

La planeación de los intermediarios Financieros rurales exitosos: Lecciones de Indonesia*

Las lecciones de Indonesia pueden ser importantes para la construcción de instituciones financieras en Europa del Este, la otra Unión Soviética y el mundo en desarrollo, donde los agentes gubernamentales e internacionales se enfrentan a cuestiones y retos similares.

Rodrigo A. Chaves
Claudio González-Vega

1. Introducción

El éxito relativo de varios Intermediarios Financieros Rurales (IFR) en Indonesia ha dado mucho de qué hablar. El funcionamiento de los sistemas de las Unidades Aldeanas (*Desa*) del Bank Bakyar Indonesia (Unidades Desa del BRI) y el *Badan Kredit Kecamatan* (BKK) está bien documentado. Entre otros, Patten y Rosengard (1991) y Yaron (1992) han escrito estudios excelentes de ambos sistemas. Su evaluación proporciona evidencia comparativa del desempeño adecuado de estas operaciones.

Rodrigo A. Chaves trabaja para el Banco Mundial, en Washington. Claudio González-Vega es investigador en la Universidad del estado de Ohio, Columbia, Estados Unidos. Este artículo fue publicado en *World Development*, vol. 24, núm 1, 1996, pp. 65-78. La traducción no es del Banco Mundial sino del Pilar Martínez Negrete y fue cotejada para la revista *Estudios Agrarios* por Raúl Marcó del Pont Lalli.

*(Título original: "The design of successful rural financial intermediaries: evidence of Indonesia")

*La investigación en Indonesia fue financiada por *Development Alternatives, Inc.*, mediante el Proyecto para el Desarrollo de Instituciones Financieras (*Financial Institutions Development Projects*). Los autores también han recibido apoyo del Acuerdo de Cooperación para el Manejo Financiero de los Recursos (*Cooperative Agreement on Financial Resource Management, Firm*) entre la *Ohio State University* y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID por sus siglas en inglés). Los autores le agradecen especialmente a David Lucock y a Peter Robinson por la orientación cuando visitaron Indonesia y a dos dictaminadores anónimos por sus comentarios. La revisión final fue aceptada el 6 de julio de 1995.

Ambos han sido lucrativos y atienden a un gran número de prestatarios muy pequeños. Más aún, Yaron informa que el BKK y las Unidades Desa del BRI han alcanzado elevados niveles de sostenibilidad -como lo muestran los índices de dependencia de los subsidios y otros indicadores-comparados con otros IFR, considerados ampliamente exitosos, como el Banco Grameen de Bangladesh y el Banco de Agricultura y Cooperativas Agrícolas (BACA) de Tailandia. Patten y Rosengard descubrieron que las proporciones de pérdidas por préstamos de largo plazo en las Unidades Desa del BRI y el BKK eran de sólo 1.35 y 1.98%, respectivamente.¹ Esas tasas de recuperación de préstamos tienen pocas -si acaso alguna- contrapartes en los mercados financieros rurales de los países en desarrollo.

Por lo general, los IFR exitosos son más la excepción que la norma. Sin embargo, en Indonesia muchos otros sistemas de IFR han logrado un éxito comparable al del BKK y las unidades BRI. González-Vega y Chaves (1993) documentaron el desempeño de varios sistemas menos conocidos, muchos de los cuales recibieron ayuda técnica del *Financial Institutions Development Project* (FID) auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), sobre todo el *Lembaga Perkreditian Desa* (LPD) de Bali, *el Badán Kredit Kecamatan* del centro de Java (BKK-CJ) y *el Kalimantan Meridional* (BKK-SK), y el *Kredit Usaha Rakyat Kecil* (KURK) del este de Java.

Los autores observaron las operaciones del *Badán Kredit Desa* (BKD) en el centro de Java y el *Lumbung Pitih Nagari* (LPH) en Sumatra Occidental, que parecía haber alcanzado un grado razonable de éxito (ver cuadro 1).²

1 El índice de dependencia de los subsidios es un indicador de auto sostenibilidad, desarrollado por Yaron, que mide el aumento en las tasas de interés requerido para compensar la eliminación de los subsidios recibidos por el Intermediario Financiero Rural (ifr). La proporción de pérdidas de largo plazo se da por moras acumuladas más las cancelaciones acumuladas como proporción de la cantidad acumulada vencida, medida en un periodo de tiempo prolongado. Los datos utilizados corresponden a 1972-1987.

2 Para una evaluación adicional del desempeño de estos sistemas véase González-Vega (1992); Goldmark y Lucock (1988); Rhyne (1991); Robinson (1992) y Riedinger (1994); Robinson informó de un éxito similar del *Bank Dagang Bali*.

Cuadro 1

Indonesia: Cantidad y ubicación de intermediarios Financieros rurales seleccionados 1991			
Tipo	Número de unidades	Ubicación	Año de creación ¹
LPD	631	Bali	1985
KURK ²	1426	Java Oriental	1987
BKK-CJ ²	3525	Java Central	1971
BKK-SK	30	Kalimán del Sur	1991
LPN	193	Sumatra Oriental	1932
BKPD-LPK	326	Java Occidental	1971
Unidad Desa del BRI	3210	Todo el país	1983
BKD	4000	Java	1927

Fuente: Recopilado por los autores a partir de los informes del Proyecto para el Desarrollo de Instituciones Financieras y el *Bank Rakyat* de Indonesia.

LPD:	<i>Lembaga Perkreditán Desa</i>
KURK	<i>Kredit Usaba Rakyat Kecil</i>
BKK	<i>Badán Kredit Kecamatan</i>
LPN	<i>Lumbung Pitih Nagari</i>
BKPD	<i>BankKarya Produksi Desa</i>
LPK	<i>Lembaga Perkreditán Kecamatan</i>
Unidad de poblado desa-BRI aldeana	<i>Unidad desa del Bank Rakyat Indonesia</i>
BKD	<i>Badán Kredit Desa</i>

1. Se refiere a cuando se creó la organización o al tipo de sistema que comenzó a participar en un programa de ayuda técnica específica (FID) que definió su planeación actual.

2. Incluye todas las plazas de aldeas: las 222 del KURK y las 510 del BKK.

Estos sistemas son conjuntos de grupos de organizaciones (unidades) establecidas con apoyo gubernamental. El dueño de las unidades es formalmente el gobierno provincial correspondiente (BKK-CJ, BKK-SK, KORK), el banco de la localidad (LPD, BKD) o sus propios clientes (LPN). Tienen no sólo fuertes efectos demostrativos a lo largo de los sistemas, sino que la aproximación de estas organizaciones se ha imitado en algunos bancos privados; como el *Bank-Dagang Bali* y el *Bank Sampoerna International* del este de Java. El último desarrolló una red de cerca de 50 unidades, constituidas independientemente, para proporcionar servicios financieros similares a clientes rurales.

2. Intermediarios financieros rurales exitosos

Hemos adoptado los criterios sugeridos por Yaron (1994) para medir el éxito. El primer criterio utilizado es el número de clientes atendidos y la calidad de los servicios proporcionados. Éste es el objetivo de mayor alcance. Una gran cantidad de IFR de Indonesia ha alcanzado un éxito considerable desde esta perspectiva. El segundo criterio es la autosostenibilidad. Esto requiere que los IFR sean capaces de generar suficientes ingresos para cubrir el costo de oportunidad de todos los factores de la producción y de los activos (fondos) bajo su control, al tiempo que puedan cumplir todas las obligaciones contractuales que implican sus deudas. Esto es condición suficiente para el mantenimiento del valor real de la cartera de préstamos de la organización. Si la agencia interventora (el gobierno o el donador) tiene limitaciones presupuestales y por ende le preocupa el costo de oportunidad de sus recursos y si su índice de descuento no es demasiado elevado (de manera que los recursos para los prestatarios actuales no tengan una presencia desproporcionada en relación a los prestatarios futuros en su función objetiva), entonces sí es relevante la habilidad para sostener el efecto de la intervención durante un horizonte suficientemente largo (permanencia creíble) y la sostenibilidad es una condición necesaria, aunque no suficiente, del éxito.³ La falta de tal viabilidad ha sido de hecho la principal falla de los programas de crédito patrocinados y subsidiados por los gobiernos (González-Vega, 1994).

Los indicadores más importantes de los logros de estos sistemas de IFR se describen en los siguientes apartados.

³ Algunos observadores insisten en evaluar el éxito por medio del efecto en el prestatario individual (por ejemplo: ingreso, empleo o bienestar). Aunque es interesante, emprender esta tarea es difícil y caro dada la multiplicidad de fuentes y usos de los fondos y la complejidad del conjunto de actividades de la empresa familiar así como la intercambiabilidad del dinero. Aquí nuestra aproximación es más modesta: si hay beneficios para los clientes, los préstamos se pagarían, las tasas de interés de mercado serían aceptables para los prestatarios y tomarían lugar repetidas transacciones. Esto fomentaría, a su vez, la viabilidad institucional, una condición necesaria para la permanencia. La suposición es que las relaciones de largo plazo "banco cliente" son más valiosas que los beneficios de corto plazo. Los IFR indonesios son comparativamente exitosos porque llegan a un número muy grande de agentes rurales pobres mediante organizaciones viables y permanentes.

La calidad de los servicios

La calidad de los servicios financieros se refleja en los costos de transacción que contraen los clientes de los IFR. En el caso de Indonesia, tales costos han sido comparativamente bajos como resultado de numerosos factores. Primero, las organizaciones han sido concebidas para proveer crédito y servicios de depósito en donde se encuentran sus clientes. Estos IFR se localizan en pueblos (Desa) o han desarrollado servicios bancarios ambulantes para servir a sus clientes que los habitan. El cuadro 1 muestra que ocho sistemas de IFR operan, en conjunto, en casi trece mil unidades y pueblos. Son particularmente numerosos en las provincias densamente pobladas de Java y Bali. Todos los pasos necesarios para completar una transacción financiera se llevan a cabo en el lugar. En la mayoría de los casos, el cliente no tiene que abandonar su propio pueblo. Más aún, que las decisiones se tomen ahí mismo y que los préstamos se otorguen con base en las referencias personales (cuando no se requiere garantía) permiten el desembolso rápido de los préstamos. Gran parte del tiempo los fondos están disponibles cuando se necesitan, sin restricciones para su uso (no van etiquetados).

En segundo lugar, los préstamos se otorgan de manera individual. Los prestatarios no tienen que formar grupos para presentar responsabilidad conjunta y ser objeto de vigilancia y seguimiento por parte de los prestamistas. Los préstamos grupales, *ceteris paribus*, implican costos de transacción más elevados al prestatario individual, pues la formación del grupo y las oportunidades y el riesgo compartido implícitos por riesgo moral requieren una buena dosis de esfuerzos de negociación y seguimiento por parte de los miembros del grupo.⁴

4 Los grupos pueden permitir a los prestamistas reducir sus riesgos y costos reclutando los esfuerzos de miembros del grupo en la vigilancia de sus pares a fin de disminuir las conductas oportunistas y aplicando medidas para los pagos (Stiglitz, 1993a; Varian, 1990). El intenso debate sobre las ventajas esperadas y reales de préstamos de grupo para los prestamistas no se discuten en este artículo (véase Krahen y Schmidt, 1994). Los prestatarios, sin embargo, siempre preferirán préstamos individuales (si están disponibles), ya que los esfuerzos de grupo incrementan sus costos de transacción. Más aún, la tecnología de préstamos grupales debe distinguirse de los méritos de ahorros rotativos y asociaciones de crédito (Besley, Coate y Loury, 1993) y de las cooperativas de crédito, pese a la inclinación de los trabajos teóricos, para tratarlos como equivalentes.

El uso de información local y los mecanismos de coacción como elementos clave del diseño de estos IFR entrañan que la formación de un grupo como requisito de préstamo sería redundante, en tanto que la primera modalidad exige a los prestatarios de costos de transacción potencialmente más altos. Más aún, a la luz de las exigencias tan individualizadas de crédito y servicios de depósito, la prestación de servicios financieros individuales tal vez redunde en una mejora en el bienestar de los clientes.

Carteras de préstamos y movilización de depósitos

En comparación con otras naciones en desarrollo, Indonesia tiene un gran número de instituciones, unidades y clientes a quienes llegan los servicios y una cantidad considerable de fondos movilizados. Se han establecido sistemas financieros rurales completos, no sólo proyectos piloto. En el cuadro 2 se presentan indicadores seleccionados del tamaño de esos IFR. Al finalizar 1991, el sistema más grande (la Unidad Desa del BRI) tenía una cartera de préstamos equivalente a 738 millones de dólares. En comparación, los otros sistemas son pequeños, pero aún así grandes frente a programas para prestatarios pobres de otras partes. Más aún, la Unidad Desa del BRI había movilizado la cantidad impresionante de mil 300 millones de dólares de depósitos voluntarios. Aunque menos considerable, los ahorros movilizados por otros sistemas eran significativos comparados con sus carteras de préstamos.

Estos IFR proporcionan servicios de crédito, en conjunto, a más de cuatro millones de personas. Como interesante contrapartida, más de diez millones de ahorradores usan sus servicios de depósito. Así, una observación crítica es que los servicios de depósito son más importantes que los servicios de crédito, en términos del número de clientes (alrededor de dos veces y media) y de las cantidades absolutas. En el agregado, los balances de depósito (equivalentes a mil 400 millones de dólares) eran mayores que los préstamos vigentes (mil millones de dólares). En tanto que este resultado está determinado por los ahorros voluntarios movilizados por el sistema Unidad de Poblado Desa-BRI, refleja una demanda considerable de instrumentos de depósito en las áreas rurales de Indonesia.

Cuadro 2

Indonesia: Indicadores del tamaño de intermediarios financieros rurales seleccionados (diciembre de 1991)				
Tipo	Prestamos por pagar (billón de rupias ¹)	Depósitos pendientes (billón de rupias ¹)	Cantidad de deudores (miles)	Número de Depositantes ² (miles)
LPD	18.8	14.7	94	204
KURK ³	10.3	2.6	171	177
BKK-CJ	43.6	7.7	564	496
BKK-SK	1.3	0.6	14	n.d.
LPN	3.7	2.0	19	57
BKPD-LPK	74.0	44.9	218	405
Unidad-BRI	1 476.0	2 542.0	1 900	8500
BKD	56.0	2.0	1073	235

Fuente: Recopilado por los autores a partir de los informes del Proyecto para el Desarrollo de Instituciones Financieras y el *BankRakyat* de Indonesia.

1. El tipo de cambio era de cerca de dos mil rupias por dólar estadounidense.
 2. Corresponde a depósitos voluntarios.
 3. Corresponde a marzo de 1992.
- n.d. No disponible.

Hay una amplia variación en la cantidad de prestatarios que atiende cada unidad (véase el cuadro 3). El más bajo corresponde al LPN (98 prestatarios). Esto es consistente con la naturaleza de estos IFR, cuya propiedad es de los clientes, y cuyo funcionamiento descansa en gran medida en la proximidad entre sus miembros. Del otro lado del espectro, las oficinas locales (a nivel *kecamatan*) del sistema BKK-CJ alcanzaron a mil 105 prestatarios por unidad. El BKK emplea un sistema de establecimientos locales que cubre cierto número de pueblos y, por tanto, a un número mayor de prestatarios, con sólo un BKK por *kecamatan* (pueblo). El KURK, segundo en número de prestatarios por unidad (770), también opera plazas por pueblo. Las plazas BKK y KURK son similares, en muchos sentidos, con el BKD. Operan sólo durante ciertos días de la semana y sus servicios se centran en una pequeña área geográfica.

Cuadro 3

Indonesia				
Número de deudores y ahorradores por oficina IFR y promedio de la magnitud del préstamo y el depósito (diciembre de 1991)				
Tipo	Promedio de deudores por oficina ¹	Promedio de depositantes por oficina ¹	Promedio de préstamos vigentes (miles de rupias) ²	Promedio de depósitos de ahorro (miles de rupias) ²
LPD	148	323	200.0	72.0
KURK ³	770	797	61.0	14.7
BKK-CJ ⁴	1 105	972	77.0	15.5
LPN	98	295	191.0	35.0
BKPD	668	1 242	340.0	110.0
Unidad Desa del BRI	591	2647	1250	299.0
BKD	268	58	52.0	8.5

Fuente: Recopilado por los autores a partir de los informes del Proyecto para el Desarrollo de Instituciones Financieras y el *Bank Rakyat* de Indonesia.

1. Resultado de dividir el número total de clientes entre el número correspondiente de unidades en cada sistema. Las comparaciones han de hacerse con precaución. Por ejemplo, las unidades promedio de los sistemas del KURK y el BKK corresponden al número de oficinas en los subdistritos (*kecamatan*) y no a la de los poblados. Las comparaciones entre estos sistemas y el del BKD requerirían, por ende, el uso de datos basados en los locales de los pueblos.

2. El tipo de cambio era de alrededor de dos mil rupias por dólar estadounidense.

3. Se refiere a las oficinas en los subdistritos (*kecamatan*). Corresponde a marzo de 1992.

4. Alude a las oficinas de los subdistritos (*kecamatan*).

Clientes muy pequeños

Pese a que la clientela diversa y los nichos de mercado atendidos por estos sistemas de IFR se reflejan por diferencias en el tamaño promedio de los préstamos y los depósitos, en su mayoría llegan a los pobres. Por el lado más grande, el promedio de un préstamo de las unidades-BRI equivalía a 625 dólares. Esto era, sin embargo, 24 veces más grande que los préstamos otorgados por el BKD, por un promedio de sólo 26 dólares. La magnitud de los préstamos en las restantes IFR estaba muy por debajo de las Unidades de Poblado Desa-BRI, pues algunas de éstas cubrían más a fondo los pueblos.

El tamaño promedio de los depósitos también variaba de modo considerable. Las Unidades de Poblado Desa-BRI movilizaban los depósitos mayores (150 dólares), en tanto el BKD movilizaba los menores (4.25 dólares).

Organizaciones rentables

La mayor parte de los sistemas de IFR obtuvo beneficios contables cuando sus unidades se habían consolidado.⁵ Estos sistemas tuvieron tasas comparativamente altas de rendimiento en acciones (véase el cuadro 4). Las más altas correspondieron al LPD de Bali (54.2%) y las más bajas al BKK de Java Central (13%). Estos IFR han logrado llegar a numerosos de los habitantes rurales pobres y siguen siendo viables financieramente (rentables). Ésta es la marca de su logro.

Cuadro 4

Indonesia: Rendimiento consolidado del activo neto de sistemas de intermediación financiera rural seleccionados (diciembre de 1989)			
Tipo	Ganancias Netas (millón de rupias)	Promedio de activos netos (millón de rupias)	Rendimiento del activo neto (porcentaje)
LPD	674.0	1243.0	54.2
KURK	806.9	1602.8	50.3
BKK-CJ	1 700.0	13022.0	13.0
LPN	79.6	391.1	20.3
Unidades Desa del BRI	37 000	97000.0	38.1

Fuente: Calculado por los autores a partir de información de las declaraciones financieras correspondientes.

⁵ Aunque las utilidades contables noson la medida mas apropiada de la sostenibilidad (Yaron, 1994), en ausencia de mejores indicadores las usamos como un sustituto adecuado.

La rentabilidad de estas organizaciones refleja sus políticas financieras. Aunque las comparaciones de las tasas de interés efectivas muestran una gama amplia, todas cobran tasas suficientemente altas, positivas en términos reales, para cubrir la mayoría, si acaso no todos, de los costos y los riesgos (ver cuadro 5). De nueva cuenta, las Unidades de Poblado Desa-BRI están en un extremo del espectro: tienen las tasas efectivas más bajas, en tanto que las más altas corresponden a bkd, KURK y bkk. Esto no fue sorprendente, pues las Unidades-BRI proporcionan préstamos más grandes que los otros sistemas.

Cuadro 5

Indonesia: Términos típicos de intermediarios financieros rurales seleccionados (diciembre 1991)						
Servicios de crédito			Servicios de depósito			
Tipo	Tasas de interés efectivas (%) ¹	Servicios de depósito Términos de pago más comunes (semanas)	Ahorros forzosos requeridos	Garantía requerida	Rango de las tasas nominales	Ahorro / préstamos
LPD	53.6	43	Sí	No	12-4	0.787
KURK	84.4	12	Sí	No	12	0.22
BKK-CJ	84.4	12	Sí	No	12-15	0.18
LPN	38.5-54.8	24	Sí	No	0-24	0.54
BKPD-LPK	59.3	26	Sí	No	12-24	0.60
Unidad Desa DEL BRI	31.5	n.d	No	Sí	12-22	1.72
BKD	84.4	12	Sí	No	15	0.03

Fuente: Calculado por los autores con datos de las declaraciones financieras respectivas.

1. Esta cifra es la tasa interna de rendimiento de los contratos de crédito observados con más frecuencia. Las suposiciones son que los intermediarios «invertieron en contratos similares todos los flujos de efectivo generados por el contrato, inmediatamente después de recibir el pago (no hay balance de efectivo inactivo), que no hay moras en estos flujos de efectivo y que los rendimientos se hacen compuestos inmediatamente. Estas suposiciones son necesarias para comparar las políticas de fijación de precios, dada la gran diversidad de contratos de préstamo ofrecidos por los diferentes programas. La tasa efectiva, así, representa un límite superior ideal de los rendimientos de los préstamos. La mayoría de los intermediarios no alcanzarían rendimientos ideales.

En general, las IFR de Indonesia prestan por periodos comparativamente cortos con el fin de vigilar los pagos con mayor frecuencia. El rango de los términos de pago más comunes van de 12 a 43 semanas (ver cuadro 5). Para facilitar el registro de las transacciones, en la mayoría de los casos los pagos se acreditan de la siguiente manera: el primero como intereses, el segundo como un ahorro obligatorio, y los 10 restantes por amortización. Por esta razón, algunas IFR han elegido la alternativa de 12 semanas como su periodo de pago más común. Los ahorros obligatorios (que aumentan las tasas de interés efectivas) son requeridos por todos los sistemas, salvo las Unidades de Poblado Desa-BRI.

Hemos consolidado los resultados de estos sistemas para ofrecer una breve explicación de su éxito, pero ha de señalarse que no se trata de un grupo homogéneo de IFR. Al contrario, hay una dispersión significativa dentro y a lo largo de los sistemas. Esta diversidad de organizaciones y por ende de aproximaciones en la provisión de servicios financieros es consistente con el hecho de que aun en los mercados financieros rurales hay diferentes nichos y segmentos de mercado diferentes que atender. El abigarramiento institucional permite hacer comparaciones adicionales entre los determinantes del éxito en los diversos escenarios, ya que los determinantes aquí identificados se presentan en la mayoría de los ocho sistemas.

3. Factores determinantes del éxito

El grado generalizado del éxito en las IFR de Indonesia se puede atribuir en gran medida a ciertos elementos que comparten las organizaciones en lo que se refiere a su concepción. Los intermediarios-financieros por lo común suelen enfrentarse a problemas graves de información e incentivos al prestar a los habitantes pobres rurales, dados los costos para reunir información sobre las probabilidades de mora, para vigilar las acciones de los prestatarios después de recibir los préstamos, y para asegurar el pago. Este artículo examina las soluciones a estos problemas desde la perspectiva de la organización y del diseño de los mecanismos pertinentes. En el intento, reúne reflexiones teóricas y experiencias reales. Antes de entrar en la materia, sin embargo, se describe brevemente el entorno hospitalario en que operan estos intermediarios.

El entorno

El dinamismo de la economía y la estabilidad relativa de la macroeconomía y de la situación política de Indonesia constituyen un entorno propicio para la intermediación financiera. El país ha disfrutado de tasas comparativamente altas de crecimiento del producto, acompañadas de un rápido crecimiento de los ingresos rurales y una reducción de la pobreza. Han surgido numerosas oportunidades rentables de inversión, ya que la infraestructura se ha desarrollado, los mercados internos se han integrado más y la liberalización de las políticas comerciales han ampliado las oportunidades para la exportación a los mercados mundiales. Al impregnar a toda la economía, este dinamismo ha provocado una demanda elevada y creciente de servicios financieros.

La actividad económica ha sido particularmente intensa en las islas densamente pobladas, como Java y Bali. Allí, la alta densidad de la población así como una infraestructura bien desarrollada ha permitido a los IFR diluir fácilmente sus costos fijos y alcanzar con rapidez una posición sin pérdidas. Otros IFR podrían no prosperar tanto en países en donde los ingresos rurales están estancados y su distribución es profundamente desigual.

El rápido crecimiento del producto ha sido acompañado de la liberalización de los mercados financieros, una oferta en expansión de los servicios financieros y la aparición de una competencia considerable en el sector (Cole y Slade, 1992). La expansión financiera se ha visto adicionalmente facilitada por un desempeño macroeconómico estable (sin una inflación considerable en los años recientes), en tanto que la reforma financiera ha permitido que las tasas lleguen con libertad a niveles positivos en términos reales. La estabilidad política, una fuerte presencia del gobierno en todos los niveles administrativos, y un alto grado de cohesión social y la importancia de las estructuras sociales tradicionales han resultado mecanismos eficaces para aplicar la ley en los contratos financieros.

No hay duda de que el entorno macroeconómico estable ha sido un ingrediente importante del éxito. Dicha estabilidad, aunque importante, no es por sí sola una condición suficiente para un desempeño por arriba del promedio de un gran número de tipos de organizaciones que atienden a una clientela marginal. Hay muchos ejemplos de programas de crédito poco exitosos en países con condiciones macroeconómicas estables; Indonesia,

donde las instancias de fracasos financieros han incluido el programa de crédito del *Bimbingan Massal* (BIMAS) y algunas de las operaciones cooperativas de las Unidades Desa Koperasi (KUD), no ha sido la excepción. Como un clima general propicio no puede explicar, por sí solo, el éxito de estos IFR, es preciso identificar regularidades, observables en la mayoría de los intermediarios exitosos de Indonesia, que estén ausentes en la mayoría de otros países en desarrollo así como en los IFR de Indonesia que han fracasado.

La planeación de los intermediarios financieros rurales

El éxito de los IFR en Indonesia ha sido el producto de combinaciones de los factores descritos. Estos ingredientes individuales de éxito representan, a su vez, la instrumentación específica de una preocupación tácita de la viabilidad de las organizaciones y, por lo tanto, su permanencia en el tiempo. Este objetivo se ha traducido en la adopción generalizada de gran parte de los elementos de una planeación adecuada y completa por parte de los IFR. Esta planeación ha proporcionado a los agentes económicos que participan en su operación (gerentes y clientes) tanto los incentivos para conducirse de una manera que propicie el éxito como las oportunidades para hacerlo. Los incentivos y las oportunidades son condiciones necesarias del éxito de las organizaciones y, por lo tanto, de los programas crediticios que llevan a cabo.

Las autoridades competentes de Indonesia han reconocido que es más útil, en términos de desarrollo, fomentar que las organizaciones proporcionen servicios financieros a precios de mercado -de manera permanente-, que patrocinar programas de crédito subsidiado con un efecto de corta vida. La cuestión de por qué ha sido éste el caso, exige una respuesta, pero la explicación de por qué las autoridades de Indonesia han tenido incentivos y la habilidad para planear e instrumentar tales programas, mientras las autoridades de otros países no lo han logrado, está más allá del alcance de este artículo.

En lugar de abordar este punto, en este trabajo se analiza la planeación de la organización, dando por sentado el objetivo de la sostenibilidad .

4. El problema de los mercados financieros rurales

La falta casi endémica de acceso por parte de los clientes marginales a los servicios formales de financiamiento se explica, al menos en parte, con el siguiente problema. Los agentes -por lo general locales- que tienen acceso barato a la información y a los mecanismos de seguimiento, para asegurar tasas de pago razonables, pueden no tener suficientes recursos (un patrimonio restringido) o pueden ser demasiado adversos al riesgo (dado ingresos covariantes) para proporcionar servicios financieros generalizados en la localidad. Los que tienen recursos y las actitudes necesarias frente al riesgo -agentes de fuera- no tienen acceso a un costo razonable, a la información requerida y a los instrumentos de seguimiento.⁶ Adicionalmente, en la mayoría de los países en desarrollo las distorsiones de política hacen a la clientela rural aún menos atractiva. Es decir, algunos intermediarios pueden no desear proporcionar servicios financieros a los clientes rurales pequeños porque las trabas de las regulaciones hacen que tales actividades no sean rentables (González-Vega, 1976).

Mientras siga presente esta separación entre el acceso requerido a la información y los recursos disponibles -incluidas las actitudes frente al riesgo y las oportunidades de diversificación-, habrá oportunidades limitadas para la oferta de servicios financieros y de seguros en las áreas rurales. Las entidades con recursos suficientes pueden incluir a miembros de la comunidad local —más que a grupos- para que funjan como agentes en la vigilancia y el monitoreo de los prestatarios y para que cobren los pagos, a fin de mitigar los problemas. Esta innovación crearía, sin embargo, nuevos problemas de información y de incentivos entre el IFR y el agente local (Fuentes, 1994). Este artículo presenta ejemplos de los mecanismos aplicados que resolvieron estos problemas entre los IFR de Indonesia.

⁶ A la luz de las actitudes frente al riesgo, los deseos de invertir dependen de la oportunidad para mover recursos en el espacio y la habilidad implícita para diversificar. Es claro que los agentes con acceso a la información local perderían tal ventaja cuando trataran con agentes ubicados en otro lado. Por lo tanto, la falta de deseos de prestar a individuos expuestos a riesgos covariantes (por ejemplo, en el mismo pueblo) pueden reflejar esas limitaciones.

5. Elementos de planeación de los sistemas de IFR exitosos en Indonesia

La llave del éxito de los IFR ha sido un conjunto de rasgos de elementos de planeación mutuamente reforzadores. Estos rasgos, que se han adoptado independientemente de las formas específicas de propiedad de los IFR, se describen en los siguientes apartados.

El componente informativo

Una solución eficaz para el citado problema de los mercados financieros rurales ha sido uno de los ingredientes fundamentales del éxito de los IFR de Indonesia. Estas organizaciones han impulsado la interacción de los dos tipos de agentes: los que tienen la información y los que tienen los recursos, en la entrega de servicios financieros a los habitantes rurales pobres. Tal interacción está en los cimientos de otros ejemplos de éxito. El uso de préstamos de grupo del Banco Grameen en Bangladesh y el Prodem y el Bancosol de Bolivia constituyen intentos específicos para resolver el problema formal de los prestamistas en los mercados de crédito rurales o marginales: es demasiado costoso reunir información sobre la posibilidad de que un deudor caiga en mora de un préstamo, es demasiado costoso vigilar sus acciones una vez que el deudor ha recibido el préstamo, y muy a menudo demasiado costoso, si acaso no imposible, hacer cumplir la ley en los contratos de préstamo. Las obligaciones conjuntas son un intento de vigilar los esfuerzos de los pares de los deudores para reducir estos problemas imponiendo un costo (por ejemplo, negándoles un préstamo posterior) si el deudor deja de pagar (Stiglitz, 1993a). Sin embargo, los préstamos de grupo son una opción, costosa, entre las muchas estrategias posibles para resolver este problema. La experiencia de Indonesia ofrece una alternativa atractiva.

Numerosas instancias del gobierno de Indonesia -las que tienen recursos- han intervenido, con buen éxito, al establecer redes de IFR semindependientes y operadas de forma local. El gobierno indonesio ha reclutado, para ese fin, los servicios de agentes locales que tienen una ventaja comparativa para recopilar información sobre los prestatarios, vigilando sus acciones y haciendo cumplir los términos en los que se contrató el préstamo. La tecnología de vigilancia empleada ha sido simplemente el conocimiento personal del prestatario o el requerimiento

de una referencia por parte de las autoridades locales (el *lurah* del pueblo). La mayoría de los préstamos se proporcionan con base sólo en referencias personales y no requieren garantía.

Los costos no financieros más importantes de un banco se presentan (y sus ventajas comparativas se desarrollan) cuando procesan información sobre la posibilidad de que los deudores individuales paguen sus préstamos de acuerdo con lo prometido. Con el fin de lograr esta meta, los bancos tradicionales han desarrollado técnicas complejas de análisis de préstamos. Estas técnicas resultan prohibitivamente caras cuando el banco trabaja con pocos préstamos, ya que los gastos asociados tienden a mantenerse sin cambios frente al tamaño del préstamo. Estas técnicas no se podrían utilizar, gran parte del tiempo, al proporcionar crédito a los deudores pequeños, sencillamente porque ellos se basan en datos que no están disponibles en ese segmento del mercado (por ejemplo, declaraciones financieras auditadas).

Los costos de vigilancia son una función creciente de la distancia entre el intermediario financiero y el prestatario. Nos referimos no sólo al ámbito geográfico, sino a cualquier clase de distancia (étnica, cultural, ocupacional). Algunos intermediarios financieros se especializan en proporcionar servicios a sectores particulares de la actividad económica, desarrollando así una ventaja comparativa (bajo costo) al atenderlos. Otros agentes poseen información o acceso a mecanismos especiales para hacer cumplir los contratos dentro de grupos sociales u ocupacionales específicos (Esguerra, 1993).

Los préstamos basados en las referencias personales constituyen una técnica comparativamente barata, porque la información local sobre los prestatarios es una inmovilización (costo irrecuperable), en el sentido de que es un activo que no tiene valor fuera del mercado financiero local (en realidad se puede convertir en una barrera de la que pueden echar mano los prestamistas) y se adquiere de manera lenta, el único gasto necesario producto de haber estado en el lugar durante un período suficiente. Los agentes locales pueden también adquirir información adicional a costos menores que los de fuera. Y lo que es aún más importante: tanto el prestar con base en las referencias como la vigilancia local han sido comparativamente eficientes para evitar errores costosos de valoración de las probabilidades de pago de un préstamo. Es claro que estas ventajas se pueden obtener por un prestamista externo si la gerencia se contrata de entre los residentes locales o si tiene acceso a fuentes confiables de

información local. Sin embargo, los problemas de una nueva entidad requieren resolverse.

Problemas de una entidad, incentivos y toma de decisiones local

El reclutamiento de agentes informados de la localidad sustituye un problema con otro: el problema de la información/aplicación de la ley se convierte en un problema de la entidad. Es decir, el prestatario formal tiene que asegurarse de que los agentes locales tienen, en realidad, acceso a la información necesaria y que su conducta será consistente con los intereses del IFR. Es posible, de hecho probable, que los agentes locales eviten el esfuerzo necesario para cobrar los préstamos o que se coludan con los deudores durante el proceso de vigilancia. Esto puede ocurrir pese a la ventaja comparativa de un agente local, ya que se requiere cierto esfuerzo para recopilar información, vigilar préstamos y hacer cumplir los contratos. Como el prestatario formal no puede observar fácilmente el grado de esfuerzo realmente desplegado, es aquí donde aparece el problema de los incentivos.

Una asimetría de información está en el corazón de cualquier problema de las IFR. La observación importante en el caso indonesio es que el problema de información inherente a esta relación de la entidad parezca haber sido menos severo -o más fácil de resolver- que el problema de información asociado a las actividades de prestar a una clientela rural. La solución ha incluido un sistema de incentivos (remuneraciones basadas en el desempeño y salarios con base en la eficiencia como incentivos compatibles) que ha inducido una conducta por parte de los gerentes de las IFR (los agentes locales) consistente con la salud financiera de la unidad.

El problema de la información/aplicación de la ley del prestatario formal (cualquier nivel del gobierno) se ha convertido en uno de verificación del desempeño de la gerencia y de las unidades correspondientes. Esto debería ser una tarea más fácil que usar un banco de desarrollo localizado en Yakarta o cualesquiera de las capitales provinciales para desembolsar y recuperar préstamos rurales individuales para familias pobres. En el caso de algunas IFR de Indonesia, el problema inicial de información del prestatario formal se ha reducido a la verificación de las ganancias de las

unidades individuales, que operan como centros de ganancias y pérdidas. Es comparativamente más barato verificar las ganancias y se ha interpretado como una estadística suficiente de los esfuerzos de la gerencia.⁷

Los gerentes de estos IFR exitosos han sido inducidos a comportarse de manera consistente con la viabilidad financiera de las organizaciones mediante un sistema de incentivos dependiente de modelos de compensación basados en el desempeño (participación de los beneficios, comisiones por cobros) e ingresos por eficiencia y convirtiendo las acciones de los administradores en incentivos monetarios. Los gerentes de los IFR se han hecho en buena medida copropietarios de sus unidades. Por ello, los agentes que poseen o tienen acceso a la información, seguimiento y ventajas para que se aplique la ley están expuestos a tener ganancias o pérdidas según el desempeño de sus unidades.

De hecho, todos los IFR exitosos de Indonesia han establecido modelos de compensación administrativa dependientes del desempeño. La mayoría de los modelos observados consiste en una remuneración total que resulta de la combinación de un salario fijo más un bono o incentivo monetario que está en función de algunas variables observables, como las utilidades o la recuperación de los pagos en cuotas. Empresas privadas de todo el mundo usan mecanismos similares de compensación. Lo que es una innovación en el caso de Indonesia es la adopción casi universal de tales mecanismos aun cuando el propietario formal o aparente de un IFR particular sea cualquier nivel del sector público. Este fenómeno de servidores públicos que disfrutan de incentivos según el desempeño es por demás inusual, acaso inexistente, en América Latina o Estados Unidos. Aunque las fórmulas particulares, así como las variables empleadas en el cómputo de los incentivos, varían de acuerdo con el tipo de organización, la adopción de estos modelos entraña un intento explícito para reducir los problemas principales de las entidades que aparecen cuando se delegan facultades.

7 Los gerentes pueden tener incentivos para representar erróneamente el desempeño financiero (falsificación de la declaración). Técnicas de auditoría comparativamente sencillas se pueden emplear para reducir este problema. Por otro lado, la variable de las utilidades se puede oscurecer con la adquisición de riesgos que son covariantes a todos los prestatarios. En el caso de Indonesia esto requeriría un desastre natural o un problema de magnitud similar, debido a la elevada di versificación practicada por los prestatarios y, por ende, la cartera de las unidades de IFR.

Sueldos conforme a la eficiencia

La compensación total recibida por los gerentes y demás personal de los IFR exitoso parece haber sido, en promedio, considerablemente más alta que la remuneración por la cual empleados del mismo nivel hubieran aceptado desempeñar las mismas funciones. González-Vega y Chaves (1993) informan que todos los miembros del personal de las IFR entrevistados declararon que estaban más que satisfechos con su salario actual y la compensación futura (por ejemplo, el plan de pensiones) y que no creían que pudieran obtener un trabajo, equivalente ni querían hacerlo. Esto sugiere contundentemente que se están pagando salarios de eficiencia.

Los salarios conforme a la eficiencia denotan el sueldo por realizar ciertas tareas que trabajadores equivalentes estarían dispuestos a desempeñar por una retribución menor. Esas remuneraciones pueden ocurrir cuando es caro supervisar las actividades o la cantidad de esfuerzo realizado por un agente y/o cuando las acciones del agente (o la falta de ellas) puedan imponer un costo severo al capital. Sin embargo, en Indonesia las herramientas de castigo para el desempeño inferior al estándar de un empleado se reducen a la suspensión, descenso de rango o despido. La cárcel, el pago de daños o el desagravio simplemente no son opciones disponibles para gran parte de los casos de malversación administrativa.

En éstas condiciones, los patrones deben encontrar mecanismos que propicien el esfuerzo adecuado de sus empleados. Una de las formas de hacerlo es elevar el salario por encima del costo de oportunidad de los trabajadores. Esto aumenta el costo de la pérdida del trabajo y fomenta a los trabajadores a esforzarse y tener una conducta adecuada.⁸

Este costo es el equivalente a las diferencias entre el valor real descontado presente de los salarios y la posición y los salarios esperados en otras ocupaciones. Con el fin de lograr que para el principal sean atractivos los sueldos conforme a la eficiencia, el gasto mayor debe compensarse con

⁸ Un método alternativo y más directo sería que los trabajadores colocaran bonos de desempeño ni momento del contrato, lo que sería confiscado si el empleado es sorprendido en una mala conducta. Esto, sin embargo, no es factible, ya que los empleados, particularmente tempranos en su vida laboral, se enfrentan a limitaciones de recursos y carecen de la liquidez requerida para colocar bonos. Este problema se pudo haber resuelto en las IFR indonesias mediante una combinación de salarios de eficiencia y otras medidas laborales que prometen recompensas futuras y pueden implícitamente realizar las funciones de los bonos, como perfiles de ingresos ascendentes con la edad (aumentos por antigüedad), pensiones y escalafones internos de promoción.

un incremento de la productividad por mayor esfuerzo o reducción de costos de conductas indeseadas (por ejemplo, evasión o fraude).

La idea implícita de esta hipótesis es que la administración de las IFR de Indonesia tienden a valorar mucho sus trabajos porque su posición, el perfil de ingresos y otros aspectos no se pueden reemplazar con facilidad. Estos beneficios son casi una participación de los mismos y son un sustituto por parte de la administración. Los resultados son que la conducta es más prudente y diligente que de otra manera. Éste es un rasgo adicional del citado sistema de incentivos; los agentes no sólo se ven afectados directamente por el desempeño exitoso de la organización -lo que constituye un incentivo para tomar la decisión correcta-, sino además valoran su trabajo más que cualquier otro dentro de segmento relevante del mercado de laboral.

En la mayoría de los demás países en desarrollo, el salario de los IFR (banca pública de desarrollo y organizaciones no gubernamentales) es bajo frente a lo que podría ser con funciones y responsabilidades similares en otra empresa. Esto ha ocasionado que los IFR contraten personal que no da un alto valor a sus posiciones y abandonan su puesto en cuanto tienen otra oportunidad, llevándose con ellos la experiencia acumulada en su trabajo. Adicionalmente, cuando un IFR paga salarios comparativamente bajos, eligen a trabajadores de un grupo de solicitantes que responden a ofertas de trabajo que pagan un salario inferior al promedio del mercado para puestos similares. La lección de Indonesia es que puede ser rentable que un IFR pague salarios comparativamente altos, no sólo para atraer personal calificado, sino también para asegurarse de que se comporten de manera deseada.

La sustitución entre el control y los sueldos conforme a la eficiencia no es perfecta. Así, los sueldos conforme a la eficiencia no permitirían la total eliminación de los esfuerzos de control interno porque, para que estos niveles de compensación funcionen, debe haber una probabilidad creíble de que se detecten conductas erróneas o negligentes.

La eficacia de los salarios de eficiencia radica en que ser despedido representa un castigo. Ningún grado de castigo puede ser lo suficientemente adecuado si la probabilidad de que a uno lo sorprendan es de cero.

La combinación de los modelos de compensación de la administración basados en las utilidades y los salarios de eficiencia entrañan que los gerentes son, para estos fines, copropietarios de las unidades individuales. Se han convertido en una especie de accionistas residuales de las ganancias generadas por su unidad. En tanto que los pagos basados en el desempeño les da derecho a recibir parte de las ganancias, los salarios de eficiencia los hacen participar de las utilidades, lo que entraña una pérdida cuando la organización cae en bancarrota o se les sorprende actuando de modo incorrecto.⁹ Es decir, la administración tiene en juego un elemento pecuniario tanto en la parte superior como en la inferior de la distribución de las utilidades de la organización.¹⁰

Decisiones descentralizadas

El uso de incentivos basados en el desempeño y los salarios de eficiencia no servirían a su propósito si los agentes (gerentes) no poseyeran un poder discrecional sobre las variables significativas del funcionamiento. En el caso de los IFR exitosos de Indonesia hay gran variabilidad en cuanto a las decisiones que pueden tomar los gerentes de manera independiente de los dueños o los reguladores. En todos los casos, sin embargo, los gerentes han tenido la responsabilidad de vigilar a quienes solicitan préstamos y decidir si ha de prestárseles y por qué cantidad. No hay una selectividad de préstamos que pudiera quitar esta autoridad. Casi siempre las instancias gubernamentales respectivas no le han impuesto a las unidades ninguna restricción severa en materia de política financiera.

⁹ Los sueldos, conforme a la eficiencia, actúan como acciones cuando hay una amenaza creíble de que la unidad no será afianzada o que el administrador será reemplazado en caso de bancarrota. Además, la probabilidad de ser sorprendido en caso de conducta impropia debe ser positiva.

¹⁰ Esta casi propiedad de que gozan los gerentes es, sin embargo, incompleta o atenuada. No pueden vender su parte en la empresa. Por lo tanto, su participación de los flujos en efectivo de la unidad son contingentes al empleo y no son comercializables. La estructura de los derechos de propiedad puede entrañar ineficiencias para los que se presentarían en otras formas de organización. Es muy probable que entre ellos haya problemas de perspectiva y de no transferencia. Ya que los administradores participan de los flujos de efectivo que son contingentes al empleo, la perspectiva de la que partirían en sus decisiones de inversión es su fecha de término del empleo. Si esta fecha se queda corta en la vida productiva de los activos, los gerentes usarán flujos truncados al escoger los proyectos de inversión como, por ejemplo, mejoras en sus sistemas de información administrativa. Sólo se comprenderán los proyectos para los que el valor actual del flujo truncado es mayor que el valor actual de los desembolsos. La no transferencia de los derechos de los administradores, combinada con los salarios de eficiencia, puede dar lugar a que se enfrenten serias limitaciones para diversificar su propia cartera. Esto obedece a que los salarios de eficiencia pueden entrañar que una porción significativa de los recursos de los administradores es el valor actual neto de la diferencia entre sus compensaciones presentes y su costo de oportunidad. Como, esta forma de riqueza es contingente al empleo, no se puede proteger con la diversificación. Esto puede significar, a su vez, que los administradores sean muy contrarios al riesgo con el fin, de proteger porciones significativas de la riqueza que se pondría en riesgo en caso de que la unidad sufriera problemas financieros.

Las variables relevantes, como tasas de interés reales o el uso del préstamo, no las ha dictado ni vigilado el gobierno. En la mayoría de los casos estas dos opciones son equivalentes. La excepción más importante la constituyen las Unidades Desa del BRI, que pertenecen a una estructura bancaria más centralizada y tradicional. Los demás IFR son, para fines prácticos, colecciones de unidades independientes que comparten características institucionales generales.

Para estas organizaciones, la aplicación de lineamientos generales en materia de política financiera ha estado lejos de ser uniforme en todas las unidades. Las tasas de interés efectivas, por ejemplo, pueden variar en los sistemas de los IFR porque los requerimientos de saldo compensatorio no son uniformes en todas las unidades.

Esta autonomía relativa ha permitido a las unidades adaptarse -hasta cierto límite- a su entorno específico y ha evitado los costos del gobierno de una supervisión de otro modo cara y muy probablemente ineficaz. La única supervisión en realidad ejercida ha respondido a asuntos de control interno, lo que en este contexto ha sido evitar que la administración distraiga fondos para su propio beneficio (corrupción) y verificación de la veracidad de las declaraciones financieras. Una buena combinación de una probabilidad *ex ante* de descubrir una conducta ilícita con un castigo *ex post* suficiente ayudaría a impedir la corrupción.

En cualquier caso, para determinar si los fondos han sido robados o las declaraciones financieras son incorrectas es considerablemente menos caro que verificar el acatamiento de diversas regulaciones de política y lineamientos sobre el uso de los fondos. Los consejeros extranjeros han desempeñado un papel importante en la planeación e instrumentación de estas herramientas de control interno.

Políticas financieras adecuadas

Un elemento clave de esta planeación exitosa ha sido la adopción de políticas financieras adecuadas, elegidas con el objetivo de proteger la viabilidad de las Unidades. En particular, las tasas de interés han sido muy positivas y consistentes con el tamaño pequeño y el elevado riesgo de las transacciones crediticias. Como se presenta en el cuadro 4, las tasas de interés efectivas anuales oscilaron entre 31.5 a 84.4 % por año. Estas

tasas son altas en términos reales, ya que en los ochenta Indonesia tuvo inflación de un dígito.

Los límites a las tasas de interés nominales contractuales impuestos por el nivel correspondiente del gobierno han reflejado, en algunos casos, intentos para frenar las fuerzas monopólicas de los gerentes de los IFR. Tales límites han funcionado, sin embargo, sólo hasta cierto punto. Algunas unidades han incrementado las tasas efectivas exigiendo, y en algunos casos incluso confiscando, ahorros obligatorios que funcionan como estados financieros compensatorios. Lo básico es que las tasas de interés efectivas han permitido el crecimiento real de los estados financieros de los préstamos.

Subsidios sin dependencia

Otro elemento clave de esta planeación general consiste en que los subsidios no han creado una dependencia organizacional y se conceden a los mismos IFR, no a sus clientes. Esto ha contribuido a la viabilidad financiera de esas entidades. La mayoría de estos IFR casi públicos, recibieron una dotación de fondos inicial para comenzar sus operaciones. Aunque el costo financiero de esta capitalización inicial y de los ingresos retenidos podría representar un subsidio implícito importante, en Indonesia no creó dependencia de las fuentes externas de fondos para los intermediarios. Los subsidios eran préstamos de una sola vez y/o transferencias directas en la forma de capital inicial, no seguidos de la expectativa de inyección adicional de recursos. No se han otorgado subsidios operativos.

La ventaja de esta aproximación ha sido que las organizaciones han podido planear con bases sólidas, más que depender en presupuestos anuales de fuentes externas y hacerse vulnerables a los vaivenes asociados a tales fondos, vinculados ya sea por el estado de ánimo de los políticos o la disponibilidad de recursos financieros en un año en particular. La lección aprendida es que si un subsidio se va a otorgar al intermediario, será mejor dárselo como una transferencia única, de una sola vez.¹¹

¹¹ La magnitud del subsidio puede tener importantes consecuencias, en particular en la movilización de los depósitos. Para un análisis completo de este aspecto véase González Vega y Chaves (1993). Desde el punto de vista de la administración, el compromiso creíble de no afianzar a la organización es equivalente a una amenaza creíble de que si sufre problemas financieros, los administradores se sustituirán. Es decir, no se les ofrece una segunda oportunidad. Una estrategia equivalente puede ser difícil de aplicar en el caso de los deudores.

Es importante destacar que la estrategia de subsidios de una sola vez debe ser creíble. Esto significa que quienes deciden en una entidad de intermediación financiera rural deben estar convencidos que no habrá rescate ni reposición de pérdidas. Esto requiere de una posición firme por parte del donador. Aunque un subsidio puede no requerirse en cualquier situación de desarrollo del mercado financiero rural o de fortalecimiento de los IFR, cuando es necesario o si se ha de conceder, lo óptimo sería proporcionarlo, sin la menor duda, "sólo una vez en la vida de la organización".

Otro rasgo de los subsidios concedidos a los IFR exitosos es que se han dirigido a la organización, no a los deudores. En otros países, al igual que en los casos de IFR no exitosos de Indonesia, los subsidios los han recibido los prestatarios finales, mediante subsidios en las tasas de interés o en las pérdidas de préstamos. En los IFR exitosos, los subsidios se han capitalizado en su mayoría en la forma de ganancias retenidas. Esto ha mejorado su viabilidad, no sólo por el aumento en solvencia, sino por la conducta de la administración y los prestatarios, que conciben la unidad como una institución permanente. El incremento en las acciones pueden entrañar para el administrador pagos basados en las utilidades más altos y préstamos más grandes para los solicitantes. La salud financiera del intermediario se torna importante para ambos grupos de agentes. Otra ventaja de esta capitalización de los subsidios es que hace posible, en el futuro, privatizar la organización. Esto no es posible cuando los subsidios se han abandonado a los prestatarios.

Un elemento importante del subsidio implícito ha sido la ayuda técnica bien calificada y gratuita sobre procedimientos y políticas generales que no ha creado dependencia porque no ha entrañado apoyo para salarios de personal local. En otros países, esta última ayuda ha provocado exceso de personal y las organizaciones han encontrado dificultades para reducir los gastos de nómina cuando los donadores las abandonan.

Alcance de la intervención y una estructura de costos fijos bajos

La planeación de estos IFR ha entrañado que el grado de intervención ha sido adecuado para los problemas inmediatos. En realidad, una de las lecciones del éxito de estos IFR es que la intervención gubernamental debe ser proporcional a la magnitud de los problemas que intentan resolver. Las intervenciones gubernamentales exitosas no tienen que ser tareas

gigantescas con estructuras de altos costos fijos (edificios elegantes, nóminas caras). Los IFR no deben cargar con una estructura costosa que no sea compatible con el tamaño comparativamente pequeño de los mercados en que funcionan. Cuando hay costos que son fijos por naturaleza, se requiere un volumen mínimo asociado de transacciones para sostener a esas organizaciones.¹²

Las declaraciones de ingreso de estos IFR no se han cargado con estructuras de costos fijos desproporcionados al tamaño del mercado al que sirven. El problema que se les pidió resolver fue el acceso a los servicios financieros en los pueblos. En respuesta, se crearon organizaciones con dimensiones compatibles con dichas localidades. La aproximación tradicional hubiese sido, probablemente, crear un banco de desarrollo con oficinas sede en la capital provincial, con un gran número de redes a nivel de los poblados (Desa).¹³

Algunos de estos IFR (por ejemplo, el BKK-CJ) se localizan en el nivel subdistrital (*kecamatan*), pero operan un sistema de plazas de pueblo o servicios ambulantes de banca para llegar a algunos de los pueblos dentro de su área de influencia. Equipos de dos empleados, por lo general, visitan los pueblos una vez por semana- para proveer servicios bancarios básicos. Esto es un ejemplo de cómo los costos fijos de operación de un IFR se diluyen entre numerosos pueblos. Estos servicios bancarios itinerantes reducen los costos para los IFR y los gastos de transacción para los solicitantes. En otros casos, los sistemas se planearon explícitamente para minimizar los costos fijos.

Por ejemplo, en los pagos de salarios del BKD, por lo general un gran componente alto de los costos fijos totales se evitaban, ya que la retribución a los administradores es un costo enteramente variable (por ejemplo, una tarifa proporcional a la recuperación de los créditos).

¹² Es claro que cuando los costos fijos no existen, los de operación son positivos sólo cuando los servicios se proporcionan en realidad. Esta es la naturaleza de la operación de la mayoría de los prestatarios que no se dedican totalmente a esa actividad. Los prestatarios de tiempo completo, por otro lado, tienen como su costo fijo los rendimientos alternativos de sus inversiones más el costo de oportunidad de su tiempo. Tienden a ser estructuras de un costo fijo bajo, cuando se le compara con los costos fijos de una organización.

¹³ El sistema de las Unidades BRI de Pueblo es un sistema exitoso casi centralizado. Aunque cada unidad es un centro de pérdidas y ganancias, no llega al nivel del pueblo y presta a solicitantes más grandes. En algunos casos, emplea servicios ambulantes para llegar a niveles inferiores al subdistrito.

Más aún, los orígenes y la evolución de estos IFR muestran que el crecimiento gradual es un buen enfoque para la construcción de una institución. Ha habido un proceso de pruebas y errores en donde, estos últimos, no han resultado demasiado caros, ya que las correcciones se han aplicado con relativa facilidad. Cuando las organizaciones y/o las estructuras nacen grandes, los errores son muy costosos, a veces lo suficiente para hacerlas desaparecer, y es difícil aplicar las correcciones.

*Garantías no tradicionales,
cumplimiento de la ley y calificación crediticia*

Lo destacable de la viabilidad de los IFR ha generado que las organizaciones hayan sido capaces de proporcionar servicios financieros -sobre todo créditos- ágiles y eficientes a sus clientes. El rápido desembolso y los bajos costos de transacción de los créditos y la posibilidad de exigir formas no tradicionales de garantía, como el valor de la reputación del prestatario (referencia personal), han hecho que los IFR sean organizaciones valoradas por sus clientes. Por otra parte, sus políticas (tasas de interés elevadas) y planeación (copropiedad de los administradores) han inducido a los prestatarios a percibirlos como organizaciones permanentes realmente comprometidas a cobrar los préstamos. Tanto los beneficios de cuidar la relación con el IFR como los costos por fallar son altos. Esto además aumenta el valor de la reputación del prestatario en relación con una unidad particular.

El resultado ha sido niveles comparativamente bajos de delincuencia, ya que los prestatarios han comprometido un "rehén" caro como garantía para sus préstamos.¹⁴

Los elevados niveles de pago no se pueden explicar completamente, no obstante, por el miedo de perder la relación con un IFR en particular. Puede haber otros costos significativos para los prestatarios que caen en moras y no pagan sus préstamos. A pesar de la importancia de la relación banco-cliente, ésta puede no ser una explicación totalmente aceptable en

¹⁴ El valor de la reputación o el valor de la relación con el intermediario puede servir como un rehén manos del prestatario. La suspensión de pagos del préstamo tendría la consecuencia de suspender una relación financiera valiosa con un intermediario en particular y o con la pérdida de reputación en todo el mercado. El acceso a los mercados financieros tiene un valor. Habrá suspensión de pagos si el beneficio de repudiar una deuda es suficientemente mayor que este valor de acceso. Es obvio que ambas variables son endógenas en el sentido de que son afectadas, por ejemplo, por los esfuerzos del prestatario para cobrar y por la comunicación entre los prestatarios.

áreas en donde hay una fuerte competencia y los intermediarios no comparten -al menos directamente- la historia crediticia de sus prestatarios. La competencia intensa puede entrañar altas probabilidades de obtener un préstamo de otro IFR, ya que la ausencia de información cruzada puede disminuir la probabilidad de ser vigilado por el nuevo IFR por haber caído en mora con otro intermediario. Esto sugiere que puede haber, además de esos incentivos, importantes presiones sociales y económicas de las estructuras tradicionales y políticas del lugar para forzar el cumplimiento de los contratos crediticios en las áreas rurales de Indonesia.

Al margen de la propiedad formal, los IFR han incorporado estructuras de la jerarquía tradicional de las comunidades en que operan para incrementar la probabilidad del pago. Esto es de particular importancia para la reducción *ex post* de la irregularidad en el pago del préstamo (coerción pura). La mayoría de las organizaciones prestatarias de Indonesia usan a la autoridad política del pueblo (*kepala desa* o *lurah*) para inducir los pagos.

En efecto, todos los IFR visitados informaron que nunca habían llevado a la corte a alguno de sus clientes, aun en los casos contados en que se había requerido una garantía formal. Los administradores entrevistados tenían serias dudas respecto a la probabilidad de aplicar medidas legales, a un costo razonable, para hacer cumplir un contrato crediticio mediante el sistema jurídico formal.

Este aspecto de la falta de aplicación legal en los contratos crediticios da lugar a varias preguntas importantes. La primera es si la referencia personal proporcionada por los funcionarios del gobierno local es en realidad sólo eso: una referencia, o si representa una manera de crear responsabilidad, por parte de esos funcionarios, para enlistar su ayuda en la recuperación de pagos vencidos. Uno no debería esperar que un *lurah* o *kepala* de un pueblo tuviera ventajas de información significativas sobre el administrador de determinado IFR, que ha vivido y hecho préstamos por un largo periodo en el mismo lugar. El papel de los *lurah* puede ser importante, por lo tanto, como un instrumento *ex post* del cumplimiento de los contratos. Ya que el *lurah* -en la mayoría de los casos- gana una cuota por cada referencia personal, esta función representa un activo personal digno del valor presente descontado de sus cuotas futuras. Cuando el *lurah* ha proporcionado una valoración errónea *ex ante* de las probabilidades de pago, tendría un poderoso incentivo para ejercer

presión a los deudores, con el fin de recuperar la cuenta morosa y mantener su credibilidad.

Otra posibilidad interesante es que el *lurah* pueda actuar como un agente local calificador del crédito. Aunque los IFR no comparten información sobre la solvencia de los solicitantes individuales, tal información la puede acumular el *lurah*. Éste puede ser el caso porque el *lurah* participa para que se cumplan los términos de los contratos crediticios para varios IFR. Tiene información sobre los deudores que han caído en mora. Por otro lado, todos los IFR en la región exigen, en las solicitudes de crédito referencias personales por parte de los *lurah*.

Estos dos elementos pueden dar lugar a que los deudores que incumplen los contratos de crédito serán eliminados de la cartera de otros IFR porque no obtendrán la requerida referencia personal solicitada.¹⁵ Es claro que el sistema requiere de ambas dimensiones de la participación del *lurah*: la referencia personal *ex ante* y la preocupación *ex post* en caso de incumplimiento.

6. Conclusión

El éxito relativo de Indonesia en el otorgamiento de servicios financieros a los habitantes rurales pobres es en sí misma un logro importante digno de análisis. La experiencia indonesia también es interesante más allá del alcance de las finanzas rurales. Las lecciones aprendidas pueden ser importantes, por ejemplo, para la construcción de instituciones en Europa del Este, la otrora Unión Soviética y el mundo en desarrollo, donde las agencias gubernamentales e internacionales se enfrentan a cuestiones y retos similares.

Esta experiencia puede arrojar luz a la reforma de los intermediarios financieros estatales y a las mejoras en el desempeño donde es débil la aplicación formal de medidas legales a los contratos de préstamos. No hay duda de que el objetivo último sería por lo general el desarrollo de un sistema financiero completamente privado que opere dentro de un marco regulatorio y de supervisión adecuado. Esta meta, sin embargo, puede no

¹⁵ Es importante notar que el *lurah o kepala* de las *desa* no son funcionarios efectos, sino nominados por el gobierno provincial. Esto entraña que es poco probable que consideraciones políticas (padrinazgo) puedan distorsionar la referencia de carácter proporcionada por tales funcionarios. Desde luego, es posible que la colusión con un prestatario (nepotismo, mordidas) pueda influir en la referencia de carácter. Tales casos parecen, sin embargo, la excepción.

alcanzarse lo suficientemente pronto mientras se reforman los mercados financieros de las economías antes centralizadas y/o se mejora el acceso de los clientes marginales a los servicios financieros en los países en desarrollo.

Una lección importante de la experiencia indonesia es que si el gobierno o las agencias donadoras que están dedicados a proporcionar asistencia, han de ser, o ya lo son, partícipes de la propiedad de intermediarios financieros, hay principios importantes y claros que hay que seguir si se han de llevar al máximo los resultados y minimizar los costos de tal intervención en los mercados financieros.

Este artículo no analiza la cuestión implícita y vital de si el gobierno debería intervenir en la operación de los mercados financieros. Análisis más amplios de este punto se encuentran en Chaves y González-Vega (1994), Besley (1994) y Stiglitz (1993b). Aquí nos referimos a los principios generales que llevarían al máximo (o al mínimo) los beneficios netos (o las pérdidas) de tales intervenciones. Los ejemplos presentados, más aún, sugieren que las medidas gubernamentales adecuadas que refuerzan los incentivos de mercado pueden fomentar a los IFR exitosos, adoptar el papel más directamente intervencionista que puede estar implícito en los planteamientos de Stiglitz. Una lectura cuidadosa de la experiencia de Indonesia sugiere también que los IFR no son por naturaleza débiles y que pueden no necesitar cierta clase de responsabilidad conjunta para hacerlos viables.

La planeación de las organizaciones que emprenden asuntos de intermediación financiera importa, e importa mucho. Nos referimos al estilo de las mismas organizaciones, no sólo a la planeación de los programas específicos de crédito. Por lo general, los esfuerzos de la planeación del programa se han confinado a la asignación de cantidades específicas de recursos para un propósito particular y la elección de los beneficiarios. Esto no es suficiente y a menudo es contraproducente.

La planeación de una organización que proporcione servicios de intermediación financiera es vital porque esto es lo que -en última instancia- determina su desempeño y, por ende, el éxito o el fracaso del programa. La creación de los programas de la institución pueden "llevar el caballo al agua, pero no lo pueden forzar a beber". Es decir, aunque se necesitan políticas financieras y técnicas adecuadas, nunca se aplicarán de manera adecuada si no responden a los intereses de los que administran

las instituciones intermediarias. Estas técnicas se les puede enseñar, pero nunca se adoptarán si en esencia contradicen la estructura existente de incentivos.

El paradigma implícito en este análisis es el reconocimiento de que el funcionamiento real de una organización, incluso de una de economía a gran escala, resulta principalmente de elecciones hechas por individuos. Son los administradores o los intermediarios financieros quienes deciden, por ejemplo, dedicar mucho o poco esfuerzo para recuperar un préstamo, mientras que los deudores tienen que decidir si pagan o no.

Todas estas decisiones relevantes a nivel del desarrollo institucional son el resultado de individuos que maximizan sus funciones objetivas bajo presiones. Tales presiones, más allá de las tradicionales, incluyen restricciones institucionales y costos de transacción -que incluyen información. Debería quedar claro, por lo tanto, que al final el funcionamiento de una organización, y la de cualquier programa de desarrollo, depende de la voluntad (incentivos) y la capacidad (obligaciones) de los individuos participantes. Es decir, el éxito -no importa cómo se lo defina- puede darse sólo cuando forma parte de los mejores intereses de alguien y cuando tales intereses pueden ser alcanzados dentro del marco dado que dan las limitantes y el ambiente.

Bibliografía

- Besley, Timothy, "How do market failures justify interventions in rural credit markets", en *The World Bank Research Observer*, vol. 9, núm. 1, 1994, pp. 27-48.
- Besley, Timothy, Stephen Coate y Glenn Loury, "The economics of rotating savings and credit associations", en *American Economic Review*, vol. 83, 1993, pp. 792-810.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González-Vega, "Principles of regulation and prudential supervision and their relevance for microenterprise finance organizations", en María Otero y Elizabeth Rhyne (eds.), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*; Kumarian Press, West Hartford, CT, 1994, pp. 55-75.
- Cole, David C. y Betty F. Slade, "Indonesian financial development: A different sequencing?", en Dimitri Vittas (ed.), *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*, Banco Mundial, Washington, 1992, pp. 121-152.
- Esguerra, Emmanuel F., "Credit tying as a collateral substitute in informal loan contracts", tesis doctoral, The Ohio State University, Columbia, OH, 1993.
- Fuentes, Gabriel A., "The use of village agents in rural credit delivery", *Working Paper*, núm. 94101, Loyola Marymount University, Departamento de Economía, Los Ángeles, 1994.
- Goldmark, Susan y David Lucock, "Mid-term evaluation of the Financial Institutions Development Project (Phase 1)", Informe, Jakarta: Development Alternatives, Inc., 1988.
- González-Vega, Claudio, "Stages in the evolution of thought on rural finance: A vision from The Ohio State University", en *Economics and Sociology Occasional Paper*, núm. 2134, The Ohio State University, Columbia, OH, 1994.
- "Indonesia: Financial services for the rural poor", informe, Jakarta, Resources Management International, 1982.
- "Interest rate restrictions and income distribution", en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 59, 1977, pp. 973-976.
- "On the iron law of interest rate restrictions: Agricultural credit policies in Costa Rica and in other less developed countries", tesis doctoral, Stanford University, Stanford, 1976.

- González-Vega, Claudio y Rodrigo A. Chaves, "Indonesian rural financial markets", informe, Jakarta: Financial Institutions Development Project, 1993.
- Krahen, Jan Pieter y Reinhard H. Schmidt, *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty Oriented Banking*, Westview Press, Boulder, CO, 1994.
- Patten, Richard H. y Jay K. Rosengard, *Progress with Profits. The Development of Rural Banking in Indonesia*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1991.
- Rhyne, Elisabeth, "The microenterprise finance institutions of Indonesia and their implications for donors", en *GEMINI Working Paper*, núm 20, GEMINI, Belhesda, MD, 1991.
- Riedinger, Jeffrey M., "Innovation in rural finance: Indonesian Badan Kredit Kecamatan Program", en *World Development*, vol. 22, núm. 3, 1994, pp. 301-313.
- Robinson, Marguerite S., "Rural financial intermediaries: Lessons from Indonesia", en *Development Discussion Paper*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA, 1992.
- Stiglitz, Joseph E., "Peer monitoring and credit markets", en Karla Hoff, Avishay Braverman y Joseph E. Stiglitz (eds.), *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 1993a, pp. 70-86.
- , "The role of the state in financial markets", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, suplemento de *The World Bank Economic Review*, 1993, pp. 19-62.
- Varian, Hal, "Monitoring agents with other agents", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 146, 1990, pp. 153-174.
- Yaron, Jacob, "Successful rural financial institutions", en *The World Bank Research Observer*, vol. 9, núm. 1, 1994, pp. 49-70.