

¿Qué hace exitosa a una institución financiera rural?*

El origen de los grandes riesgos, los elevados costos de transacción y las crecientes pérdidas por la vía de los créditos provocan el agotamiento de los recursos estatales que atienden, finalmente, a una ínfima parte de la población rural. La revisión de elementos como: políticas, modelos de operación, incentivos y desempeño de cuatro experiencias asiáticas sugiere que es posible encontrar experiencias exitosas.

Jacob Yaron

Dos objetivos son de suprema importancia para que las instituciones financieras rurales (IFR) tengan éxito: alcanzar la sustentabilidad financiera e incrementar el número de sus clientes objetivo: la población rural. Estos criterios se usaron para valorar el desempeño de cuatro IFR que suelen considerarse exitosas: el *Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC)* de Tailandia; *Badan Kredit Kecamatan (BKK)* y *Bank Rakyat Indonesia UnitDesa (BUD)* de Indonesia, y el *Banco Grameen (BG)* de Bangladesh.

Jacob Yaron trabaja en el Departamento de Agricultura y Recursos Naturales del Banco Mundial. Este artículo fue publicado por *The World Bank Research Observer*, vol. 9, núm. 1, enero 1994, pp. 49-0. La traducción no es del Banco Mundial, sino de Pilar Martínez Negrete y fue cotejada para la revista *Estudios Agrarios* por Raúl Marcó del Pont Lalli.

* (Título original: "What makes rural finance institutions successful?")

Jacob Yaron agradece a sus colegas Lytin Bennett, Aric Chupak, James Coates, Josef Duster, Beniard Dussert, Laurie Effron, Gershon Peder, Chaini Helnian, Sandra Holt, Millard Lotig, Charles Magnus, Silvia Sagari y John D. von Pischke por sus comentarios y reflexiones. El artículo se enriqueció también con los comentarios de I. K. Kuiper del Ministerio de Cooperación para el desarrollo del gobierno de los Países Bajos, Don Johnston y Richard Hook del Harvard Institute for International Development, Elizabeth Rhyne de la Agencia Internacional para el Desarrollo, de Estados Unidos (USAID), David Lucock de USAID DAI Financial Institutions Development Project, y el profesor Muhammed Yimus, fundador y director gerente del Banco Grameen. El autor manifiesta un agradecimiento especial a Mike Goldberg y Lorrie Mitchell por su valiosa contribución y a Gale Langseth por su paciente labor editorial.

El BAAC se fundó en 1966; el BKK comenzó a operar en el centro de Java en 1972; el BUD inició el programa Kupedes en 1983,¹ y el BG inició un proyecto piloto en agosto de 1976 y se convirtió en un banco independiente en octubre de 1983, cuando comenzó a otorgar préstamos a grupos de autoayuda. Hacia 1989 (último año para el que se dispuso de información para elaborar este artículo)² el BAAC atendía las necesidades de crédito y ahorro de más de 2.6 millones de clientes; el BKK ofrecía crédito a 500 mil clientes rurales para actividades no agrícolas; el BUD prestaba a más de 1.6 millones de clientes, y el BG prestaba servicios a 660 mil clientes rurales, de los cuales cerca de 91% eran mujeres. Estas cuatro no son las únicas instituciones financieras rurales exitosas, pero sin duda son ejemplos destacados.

Valoración del desempeño

No hay consenso en la definición de una IFR exitosa. Las medidas tradicionales del éxito-utilidades presentadas en las declaraciones financieras normales no sirven para valorar el grado de sustentabilidad de una IFR y la penetración de sus servicios. El análisis que se ofrece a continuación propone algunas maneras de valorar el desempeño según los criterios arriba señalados.

Mediciones de la sustentabilidad financiera

La sustentabilidad financiera se alcanza cuando los rendimientos del capital neto de cualquier subsidio recibido, igualan o exceden el costo de oportunidad de los fondos. La dependencia de los subsidios es lo inverso de la sustentabilidad. Las IFR suelen sostenerse con varios tipos de subsidios implícitos o explícitos, de los que dependen para su funcionamiento. Los subsidios más comunes han sido el diferencial entre las tasas de interés de mercado y los de créditos preferenciales del Estado o el donador; la suposición del Estado en cuanto a las pérdidas de divisas por

1 Las Unidades Desa del BRI del programa KUPEDES se designa en este artículo con la abreviación BUD. El sistema de Unidades Desa del BRI es un centro de utilidades separado del BRI que opera numerosas sucursales tanto rurales como urbanas. Las cifras presentadas se tomaron de documentos internos del Banco Mundial, a menos que se señale lo contrario. La correspondencia del señor Kuiper, del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, indica que el sistema BRI tiene sus raíces históricas en el experimento Volkskredietbank, que comenzó en 1969 en Yogyakarta.

2 A menos que se diga lo contrario, las cifras y los datos Financieros mencionados en este artículo sobre el BKK, el BUD, y el BG son de 1989; los del BAAC corresponden al año fiscal que terminó en marzo de 1989.

préstamos denominados en moneda extranjera; los depósitos obligatorios de otras instituciones financieras o públicas a una tasa inferior a la del mercado; los reembolsos directos por parte del Estado o el donador de algunos o todos los costos de operación, y la exención de requerimientos de reservas o inversión obligatoria.

El valor de cualquier subsidio otorgado a una institución debería medirse frente al volumen de negocios realizados. Dado lo elevado de los costos iniciales, se requiere una aproximación dinámica para medir los avances en la reducción de la dependencia de fondos preferenciales. Con el propósito de eliminar su dependencia de los subsidios, una IFR debe:

1. Tener tasas de interés positivas suficientemente altas para cubrir los costos tanto financieros no subsidiados como los administrativos, para mantener el valor del activo neto en términos reales.
2. Lograr una elevada recuperación de los préstamos.
3. Ofrecer tasas de interés suficientemente altas para asegurar que el ahorro voluntario se torne cada vez más importante en el financiamiento de la cartera de préstamos.
4. Constreñir los costos administrativos mediante procedimientos eficientes para valorar los planes de inversión, vigilar a los prestatarios, procesar los préstamos, cobrar los créditos y movilizar y atender los ahorros para asegurar que las tasas activas no se tornen prohibitivas.

Medida de la penetración

Las IFR suelen tener diversos objetivos explícitos en el otorgamiento de crédito y otros servicios financieros para la población rural y, en ocasiones, a segmentos de la población particularmente desfavorecidos. La penetración se valora en este artículo con base en el tipo de la clientela atendida y la variedad de servicios financieros ofrecidos, incluidos:

- a) el monto y el número de préstamos otorgados
- b) el monto y el número de cuentas de ahorro
- c) el tipo de servicios financieros prestados
- d) la cantidad de ramas y subramas de pueblos
- e) el porcentaje de la población rural atendida
- f) el crecimiento anual real del valor de los activos de la IFR durante los años recientes
- g) la participación de las mujeres en la clientela

La tasa de crecimiento de los activos de una IFR podría, en determinadas condiciones, servir también como una variable sustitutiva (*proxy*) poco exacta para el acceso de nuevos clientes a los servicios financieros.

Antes de examinar el desempeño de cuatro programas relativamente exitosos de Asia, de acuerdo con estos criterios, vale la pena revisar por qué las IFR han sufrido tantos fracasos al buscar cubrir los objetivos citados.

¿Por qué han fracasado las IFR?

Generalmente, el desempeño de las Instituciones Financieras Rurales (IFR) auspiciadas por el Estado o algún donador no ha cumplido con las expectativas; muchos de los programas de crédito se han traducido en una carga costosa a los presupuestos públicos. Los programas han llegado sólo a una minoría -con frecuencia la no indicada- de la población rural, con lo que se genera una "transferencia" no intencional en la forma de tasas pasivas de interés negativas á los préstamos, que van a dar a manos de los agricultores ricos y con influencias. Las intervenciones administrativas han retardado el establecimiento de mercados financieros eficientes y frenado el desarrollo de otros sectores de la economía, sobre todo porque quitan fondos prestables a las instituciones e incrementan sus costos de financiamiento. Muchas de las IFR más grandes han sufrido pérdidas enormes ya sea por la indización inadecuada en un entorno inflacionario (como en México y Brasil), o por la pobre recuperación de los préstamos en una economía estable (como en la India).

Las instituciones especializadas en crédito agrícola establecidas para proporcionar planes de crédito, a menudo subsidiados, han sufrido una mala planeación y una operación ineficiente, o bien se han visto obstaculizadas por entornos económicos, políticos, sociales e institucionales perjudiciales para su eficiencia. Entre sus deficiencias más importantes figuran el desequilibrio entre el tamaño de la carteras de préstamo y la movilización de los ahorros. Las tasas de interés pasivas deprimidas e inadecuadas se han combinado con los fondos preferenciales del Estado o donadores internacionales para desalentar el ahorro. En consecuencia, las IFR han terminado por ser simples ventanillas de desembolsos, en lugar de convertirse en instituciones equilibradas y proveedoras de servicios financieros completos; además, a menudo no se revelan correctamente

-en su totalidad- los costos de los subsidios indirectos implícitos en el acceso a fuentes de financiamiento baratas.

Sin la motivación de los imperativos comerciales, estas instituciones han sufrido deficiencias en la evaluación crediticia, la administración y el seguimiento, por lo que inevitablemente tienen una pobre recuperación de los préstamos. Mientras tanto, los esfuerzos por asegurar la elegibilidad de los prestatarios y evitar la desviación de fondos no sólo se han traducido en un encarecimiento, sino que han impuesto costos de transacción elevados a los prestatarios, que deben esperar periodos prolongados para recibir sus préstamos. Los techos legalmente impuestos a las tasas de interés activas prevalecientes en los países en desarrollo, no han permitido compensar el alto riesgo inevitable de prestar para operaciones agrícolas, dada la exposición de éstas a variables naturales. Para minimizar el riesgo y los costos administrativos, las IFR suelen favorecer a los grandes prestatarios, a expensas de las empresas pequeñas.

Políticas de cuatro programas asiáticos

¿Cómo se las han arreglado las pocas IFR exitosas para evadir los bajos en que las muchas encallaron? Las cuatro IFR aquí examinadas difieren entre sí en muchos aspectos, por lo que la extrapolación de sus experiencias ha de hacerse con suma precaución. Con todo, un análisis tanto de las diferencias como de las similitudes señala ciertos aspectos críticos que deben tomarse en cuenta en toda exploración de las rutas del éxito.

Las IFR analizadas guardan diferencias en cuanto a su clientela, en cuanto a los años de experiencia en proporcionar servicios financieros y, de manera notable, en cuanto a sus objetivos. Sólo el BAAC ha dedicado fondos exclusivamente a los productores agrícolas; los otros tres bancos financian cualquier actividad rural generadora de ingresos y se concentran en operaciones no agrícolas. Entre las cuatro instituciones, el desempeño del BG en materia bancaria destaca por su penetración entre su grupo objetivo concreto: la población rural muy pobre, más aún si se considera que además de sus programas financieros regulares, proporciona servicios no financieros en áreas como la salud, la educación y la nutrición. Cualquier valoración o comparación del BG con las otras tres IFR debe tomar en cuenta que estos servicios extra incrementan sin duda alguna sus costos de operación.

La diferencia en el nivel económico de la clientela atendida por los distintos bancos es notoria: el BUD y el BAAC tienen un promedio de préstamos vigentes de cerca de 300 y 500 dólares, respectivamente, en tanto que los del BKK y el BG han sido, en promedio, menores de cien.³ La brecha entre estos pares es clave para comprender algunas diferencias en los mecanismos de entrega y los procedimientos seguidos. No puede sobreestimarse el efecto de la magnitud de los préstamos y los depósitos en los costos administrativos por dólar prestado. Influye sensiblemente en el potencial de la institución y en sus avances hacia la sustentabilidad. El desempeño de una IFR en busca de sustentabilidad financiera y de penetración debe evaluarse en el marco de la clientela atendida.

Políticas financieras

Las políticas financieras de mayor importancia en las actividades de las IFR conciernen a las tasas activas y pasivas de interés reales y nominales, los incentivos financieros para inducir el buen pago y la recaudación, y los requisitos de garantía de los préstamos.

Las cuatro instituciones cargan tasas de interés reales positivas en sus préstamos, con tasas nominales que oscilan entre 11 y 130% anual (la cantidad más alta la cobra el BKK sólo en una cantidad muy pequeña de los préstamos de corto plazo). Las tasas reales del BUD y el BKK son mayores de 15% anual y las del BAAC (especializado en la "producción en masa" de préstamos uniformes de largo plazo a grupos de autoayuda) y del BG ascienden a menos de 6%. Estos datos apoyan la noción de que el acceso al crédito, más que el subsidio incluido en las tasas de interés negativas, es el factor determinante para los prestatarios finales. Algunas de las IFR hubieran tenido que incrementar sus tasas o reducir sus préstamos si se hubiese eliminado su acceso a fuentes baratas de fondos. A pesar de que las tasas activas de interés eran positivas y a menudo altas, éstas se mantuvieron significativamente por debajo de las prevalecientes en los mercados informales de dinero. El BAAC y el BG han funcionado dentro de la legalidad imponiendo techos a las tasas de interés activas, pero las otras dos han estado en libertad de ajustarlas.

³ Todas las cifras se dan en su equivalente en dólares estadounidenses, aunque las actividades de préstamo y ahorro se calcularon en las monedas nacionales. Los tipos de cambio se basan en las Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional de 1989. Los promedios anuales son la suma de los saldos del primero y último días del año dividida entre dos. Por lo tanto, las variaciones estacionales pueden no reflejarse en los promedios.

Las cuatro instituciones ofrecen servicios de ahorro, actividad en la cual alcanzan diferentes grados de éxito cuando el monto del ahorro se mide frente al valor de su cartera de préstamos. Las cuatro comenzaron como instituciones crediticias cuya función sustantiva consistía más en dar préstamos que en satisfacer la demanda de servicios de depósito y ahorro. La movilización de éstos ganó importancia posterior en el crecimiento del BUD, y en el BAAC aquellos se tornaron en los recursos financieros de más rápido crecimiento. Las tasas pasivas han sido positivas en el BUD y el BAAC; el valor promedio de sus depósitos es considerablemente más alto que el de BKK y el BG. Las tasas de éstos para los ahorros obligatorios eran más bajas que las activas, lo que entraña tasas efectivas de interés por préstamo más altas y magnitudes de préstamos efectivos más pequeñas.

Las IFR han empleado un conjunto de incentivos para asegurar la disciplina financiera y crear una relación positiva entre acreedores y deudores. Tanto el BKK y el BG, las dos IFR que se dedican a la clientela de bajos ingresos, han requerido ahorros obligatorios. Este requisito ha enriquecido la disciplina financiera entre los prestatarios inexpertos, primerizos y pequeños, al tiempo que ha reducido el riesgo financiero de las IFR.

Las dos IFR de Indonesia ofrecen un descuento mensual de los intereses sobre el valor del préstamo original por pagos oportunos: 0.5% el BUD y 1% el BKK. A la luz de los saldos a la baja de los préstamos extendidos por el BUD y dado los pagos mensuales típicos, el descuento asciende a cerca de 12% anual en un préstamo programado para liquidarse en 12 meses, lo que es una rebaja considerable y un buen incentivo para los pagos regulares. El BAAC, en contraste, ha preferido imponer una tasa de castigo de 3% al año por demoras, equivalente a cerca de un cuarto de su tasa de interés nominal por préstamos.

Los requerimientos estrictos en materia de aval son a menudo incompatibles con los préstamos pequeños para los pobres. La forma en que resolvieron las IFR el problema de la seguridad de los préstamos al tiempo que obtenían altas tasas de recuperación de éstos, es vital para comprender su éxito. El BKK y el BG, que se caracterizan por lo pequeño del monto promedio de sus préstamos, extienden crédito sin aval; el BKK usa exclusivamente referencias de carácter, y el BG recurre a mecanismos de responsabilidad conjunta.

El BAAC también confía en la responsabilidad conjunta, en los créditos de corto plazo; presta a un grupo homogéneo y pequeño donde no se corre el riesgo de que se presenten vividores (*free riders*), problema inherente, por ejemplo, en los préstamos otorgados a grandes cooperativas.⁴ Una responsabilidad conjunta puede ser eficaz sólo en un grupo homogéneo y pequeño en que la presión de los pares se haga sentir. El BAAC pide aval sólo para préstamos individuales mayores de 2 mil 400 dólares. El BUD requiere un consignatario, que suele ser el cónyuge del solicitante, así como las escrituras de alguna propiedad (tierra, edificios u otros). Una declaración de pago de impuestos sobre la tierra firmada por un funcionario gubernamental es suficiente para recibir hasta 540 dólares; los certificados de propiedad son necesarios para préstamos que excedan esa cantidad. En Indonesia es raro y difícil llevar a cabo un juicio hipotecario. Aún cuando el BUD no los puede realizar en todos los casos, la amenaza de que lo pueda hacer tiene un valor disuasivo, sobre todo si se sospecha de una suspensión de pagos. Tres de las cuatro instituciones, por lo tanto, se han apartado de manera significativa de los requerimientos tradicionales de las instituciones crediticias y, a pesar de los métodos tan distintos para asegurar sus préstamos, han tenido éxito en la recaudación de éstos.

Mecanismos de entrega

Los cuatro programas asiáticos han establecido una variedad de mecanismos de entrega para evitar las deficiencias que han impedido el progreso de las IFR tradicionales en materia de sustentabilidad, y penetración. Las IFR se enfrentan particularmente a dos problemas: a) asegurar procedimientos de operación eficientes y relativamente baratos de seguimiento de los prestatarios; procesamiento y monitoreo de los préstamos, y movilización y servicio de los ahorros voluntarios, y b) alcanzar una recuperación de los préstamos adecuada con el fin de poder seguir operando sin recurrir constantemente a fondos preferenciales o a rescates del Estado.

⁴ *Free rider* es un miembro que no carga totalmente con el costo individual de participar en las actividades de grupo, sabiendo que podrá sacar provecho de todos o casi todos los beneficios de los miembros del grupo.

- Procesamiento de préstamos

Las cuatro IFR procesan con eficiencia los préstamos, aunque cada una aplica un procedimiento a la medida de su clientela. Los patrones flexibles de pagos en las dos instituciones indonesias significa que los pagos pueden ajustarse a una amplia variedad de actividades financieras y sus típicos patrones de flujo de efectivo. El BKK suele cobrar semanalmente, en tanto que el BUD lo hace de manera mensual. Por lo pequeño del monto de los préstamos, los términos flexibles de pago y los mecanismos de entrega a la medida de las necesidades de sus clientes, los servicios del BKK se parecen a los proporcionados por prestamistas. Aunque los préstamos comunes y corrientes son los que predominan, el BKK permite pagos extensos y hasta programas de pago diarios cuando se justifica. El tiempo entre someter una solicitud y el desembolso del préstamo oscila entre una y dos semanas la primera vez en las cuatro IFR; el BKK, sin embargo, requiere sólo un día para un prestatario repetido, llenando una solicitud de una sola página. Los cuatro sistemas difieren sensiblemente de los de instituciones financieras orientadas por la demanda, cuyo intenso papeleo encarece los costos de transacción de sus clientes.

- Mecanismos sociales

Los cuatro programas usan las estructuras sociales existentes o forman grupos sociales y de compañeros para asegurar que los deudores se seleccionen adecuadamente y los pagos se cubran a tiempo, estos son dos puntos clave en que el problema de la información asimétrica coloca a una IFR formal en una posición de marcada desventaja (Llanto 1990; Hoffs Stiglitz, 1990).

Las dos IFR indonesias usan el liderazgo auténtico y oficial en los pueblos para ayudar a vigilar a los solicitantes de crédito y asegurarse su pronta recuperación. Los bancos confían en la reputación, autoridad y posición social y oficial del líder del lugar para superar una de las deficiencias principales de las IFR normales: la falta de información adecuada sobre la solidez de prestatarios potenciales. El castigo por un mal desempeño es inmediato: se pierde derecho a cualquier préstamo adicional, así como al acceso al crédito. En contraste, un historial de pagos sólido eleva el estatus del líder, quien

inevitablemente se convierte en el vínculo entre los prestatarios formales y el pueblo, tanto para los de primera vez como para los repetidores, que se convierten en candidatos para préstamos mayores. No se tiene información sobre si los solicitantes pagan algo a los líderes por aprobar sus préstamos. Pero aunque así sea, se calcula que los costos globales para el deudor son significativamente menores que los de los prestamistas.

El BG y el BAAC se apoyan considerablemente en grupos de autoayuda para promover y entregar los préstamos, generando así ahorros cuantiosos en sus costos de transacción. Lo pequeño del grupo (cinco miembros en el BG y hasta 30 en el BAAC) elimina o reduce sensiblemente el surgimiento de aprovechados (*free-riders*). El desempeño individual es vital para determinar el éxito o el fracaso del grupo; se genera así un sentido de afiliación que se traduce en una intermediación financiera eficiente y exitosa, Joseph Stiglitz, (1990) señala: "Los miembros de un grupo de compañeros deben tener incentivos para vigilar las acciones de los otros. En el Banco Granicen esto se logra porque no tienen acceso al crédito hasta que se liquidan las deudas del grupo". La formación del grupo mismo, sin embargo, impone algunos costos al BG.

- Pagos de los préstamos

El BG y el BAAC aplican una estructura de pagos estandarizada y rígida para lograr la disciplina financiera. El BG ha incorporado la disciplina financiera entre sus prestatarios pobres e inexpertos exigiéndoles 50 pagos semanales iguales por el principal, seguidos por dos pagos semanales de intereses. El patrón de frecuencia de pagos es vital para evitar que los deudores acumulen efectivo y puedan estar tentados a gastar en lugar de usarlo para pagar el préstamo. Este patrón rígido de pagos, apuntalado por reuniones de grupo del BG en que la presión social se ejerce para lograr pronto pagos, tal vez también haya ahorrado costos administrativos y evitado pérdidas de préstamo. Como en estas reuniones se abordan asuntos sociales, de salud y de educación, se establece un vínculo común entre los miembros, lo que provoca que una suspensión de pagos voluntaria signifique una pérdida de posición social.

Con préstamos de corto plazo que dan cuenta de 75% de sus desembolsos anuales, la estructura estandarizada del BAAC requiere un pago balloon (bailón loan: préstamo reembolsable en su mayor parte al vencimiento) del principal y el interés 11 meses después de desembolsado el préstamo. El pronto pago es una condición para el seguimiento de un préstamo un mes después. Se espera que los deudores que no pueden pagar oportunamente pidan prestado en otro lado para cubrir la cantidad total vencida; de hecho, a veces prefieren incurrir en los elevados costos financieros de los prestamistas en lugar de perder su elegibilidad para recibir préstamos del BAAC, el único acceso posible al crédito formal.

En contraste; el procedimiento normal de pago de un préstamo a tres meses del BKK es flexible y transparente, lo que facilita tanto a los clientes como al personal el cálculo de los depósitos semanales. Cada uno de los 12 pagos semanales realizados durante el periodo de tres meses equivale a 10% del valor original del préstamo; los primeros 10 pagos cubren el principal, el siguiente el ahorro voluntario, y el final los intereses. Este sistema simple ha demostrado ser comprensible incluso para los clientes inexpertos y a menudo analfabetos.

El tipo de clientela, la naturaleza de los negocios financiados y la variedad de servicios proporcionados determinan el procedimiento de cada IFR para el pago de los préstamos. Las dos que prestan a grupos (el BAAC y el BG) prefieren el modelo de pago estándar y rígido. Ambas se han motivado para ahorrar en costos de transacción, tal vez porque se han enfrentado a techos legales para fijar sus tasas activas, y como su clientela es más homogénea, ese patrón tradicional y rígido ha sido un medio razonablemente bueno para reducir el costo administrativo por dólar prestado.

Las cuatro instituciones premian a los deudores, que pagan de forma oportuna con e) incremento gradual de la cantidad de crédito que pueden recibir; de hecho, el pago oportuno se ha convertido en la única manera segura para ganar el acceso a préstamos repetidos al costo financiero más bajo disponible. Tanto en el BAAC como en el BG, el no pago por parte de cualquiera de los miembros descalifica a todos los participantes de la responsabilidad conjunta del grupo; así, mantener e incrementar la solvencia del grupo es un incentivo determinante de los pagos oportunos. En la mayoría de los casos,

perder esa elegibilidad significa enfrentarse a costos financieros significativamente mayores (de los prestamistas) o abandonar el proyecto de inversión.

Las cuatro IFR usan elementos de la banca móvil como una innovación para proporcionar ahorros de bajo costo y servicios de préstamo a clientes muy pobres. Un miembro del personal de campo del BKK, por ejemplo, visita diversos pueblos todos los días de la semana -a menudo el día de plaza- para recoger depósitos de ahorro y pagos semanales. Esta práctica ha reducido considerablemente los costos de transacción tanto para los clientes como para el BKK. También el BAAC ofrece en los pueblos asesoría para invertir, aunque los desembolsos y los pagos se manejan en las sucursales más céntricas.

- Incentivos para el personal

Las cuatro IFR han establecido regímenes que recompensan a los miembros del personal por un buen desempeño en materia de asesoría, extensión y cobro de préstamos, y por la promoción y atención de cuentas de ahorro. El BUD proporciona un bono anual de hasta un mes de salario y premios especiales para el desempeño destacado. El BAAC basa su sistema de promociones en tres factores cuantificables: extensión de préstamo, cobro de deudas y movilización de ahorros. El BG también promueve a su personal según las ganancias de la sucursal, asimismo distribuye 10% de las utilidades entre los empleados. Atar los bonos a un criterio cuantificable de desempeño ha aumentado la responsabilidad y la motivación.

Indicadores de desempeño: sustentabilidad y penetración

Las cuatro IFR han obtenido ganancias. Sin embargo, estas cifras son indicadores limitados, ya sea de sustentabilidad (porque algunos de los cuatro recibieron subsidios no registrados en los informes convencionales de contabilidad), o de penetración (porque las utilidades no reflejan la naturaleza de los servicios financieros y no financieros proporcionados a la población objetivo). Si se acepta que la dependencia de los subsidios es inversamente proporcional a la sustentabilidad, se sugiere usar un índice del primero para rastrear los avances de una IFR en la materia y comparar el grado en que las IFR que proporcionan servicios similares a una clientela semejante dependen de los subsidios. En el caso de la penetración, las evaluaciones deben basarse en los objetivos perseguidos por cada IFR en términos de servicios ofrecidos, penetración deseada y clientela atendida.

Autosustentabilidad

El índice de dependencia de los subsidios mide el incremento porcentual de la tasa activa de interés promedio requerido para eliminar los subsidios, incluido el que se recibe mediante el pago de intereses menores que los del mercado sobre sus recursos prestados (la mayoría de las veces con instrumentos de redescuento con el banco central o créditos blandos de los donadores). En aras de la simplicidad, el índice supone que un incremento en las tasas activas es el único cambio realizado para compensar la pérdida de subsidio;⁵ sin embargo, no se debe inferir que siempre se requiere, y/o es posible o aun deseable ajustar dichas tasas. El subsidio se mide frente al interés ganado por el promedio anual de la cartera de préstamos vigentes, pues prestar es la principal actividad de una IFR orientada a ofrecer préstamos.

⁵ En realidad, una IFR podría responder a una pérdida de subsidio de muchas maneras, incluida la eliminación de actividades generadoras de pérdidas, usando criterios más estrictos en la evaluación de los planes de inversión y procesamiento de préstamos, así como aplicando medidas de cobro más agresivas y eficientes.

Una evaluación representativa de la dependencia de los subsidios debe reconocer que las IFR difieren en su proporción de deuda con relación al capital. Una IFR con una baja proporción de deuda en relación al capital puede dar la impresión de un mejor desempeño que una con una proporción más alta, porque se requiere un pequeño subsidio para determinado volumen y complejidad de operaciones. Esto obedece a que el capital de una IFR se presenta como un rubro sin costo en términos de contabilidad, en tanto que las obligaciones financieras de una IFR con un perfil de acreedor mayor incurre en costos de interés. Para resolver la desviación deuda a capital al medir la dependencia de los subsidios de una IFR, se debe imputar el costo del capital.

La tasa de mercado aproximada que pagaría una IFR sobre los recursos financieros en ausencia de fondos preferenciales prestados es difícil de precisar, en particular en los mercados financieros subdesarrollados. Sin embargo, la precisión no es esencial en este caso, ya que lo que se necesita es información sobre el orden de magnitud y sobre las tendencias. Por ejemplo, las tasas de los bonos del tesoro o certificados de depósitos de seis meses a un año (con un premio adecuado por el riesgo) serviría como una tasa de referencia. El índice de dependencia de los subsidios (IDS) es una prueba sensible que muestra el cambio requerido en el promedio de las tasas pasivas, manteniendo el resto sin cambios, para que una IFR mantenga sus operaciones sin un subsidio; no pretende ilustrar sobre cómo se usa el subsidio, ni si beneficia a los clientes o a una burocracia ineficiente y abotagada.

Un IDS de cero significa que una IFR es totalmente sustentable; uno de 100% indica que para eliminar los subsidios se requiere duplicar la tasa pasiva promedio. Un IDS negativo apunta que la IFR no sólo ha logrado la sustentabilidad, sino que sus utilidades anuales, menos su rendimiento de capital imputado como se calcula al aplicar la tasa aproximada de interés de mercado, excede el valor total anual de los subsidios o que la IFR no recibe subsidios, y el rendimiento del capital excede el costo del capital imputado. Un IDS entraña también que la IFR podría haber bajado su tasa pasiva promedio y simultáneamente eliminar todo subsidio recibido en el mismo año. El IDS de las cuatro instituciones se calculó para el año más reciente del que se disponía de declaraciones financieras y para los dos años anteriores para determinar si en realidad avanzaban hacia la sustentabilidad (véase el cuadro 1). Los datos señalan un nivel de dependencia muy distinta para las cuatro IFR. Esta información no se incluye en las declaraciones financieras auditadas que proporcionan gran

parte de los datos empleados para calcular el índice. Por añadidura, todas las IFR presentaron utilidades en su declaración de ingresos de 1986 a 1989, a pesar de una enorme variación en los resultados de las IFR. El IDS del BUD de 3% en 1987 y 8% en 1989 significa que su dependencia era marginal en 1987 y que desapareció en 1989. La velocidad en que el BUD alcanzó un nivel negativo de dependencia de los subsidios se puede vincular a su habilidad para construir la infraestructura de su sistema matriz en el nivel de los pueblos, evitando de esa manera las grandes inversiones que suelen requerirse como costos iniciales.

Cuadro 1

Índice de dependencia de los subsidios (porcentajes)								
Indicador	BKK		BUD		BAAC		BG	
	1987	1989	1987	1989	1986	1988	1987	1989
Índice medido	24	20	3	8	28	26	180	130
Tasa activa efectiva anual	35.8	33.8	41.9	40.1	12.3	11.9	13.3	12.0
Rasa activa efectiva requerida para eliminar todos los subsidios	44.4	40.5	43.0	37.1	15.7	15.0	37.2	27.6

Nota: El índice representa el cambio porcentual que tendría que hacer la IFR para lograr que su tasa activa eliminara los subsidios.
Fuente: Estimaciones del autor.

En contraste, las cifras del BG indican un alto nivel de dependencia de los subsidios. El IDS del BG, de 180% en 1987, sugiere que sus tasas de interés pasivas se habían incrementado 180%, de 13.3 a 37.2% anual, o 23.9 puntos porcentuales, para compensar la total eliminación de los subsidios. El BG tuvo avances notables en la reducción de su IDS a 130% en 1989, pero estaba lejos de ser sustentable. El Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura proporcionó al BG fondos de crédito de bajo costo, muchos de los cuales se tenían en bancos privados en depósitos de plazos muy rendidores. El IDS del BG en 1989 significa que, para eliminar del todo sus subsidios tendría que haber más que, duplicado sus tasas pasivas, de 12 a 27.6%, o cerca de 15.6 puntos porcentuales.

Como se señaló, cuatro factores críticos para eliminar la dependencia de los subsidios son: 1. tasas activas de interés positivas, 2. tasas elevadas de recuperación de préstamos, 3. el fomento de los ahorros voluntarios y 4. la reducción de los costos administrativos.

- Tasas de interés

Las cuatro instituciones aplican tasas de interés positivas muy favorables respecto a las ofrecidas por los prestamistas informales del mercado de dinero. Cuando son positivas y relativamente altas, las tasas de interés pasivas permiten mejorar la cobertura de los costos de operación y la pérdida de préstamos de la institución. Combinado con la mejoría de la eficiencia, esto puede significar una disminución de la dependencia de los subsidios al reducir el costo administrativo por dólar prestado o por el servicio de las cuentas de ahorro. Aunque se argumenta que la clientela pobre necesita tasas de interés bajas y subsidiadas, ha sido el acceso al crédito -no su precio- el factor que ha resultado más importante para la clientela que estas instituciones financieras intentan atender.

- Recuperación de préstamos

Alcanzar una tasa elevada de recuperación de préstamos es una condición necesaria para que una IFR se torne sustentable; las pérdidas de préstamos han sido, a menudo el costo mayor soportado por las IFR y la principal causa de insolvencia, falta de liquidez y mayor dependencia de los Tescares del Estado. Las cuatro IFR informan haber tenido tasas altas de recuperación anual, de 80 a 98.6% (ver el cuadro 2).⁶ Aun los que tuvieron tasas de recuperación bajas -el BKK con 80% y el BAAC con,83% (por préstamos individuales)- no se puede considerar que hayan tenido problemas serios de pérdidas de préstamos. La tasa del BKK se afectó negativamente por las moras acumuladas en el pasado, y el BAAC, cuyo informe de no pagos estaba muy avanzado, eventualmente recuperó la mayor parte de las moras vencidas. Las elevadas tasas de recuperación se atribuyeron en buena medida al éxito de las cuatro IFR en fomentar la disciplina financiera entre sus prestatarios: éste tal

⁶ La recuperación anual de los préstamos dividida entre la suma de retrasos al principio del año más los vencimientos durante el mismo.

vez sea el logro principal que las distingue de otros programas más tradicionales.

Cuadro 2

Atrasos y proporciones financieras relacionadas (porcentajes)				
Proporción de atrasos	BKK	BUD	BAAK	BG
Definición de atrasos	Vencimiento Del último reembolso	Vencimiento Del último reembolso	Cantidad no pagada en su vencimiento	Un año después de su vencimiento
Recaudación de préstamos/viejos vencimientos+ pagos que vencen el en año	80	95 (est.)	83	98.6
Moras/cartera total de préstamos vigentes	20	5.4	18	1.4
Previsión anual para pérdidas de préstamos/promedio anual de la cartera de préstamos	n.d.	2.9	1.0	0.4

n.d. No disponible

Fuente: Declaraciones financieras de las IFR

El cuadro 3 proporciona la información necesaria para hacer un análisis temporal de las moras del BAAC y una valoración sobre sus pérdidas de préstamos. Este único y avanzado sistema de información se basa en información presentada anualmente en las declaraciones financieras auditadas del BAAC. Demuestra cómo las moras, medidas en relación con las fechas de vencimiento originales, se convirtieron en pérdidas de préstamos después de muchos años de pagos atrasados. Como el desempeño pasado de recuperación de moras se toma en cuenta, este método de información permite valorar sólidamente lo adecuado de la estipulación contra la pérdida de préstamos y la fijación del precio del costo atribuible a la pérdida de préstamos al ajustar las tasas de interés activas.

Cuadro 3

Registros de cobro de préstamos para capital de trabajo de corto plazo vencidos del BAAC (millones de baht)							
Préstamos que vencen en el año	Cantidad que vence en el año	Vencimiento al finalizar el año					
		Primer año	Segundo año	Tercer año	Cuarto año	Quinto año	Sexto año
1981-1982	7444	1765	1141	545	361	258	193
1982-1983	8451	1883	760	346	251	180	
1983-1984	10493	2298	1169	637	413		
1984-1985	12056	2865	1374	623			
1985-1986	12782	2593	925				

Fuente: Informes anuales del BAAC, tomado de Siamwalla y otros, 1990.

- Movilización de los ahorros

Para el desarrollo rural es de vital importancia fomentar mejores instrumentos de depósito y ahorro. Los de ahorro fomentan que la población rural guarde valores de manera eficiente y por lo tanto se incrementen los ahorros domésticos. Para la mayoría de los clientes de las IFR, el uso de instrumentos de depósito y ahorro es, a menudo, la única manera de obtener los servicios que ofrece una institución financiera formal. El éxito de una IFR para movilizar el ahorro es crucial para convertirse en sustentable (La movilización de los costos es también, desde luego, un factor importante de penetración; véase en el cuadro 8 un análisis de los indicadores de penetración). La proporción financiera del valor de los depósitos de ahorros de una IFR a su cartera de préstamo y los cambios en dicha proporción en el tiempo, indican qué tan exitosa ha sido la IFR para reemplazar con ahorros los fondos preferenciales del Estado o de donadores internacionales (ver el cuadro 4).

Cuadro 4

Proporción de ahorros y tasas de interés, 1989 (porcentajes)				
Tasa	BBK	BUD	BAAC	BG
Ahorros totales como porcentajes de la cartera de préstamos	20	110	42	31
Ahorro voluntario como porcentaje de la cartera de préstamos	5	100	42	0
Tasa de interés real anual por depósitos	n.d.	2.3-8.9	1.2-4.0	-1.4a

n.d. No disponible.

a. En el BG los ahorros en realidad son saldos compensatorios que forman parte del paquete para conseguir préstamos. De hecho, su negatividad debería verse como un costo más alto pagado para obtener préstamos.

Fuente: Declaraciones financieras de las IFR y cálculos del autor.

Los instrumentos de ahorro de una IFR tienen la posibilidad potencial de llegar a un número mucho mayor de clientes que sus actividades de préstamo, con el valor promedio vigente de los depósitos y las cuentas de ahorro significativamente menores que el del promedio de los préstamos extendidos. Cuando el intermediario financiero es genuino, no una simple ventanilla de préstamos, usualmente ofrece servicios de ahorro a un número mayor de depositantes que de prestatarios. A menudo, los prestatarios usan sus ahorros como su contribución equitativa de capital para financiar parte de una inversión, mientras que el resto de los fondos para la misma son prestados, por la institución financiera. De las cuatro IFR, el BUD ha sido sin duda el más exitoso en movilizar el ahorro: 6.7 millones de depositantes frente a sólo 1.8 millones de prestatarios a finales de 1989, una proporción de 3.7 a uno. El-BKK ha tenido mucho menos éxito en apoyar su cartera de préstamos con ahorros voluntarios: la proporción respectiva es de sólo uno a uno. El desempeño comparativamente pobre del BKK refleja lo poco atractiva que es la opción de ahorros que ofrece, en particular la falta de libretas de ahorros, que daría a los clientes de bajos ingresos acceso inmediato a sus ahorros.

Los requerimientos de ahorros varían entre las IFR. Para asegurar la movilización del ahorro, es esencial proteger el valor de los ahorros en términos reales y asegurar un fácil acceso. Las economías estables garantizan mejor el valor de los ahorros. Las técnicas de banca móvil han enriquecido con eficiencia y de manera drástica la accesibilidad y ayudado a reducir los costos de transacción de sus acreedores.

El éxito sorprendente del BUD en la movilización de los ahorros durante cinco años -de una proporción de 31 % de su cartera de préstamos en el primer año de operación (1984) a 110% en 1989- es un logro notable; significa indudablemente que las instituciones tradicionales prestadoras de crédito han subestimado las necesidades de ahorro de su clientela y que el Estado o los donadores podrían, y tal vez deberían, limitar su ayuda financiera a las IFR al periodo requerido para que el valor de los ahorros iguale la cartera de préstamos vigente de las mismas. Un programa de financiamiento concebido en una escala móvil podría ayudar a una IFR recién establecida a hacerse de una base de ahorros que sustituyera cada vez más la dependencia de fondos externos o estatales.

- Costos administrativos.

No cabe duda de que mantener los costos administrativos en ciertos límites tiene una importancia extraordinaria para la sustentabilidad. Las IFR concebidas para beneficiar a los habitantes rurales pobres, o pequeños agricultores destacan por sus altos costos administrativos por dólar prestado. De hecho, los inevitables costos de transacción de prestar a la población rural de bajos ingresos a menudo ha disuadido a los intermediarios financieros concebidos para operar comercialmente. En las cuatro IFR estudiadas, los costos administrativos como porcentaje del promedio anual de los activos totales variaron durante el año revisado de 3% del BAAG a 12.7% del BKK. Como porcentaje del promedio anual de la cartera de préstamos, los costos administrativos fueron de 4.7% en el BAAC a 16.7% en el BG (ver el cuadro 5). Los crecientes costos administrativos del BKK y el BG no deben sorprender, considerando que centran sus actividades en atender a clientes muy pobres. El desempeño aparentemente declinante del BG es atribuible principalmente al rápido crecimiento y al incremento correspondiente en los costos de entrenamiento. La pobre evolución del BKK podría simplemente, reflejar la introducción de

procedimientos de contabilidad más reveladores, que han cambiado directamente al BKK gastos que. antes se atribuían a "otros". El BUD mejoró su desempeño de manera significativa durante el mismo periodo: disminuyó sus costos administrativos de 20.6% del promedio de la cartera de préstamos en 1985 a 15.9% en 1989.

Cuadro 5

Gastos administrativos medidos a los activos y la cartera de préstamos									
	BKK		BUD		BAAC		BG		
	1987	1989	1985	1989	1986	1988	1985	1989	
Costos administrativos y de operación como porcentaje del promedio anual de:									
los activos totales	11.6	12.7	15.6	10.2	3.5	3.0	7.6	9.3	
la cartera de préstamos	12.9	14.3	20.6	15.9	4.3	4.7	16.5	16.7	

Nota: Los gastos administrativos excluyen las pérdidas de divisas y las provisiones de préstamos dudosos.
Fuente: Declaraciones financieras de las IFR y cálculos del autor.

Los costos administrativos del BAAC en relación con el total anual promedio de activos y con el promedio anual de la cartera de préstamos ha sido excepcionalmente baja -un desempeño fabuloso comparado con las otras IFR estudiadas y con el desempeño estándar de las instituciones tradicionales de crédito rural-. El estatus de veterano del BAAC -comenzó sus operaciones en 1966- le dio ventajas con las que no contaron las IFR más recientes. Su extendida cobertura -52% de la población campesina de Tailandia- significó que, a diferencia del BUD y el BG, no tuvo necesidad de emprender grandes esfuerzos promocionales, porque ya era bien conocido por su clientela potencial. La modesta tasa real de crecimiento anual de sus activos de 4% frente a 36% del BUD y 34% del BG en 1987-1989 (ver el cuadro 8) le ha permitido mantener una proporción por demás eficiente de costos administrativos a cartera de préstamos vigentes.

Con una tasa de crecimiento constantemente alta del total de los activos es muy probable que se requiera abrir sucursales que al principio hubieran tenido un mal desempeño y un alto costo de entrenamiento. El BUD, fundado en 1984, ha dedicado una cantidad importante de sus recursos al entrenamiento y otras operaciones que sólo con el tiempo se esperaba sirvieran para alcanzar una mayor eficiencia y una baja en los costos administrativos en relación con los activos. Los costos de entrenamiento han sido incluso mayores en el BG, con cerca de 29% de sus costos totales de administración y personal, comparado con sólo alrededor de 7.5% en el BUD en 1989; los costos de entrenamiento del BG ascendieron a 4.7% de su promedio anual de cartera de préstamos, frente a 1% del BUD. Los costos de entrenamiento del BG, medidos frente al promedio anual de la cartera de préstamos, eran iguales a los costos de administración y personal del BAAC como proporción del promedio anual de la cartera de crédito (4.7%).

Gran parte de la eficiencia del BAAC (medida por la proporción del total de costos administrativos a promedio anual de cartera de préstamos) es atribuible al monto relativamente grande de sus préstamos, las técnicas de prestar en grupo y la movilización de cantidades importantes de recursos financieros correspondientes a los depósitos obligatorios de otros bancos. Esos depósitos generaron enormes ahorros para el BAAC, permitiéndole evitar un sistema costoso de movilización y servicio de los ahorros rurales voluntarios. A diferencia del BAAC, el BUD da prioridad al ahorro voluntario, que es costoso de movilizar y de servir. Los ahorros dieron cuenta del 110% del valor de la cartera de préstamos del BUD, frente a sólo 42% del valor de la cartera de préstamos del BAAC en 1989 (ver el cuadro 4). El BAAC empleó con intensidad la producción en masa de préstamos repetidos de grupo, en tanto que el BUD dio prioridad a los préstamos individuales para una gran variedad de actividades con vencimientos diversificados y pagos flexibles y frecuentes. El BUD ofrece una especie de ventanilla de pagos por servicios como cuotas escolares y recibos telefónicos, lo cual ha generado costos administrativos. Sin embargo, cuando se les fija un precio adecuado, esos servicios pueden generar ingresos mediante las cuotas y fomentar a los clientes potenciales para ahorrar o pedir prestado a una IFR.

La fase de crecimiento de una IFR y las tasas a las que disminuyen los costos por dólar prestado y por dólar ahorrado a medida que madura una sucursal específica, son elementos determinantes de la proporción de los costos administrativos a los activos promedio anuales, como indican los datos del BG en el cuadro 6. Las cifras de los costos del personal del BUD disminuyeron radicalmente, de 44% del promedio anual de la cartera de préstamos en el primer año de operación (1984) a 17.2% en 1985 y a sólo 9.2% en 1989.

Cuadro 6

Costos unitarios de operación de las sucursales del Banco Grameen, por antigüedad de las sucursales, 1984-1985					
Antigüedad	Gastos de personal	Otros gastos administrativos	Total anual de los gastos de personal y administrativo	Promedio de proporción de cartera de préstamos vigentes	Gastos de personal y administrativos como de la cartera de préstamos vigentes (%)
Hasta 6 meses	30.8	9.6	40.4	165	24.5
Tres años y más	107.6	20.8	128.4	2 259	5.7

Fuente: Hossain, 1988.

El BAAC se ha visto limitado por un techo legal a las tasas de interés en los préstamos agrícolas. Dos factores explican el diferencial notablemente bajo entre las tasas pasivas y activas. Primero: el banco ha logrado bajar significativamente el costo administrativo por dólar prestado con relación a otras IFR; segundo: el banco se beneficia de los depósitos obligatorios de bajo costo de los bancos comerciales tailandeses, lo que le ha permitido aprovechar recursos financieros considerables sin incurrir en altos costos administrativos asociados con atraer y servir pequeños depósitos. Esta observación sobre la ventaja del BAAC se demuestra al revisar la proporción financiera de la cantidad de intereses pagados medidos frente a la cantidad de intereses ganados. Esta proporción está

influida no sólo por el diferencial entre las tasas de interés activas y pasivas, sino también por la proporción deuda-activos de la IFR, su acceso a fondos preferenciales y el ingreso de intereses no relacionados con la cartera de préstamo.

La proporción financiera de interés pagado a interés ganado en 1989 fue de 11 % en el BKK, 37% en el BUD, 30% en el BG, y 56% en el BAAC. La proporción capital-activos del BKK fue de cerca de 45%, excepcionalmente alta, una clara diferencia del patrón específico de las proporciones de capital de las instituciones financieras. La elevada proporción de capital y el acceso del BKK a fondos preferenciales baratos generaron la bajísima cifra de 11%: En el caso del BAAC, la cantidad de intereses pagados representa un porcentaje elevado de ingresos por intereses (56%), lo que demuestra cómo el BAAC se tornó en un intermediario financiero eficiente. En contraste, la baja proporción del BG (30%) se pudo mantener sólo mediante el acceso generoso a fondos preferenciales que lo ayudaron a cubrir sus costos administrativos relativamente altos y se tradujeron en un costo promedio muy bajo de fondos prestados.

La comparación de los gastos financieros ilustra la importancia de los subsidios respecto al acceso a fondos preferenciales. Aunque tanto el BUD como el BKK operaron en Indonesia, el primero pagó el equivalente de 9.5% de sus activos promedio anuales en gastos financieros en 1989, mientras que los gastos financieros del BKK fueron de sólo 5.2%. Los gastos financieros del BG fueron muy bajos, de sólo 3% de su promedio anual de activos en 1989. Los costos de los fondos del BAAC cayeron de 9.1% de activos promedio anuales en 1985 a 6,2% en 1989. Otro tipo de estructura de costos tienen el del BKK y el BG, los dos programas que se concentran en clientes de muy bajos ingresos. Los gastos administrativos explican más de 70% de los gastos totales (administrativos más financieros) en 1989, un indicio probable de que los subsidios se recibieron en la forma de un costo financiero muy bajo (BG) o una proporción muy alta de capital (el BKK). Otro rasgo revelador es la volatilidad de la estructura de Costos del BG, cuyos gastos financieros cayeron de 46% en 1985 a 24% en 1989.

Penetración

Los indicadores de desempeño en materia de penetración (ver cuadro 7) deben considerarse en el marco de los objetivos establecidos por cada IFR, en los que definen su clientela objetivo. Desde luego, las diferencias en las metas y las definiciones del trabajo que han de realizar complican la comparación de los logros en ese sentido, y lo tornan en un problema complejo por falta de datos que—incluso estando disponibles—a menudo se refieren a años diferentes. Con todo, la información presentada enseña sí da ciertos indicios del nivel de penetración logrado por las cuatro IFR.

Cuadro 7

Penetración: indicadores de desempeño				
Indicador	BKK	BUD	BAAC	BG
Cobertura	Java Central	Indonesia	Tailandia	Bangladesh
Clientela	Rural pobre	Rural, ingresos bajos-medios	Agricultores, ingresos bajos-medios	Rural Rural pobre pobre
Actividades	No agrícolas, generadoras de ingresos	Rurales, Generadoras de ingresos	Producción agrícola	Rurales, generadoras de ingresos
Número de prestatarios ¹	510000	1 600 000	2 600 000	66000
Cantidad de empleados	1875	13666 ^a	6900	6 000 ^b
Sucursales de pueblo	502	2843	96	729 ^c
Unidades de aldea	2938	835	584	n. a.

n.a. No aplicable

¹ BKK (1989), BUD (1989) (préstamos vigentes como una proxy del número total de clientes); BAAC (1988);BG (1990).

^a Cuando se incluye el personal de supervisión de la zona, el total del BUD es 15 000.

^b Cifras aproximadas.

^c Una sucursal suele cubrir de 15 a 20 aldeas (200 grupos, mil prestatarios)

Fuente: Declaraciones financieras de las IFR, cálculos del autor y Hossain (1988).

Tanto el BKK como el BG quieren llegar a la población rural, pero el objetivo del BKK ha sido financiar actividades no agrícolas generadoras de ingreso, en tanto que el BG se dedica a mejorar las condiciones económicas en general proporcionando servicios financieros y no financieros. La diferencia está lejos de la mera semántica. El BG realiza un amplio conjunto de actividades no financieras junto con su función primaria de extender crédito (a grupos de cinco miembros). El medio millón de prestatarios del BKK en 1989 representaron 1.8% de la población rural de Java Central. En 1989 los prestatarios del BG totalizaron 17.2% de los habitantes rurales pobres (definidos como hogares con menos de medio acre de tierra o activos con un valor menor que un acre de tierra) en los cinco distritos de Bangladesh en los que el BG funciona, cerca de 4% del total de la población rural de entonces.

El BUD y el BAAC dedican sus esfuerzos a una clientela ubicada en el rango de ingresos bajos-medios, pero mientras el crédito del BUD y sus instrumentos de ahorro pretenden cubrir la población rural como un todo, las operaciones de crédito del BAAC se limitan a productores agrícolas. Sus 2.6 millones de prestatarios en 1988-1989 representaron 52% de la población agrícola objetivo.

La relación entre el número de plazas en aldeas y de sucursales en pueblos se ilustra en el cuadro 7, el cual da una idea de las diversas jerarquías de las unidades bancarias empleadas. Ver original: todas las IFR, el BKK y el BAAC, tenían 85% de sus unidades de servicio en aldeas. Con el BKK y sus instituciones hermanas en otras provincias firmemente ancladas en las aldeas, el BUD ofrecía sus servicios predominantemente en los pueblos, con una proporción de tres plazas aldeanas por cada sucursal de pueblo, financiando actividades no agrícolas de clientes de ingresos bajos a medios. Los varios cientos de pequeñas oficinas del BG tienen una penetración activa en las aldeas: cada sucursal supervisa la actividad de 15-20 aldeas (cerca de 200 grupos, mil clientes).

Cuadro 8

Penetración: préstamos y ahorros, 1989				
Indicador	BKK	BUD	BAAC	BG
Volumen de préstamos vigentes (millones)	13	478	1 100	30
Activos promedio anuales: tasa de crecimiento real durante los tres años anteriores (%)	15	36	4	34
Monto mínimo de préstamo	5	14	n.d.	n.d.
Préstamo promedio vigente	26	290	560	80
Número de ahorradores por empleado	267	458	n.d.	127
Valor de los depósitos de ahorro por empleado	1 400	39 400	58 800	2 800
Número de préstamos por empleado	272	120	203	127
Valor de la cartera de préstamos vigentes por empleado	6 900	29 300	131 800	4 900
Número de cuentas de ahorro (millones)	0.50	6.30	1.68	0.66
Valor promedio de las cuentas de ahorro	6	85	274	24
Volumen de ahorro (millones)	2.6	539	4GO	17

n.d. No disponible

Nota: La información sobre la carga de trabajo del personal no debe, desde luego, considerar que todo el personal participa directamente en la administración de cartera o la movilización de ahorros.

Fuente: Informes anuales del BAAC, tomado de Siamwalla y otros (1990).

En el caso de todas las IFR, los datos indican un nivel significativo de penetración, medido por el volumen de préstamos y ahorros vigentes, el número de cuentas de préstamos y depósitos de ahorro, y las tasas reales de crecimiento anual en 1987-1989 (véase el cuadro 8). Las IFR establecidas más recientemente, el BUD y el BG, tenían cada una de ellas una tasa real de crecimiento anual en activos totales mayores de 34% anual, aunque servían a estratos socioeconómicos totalmente distintos. Las IFR más experimentadas, el BKK y el BAAC, tuvieron tasas de crecimiento considerablemente menores.

Para mantener bajos los costos administrativos de las IFR y los de transacción de sus clientes conviene establecer un proceso adecuado en términos de costo para revisar las solicitudes de préstamo. Las cuatro IFR desembolsan los fondos en las dos semanas siguientes a la recepción de la solicitud, pero difieren en la magnitud de la responsabilidad conferida al gerente local para aprobar un préstamo. La sucursal del BKK podía aprobar préstamos de hasta 14 dólares (el promedio de los vigentes era de 26) y el gerente de subdistrito era responsable de cantidades mayores. El gerente de la oficina aldeana del BUD podía aprobar hasta 837 dólares (el promedio era de 434 dólares); el gerente de la sucursal revisaba las cantidades mayores. El BG desarrolló un sistema de participación en el proceso de aprobación que incluía a miembros del grupo, trabajadores del banco y el gerente de área. El sistema del BAAC parece más centralizado, ya que el gerente de la sucursal revisa todas las solicitudes. Pero ninguna de las cuatro se puede considerar totalmente centralizada, porque los grupos de autoayuda (el BAAC y el BG) y los líderes locales (el BKK y el BUD) desempeñan un papel considerable en la selección y aprobación de los prestatarios.

Otro indicador de la penetración consiste en la carga de trabajo del empleado promedio. El número de ahorradores por empleado varía con amplitud: de 127 del BG a 460 del BUD. Por monto de los depósitos, las diferencias son más pronunciadas: de mil 400 por empleado en el BKK a 58 mil 800 del BAAC. El promedio de la cartera de préstamos vigentes manejada por empleado presenta la mayor variabilidad: de 4 mil 900 del BG a 131 mil 800 del BAAC. Aunque el promedio del monto de préstamos de este último estaba en el mismo rango que el BUD, un empleado del BAAC manejaba un valor de préstamos cuatro veces mayor. Una diferencia evidente surgió entre las dos IFR indonesias: el monto promedio de préstamos vigentes del BUD era de aproximadamente 16 veces mayor que el correspondiente al BKK. Las IFR, en su búsqueda de

sobrevivir financieramente, pueden inclinarse por incrementar el monto de sus préstamos para ahorrar en costos de transacción. El BUD aumentó sistemática y considerablemente el monto promedio de sus préstamos vigentes en términos reales en 23% en 1988 y en 16% en 1989.

Las mujeres constituyen 91% de los clientes del BG y 60% de los del BICK; en contraste, sólo constituyen 25% de los beneficiarios del BUD (no hay información del BAAC sobre la materia). El BG y el BKK se orientan a los pobres y sus préstamos suelen ser muy pequeños; su promedio de préstamos vigentes es menos de 100 dólares. La correlación entre el monto más pequeño de préstamo y la elevada participación femenina no es una coincidencia. Por lo general, las mujeres habían tenido un acceso limitado a recursos materiales y humanos y sus negocios tienden a figurar entre los más pequeños (Holt y Ribe, 1991). Su movilidad restringida, por la necesidad de cumplir otros papeles familiares, y su habilidad relativamente limitada para ofrecer garantías, las han convertido en clientes primordiales del BKK y el BG. No es de sorprender, así, que los dos programas dedicados a ayudar a los pobres hayan beneficiado fundamentalmente a mujeres.

Conclusiones

Cualquier intento de repetir los logros de una de las IFR más exitosas imitando sus modos de operación debe hacerse con extremo cuidado. Una solución que funciona para un entorno socioeconómico no necesariamente lo hace en otro, donde los valores sociales son distintos. Con todo, la experiencia de las cuatro IFR analizadas sí ilustran sobre una serie de puntos críticos que deben tomarse en cuenta cuando se aborda el complejo problema de ofrecer servicios financieros a la población rural.

Una clave del éxito parece ser la introducción de un mecanismo social que reduzca los costos de transacción y al tiempo constituya suficiente presión para vigilar a los deudores y permita recuperar los préstamos. La búsqueda de tal mecanismo debe incluir una revisión cuidadosa del historial de programas similares en el país respectivo, así como la experiencia y la percepción por parte de la población objetivo sobre la obligación moral asociada con el pago. Las barreras culturales podrían hacer inconveniente que una IFR repita los métodos de intermediación social empleados en las instituciones analizadas. Por ejemplo, recurrir a

un jefe de pueblo como intermediario, medida tan exitosa en el BKK y el BUD, podría ser muy inadecuado en sociedades con sistemas de castas muy enraizados. Otras técnicas y procedimientos (por ejemplo, la banca móvil) requieren de una evaluación del entorno del lugar (densidad de población, infraestructuras física y humana), que puede presentar limitaciones u oportunidades especiales.

Los recursos financieros que proporcionan el Estado o los donadores (no necesariamente a una tasa de interés subsidiada) pueden contribuir considerablemente a desarrollar una IFR recién establecida durante la fase inicial de flujo negativo de efectivo. Qué tanto apoyo se requiere y por cuánto tiempo ha de continuar antes de empezar gradualmente a desaparecer dependerá de condiciones específicas: el entrenamiento inicial del personal, el desarrollo de nuevas sucursales y la velocidad con que los clientes se independicen y puedan prescindir de los servicios especiales de la institución. La movilización de fondos no ha de convertirse en el saldo residual menor (la diferencia entre la cartera de préstamos y los fondos preferenciales), como ocurre con demasiada frecuencia en las instituciones proveedoras de crédito. Más bien al contrario, los préstamos estatales o de donadores deben ayudar sólo de forma temporal a cerrar la brecha entre la movilización de los ahorros de una IFR plenamente motivada y su cartera bancaria de préstamos.

El ejemplo extraordinario del BUD demuestra que la movilización de fondos puede ser la fuerza motora de la expansión de una IFR y sugiere que se precisa menos ayuda y menos tiempo de lo que ha sido la regla en el pasado. Obviamente, el servir a nuevos clientes, el abrir nuevas sucursales y proporcionar servicios a una porción mayor de la población rural puede y debe -si es necesario- prolongar el periodo e incrementar la ayuda financiera otorgada a la IFR. El ejemplo del BUD indica que su acceso a fondos fue importante para su rápido crecimiento durante la fase inicial de desarrollo. Sin embargo, el índice de dependencia de los subsidios negativo del BUD en 1989 demuestra que un subsidio en la forma de fondos preferenciales con una tasa de interés barata no fue necesario para su crecimiento. La disponibilidad de fondos, no su costo, fue el punto que se tuvo que resolver durante la fase inicial de las operaciones del BUD.

El apoyo que presta el Estado o donador a una IFR debe concentrarse en el establecimiento de la institución. La planeación cuidadosa del establecimiento de una IFR es a menudo la diferencia entre ésta que con el tiempo ha de convertirse en sustentable luego de algunos años de apoyo inicial, y una que va a necesitar subsidios y rescates constantemente. Con fre-

cuencia, las instituciones de crédito fallan en dar la atención suficiente a la consolidación de la entidad. Dedicán muy pocos recursos a garantizar un entrenamiento adecuado, establecer sistemas administrativos de información eficientes, instaurar modalidades de incentivos, promover la movilización de ahorros y puntos similares, todos los cuales son cruciales para que una institución financiera rural sea independiente, equilibrada y cada vez más sustentable.

Bibliografía

- Hoff, Karla y Joseph E. Stiglitz, "Imperfect information and rural credit markets", en *The World Bank Economic Review*, núm. 4, septiembre 1990, pp. 235-250,
- Holt, Sharon L. y Helena Ribe, *Developing financial institutions for the poor and reducing barriers to access for women*, World Bank Discussion Paper, núm 117, Washington, 1991.
- Hossain, Mahabub, *Credit for alleviation of rural poverty: The Granicen Bank of Bangladesh*, International Food Policy Research Institute, Washington, 1988.
- IMF, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Washington, 1989.
- Llanto, G. M., "Asymmetric information in RFMs: Puzzles and Policy Perspectives", en *Savings and development*, núm. 14, vol.2, 1990, p. 141.
- Siamwalla, Animar, Chirmsak Pinlhong, Nipón Poapongsakorn, Ploenpit Satsanguan, Prayong Nettayarak, Wanrak Mingmaneeakin y Yuavares Tubpun, "The thai rural credit system: public subsidies, private information, and segmented markets", en *The World Bank Economic Review*, núm. 4, septiembre 1990, p. 271-295.
- Stiglitz, Joseph E., "Peer monitoring and credit markets", en *The World Bank Economic Review*, vol. 4, septiembre 1990, pp. 351-366.