

Las Microfinanzas en la Zona Rural de Argentina

Mark Schreiner

Junio 2001

Microfinance Risk Management
6070 Chippewa St. #1W, St. Louis, MO 63109-3060, U.S.A.
Teléfono: (314) 481-9788, <http://www.microfinance.com/Castellano/indice.html>

y

Center for Social Development
Washington University in St. Louis
Campus Box 1196, One Brookings Drive, St. Louis, MO 63130-4899, U.S.A.

Resumen

El éxito reciente experimentado por las organizaciones urbanas de microfinanzas en su servicio a quienes trabajan por cuenta propia en la zona urbana contrasta con las décadas de fracaso experimentadas por los bancos de desarrollo público en su servicio a los agricultores pequeños en la zona rural. En este artículo, se describen la posibilidad de adaptar a la zona rural de Argentina las lecciones aprendidas con las organizaciones urbanas en el manejo de riesgos y en el control de los costos de suministro de servicios financieros. Se concluye que es poco probable que las microfinanzas lleguen a mejorar el acceso de los pobres de la zona rural argentina; las distancias son demasiado grandes, los agricultores demasiado especializados, y los salarios demasiado altos. La mejoría en el acceso vendrá más bien con el fortalecimiento de las instituciones que apoyan a los mercados financieros y no de préstamos dirigidos mediante un decreto gubernamental.

Reconocimientos

Esta investigación fue financiada por la División de Asset Building and Community Development de la Fundación Ford. El autor agradece a Carlos Cuevas, Héctor Horacio Colombet, Cécile Fruman, Augusto de Háras y a José Portillo por su colaboración. Eduardo Arce Díaz (eduarcc@cnp.go.cr) tradujo el documento al español.

Las Microfinanzas en la Zona Rural de Argentina

1. Introducción

Las microfinanzas se definen como el intento de mejorar el acceso a los depósitos y a los préstamos pequeños de los hogares pobres desatendidos por los bancos. *El acceso a los depósitos* implica contratos de ahorro que cuestan menos para el banco que los fondos provenientes de otras fuentes y que son seguros, líquidos y convenientes para el ahorrante.

El acceso a los préstamos es la capacidad y la disposición de pedir prestado y de repagar a un precio que cubra los costos de largo plazo de un prestamista eficiente. El acceso a los préstamos es entonces el nexo entre la demanda basada en la capacidad y la disposición de repagar y la oferta basada en las formas de valorar el riesgo y de asegurar el repago a bajo costo.

Los pobres pagan más que los ricos por los servicios financieros porque servirle a los pobres cuesta más. Requieren préstamos pequeños de corto plazo pero no pueden mostrar ni garantizar su valía como sujetos de crédito con ingresos constantes provenientes de empleos asalariados ni con garantías reales. De la misma manera, cuesta mucho servir a los ahorrantes pobres porque mantienen saldos bajos y hacen numeroso depósitos y retiros.

1.1 Bancos de desarrollo público, ONGs, y las microfinanzas

Durante décadas, los gobiernos y donantes en todo el mundo patrocinaron bancos de desarrollo público en un intento por mejorar el acceso de los pobres de la zona rural a servicios financieros (Yaron *et al.*, 1997). Tomaron el reto de las microfinanzas rurales no como el de la rentabilidad de un nicho no atendido por bancos utilizando tecnología crediticia estándar sino, más bien, como el de la disposición de los bancos para penetrar en un nicho que el gobierno supuso como rentable (González-Vega, 1998a). Desdichadamente, a los bancos de desarrollo público les salió el tiro por la culata (Braverman and Guasch, 1986; Von Pischke, 1991). Los préstamos subsidiados, aparentemente dirigidos hacia los granjeros pequeños, atrajeron a una demanda excesiva y, por ende, condujeron a una oferta racionada. Los ricos capturaron la mayoría de los subsidios porque les era más fácil poner la tierra como garantía y hacer presión política para que no se quitaran los programas de crédito subsidiado. Muchos de los ricos también incumplieron, seguros de que el gobierno no tendría la fuerza política para embargar sus tierras. Las pérdidas de los bancos de desarrollo drenaron el presupuesto público y, con el tiempo, los llevaron a su caída. En la mayoría de los países, fue despedazado el paradigma de los créditos dirigidos y subsidiados, con su origen en la oferta imaginada por el gobierno y no en la demanda real de los pobres de las zonas rurales, pero no antes de haber causado a los pobres de la zona rural más daño que beneficio (Adams *et al.*, 1984; Krahn y Schmidt, 1994).

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) intentaron hacer con tecnología aquello que los gobiernos no pudieron hacer por decreto. Aunque la mayoría de las ONGs son ineficientes—y ninguna puede captar depósitos—unas pocas han encontrado maneras de valorar el riesgo de los pobres, de aceptar sus señales de valía como sujetos de crédito, y de monitorear y asegurar el pago a un precio que cubra los costos de la oferta (Schmidt y Zeitinger, 1996a y 1996b). La promesa de las microfinanzas se basa en nuevas tecnologías para hacer préstamos basadas en grupos de responsabilidad mutua, la hipoteca de bienes del hogar, y también en la vinculación del acceso a préstamos en el futuro con el buen comportamiento de pago en el presente.

La cruzada de las microfinanzas se ha propuesto como meta ofrecer para el año 2005 más de \$20.000 millones en servicios financieros a 100 millones de los hogares más pobres del mundo (Microcredit Summit, 1996). Fuera de América Latina, los mayores éxitos están en la zona rural de Bangladesh (Khandker, 1998), Indonesia (Chaves y González-Vega, 1996; Yaron, 1994) y Tailandia (Muraki *et al.*, 1998). Las microfinanzas exitosas en América Latina se limitan sustancialmente a las áreas urbanas de Bolivia (González-Vega *et al.*, 1997), la República Dominicana (Benjamin, 1994) y el Perú (Lepp, 1996).

1.2 Las Microfinanzas en la zona rural de Argentina

Al igual que en México, Brasil, China, India y África del Sur, las microfinanzas en Argentina parecen constituir un enigma. A pesar de sus grandes poblaciones y/o de sus ingresos per cápita relativamente altos, las microfinanzas en estas naciones están atrasadas respecto de países como Bangladesh y Bolivia. Hay dos factores que ayudan a explicar este enigma. Primero, el viejo paradigma de crédito subsidiado por medio de bancos de desarrollo público todavía prevalece en estos países, y los bancos de desarrollo público suelen ahogar la innovación. Segundo, los altos salarios y las poblaciones tan dispersas en África del Sur y Argentina aumentan los costos de los préstamos rurales pequeños. Gran parte del éxito de las microfinanzas rurales en Asia depende de los bajos salarios y de las densas poblaciones (Rhyne y Rotblatt, 1994). Por ejemplo, cuesta mucho menos lograr que los graduados universitarios en Bangladesh o Java caminen o se desplacen en bicicleta entre las aldeas que lograr que cualquiera maneje un vehículo entre las granjas dispersas en los campos de África del Sur y Argentina.

Las microfinanzas en la zona rural de Argentina son importantes por cuatro razones. Primera, los académicos, el gobierno, y los donantes creen que las restricciones en el acceso a servicios financieros de los pobres de las zonas rurales podrían afectar que también Argentina pueda sostener, a nivel macroeconómico, un crecimiento rápido y compartir los frutos de ese crecimiento entre todos sus ciudadanos (Sawers, 1998;

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 1996; Banco Mundial, 1996). Segunda, la agricultura es la mayor fuente de divisas. Para competir en la nueva economía abierta, los granjeros suelen necesitar préstamos porque los flujos de egresos de efectivo para inversiones en nuevas tecnologías agrícolas no coinciden con los ingresos de efectivo procedentes de las inversiones. Tercera, el acceso a las microfinanzas puede sustituir a los mercados de seguros ausentes y ayudar a asegurar que no haya caídas extremas en el consumo familiar de los más pobres, especialmente los que viven fuera de la Pampa en las provincias del noroeste y nordeste cerca de Brasil, Paraguay, Bolivia, y Chile (Zeller *et al.*, 1997). Cuarta, el acceso a servicios financieros es importante desde el punto de vista de la equidad. Salir de la pobreza significa acumular recursos. Si el acceso a servicios financieros ayuda a acumular recursos pero a la vez requiere de recursos en primera instancia, entonces un acceso desigual puede perpetuar una riqueza desigual. Las técnicas de las finanzas bancarias estándar requieren bienes que los pobres no tienen, tales como tierra y autos nuevos. En contraste, las microfinanzas se aprovechan de bienes que los pobres tienen, tales como reputación o artículos del hogar.

¿Funcionarán las microfinanzas en la zona rural de Argentina? Las condiciones básicas que ahí se dan indican que no funcionará, al menos de la forma en que se practican hoy. Los agricultores pequeños son demasiado poco diversificados, y los salarios y los costos de transacción son demasiado altos. El nicho para negocios rurales

no agrícolas es demasiado pequeño, y los agricultores pueden pedir prestado dinero a sus patrones a costos más bajos.

En estas condiciones, los esfuerzos para que los pobres de las zonas rurales mejoren su acceso a préstamos y depósitos pequeños probablemente debería enfocarse sobre las instituciones que apoyan los mercados financieros. El ejemplo más importante es seguir con la regulación y supervisión prudente y estricta de la banca y con la privatización de los bancos de desarrollo público. El gobierno podría fortalecer también el marco legal para asegurar mejor la solvencia de las garantías, apoyar la creación de una agencia nacional que acumule y facilite el historial crediticio general de la gente, y establecer un registro de hipotecas para todo tipo de bienes muebles. Estas intervenciones mejoran el acceso en el tanto ayuden a los prestamistas a valorar a menor costo el riesgo de los prestatarios.

2. Condiciones básicas de las microfinanzas en la zona rural

El trabajo clásico de Binswanger y Rosenzweig (1986) describe las condiciones básicas de la producción rural. Dunn *et al.* (1998) y González-Vega (1998a y 1998b) discuten el uso de las nuevas tecnologías de las microfinanzas en zonas rurales. Aquí se sintetizan estos conceptos y se aplican a la zona rural de Argentina.

2.1 Costos de transacción y riesgo

En las zonas rurales, las poblaciones tan dispersas y las distancias tan grandes son dos factores básicos que, combinado con la producción agrícola, dan como resultado una carencia de infraestructura, altos costos de transacción, y altos riesgos. La infraestructura rural es débil porque el costo de las líneas eléctricas o de los caminos pavimentados que cubren grandes distancias no puede distribuirse sobre poblaciones dispersas. Entre mayor sean las distancias y más débil sea la infraestructura, mayores serán los costos de transporte. Los altos costos de transacción contribuyen a que los agentes económicos no adquieran toda la información que necesiten para tomar decisiones óptimas, lo que conduce inevitablemente al debilitamiento de los mercados de préstamos y de seguros.

En la agricultura, las sutiles diferencias entre la tierra de diferentes campos y pastizales y las distancias entre las parcelas llevan también a conflictos entre propietarios y jornaleros. Por ejemplo, los hogares no siempre pueden vigilar a los empleados contratados para asegurarse de que hacen una buena labor. La producción agrícola también expone los hogares al riesgo de las variaciones inesperadas en los precios de sus productos y a los riesgos de variaciones en el rendimiento de las cosechas debidas a las plagas y al clima. Además, la covarianza del riesgo agrícola entre los hogares es alta. Podría considerarse que las principales características de la producción de los agricultores pequeños—el uso de mano de obra familiar y el consumo de por lo menos parte de su propia producción—son formas de esquivar el riesgo de variación en los precios, evitar los costos de transacción, y reducir los conflictos entre propietarios y jornaleros.

Los hogares rurales tienen menos acceso a los servicios financieros porque las condiciones básicas de la zona rural aumentan el costo de la oferta. Debido a las grandes distancias, los oferentes no pueden diluir los costos fijos de las transacciones pequeñas y frecuentes. En las zonas de poblaciones dispersas, los bancos no pueden diluir los costos fijos de sus sucursales. Los empleados de los bancos demandan mayores salarios para aceptar puestos alejados de las comodidades urbanas. Además, los ladrones pueden sustraer el efectivo transportado en los caminos rurales puesto que están lejos de la policía y de los vecinos.

La información es el fluido vital de las finanzas porque alimenta la valoración del riesgo que se le hace a las promesas de trasladar el control sobre recursos en el futuro a cambio del control sobre recursos en la actualidad. Las distancias en las zonas rurales y la producción agrícola, sin embargo, aumentan el costo de la información.

En lo que respecta a la oferta, los analistas de crédito rurales tienen que hacer un viaje especial para visitar los hogares o lugares de trabajo de sus clientes. Los analistas de crédito urbanos, en cambio, pasan a menudo cerca de sus clientes a medida que realizan otros asuntos. Con agricultores tan diversos y dispersos en el espacio, los prestamistas no pueden monitorear fácilmente el riesgo de incumplimiento ni discernir cuáles agricultores poseen la destreza y los otros recursos necesarios para tener éxito en los proyectos financiados. En lo que respecta a la demanda, los agricultores pequeños están poco dispuestos a hipotecar su tierra porque la tierra es su activo físico principal. Además, su ganado y su maquinaria son garantías imperfectas. Los granjeros pequeños no pueden dar otras señales estándar de riesgo porque combinan los asuntos del hogar con los de la empresa y también porque no tienen registros escritos de sus flujos de caja.

Ni los bancos ni los prestatarios pueden controlar bien el riesgo agrícola. Este riesgo es alto para los hogares individuales y también está muy correlacionado entre los hogares. Por ejemplo, una sequía o una inundación pueden afectar regiones completas. Si un hogar diversifica sus fuentes de ingreso y/o consume lo que produce para cubrirse

del riesgo, entonces también disminuye los ingresos de efectivo que podrían ser ahorrados o usados para servicio de la deuda. Si un hogar se especializa en uno o dos cultivos comerciales, entonces gana más dinero pero también corre más riesgo.

Finalmente, la producción agrícola produce una alta demanda por servicios de ahorro y préstamo porque los ingresos y egresos en efectivo no coinciden en el tiempo. Los constantes egresos de efectivo para consumo familiar y las discretas egresos para inversión en tierra, maquinaria, y mano de obra preceden a los ingresos de efectivo provenientes de las ventas de la producción agropecuaria. Los ciclos estacionales de labranza y cosecha para cultivos y de parto y matanza para el ganado agudizan el desfase. Los ciclos estacionales agropecuarios también empeoran el riesgo de liquidez enfrentado por los bancos porque muchos agricultores demandan el mismo servicio financiero al mismo tiempo.

2.2 Lecciones para las microfinanzas rurales procedentes de las microfinanzas urbanas

Dado que las condiciones básicas de las áreas urbanas son menos onerosas que en las áreas rurales, las microfinanzas urbanas no tienen que enfrentar tantos costos como las microfinanzas rurales. Las mejores tecnologías de microfinanzas urbanas se refieren a formas de hacer préstamos y de cobrarlos a un precio que cubra el costo de servir a los clientes que no tienen una fuente regular de ingreso y que no pueden o no están dispuestos a ofrecer garantías reales estándar para señalar y garantizar su

capacidad de ser sujetos de crédito. Estas tecnologías nuevas son redes de políticas, prácticas, y diseños de contrato que reducen el costo de valorar el riesgo de los posibles prestatarios para procesar las señales de su valía de ser de sujetos de crédito y para monitorear y asegurar el pago (González-Vega, 1998a; Morduch, 1999).

Los elementos comunes de las nuevas tecnologías son los contratos de garantía solidaria que condicionan el acceso a préstamos futuros para todos los miembros del grupo al buen pago por parte de cada miembro, prendas sobre los bienes muebles del hogar que significan vergüenza y costos de reposición para los que incumplen aunque el valor de remate sea menor que el costo de embargo y venta, y el acceso a préstamos futuros para individuos que cancelan sus deudas como lo prometieron. Los analistas de crédito visitan a los prestatarios después del desembolso solamente cuando los deudores caen en mora con uno de sus frecuentes abonos.

Dada la posibilidad de intercambiar dinero entre el hogar y la empresa, los prestamistas no evalúan solamente el riesgo del proyecto citado por el prestatario en la solicitud de crédito sino, más bien, de los diversos flujos de caja de todos los miembros del hogar. A través del tiempo y el contacto personal continuo, los analistas de crédito llegan a conocer los caracteres y los flujos de caja de los prestatarios y así pueden llegar a valorar mejor su riesgo crediticio. La simplificación de los trámites y la ubicación de sucursales cerca de asentamientos o de mercados populosos ayuda a las organizaciones de microfinanzas a mantener bajos los costos de transacción de los préstamos pequeños

y de plazos cortos.

El desarrollo tecnológico ha sido más lento para los depósitos que para los préstamos. El principal avance ha sido reconocer que los pobres ahorran y que valoran la seguridad, la liquidez, y la conveniencia más que los rendimientos (Robinson, 1994). Otros avances influyen en los esfuerzos para revivir los ahorros en las oficinas de correo de África, sorteos para los depositantes, y el uso de cobradores ambulantes de ahorros (Rutherford, 1998).

Para enfrentar la heterogeneidad, la estacionalidad, y el riesgo de la agricultura, las mejores organizaciones de microfinanzas rurales adaptan los préstamos a los ciclos de producción de cada prestatario y revisan que el hogar pueda pagar con ingresos no agrícolas aún si los cultivos fracasaran o si el ganado muriera. Ellos aceptan hipotecas sobre la maquinaria, el ganado, y los bienes del hogar aunque el costo de embargo exceda el valor de remate (Navajas, 1999; Churchill, 1999). Los analistas de crédito son a menudo agrónomos que conocen las prácticas comunes de las granjas locales.

Para enfrentar el riesgo sistemático, los prestamistas rurales diversifican hacia los sectores no agrícolas. Para controlar los costos de transacción, usan motocicletas en vez de camionetas, abren las sucursales solamente el día que la gente viene al mercado local, evalúan a los prestatarios en una visita con computadoras portátiles, y simplifican los trámites. Las sucursales son pequeñas, y su diseño es de bajo costo.

2.3 Condiciones básicas en la zona rural de Argentina

Las condiciones básicas de la zona rural de Argentina son tales que las nuevas tecnologías de microfinanzas tienen poca probabilidad de funcionar. Las dos restricciones principales son los bancos de desarrollo público y el desarrollo relativo de Argentina como un todo. A diferencia de Bolivia e Indonesia donde los líderes locales regañan a quienes incumplen, la zona rural de Argentina tiene una débil cultura de pago. El capital social que apoya los contratos de garantía solidaria está ausente. Mucho de esto se debe a los hábitos aprendidos cuando los bancos de desarrollo público entregaron préstamos como si fueran premios por el apoyo político o como seguros de cosecha *ex post* para los agricultores ricos. Las rentas que devengaron los prestatarios durante la época de hiperinflación también llevaron al enfoque de que los préstamos eran regalos.

Las microfinanzas de la zona rural de Argentina también se ven afectadas por el desarrollo económico de Buenos Aires, de las capitales provinciales, y de la moderna agricultura mecanizada de la Pampa. Los altos ingresos promedio aumentan los costos de oportunidad—y por tanto los salarios—de los analistas de crédito, que representa el principal gasto de toda organización de microfinanzas. Pocos trabajadores de cuello blanco están dispuestos a manejar motocicletas y a vivir en pequeños pueblos aislados de las grandes ciudades. Los agrónomos, por otra parte, no aprenden en sus programas de estudio sobre la agricultura de los pequeños agricultores del interior del país sino,

más bien, la agricultura moderna de la Pampa. Los bancos usan a los agrónomos no para evaluar proyectos sino para valorar la tierra ofrecida como garantía (Colombet, 1997).

Más aún, los argentinos de la zona rural no viven en aldeas sino en granjas aisladas. También, las tiendas en los pueblos abren todos los días, de manera que la gente de la zona rural no se encuentra en los pueblos pequeños el mismo día de cada semana para hacer sus compras en el mercado. Por eso, las distancias efectivas en Argentina son mayores—y las poblaciones son menos densas—que en los lugares en donde las microfinanzas rurales ha tenido éxito.

Las microfinanzas tienen también poca probabilidad de llegar a los trabajadores agrícolas asalariados, así como a los empleados rurales no agrícolas que trabajan por cuenta propia. Los negocios pequeños no agrícolas son escasos en la zona rural de Argentina porque, igual que en África del Sur, los pequeños fabricantes y comerciantes detallistas rurales no pueden competir con los productos producidos en masa por fábricas modernas que se venden en las tiendas de los pueblos y a través de las cadenas de detallistas. Desde el punto de vista de los asalariados, las organizaciones de microfinanzas no pueden competir con las ventajas de información y seguridad que tienen los empleadores en las plantaciones de tabaco, cítricos, y uvas.

Las microfinanzas tienen también poca probabilidad de llegar a los agricultores pequeños. Los proveedores de insumos agropecuarios y los acopiadores tienen ventajas

de información y seguridad. Además, los agricultores pequeños en Argentina no están bien diversificados. A diferencia de los agricultores pequeños en Bolivia y Bangladesh, los hombres de la zona rural de Argentina no tejen canastos ni trabajan como herreros cuando no están en la parcela y las mujeres de la zona rural no trabajan en el pueblo ni preparan cerveza ni administran tiendas pequeñas fuera de la parcela. La falta de actividades no agrícolas convierte a los agricultores pequeños que trabajan unas pocas hectáreas con tractores viejos en Argentina en agentes económicos demasiado riesgosos para las tecnologías de microfinanzas actuales.

Las innovaciones de las microfinanzas hasta el momento no son suficientes para granjeros comerciales pequeños ni para hogares con ingresos no diversificados. “Estos grupos tendrán que esperar por otras innovaciones, posiblemente ligadas al desarrollo de las instituciones que gobiernan las garantías, los derechos de propiedad, la seguridad de los contratos, y los procesos legales y judiciales” (González-Vega, 1998a, p. 17). En el resto de este documento, se discuten formas de apoyar el desarrollo de tales instituciones. No solamente se intenta prescribir mejoras en el sistema financiero, sino también se sugieren formas en las cuales esas mejoras podrían ser logradas.

3. Regulación y supervisión prudencial

Los mercados financieros fracasan cuando las decisiones privadas no conducen a resultados que son óptimos para la sociedad (Besley, 1994). Una respuesta a la falla de un mercado es la regulación y supervisión prudencial. La función de un supervisor es la de controlar el riesgo causado por el hecho de que los propietarios y empleados de los bancos reciben muchos de los beneficios del éxito pero sufragan muy pocos de los costos del fracaso. Los depositantes argentinos desconfían de los bancos; durante la Crisis Tequila de 1995, el asedio de bancos drenó el 16% (\$8.000 millones) de los depósitos del sistema (Calomiris, 1999; Banco Mundial 1995). Los depositantes abandonaron las cooperativas sin supervisión y los bancos provinciales públicos y se dirigieron hacia los bancos supervisados (Martínez Peria y Schmukler, 1998).

Una falla en el mercado es necesaria pero no suficiente para justificar una intervención. Debido a que las intervenciones deficientes no se corrigen a sí mismas, a menudo las intervenciones fallan más rápido que los mercados. La tarea del gobierno no es solamente diagnosticar las fallas en los mercados sino también diseñar políticas que sean factibles en términos técnicos y políticos, y cuyos beneficios esperados sean mayores que los costos esperados (González-Vega, 1998b). Después de la Crisis Tequila, el marco regulatorio del Banco Central de la República de Argentina (BCRA) fue fortalecido y extendido a cubrir las cooperativas y los bancos provinciales públicos. El

nuevo régimen ha aumentado la confianza del público en la banca, ha mejorado la eficiencia bancaria, y ha llevado a depósitos de montos y plazos mayores.

3.1 Aumento en los depósitos

Para la mayoría de la gente y especialmente para los pobres de la zona rural, el ahorro importa más que el crédito. Después de todo, la capacidad de depositar es superior a la capacidad de ser sujeto de crédito. Toda persona, sea rica o pobre, tiene capacidad para ser depositante; pero solo unos pocos tienen también buena capacidad para ser deudores. La decisión de los políticos argentinos de adoptar un marco regulatorio estricto y la decisión de disminuir los programas de crédito dirigido pretendía fortalecer y consolidar el sistema bancario para beneficio a largo plazo de todos los argentinos más que solamente para beneficio de corto plazo de aquellos pocos que lograron obtener préstamos subsidiados. La prioridad es lograr un sistema que suministre depósitos seguros para todos; una vez que eso se logre, la política puede volverse hacia el problema de acceso a los préstamos para los pobres de la zona rural.

La confianza del público en el marco regulatorio reformado ha aumentado los montos y plazos de los depósitos. Se espera que con el tiempo, el mayor acceso a los depósitos para todos conducirá a un mayor acceso a los préstamos por parte de los pobres de la zona rural. En los primeros meses después de su implementación, el nuevo marco restringió la oferta de préstamos (Cañonero, 1997), pero esto se debió

principalmente a la falta de depósitos para financiar los préstamos (Carrizosa *et al.*, 1996). Si los depósitos son pequeños, escasos, y por corto tiempo, los préstamos también lo serán.

Aún así, el reciente cambio en la oferta de depósitos—y, por ende, de los fondos prestables—no ha afectado a los pobres de la zona rural. Los nuevos fondos adicionales han sido prestados a hogares urbanos asalariados cuya demanda reprimida fue desatada por la reciente recuperación económica (Berasateziu, 1994). Los pobres de la zona rural no pueden competir contra aquellos prestatarios urbanos dispuestos a y capaces de pagar precios altos, que presentan flujos de ingresos regulares, y ponen bienes raíces como garantía. Si los bancos siguen siendo una opción segura para el ahorro, sin embargo, con el tiempo deberían aflojarse las restricciones sobre los préstamos. Mientras tanto, el acceso a los servicios de ahorro debería ayudar los hogares pobres a hacer frente a la falta de préstamos.

3.2 Mayor eficiencia

En la época anterior a las reformas regulatorias, la banca argentina era ineficiente con altos costos y por ende bajo acceso. Los mercados financieros tenían poca penetración en el mercado, los costos de intermediación eran altos, y los márgenes entre las tasas activas y pasivas eran amplios (Banco Mundial, 1994). En los países desarrollados, la razón del gasto operativo con respecto a los activos es

aproximadamente 60 por ciento de la tasa pasiva de depósitos. En Argentina, esta razón fue casi 100 por ciento. La proporción de los gastos operativos con respecto a los activos fue menos de 2,5 por ciento en países desarrollados, 3,5 por ciento en varios países en desarrollo, y 6,5 por ciento en la mayor parte de América Latina. En Argentina, sin embargo, en el primer trimestre de 1996, la razón fue cercana al 6,3 por ciento. Las entidades sin propietarios bien definidos—cooperativas y bancos provinciales—eran las menos eficientes. Los bancos privados argentinos eran más eficientes que las cooperativas y los bancos públicos, y los bancos privados extranjeros eran los más eficientes de todos.

La ineficiencia en la presencia de alta rentabilidad sugiere una competencia débil. El rendimiento sobre los activos de los bancos en países de la OCDE es alrededor de un 0,7 por ciento. Los bancos en Argentina ganaron el triple de eso, aunque muchos bancos de desarrollo público presentaron pérdidas (Banco Mundial, 1994). El rendimiento sobre el patrimonio para los mayores bancos privados sobrepasó el 20 por ciento a pesar de que el apalancamiento y la inflación fueron muy bajos.

Los bancos ineficientes sobrevivieron debido a la débil competencia. El mercado era fragmentado y de poca penetración; alrededor de un 20 por ciento de los hogares tenían una cuenta bancaria. El número de bancos era alto, pero muchos bancos tuvieron solamente unas pocas sucursales y aún los bancos relativamente grandes eran pequeños en términos absolutos. Parece que Argentina tenía demasiados bancos pero no

suficiente actividad bancaria.

La ineficiencia tenía siete causas principales. Primero, muchos de los bancos menores pertenecían a empresas familiares. Estos bancos eran ineficientes y lentos para innovar porque las destrezas bancarias no siempre se pasan de padres a hijos. Segundo, la mano de obra no era muy productiva (Banco Mundial, 1996). Los salarios representaban el 62 por ciento del margen entre las tasas pasivas y activas (Banco Mundial, 1994). Los márgenes se estrecharon desde 1995 mediante un recorte en la planilla del 30 por ciento gracias a los despidos masivos (BCRA, 1996), a menudo de puestos políticos deshechos de bancos de desarrollo público. Tercero, la tecnología obsoleta hinchó las planillas. Los problemas de la computarización del banco mayor, el Banco Nacional de Argentina (BNA), son legendarios; en 1996, un visitante en la rotonda de la sucursal mayor del BNA en el centro de Buenos Aires podía ver cientos de ventanillas de cajero pero ni una sola pantalla de computadora. Cuarto, los analistas de crédito no sabían cómo analizar el carácter de los deudores potenciales ni el flujo de caja de sus proyectos porque, bajo el antiguo paradigma, los analistas simplemente hacían coincidir a los solicitantes de crédito con las líneas de crédito predefinidas (Larrory, 1996). En el período 1995-96 por ejemplo, el BNA prestó más de \$1.100 millones a los agricultores grandes contra hipotecas de tierra sin análisis alguno. Aún cuando una sucursal estuviera dispuesta y capaz de analizar el carácter y los flujos de caja, la mayoría de las decisiones de préstamo se tomaban en la oficina central donde

no figuraba nada más que la garantía. Quinto, la hiperinflación causó que se atrofiaran las destrezas analíticas. La hiperinflación volvió inútil el análisis del flujo de caja porque pequeños cambios en lo que se refería a los supuestos arbitrarios sobre la inflación esperada dirigían los resultados. El análisis de proyectos es ahora menos arbitrario, pero se ha perdido mucho del hábito y de la práctica del análisis. Sexto, durante las épocas de hiperinflación los bancos fueron dispuestos para prestarle al gobierno y para manejar cuentas de transacciones, no para servirle a los clientes populares (Berger, 1996). Los bancos olvidaron cómo servir de intermediarios entre los depositantes con superávit de fondos y los prestatarios con superávit de oportunidades. Séptimo y final, la hiperinflación permitió que persistiera la ineficiencia porque hizo a los prestatarios indiferentes con respecto a las tasas de interés. Después de experimentar las tasas que se pagaron durante la hiperinflación, una tasa de interés real del 20 por ciento al año les parecía baja a los consumidores urbanos.

La ineficiencia también restringió el acceso a los depósitos. Los bancos fijaron altos balances mínimos y altas cuotas de mantenimiento para contrarrestar los altos costos fijos por cuenta y por transacción. Las cuentas de ahorro por libreta perdieron valor en términos reales a menos que el saldo promedio superara los \$1.000 a \$3.000. La mayoría de los pobres de la zona rural, con poco ahorro y altos costos de transacción, solamente para llegar a la sucursal, se quedaron fuera del mercado.

3.3 Reformas

El marco regulatorio reformado ha aumentado la eficiencia a través de la competencia y de la consolidación, principalmente a través de uniones estratégicas y de la privatización de los bancos de desarrollo provinciales. Los efectos de estas reformas se hicieron evidentes en poco tiempo. El margen promedio de intermediación—la tasa activa de créditos menos la tasa pasiva de depósitos—cayó de 40 puntos porcentuales en 1991 a 4 puntos porcentuales en 1996 (BCRA, 1996; Banco Mundial, 1995 y 1994). El margen de 4 puntos porcentuales es amplio todavía y si los cargos fijos mensuales se convirtieran a intereses equivalentes, entonces el margen casi que se duplicaría.

La competencia ha comenzado a presionar a algunos bancos para que comiencen a mirar hacia los pobres como un nicho de mercado todavía no explotado. Por ejemplo, los bancos extranjeros en países de bajos ingresos normalmente seleccionan a los prestatarios de primera clase y no tienen fuerte presencia en el mercado detallista de cuentas de ahorro y de cuentas corrientes del público. En Argentina, sin embargo, los bancos extranjeros sí compiten al nivel de detallistas y esto, junto con el hecho de que algunos clientes de primera pueden pedir prestado en el exterior, ha forzado a todos los bancos a competir más agresivamente al nivel detallista.

La competencia ha comenzado a perturbar la “quieta vida” (Berger y Hannan, 1998) de los bancos que abren solamente cinco horas por día, cinco días a la semana. La comodidad de los servicios importa mucho para la mayoría de los depositantes. El

Banco de Galicia, el banco que más capta depósitos del público en Argentina, se organizó en 1998 para establecer mini-sucursales en oficinas de correos. Esta innovación tecnológica y organizacional reduce los costos de transacción y, por tanto, aumenta el acceso a los depósitos. Otro banco privado también ha emprendido un ambicioso programa para construir nuevas sucursales.

La profundización del sistema financiero producida por la captación de depósitos de montos y plazos mayores ha hecho los préstamos menos caros y de mayor plazo. Esto ha incentivado a algunos bancos a comenzar a prestar para agricultura, un sector lo que antes fue del dominio único del BNA. Por ejemplo, algunos bancos formados como producto de las uniones estratégicas de cooperativas han comenzado a explorar a los agricultores pequeños como su propio nicho de mercado.

La banca argentina, aunque todavía débil, ha mejorado mucho. El marco regulatorio reformado, especialmente su extensión a bancos provinciales públicos, ha llevado a mejoras constantes en la confianza, fortaleza, competencia, y eficiencia. En el largo plazo, esto debería mejorar el acceso para los pobres de la zona rural, primero a los servicios de depósito y luego a los préstamos.

4. El marco legal para transacciones garantizadas

Las debilidades en el marco legal de las transacciones garantizadas en Argentina aumentan el costo de los préstamos respaldados por la reputación personal del deudor o por las hipotecas sobre los bienes muebles y no mediante bienes raíces o autos nuevos. En esta sección, se describen las restricciones en el marco legal, se reportan recientes intentos de reforma, y se sugieren dos reformas adicionales. Primero, un registro de prendas comprensivo reduciría el costo de las hipotecas sobre bienes muebles. Segundo, una central de riesgo que acumule y comparta el historial de crédito general de la gente reduciría el incumplimiento a los préstamos sin garantía porque haría portátil entre los prestamistas—y por ende, más valiosa—a la buena reputación.

4.1 Debilidades¹

Un interés garantizado es un derecho de satisfacción que posee un prestamista en contra de un activo de un deudor. Ejemplos incluyen hipotecas sobre propiedades o derechos de retención en contra de bienes muebles tales como vehículos, ganado, artículos del hogar, cuentas por cobrar, o grano almacenado. La mayoría de los prestamistas en Argentina no aceptan propiedad móvil—salvo autos nuevos—debido al alto costo para establecer un interés garantizado para tener prioridad sobre otros

¹ Esta parte se parte de Fleisig (1996) y Fleisig y de la Peña (1996).

acreedores y para embargar y rematar el activo en caso de incumplimiento. Esto se debe a la forma de la ley argentina, a problemas con los registros de prendas, y a un sistema legal lento.

Basada en el código Napoleónico, la ley argentina prohíbe todo aquello que no autoriza expresamente. La ley permite expresamente sólo unos pocos tipos de prestamistas para que acepten sólo unos pocos tipos de bienes muebles como garantía en sólo unos pocos tipos de contratos crediticios. El supuesto propósito es proteger a los deudores de los prestamistas depredadores, pero el efecto ha sido restringir los préstamos solamente a aquellos que pueden hipotecar bienes raíces o autos nuevos.

En principio, la ley de Argentina permite prendas sobre bienes muebles. En la práctica, las hipotecas sobre bienes muebles son poco comunes debido a los altos costos de inscripción. Los costos tienen cinco fuentes. Primera, cada área geográfica tiene su propio registro de prendas. Sin un registro nacional único, los prestamistas no pueden revisar en un sólo lugar para averiguar si un bien mueble ya ha sido dado como prenda. Segunda, los bienes muebles deben ser registrados de nuevo cada vez que cruzan el límite geográfico de un registro. Esto aumenta el costo del el uso de ganado como prenda. Tercera, cada registro local es un monopolio, y esto ha conducido a ineficiencia y a precios explotadores (Bacchiocchi *et al.*, 1995). Cuarta, las bases de datos de los registros están estructuradas para que un prestamista pueda averiguar si un bien mueble particular ha sido prendado pero no si el posible deudor ha prendado alguna vez

un bien mueble. Quinta, la información de inscripción no puede transmitirse por teléfono ni por fax. Puesto que el proceso de inscripción manual dura más de un día y puesto que los registros están dispersos, los pobres de la zona rural se enfrentan a altos costos de alimentación, transporte, hospedaje, y tiempo perdido si intentan inscribir una prenda sobre un bien mueble.

La ejecución de garantías de los bienes muebles es prolongada y complicada porque es tratada como un juicio (de la Peña y Muguillo, 1995). En promedio, todo el proceso dura de dos a tres años por lo que casi todos los casos son abandonados o conciliados fuera de la corte. El acreedor no puede embargar ni vender la prenda aún cuando el embargo no perturbara la paz.

4.2 Bienes raíces y autos nuevos

La combinación de la ley Napoleónica, los registros fragmentados, y la lentitud de las cortes ha llevado a los prestamistas a preferir las hipotecas sobre bienes raíces y autos nuevos. Estos tipos de garantía tienen marcos legales efectivos y registros comprensivos, nacionales, y eficientes. Sin embargo, los pobres de la zona rural no tienen autos nuevos, y la mayoría no poseen tierra (Maletta, 1996). A menudo aquellos que poseen tierra no están dispuestos o son incapaces de hipotecarla. Aún entre los agricultores, el 25 por ciento no posee tierra, y otro 50 por ciento posee menos de 100 hectáreas, el requisito mínimo de la mayoría de los prestamistas.

Aún más, muchos propietarios pequeños de tierra carecen de un título de propiedad seguro. Algunos han irrumpido en tierras públicas o viven en organizaciones comunales indígenas. Otros no pueden hipotecar la tierra que recibieron como parte de la reforma agraria. La fuente más común de la propiedad en los precarios es parcelas informales de tierra divididas entre los herederos. No hay un solo lote que pueda hipotecarse porque el título de propiedad incluye a todos los lotes. La política estimula a la división informal de dos maneras adicionales. Primera, el gobierno no ha regulado los cargos cobrados por las cooperativas de agrimensores que miden e inscriben tierra. Segunda, algunas provincias no permiten que la tierra se divida en parcelas inferiores al tamaño que se piensa necesario para la producción eficiente de un cultivo dado.

En contraste con la tierra, muchos hogares de la zona rural poseen viejos tractores, ganado, grano almacenado, y varios bienes muebles domésticos. Aunque las hipotecas sobre estos bienes muebles no pueden ayudar a un prestamista a recuperar las pérdidas financieras ocasionadas por el incumplimiento, sí pueden aumentar los incentivos de pagar para los prestatarios. Las microfinanzas urbanas se basan en tales prendas y en los incentivos creados por la promesa del acceso futuro a los préstamos. La utilidad de estas estrategias se ve disminuida en Argentina, sin embargo, por el sistema de prendas y la falta de centrales de riesgo que acumulen y compartan el historial de crédito general de la gente.

4.3 Reformas recientes

Las recientes reformas se basan en la creencia de que un mejor apoyo institucional podría reducir los costos del uso de garantías prendarias en vez de las garantías hipotecarias sobre bienes raíces y sobre autos nuevos. Argentina ha tenido dos intentos recientes de reforma. El primero puso a todos los vehículos bajo la ley que antes había gobernado solamente los autos. El segundo intento fue implementar por decreto las recomendaciones hechas por de Fleisig y de la Peña (1996).

Los autos sirven como prendas en Argentina porque tienen un marco legal efectivo y su propio registro nacional. Una ley de 1996 puso a todos los vehículos de motor—incluyendo camionetas, camiones, autobuses, tractores, y cosechadoras—dentro de este sistema. Se espera disminuir el costo de los préstamos garantizados con tractores usados y otros vehículos motorizados. También se está trabajando en una reforma para injertar un registro de prendas en el sistema que ya le da seguimiento al ganado por razones de salud pública.

A finales de 1995, un decreto presidencial trató de eliminar de una sola vez la mayoría de las restricciones que pesaban sobre el crédito rural. A diferencia del resto de la ley argentina, el decreto permite cualquier cosa que no se prohíba específicamente. En particular, permite que cualquier tipo de bien mueble sea usado como prenda, que cualquier tipo de préstamo sea respaldado por una prenda, y que cualquiera haga o acepte prendas. El decreto también prevee castigo criminal para algunos de los abusos

que la antigua ley trató de proscribir. Finalmente, el decreto trata de reducir la necesidad de usar el sistema legal. En la mayoría de los casos, el contrato del préstamo tiene precedencia sobre el decreto. Se permiten embargos que no perturban la paz. El decreto también intenta aligerar aquellos casos que terminan en la corte.

4.4 Reformas adicionales

El decreto presidencial y las reformas del registro de vehículos deberían mejorar el acceso, pero no resuelven todos los problemas. Sin la fuerza de una ley aprobada por el Congreso, a lo mejor no se implementará el decreto del presidente. También, las reformas no fortalecen algunas otras instituciones que apoyan el acceso a los préstamos para los pobres de la zona rural, tales como un registro para todo tipo de bienes muebles y una central de riesgo crediticio comprensivo.

4.4.1 Un registro nacional comprensivo para hipotecas sobre bienes muebles

Un registro de prendas para todo tipo de bienes muebles reduciría los costos de transacción de los prestatarios y de los prestamistas y ayudaría así a los pobres de la zona rural a garantizar los préstamos con prendas de bienes muebles. El gobierno ya regula y supervisa los registros de prendas actuales, y por eso sería fácil exigir que usen computadores vinculadas a una red nacional, que acepten información enviada por teléfono o por fax, que cobren tarifas de servicio razonables, y que almacenen

información, no sólo sobre el bien prendado sino también sobre el prestatario y su historia como prendador de bienes.

4.4.2 Centrales de riesgo con información crediticia comprensiva

Al igual que los registros de prendas, las centrales de riesgo en Argentina están fragmentados e incompletos. Aunque el BCRA almacena información sobre todos los prestatarios en mora o en incumplimiento, no mantiene una base de datos con información sobre aquellos prestatarios que han pagado a tiempo. Las centrales de riesgo privadas sirven solamente a unos pocos prestamistas y, al igual que el BCRA, registran solamente información negativa. Un prestamista puede averiguar si un prestatario potencial ha incumplido alguna vez, pero no puede averiguar si alguna vez ha pagado a tiempo un préstamo a otro prestamista.

Una fuente única de información—tanto positiva como negativa—para todos los prestatarios reduciría el costo de los préstamos pequeños sin hipotecas. Los prestatarios repagan estos préstamos con la esperanza de tener acceso a futuros préstamos. Si una buena reputación se desvanece cuando el prestatario cambia de prestamista, entonces el incentivo para conservar un historial crediticio limpio disminuye.

Para apoyar la reforma en las centrales de riesgo, el gobierno podría forzar a todos los prestamistas formales a reportar en un formato electrónico y estandarizado todos los pagos, atrasos, e incumplimientos de todos los prestatarios a cualquier central de riesgo que lo requiera. A cambio, todas las centrales de riesgo suministrarían

información a cualquier prestamista para cualquier prestatario. Una central de riesgo así no sería cara, e requeriría poco más que una computadora grande y unos pocos empleados. Cobraría a los prestamistas una tarifa por cada solicitud, y esas tarifas serían reguladas. De hecho, ya se ha comenzado a arrancar un proyecto de este tipo.

5. Privatización de los bancos de desarrollo público

Muchas de las fallas del sistema bancario de Argentina vienen de las debilidades en los bancos de desarrollo público que son la propiedad de los gobiernos provinciales. Una parte importante de la reforma de la banca argentina ha sido su privatización. Los bancos provinciales tienen una misión de servir a las áreas rurales, fomentar la agricultura, prestarle a aquellos rechazados por los bancos privados, y servir a los pueblos remotos. Las microfinanzas rurales tienen una misión similar excepto no apuntan a prestarle a riesgos excesivos sino a disminuir el costo de evaluar y manejar el riesgo. La discusión en este documento se dirige a la preocupación de que la privatización dejará a los pobres de la zona rural sin acceso a servicios financieros.

En un sentido, la privatización difícilmente puede disminuir el acceso; los bancos provinciales ya han estado moribundos por largo tiempo. Por ejemplo, el Banco de Salta no otorgó préstamos en el año anterior a su venta, y 98 por ciento de su cartera estaba morosa. De la misma manera, el 60 por ciento de la cartera del banco provincial de Santa Fe estaba en estado de incumplimiento. En el corto plazo, los pobres de la zona rural tengan poco acceso como para perder algo con la privatización. En el largo plazo, la privatización puede aumentar el acceso si profundiza la confianza en el sistema financiero y si la competencia empuja a los bancos a penetrar más profundamente en el mercado en busca de nuevos nichos todavía no explotados.

Los bancos provinciales se privatizaron porque tragarón desembolsos de ayuda público como si fueran agujeros negros, debido a administración incompetente, ineficiencia, y préstamos politizados. El gobierno quería que los bancos de desarrollo público no solamente intermediaran entre los ahorrantes y los prestatarios sino que financiaran el déficit público, prestaran a deudores de alto riesgo, prestaran a tasas subsidiadas, recaudaran impuestos sin remuneración, y crearan empleo (Banco Mundial, 1994). Aún los bancos eficientes no pueden hacer todas estas tareas. La única manera en que los bancos provinciales pudieron sobrevivir fue con ayuda pública en forma de depósitos gubernamentales que no devengaron interés, de requerimientos de reservas suavizados, excepciones de impuestos, garantías gubernamentales sobre los depósitos y sobre los préstamos, y con protección estatal para evitar la bancarrota. Acreditados bajo la ley provincial, los bancos no podían ser cerrados por el BCRA por falta de solvencia o liquidez. Con el tiempo, sin embargo, el poder del BCRA fue extendido, los presupuestos provinciales se secaron, y la privatización llegó.

5.1 Los peligros de la privatización

La mayoría de los bancos públicos provinciales han sido adquiridos por bancos urbanos. En principio, la venta podría disminuir el acceso a los servicios financieros rurales si destruyera activos intangibles tales como la misión de servir a la agricultura, el conocimiento de los caracteres y los flujos de caja de los buenos prestatarios que no

parecen merecedores de crédito cuando se valoran solamente por la garantía, una red de sucursales rurales, y un enfoque rural (González-Vega y Graham, 1995).

Los dos tipos de bancos más cercanos a la agricultura—las cooperativas y los bancos públicos provinciales—fueron también los más afectados por la reforma bancaria. Para las cooperativas, la consolidación bancaria probablemente no afectará la cartera agrícola porque ya le prestaban a la agricultura antes de la consolidación, no por razones políticas sino por los beneficios derivados. Para los bancos públicos provinciales, la privatización probablemente reducirá la cartera agrícola debido a tres razones. Primera, gran parte de la cartera agrícola estaba en mora. Los bancos privatizados evitarán los riesgos excesivos. Segunda, los bancos públicos provinciales hicieron préstamos riesgosos en nombre del desarrollo y usaron al fisco para cubrir las pérdidas. Los bancos privatizados no pueden pedirle a los contribuyentes que paguen por sus errores. Tercera, los bancos públicos provinciales a menudo desarrollaban programas de crédito dirigidos para la agricultura. Estos se acabarán.

En principio, la privatización podría borrar el conocimiento informal del carácter de los prestatarios o el conocimiento especial de los flujos de caja agrícolas. En la práctica, sin embargo, los bancos públicos provinciales casi siempre prestaban sobre la base del valor de remate de la garantía, y no sobre la base de su conocimiento del carácter o de los flujos de caja. Los nuevos propietarios de los bancos provinciales podrían cambiar la oficina donde se evalúan solicitudes de crédito de la capital

provincial a Buenos Aires, pero para la mayoría de los pequeños prestatarios, ambas capitales son igualmente distantes.

La pérdida de las sucursales rurales puede afectar el acceso a los depósitos para los pobres de la zona rural. Carrizosa *et al.* (1996) dicen que Argentina tiene demasiadas sucursales bancarias y que los nuevos propietarios de los antiguos bancos públicos provinciales deberían permitirse cerrar las sucursales no rentables, muchas de las cuales se construyeron por razones políticas o para capturar el impuesto implícito de la inflación. De hecho, se cerraron más sucursales antes de la privatización que después de ella. Por ejemplo, los bancos públicos perdieron 102 sucursales (6 por ciento de su total) en los primeros seis meses de 1995, mientras que los bancos privados adicionaron 33 sucursales. La mayoría de los nuevos propietarios están limitados por convenios para mantener a todas las sucursales abiertas durante unos pocos años, sean rentables o no. Esto podría aumentar el acceso en el largo plazo, si los nuevos propietarios, en un esfuerzo por minimizar pérdidas, experimentaran con tecnología en las sucursales zombis. De esta manera, la privatización es tanto una amenaza como una oportunidad. Sin nueva tecnología, muchas sucursales rurales cerrarán en unos pocos años. La moratoria actual, sin embargo, brinda a los nuevos propietarios una razón egoísta para experimentar con nueva tecnología.

Muchos de los nuevos propietarios son al por mayor de segundo piso, y por eso se teme que ellos podrían financiar préstamos urbanos con los ahorros rurales. Tal vez

a los nuevos propietarios no les importe aprender a otorgar créditos al detalle o tal vez los retornos urbanos sean más altos. Aún si los depósitos rurales financiaran a los préstamos urbanos, al menos los pobres de la zona rural tendrán algún acceso a los servicios de depósito.

En general, la privatización le economizó al fisco miles de millones de dólares y lentamente ha aumentado el crédito al sector privado (Clarke y Cull, 1999). La eficiencia ha mejorado, la morosidad ha disminuido, los depósitos son de montos y plazos mayores, y el número de sucursales se ha mantenido constante. Crédito para la producción agrícola y a los agricultores pequeños, sin embargo, no ha aumentado.

5.2 Reseña de la privatización en los Estados Unidos de América

Argentina no es el primer país en preocuparse sobre la pérdida de la posesión local de los bancos rurales. En los Estados Unidos desde 1979, 2.500 bancos rurales pequeños han participado en uniones estratégicas, usualmente con bancos urbanos grandes. Como en Argentina, en los Estados Unidos se preocuparon de que los bancos urbanos no conservarían las ventajas comparativas de los bancos rurales. Como lo expresaron Neff y Ellinger (1996, p. 721), “Los bancos más pequeños de propiedad local han desarrollado típicamente fuertes relaciones con los prestatarios y tienen más experiencia profesional especializada en los procesos de la producción agrícola local en comparación con los bancos regionales más grandes. A menudo son más capaces de

identificar las necesidades y los problemas de los que trabajan por cuenta propia en el mercado local.” Los bancos urbanos también tienden a enfocarse no en los préstamos para la agricultura sino en los servicios para los cuales pueden cobrar comisiones.

En realidad las uniones estratégicas todavía no han afectado mucho el acceso a los servicios financieros rurales en los Estados Unidos (Berger y Udell, 1998; Featherstone, 1996; Neff y Ellinger, 1996). De hecho, las uniones estratégicas pueden haber creado economías de escala y ayudado a distribuir los riesgos. En Argentina como en los Estados Unidos, parece probable que “después de algún grado de ajuste de corto plazo, la disponibilidad del crédito rural total debería ser poco afectada por la consolidación de los bancos” (Lovonian, 1996, p. 735).

6. Conclusión

Las nuevas tecnologías de las microfinanzas que han probado ser exitosas en las áreas urbanas no tienen muchas posibilidades de mejorar el acceso a los pequeños depósitos y a los pequeños préstamos para los pobres en la zona rural de Argentina. Las microfinanzas funcionan mejor para hogares que tienen diversas fuentes de ingreso y que por ende pueden pagar aún cuando el proyecto para el cual se pidió prestado falle. La mayoría de los pequeños agricultores en Argentina no están muy diversificados. Pocos hogares rurales tienen empleo fuera de la granja. Aún más, los efectos sobre el costo de las poblaciones dispersas y las grandes distancias son más severos en la zona rural de Argentina que en otros lugares donde las microfinanzas rurales han tenido algún grado de éxito.

Esto no significa que el gobierno y los donantes deben abandonar sus esperanzas de mejorar el acceso a los servicios financieros para los pobres de la zona rural. Sí significa, sin embargo, que probablemente deberían detener el uso de los bancos de desarrollo público para abordar el tema. Este antiguo enfoque socavó el desarrollo rural. Los ricos consiguieron los préstamos y no los pagaron, y esto redujo el acceso para todos.

En cambio, las entidades públicas podrían tratar de fortalecer las instituciones del mercado que apoyan un sistema bancario fuerte y estable. Los altos costos de transacción, la información imperfecta, y el alto riesgo se reducen no por decreto sino

mediante infraestructura y innovaciones tecnológicas. Con el tiempo, mayores depósitos podrían conducir a mayor acceso a préstamos para los pobres de la zona rural.

Una manera de fortalecer la infraestructura institucional de los mercados financieros rurales es fortaleciendo la autoridad reguladora. Una supervisión estricta y la privatización de los bancos públicos provinciales ya han producido mayor confianza en el sistema bancario y también más competencia. La confianza y la fortaleza también protegen contra los asedios de depósitos de la banca y, por tanto, mejoran el acceso a los servicios de ahorro, que es el producto financiero más importante para los pobres de la zona rural. Las restricciones sobre los préstamos pueden relajarse a medida que aumenten los depósitos. Con el tiempo, la competencia puede aumentar el acceso sin efectos colaterales adversos puesto que apura a los bancos a investigar los nichos vírgenes y orienta a los bancos hacia clientes más rurales, más pobres y más pequeños.

Un segundo conjunto de intervenciones intentaría disminuir el costo del uso de los tipos de garantías que los pobres pueden ofrecer. El decreto del presidente para reformar el marco de los intereses garantizados podría convertirse en ley. De igual manera, el apoyo público hacia un registro nacional para todo tipo de prendas disminuiría el costo de los préstamos respaldados con bienes muebles. El gobierno también podría ordenar el uso de una central de riesgo para todos los prestatarios, sea que estén atrasados o al día. Esto incrementaría el valor de un historial de crédito limpio y así estimularía pagos puntuales.

Referencias

- Adams, Dale W; Graham, Douglas H.; y J.D. Von Pischke. (1984) *Undermining Rural Development With Cheap Credit*, Boulder: Westview.
- Bacchiocchi, G.G.; Dick, A.A.; y G.J. Loeb. (1995) “Maximizing Social Surplus Within the Politically Constrained Argentinean Registry System By Increasing Efficiency and Distributional Equity Between Registries and Customers”, reporte para el Banco Mundial.
- Banco Central de la República Argentina. (1996) “Boletín de Asuntos Monetarios y Financieros”, Buenos Aires.
- Banco Mundial. (1996) “Argentina: The Convertibility Plan: Assessment and Potential Prospects”, Report No. 15402-AR. Washington, D.C.
- (1995) “Report and Recommendation of the President of the International Bank For Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Bank Reform Loan in an Amount Equivalent to US\$500 million to the Argentine Republic”, Report No. P-6612-AR. Washington, D.C.
- (1994) “Argentina: Capital Markets Study”, Report No. 12963-AR, Washington, D.C.
- Benjamin, McDonald P. Jr. (1994) *Credit Schemes For Microenterprises: Motivation, Design, and Viability*, disertación doctoral, Georgetown University.
- Berasateziu, L. (1994) “Securitization of Traditional Markets in Argentina”, *Latin Finance*, Vol. 58, pp. 78-80.
- Berger, Allen N.; y Gregory F. Udell. (1998) “The economics of small-business finance: The roles of private equity and debt markets in the financial-growth cycle”, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 22, pp. 613-673.
- Berger, Allen N.; y Timothy H. Hannan. (1998) “The Efficiency Cost of Market Power in the Banking Industry: A Test of the ‘Quiet Life’ and Related Hypotheses”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 80, No. 3, pp. 454-465.
- Berger, Iván J. (1996) “Bases para la Formulación de un Estudio de Financiamiento del Sector Rural Argentino”, reporte para el Banco Mundial.

- Besley, Timothy. (1994) "How Do Market Failures Justify Intervention in Rural Credit Markets?" *World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 1, pp. 27-47.
- Binswanger, Hans P.; y Mark R. Rosenzweig. (1986) "Behavioural and Material Determinants of Production Relations In Agriculture", *Journal of Development Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 503-539.
- Braverman, Avishay; y J. Luis Guasch. (1986) "Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries: Lessons for Policy Analysis from Practice and Modern Theory", *World Development*, Vol. 14, No. 10/11, pp. 1253-1267.
- Calomiris, Charles W. (1999) "Lessons from the Tequila Crisis for Successful Financial Liberalization", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 23, pp. 1457-1461.
- Cañonero, Gustavo. (1997) "Bank Concentration and the Supply of Credit in Argentina", Fondo Monetario Internacional, Working Paper No. 97/40, Washington, D.C.
- Carrizosa, Mauricio; Leipziger, Danny M.; y Hemant Shah. (1996) "The Tequila Effect and Argentina's Banking Reform", *Finance and Development*, Vol. 33, No. 1, pp. 22-25.
- Chaves, Rodrigo A.; y Claudio González-Vega. (1996) "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia", *World Development*, Vol. 24, No. 1, pp. 65-78.
- Churchill, Craig. (1999) *Client-Focused Lending: The Art of Individual Lending*, Washington, D.C.: Calmeadow.
- Clarke, George R.G.; y Robert Cull. (1999) "Why Privatize? The Case of Argentina's Public Provincial Banks", *World Development*, Vol. 27, No. 5, pp. 865-886.
- Colombet, Hector Horacio. (1997) "Financiamiento del Sector Agropecuario: Marco Global e Instrumentos Disponibles", reporte para el Banco Mundial.
- de la Peña, Naira; y Robert Muguillo. (1995) "Case Disposition Time for Seizing and Selling Movable Property in Capital Federal Commercial Courts", reporte para el Banco Mundial.

- Dunn, Elizabeth G.; Arbuckle, J. Gordon Jr.; y Murilo Ribeiro de C. Parada. (1998) “Extending Microfinance Approaches into the Agricultural Sector: A Review of Key Concepts”, reporte para Monsanto, University of Missouri-Columbia.
- Featherstone, Allen M. (1996) “Post-Acquisition Performance of Rural Banks”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, pp. 729-733.
- Fleisig, Heywood. (1996) “Secured Transactions: the Power of Collateral”, *Finance and Development*, Vol. 33, Junio.
- Fleisig, Heywood; y N. de la Peña. (1996) “Argentina: the Framework for Secured Transactions and Access to Credit in Agriculture”, reporte para el Banco Mundial.
- González-Vega, Claudio. (1998a) “Servicios Financieros Rurales: Experiencias del Pasado, Enfoques del Presente”, documento para el seminario El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural, La Paz.
- (1998b) “El Papel del Estado en la Promoción de Servicios Financieros Rurales”, documento para el seminario El Reto de América Latina para el Siglo XXI: Servicios Financieros en el Área Rural, La Paz.
- González-Vega, Claudio; Schreiner, Mark; Meyer, Richard L.; Rodríguez-Meza, Jorge; y Sergio Navajas. (1997) “BancoSol: The Challenge of Growth for Microfinance Organizations”, pp. 129-170 en Hartmut Schneider (ed.), *Microfinance for the Poor?*, Paris: OCDE.
- González-Vega, Claudio; y Douglas H. Graham. (1995) “State-owned Agricultural Development Banks: Lessons and Opportunities For Microfinance”, GEMINI Technical Report No. 89. Washington, D.C.: Development Alternatives.
- Khandker, Shahidur R. (1998) *Fighting Poverty With Microcredit: Experience in Bangladesh*, New York: Oxford University Press.
- Krahnen, Jan Pieter; y Reinhard H. Schmidt. (1994) *Development Finance as Institution Building*, Boulder: Westview.

- Larroy, J. M. (1996) “Capacitación y Asistencia Técnica a las IFIS para la Organización de Servicios Financieros Especializados para la Microempresa: Informe Ejecutivo”, manuscrito, Buenos Aires.
- Lepp, Anja. (1996) “Financial Products for MSEs—the Municipal Savings and Loan Banks of Perú”, *Small Enterprise Development*, Vol. 7, No. 2, pp. 15-25.
- Lovonian, Mark E. (1996) “Transitions in Rural Financial Markets: Visions of Future Bank Structure: Discussion”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, pp. 734-735.
- Maletta, H. (1996) “Desarrollo Rural para Pequeños Productores y Reducción de la Pobreza Rural: Perspectivas Estratégicas”, PROINDER, Buenos Aires.
- Martinez Peria, María Soledad; y Sergio L. Schmukler. (1998) “Do Depositors Punish Banks for ‘Bad’ Behavior? Examining Market Discipline in Argentina, Chile, and Mexico”, manuscrito, Banco Mundial.
- Morduch, Jonathan. (1999) “The Microfinance Promise”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4, pp. 1569-1614.
- Muraki, Tetsutaro; Webster, Leila; y Jacob Yaron. (1998) “Thailand BAAC—The Thai Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives”, Sustainable Banking for the Poor, Case Study in Microfinance, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Navajas, Sergio. (1999) “An Innovative Approach to Rural Lending: Financiera Calpiá in El Salvador”, manuscrito, The Ohio State University.
- Neff, David L.; y Paul N. Ellinger. (1996) “Participants in Rural Bank Consolidations”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, pp. 721-727.
- Microcredit Summit. (1996) “The Microcredit Summit Declaration and Plan of Action”, *Journal of Developmental Entrepreneurship*, Vol. 1, No. 2, pp. 131-176.
- Rhyne, Elisabeth; y Linda Rotblatt. (1994) “What Makes Them Tick? Exploring the Anatomy of Major Microenterprise Finance Organizations”, ACCION International Monograph Series No. 9, Washington, D.C.

- Robinson, Marguerite S. (1994) "Savings Mobilization y Microenterprise Finance: the Indonesian Experience", en María Otero y Elisabeth Rhyne (eds) *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, pp. 27-54. West Hartford: Kumarian.
- Rutherford, Stuart. (1998) *The Poor and Their Money*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Sawers, Larry. (1998) "Farm Size, Productivity, and Public Policy in the Argentine Interior", *Journal of Developing Areas*, Vol. 33, No. 1, pp. 121-150.
- Schmidt, Reinhard H.; y Claus-Peter Zeitinger. (1996a) "The Efficiency of Credit-Granting NGOs in Latin America", *Savings and Development*, Vol. 20, No. 3, pp. 353-384.
- (1996b) "Prospects, Problems, and Potential of Credit-Granting NGOs", *Journal of International Development*, Vol. 8, No. 2, pp. 241-258.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. (1996) "Estrategia de Desarrollo Rural hacia el Siglo XXI", Buenos Aires.
- Von Pischke, J.D. (1991) *Finance at the Frontier: Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Yaron, Jacob. (1994) "What Makes Rural Finance Institutions Successful?" *World Bank Research Observer*, Vol. 9, No. 9, pp. 49-70.
- Yaron, Jacob; Benjamin, McDonald; y Gerda Piprek. (1997) *Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 14, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Zeller, Manfred; Schreider, Gertrud; Von Braun, Joachim; y Franz Heidhues. (1997) *Rural Finance for Food Security for the Poor: Implications For Research and Policy*, Food Policy Review No. 4, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.