

El financiamiento rural en Tailandia e Indonesia*

F. Ramón Braojos García

Antecedentes

Durante 1994, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco Mundial realizaron un estudio sobre los mercados financieros rurales en México. De los resultados de dicho estudio se desprendió la elaboración de un proyecto, aprobado y firmado a finales de 1996, para establecer esquemas piloto de financiamiento rural en zonas carentes de servicios bancarios formales. Este proyecto incluye sólo a la Banca Comercial mexicana, excluyendo al resto de los organismos involucrados en prestar servicios financieros al medio rural (Banca de Desarrollo, Uniones de Crédito, Cajas Populares, Sociedades de Ahorro y Préstamo -SAP-, Cooperativas, etcétera).

Dentro del proyecto, se estableció la conveniencia de conocer la experiencia en financiamiento rural y en especial en micro crédito realizada en Tailandia e Indonesia, ya que el proyecto fundamenta sus bases teóricas y metodológicas en dichas experiencias.

F. Ramón Braojos García es ingeniero agrónomo del Tecnológico de Monterrey, Unidad Querétaro; tiene una maestría en Desarrollo Rural en el Instituto Nacional Agronómico de Paris-Grignon. Es Asesor Técnico de la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social A.c. (AMUCSS).

* Este documento fue elaborado por F. Ramón Braojos García como parte de su labor en AMUCSS.

El 22 de noviembre de 1996 una delegación mexicana, encabezada por el Director General de Banca de Desarrollo de la SHCP, Lic. Francisco Mere Palafox e integrada por el Ing. Enrique Bolívar de BITAL, los Ing. Guillermo Vázquez Ochoa y Jorge Molina Robles de BanCrecer, la Secretaria General de la CNC, Lic. Beatriz Paredes Rangel y la Lic. Graciela Brasdefer también de la CNC, así como por el Sr. Juan Leyva de ALCANO, el Sr. José Bonilla Presidente de la CNPR y el Lic. Alberto Chaía subdirector en la SHCP, salió rumbo a los países mencionados. Al día siguiente, por decisión del Consejo Directivo y de la Dirección General, un representante de la AMUCSS (Ramón Braojos), se incorporó a dicha misión, corriendo todos los gastos por cuenta de la Asociación.

Comparativo entre México, Tailandia e Indonesia

	México	Tailandia	Indonesia
<i>Datos básicos</i>			
Superficie (km ¹)	1'958,201	513,115	1'919,317
Población	92'	60'	198'
Densidad de población	46	115	103
Superficie agrícola	13%	43.3%	11.7%
Superficie forestal	22.3%	27.9%	62.6%
Superficie pastizales	39%	1.5%	6.5%
Parcela promedio (ha)		4.2	
<i>Datos económicos</i>			
Balanza comercial	6,531	(9,906')	(7,500')
Exportaciones anuales	96,000'	37,903'	46,500'
Tasa de inflación	27.7%	6-7%	7%
P1B (USdls)	337,530'	166,488'	709,000'
PIB per cápita (USdls)	3,669	2,774	940
Ahorro/PiB	20.9%	35%	36%
Tasa de crecimiento del	5.1%	8.0%	8.1%
PIB agr/Pie nal	5.8%	10.8%	21.7%
PEA agr/PEA nal	22%	56%	54%
<i>Datos generales</i>			
Expectativa de vida	71	66	60
Crecimiento poblacional	1.9%	1.4%	1.6%
Nivel de alfabetización	90%	89%	84%
Población urbana	76%	21%	34%
Consumo de calorías	3,181	2,432	2,750
Personas/doctor	578	4,388	6,786

La decisión de enviar a un representante, a pesar del alto costo financiero que implicaba, se debió a la importancia del proyecto de Mercados Financieros Rurales en el desarrollo de dichos mercados en el corto y mediano plazos, además de la importancia que los esquemas a analizar pueden tener en los planteamientos de crédito rural de la asociación.

El informe es una primera sistematización de las visitas realizadas y de la lectura de los materiales que nos fueron entregados. Aún es necesario revisar otros materiales, transcribir y traducir las cuatro horas de grabación y, con base en ello, sistematizar toda la información para difundirla entre las organizaciones e instituciones interesadas en el tema.

Tailandia

El sistema financiero tailandés

Tabla 1. Distribución del mercado financiero en Tailandia

Institución	No.	Sucursales	Ahorro	Préstamos
Banca Comercial	29	2,991	68.4%	68.5%
Compañías Financieras	91	66	16.5%	21.1%
Compañías de seguros	13	1210	2.71%	0.4%
Coop. agrícolas	3,610	—	0.4%	0.4%
Coop. ahorro	1,160	—	4.1%	2.7%
Casas de empeño	379	—	—	0.2%
Compañías de crédito inmobiliario	13	—	0.2%	0.1%
Banco de Ahorro Gubernamental	1	540	5.2%	0.6%
BAAC	1	495	1.3%	2.0%
Corporación Tailandesa				
de financia mi en (o industrial	1	15	—	1.2%
Banco Gubernamental de Vivienda	1	39	1.4%	2.3%
Corporación de financiamiento	1	1	—	0.01%
a la pequeña industria				
Banco Tailandés de				
Importación- exportación	1	1	—	0.4%
Total	5,301	5,358	100%	100%

Existe un déficit en el sector financiero (ahorro 35% del PIB, financiamiento 41% de PIB) cubierto con financiamiento externo. Para detener la entrada de «dinero caliente» (capitales golondrinos), debido a las altas tasas de interés pasivas (13%), éstos sólo pueden ser invertidos en el Banco de Tailandia a tasas de 7% anual.

Los crecimientos anuales más altos en la captación de ahorro se dan en el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC) y en el Banco de Vivienda (44 y 30%, respectivamente), seguidos de las cooperativas de ahorro y agrícolas, y de las compañías de seguros (26,24 y 22%, respectivamente).

Respecto a la colocación de créditos, el crecimiento anual es superior a 20% en todos los casos, excepto en las compañías de crédito inmobiliario (10%), compañías de seguros (14%) y las casas de empeño (19%). El Banco de Comercio Exterior tiene la tasa de crecimiento más alta (72%), seguido por el Banco de la Vivienda y la Corporación para la Pequeña Industria (41 % c/u).

El crédito rural

A partir de 1975, el gobierno impuso a la Banca Comercial la obligación de colocar en el medio rural un porcentaje de su captación de recursos (actualmente 20%). De no poder cumplir con dicho requisito, el banco debe depositar en el Banco de Tailandia la suma no colocada a tasa de interés pasiva. Dichos recursos son transferidos al BAAC para su colocación.

A diciembre de 1995, la Banca Comercial estaba colocando 27% de su captación en el sector rural, de las cuales sólo 19% se destinaba a la agricultura. El resto se distribuyó por orden de importancia en: a) nuevos clientes (industria, minería, infraestructura pública, hospitales, vivienda, escuelas), b) negocios agrícolas (agroindustrias y venta de insumos), c) industria regional de pequeña escala, d) exportación de productos de la Unidad de Producción, e) comercialización de productos agropecuarios, f) cooperativas de ahorro y uniones de crédito, g) actividades secundarias de los agricultores, h) industria regional y j) trabajadores migrantes.

En total, la agricultura recibió 4.6% del crédito otorgado por la Banca Comercial en 1995, el cual se ha reducido en casi tres puntos en cinco años. La tasa de crecimiento del crédito agrícola pasó de 19% en 1991 a 5.6% en 1995, siendo negativo (-1.2%) en 1994 y de sólo 1.5% hasta agosto de 1996. El sector manufacturero y el comercio recibieron 22.6 y 20.1 % respectivamente, con tasas de crecimiento de 23 y 24% en el mismo orden.

Entre los bancos comerciales, las tasas de interés para la agricultura (activas) varían entre 14-15%, hasta 25% dependiendo del riesgo. En general, la banca no tiene interés en el crédito agrícola (cartera vencida¹ de 18%), por lo que sus préstamos al sector se canalizan a grandes compañías dedicadas a la agricultura de contrato, quienes a su vez les prestan a los agricultores que han firmado contratos de producción y venta con ellas.

El Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC)

Del total de créditos rurales, la Banca Comercial otorga 57% del crédito entre 14% de la población rural, en contrapartida, el BAAC (Banrural Tailandés) otorga 43% del monto entre 86% de los acreditados. De los 5.65 millones de familias rurales, 5% no obtienen financiamiento y 23% lo reciben a través de organizaciones de productores (refinanciadas). Los créditos promedio de la banca son de 8 mil USdlls, mientras que los del BAAC son de mil USdlls.

Para realizar sus préstamos, crea grupos solidarios con base en actividades productivas (arroz, caña, etcétera). Cada grupo nombra a un jefe y firma un sólo contrato señalando el monto otorgado a cada miembro, el cual no puede ser superior a los 2 mil USdlls. Los miembros del grupo pueden solicitar un crédito adicional para otra actividad hasta por 2 mil usdlls, con la garantía solidaria de dos miembros del grupo. En total, cada miembro puede obtener hasta 4 mil USdlls de crédito solidario.

1 Se considera cartera vencida aquella que no ha sido cubierta en un plazo máximo de seis meses posteriores a su vencimiento.

Las reservas en dichos casos deben ser de 100%.

A pesar de que el BAAC ofrece tasas de interés subsidiadas (ver Tabla 1), sólo 5% de los clientes de la banca son clientes del BAAC. Esto se debe al monto máximo de los créditos ofrecidos por el BAAC (10 millones bahts con garantías {26 bahts=un dólar}) y a la exigencia de garantías físicas por parte de la banca. En un estudio, el Banco Mundial (BM)² señala que el sector informal cubre 20% del crédito agrícola y 30% de los préstamos, indicando que no existe competencia entre el sector formal e informal, pues atienden clientelas diferentes. Lo cual confirma que se trata de un mercado perfectamente segmentado.

Parte del éxito del BAAC se debe a la ausencia de garantías físicas entre los productores agropecuarios.³ La mayoría de los productores no son dueños de las tierras o bien carecen de títulos de propiedad. El proceso de deforestación para abrir tierras al cultivo ha sido un proceso importante en los últimos 15 años, las tierras forestales pertenecen en su mayoría al Estado y son concesionadas por un periodo de 10 años (título de uso provisional) durante los cuales no pueden ser vendidas, rentadas, etcétera. Además, el fuerte crecimiento económico (10 años con un crecimiento del PIB superior a 8% anual) desató una ola especulativa sobre la tierra, por lo que muchos productores vendieron sus tierras, aunque actualmente siguen produciendo en ellas.

El BAAC también coloca recursos a través de las cooperativas agropecuarias, otorgándoles líneas de cinco años cediéndoles dos puntos de intermediación. Por este conducto apenas colocaron 14% del monto total de créditos otorgados en 1994, porcentaje que ha disminuido año con año, debido a la menor recuperación lograda por dichos organismos (68.4%). Sin embargo, por dicho conducto se apoyó a 1'2 de familias en 1994 con 528 usdlis, es decir, a 27% de las familias acreditadas dicho año. Además las recuperaciones logradas por estos organismos representó 17% del total, mientras que la cartera vencida sólo representó 8% del total del BAAC. Las cooperativas a pesar de haber aumentado su cartera vencida en términos absolutos, redujeron su participación porcentual en 1.1 puntos.

² Thailand, the agriculture and rural credit sector of Thailand, Agriculture operation division, Country department ir, Asia región, World Bank, febrero 26, 1990, 34pp.

³ El BAAC no requiere garantías físicas a los agricultores que solicitan menos de 4 mil USdlis, para el resto, se toman las tierras como garantía de 2:1, excepto en los programas especiales (desastres naturales), en que se toman 1:1.

El BAAC tiene 30 años de haber sido creado. Durante los primeros 10 años su misión fue desplazar a los agiotistas del medio rural y apoyar a las cooperativas agrícolas. Según ellos, ya lograron lo primero (según el BM, el crédito informal sigue atendiendo a 45% de la población rural). En su segunda década, tuvo como misión apoyar el desarrollo agrícola, el cual fue muy importante entre 1976-1986 (crecimiento del PIB agrícola cercano a 7% anual), pero resulta difícil establecer cuál fue el papel del BAAC en el mismo, tratándose de un periodo de crecimiento acelerado de la superficie de cultivo. En el último decenio, pasó a apoyar las actividades agropecuarias. En el decenio que inicia, su misión es el desarrollo rural, buscando la generación de empleos rurales para reducir la alta presión migratoria existente sobre las ciudades.

Tabla 2. Tipos de crédito e intereses aplicados por el BAAC

Directos		A cooperativas y asociaciones	
Tipo	Interés (7)	Tipo	Interés (8)
Corlo y mediano plazos (1)		Préstamos a socios (9)	
(2)	11%	(2)	8%
(3)	12.25%	(3)	9.25%
(4)	14.5%	(4)	11.5%
Para diferir venias (CP) (5)	11 y 12.25%	Adquisición de insumes (10)	9%
Re financian» en lo (LP) (6)	11 y 12.5%	Comercialización (9)	9%
Inversiones agrícolas (LP) (1)		Inversiones agrícolas (1)	7% (7)
(2)	10%		
(3)	11.25%		
(4)	13.5%		
Otras actividades relacionadas (1)			
(2)	10.5%		
(3)	11.25%		
(4)	12.5%		

(1) Máximo 203,252 USdills

(2) hasta 2,440 USdills

(3) >2,440 y / 40,650 USdills

(4) >40,650 USdills

(5) Máximo 10,163 USdills

(6) Máximo 12,195 USdills

(7) Interés simple

(8) Interés compuesto

(9) Máximo 406,504 USdills /Coop. y 40,650

(10) Seis veces el K propio/Coop y 4/asoc.

Actualmente, la captación de ahorro representa 56% del capital de trabajo del Banco, lo cual empieza a darle un cierto nivel de autonomía respecto al Banco de Tailandia. El mayor problema para lograr la independencia financiera estriba en la diferencia entre tasas de interés activas y pasivas.

Las tasas pasivas son de 5% al ahorro (negativas) y de 9 a 11% en depósitos mayores a 12 meses (depende del monto y del plazo), lo que deja un margen de intermediación mínimo (dependiendo del tipo de ahorro y del crédito). Otras fuentes de financiamiento del BAAC son el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola de la FAO (FIDA), organismos japoneses y otros organismos internacionales (BM, Banco Asiático para el Desarrollo (BAD), USAIE), etcétera). A pesar de la importancia del ahorro dentro de la conformación del capital, este rubro no merece ni una tabla dentro del reporte anual de 1994, mientras que el crédito se describe en 46 tablas de sus anexos.

El BAAC es un instrumento financiero del gobierno tailandés para desarrollar su política agropecuaria y rural. En este sentido, resulta importante analizar sus políticas financieras para entender la política de desarrollo rural tailandesa.

En primer lugar, existe una tasa de interés más baja para los créditos más pequeños, incrementándose según el monto. Desde el punto de vista administrativo y financiero, esta es una política errónea, pues el costo por unidad prestada es mayor cuanto menor sea el crédito, además, los riesgos propios de la actividad agropecuaria son mayores entre los pequeños agricultores que entre los grandes, debido a su penetración en el mercado y su nivel técnico.

Por otro lado, la mayoría de los créditos agropecuarios están destinados a financiar los costos de producción (55%) (ver Tabla 2). Mientras que dentro de las inversiones a largo plazo, el mejoramiento de la tierra y la irrigación tienen una importancia similar a la de construcciones y equipo (32%), la ganadería sólo representa 22% de los mismos, y otras áreas (pesca, agroindustria, forestería, etcétera) se llevan el restante 14%.

Dos líneas interesantes son las de diferir ventas (6% de los créditos totales) y la de refinanciamiento (1 %). La primera es la de menor plazo de todas las líneas, pero permite a los productores esperar mejores precios en el mercado. La segunda es de mayor plazo y permite a los pequeños agricultores volverse propietarios de la tierra que trabajan, o bien, reducir sus costos financieros con la Banca Comercial.

Definiciones de los tipos de crédito

- *Corto plazo'*, cubrir los costos de producción, 12-18 meses.
- *Corto plazo para diferir ventas*: cubrir gastos familiares en espera de mejores precios, 6 meses.
- * *Mediano plazo*: inversiones de uso plurianual, 3-5 años.
- *Libre disponibilidad*: son créditos de corto plazo con un techo financiero de duración variable.
- * *Largo plazo para refinanciamiento*: refinanciar deudas contraídas antes de trabajar con el BAAC o para readquirir la tierra, 10-12 años.
- *Largo plazo para inversión*: inversión fija o mejoramiento, cambio o diseño de una nueva empresa agropecuaria, 15-20 años, hasta 5 años de gracia.

Tabla 3. Distribución de la cartera según el tipo de crédito

Tipo de crédito la cartera	Participación en el total de
I. Corto plazo	36.6%
a) producción	84.2%
b) otros propósitos	0.2%
c) diferir venias	15.6%
II. Mediano plazo	21.8%
a) edificios y equipo	42.5%
b) tierra	26.8%
c) ganado	22.0%
d) oirás áreas	8.7%
III. Libre disponibilidad	22.7%
a) costos de producción	98.7%
b) edificios y equipo	0.1%

c) en tierra agrícola	0.1%
d) ganadería	0.5%
e) otras áreas	0.6%
IV. Largo plazo	18.9%
a) refinanciamiento	5.6%
b) maquinaria y construcciones	
17.9%	
c) tierra e irrigación	37.5%
d) ganado	21.7%
e) otras categorías	17.3%
Total	100%

Indonesia

Visión general

El Sistema Financiero en Indonesia

En su parte formal el Sistema Financiero está dividido en dos grandes grupos: a) el sistema bancario y b) las instituciones financieras no-bancarias. Dentro del sistema bancario aún existe una subdivisión, el sistema monetario (Banco Indonesia y bancos comerciales) y los bancos rurales. La gran diferencia estriba en que mientras los bancos comerciales tienen todas las atribuciones de un banco (captación, colocación, transacciones interbancarias, cajas de seguridad, compra-venta de divisas, realización de garantías, fondos de pensiones, etcétera), los bancos rurales sólo cuentan con la función de captación y colocación de recursos.

Por su tipo de propiedad, los bancos pueden ser: a) Estatales, b) Desarrollo regional, c) Nacionales privados, d) Conversión y e) Extranjeros. Los bancos comerciales pueden ser legalmente establecidos como empresas estatales de Responsabilidad Limitada, como Cooperativa o como Compañía de Responsabilidad Limitada. Por su parte, los bancos rurales pueden ser empresas pertenecientes a los gobiernos regionales, cooperativas, compañías de Responsabilidad Limitada u otras formas consideradas en las regulaciones gubernamentales.

En diciembre de 1995 existían 240 bancos comerciales con 6 mil 655 oficinas (sin incluir las 3 mil 497 unidades comunitarias del Banco Rakyat BRI), mientras que el número de bancos rurales ascendía a 9 mil 271.⁴ Estos últimos, conocidos como Intermediarios Financieros Rurales (IFR), se dividen en tres tipos: 1) BCR-ACR (Banco de Crédito Rural-Agencia de Crédito Rural), son instituciones financieras comunitarias que no reciben depósitos, no abren diariamente y por lo mismo no son considerados bancos; 2) BCR-noACR, cuentan con un permiso de operación del Ministerio de Finanzas, captan ahorro a plazos y créditos externos y cuentan con horario comercial, y 3) BCR—IFCR (Banco de Crédito Rural-Institución de Financiamiento de Crédito Rural), instituciones financieras comunitarias establecidas por los gobiernos regionales, reciben depósitos, otorgan créditos, pero la mayoría no abre todos los días.

En cuanto al reparto del mercado, los bancos rurales apenas abarcan 0.6% de los negocios totales, que a diciembre de 1995 representaron mil 064 millones USdls. Si bien no existen los datos para los bancos rurales como tales, la captación de depósitos por parte de los bancos de desarrollo de los gobiernos regionales representa sólo 4% de los depósitos y 7.3% de las cuentas.

Sector agropecuario

El sector contribuye con 17.2% del PIB y tuvo un crecimiento de 4% en 1995. Respecto a su participación en el PIB, se ha reducido sistemáticamente de 19% en 1992. Por el contrario, la tendencia declinante de su tasa de crecimiento parece invertirse en 1995, después de 0.6% en 1994 y 1.7% en 1993. Sin embargo, es el sector con menor tasa de crecimiento después del de servicios (3.3%), cuyo bajo crecimiento se debe al adelgazamiento del Estado.

El crecimiento del sector se debió tanto al incremento en los precios agropecuarios de 19.2% como al de la producción, especialmente de productos de consumo popular (cacahuete, maíz y papas dulces).

No queda claro si los bancos rurales pueden o no tener sucursales, pues mientras un documento señala que no, otro («The Banking System in Indonesia», Bank Indonesia, marzo de 1996) señala que sí, pero sólo dentro de la jurisdicción política del Banco.

El crédito agropecuario

A pesar de la alta participación de la agricultura en el PIB, ésta sólo recibe 6.52% del financiamiento. Sin embargo, es significativo el hecho de ser el único sector en cuya composición de la cartera los créditos de inversión son superiores a los de capital de trabajo (68.7 y 31.3%, respectivamente). En términos nacionales, la agricultura recibe 2.8% de los créditos de capital de trabajo y 17.5% del financiamiento para inversión, en el rubro de inversión sólo reciben mayor financiamiento los sectores manufacturero y el de servicios.

Respecto a las fuentes financieras, mientras que los bancos privados nacionales otorgan 48% de los créditos totales, los bancos estatales 39.4%, los bancos extranjeros y de conversión 10.4% y por último los bancos de desarrollo de los gobiernos locales apenas 2.2% restante, el crédito al sector está totalmente en manos de los bancos estatales (73.6%), mientras que los bancos privados otorgan 22.6%, la banca extranjera 2.4% y el resto, los bancos de desarrollo de gobiernos regionales, 1.4%.

El micro crédito

Antecedentes

Los principales Intermediarios Financieros Rurales (IFR) dedicados al micro crédito son bancos estatales (Banco Rakyat de Indonesia), algunos bancos comerciales nacionales (Banco Pembangunan Daerah Bali — BDB—) y los bancos rurales. Sin embargo, es el BRI el que mayor presencia tiene, por ser nacional y contar con más de 3 mil 500 unidades comunitarias.

La idea del micro crédito en Indonesia nació a finales de los sesenta, principios de los setenta, con el objetivo de brindar acceso a servicios financieros básicos a la población pobre, liberándola de la vorágine de los agiotistas. Se buscaba mejorar la productividad y el nivel de vida de la población, así como la generación de empleos.

No es sino hasta principios de los ochenta que se planteó la necesidad de que los intermediarios financieros (aquellos ligados al Estado), encargados de este servicio, deberían ser auto sostenibles, para lo cual se les dotó de un cierto nivel de independencia administrativa y financiera.

Estructura

IFR ligados a bancos de desarrollo de los gobiernos provinciales

Organización

Independientemente de su pertenencia (estatal o privada), los IFR están organizados de manera piramidal (subsistema), donde el vértice es o bien un banco comercial, privado o estatal, o bien el gobierno regional. Sin embargo, las unidades de operación o «puntos de venta» se manejan como unidades independientes en sus resultados económicos, debiendo cada una elaborar su estado de resultados, balances, etcétera. La supervivencia de las unidades (o del gerente) depende de sus resultados particulares y no de los resultados del subsistema. Es decir, no existe corresponsabilidad y/o solidaridad entre las unidades.

La pertenencia al sistema permite homologación de procesos administrativos y operacionales, apoyo técnico, supervisión preventiva y correctiva, así como el capital inicial y acceso a fondos adicionales para el financiamiento. Un punto de suma importancia es la seguridad que brinda a los ahorradores la pertenencia a un subsistema, que asegura sus ahorros independientemente del desempeño de la unidad.

Una característica de este tipo de IFR es lo ligero de sus estructuras. Por lo general varían de tres a 12 empleados, de los cuales tres o cuatro están en oficinas y el resto se encarga de visitar a los clientes. En el caso de contar con sólo tres empleados, no existe atención fuera de la oficina. La

estructura básica es de un gerente, un contador y un cajero (un oficial de crédito adicional en el caso del BRL). El resto del personal de campo funciona como cajero ambulante. En el BRL se establecen parámetros de atención de 400 clientes por oficial de crédito, 200 el contador y 150 el cajero; cuando una Unidad llega a 11 empleados se divide para crear una nueva.

Operación

El servicio de micro crédito incluye sólo los servicios de ahorro y crédito, para lo cual existen diferentes opciones de acuerdo con las necesidades de la población local (tanto el BRL como el BDB tienen productos de ahorro estandarizados).

El gerente tiene como funciones la administración general de la unidad, así como el análisis de las solicitudes de crédito. En el caso del BKK, los gerentes tienen facultades para otorgar créditos hasta cierta suma, cuando las solicitudes son superiores, deben dar su opinión y enviarlas a una instancia superior (jefe distrital), quien a su vez también tiene un poder limitado a cierta suma; la última instancia para los créditos más altos es la regional.

El contador se encarga de llevar la contabilidad de la unidad y de la elaboración de los reportes contables, así como de los financieros en coordinación con el gerente. El cajero se encarga de recibir solicitudes de crédito, pagos, depósitos, ministrar los créditos y entregar retiros; en el caso de las unidades del BRL, también del pago de cheques.

En las unidades que cuentan con personal de campo, éste (dos personas) se encarga de visitar, en motocicleta, las poblaciones cercanas (un radio máximo de cuatro kilómetros en el caso del BKK) una vez por semana (el día de mercado). En el mercado instalan una mesa con tres sillas y realizan las diferentes transacciones (cobro y administración de créditos, depósitos, retiros, recepción de solicitudes de crédito, etcétera). Tras lo cual proceden a depositar dinero y documentos a la oficina y a entregar sus reportes. Por lo general visitan dos comunidades por día.

En el caso del BDB, tienen un servicio personalizado, principalmente con los comerciantes, en el cual dos empleadas(os) recorren con su motocicleta la ciudad visitando a los clientes del banco para recolectar sus depósitos o bien entregarles retiros y administraciones.

En el BRI el otorgamiento de créditos va acompañado de un trabajo de capacitación y cambio de actitud respecto al financiamiento.

Por lo general estas unidades no cuentan con un sistema en línea, por lo que el contador, el gerente o el cajero, se encargan de vaciar la información de las transacciones diarias (especialmente las realizadas por el personal de campo) en la computadora, para elaborar los reportes y enviarlos a las instancias superiores.

Población atendida

El microcrédito está dirigido a la población pobre y casi pobre, tanto urbana como rural. Sin embargo, no todas las instituciones financieras atienden al mismo tipo de población. La Banca Comercial con este tipo de servicios se concentra en las áreas urbanas y, en especial, en las grandes ciudades (Jakarta, Surabaya, Semarang, Denpasar, etcétera), por su lado, el BRI opera a nivel nacional tanto en el medio urbano como en el rural, pero su población objetivo es aquella que puede otorgar garantías físicas (tierra, bienes inmuebles, maquinaria, etcétera). Los IFR más pequeños y locales (BKK, LPD) atienden a la población rural que no puede presentar garantías físicas y a la más dispersa (localidades que no cuentan con oficinas de instituciones financieras). Es decir, el mercado de las micro finanzas, se encuentra perfectamente segmentado.

En el caso de los IFR visitados, las mujeres manejan la mayoría de las cuentas de ahorros; en el caso del 13KK también tienen 60% de los créditos, mientras que en el LPD sólo manejan 48%.

Los servicios financieros

En general, cada IFR maneja un sólo tipo de crédito, pudiendo variar las tasas de interés (BRI) -más bajas a mayor monto-, así como los plazos y periodos de pago (BKK).

Las tasas de interés activas varían de 1.6 a 3% mensual (la más baja es la del BRI para sus créditos más grandes, a partir de 2 mil 273 usdllos). Los IFR normalmente cobran entre 2 y 3% mensual sobre el capital prestado, lo que da una tasa efectiva superior a 65%. Además, tienen un programa de ahorro forzoso de hasta 10% de préstamo, el cual debe ser depositado al momento de la administración, esto eleva la tasa-real a cerca de 80% anual. El BRI y la Banca Comercial privada, maneja tasas activas menores, pues requiere de garantías físicas y no requiere de ahorro forzoso.

Los montos y plazos otorgados van aumentando según se va creando un historial del cliente. Asimismo, los créditos de primera vez demoran una semana, mientras que los subsiguientes se otorgan el mismo día — excepto en el caso de los IFR que requieren de una aprobación de instancias superiores para créditos de mayor monto.

Las tasas pasivas son también positivas y se sitúan en 14% para cuentas de ahorro y 18% a plazos, de 7 a 9% de interés real anual (cercano o superior al incremento del PIB).

El ahorro se ha podido movilizar gracias a que se ofrece: a) seguridad, b) fácil retiro, c) accesibilidad al IFR, d) premios al ahorro (rifas semestrales) y e) tasa de interés positiva.

El BRJ requirió de cinco años para lograr revertir su situación de mayor suma prestada que captada. Asimismo, le llevó dos años para empezar a tener ganancias tras su reestructuración.

Resultados y situación legal

Los IFR cuentan con una regulación legal más laxa que el resto del sistema financiero: a) no tienen que establecer provisiones de reservas, b) no tiene encajes legales.

Por otro lado, se considera cartera vencida aquellos créditos no pagados superiores a 12 meses.

En este panorama, la tasa de cartera vencida del sistema es de 3.8%, mientras que la del sector rural es de 6.9%. En el micro crédito, la tasa de cartera vencida se acerca a 2% y los moratorios son de 4%. En todos los casos, las carteras vencidas deben ser cubiertas 100% por el IFR.

La mayoría de los IFR colocan sus créditos en el sector comercio (60%) y sólo 17 a 18% en el sector agropecuario.

Principales características de los Intermediarios Financieros Rurales (IFR)⁵

Factores de éxito

- a) Medio ambiente favorable. Altas tasas de crecimiento del PIB, incrementos rápidos e importantes del ingreso rural y disminución de la pobreza; relativa baja inflación; alta densidad demográfica y buena infraestructura (camino, servicios, comunicaciones, etcétera). Estabilidad política (gobierno fuerte, cuasi dictatorial, con presencia a todos los niveles de organización). Sólida cohesión social y estructuras sociales tradicionales.

«...Otros IFR podrían no alcanzar tanto éxito en países con ingresos rurales estancados y una distribución muy desigual de la riqueza».

- b) La información sobre los agentes económicos locales. Puesto que no se requiere de garantías físicas en el otorgamiento de créditos, la calidad

5 Notas del documento «El diseño de intermediarios financieros exitosos: evidencia de Indonesia», González Vega C. y Chaves R., Ohio State University, fotocopia, julio de 1995.

moral de los acreditados es vital para el buen funcionamiento del IFR. Las únicas personas capaces de contar con dicha información son los locales, por lo que de entre ellos se recluta al personal operativo, en especial al gerente. Asimismo, se cuenta con el apoyo de las autoridades locales, para que otorguen su aval moral.

c) Autosustentabilidad. Se basan en tasas de interés, tanto activas como pasivas, positivas. Las tasas activas consideran los costos de operación y el riesgo que conlleva el préstamo, por lo que resultan bastante altas, dado el nivel de inflación del país (entre 36 y 84%, con tasa de inflación de 7% incrementar su cobertura).

d) Sistema de estímulos y vigilancia eficaces y eficientes. Los estímulos a los operadores (particularmente al gerente) hacen que su pertenencia al organismo sea una oportunidad difícil de sustituir, por lo que la pérdida del empleo sería sumamente grave. Por otro lado, la vigilancia de su desempeño es sencilla pero muy eficaz.

Proyecto de microcrédito en Indonesia

Es un proyecto desarrollado por el Banco de Indonesia y el Banco de Desarrollo Asiático.

Justificación. A pesar del crecimiento sostenido de la economía indonesia en la última década, 40% de la población más pobre sólo recibe 14% de los ingresos, mientras que 20% de la población más rica recibe 50% del ingreso nacional. El micro crédito es una forma de lograr el desarrollo de microempresas rurales, que generen nuevos empleos y permitan una mejor distribución de la riqueza/

Objetivos, a) incrementar los ingresos y el empleo en zonas rurales, y b) reducir la pobreza y promover la participación de las mujeres en las actividades de desarrollo.

Grupo objetivo. Los grupos más necesitados en el área del proyecto, especialmente los sin-tierra, desempleados, campesinos de subsistencia y mujeres pobres y necesitadas.

Microempresas. En Indonesia las microempresas son la forma más común de crear actividades generadoras de empleo. Cubren actividades agrícolas, manufactureras y de servicios, generalmente son familiares y utilizan tecnologías sencillas y materiales no-procesados de origen local, se caracterizan por una intensa competencia y fácil entrada y salida del mercado.

Metas del proyecto. 1) Realizar préstamos a los pobres y casi pobres para desarrollar microempresas, a través de subpréstamos con PIF (Pequeñas Instituciones Financieras), incluidos los bancos rurales (Bank Perkreditan Rakyat (BPR) y las Instituciones Financieras Rurales No-Bancarias (Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP). 2) Fortalecer los PIF para que puedan otorgar servicios financieros a pequeña escala, viables para el desarrollo y operación sustentable de microempresas, a través del otorgamiento de créditos y capacitación. 3) Fortalecimiento de Organismos no gubernamentales (ONG) a través de créditos de capacitación, que les permita organizar y apoyar a Grupos de Ayuda Mutua (GAM) con programas de capacitación apropiados y otros servicios necesarios para el desarrollo de actividades generadoras de empleo.

Servicios de proyecto. 1) Servicios técnicos: capacitación, extensión, consultoría y la dotación de materiales de capacitación para desarrollar las capacidades de los participantes y microempresarios. 2) Servicios financieros: líneas de crédito para que los microempresarios desarrollen sus negocios y líneas de crédito a los PIF y ONG para adquirir equipo de cómputo que les permita mejorar su contabilidad y motocicletas para incrementar su área de atención.

Área del proyecto. Incluye las provincias de: Java Occidental, Java Central, Java Oriental, Kalimantan del Sur y Nusa Tenggara Occidental, con énfasis en las comunidades no atendidas por el Programa de Mejoramiento Comunitario del gobierno.

Metodología. 1) El proyecto se basa en los diferentes roles de los PIF y ONG en el medio rural indonesio, es decir, los PIF brindan servicios financieros a los pobres y las ONG desarrollan microempresarios. 2) Los PIF podrán contratar otros intermediarios financieros con base en su viabilidad comercial y establecer los términos y condiciones de los préstamos de acuerdo con las condiciones del mercado.

Participantes. 1) Los LDKP que son instituciones financieras que han operado en zonas rurales durante bastante tiempo y cuyos nombres varían según las provincias. Los BPR que están diseñados para servir a los pobres. Las ONG que organizarán grupos de pobres para el desarrollo de microempresas y para recibir créditos de los PIF.

Blanco u objetivo. La línea de crédito será distribuida entre 300 mil microempresarios: a) 70% directamente a individuos y 30% a individuos organizados en GAM, b) 33% a individuos por debajo de la línea de pobreza; 33% a mujeres.

Plazos. 1) Del BI a los BPR, así como de los BPD a los LDKP y ONG serán de cinco años. 2) De los LDKP y BPR a los usuarios es de 18 meses máximo.

Riesgos crediticios. 1) Las PIF asumirán el riesgo de los préstamos que realicen. 2) Los BPD asumirán el riesgo de los créditos que otorguen a los LDKP y ONG .

Tasas de interés. De los PIF a las microempresas serán las tasas justas que prevalezcan en cada área.

Montos de los subpréstamos. 1) Los préstamos iniciales para microempresas nuevas serán de un máximo de 110 (usdlls) por individuo. 2) Puede incrementarse a 220 (usdlls) por individuo en caso de pronto pago. 3) En casos especiales, se tendrá un máximo de 880 USdlls para microempresarios exitosos. 4) Se espera que tras dos años de participación, las PIF mantendrán por lo menos una cartera de 25% con créditos inferiores o iguales a 220 USdlls.

Fuente de recursos. El proyecto costará aproximadamente 42.5 millones USdlls, que serán provistos 60% por el BDA a través de un crédito blando, 40% con fondos del BI, más una donación noruega para el desarrollo de ONG . .

Periodo. La primera fase durará de octubre de 1995 a mediados del 2000 y podrá tener una segunda fase.

Beneficios. Tras cinco años de desarrollo, el proyecto generará 156 mil empleos de tiempo completo e incrementará el ingreso en un promedio de 260 US\$lls por familia al año.

Política de Crédito Comercial de Pequeña Escala (CCPE)⁶

En 1973, Indonesia inicio una serie de programas de asistencia financiera para micro-empresas, a través de bajas tasas de interés y procedimientos simples. La fuente de recursos era el BI. Año con año, dichos créditos de liquidez fueron creciendo al igual que la dependencia de los bancos respecto al financiamiento del BI.

Este tipo de créditos creó una serie de problemas. Desde el punto de vista del gobierno, «los créditos de liquidez pueden crear una alta tasa de inflación, ya que son «dinero fresco» producido por el Banco de Indonesia». Además, «puesto que la tasa de interés es muy baja, este tipo de créditos no estimulaba la captación de ahorro por parte de los bancos, desarrollaba un exceso de demanda crediticia, provocaba una actitud negligente entre los bancos respecto a practicas selectivas y prudenciales en el otorgamiento de créditos y permitía actividades fraudulentas en el uso del crédito».

Desde el punto de vista de los bancos, se incrementó rápidamente su cartera vencida. Mientras que para los acreditados este tipo de créditos eran «caridad», por lo que muchos no los pagaban y algunos ni siquiera los invertían en actividades productivas, sino que los depositaban a tasas de interés superiores a las que debían pagar.

Es por ello que, partir de 1983, se dio una desregulación en cuanto a tasas de interés comerciales. En 1988 se simplificaron los procedimientos y requisitos para la apertura de sucursales y creación de nuevos bancos, y en 1990 se realizó una desregulación del sistema crediticio para simplificarlo y racionalizarlo.

6 Capítulo 2 de «The Banking Role in Small Scale Enterprise Development», Cooperativo and Small scale Credit Department, Bank Indonesia, 1995, 21 pp.

El objetivo de los cambios de 1990 fue reducir la dependencia de los bancos respecto a los créditos de liquidez del BI, sin desalentar el financiamiento a las microempresas. Para ello se estableció que los créditos de liquidez sólo se otorgarán a ciertos sectores, como los agricultores para mantener la autosuficiencia, a las cooperativas y ciertos tipos de inversiones. El resto de los créditos que se financiaban con dinero del BI, deberán ser financiados con el capital captado por los bancos, los cuales tendrán que destinar, por lo menos, 20% de su cartera a créditos comerciales de pequeña escala.

A partir de las reformas de 1990, los créditos para microempresas se dividen en dos categorías: 1) los financiados con los recursos de los bancos y 2) los créditos cooperativos proporcionados por el BI. Estos últimos tienen como objetivo promover las cooperativas y el bienestar de sus socios, e incrementar el ingreso de los campesinos y la producción nacional de alimentos.

Créditos para los productores. Sólo puede utilizarse para intensificar la producción de arroz y otros cultivos básicos, así como ciertas hortalizas. Su monto depende de las necesidades reales del productor y se distribuye a través de las Unidades Cooperativas Comunitarias.

Créditos a las cooperativas. Para financiar el abasto de arroz, granos básicos, clavo, frutas, verduras, jengibre, fertilizantes y productos hortícolas. El monto depende de las necesidades reales del productor.

Crédito para los miembros de cooperativas primarias. Para cualquier actividad en todos los sectores económicos, para expandir sus negocios e incrementar sus actividades productivas. Máximo 22 mil usdlls por miembro.

Una nueva modificación sobre los CCPE se realizó en 1993, incrementándose el monto máximo a 110 mil usdlls por beneficiario y aquellos créditos de hasta 11 mil USdlls se consideran CCPE independientemente de su uso. Además, aquellos bancos comerciales que no cubran 20% de CCPE requerido pueden adquirir bonos CCPE de otros bancos comerciales que excedan su 20%.

Resultados y problemas del CCPE⁷

Conclusiones

- 1) La pertenencia a un sistema o subsistema (red, etcétera) resulta si no indispensable, si muy conveniente, ya que permite: a) obtener recursos adicionales a los captados en caso de que la demanda financiera sea superior a la oferta (casos BKK y LPD) y b) colocar dentro del sistema los recursos adicionales captados en caso de que la oferta resulte superior a la demanda (caso BRI).
Otro punto importante es la seguridad que esto brinda a los ahorradores, ya que en caso de quiebra, el sistema asegura el reembolso de su dinero con los intereses correspondientes. Todo ello además del apoyo técnico-administrativo -y en el caso de Indonesia económico- que la red ofrece para iniciar operaciones durante la vida del IFR.
- 2) El éxito de un IFR no depende sólo de un adecuado manejo administrativo y financiero, o de condiciones macroeconómicas estables, la existencia de una política de desarrollo rural (agrícola y/o microempresarial), propicia para el establecimiento y consolidación de microempresas, resulta indispensable.
- 3) El crédito agropecuario es un crédito especializado que requiere de políticas específicas, tanto en tasas de interés como de un entorno macroeconómico que dé certidumbre a los productores e instituciones que los financian. Aun bajo estas condiciones, la Banca Comercial muestra serias reticencias a otorgar este tipo de créditos.

⁷ Capítulo 3, *op cit.*

- 4) Los mercados financieros rurales se encuentran perfectamente segmentados, es decir, cada institución-financiera busca un «nicho» (segmento) del mercado para el cual elabora una serie de productos financieros *ad hoc*. Esto permite simplificar la operación de los IFR acelerando las operaciones (otorgamiento de créditos y recepción de depósitos) y reduciendo los costos de operación. El crecimiento individual está dado por el tamaño del nicho de mercado.

A pesar de que a nivel de las pequeñas comunidades rurales y sus segmentos de población más pobres, los servicios financieros son muy reducidos, éstos parecen ser los requeridos a dicho nivel y no parece viable, a corto plazo, la competencia de instituciones financieras de mayor envergadura y servicios financieros en ese nicho de mercado.

- 5) Resulta evidente que este tipo de producto financiero (micro crédito especializado) difícilmente puede desarrollarse al margen de una Banca de Desarrollo, en especial para la población rural de menores ingresos. Todos los subsistemas analizados están ligados de manera directa o indirecta a un Banco Comercial (BDB, BRI) o a un Banco de Desarrollo Provincial (RDB, BDP).

Es igualmente importante señalar que la relación entre los IFR y las instituciones que los cobijan no son de competencia, sino de complementariedad. Cuando un cliente de un IFR logra crecer lo suficiente, puede pasar a ser cliente del Banco de Desarrollo o de otra área de la Banca Comercial.

- 6) El ejemplo del BAAC muestra que la Banca de Desarrollo requiere para su éxito de por lo menos tres factores: a) corresponder a una política específica del Estado, b) cubrir todas las actividades económicas del medio rural y c) lograr una cierta independencia financiera por medio de la movilización del ahorro.
- 7) Las tasas de interés pasivas tan altas reflejan un alto riesgo, ya que los costos de operación son reducidos (2%) y la diferencia entre tasas activas y pasivas es de por lo menos 50 puntos porcentuales.

Otra razón, no tan clara, puede ser la diferencia entre los plazos de los créditos y de los ahorros (revolvencia). En caso de que los primeros tengan plazos inferiores a los segundos, la alta tasa activa, durante menores periodos, permite cubrir las tasas pasivas durante mayores periodos.

- 8) El micro crédito no puede ser especializado, ya que su operatividad se basa en la simplicidad y bajos costos administrativos.