y políticas nacionales e internacionales con miras a atender las necesidades alimentarias del mundo en desarrollo sobre una base sostenible, prestando particular atención a los países de bajos ingresos y a sus grupos más pobres. Si bien la actividad de investigación se orienta precisamente hacia el objetivo de contribuir a la reducción del hambre y de la malnutrición, los factores que intervienen son muchos y de amplio alcance, exigen análisis de los procesos básicos y se extienden más allá del sector de alimentación estrictamente definido. El programa de investigaciones del Instituto refleja una colaboración mundial con los gobiernos y las instituciones públicas y privadas interesados en aumentar la producción de alimentos y hacer que su distribución sea más equitativa. Los resultados de la investigación se divulgan a autoridades normativas, árbitros de opinión, administradores, analistas de política, investigadores y otros interesados en la política alimentaria y agrícola en las esferas nacional e internacional.



El IFPRI es un centro de investigaciones perteneciente al Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y recibe apoyo de Australia, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, Bélgica, el Brasil, el Canadá, CARE, el Centro de Política sobre Aprovechamiento de la Tierra y Agricultura (Sudáfrica), China, Colombia, la Comisión Europea, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, las Filipinas, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Francia, la Fundación Ford, la Fundación Neys-Van Hoogstraten, la Fundación Rockefeller, la India, el Instituto de los Recursos Mundiales, Irlanda, Italia, el Japón, Malawi, México, el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo, Mozambique, Noruega, el Organismo Alemán de Cooperación Técnica, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, los Países Bajos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Reino Unido, el Subcomité de Nutrición de las Naciones Unidas, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Túnez, Venezuela y World Vision.

**FINANCIAMIENTO Y ALIVIO
DE LA POBREZA EN LAS
ZONAS RURALES**

Manfred Zeller y Manohar Sharma

INFORME SOBRE POLITICA ALIMENTARIA

**INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES
SOBRE POLITICAS ALIMENTARIAS**

**WASHINGTON, D.C.
JUNIO DE 1998**

INDICE

Prefacio	5
Introducción	7
Perfil de la clientela	8
Recursos públicos dedicados a financiamiento en las zonas rurales	15
Mercados informales: ¿Qué lecciones nos dejan?	18
La política pública: apoyo a la innovación institucional	22
Conclusiones	26
Notas	28

PREFACIO

Este informe presenta datos sobre las limitaciones de crédito que enfrentan las familias rurales pobres, provenientes de encuestas detalladas de esas familias realizadas por el IFPRI y sus colaboradores en nueve países de Asia y África (Bangladesh, el Camerún, China, Egipto, Ghana, Madagascar, Malawi, Nepal y el Pakistán). Utiliza esa información para probar la necesidad de una intervención gubernamental apropiada para el fortalecimiento de los mercados financieros rurales y deriva conclusiones en cuanto a los mejores campos para invertir los recursos públicos. Describe cómo ciertos arreglos institucionales de carácter informal, a menudo locales—desde clubes de ahorro y redes de crédito hasta pequeñas tiendas minoristas y vendedores de insumos—han permitido adaptar los servicios de ahorro, crédito y seguro a las condiciones de los pobres. ¿Qué permite que las instituciones informales presten servicios financieros sostenibles que, con pocas excepciones, dejan de proporcionar los bancos y las cooperativas de las instituciones del sector formal? ¿Cuáles son sus ventajas e inconvenientes? ¿Qué lecciones pueden dar a las instituciones del sector formal? En el informe se argumenta que el problema básico radica en los arreglos institucionales, directamente transplantados de sistemas bancarios formales urbanos, cuyas transacciones tienen un costo elevado tanto para los prestamistas como para los prestatarios. Para los primeros, esos costos se producen al investigar a gran número de prestatarios, supervisar y hacer cumplir los contratos de préstamo sin garantía y administrar minúsculos depósitos de ahorro. Para los segundos, se traducen en tiempo u otros recursos invertidos en conseguir préstamos o hacer depósitos, o bien en condiciones inadecuadas para los depósitos o préstamos. Por último, en el presente informe se examinan algunos ejemplos de innovaciones institucionales recientes que permiten superar algunos de esos obstáculos. Se llega a la conclusión de que por la importante función que desempeña el sector público en el desarrollo o apoyo de tecnología de base científica, se requiere

también una actuación concertada de dicho sector para crear un medio propicio que fomente la innovación institucional y ofrezca más campo para expansión. Los gobiernos, los donantes, los profesionales de la banca, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de investigación deben colaborar estrechamente para determinar con precisión los costos, los beneficios y el potencial futuro que presentan las instituciones financieras nacientes del sector rural.

Este informe presenta los resultados empíricos y las conclusiones de un programa de investigación multinacional del IFPRI, iniciado oficialmente en 1994. Numerosos funcionarios del Instituto y colaboradores de otras instituciones gubernamentales y de investigación han hecho aportes directos o indirectos a los estudios de casos y al trabajo de síntesis de cada país. Colaboraron en dicho trabajo Rosanna Agble, Joachim von Braun, Sumiter Broca, Franz Heidhues, Eileen Kennedy, Zhu Ling, Sohail Malik, Charles Mataya, Mohammed Mushtaq, Ellen Payongayong, Alexander Phiri, Zillur Rahman, Gertrud Shrieder, Simtowe, Rosetta Tetebo, Tshikala Tshibaka y Jian Zhong Yi. También expresamos nuestros agradecimientos a Lawrence Haddad y Bonnie McClafferty por sus comentarios, y a Phyllis Skillman por la revisión de la versión preliminar de esta obra.

El apoyo financiero necesario para la síntesis de los resultados de las investigaciones realizadas en los diversos países provino del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económicos (BMZ) de la República Federal de Alemania y del Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ). Los estudios efectuados en cada uno de los países citados a continuación se financiaron con fondos de los organismos donantes que figuran entre paréntesis: Bangladesh, Camerún, China y Madagascar (BMZ y GTZ), Egipto y el Pakistán (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)), Malawi (el UNICEF, La Fundación Rockefeller, GTZ, la USAID, y a partir de 1998, Irish Aid), Ghana (USAID) y Nepal (USAID, Winrock International, GTZ y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo).

INTRODUCCION

En los últimos años se ha acabado con el mito de que las familias pobres de los países en desarrollo, que a menudo ganan menos de un dólar diario, no son solventes ni capaces de ahorrar. Se ha descubierto que las familias pobres asignan un valor muy especial al acceso seguro y continuo a diferentes tipos de servicios financieros, que tengan un costo módico y se adapten a sus necesidades particulares. Los servicios de ahorro y crédito pueden ayudar a las familias pobres del sector rural a administrar y, a menudo, a aumentar sus escasos recursos y a adquirir una cantidad suficiente de alimentos y de otros productos básicos para sus miembros. Los servicios de crédito les permiten hacer uso de recursos financieros superiores a los suyos y aprovechar oportunidades de inversión potencialmente lucrativas. Los servicios de ahorro bien administrados ofrecen incentivos para que esas familias establezcan fondos para inversión o para consumo futuro. Esos servicios de ahorro y crédito permiten que los agricultores inviertan en mejoramiento de la tierra o en tecnología agrícola, como semillas de alto rendimiento o fertilizantes minerales que les permitan aumentar sus ingresos (y, al mismo tiempo, mantener la base de recursos naturales). Para las familias rurales sin tierra, los servicios de ahorro y crédito pueden ayudar a establecer o a ampliar empresas familiares, lo cual puede significar la diferencia entre la pobreza absoluta y una vida económicamente segura. Los ahorros o préstamos a corto plazo suelen utilizarse para sostener el consumo de productos básicos cuando ocurre una reducción temporal del ingreso familiar, por ejemplo, después de una mala cosecha o entre temporadas de cultivo.

Sin embargo, la tarea de prestar servicios financieros a un costo razonable a la población de escasos recursos no ha sido fácil. Hasta los años ochenta, los bancos estatales de fomento agrícola de muchos países en desarrollo encabezaron el establecimiento de mercados formales de crédito en las zonas rurales. Sin embargo, las deficiencias de los principios bancarios en los que se basaban, a saber, préstamos con garantía, una estructura orgánica sin incentivos para hacer negocios con los pobres, una

dependencia excesiva del financiamiento por parte del Estado y la omnipresente influencia política, obstaculizaron gravemente su desempeño. Se descuidaron mucho los servicios de ahorro porque no se apreció en su justo valor la importancia de proporcionar instrumentos de depósito a los pobres y por la disponibilidad de financiamiento proveniente de donantes, en condiciones atractivas. Se dio preferencia a la distribución de préstamos con tasas de interés subvencionadas. Además, resultaba demasiado fácil para los ricos y socialmente poderosos apropiarse de la mayoría de los beneficios de esta distribución subvencionada de crédito. Por añadidura, los dirigentes políticos de algunos países consideraron que resultaba provechoso oponerse a cualquier medida tomada para cobrar deudas pendientes por mucho tiempo contraídas por los beneficiarios de las subvenciones, y en muchos casos anunciaban periódicamente programas de amnistía de pagos o de exoneración del pago de intereses para alcanzar sus objetivos políticos. Estas medidas minaron profundamente la disciplina de los prestatarios y causaron un rápido aumento de los pagos en mora. Los bancos no sólo dejaron de servir a los pobres que no podían ofrecer garantías, sino que pasaron a depender constantemente de inyecciones cada vez mayores de dinero subvencionado, que no tardaron en rebasar toda perspectiva de sostenibilidad financiera a largo plazo. De hecho, muchos de ellos degeneraron en programas de transferencias de ingresos costosos e inequitativos.

Durante los últimos 15 años, ha disminuido mucho el apoyo prestado a los bancos agrícolas estatales, y ahora se reconoce en casi todos los medios la necesidad de introducir reformas de los mercados financieros para rectificar las distorsiones provocadas por las políticas gubernamentales anteriores. Sin embargo, los gobiernos, los donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) siguen buscando otros modelos para ofrecer servicios financieros a los pobres del sector rural de manera efectiva y económicamente sostenible. Las preguntas que más se plantean son las siguientes: ¿Qué tipos de servicios financieros requieren los pobres? ¿Qué efectos tiene el acceso al crédito en el bienestar de los

pobres? ¿Cómo pueden las instituciones financieras del sector rural reducir la pobreza de manera más efectiva? ¿Qué tipo de innovaciones se requieren en el diseño institucional y cómo pueden efectuarse? ¿Cuál es la función del Estado en este proceso? Las soluciones que se suelen proponer ante esta problemática son

confusas y conflictivas, a menudo provocadas por posiciones extremas con respecto a algunos puntos o por generalizaciones a partir de un contexto limitado. Este informe se ha preparado con la intención de proporcionar un análisis equilibrado de los puntos básicos, con la debida atención a los argumentos y puntos de vista diferentes.

PERFIL DE LA CLIENTELA

Para prestar adecuadamente servicios financieros a los pobres, es necesario tener una idea clara de quienes son. Aun así, es difícil generalizar. Las condiciones de los pobres de América Latina o Asia Central son bastante distintas de las de sus homólogos de Asia Meridional o África. Por lo tanto, las restricciones y la mejor manera de superarlas dependen de las características de la población beneficiaria. Es probable que ciertos enfoques que funcionan en una región no puedan transplantarse fácilmente a otra, y los servicios que permiten atender la demanda de un tipo de clientela, por ejemplo, los comerciantes agrícolas de bajos recursos, quizá no permitan atender las de otros grupos, como los agricultores de semisubsistencia en la misma región. Un conocimiento deficiente de las condiciones de la clientela o del contexto en que se adoptan las decisiones a menudo causa tensión entre las autoridades normativas, los donantes y los administradores sobre la mejor forma de apoyar los servicios financieros para los pobres. A partir de esa base, se señalan aquí algunas de las principales características de los pobres y de su participación en los mercados financieros formales e informales en las zonas rurales de África y Asia. Los datos para este análisis provienen de nueve encuestas de familias realizadas por el IFPRI, que recolectaron datos sobre la participación en los mercados de crédito.¹ En ese caso, el enfoque de la comparación entre países no se centra tanto en la naturaleza de las transacciones de concesión de crédito en sí (pues las condiciones de los diversos países varían mucho), sino en las diferencias entre los pobres y quienes no lo son dentro de cada país. Los «pobres» se

definen aquí como la cuarta parte inferior de las familias de la muestra cuando se clasifican por niveles de ingreso familiar per cápita.

En el cuadro 1 se presenta la base de recursos de los pobres en Asia y África, que es extremadamente limitada. La mayoría de ellos carece de educación básica, depende sobre todo de la agricultura para su subsistencia, posee parcelas de cultivo sumamente reducidas y tiene que mantener a familias numerosas con bajos niveles medios de ingreso per cápita. Además, como las zonas rurales no gozan de los mismos servicios que las urbanas en cuanto a infraestructura física y social, como carreteras, escuelas, teléfono, radio, tiendas y dispensarios de salud, su capacidad para aprovechar las oportunidades del mercado se ve gravemente obstaculizada. Las familias pertenecientes al menor cuartil de ingresos gastan hasta 91% de su presupuesto de consumo en alimentos (figura 1). Aun así, como su ingreso es tan bajo, a veces pasan hambre.² Como resultado, las consecuencias de una baja de sus ingresos o de la necesidad de financiar un gasto imprevisto, como el de un servicio médico, podrían ser muy graves. El ciclo de endeudamiento durante épocas adversas o en la estación de siembra y el ahorro o la amortización de los préstamos después de la cosecha o cuando las ganancias son buenas es parte integrante de la forma de vida de los pobres. Eso se observa en los estudios realizados el IFPRI en el Pakistán, Madagascar y Nepal. En Nepal, una asombrosa mayoría de los pobres, alrededor de 72%, había participado en alguna forma de transacción financiera. En Madagascar, casi la mitad de las familias pobres declararon que los préstamos

Cuadro 1 — Características de las familias seleccionadas, por país

Indicador	Bangladesh		Camerún		China		Egipto		Ghana		Madagascar		Malawi		Nepal		Pakistán	
	Pobres	No pobres	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP	P	NP
	(P)	(NP)																
Tamaño medio de la familia, número de personas	5,4	5,0	8,5	6,0	4,8	4,4	7,7	6,2	8,4	6,8	6,8	5,3	5,3	4,0	6,3	7,5	11,2	8,4
Años de escolaridad del jefe de familia (porcentaje) ^a																		
Ninguno	73,3	49,3	36,9	33,9	17,1	9,3	56,2	39,2	29,3	20,9	13,0	21,6	30,0	27,0	93,1	93,3	64,2	59,6
Menos de cinco años	21,3	20,4	52,8	58,8	42,4	42,0	15,0	13,6	10,6	4,6	67,4	53,6	51,0	39,0	2,3	3,7	0,0	0,0
De cinco a ocho años	3,3	14,2	8,3	8,2	32,5	38,1	12,9	16,1	14,6	7,9	17,4	13,5	18,0	29,0	4,5	2,6	29,0	24,2
Nueve años o más	2,0	16,0	0,0	4,2	7,7	10,3	16,0	30,9	45,4	66,9	2,2	11,2	1,0	5,0	0,0	0,6	6,8	16,3
Porcentaje de jefes de familia que declaran la agricultura autónoma como su principal ocupación ^b	16,0	44,6	69,4	62,0	91,1	81,2	23,4	27,3	76,0	63,0	76,6	81,0	80,0	59,0	nd	nd	42,0	58,1
Superficie media de tenencia de tierra (en hectáreas)	0,2	0,6	2,5	4,3	2,0	2,0	0,4	0,8	2,6	3,4	2,1	3,3	1,5	1,7	0,5	1,5	1,5	4,9
Ingreso medio anual por miembro de la familia, en US\$	108,6	232,2	179,1	357,2	74,1	204,62	236,3	641,5	82,8	217,2	86,6	223,9	32,7	61,0	90,0	118,5	216,6	407,2

Fuente: Investigación del IFPRI sobre financiamiento en el sector rural (véase la nota 1).

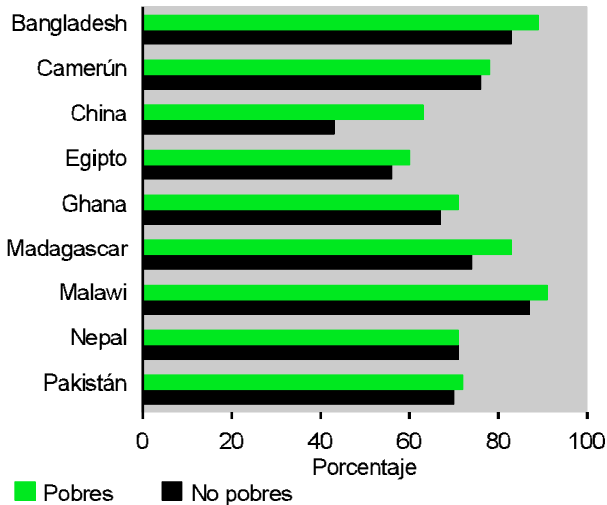
Notas: P = Pobres. Los pobres pertenecen al cuartil mínimo de ingresos (o de gastos de consumo) en cada uno de los países. NP = No pobres. Las personas que no son pobres componen los otros tres cuartiles. Los períodos de investigación fueron: Bangladesh, 1994; el Camerún, 1992; China, 1994; Ghana, 1992–93; Madagascar, 1992; Malawi, 1995; Nepal, 1991-92; el Pakistán, 1986-91; Egipto, 1997.

nd significa «no disponible».

^a«Jefe de familia» se refiere al principal trabajador de la familia. En cuanto a los años de escolaridad del jefe de familia «ninguno» se refiere al porcentaje de analfabetos; «menos de cinco años», a quienes tienen a lo sumo alguna educación primaria; «de cinco a ocho años», a quienes terminaron la escuela intermedia; y «nueve años o más», a quienes terminaron algún año de secundaria.

^bLos jefes de familia que trabajan principalmente como jornaleros en agricultura forman otro 37,6% de los pobres y 10,1% de quienes no lo son.

Figura 1— Porcentaje del presupuesto para consumo asignado a la compra de alimentos



Fuente: Investigaciones del IFPRI sobre financiamiento en las zonas rurales (véase la nota 1).

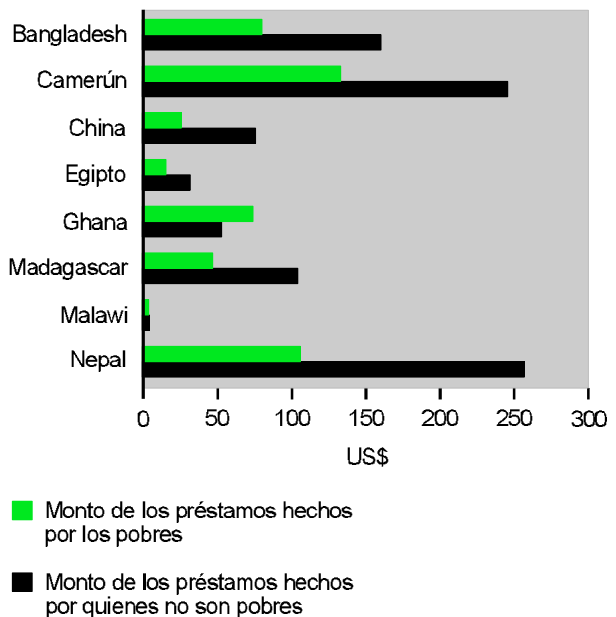
habían sido utilizados para atender urgencias familiares. En el Pakistán, una encuesta sobre el crédito rural realizada por el gobierno en 1985 indicó que cerca de 40% de las familias pobres habían participado en transacciones de concesión de crédito.³

El promedio anual de crédito acumulativo concedido a las familias pobres de los sectores formal e informal varía entre US\$4 en Malawi, US\$80 en Bangladesh y US\$133 en el Camerún. Las muestras tomadas no son representativas de la situación nacional; excepto en China, Egipto y el Pakistán, se centran en regiones y pueblos donde hay instituciones financieras en el sector estructurado. Por esa razón, los niveles de endeudamiento notificados son quizá mayores que el promedio nacional. Sin embargo, la figura 2 muestra que las familias que no son pobres (los tres cuartiles superiores de ingreso familiar) solicitan muchos más préstamos que las pobres, con excepción de Ghana.⁴ Sin embargo, el monto de los préstamos que aparece en la figura 2 no está disponible durante todo el año, sino sólo durante un cierto número de semanas o meses. Eso se debe a que la mayoría de los préstamos no institucionales se conceden únicamente por unos días o semanas. Aun muchos de los préstamos institucionales que obtuvieron las familias de la

muestra son estacionales y se destinan a la agricultura o a las microempresas. Malawi, un país muy pobre con un mercado de crédito institucional relativamente inactivo, ha recibido préstamos por una cuantía mínima.

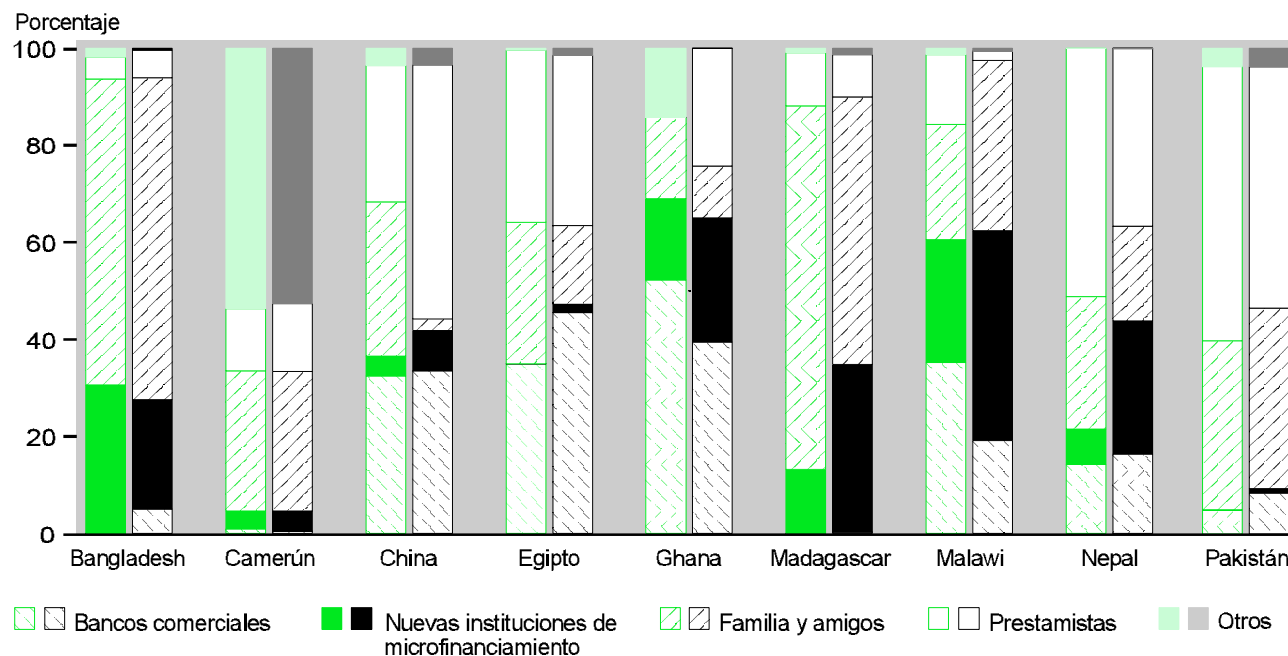
Las fuentes no institucionales de crédito, a saber, los amigos, familiares, vecinos, grupos informales o prestamistas particulares, conceden la mayor parte de los préstamos en todos los países estudiados, excepto en Ghana y Malawi (figura 3). En el Pakistán y el Camerún, por ejemplo, menos de 5% de los fondos de préstamo obtenidos por las familias pobres de las zonas rurales provinieron de prestamistas institucionales. En el presente informe, esos prestamistas son los bancos estatales y de fomento agrícola, así como las nuevas instituciones de microfinanciamiento. Este último grupo comprende cooperativas de ahorro y crédito, programas colectivos administrados por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, y bancos comunitarios. Las nuevas instituciones de microfinanciamiento formadas por afiliación llegan al cuartil de menores ingresos de Bangladesh y Malawi.

Figura 2— Promedio de los préstamos de los sectores financiero informal y formal de las zonas rurales, por familia y por año



Fuente: Investigaciones del IFPRI sobre financiamiento en las zonas rurales (véase la nota 1).

Figura 3—Proporción de diferentes fuentes de préstamos a los pobres y a quienes no lo son, por país



Fuente: Investigaciones del IFPRI sobre financiamiento en las zonas rurales (véase la nota 1).

Nota: Verde = pobres; Negro = no pobres.

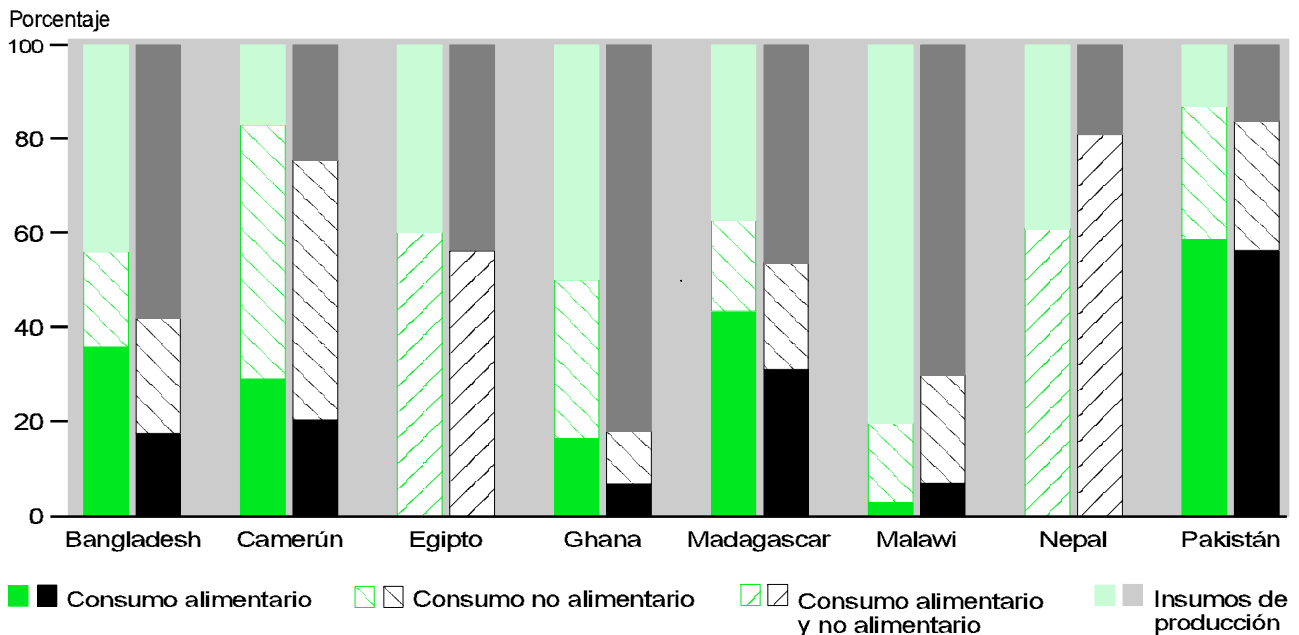
La proporción de préstamos que obtienen los pobres del sector formal es menor en comparación con la que reciben otras personas en seis países (China, Egipto, Madagascar, Malawi, Nepal y el Pakistán), más o menos igual en uno (el Camerún) y mayor en dos (Bangladesh y Ghana) (figura 3). Aun en un país como Egipto, cuya cobertura de instituciones financieras formales es relativamente extensa, la función de los prestamistas del sector no estructurado sigue siendo importante. En Bangladesh, los programas de crédito por afiliación administrados por las ONG desempeñan actualmente una función importante en la concesión de préstamos a los pobres de las zonas rurales. En Ghana, los pueblos seleccionados para la encuesta se beneficiaron de los bancos rurales y de programas de crédito apoyados por ONG y centrados en las familias pobres encabezadas por mujeres.

La figura 4 indica la forma en que las familias gastan el dinero de los préstamos. De la mitad hasta casi 90% de los préstamos obtenidos de los sectores formal e informal se destinó a compras de productos de consumo. En el Pakistán, más de 80% se dedicó a productos de consumo,

tanto alimentarios como de otro tipo. Además, en seis de los ocho países, excepto en Malawi y Nepal, los préstamos para consumo son mucho más importantes para el cuartil más pobre que para las personas que no lo son. En cada uno de los países, la proporción de préstamos utilizada para consumo fue mayor en el caso del crédito no institucional que en el institucional.⁵ En Malawi, sólo una pequeña parte de los préstamos se utilizó para consumo porque la Empresa Financiera Rural de Malawi, el prestamista más importante en las zonas rurales, concede todos los préstamos en especie en forma de semillas y fertilizantes.

¿Por qué se emplean más préstamos para financiar actividades de consumo que de inversión o producción? En primer lugar, los principales proveedores de crédito, que son los prestamistas no institucionales, no suelen estar preparados para financiar inversiones cuantiosas a largo plazo, pues dependen de sus propios fondos. La duración media de los plazos de amortización de préstamos informales fue, por ejemplo, de 86 días en Bangladesh y de 65 en Madagascar.⁶ Las características de los préstamos informales

Figura 4—Uso declarado de los préstamos formales e informales por los pobres y por quienes no lo son, por país



Fuente: Investigaciones del IFPRI sobre financiamiento en las zonas rurales (véase la nota 1).

Nota: Verde = pobres; Negro = no pobres.

amplían su utilidad para financiar actividades a corto plazo, como la estabilización del consumo y el suministro de capital de trabajo a empresas no agrícolas. Los préstamos institucionales, que son de mayor cuantía y plazos más largos, resultan mejores para financiar los insumos y las inversiones estacionales.

En segundo lugar, en las familias pobres, las esferas de consumo, producción e inversión no pueden separarse, puesto que el consumo y la nutrición son importantes para que la familia pueda devengar ingresos. Si un trabajador agrícola no come lo suficiente, puede encontrarse demasiado débil para realizar un trabajo productivo. Por lo general, la mano de obra familiar es con mucho el factor de producción más importante, y es indispensable mantener y aumentar la productividad de la mano de obra para la seguridad y el incremento del ingreso.

Una vez atendidas las necesidades mínimas para consumir una alimentación sana y adecuada, el consumo adicional no genera un mayor incremento en la productividad de la mano de obra. Muchos consideran ese consumo excesivo como un lujo y no ven ningún beneficio social al financiarlo por medio de programas

realizados con apoyo público. Sin embargo, es justo afirmar que el consumo de lujo o excesivo es sumamente raro entre los pobres del sector rural. Así, al considerar las políticas de prestación de servicios bancarios a los pobres, los préstamos para consumo que se gastan sobre todo en los alimentos necesarios para tener una alimentación equilibrada o para mejorar la salud de la mano de obra familiar deben verse como crédito productivo, ya que aumentan la capacidad de la familia para devengar ingresos.

Los funcionarios de la banca, en especial, suelen estar en contra de los préstamos para consumo porque, según afirman, el crédito debe utilizarse para financiar actividades que generen ingresos para amortizarlo. Sin embargo, la realidad es que la práctica actual de prestar sólo para actividades productivas estrictamente definidas raras veces impide que las familias rurales desvíen los fondos de préstamo de la atención de las necesidades de producción a de las de consumo, pues los prestamistas no suelen tener ni el tiempo ni los recursos necesarios para supervisar la utilización de los préstamos.⁷ Sólo cuando los créditos se conceden en especie—por ejemplo, en forma de semillas o fertilizantes—encuentran

los agricultores alguna dificultad para desviarlos hacia el consumo. Los datos muestran que la proporción de préstamos utilizados para consumo provenientes del sector formal es menor que la proveniente del sector informal, pero aun así fluctúa en todas las familias, entre 9% en Ghana y 54% en Nepal. El estudio sobre Nepal indica que los prestatarios aprovechan a menudo la fungibilidad de los instrumentos financieros para desviar los préstamos vinculados a inversión hacia el financiamiento de gastos de consumo que, según los propios cálculos de la familia, ofrecen mayores rendimientos. Pero el hecho de que un préstamo se utilice para consumo no significa que no se cumpla cabalmente con la amortización. Se determinó que los préstamos para consumo en el Camerún y Madagascar tenían una tasa de amortización igual o aun mayor que los de producción.⁸

¿Qué se puede decir de la falta de idoneidad de los servicios financieros rurales? A pesar de la vitalidad de los mercados informales observada en muchos países, los servicios financieros para los más pobres siguen siendo inadecuados.⁹ En países tan diferentes como Bangladesh, Ghana, Madagascar, Malawi y el Pakistán, el acceso a instituciones de ahorro y crédito está gravemente limitado para los pequeños agricultores, arrendatarios y empresarios, sobre todo cuando son mujeres. Una forma útil de examinar el acceso que tiene una familia a los mercados financieros consiste en examinar los límites de crédito que les imponen los prestamistas.¹⁰ En Bangladesh, el límite mediano del crédito institucional es de US\$50 y el del no institucional, de US\$13. La capacidad de obtener crédito está mucho más restringida en Malawi, donde el límite mediano del crédito institucional es de cero y el del no institucional, de US\$3.

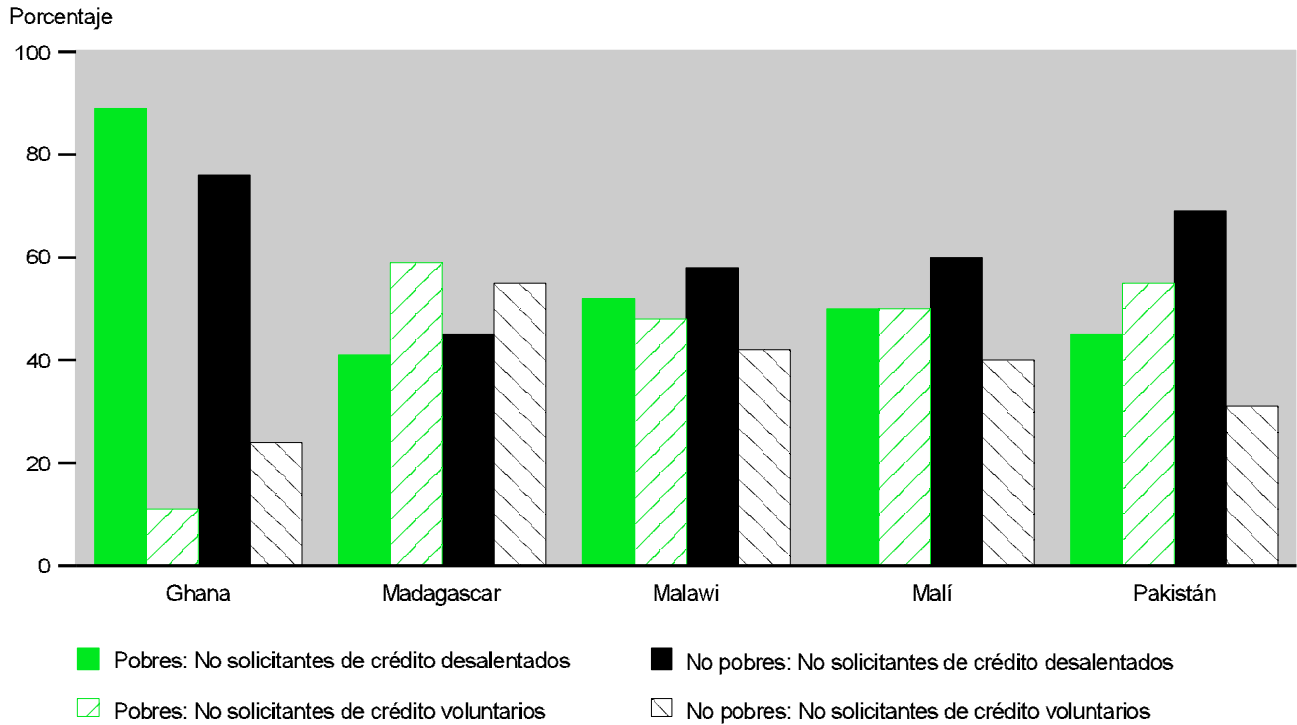
Esos límites de crédito tan bajos significan que si bien algunas familias no suelen conseguir suficiente crédito para atender sus necesidades, otras sencillamente no lo solicitan porque suponen que se les denegará. En Madagascar, por ejemplo, alrededor de 50% de los solicitantes de préstamos recibieron menos de la suma solicitada a prestamistas formales e informales o nada.¹¹ En Ghana, Madagascar y el Pakistán, los estudios del IFPRI indican que una elevada proporción de los pobres que no solicitan crédito se sienten desalentados a hacerlo por los estrictos requisitos de garantía y los altos costos de transacción que suelen implicar las relaciones

con las instituciones formales. El porcentaje de pobres que no solicitan crédito por la razón expuesta varía según los países; el mayor se encuentra en Ghana y el menor en Madagascar (figura 5). Dado este racionamiento generalizado del crédito, es totalmente posible que aun las familias con un ingreso medio anual por encima del umbral de pobreza no puedan evitar la inseguridad alimentaria pasajera en circunstancias difíciles, como una mala cosecha o una grave enfermedad de alguno de sus miembros.

Aun cuando esas cifras describen la medida de la falta de acceso al crédito, no se debe suponer que todas las familias que no solicitan préstamos carecen de acceso a éstos. De hecho, la figura 5 muestra que la proporción de pobres no solicitantes de crédito voluntariamente oscila entre 11% en Ghana y casi 59% en Madagascar. Entre las principales razones aducidas para dejar de solicitar crédito estuvieron la liquidez suficiente de la familia, la falta de oportunidades de inversión rentable que cubran el costo del préstamo y la incapacidad de enfrentar los riesgos del endeudamiento o la renuencia a hacerlo.

De la información aquí presentada sobre los clientes pueden extraerse tres repercusiones importantes:

- Un número significativo de familias pobres de los países en desarrollo experimentan graves limitaciones en el mercado financiero, en el sentido de que no pueden obtener los préstamos que desearían en las condiciones de transacción vigentes. Dado que la mayoría de los pobres solicitan préstamos para financiar el consumo de alimentos y otros bienes básicos que mejoran la salud y la productividad de la mano de obra, esas limitaciones pueden obligar a las familias pobres a comer menos o a consumir alimentos más baratos de menor valor nutritivo. Además, cuando los niveles de consumo sean extremadamente bajos, pueden verse obligadas a cancelar o a aplazar inversiones productivas o incluso a vender sus bienes—a veces con grandes pérdidas—para atender necesidades de consumo impostergables. Esto puede llevar a un mayor empobrecimiento a largo plazo.
- Puesto que el fracaso puede resultar sumamente caro cuando los ingresos son tan bajos, las familias pobres suelen evitar el riesgo y ser muy sensibles al tipo de proyecto escogido para financiamiento. El acceso a

Figura 5—Razón declarada por las familias para no solicitar préstamos, por país

Fuente: Investigaciones del IFPRI sobre financiamiento en las zonas rurales (véase la nota 1).

los instrumentos de ahorro y crédito puede ampliar su capacidad para enfrentar riesgos y, por lo tanto, impulsar indirectamente la adopción de tecnología y la acumulación de bienes.

- Las familias pobres de Asia y África enfrentan varias restricciones complejas en cuanto a sus oportunidades para devengar ingresos. A menudo carecen de educación, mercados y otros servicios esenciales. Por

lo tanto, el efecto de los servicios financieros en el bienestar puede depender de su acceso a insumos complementarios, como el riego, la educación y los servicios de mercado. En ciertos medios o para algunos grupos socioeconómicos, el acceso a sistemas de microfinanciamiento quizá no dé resultados favorables, mientras que en otras regiones o para otros grupos, puede representar una gran diferencia.

RECURSOS PUBLICOS DEDICADOS A FINANCIAMIENTO EN LAS ZONAS RURALES

Las autoridades normativas, los asesores y los administradores no han llegado a un consenso sobre la forma en que los gobiernos deben intervenir en el sector de financiamiento en las zonas rurales y regularlo. Algunos alegan que una institución de microfinanciamiento debe ser puramente financiera y funcionar bajo el principio de la recuperación total de costos. Su desempeño debe medirse no sólo por la proporción en que recupera los costos corrientes en su totalidad, sino por la recuperación de costos que se habría logrado al eliminar todas las subvenciones. Sólo en ese momento, afirman, hay alguna esperanza de sostener esos servicios a largo plazo, cuando se hayan acabado los fondos de los donantes y de las instituciones gubernamentales. Si los pobres no pueden hacer uso provechoso de los servicios financieros cuyo precio se fija al costo total, entonces esos servicios no deben utilizarse como instrumentos para aliviar la pobreza. Este argumento implica que los recursos públicos podrían emplearse mejor en otras actividades de alivio de la pobreza, puesto que las instituciones financieras bien administradas deben poder atender las necesidades de los pobres y, al mismo tiempo, mantener suficientes rendimientos financieros. El Banco Sol de Bolivia y los bancos comunitarios (Unit Desa) del Bankya Rakyat de Indonesia (BRI) suelen mencionarse como buenos ejemplos.

Pero esta clase de asesoramiento está en conflicto con la experiencia del mundo real, donde la mayoría de las instituciones de microfinanciamiento al servicio de los pobres, incluso las más conocidas como el Comité para el Adelanto Rural de Bangladesh (BRAC) y el Banco Grameen de ese mismo país dependen de subvenciones de los gobiernos nacionales y de donantes internacionales.¹² Los argumentos para dedicar recursos públicos a las instituciones de financiamiento en las zonas rurales se basan en dos puntos: el fracaso del mercado y el alivio de la pobreza.

Fracaso del mercado e innovaciones institucionales

En el pasado, el desarrollo y la expansión de las instituciones financieras se vieron restringidos por una excesiva interferencia del Estado, por ejemplo, por rígidos reglamentos sobre el tipo de cambio y límites para las tasas de interés. Hoy en día se reconoce en general que las funciones básicas del gobierno son crear estabilidad macroeconómica; garantizar que los mercados financieros puedan responder con toda libertad a los incentivos económicos y, al mismo tiempo, seguir prácticas bancarias cautelosas; y mantener y aplicar un marco legal que garantice el cumplimiento de los contratos. Sin embargo, aunque la liberalización del mercado financiero es una condición necesaria para mejorar la prestación de servicios financieros a los pobres, no basta por sí misma. La liberalización sola no ha permitido desencadenar innovación de los nuevos instrumentos financieros que reducen los costos de transacción para los pobres.¹³ Esto se debe a que los mercados financieros rurales de los países en desarrollo tienen problemas inherentes que hacen que las inversiones sean costosas y acarreen riesgos.¹⁴

- Los clientes se encuentran demasiado dispersos por distintas regiones geográficas, lo que encarece los servicios.
- Puesto que el ingreso de la mayoría de los clientes proviene de la agricultura, todos suelen solicitar crédito al mismo tiempo, por ejemplo, antes de la cosecha, y ahorrar inmediatamente después. Esto dificulta la diversificación de la cartera de las instituciones financieras.
- Es difícil obtener información sobre posibles prestatarios, en particular cuando están dispersos, lo que encarece la evaluación de las solicitudes de crédito.
- Los pobres poseen pocos bienes y por eso la institución no puede obtener ninguna garantía para asegurar el préstamo.

Normalmente, el prestamista debe invertir tiempo y recursos para determinar la solvencia del solicitante de crédito y buscar otras formas de garantía. Dadas las formas tradicionales de concesión de crédito, esos costos demuestran ser excesivos. Como resultado, los bancos comerciales huyen de los clientes de las zonas rurales y se limitan a atender la economía urbana o suburbana, donde resulta menos costoso obtener información sobre posibles prestatarios y el volumen de transacciones es mayor. No hay indicios de que las instituciones financieras del sector privado estén dispuestas a invertir sus recursos en el diseño de servicios lucrativos de ahorro y de crédito para los pobres del sector rural.¹⁵

Sin duda, la mejora en lo que respecta a alfabetización, ingreso familiar, infraestructura de comunicaciones, tecnología bancaria y telecomunicaciones, junto con las reformas del sector financiero, reducirán los costos de transacción en el futuro. Aunque para los bancos privados lo mejor es quizá esperar a que haya condiciones favorables para la inversión, es posible que la espera no sea la mejor política gubernamental. Las innovaciones institucionales que reducen el costo de la prestación de servicios y mejoran su utilidad para los pobres son indispensables para aumentar la eficiencia y sostenibilidad de los programas de financiamiento en las zonas rurales, a largo plazo. Esto constituye una excelente razón para dedicar recursos públicos a políticas que generen innovaciones institucionales en el sector del financiamiento en las zonas rurales. Incluso habrá mayores ventajas comparativas si esas innovaciones, que se sitúan en el campo de los bienes públicos, acaban por ser adoptadas por las instituciones del sector financiero privado para prestar servicios a los pobres de una forma lucrativa.

Las instituciones de financiamiento en las zonas rurales y el alivio de la pobreza

El segundo argumento en pro de la dedicación de recursos públicos a las instituciones de financiamiento en las zonas rurales radica en que los servicios financieros constituyen un poderoso instrumento de alivio de la pobreza, y se requieren dichos recursos para prestar esos servicios a los pobres.¹⁶ Las instituciones como el Banco Grameen o el Fondo Mudzi de Malawi reciben una enorme cantidad de recursos públicos. Sus clientes son mucho más pobres que los del Banco Sol

o del BRI, y muy probablemente los más pobres quedarían excluidos de los servicios si tuvieran que pagarlos a precios de mercado.

Los administradores de las instituciones de microfinanciamiento de Asia y África se han dado cuenta a menudo de que no basta prestar servicios financieros a los pobres para atraer a los más menesterosos, por causa de las restricciones que enfrentan. El crédito puede ofrecer pocos rendimientos de inversión a las familias con diminutas parcelas de tierra de secano y baja productividad, sobre todo si son analfabetas, están en mal estado de salud o carecen de experiencia en agrotecnología de alto rendimiento o en microempresas no agrícolas. Por esas razones, ciertas instituciones, como Freedom from Hunger de Ghana y el BRAC y el Banco Grameen de Bangladesh ofrecen servicios financieros junto con servicios complementarios, como programas de alfabetización básica, adiestramiento en administración de empresas y educación en nutrición, salud y planificación familiar que pueden incrementar la productividad de los préstamos concedidos.

¿Cuál es pues la razón para asignar recursos públicos a las instituciones de financiamiento en las zonas rurales para el alivio de la pobreza? ¿Hay alguna razón para juntar los servicios de crédito con otros tipos de servicios? ¿Surten más efecto para la reducción de la pobreza estos programas híbridos que los de crédito mínimo? Las respuestas dependen del efecto potencial de los servicios financieros en la pobreza y de su desempeño en comparación con otras formas de reducción de la pobreza. Obviamente, si cada dólar extra invertido en un programa basado en crédito reduce la pobreza más que uno gastado en otra clase de programa de reducción de la pobreza, hay una buena razón para reencauzar los recursos hacia los programas basados en crédito. Entonces es importante determinar los efectos de esos programas en el alivio de la pobreza para tomar decisiones bien fundadas. Pero no es nada sencillo determinar el efecto, puesto que es necesario controlar cuidadosamente toda una gama de factores que afectan a la pobreza. Eso es particularmente difícil en el caso de los programas híbridos, donde el propio hecho de separar los efectos de los programas de crédito de los de otros servicios puede ser desalentador. Sin embargo, en años recientes se han hecho investigaciones que han permitido avanzar en la determinación del efecto (recuadro 1).

Los resultados del programa de investigación del propio IFPRI también indican efectos generalmente favorables (pero no uniformes) del crédito sobre el nivel de ingresos, la adopción de nueva tecnología y el consumo de alimentos (cuadro 2).¹⁷ Las familias con mayor acceso al crédito tienen mejores posibilidades de adoptar nueva tecnología, incrementar sus ingresos y aumentar su presupuesto para la compra de alimentos y su ingestión de calorías que quienes carecen de ese acceso. Sin embargo, no se han determinado con toda claridad los efectos en el estado nutricional, importante indicador de pobreza.

El acceso al crédito o la participación en algún programa de crédito formal influyó favorablemente en los ingresos de las familias de cuatro de los cinco países estudiados. Sin embargo, el

estudio de Malawi no dio muestras de dicho efecto, quizá porque coincidió con un año de cosechas excepcionalmente malas por la falta de lluvia. En los estudios de Madagascar y del Pakistán, centrados particularmente en el análisis de los efectos en la utilización de insumos, se determinó que un mejor acceso al crédito incrementa el uso de insumos agrícolas, sobre todo de fertilizantes y semillas mejoradas. En tres de cuatro países, el acceso al crédito tuvo efectos favorables en el gasto total en alimentos (Bangladesh, China y el Pakistán). Se determinó también que el crédito redujo las variaciones del consumo en Bangladesh y Nepal. Por otro lado, el efecto sobre la ingestión de calorías no fue significativo en dos de los cinco estudios. No se encontró ninguna relación entre el estado nutricional de los

Recuadro 1

PRUEBA DEL EFECTO

Varias pruebas recientes indican que los préstamos concedidos por instituciones de financiamiento rurales innovadoras y bien administradas, lejos de ser una transferencia de ingresos única y aislada, son un medio de ayuda a las familias pobres para realizar cambios favorables permanentes en la calidad de su vida.

- En Bangladesh, el BRAC ha tenido importantes efectos favorables sobre el índice de matrícula escolar, la tenencia de bienes de las familias y el consumo de alimentos.¹⁸
- También en Bangladesh, la participación de las familias en los mercados de crédito ha disminuido las fluctuaciones del peso de los niños de edad preescolar. Los patrones de crecimiento de los niños de las familias sin tierra se vieron afectados por las imperfecciones del mercado de crédito.¹⁹
- Un estudio de los efectos de las restricciones del crédito en la oportunidad de la inversión en recursos humanos en el Perú muestra que si los padres tienen limitaciones en cuanto al crédito que pueden obtener y un niño puede trabajar con remuneración, es común que los padres lo saquen de la escuela para mejorar el consumo.²⁰
- En Kenya, el acceso al crédito contribuye a aumentar el gasto en educación.²¹
- El acceso al crédito proporcionado tanto por el Banco Grameen como por el BRAC en Bangladesh ha tenido un efecto favorable en el empoderamiento de la mujer y el uso de anticonceptivos.²²
- En Ghana, la combinación de crédito con servicios educativos en los grupos de mujeres incrementó el ingreso no agrícola generado por microempresas y mejoró la seguridad alimentaria de la familia y el estado nutricional de los niños.²³

Cuadro 2— Resumen de los efectos positivos o negativos del acceso al crédito sobre el bienestar, por país

Indicador de los resultados para el bienestar	Efecto observado de los programas de crédito						
	Bangladesh	Camerún	China	Madagascar	Malawi	Nepal	Pakistán
Nivel de ingreso familiar	+	+	+	+	?	nd	nd
Adopción de tecnología	nd	nd	nd	+	?	nd	+
Gasto total en alimentos	+	nd	+	nd	?	nd	+
Ingestión total de calorías	+	?	+	+	?	nd	nd
Estado nutricional de los niños	?	?	nd	?	?	nd	nd
Variabilidad del consumo	–	nd	nd	nd	nd	–	nd

Fuente: Los resultados econométricos aparecen en los informes de cada uno de los países y en otras publicaciones mencionadas en la nota 1.

Nota: Un signo de más o menos indica un efecto positivo o negativo estadísticamente significativo en el nivel de 10%. Un signo de interrogación indica que el efecto no fue estadísticamente significativo; nd indica que la cifra no estaba disponible.

niños y el acceso a programas de crédito en ninguno de los países, quizá porque una buena nutrición es producto de una compleja interacción entre la ingestión de alimentos y otros factores, como el acceso a agua potable, saneamiento y servicios de salud y los conocimientos de nutrición de los dispensadores de cuidado.

Por lo tanto, las pruebas actuales indican que, en términos generales, los efectos de los programas de crédito en el bienestar pueden resultar significativos en muchas circunstancias, pero no en todas. En el futuro habrá que evaluar más los costos de los programas y la relación costo-beneficio correspondiente.²⁴

MERCADOS INFORMALES: ¿QUE LECCIONES NOS DEJAN?

En la mayoría de los países en desarrollo, los pobres de las zonas rurales recurren a los mercados privados, informales en busca de atención de sus necesidades financieras. ¿Por qué han logrado esas instituciones prestar servicios a los pobres y las formales no? ¿Cuáles son sus limitaciones básicas? Las respuestas a estas preguntas pueden dar importantes pautas en cuanto a la dirección que deben tomar las políticas públicas para alentar la innovación institucional.²⁵

Por lo general, las instituciones informales pueden clasificarse de la siguiente manera:

- **Préstamos entre parientes, amigos y vecinos.** Pedir prestado a las personas allegadas en la escala social es a menudo el primer recurso para las familias pobres que necesitan financiar sus gastos, especialmente los de consumo básico. Esas transacciones se realizan sin garantía, y, como lo demuestran los estudios del IFPRI, no se suele cobrar interés.²⁶ Estos son sistemas

de seguridad social esencialmente informales basados en el principio de la reciprocidad como núcleo de la transacción.²⁷ Así, tanto el prestamista como el prestatario se benefician con la transacción, y el proceso es autónomo. El prestatario puede financiar gastos urgentes de manera rápida y con bajos costos de transacción; no hay un largo proceso de evaluación, los trámites son mínimos o nulos y no hace falta desplazarse; además, las condiciones de la transacción son fáciles de entender. El prestamista adquiere un derecho de reciprocidad, que puede reclamar en el futuro. Además, el riesgo de no recuperar el préstamo es mínimo, ya que sólo presta a personas que forman parte de su entorno social, dentro del cual se puede obligar a cumplir los contratos. Así, para cada una de las partes, los beneficios a largo plazo constituidos por la posibilidad de mantener privilegios de crédito son muy superiores a los beneficios a corto plazo que representa el negarse a pagar.

- **Las asociaciones de ahorro y crédito con sistemas de rotación**, establecidas en muchos países, se basan también en redes personales pero satisfacen diferentes necesidades de sus afiliados. Las reglas de conducta son más formales. Estas asociaciones, que operan a veces incluso con un administrador designado, reúnen los ahorros de los afiliados durante un período determinado y hacen rotar la cantidad total entre ellos, según diversas reglas, que pueden incluir un sorteo al azar. El proceso se repite periódicamente, hasta que el último afiliado ha recibido toda la cantidad. A diferencia de los depósitos en cuentas de ahorro, una vez comprometida la cantidad, no puede retirarse antes del turno del afiliado correspondiente, aunque ciertos grupos permiten retirarlo antes en casos de emergencia.
- **Prestamistas informales.** Se suele recurrir a prestamistas informales cuando la cantidad que se requiere es mayor o se necesita con tal grado de urgencia que es imposible obtenerla de amigos o vecinos. Los prestamistas ejercen su oficio por lucro y a menudo cobran altas tasas de interés. No son raras las tasas que van de 5 a 7% mensual.²⁸ Por lo general, los prestamistas conceden

crédito sólo a las familias sobre las que tienen buena información. Sin embargo, pueden hacer excepciones si es posible imponer sanciones a las personas que no cumplen con los pagos, si hay alguna garantía física embargable o una garantía social en forma de presión comunitaria que pueda ejercerse en caso de incumplimiento del contrato. Cabe subrayar la naturaleza informal de esas transacciones: en la mayoría de los casos, esas sanciones no son impuestas por una autoridad legal sino por las propias colectividades que aplican reglas de conocimiento común.

- **Crédito vinculado.** Las transacciones de concesión de crédito están vinculadas a menudo a transacciones de los mercados de tierra y de mano de obra para evitar los problemas creados por la deficiencia de la información o la carencia de bienes utilizables como garantía. Los comerciantes, por ejemplo, otorgan crédito a los agricultores a cambio del derecho a comerciar su cosecha; los tenderos incrementan sus ventas otorgando crédito para alimentos, insumos agrícolas y enseres domésticos; los grandes terratenientes garantizan su acceso a la mano de obra durante la temporada alta a cambio de anticipos a los trabajadores sobre su salario. En este tipo de transacciones, el prestamista también tiene con el prestatario relaciones extracrediticias, que puede emplear para seleccionar a los solicitantes y hacer cumplir los contratos. Por ejemplo, el comprador de cereales o el ingeniero de azúcar local que concede un anticipo al agricultor puede estar relativamente seguro de recuperarlo, puesto que esa cantidad puede deducirse de las futuras ventas de la cosecha del prestatario.
- **El ahorro familiar** era, hasta hace poco, el componente más olvidado del financiamiento en las zonas rurales. El ahorro permite acumular capital que, a su vez, puede generar ingresos y permitir el consumo futuro. Sin embargo, está ahora ampliamente comprobado que los agricultores pobres ahorran para tener un mecanismo de protección durante las temporadas de escasez o para financiar gastos imprevistos.²⁹ Por ejemplo, 59% de las familias del Camerún declararon que tenían ahorros para el cuidado de la salud o para cumplir con obliga-

ciones familiares, más o menos 30% para educación y construcción de viviendas, y menos de 10% para producción agrícola.³⁰

Por lo general, la inventiva que demuestran los prestamistas informales y las organizaciones de autoayuda para adaptar los instrumentos de ahorro, crédito y seguro a las necesidades de sus clientes o afiliados los hace indispensables en el panorama financiero de las zonas urbanas y rurales de los países en desarrollo.

Los sistemas informales también presentan inconvenientes

Por útil e innovador que sea el sector informal, también enfrenta a menudo graves restricciones.³¹ Por su propia naturaleza, los mercados de crédito informales están divididos. Un «mercado» suele constar de la comunidad de un solo pueblo o de un grupo socioeconómico de un pueblo. Los prestamistas informales casi nunca administran cuentas de ahorros. Por lo tanto, la intermediación financiera que proporciona un solo centro común para prestamistas y prestatarios no se da en toda su extensión. Como resultado, la oferta de crédito es limitada, lo que produce estricto racionamiento del crédito o tasas de interés sumamente altas para algunos prestatarios.

Por lo tanto, no es de sorprendente que en todos los estudios efectuados por el IFPRI, las transacciones del sector informal hayan sido préstamos de poca cuantía a corto plazo solicitados para comprar bienes de consumo que la familia necesita con urgencia—en particular, alimentos—o, en menor grado insumos, como semillas y fertilizantes. Por ejemplo, en el estudio realizado por el IFPRI en Bangladesh se determinó que en 1994 el monto promedio de los préstamos del sector informal era de unos US\$15, con un plazo aproximado de tres meses. Siempre que es necesario financiar proyectos de mayor envergadura, como una nueva empresa, una bomba de riego o el alquiler o la compra de tierra de cultivo, la gente recurre a los prestamistas formales. Además, sobre todo en las regiones agrícolas, las sequías o inundaciones afectan a los prestamistas y prestatarios al mismo tiempo, así que es probable que ocurra una escasez total de la oferta de crédito justamente cuando la demanda llega a su máximo nivel. Las instituciones formales, como los bancos, suelen tener una red de sucursales en diferentes regiones del país, lo que las coloca en mejor posición para diversificar

los riesgos. Cuando se les permite recibir depósitos de ahorro, atienden las necesidades de los ahorradores y de los prestatarios. Las instituciones formales también pueden obtener fondos en otros mercados financieros, como el mercado de bonos.

Las lecciones aprendidas de los sistemas informales

Se pueden aprender ciertas lecciones del funcionamiento del sistema informal:

- **Una asociación digna de confianza a largo plazo.** El hecho de que los beneficios acumulados como resultado de las transacciones a largo plazo sean mayores que los que reporta el comportamiento moroso a corto plazo crea un medio propicio hacer cumplir los contratos informales de préstamo. De la misma manera, las instituciones formales deben demostrar claramente a sus clientes que piensan seguir funcionando por mucho tiempo. Esa demostración de estabilidad es indispensable para mantener altas tasas de amortización. Los clientes suelen mostrar gran astucia en sus inferencias sobre la permanencia de nuevos proyectos. En los proyectos de crédito a corto plazo y de ejecución esporádica suele haber un mayor número de prestatarios morosos, precisamente porque los beneficios a corto plazo derivados del incumplimiento de los pagos son más atractivos que los beneficios futuros inciertos.
- **Adaptación de los servicios financieros a patrones de demanda específicos.** Como ocurre con la comercialización de cualquier producto, los servicios financieros deben modelarse para que correspondan a las demandas específicas de los prestatarios o los ahorradores. Para los pobres, vale la pena mantener el privilegio de solicitar préstamos a diversas instituciones informales, precisamente porque sus servicios corresponden a las necesidades de la familia. Los préstamos de emergencia, por ejemplo, se pueden obtener en el momento en que se solicitan; la estructura de amortización está estrechamente vinculada a los ciclos locales de producción relacionados con la ocupación del prestatario; y los préstamos pueden renegociarse teniendo en cuenta las circunstancias particulares tanto

del prestamista como del prestatario. Estos atributos incrementan mucho el valor de los préstamos y proporcionan más incentivos para que se mantenga el privilegio de solicitarlos.

Por otro lado, cuando las condiciones del crédito son incompatibles con los patrones de producción local o cuando se encuentran vinculados a actividades que, dada la estructura de los recursos locales, proporcionan pocos beneficios, poco se gana al mantener el privilegio de pedir dinero prestado. No pagar puede resultar más redituable. Por ejemplo, los programas de crédito agrícola a menudo proporcionan crédito a determinadas empresas agrícolas, por lo general, para cultivos de exportación o alimentos básicos. El préstamo, generalmente para semillas o fertilizantes, se proporciona a menudo en especie, y su cantidad está estrechamente vinculada a la superficie dedicada a un cultivo determinado. Resulta pues imposible mejorar la línea de crédito o dedicar el préstamo para financiar otras actividades lucrativas. Esto reduce la flexibilidad con la que una familia campesina puede hacer el mejor uso del préstamo. En esas condiciones, puede ser preferible para el agricultor no pagar el préstamo e invertir esa cantidad en otra parte.

- **Es importante conocer la economía local; por lo tanto, las decisiones deben adoptarse en cada localidad.** La forma en que los agentes informales logran vincular las transacciones financieras con las realizadas en el mercado de tierra, productos y mano de obra proporciona un ejemplo más de cómo se pueden adaptar los productos financieros a las necesidades de los clientes. Esto requiere un conocimiento profundo de la estructura de la economía local y de los arreglos institucionales existentes que pueden emplearse para obligar al cumplimiento de los contratos. Por lo general, eso no es posible con un marco orgánico en que las decisiones se adoptan en la cúpula. Los administradores de primera línea deben participar activamente en la adaptación de los productos financieros a los arreglos institucionales de cada localidad.
- **La mayoría de los contratos financieros no contienen sus propias condiciones**

de aplicación, y deben tomarse las medidas necesarias para obligar a su cumplimiento. Si bien la mayoría de los contratos financieros informales entre amigos y parientes contienen sus propias condiciones de aplicación, los prestamistas socialmente distantes dependen de mecanismos explícitos (aunque no necesariamente codificados por la ley) para obligar al pago. Así como los prestamistas deben recibir un mandato de las pequeñas comunidades para imponer sanciones a los prestatarios morosos, también es importante que las instituciones formales tengan planes claros, aplicables y fáciles de entender para obligar al cumplimiento de los contratos y obtener los pagos antes de conceder el crédito. La falta de un plan digno de credibilidad sólo invita al incumplimiento de los pagos.

- **Las transacciones colectivas son promotoras.** La existencia de asociaciones de ahorro y crédito con sistemas de rotación y redes de amigos y parientes indica la posibilidad de emplear grupos en las actividades formales de ahorro y crédito. Si esos grupos pueden encargarse de las funciones de examen, seguimiento y ejecución, se reducirían los riesgos para las instituciones formales «externas». Es más, los préstamos colectivos serían de mayor cuantía y menos caros de administrar. A pesar de que este concepto de grupo se ha aplicado ampliamente en sistemas formales de financiamiento en las zonas rurales de Asia, África y América Latina, poco se sabe de la eficiencia y del alcance de los grupos, en comparación con otras instituciones formadas por afiliación, como las cooperativas de crédito o los bancos comunitarios. Urge realizar una mayor investigación en este campo.
- **Prestación de servicios de ahorro.** Los pobres asignan alto valor a los servicios de ahorro, sobre todo cuando en las opciones que se les ofrecen se combinan la seguridad de los depósitos, un valor constante y flexibilidad para realizar depósitos y retiros. Para los bancos, la movilización del ahorro en las zonas rurales puede proporcionar fondos relativamente poco costosos para préstamos. La forma particular en que se guardan los ahorros de una familia depende del rendimiento, la liquidez y el riesgo. Cuando se investiga el comportamiento de

ahorro de los pobres carentes de seguridad alimentaria, la definición común de ahorro e inversión, centrada en dinero y bienes físicos resulta demasiado limitada.³² No incluye el potencial que tiene el ahorro para incrementar el capital humano por medio de inversiones en educación y un mejor estado de nutrición y de salud de la familia.

Esos gastos no sólo amplían la capacidad de la gente para ganarse la vida hoy, sino que bien pueden tener un efecto benéfico mucho más adelante.

- **Una cuestión de incentivos.** En el mercado informal hay interacción directa de los prestamistas con los prestatarios. Esto no es necesariamente igual en los sistemas formales, donde los gerentes de crédito pueden no tener el mismo incentivo que los

propietarios o los miembros del consejo de administración del banco para conceder crédito con buenas posibilidades de recuperación. Por ejemplo, en la mayoría de las instituciones gubernamentales, los gerentes de crédito no reciben ninguna recompensa por conceder préstamos recuperables. Por lo tanto, es menos probable que se tomen el trabajo de evaluar cuidadosamente a los clientes o de tomar medidas para recuperar los préstamos sin demora. Por lo tanto, los sistemas formales de financiamiento deberían establecer incentivos que permitan aprovechar el conocimiento de los clientes por parte del gerente de crédito para minimizar los casos de fraude y otros problemas relacionados con el cumplimiento de los contratos.

LA POLITICA PUBLICA: APOYO A LA INNOVACION INSTITUCIONAL

Para llegar a la mayoría de los pobres, se requieren innovaciones institucionales que permitan ampliar los servicios y, al mismo tiempo, reducir bastante los costos de transacción tanto para las instituciones financieras como para la clientela. El apoyo a las innovaciones institucionales del sector de financiamiento en las zonas rurales, a largo plazo, puede ser la forma más eficiente de orientar la política pública. Tanto los gobiernos como los donantes deben alentar la innovación y el desarrollo institucionales, no «microadministrar» los bancos ni iniciar proyectos a corto plazo sin influencia en el fortalecimiento institucional.

El marco institucional

Por lo general, los costos de transacción pueden reducirse con mejoras de la infraestructura, como la de caminos, escuelas y comunicaciones, concesión de títulos de propiedad a bienes que

puedan servir de garantía o fortalecimiento institucional.³³ Aunque el desarrollo de la infraestructura y la concesión de títulos de propiedad de la tierra pueden ser factibles por razones políticas y económicas sólo a largo plazo, se puede fomentar la innovación institucional por medio de la acción pública, con armonización de los esfuerzos de los donantes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, comunidades y familias.

Para lograr amplio alcance se requieren innovaciones institucionales que reduzcan los riesgos y los costos relacionados con depósitos y préstamos de pequeñas cantidades. Muchos de los costos de transacción provienen de la necesidad de adquirir información sobre el cliente. El costo de ese trabajo cuando se trata de pequeños préstamos puede ser prohibitivo si se pide al agente del banco que lo realice. Las técnicas bancarias tradicionales, como la evaluación de las solicitudes de préstamo a partir de información escrita, son a veces imposibles de aplicar por el analfabetismo o por tener un costo de

administración demasiado alto. Sin embargo, la información sobre la solvencia de un solicitante de crédito ya existe en la comunidad y puede obtenerse por medio de los vecinos y otros amigos³⁴, a bajo costo si hay redes o instituciones comunitarias.

Si bien las innovaciones institucionales en materia de financiamiento en las zonas rurales pueden adoptar diversas formas, todas se basan en la información disponible en la localidad y explotan las ventajas económicas de los sistemas informales de seguimiento y ejecución. En esos sistemas, las funciones de acopio de información y de seguimiento y cumplimiento de los contratos se trasladan en gran medida del banco al grupo de prestatarios y ahorradores. Sus miembros comparten el mismo interés por acceder a los servicios de ahorro y crédito, y tienen también bastante información de bajo costo para evaluarse unos a otros y aplicar sanciones a quienes no obedezcan las reglas. La principal diferencia entre los sistemas bancarios tradicionales y los innovadores para los pobres radica en que, en los primeros, el agente de una sucursal rural de un banco negocia los contratos de ahorro o crédito directamente entre la institución bancaria minorista y el cliente. En los enfoques innovadores, por otro lado, existe una institución local que media entre el banco y el individuo y asume muchas de las funciones de examen, seguimiento y ejecución que resultan demasiado difíciles o costosas para un agente bancario.

Pero las diferencias culturales y socio-económicas no permiten dar recetas de fortalecimiento institucional. Si bien el principio de utilizar la información disponible en la localidad y los mecanismos de sanción y ejecución son vitales para las innovaciones institucionales en materia de financiamiento en las zonas rurales, en la práctica la dificultad está en encontrar la mejor manera de conformar y adaptar esas instituciones comunitarias o formadas por afiliación y vincularlas con otras dentro del sistema bancario formal. Hasta ahora, la mayoría de las innovaciones institucionales en el campo de microfinanciamiento han provenido de las ONG cuyo principal objetivo no es el lucro comercial. Con enfoques recién establecidos, estas nuevas instituciones de microfinanciamiento han penetrado en los mercados financieros rurales y atendido a una subclase de prestatarios de una manera que era inconcebible hace 20 años.

En 1988, el IFPRI publicó uno de los estudios más detallados de ese entonces sobre las innovaciones de los servicios bancarios colectivos, introducidos por el Banco Grameen de Bangladesh, que ha concedido crédito a 2,1 millones de mujeres en 36.000 poblados. Desde entonces, el IFPRI ha estado examinando las experiencias de otras instituciones, incluso de los bancos comunitarios de propiedad de sus miembros en Madagascar; otros programas de crédito colectivo en gran escala en Bangladesh y Malawi; y las cooperativas de ahorro y crédito del Camerún. En el cuadro 3 se señalan algunas de las características más importantes de esas instituciones. Algunas características comunes han sido la clave del éxito de la mayoría de estos programas y son fuente de aprendizaje para el diseño de nuevos programas.³⁵

- **Los sistemas de ahorro** constituyen una parte importante de los programas sostenibles de financiamiento para los pobres. Todas las instituciones rurales de financiamiento innovadoras citadas en el cuadro 3 tienen algún sistema de ahorro. En esos sistemas se debe tener en cuenta que los clientes, en particular los más pobres, se sienten motivados a ahorrar, entre otras razones, a manera de precaución contra riesgos futuros. Por lo tanto, es importante diferenciar los productos en relación con la madurez, la liquidez y los intereses de manera que reflejen esa preocupación.
- **Los sistemas colectivos** han demostrado claras posibilidades de llegar a los participantes más pobres de los mercados financieros, quienes no poseen bienes que puedan servir de garantía, o sólo pueden proporcionarla con un costo de transacción demasiado elevado para el prestamista. La mayoría de los sistemas se basan en una responsabilidad solidaria de todos los miembros por el pago de los préstamos, y sólo conceden otros cuando todo el grupo ha pagado en su totalidad. La amenaza de perder el acceso al crédito en el futuro ejerce una presión sobre los miembros del grupo para que ejecuten diversas tareas, incluso la de evaluar a los solicitantes, hacer el seguimiento de cada uno de los prestatarios y obligarlos a pagar los préstamos de sus compañeros.
- **Los servicios financieros orientados hacia la demanda** son esenciales para

Cuadro 3 — Estructura de las instituciones de financiamiento rural para los pobres: algunos ejemplos de África y Asia

Institución	% de afiliadas	Saldo mínimo/ derechos de afiliación	Clase de garantía exigida	Subvención	Cobertura de costos administrativos	Porcentaje de recuperación del crédito	Duración de la operación (años)	Crecimiento (número de miembros)
							(years)	
Instituciones de financiamiento no bancarias en zonas rurales								
Comité para el Adelanto Rural de Bangladesh (BRAC)	80	Afiliación a un grupo. Requisitos normales para ahorro	Responsabilidad colectiva, una parte del préstamo debe depositarse como ahorro	Sí, pero moderado. Muchos donantes	Sí	De 95 a 100, a lo largo de los años	26	121.000 707.000 (1992) Más de 1 millón (1998)
Asociación de Adelanto Social (ASA), Bangladesh	96 (1997)	Igual que el BRAC	Igual que el BRAC	Sí, en las nuevas sucursales apoyadas por donantes	Sí	99,9 (1997)	20	800.000 (1997)
Liga de Cooperativas de Crédito (CamCCUL) Camerún	25	Cada miembro está obligado a comprar una acción	Depósito en cuenta de ahorro con una relación endeudamiento-capital propio de 1:5, presión social	Sí, asistencia técnica	Sí	74 (1991)	20	50.000 (1983) 72.000 (1989)
Grupos de Crédito de Mutua Asistencia, China (MCAG)	La familia es miembro	Cuota de ingreso (de \$2 a \$20) o su equivalente en cereal	Ahorros con una relación endeudamiento-capital propio de 1:4, capital social como sustituto de la garantía	Sí, fondos estatales y de ayuda	Cubiertos sobre todo por los miembros	nd	Desde 1992	Aprox. 170.000 MCAG en todo el país (1995)
Cooperativas de Crédito Rurales (RCC), China	nd	Los miembros deben comprar acciones	Ahorros, capital social como sustituto de la garantía	Sí, fondos estatales	Cubiertos sobre todo por los miembros	85 (1994)	Desde fines de los cincuenta. Se separó del Banco de Fomento Agrícola en 1994	RCC en 96% de los cantones
Grupos de Ahorro y Crédito Mutuos (CECAM), Madagascar	Aprox. 10	Sí, el equivalente de 1 a 5 jornales (determinado por los propios miembros)	Depósitos en cuentas de ahorro con una relación endeudamiento-capital propio de 1:10, capital social	Sí, por donantes internacionales	Cubiertos sobre todo por los miembros	Más de 90	8	Comenzó en 1990. 7.200 miembros en 90 poblaciones (1997)

Bancos Comunitarios de Administración Autónoma (AECA), Madagascar (también en el Camerún, Malí y Gambia)	Aprox. 30	Sí, determinado por los miembros	Solidaridad miembro/poblado. Créditos de diversos montos, según los depósitos en cuentas de ahorro (varían según los bancos comunitarios)	Sí, asistencia técnica (por una ONG francesa)	Cubiertos por los miembros	Cerca de 100	7	Comenzó en 1991. 1.830 miembros en 38 bancos de pueblo (1997)
Fondos de Desarrollo Comunitarios, Segu, Malí	nd	Ninguno	Fondo de ahorro comunitario para crédito, relación endeudamiento-capital propio de 1:10	Asistencia de BNDA para establecimiento	nd, pero tiene éxito financiero	100 (1988)	Comenzó en 1984	85 pueblos (1988)
Fondo Mudzi de Malawi (MMF)/Compañía de Financiamiento Rural (MRFC), Malawi	nd	Ninguno, pero se tienen en cuenta los costos de oportunidad del tiempo disponible para adiestramiento y formación del grupo	Ahorros con una relación de endeudamiento-capital propio de 1:10. Capital social como sustituto de la garantía	Sí	No	Más de 90; durante los años 90 menos de 90%	12	Aprox. 5.000
Promoción de Microempresas para las Mujeres Rurales (PMERW), Programa de Crédito de Malawi	100	Ninguno, pero los miembros deben ahorrar y adiestrarse antes de que se les conceda crédito	Ahorros, el monto del crédito es fijo. Capital social como sustituto de la garantía	Sí, asistencia técnica y garantía de crédito para un banco comercial	No (subvencionado)	Más de 90 (1995)	4	600 (1996)
Instituciones bancarias (para clientes pobres)								
Banco Grameen, Bangladesh	90	Ser miembro de un grupo. Pago regular del ahorro	Ahorros/préstamos concedidos a los grupos con responsabilidad solidaria, préstamos por un monto fijo	Sí, moderado, por medio de donaciones y préstamos de donantes con bajas tasas de interés	Sí, en las sucursales antiguas, pero no en las nuevas	98 (1995)	La primera oficina abrió en 1978	58.000 (1985) 250.000 (1986) 660.000 (1990) 2,07 millones en 1.055 sucursales (1995)
Red de unidades de Bank Rakyat Indonesia (BRI-UD)	Cerca de 25	Ninguno	Garantía física (tierra, vehículo, ahorros), así que no llega a los más pobres	Ninguno (índice de dependencia de la subvención, 40%, es decir, el BRI tiene lucros)	Sí	Más de 95	Fundado en 1970 (para ampliar la Revolución Verde), Entre 1970 y 1984 fue muy subvencionado	Reorganizado desde 1984, 16,2 millones de cuentahabientes y 2,5 millones de prestatarios en 3.512 unidades

Nota: nd significa que los datos no están disponibles.

ampliar el alcance. La gama de servicios de crédito ofrecidos a las familias rurales debe dirigirse no sólo a las actividades de producción y generación de ingresos, sino también a la atención de las necesidades de consumo, como la salud, la educación y los compromisos sociales. Las instituciones de financiamiento en las zonas rurales también deben poder establecer nuevos procedimientos de renegociación y amorti-

zación de préstamos que sean suficientemente flexibles para adaptarse a acontecimientos imprevistos que afecten a la familia. Esto puede exigir acceso a préstamos de emergencia por canales no burocráticos o la creación de fondos de emergencia por instituciones financieras formadas por afiliación, que podrían canalizarse por medio de una institución regional o nacional de segunda instancia.

CONCLUSIONES

Las nuevas instituciones de microfinanciamiento han demostrado tener posibilidades de llegar a la población que vive por debajo del umbral de pobreza. Pero muchos de los más pobres de los pobres siguen excluidos. Para incluir a ese grupo, las instituciones deben ofrecer productos financieros adaptados al grupo más pobre y reducir otras barreras que impiden su entrada.

Los estudios de evaluación del efecto realizados por el IFPRI se han centrado principalmente en las repercusiones del acceso al crédito sobre el ingreso, el consumo de alimentos y la nutrición, a corto plazo, que son favorables para el ingreso, la adopción de nueva tecnología agrícola y el nivel de gasto en alimentos y de ingestión de calorías. Sin embargo, como los pobres enfrentan también muchas otras restricciones, en ciertos casos las inversiones en educación, servicios de extensión y de salud, y una mejor infraestructura pueden constituir una forma más rentable de reducir la pobreza que la prestación de servicios financieros. Sin embargo, en otras situaciones, quizá haya que unir los servicios financieros con la acción comunitaria para que surtan efecto.

En pocos estudios de evaluación del efecto realizados hasta la fecha se ha intentado comparar los beneficios sociales para las poblaciones, familias e individuos con los costos sociales de la expansión de las instituciones de microfinanciamiento.³⁶ Se requiere con urgencia una investigación que compare los efectos generales de un mayor acceso al crédito, a largo plazo, con los costos del programa.

A pesar de su éxito, no sería prudente concluir que el nuevo modelo de institución de

microfinanciamiento, como el Banco Grameen, puede duplicarse sencillamente en otro lado. Hay una lección cada vez más clara: no existe una sola receta para el éxito. Varias experiencias recientes indican que los programas deben diseñarse de forma que permitan utilizar los puntos fuertes de una comunidad, en particular, sus recursos, características agroecológicas, experiencias históricas y culturales y patrones de ocupación, para reducir los costos de examinar a los participantes, observar la actividad financiera y hacer cumplir las obligaciones contractuales. El diseño institucional puede variar incluso para grupos similares dentro de un mismo país. En Bangladesh, por ejemplo, la Asociación para el Adelanto Social y el BRAC conceden crédito a sus clientes por cuenta propia, mientras que los Servicios Rurales de Rangpur-Dinajpur capacitan y adiestran a grupos, que luego reciben crédito agrícola de los bancos.

El diseño y la conformación de las instituciones de financiamiento para los pobres y la experimentación con éstas exigen recursos económicos y una evaluación adecuada de los beneficios sociales a largo plazo. Mientras no se intente introducirlo, no se puede saber si un esquema institucional adecuado para las condiciones locales será aceptado por el sector bancario. Puesto que el mercado mismo no ha podido estimular esta investigación y experimentación, resulta crítico el apoyo público durante la fase de experimentación y desarrollo institucionales. Una vez identificados los prototipos viables, serán adoptados, con el tiempo, por el sector privado.

En la dos últimas décadas, las ONG han encabezado el establecimiento de instituciones financieras innovadoras, en parte porque las subvenciones que reciben de donantes y organizaciones gubernamentales les permite asignar recursos a la innovación. Al principio, para dar sus primeros pasos, las cooperativas, los bancos comunitarios o los grupos dependen de asistencia técnica y financiera. Por ejemplo, se requiere asistencia técnica para enseñar a los miembros a leer y tener al día los estados de cuenta; también se necesita adiestramiento para establecer las funciones de administración y control de los grupos recién formados. Por otro lado, la asistencia financiera complementa los primeros depósitos de los ahorradores para proporcionar capital simiente para préstamos. Sólo cuando esas nuevas instituciones hayan probado su solvencia tras una serie de ciclos de crédito empezarán los bancos comerciales a aceptarlas como socios viables. De hecho, se pueden necesitar nuevas leyes bancarias que acepten, reglamenten y supervisen las nuevas instituciones financieras formadas por afiliación. Por ejemplo, en Indonesia ha habido una serie de cambios reglamentarios preventivos en el sector financiero que han permitido que las instituciones financieras por afiliación proporcionen servicios de ahorro y crédito a los pequeños terratenientes y microempresarios.³⁷

En sentido más amplio, así como la política pública debe desempeñar una función de importancia en el fomento de innovaciones tecnológicas que produzcan beneficios sociales, también debe contribuir a fomentar las que ayuden a los desamparados o remedien los fracasos intrínsecos del mercado. A medida que las autoridades normativas tomen decisiones racionales en materia de política, deben comparar los costos sociales que representa diseñar y conformar instituciones financieras para los pobres con sus beneficios sociales. Un apoyo bien orientado, que incluya subvenciones, a instituciones de microfinanciamiento con buenas perspectivas puede tener beneficios, tanto en servicios para los pobres como en una reducción del costo de los servicios a largo plazo. Este es un punto de vista que no deben omitir quienes apoyan la eliminación total de las subvenciones. Por supuesto, algunos experimentos en innovación institucional tendrán éxito, pero muchos otros fracasarán. La política pública deberá apoyar y evaluar este proceso de experimentación y cuidar de los diseños o instituciones que prometan tener éxito en el futuro. Los gobiernos, donantes, profesionales en ejercicio e

instituciones de investigación deben colaborar estrechamente para definir con exactitud los costos, los beneficios y el potencial futuro de las instituciones financieras nacientes.

A largo plazo, las ventajas comparativas de la inversión pública en innovaciones institucionales estarán en la transformación de esas instituciones de microfinanciamiento nacientes hoy en día en intermediarios financieros con plenos derechos, que ofrezcan servicios de ahorro y crédito a los pequeños propietarios, agricultores arrendatarios y empresarios rurales, con lo que aliviarán la pobreza. Ya han comenzado a surgir muestras de esta transformación en países como Bangladesh, Indonesia y Tailandia. La ventaja comparativa provendrá también del desarrollo de metodologías de crédito viables que puedan adoptar los bancos comerciales privados para prestar servicios de ahorro y crédito a los pobres de una forma rentable. Al igual que con la introducción de nuevas variedades agrícolas de alto rendimiento, la innovación institucional genera bienes públicos que pueden utilizar de inmediato quienes no contribuyeron a financiar su desarrollo. El acelerado crecimiento de los grupos de crédito dentro y fuera de Bangladesh que copian los principios del Banco Grameen es un ejemplo de ello. Otro se encuentra en América Latina, donde los bancos comerciales privados han comenzado a adoptar métodos de crédito colectivos que han sido creados y probados por organizaciones sin fines de lucro que, en un principio, dependían de apoyo público. Otro ejemplo se encuentra en Kenya, donde la institución de microfinanciamiento K-REP ha solicitado autorización para funcionar como banco.

En definitiva, para determinar si las innovaciones institucionales generadas por acción pública y por medio de recursos nacionales o extranjeros serán rentables, se requiere un examen crítico de los beneficios que reporta a los pobres un mayor acceso a los servicios financieros. Por tanto, es provechoso y necesario que las investigaciones recientes se hayan dedicado cada vez más al análisis del efecto de los programas de crédito en la generación de ingresos y de empleo, la seguridad alimentaria y la nutrición, y el alivio de la pobreza. Con el debido conjunto de políticas públicas, iniciativa privada e investigación objetiva, es posible que las inversiones públicas en instituciones financieras diseñadas para atender a los pobres en las zonas rurales de África, Asia y América Latina comiencen a dar fruto también.

NOTAS

1. En todos los países, con excepción de China, el Pakistán y Egipto, la selección de muestras de las familias se hizo en regiones con instituciones financieras formales en funcionamiento. Por ende, dichas muestras no son representativas de las regiones no beneficiarias de esos servicios. Sin embargo, dan una idea bastante clara de las características de la población más pobre en comparación con la que no lo es en las zonas escogidas. En la publicación de M. Zeller et al., titulada «Research Proposal for IFPRI's Multicountry Project (MP5) on Rural Finance Policies for Food Security for the Poor» (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Washington, D.C., 1994) se presenta un resumen de los estudios y los conjuntos de datos afines correspondientes a cada país. El informe de M. Zeller et al., titulado «Financial Services for the Rural Poor: A Multicountry Synthesis and Implications for Policy and Future Research», informe final presentado al Ministerio Alemán de Cooperación y Desarrollo Económicos (BMZ) (IFPRI, Washington, D.C., diciembre de 1996, fotocopia) contiene una síntesis preliminar hasta de siete países escogidos para estudios de casos. En los informes finales de los estudios de casos citados a continuación se encuentra información detallada sobre el muestreo y los resultados. Para información sobre Bangladesh, véase M. Zeller, M. Sharma y A.U. Ahmed, «Credit for the Rural Poor: Country Case Bangladesh», informe final presentado al Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) (IFPRI, Washington, D.C., diciembre de 1996, fotocopia). Sobre el Camerún, véase G. Schrieder y F. Heidhues, «Credit Policies for Food Security in Sub-Saharan Africa: The Case of Cameroon», informe final presentado a GTZ (IFPRI, Washington, D.C., 1993); G. Schrieder, *The Role of Rural Finance for Food Security of the Poor in Cameroon* (Frankfurt, Alemania: Lang Verlag, 1995). Sobre China, véase L. Zhu, Y. Jiang Zhong y J. von Braun, «Credit for the Rural Poor in China», informe final presentado a GTZ (IFPRI, Washington, D.C., 1996, fotocopia); y L. Zhu, Y. Jiang Zhong y J. von Braun, *Credit Systems for the Rural Poor in China* (Nueva York: Nova Science Publisher, 1997). Sobre Egipto, véase M. Sharma y M. Zeller, «An Analysis of Household Level Credit Transaction in Egypt», informe preparado para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (IFPRI, Washington, D.C., marzo de 1998). Sobre Ghana, véase E. Kennedy, E. Payongayong, L. Haddad, T. Tshibaka, R. Agle y R. Tetebo, «Impact of Credit Programs on Food Security and Nutrition in Ghana», informe presentado a la USAID (IFPRI, Washington, D.C., 1994, fotocopia). Sobre Madagascar, véase M. Zeller, «Credit Policies for Food Security in Sub-Saharan Africa: The Case of Madagascar», informe final presentado a GTZ (IFPRI, Washington, D.C., 1993). Sobre Malawi, véase A. Diagne, M. Zeller y C. Mataya, «Rural Financial Markets and Household Food Security: Impacts of Access to Credit on the Socioeconomic Situation of Rural Households in Malawi», informe final presentado al Ministerio de Asuntos de la Mujer y del Niño, Desarrollo Comunitario y Bienestar Social, Malawi (IFPRI y la Universidad de Malawi, Washington, D.C., 1996). Sobre Nepal, véase M. Sharma, «Rural Credit Institutions and Subsistence Consumption: An Empirical Study Based on Household Data from Nepal» (Tesis de doctorado, Universidad de Cornell, Ithaca, N.Y., 1998). Sobre el Pakistán, véase S.J. Malik, «Credit Use, Poverty, and the Role of Institutional Rural Credit: The case of Pakistan» (IFPRI, Washington, D.C., 1994, fotocopia).
2. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment: The Vision, Challenge, and Recommended Action* (Washington, D.C.: IFPRI, 1995).
3. Sharma, «Rural Credit Institutions and Subsistence Consumption: Nepal»; Zeller, «Credit Policies for Food Security in Sub-Saharan Africa: The Case of Madagascar»; Malik, «Credit Use, Poverty, and the Role of Institutional Rural Credit: The Case of Pakistan».
4. La muestra de familias de Ghana se tomó en pueblos con programas de crédito en que los préstamos relativamente cuantiosos se centraban en la mujer pobre. En la encuesta se tomó una muestra de

muchas de esas beneficiarias de los programas, y los resultados notificados en la figura corresponden a la media simple de la muestra no ponderada. Todos los datos de otros países donde se efectuaron estudios de casos corresponden a promedios ponderados, con lo que se corrige el muestreo excesivo de beneficiarias de los programas en los poblados incluidos en la encuesta.

5. Zeller et al., «Financial Services for the Rural Poor».
6. Ibid.
7. J. D. von Pischke y D. W. Adams, «Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Programs», *American Journal of Agricultural Economics* 62, no. 4 (1980): 719–726.
8. Véase G. Schrieder y F. Heidhues, «Reaching the Poor Through Financial Innovations», *Quarterly Journal of International Agriculture* 34, no. 2 (1995): 132–148; y M. Zeller, «The Demand for Financial Services for Rural Households: Conceptual Framework and Empirical Findings», *Quarterly Journal of International Agriculture* 34, no. 2 (1995): 149–170.
9. D. Adams y D. Fitchett, eds., *Informal Finance in Low-Income Countries* (Boulder, Colo., EE.UU.: Westview Press, 1992). El Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) estima que menos de 10 millones de algunos centenares de millones de pequeñas empresas de las zonas urbanas y rurales tienen acceso a servicios financieros. Véase Consultative Group to Assist the Poorest, *CGAP: A Micro-Finance Program*, Focus Note No. 1 (Banco Mundial: Washington, D.C., 1996). Sin embargo, el panorama para los empresarios rurales y, en particular, para los agricultores puede ser peor que para los trabajadores de las zonas urbanas porque los servicios bancarios se ofrecen sobre todo en regiones urbanas y semiurbanas.
10. Véase A. Diagne, M. Zeller y M. Sharma, «Determinants of Household Access to and Participation in Formal and Informal Credit Markets in Malawi and Bangladesh», trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Economics Association, Chicago, Illinois, 3–5 de enero de 1998.
11. M. Zeller, «Determinants of Credit Rationing: A Study of Informal Lenders and Formal Groups in Madagascar», *World Development* 22, no. 12 (1994): 1895–1907.
12. J. Morduch, «The Microfinance Revolution» (Universidad de Harvard, Cambridge, Mass., 1997).
13. M. Zeller, G. Schrieder, J. von Braun y F. Heidhues, *Rural Finance for Food Security for the Poor: Implications for Research and Policy*, Food Policy Review 4 (Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, 1997).
14. Joseph Stiglitz señala 10 fracasos de los mercados financieros, casi todos relacionados con información imperfecta y costosa y establece un conjunto de principios para efectos de intervención gubernamental con el fin de responder a esas situaciones. J. E. Stiglitz, *The Role of the State in Financial Markets*, Working Paper No. 56 (Washington, D.C.: Institute for Policy Reform, 1992).
15. El Banco Sol de Bolivia y los bancos comunitarios de Bank Rakyat Indonesia (BRI) son ejemplos de instituciones bancarias de éxito que prestan servicios de ahorro y crédito sobre una base sostenible y aun rentable a una clientela de bajos ingresos. Sobre la rentabilidad de los bancos de BRI, véase J. Yaron y B. McDonald, «Recent Developments in Rural Finance», trabajo presentado en la 23ª Conferencia de la International Association of Agricultural Economists, Sacramento, California, EE.UU., agosto de 1997.
16. Morduch, «The Microfinance Revolution» y D. Hulme y P. Mosley, eds. *Finance Against Poverty* (Londres: Routledge, 1996).
17. Las metodologías empleada en la evaluación del efecto en los estudios de país efectuados por el IFPRI se describe en Zeller et al., «Financial Services for the Rural Poor». Para tener en cuenta el posible sesgo de selección, en todos los estudios de país realizados por el IFPRI se emplea un procedimiento de estimación econométrica en dos etapas. En la primera etapa se determina la influencia

de los factores que afectan al acceso al mercado de crédito formal e informal o la participación en el mismo. En la segunda etapa se estiman los efectos del acceso previsto al crédito o de la participación en el programa en diversas variables de resultados.

18. M. M. Pitt y S. R. Khandker, *Household and Intra-household Impacts of the Grameen Bank and Similar Targeted Credit Programs in Bangladesh*, Documento de trabajo No. 320 del Banco Mundial (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).
19. A. Foster, «Prices, Credit Markets, and Child Growth in Low-Income Areas», *Economic Journal* 105, no. 430 (1995): 551–570.
20. H. Jacoby, «Borrowing Constraints and Progress through School: Evidence from Peru», *Review of Economics and Statistics* 76, no. 1 (1994): 151–160.
21. G. Buckley, «Financing the Jua Kali Sector in Kenya: the K-REP Juhudi Scheme and Kenya Industrial Estates Informal Sector Program» en Hulme y Mosley, *Finance Against Poverty, Vol. II: Country Case Studies*, 271–322. Para un examen reciente de los estudios sobre el efecto del crédito, véase J. Sebstad y G. Chen, *Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit* (Washington, D.C.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 1996).
22. S. R. Schuler y S. M. Hashemi, «Credit Programs, Women's Empowerment, and Contraceptive Use in Rural Bangladesh», *Studies in Family Planning* 25, no. 2 (1994): 65–76; B. Mknelly, «Freedom from Hunger's Credit with Education Strategy for Improving Nutrition Security: Impact Evaluation Results from Ghana», trabajo presentado en el minisimposio sobre seguridad nutricional sostenible para las agricultoras de subsistencia de África al Sur del Sahara, celebrado en la 23ª Conferencia de la International Association of Agricultural Economists, Sacramento, California, EE.UU., agosto de 1997.
23. Mknelly, «Freedom from Hunger's Credit with Education Strategy».
24. Para más información sobre este argumento véase, por ejemplo, Zeller et al., «Research Proposal for IFPRI's Multi-Country Research Project on Rural Financial Services»; D. Van de Walle, «Comments on 'Rural Finance in Africa: Institutional Developments and Access for the Poor' by Ernest Aryeetey», en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, ed. M. Bruno y B. Pleskovic (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).
25. Adams y Fitchett, eds., *Informal Finance in Low-Income Countries*.
26. Véase M. Zeller, S. Broca y M. Sharma, «Financial Services for the Rural Poor: A Multicountry Synthesis and Implications for Policy and Future Research», informe final presentado al Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C., diciembre de 1996, fotocopia).
27. Véase C. Udry, «Credit Markets in Northern Nigeria: Credit as Insurance in a Rural Economy», *World Bank Economic Review* 4, no. 3 (1990): 251–269; S. Coate y M. Ravallion, «Reciprocity without Commitment: Characterization and Performance of Informal Insurance Arrangements», *Journal of Development Economics* 40 (1990): 1–24; R. Townsend, «Risk and Insurance in Village India», *Econometrica* 62, no. 3 (1994): 539–591.
28. Véanse varios ejemplos en Adams y Fitchett, *Informal Finance in Low-Income Countries*.
29. Véase Zeller et al. *Rural Finance for Food Security for the Poor*.
30. K. H. Jung, «Savings Conduct of Farmers in Cameroon», *Entwicklung und ländlicher Raum* 27, no. 3 (1987): 85–97, citado en Zeller et al., *Rural Finance for Food Security for the Poor*.
31. Esta sección se basa en el trabajo de M. Zeller y M. Sharma, «Rural Financial Services for Poverty Alleviation: The Role of Public Policy», *1996 Report* (Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, 1997).

32. Véase Zeller et al. *Rural Finance for Food Security for the Poor*.
33. M. Huppi y G. Feder, «The Role of Groups and Credit Cooperatives in Rural Lending», *World Bank Research Observer* 4, no. 2 (1990): 187–204.
34. Para información sobre los debates relativos a las medidas tomadas por miembros de colectividades en casos de incumplimiento del pago de préstamos particulares, en Costa Rica, véase M.D. Wenner, «Group Credit: A Means to Improve Information Transfer and Loan Repayment Performance», *Journal of Development Studies* 32, no. 2 (1995): 263–81; y en Madagascar, M. Zeller, «Determinants of Repayment Performance in Credit Groups: The Role of Program Design, Intragroup Risk Pooling, and Social Cohesion», *Economic Development and Cultural Change* (1998): 599–620.
35. Zeller et al., *Rural Finance for Food Security for the Poor*.
36. Se efectuó un estudio detallado con apoyo del Banco Mundial y del Instituto para Estudios sobre el Desarrollo de Bangladesh; véase, por ejemplo, S. R. Khandker, «Grameen Bank: Impact, Costs, and Program Sustainability», *Asian Development Review* 14, no. 1 (1996): 97–130.
37. Véase C. Lapenu, *Indonesie: Le système financier rural indonésien: rôle de l'État et des institutions privées*, Sustainable Banking with the Poor, Asia Series (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998).

IFPRI

2033 K Street, N.W. • Washington, D.C. 20006-1002 • U.S.A. • 1-202-862-5600
FAX: 1-202-467-4439 • CORREO ELECTRONICO: ifpri@cgiar.org • WEB: www.ifpri.org