



**REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE EXPERIENCIA
PASADA, DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS.
PROMOCIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS
EFICACES Y SOSTENIBLES PARA LOS
POBRES RURALES EN LOS PROCESOS DE
DESARROLLO APOYADOS O PROMOVIDOS
POR EL FIDA**

María Sisto

2003

Índice

1. Introducción: ¿dónde estamos?
2. Cambiaron los paradigmas pero no el diagnóstico
3. Cambios en las políticas y en la intervención del FIDA: ¿mitad del vaso lleno o vacío?

Los cambios de fondo: de beneficiarios a clientes.

Cambios de forma: desde la caja rural hasta la parafernalia formal de primer y segundo piso

Resumiendo: pocas certezas, pero certezas al fin

¿Qué determina el cuándo, qué cosa y para qué?

4. Desafíos

Reflexión crítica sobre experiencia pasada, desafíos actuales y futuros Promoción de Servicios Financieros Eficaces y Sostenibles para los Pobres Rurales en los procesos de desarrollo apoyados o promovidos por el FIDA

1. Introducción: ¿dónde estamos?

La intervención del FIDA en el área de servicios financieros rurales (SFR) ha experimentado un cambio radical en los últimos años, síntoma de que reflexionamos, aprendemos y cambiamos, enhorabuena! La primera señal de los cambios es el propio nombre con que ahora nos referimos a lo que antes se llamaba simplemente el “componente de crédito agrícola”. Ahí hay una pista sobre las nuevas piedras angulares: la sostenibilidad de la intervención, lo rural como ámbito de intervención y el ahorro como la otra cara de la moneda.

Sin embargo, no podemos cantar victoria porque todavía no estamos tanto mejor en los resultados. La mora sigue siendo un convidado de piedra y son pocos los pobres rurales – aún con buen record crediticio- que se transforman en clientes regulares de las instituciones financieras con las cuales trabajamos. Bastante para preocuparnos. Junto al cambio de enfoque –aludido como el nuevo paradigma- también se dio una disminución de la proporción de fondos destinados a servicios financieros en los proyectos de la División de América Latina y el Caribe. Posteriormente irrumpen en el escenario los fondos para capitalización social y productiva, los cuales indudablemente también deben entrar en la discusión.

En un contexto donde los recursos son escasos, los países están al límite en su endeudamiento y la pobreza rural de la región se ha reducido menos que la urbana, resulta lógico que hay que hacer el uso más eficiente posible de los recursos destinados al combate de la pobreza. Anteriormente no se dudaba que un proyecto tenía que tener servicios de extensión y crédito, pero ahora esas acciones son parte de una intervención mucho más compleja donde la equidad, la participación, la inserción en los mercados y la gestión del desarrollo pasan a ser las claves de la discusión. La pregunta que muchas veces se formula es: ¿cuándo tenemos que asignar recursos para intervenir en el área de servicios financieros? ¿Con qué instrumentos, con qué tipo de instituciones y para qué acciones vale la pena destinar recursos? Estas preguntas son las que se formula la División cuando se plantea diseñar una estrategia regional.

Lamento advertir que este documento va a plantear más preguntas que respuestas, porque pretende recoger con un poco más de disciplina (y buena dosis de autocrítica) al menos parte de las discusiones que hemos tenido los consultores a lo largo de tantas misiones: con los miembros del staff del FIDA, con los beneficiarios y con el personal de los proyectos que son quienes sufren las consecuencias de nuestras innovaciones, con los técnicos de las instituciones financieras con las cuales queremos -ó no queremos- trabajar y con tantos otros colegas que nos brindan generosamente sus conocimientos y experiencias mientras tratamos de acomodar nuestras propuestas al límite de recursos que cada proyecto tiene.

Para poner un cierto orden en esta especie de reseña, primero vamos a ver los aspectos conceptuales, después los cambios con cierto detalle y, por último, los desafíos que nos puede deparar el futuro.

2. Cambiaron los paradigmas pero no el diagnóstico

El diagnóstico sobre el funcionamiento de los mercados financieros rurales no ha cambiado. Como bien se señala en la propuesta de estrategia regional para servicios financieros, los mercados financieros tienen fallas y eso es lo que ha justificado la intervención. Hay tres tipos de problemas generales con el crédito rural:

- La información es imperfecta o asimétrica y el que presta no tiene la certeza de que el prestatario va a usar el crédito en forma correcta y que está dispuesto a pagar (o que no está pensando en defraudar). Obtener información es costoso y el prestamista va a contrastar los costos de obtener información –sobre los antecedentes morales y financieros del potencial cliente y sobre los ingresos y gastos del prestatario durante el período de repago- con los beneficios que le da el margen de intermediación. En el sistema formal, los mercados financieros han desarrollado bases de datos cuya consulta tiene un precio, porque la información disminuye las pérdidas. Obviamente los pobres en general están excluidos de esas bases de datos porque no utilizan servicios financieros formales con regularidad. Las garantías son una forma de mitigar la falta de certeza respecto a la recuperación del préstamo, requisito que los pobres rurales tienen dificultades para cumplir.
- Las actividades económicas en áreas rurales presentan riesgos co-variantes, lo cual significa que los factores adversos no controlables afectan a casi todas las actividades de la cartera. Un desastre climático se siente en la actividad agrícola y en los servicios e industrias locales, que generalmente están fuertemente relacionados. Esto hace que las entidades financieras localizadas en el medio rural y que sirven exclusivamente a clientes rurales sean extremadamente vulnerables y muchas veces subsisten gracias a subsidios.
- Los costos de transacción son altos, no solamente porque los clientes están dispersos, sino porque en las zonas rurales hay altos índices de pobreza, fuerte estacionalidad del ingreso, cierta debilidad del marco jurídico para respaldar y hacer cumplir los contratos, bajo nivel de escolaridad y muy pobre infraestructura de comunicaciones. Los préstamos son pequeños, el costo fijo de averiguación de antecedentes y el seguimiento del cliente se hacen sumamente onerosos para la entidad prestamista, al mismo tiempo que el prestatario incurre en elevados costos de traslado porque la institución raramente está localizada en su comunidad.

Todos estos factores inciden para que las entidades financieras formales no contemplen las áreas rurales como fuente de buenos negocios, lo que lleva a un acceso limitado, a segmentación del mercado y a falta de competencia, a escasez de operadores eficientes y sostenibles y a una variedad muy limitada de servicios financieros en relación al área urbana. Aquellos intermediarios financieros formales que intentan trabajar en el medio rural

se encuentran en desventaja competitiva frente a los prestamistas locales, que por estar en la comunidad, tener múltiples lazos sociales y económicos con sus prestatarios y ser no formales, tienen buena información y menos costos de transacción.

La primera respuesta a esta situación fue la creación de los bancos agrícolas o bancos de desarrollo, responsables de dar servicios financieros al sector agropecuario, con crédito dirigido. La evaluación de esta experiencia, que no aumentó significativamente el acceso a servicios financieros de pequeños productores y tampoco contribuyó a combatir la pobreza rural, trajo el nuevo paradigma del mercado financiero. Las principales diferencias entre ambos enfoques se presentan en el siguiente cuadro. Lo importante a destacar es que no cambió esencialmente el diagnóstico –los mercados financieros rurales funcionan imperfectamente-, pero ahora hay una mejor comprensión de los instrumentos de intervención y sus consecuencias. No es necesario abundar más sobre este tema dado que ha estado en el centro del debate en los últimos años.

Evolución del enfoque conceptual

| Característica | Crédito Dirigido | Mercado Financiero |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Definición del problema | Corregir las imperfecciones del mercado | Disminuir los riesgos y costos de transacción |
| Rol de los mercados financieros | Promover nuevas tecnologías. Estimular la producción. Implementar planes y programas públicos. Asistir a los pobres. | Intermediar recursos más eficientemente. |
| Visión de los usuarios | Prestatarios son beneficiarios seleccionados por el criterio de focalización. | Prestatarios y depositantes son clientes eligiendo productos financieros. |
| Subsidios | Amplios subsidios a través de la tasa de interés, mora y no pago. Se crea dependencia del subsidio. | Pocos subsidios. Se crean instituciones independientes. |
| Fuente de fondos | Gobierno y organismos financieros internacionales | Movilización de depósitos y otras fuentes regulares de fondeo |
| Sistemas de información | Diseñados para propósitos del Gobierno y de los organismos financieros | Diseñados para la gestión |
| Sostenibilidad | Prácticamente ignorada | Requisito básico a todo nivel |
| Evaluaciones | Impacto del crédito en los beneficiarios | Cobertura y performance de las entidades financieras |

Fuente: adaptado de Meyer, L., "Performance of Rural Financial Markets: Comparative observations from Asia, Latin America and the U.S."

3. Cambios en las políticas y en la intervención del FIDA: ¿mitad del vaso lleno o vacío?

Al cambiar la interpretación de los instrumentos, cambia drásticamente la intervención: el consenso es que hay que intervenir, pero no como se venía haciendo hasta ahora. Después de tantos años, salimos de las garras del banco de desarrollo o banco agrícola y la intervención se diseña a efectos *establecer una relación mutuamente conveniente y sostenible entre instituciones financieras competitivas y la población del grupo objetivo*. El objetivo del proyecto no es dar crédito, sino facilitar el proceso para que los pobres rurales puedan convertirse en clientes de instituciones competitivas y sostenibles. Algo que parece

tan sencillo, tiene sus bemoles y tenemos que analizar más en detalle de qué cambios estamos hablando.

Los cambios de fondo: de beneficiarios a clientes

Los cambios de fondo se pueden resumir en tres palabras: fuera la excepción. Si el mercado financiero opera en base a ciertas reglas, no inventemos reglas distintas que crean un mundo de excepción que no puede ser sostenido más allá del período de ejecución del proyecto. Si el servicio financiero es un producto que en el mundo real se vende y se compra por un precio y en función de la información que manejan los agentes, el proyecto no puede fijar precios y obligar a unos u otros a contratar si no tienen toda la información que requieren.

El punto central es que el crédito no es un insumo sino un instrumento y que quién toma el riesgo financiero es quien debe tomar las decisiones del proceso de crédito. No más extensionistas que colocan o aprueban créditos con total ausencia en las responsabilidades si hay mora o no pago. No más selección de los clientes a través de comités de crédito donde predominan criterios que nada tienen que ver con lo financiero y que poco saben del negocio financiero. El cliente solicita el servicio y lo aprueba o rechaza la entidad financiera, pero no tiene garantizado el acceso a menos que cumpla ciertas condiciones que le exige la institución a todos sus clientes.

Aquí tenemos que hacer una distinción importante, hay dos tipos de necesidades financieras que tiene la familia pobre rural. Un primer nivel básico son las emergencias o acontecimientos especiales que implican fluctuaciones inesperadas o esperadas en el nivel de consumo –enfermedad, casamientos, defunciones, viajes- y que generalmente se cubren con ahorros –vendiendo una cabra, un cerdo o alguna otra reserva de valor-, con la ayuda de la familia o recurriendo al prestamista local. El gasto hay que hacerlo, en general son cantidades muy pequeñas, y se busca la mejor forma de financiarlo. Estas necesidades son sentidas por todas las familias pobres rurales. Muy distintas son las necesidades financieras vinculadas a b económico-productivo, que son propias de una actividad por cuenta propia, es decir, una producción agropecuaria o una microempresa industrial o de servicios. Las diferencias son bastante marcadas: en las fuentes de financiamiento de actividades productivas se agregan las instituciones formales, las cantidades involucradas son mayores y la decisión de endeudarse o utilizar el ahorro depende de las expectativas de ganancia. El cálculo será más o menos sofisticado, pero cualquiera sea el nivel de escolaridad siempre se hace alguna cuenta para saber si conviene o no conviene, porque se trata de una opción. La gran diferencia es que en los gastos de consumo la opción de no incurrir en el gasto es prácticamente inexistente. Es en el financiamiento de la actividad económica que el pequeño productor o microempresario sueña con tener acceso a fuentes formales “cómodas” de financiamiento, porque el ahorro, la familia y el prestamista son solo para pequeñas cantidades. De aquí en adelante nos vamos a referir principalmente a las necesidades de financiamiento productivo que requieren servicio de las fuentes formales de financiamiento, aunque retomaremos más adelante el tema del financiamiento del consumo.

El primer signo de alarma para los equipos de los proyectos surge porque el nuevo enfoque no garantiza el acceso en el *sistema financiero formal bancario y no bancario* **a menos que**

el potencial cliente deje de presentarse como un pobre rural que no tiene siquiera satisfechas sus necesidades de consumo. Parece un contrasentido, pero no lo es. Los préstamos se otorgan para recuperarlos con un precio por el servicio que es el interés. Si la actividad actual genera ingresos insuficientes a pesar de no pagar intereses -porque se trata de un pobre que no accede al crédito-, alguna actividad económica nueva y distinta hay que introducir para poder usar exitosamente el servicio financiero. Es más, deber ser lo suficientemente rentable como para que la familia pueda soportar algunas fluctuaciones en el consumo, absorber la tasa de interés y el repago del capital. Como bien lo expresa el FIDA en su Rural Poverty Report 2001, “una vez que los pobres rurales tienen asegurado el consumo, tienen más predisposición a endeudarse para invertir pero los pobres pueden pagar su deuda en forma sostenible solamente si los nuevos activos rinden lo suficiente para pagar intereses y el capital del préstamo.” Es la lección que aprendieron con dolor muchos proyectos que financiaron granos básicos con pésimos resultados.

Esta nueva visión pasa una parte de la carga de la responsabilidad a otros servicios que otorga el proyecto. Hasta ahora se veía a la mora como una cruz que llevaba con dolor el/la responsable del componente de crédito y solamente sobre él/ella recaía el estigma. Era prácticamente el único componente que tenía esa espada de Damocles en la forma de un índice objetivo de éxito o fracaso. Ahora ya no es tan así, porque si las instituciones financieras formales locales no quieren dar servicio a los productores y microempresarios que atiende el proyecto, algo anda mal con las actividades económicas que se han impulsado. Sin este presupuesto básico de aumento de los ingresos, los pobres rurales con ingresos insuficientes no pueden convertirse en clientes del servicio financiero formal: sin un aumento efectivo de ingresos no hay ahorro, no hay crédito y no podrían haber instituciones financieras sostenibles y competitivas locales.

Los otros cambios de fondo están íntimamente ligados a esta cuestión. Al no haber crédito dirigido no hay más barrera entre lo agrícola y no agrícola cuando de aumentar los ingresos se trata. En el mundo real no hay exclusión entre lo agrícola y lo no agrícola en el ámbito rural, por lo cual el aumento de ingresos debe procurarse promoviendo cualquier actividad económica rentable lícita. Esto lo están practicando los proyectos y de hecho hay en general más posibilidades de encontrar entidades financieras formales dispuestas a financiar microempresas rurales que a financiar cultivos. Las entidades que financian a las microempresas urbanas están dispuestas a financiar a industrias y servicios rurales, pero el negocio agrícola les es totalmente ajeno.

Es necesario focalizar el servicio financiero formal en aquellos pobres rurales con potencial de significativa superación de ingresos, lo cual implica fijar metas realistas de cobertura en función de la estrategia para superar la pobreza en cada grupo tipo de la población objetivo. Esa estrategia será diferente según la dotación inicial de recursos de cada grupo: los campesinos con acceso a una parcela de tierra, por ejemplo, tendrán la posibilidad de trabajar por cuenta propia como productores agropecuarios aumentando la productividad física y el valor de sus ventas, mejorando su inserción en el mercado.¹ Por el contrario, los

¹ Hay que buscar alternativas para satisfacer las demandas de aquellos que no llegarán a los requisitos mínimos para ser clientes del sector formal. Este tema de los “no elegibles” para el servicio financiero formal se retomará más adelante.

que no tengan acceso suficiente a la tierra, pueden mejorar su inserción en el mercado laboral o convertirse en trabajadores por cuenta propia estableciendo una microempresa que requiera de servicios financieros formales. La flexibilidad e integralidad con que se enfoca la problemática de los distintos grupos y se les apoya para superar la pobreza –servicios de capacitación y asistencia técnica, servicios financieros, organización, gestión empresarial y comunitaria, capacitación laboral- es la consecuencia directa de asimilar que no todos los grupos lograrán llegar a la misma meta. Los servicios financieros también deben discriminar diferentes niveles de alcance.

Hay que fomentar la movilización local de ahorro para asegurar la sostenibilidad del servicio en el mediano y largo plazo. No está desligado el crédito del ahorro, porque son dos caras de una misma moneda. Si una institución no capta, tiene muy limitada su capacidad de prestar, porque depende de encontrar fuentes de fondos subsidiadas o tener una eficiencia muy por encima del promedio del mercado para operar a tasas competitivas.

Cambios de forma: desde la caja rural hasta la parafernalia formal de primer y segundo piso

Asumiendo que tenemos el mismo diagnóstico y una mejor comprensión de los instrumentos, veamos qué es lo que pasa en el campo. Si analizamos las opciones que tiene una familia rural pobre para satisfacer sus diversas necesidades de financiamiento, en la mayoría de los países obtendríamos un cuadro bastante parecido al que se presenta a continuación.

| Necesidades financieras De las familias rurales pobres | Fuentes de financiamiento | | | | | |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------|-------|
| | Ahorros y Familia | Prestamista Local | Caja rural Grupos Org. | Créd. Comercial Coop.- Agroind. Coyotes | ONG y Cooperativas de A y C | Banca |
| 1. Emergencias y consumo de corto plazo | ✓ | ✓ | ✓ | ? | ? | |
| 2. Capital de trabajo o insumos, hasta 3 meses plazo | ✓ | ✓ | ? | ✓ | ✓ | ? |
| 3. Producción de 3 a 18 meses plazo | ? | ? | | ? | ? | ? |
| 4. Bienes durables, consumo medio y largo plazo | ? | | | | | |
| 5. Inversión productiva de medio y largo plazo | | | | | | |

Todas las familias tienen necesidades de consumo de corto plazo y de bienes durables y consumo de medio y largo plazo, pero el financiamiento para actividades económicas – ítems 2, 3 y 5- solamente se requiere para aquellos que realicen una actividad productiva agrícola o no agrícola por cuenta propia, es decir, son agricultores o microempresarios.

No hay ninguna fuente de recursos para financiar la inversión productiva de medio y largo plazo. La principal fuente de financiamiento son los ahorros propios y la familia, fuentes que en algunos países alcanza a satisfacer necesidades de mayor monto, como compra de tierra, vivienda o vehículo, a través de las remesas de familiares emigrados a Estados Unidos o Europa. Aún en los casos en que la situación económica de los emigrados les permite financiar inversión productiva de medio y largo plazo, es bastante raro que lo hagan, porque en general se tiene la percepción de que es muy riesgoso y poco viable, además de que los que se quedan son personas muy mayores y niños. La caída de la rentabilidad de cultivos agroindustriales tradicionales, como café, caña, tabaco, caucho, apoyan esta percepción adversa a invertir en activos productivos agropecuarios.

El prestamista local, que en muchos casos es también comerciante, puede suplir las necesidades de consumo y producción de muy corto plazo. Puede prestar a plazos algo mayores, pero depende de ciertas condiciones especiales que facilitan el negocio, por ejemplo, préstamos para compra de animales que pueden ser mantenidos en garantía.

La siguiente fuente de financiamiento son las organizaciones financieras de base que movilizan recursos locales, por ejemplo, las promovidas por el proyecto PRODECOP en Venezuela o los bancos comunales impulsados por ONGs. En muchos países del Caribe son mecanismos bastante extendidos por tradición popular entre las mujeres. Se trata de organizaciones locales que tienen como función primordial recaudar ahorros y financiar a los miembros de la comunidad para gastos de consumo esperados o inesperados. Tienen reglamentos, algún tipo de registro y estructuras internas de decisión que les permite llevar adelante el negocio con cierta transparencia y con costos operativos casi nulos.

Dado que la capacitación a los miembros de las estructuras de gestión y dirección son capacidades locales que quedan instaladas en la comunidad, muchas veces estas organizaciones asumen o promueven otras acciones vinculadas al desarrollo. Se trata fundamentalmente de una herramienta de desarrollo de la comunidad, mediante un mecanismo local permanente de movilización de recursos para ahorro y préstamo de muy pequeños montos. Su incursión en el crédito productivo de muy corto plazo depende de la capacidad de financiamiento de la organización: en el caso de las cajas rurales del PRODECOP, se llega a atender en forma parcial dado que las necesidades superan ampliamente la disponibilidad dada por la movilización local de recursos. Lo interesante de estos mecanismos es que brindan una opción a las familias más pobres que tienen muy limitada su capacidad de ahorro y que solo pueden recurrir a los prestamistas locales.

Las siguientes fuentes de financiamiento son el crédito comercial –cooperativas, tiendas de insumos, comerciantes mayoristas y minoristas, agroindustrias, coyotes- y las entidades financieras formales no bancarias –cooperativas de ahorro y crédito y ONGs especializadas-. Generalmente no otorgan crédito al consumo, sino que se limitan a crédito productivo de corto plazo. En el caso de los coyotes –comerciantes mayoristas que recorren

las fincas otorgando insumos y financiamiento a pagar con la cosecha- el espectro de financiamiento es más amplio, porque los lazos sociales y comerciales son muy fuertes.

Por último, la banca estatal de desarrollo es casi siempre la que tiene la red más extendida de agencias en las áreas rurales y presta para actividades económicas de corto plazo a aquellas familias rurales que pueden presentar garantía suficiente o en el marco de programas específicos. La banca privada interviene en casos muy excepcionales – Financiera Calpiá en El Salvador- en los cuales la orientación de la institución es totalmente diversa de la generalidad de la banca privada.

Frente a toda esta diversidad de necesidades y fuentes de financiamiento, ¿cómo ha evolucionado la intervención del FIDA en los proyectos de desarrollo rural? Lo esencial es que se está pasando de un sesgo exclusivamente bancario a una estrategia que contempla una variedad de instituciones y de formas de apoyo. Este es uno de los cambios más importantes que muestra la política del FIDA en materia de financiamiento rural: se trata de crear una infraestructura de financiamiento rural en la cual se deben contemplar distinto tipo de instituciones y estrategias. A diferencia del enfoque anterior, donde solamente se atendía a la agricultura con crédito dirigido, sin servicios de ahorro y con entidades formales bancarias, la política actual del FIDA expresa que se incentiva la variedad y la competencia, la creación de opciones y no la réplica de modelos únicos.

No se excluye a priori a ninguna institución financiera rural o instrumento en la intervención: incluye el perfeccionamiento de las entidades financieras informales – organizaciones financieras de base-, la creación de redes e instituciones de segundo piso que otorguen servicios, la promoción de nexos entre los bancos y las entidades financieras locales y la transformación de los bancos estatales de desarrollo.²

¿Cómo se han traducido estos cambios en los proyectos financiados por el FIDA en los últimos años? Se puede decir que actualmente hay al menos tres líneas de trabajo con origen e instrumentos bien diferentes entre sí.

- i. La **promoción de entidades financieras de base** con criterios de sostenibilidad y transparencia. Esta línea se origina en escenarios con ausencia total de entidades locales sostenibles. Se basa en la organización comunitaria y su desarrollo beneficia a todo el grupo objetivo, especialmente a los más pobres y vulnerables con muy pocas opciones de financiamiento. El ejemplo paradigmático es el PRODECOP de Venezuela, donde ninguna de las instituciones vinculadas al financiamiento del sector rural es sostenible y donde la presencia del Estado desanimó cualquier intento de desarrollo de entidades privadas. Indudablemente que estas entidades brindan una opción a las familias pobres rurales para el financiamiento del consumo y pequeñas necesidades de corto plazo. Lo que aún está en discusión es si estas entidades quedan en este nivel o pueden evolucionar para participar en el financiamiento del desarrollo, sea por sí mismas o cumpliendo un papel auxiliar, y en ambos casos, bajo qué formas.

² IFAD Policy on Rural Finance.

- ii. La adaptación y perfeccionamiento de los instrumentos para trabajar con bancos y entidades formales o bancarias existentes en cualquier **esquema de intermediación financiera en el cual se favorezca la participación del grupo objetivo**. Esto incluye esquemas de primer piso y segundo piso, con toda la parafernalia de contrato de administración de fondos, convenios de participación, líneas de crédito a las Intermediarias Financieras (IF), supervisión de las IFs, sistemas de premios y castigos, o puede ser simplemente un esquema de garantía, o un mecanismo de fortalecimiento institucional, etc. etc. Esta línea es la directa heredera de los viejos componentes de crédito que se proponen financiar el desarrollo, aunque con cambios esenciales para adaptarse al nuevo paradigma porque parte del supuesto de que existen entidades que pueden dar la oferta de servicio financiero. Los proyectos negocian con las IFs –no siempre exitosamente- para que éstas atiendan clientes pertenecientes al grupo objetivo -asuman el riesgo financiero, tomen todas las decisiones del proceso de crédito, brinden servicios adicionales al crédito- a cambio de algún tipo de beneficio –líneas de crédito a tasas de mercado preferenciales, esquemas de garantía o recursos no reembolsables para fortalecimiento institucional-. En general, cuando hay un fondo de crédito, a nivel de segundo piso participan bancos y la diversidad institucional se da en el primer piso. Algunos proyectos solo trabajan con esquemas de garantía, como es la segunda etapa del Proyecto PRONAPPA, Uruguay Rural. Este tipo de esquemas no está diseñado para satisfacer las necesidades de consumo de las familias pobres rurales. En general se apunta a promover servicios financieros de montos relativamente mayores y vinculados a actividades económicas, por lo cual beneficia a agricultores y microempresarios. Hay muchos temas aún en discusión en esta línea de trabajo: por ejemplo, los mecanismos de premios y castigos a distintos niveles para promover eficiencia y responsabilidad, los esquemas de supervisión de las entidades no formales, la revisión de la normativa banco-centralista que pueda resultar adversa a los pequeños clientes, la promoción de instituciones permanentes para fortalecer institucionalmente a las entidades más débiles. Lo más frustrante que ha sucedido en esta línea de trabajo es que después de liberarse del crédito dirigido, los proyectos tienen dificultades para encontrar entidades locales, sea porque no existen o porque no están dispuestas a trabajar con la población objetivo. ¿Por qué será? Más adelante veremos algunas pistas.
- iii. La implementación de **fondos para capitalización no reembolsables o parcialmente reembolsables**. Esta es una respuesta directa de traspasar el control del proceso de crédito a las IFs y de focalizar el crédito: hay actividades demasiado riesgosas que las entidades financieras no están dispuestas a financiar –tecnologías nuevas, financiamientos de muy largo plazo, agricultura de secano- y hay poblaciones muy pobres –asalariados o productores y microempresarios de subsistencia- que no pueden asumir el riesgo de pedir prestado al sistema formal. Los fondos no atienden necesidades de consumo, ni requerimientos de corto plazo, están focalizados a financiar el desarrollo, tienden a cubrir los espacios vacíos –imperfecciones- que los mercados financieros rurales no atienden, y benefician a los que necesitan financiamiento para actividades económicas de mediano y largo plazo, agricultores y microempresarios. Estos mecanismos inicialmente no competían con los servicios de crédito –muchos proyectos tienen ambos tipos de financiamiento-, pero crecientemente se está dando cada vez mayor alcance y flexibilidad a los fondos y

surgen complicaciones.³ En principio está clara su focalización: a) en todo proyecto factible y rentable que las entidades financieras no van a financiar por falta de experiencia o porque no hay garantías suficientes, estableciendo algún mecanismo de recuperación que se parezca a una inversión de riesgo; o, b) en iniciativas de poblaciones extremadamente pobres que requieren de una capitalización mínima para iniciar una actividad económica y lo reciben como subsidio por única vez. Lo que aún está en discusión son los mecanismos de toma de decisión, las formas legales para la recuperación, los reglamentos, la supervisión técnica y la auditoría social.

El apoyo de los proyectos financiados por el FIDA a las organizaciones financieras de base es relativamente nuevo y en línea con las políticas para el financiamiento rural y los nuevos paradigmas conceptuales. Son entidades no formales que forman parte del mercado financiero rural. El documento de políticas de financiamiento rural les otorga una importancia crucial y lo liga fundamentalmente a la participación de los beneficiarios. Por el contrario, la intermediación financiera está sumamente extendida. La mayoría de los proyectos no finalizados que iniciaron con crédito dirigido buscaron evolucionar hacia alguna forma de intermediación financiera y los más recientes todos tienen varias intermediarias de primer piso y un banco administrador del fondo de crédito.

La aparición en escena de los fondos para capitalización en el financiamiento del desarrollo es mucho más reciente, el peligro está en que los proyectos vean estos mecanismos como una salida más rápida cuando entra a demorar la implementación del componente de servicios financieros. Falta aún tiempo para aprender de la implementación de este tipo de fondos en el financiamiento productivo. El principal problema es que de alguna manera, si no se analizan con cuidado los criterios de elegibilidad de actividades y proyectos, los criterios de selección de beneficiarios y los mecanismos de toma de decisiones, hay un gran peligro de volver atrás al financiamiento manejado por el proyecto sin sostenibilidad y sin impacto. A diferencia de los fondos no reembolsables para obras sociales, donde no hay duda que todas las decisiones recaen en la comunidad, darle la potestad de aprobar financiamiento para proyectos a los usuarios y los técnicos del proyecto, es como volver atrás a los comités de crédito con representación de los beneficiarios y la Unidad Ejecutora. No tienen la capacidad técnica y tampoco dan credibilidad ante las entidades financieras locales para sostener una hipótesis de egreso hacia el sistema financiero en el mediano plazo.

Resumiendo: pocas certezas, pero certezas al fin

En todo este camino recorrido, donde no ha cambiado el diagnóstico pero se han revisado los paradigmas, donde se conoce más el funcionamiento de los instrumentos, donde se han fijado políticas explícitas por parte del FIDA y los proyectos en el campo han cambiado sus formas de intervención, ¿qué cosas no se discuten más? o, dicho de otra manera, ¿cuál es la mitad llena del vaso?

³ En general, el financiamiento no reembolsable de las inversiones productivas surge primeramente vinculado a bienes públicos (caminos, agua potable, electricidad) o inversiones de uso comunitario que usualmente asume el Estado (rehabilitación y mantenimiento de pequeñas obras de riego).

- ✓ Los mercados financieros son imperfectos, pero más vale jugar dentro de sus reglas que armar un mercado paralelo.
- ✓ La imperfecta información, la covarianza de riesgos y los costos de transacción son nuestros enemigos y no la banca o el prestamista.
- ✓ El acceso al crédito no es un derecho que hay que garantizar a todos los miembros del grupo objetivo, sino un servicio que se produce y se compra a un precio en el mercado. ¿Quiénes pueden comprar ese servicio? Aquellos que tienen recursos para pagarlo. Si en el medio rural hay pobres rurales *con capacidad de retirar un crédito y devolverlo con intereses* y no son atendidos, el proyecto tiene que ver de qué forma puede contribuir a desarrollar una infraestructura de financiamiento rural competitiva para servirlos.
- ✓ Para que los pobres rurales participen en el mercado financiero, el riesgo de las operaciones debe ser asumido por las entidades financieras, con alguna forma de apoyo que opere de muleta o paño frío en forma temporaria, pero sin montar operaciones excepcionales, paralelas y distintas a sus productos financieros regulares.
- ✓ Los clientes –no más beneficiarios- de los servicios financieros los selecciona quien corre el riesgo de las operaciones, así como adopta todas las decisiones claves en el proceso para proteger su dinero y el de los depositantes.
- ✓ Los extensionistas y asistentes técnicos que dan capacitación y asesoramiento no tienen nada que ver con el crédito, no están capacitados para tomar decisiones y no tienen ninguna vinculación con el éxito o fracaso de la operación.
- ✓ En el mundo real los beneficiarios y técnicos del proyecto no tienen nada que *decidir* en el Comité de Crédito, a menos que sean accionistas de la entidad financiera que asume el riesgo del crédito. La transparencia y buen gobierno en el manejo de los recursos son imprescindibles a todo nivel, pero no necesariamente implica participación efectiva en la decisión.
- ✓ Las garantías son un instrumento característico de los mercados financieros para compensar la imperfecta información que tiene el prestamista respecto al prestatario y no pueden ser *eliminadas* para los pobres rurales. Se deben buscar mecanismos de garantía adecuados, pero no montar programas de créditos sin ningún tipo de garantía porque serían operaciones absolutamente fuera de las prácticas normales y regulares del mercado financiero.
- ✓ La tasa de interés de mercado en general es alta en casi todos los países de América Latina, donde los sistemas financieros formales tienen márgenes operativos muy altos por falta de eficiencia y exceso de regulaciones. El desafío es encontrar actividades económicas de ciclo corto y alta rentabilidad que pueden absorber la tasa de interés, ya que, de todas maneras las tasas de interés de los prestamistas locales son aún más altas.
- ✓ Los pobres rurales requieren de servicios financieros, pero “si los prestamistas formales quieren reducir el riesgo de falta de voluntad de pago y la selección adversa de deudores a niveles razonables, deben evitar los altos costos unitarios de transacción de préstamos muy pequeños, especialmente si no pueden efectivamente averiguar los antecedentes de los prestatarios pobres”.⁴ El financiamiento del desarrollo de los pobres rurales exige algún tipo de alianza entre instituciones con presencia local y con buena información e instituciones financieras formales sostenibles.

⁴ IFAD, Rural Poverty Report 2001, Delivery of financial services for rural poverty reduction.

- ✓ La covarianza de riesgos que presenta la agricultura puede ser resuelta por el sistema financiero pero con instrumentos de administración de riesgos como los seguros. Los desastres climáticos afectan no solamente a aquellos que solicitaron préstamos sino que es una descapitalización generalizada que afecta en mayor medida a los más vulnerables. Estas eventualidades deben enfrentarse con mecanismos de seguro para proteger a todos los damnificados.

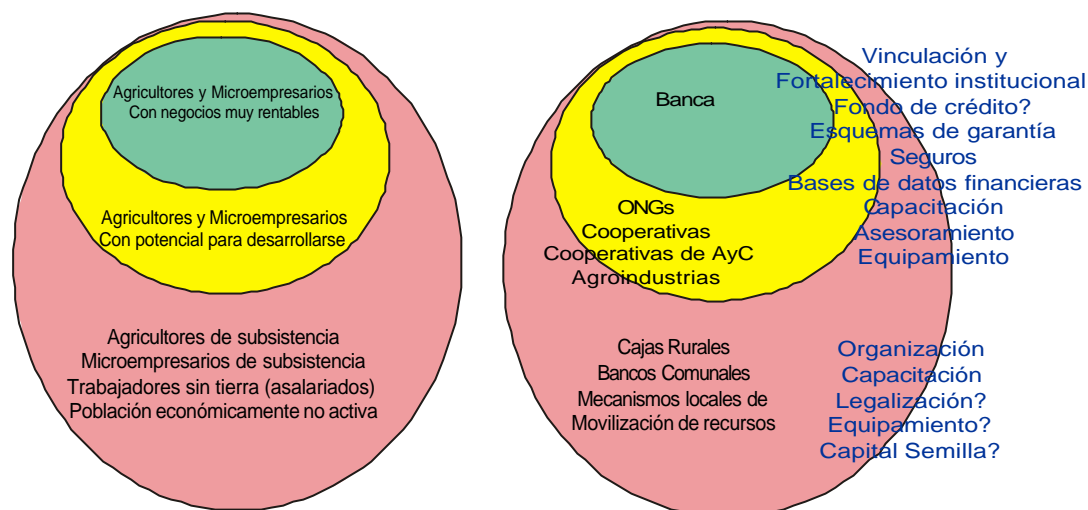
Esta mitad del vaso lleno nos muestra hasta qué punto nos hemos concentrado en el crédito que tenemos tan poco que decir del ahorro. La política de finanzas rurales del FIDA hace mucho hincapié en el ahorro. El Grupo Consultivo para Asistir a los más Pobres (CGAP) dice que el gran desafío para las micro-finanzas es la expansión de los servicios de ahorro a los pobres: según ellos hay suficiente evidencia para afirmar que los servicios de ahorro institucionales proporcionan a los pobres rurales garantía, conveniencia, liquidez y ganancias, al mismo tiempo que contribuyen al fortalecimiento de las entidades financieras si los precios son manejados correctamente.⁵ Obviamente, también es el desafío en la intervención de los proyectos de desarrollo a fin de contribuir al desarrollo de los mercados financieros rurales.

¿Qué determina el cuándo, qué cosa y para qué?

Todas las opciones están abiertas, todas las estrategias son posibles, muy bien, pero ¿qué o cuál es el factor que nos ha estado determinando en cada caso cómo intervenir? Hay dos aspectos que influyen decisivamente el alcance y las modalidades de la intervención: el potencial para el desarrollo de actividades económicas y el contexto institucional, legal y de políticas relacionadas con el mercado financiero rural. El potencial productivo y de mercado permitirá focalizar las acciones, dado que toda la población necesita servicios financieros, pero no necesariamente del mismo tipo. El contexto permitirá saber cuáles son los instrumentos que se pueden utilizar en cada caso en particular. En la siguiente figura se presenta en forma esquemática cómo pueden incidir el potencial de desarrollo y el contexto para la focalización y la selección de acciones de intervención.

⁵ Ibid

Figura 1
Estrategias de Cobertura de Servicios Financieros de acuerdo al potencial de desarrollo y al contexto



La intervención del proyecto puede impulsar la creación de un sistema mínimo que financie el consumo de corto plazo y las actividades de subsistencia de la comunidad, sin necesidad de que ya existan instituciones financieras sostenibles locales. Esto es una decisión de la comunidad que da opciones de financiamiento a los más pobres y vulnerables, movilizandolos recursos locales en beneficio de sus miembros. La información es buena, los costos de transacción son casi inexistentes. Es una decisión de la comunidad si quiere comprometerse a instituir esta herramienta para su propio desarrollo, pero dejando en claro que su rol no es la financiación del desarrollo económico. Será una institución muy vulnerable, con altos riesgos porque tiene la cartera concentrada en una comunidad muy pequeña y que depende del compromiso de la comunidad para sostenerse. Es una organización con lógica de cohesión social capacitada para desarrollar operaciones financieras. Una buena parte de los más pobres del medio rural pueden beneficiarse de estas acciones.

Los miembros del grupo objetivo que tienen posibilidad para desarrollarse sosteniblemente como empresas agrícolas o pequeños negocios industriales y de servicios tienen otras necesidades financieras. Esto ha sido el centro de la preocupación en todos los componentes de servicios financieros, porque representa el desafío de encontrar la forma adecuada para que el mercado financiero participe en el proceso de desarrollo rural. Volvemos a los problemas básicos: imperfecta información, costos de transacción y covarianza de riesgos, que son la contracara de garantías, altas tasas de interés y altas chances de enfrentar problemas generalizados.

Cada proyecto debe aprovechar las oportunidades con que cuenta en su área de influencia: ONGs, cooperativas, agroindustrias, cooperativas de ahorro y crédito, bancos de desarrollo, banca privada. Los instrumentos de intervención son múltiples y los podemos mirar desde

el problema que atacan o al tipo de institución que se dirigen. Cuanto más cerca de la comunidad está localizada la entidad, en general tiene mejor información sobre potenciales clientes que las entidades no localizadas en el área, pero usualmente son más débiles, tienen costos de transacción altos por falta de eficiencia y una gama muy limitada de servicios. En estos casos el proyecto puede facilitar la vinculación de los potenciales clientes con la institución –por ejemplo, financiando la averiguación de antecedentes, los costos de membresía, el análisis de la solicitud o los trámites para la obtención de certificados, documentos legales u otros requisitos para la solicitud o la membresía- y puede actuar sobre las entidades financieras en sí mismas, para volverlas más sostenibles, más eficientes, más completas en su oferta de servicios. Puede también facilitar alianzas entre entidades locales e instituciones más sólidas sin presencia en el área.

El marco legal puede dar instrumentos que ayuden o que dificulten estas acciones: por ejemplo, en algunos países hay un marco legal que permite a las entidades formales no bancarias la captación de depósitos –ONGs y cooperativas- bajo ciertas condiciones, mientras que en otros la legislación puede ser muy restrictiva al respecto. Hay grupos dentro de los pobres rurales que tienen regímenes de propiedad que les limitan el acceso al crédito porque no pueden utilizar libremente sus propiedades como garantía, caso de los indígenas o las mujeres en algunos países. Las características del sistema judicial, el funcionamiento de los registros de propiedad, hipoteca y prenda en las áreas rurales, la facilidad o dificultad para acceder a la titulación de la tierra, son todos elementos que facilitan o impiden que los contratos sean efectivos en la práctica, lo cual repercute directamente en la disposición del sistema financiero a atender a los clientes rurales.

El instrumento que más se utilizó hasta ahora es establecer fondos de crédito, lo cual asume que la institución no cuenta con liquidez suficiente para atender a los nuevos clientes, pero es tan eficiente como para absorber un costo financiero real positivo sin aumentar la tasa de interés por encima de los niveles de mercado. En realidad, este argumento muchas veces no es tan sólido y lo que buscan las instituciones es especular con la posibilidad de repasar parte del riesgo de prestar, suponiendo que si los clientes-beneficiarios del proyecto no cumplen, el proyecto a su vez no va a exigir a la institución, con lo cual se diluye el riesgo de mora y no pago. En definitiva, el razonamiento que muchas veces hay detrás es que “si vamos a hacer una prueba, mejor la hacemos con dinero de la sociedad en su conjunto y no con el dinero de mis depositantes a los cuales tengo que proteger”.

Las entidades locales no bancarias tienen capacidad para atender hasta cierto monto de necesidades financieras. Hay casos en que es conveniente intentar la vinculación del productor o el microempresario con la banca, aún siendo conscientes que es el paso más difícil. ¿Por qué? Porque no figuran en las bases de información financiera, no tienen antecedentes y tampoco tienen garantías –el banco las requiere porque tiene imperfecta información- y los montos tampoco son tan altos como para que los costos fijos de incorporar un nuevo cliente se absorban en la tasa de interés de mercado. Nuevamente, pueden negociarse subsidios para facilitar la incorporación como cliente a fin de disminuir los costos de transacción. Se pueden explorar esquemas de garantía, ya sea con fondos de garantía existentes, sociedades de retrogarantía, depósitos a plazo a favor de los nuevos clientes por un período determinado, financiación de la titulación definitiva de tierras e inmuebles u otros esquemas que la banca proponga a cambio de utilizar sus propios

recursos. Los costos de transacción de las entidades financieras y los clientes se pueden disminuir financiando unidades móviles o puntos de servicio para tarjetas de débito que atiendan a los clientes dispersos. Se pueden promover alianzas entre cooperativas de ahorro y crédito u otras entidades formales no bancarias locales y los bancos para la administración de desembolsos y recuperaciones. De hecho, las agroindustrias -los ingenios de caña, los beneficios de arroz, de café, las plantas lecheras- ya tienen la infraestructura administrativa montada para administrar créditos y han actuado como auxiliares de la banca a su propio riesgo, sin que el usuario final del crédito fuera visible como cliente del banco.⁶

Aún cuando se logre montar un esquema que funcione para insertar a los productores y microempresarios en el mercado financiero, quedan dos áreas de difícil solución: el riesgo de desastres climáticos –covarianza- y el financiamiento de largo plazo. La promoción de esquemas de seguros para la actividad agrícola, que usualmente requieren de algún tipo de subsidio por parte del Estado, representa una acción complementaria e indispensable para fortalecer el mercado financiero rural. La covarianza de riesgos implica que un desastre climático no solamente afecta a las actividades agropecuarias, sino también a microempresas que procesan productos agropecuarios o producen servicios y bienes intermedios o finales colocados localmente porque ven disminuido su abastecimiento de materia prima o su mercado consumidor. El seguro sobre la actividad agrícola atenúa el impacto sobre los demás sectores.

El financiamiento de largo plazo es un negocio que no necesariamente asumen los operadores del sistema financiero presentes en el área rural. La financiación de montes frutales hasta la forestación de especies maderables o la financiación de plantas industriales, inmuebles y compra de tierra, en muchos países de la región caen fuera de los parámetros que manejan las instituciones de los mercados financieros rurales: para la entidad implican un riesgo muy alto porque el contexto económico es cambiante y no se puede asegurar que va a pasar dentro de 5 años y para el productor o microempresario son prohibitivos porque la rentabilidad de los negocios no puede absorber las tasas de interés de un mercado financiero imperfecto⁷. Esta es un área típica para manejar con los fondos para capitalización como inversión de riesgo.

A veces no se cuenta con ninguna institución financiera presente en el área, obviamente que en dicho caso es mucho más difícil intervenir porque la ausencia total de instituciones es un síntoma de que algo anda muy mal. Revertir esta situación probablemente lleve más tiempo que la duración de un proyecto de desarrollo rural y requiere de cambios que están más allá del ámbito de intervención de un proyecto. En estos casos –que reflejan muchas de las situaciones que se han dado en los proyectos- el énfasis debería estar en el diálogo de políticas con el Gobierno para contribuir a desarrollar el mercado financiero rural y en el desarrollo de proyectos de alcance muy concreto que construyan institucionalidad desde la base.

⁶ Los riesgos están bastante controlados dado que la información sobre la capacidad de repago del cliente es muy completa.

⁷ De hecho, en los países de América Latina, a raíz de la estabilización macroeconómica y la eliminación de los subsidios, se pasó de tasas de interés negativas en términos reales a tasas de interés de más de 10 puntos en términos reales.

4. Desafíos

A lo largo de esta colección de reflexiones, han salido una cantidad de dudas, desafíos y preguntas a la luz. Más allá de esas cuestiones puntuales, el objetivo de este documento es tratar de hacer un alto para ver hacia dónde vamos y para qué nos tenemos que preparar en los próximos 10 a 15 años. Intentemos dar una mirada más allá de nuestras tribulaciones coyunturales.

Para centrar el problema, digamos que no todas las necesidades de servicios financieros de los pobres rurales son tan difíciles de solucionar. Proporcionar una opción para pequeños montos de ahorro y crédito a los grupos más vulnerables a través de mecanismos comunitarios de movilización local de recursos es factible y la región tiene una metodología validada para llevarlo a la práctica. Bien, hasta aquí los proyectos tienen todos los elementos para intervenir a favor de los pobres rurales siempre que la propia comunidad así lo decida y mantenga el compromiso. El **problema que nos desvela es el de los servicios financieros para el desarrollo económico**, la atención de agricultores y microempresas que pueden incrementar sus ingresos lo suficiente para que la rentabilidad de sus negocios pague los préstamos, absorba la tasa de interés y deje un beneficio neto a la familia que pueda ser volcado a ahorro para retro-alimentar el ciclo. En este caso, ni la comunidad, ni el proyecto –a diferencia de aquellas épocas doradas del crédito dirigido–, tienen bajo su control el proceso, sino que dependen de la intervención de otras entidades –las del mercado financiero rural– para producir cambios sostenibles. En otras palabras, para financiar el desarrollo económico rural no hay más remedio que negociar con los agentes del mercado financiero rural.

En primer lugar, algo que sigue estando presente en el planteo es la **hipótesis de egreso**: la intervención del proyecto es un apoyo temporario a efectos de que los pobres rurales se conviertan en clientes del sistema financiero porque hay barreras a la entrada que les impiden hacerlo por sí mismos. Una vez superadas esas barreras, el pobre rural egresa del sistema de apoyo previsto por el proyecto y es cliente regular de las instituciones financieras. Todas las intervenciones se diseñan con la intención de que esta hipótesis de egreso funcione, pero la historia de los componentes de servicios financieros es casi como el de un triste caballero que quedó afeitado y sin visita. De la negligencia del banco de desarrollo que exigía y daba muy poca atención a cambio, que raramente cumplió sus promesas de dar servicio después de terminado el proyecto, pasamos ahora a la indiferencia de las instituciones y la angustia de no tener con quien trabajar. Los proyectos preparan clientes para la banca o para instituciones financieras, pero la pregunta es ¿porqué ellos no quieren trabajar con estos clientes? Los repetidos fracasos en los componentes de servicios financieros, cuando de financiar el desarrollo se trata, nos dan la sensación de que no estamos trabajando correctamente para juntar oferta y demanda. Parecería que siempre estamos ofreciendo algo que no es suficientemente atractivo. ¿Dónde está el problema, porqué no funciona la hipótesis de egreso?

En el paradigma del crédito dirigido la explicación de que no funcionara radicaba en el mundo de excepción que se construía alrededor de la operación. Se tenía un diagnóstico muy claro de las desventajas de los pobres rurales como demandantes, y se elaboraban sistemas ad-hoc donde esas desventajas no existían. Los clientes que traían los proyectos

tenían un tratamiento tan diferente al de los clientes regulares que las entidades financieras razonaban que en condiciones normales, aplicando sus propias políticas, esa clientela fallaría. El experimento que propiciaba el proyecto no era válido para demostrar que los pobres rurales pueden ser clientes regulares.

En el paradigma actual, eliminamos todas las excepciones, trabajamos a favor del mercado, y sin embargo, tampoco parecemos exitosos. ¿No estamos preparando correctamente a los clientes, no estamos atacando todos los problemas –la imperfecta información, los costos de transacción, la covarianza de riesgos- o nunca lo vamos a lograr porque el problema radica en el mercado financiero que tiene rentas supra-normales en otros sectores de clientes y negocios? Probablemente una mezcla de todos, entender el peso de cada factor en cada caso es nuestro principal desafío.

Ante todo, creemos que traemos buenos clientes a las instituciones financieras, ¿pero eso es así? ¿los beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural tienen alternativas sólidas para mejorar sus ingresos? El desarrollo rural tiene muchas asignaturas pendientes en esta materia: la rentabilidad de los negocios agropecuarios ha disminuido drásticamente en los últimos años y no se han generado alternativas para los sectores de pequeños productores. Los factores que diferencian a las microempresas de subsistencia de las de acumulación ampliada es un fenómeno bastante estudiado en las áreas urbanas, pero tenemos muy poca evidencia respecto a las áreas rurales. No hay duda de que si se aumentan los ingresos de los pobres rurales en forma significativa, la vinculación con el mercado financiero es mucho más simple. El proyecto podrá facilitar la relación, podrá capacitar a los clientes que tienen niveles de escolaridad bajos para manejar el servicio adecuadamente, podrá subsidiar el proceso de la conformación de carteras hasta alcanzar el punto de equilibrio, pero la base fundamental para que exista el servicio está dada por las ganancias que permiten pagar los préstamos y ahorrar.

Parecería que uno de nuestros desafíos es **entender tan bien la oferta de servicios financieros como entendemos las demandas de los pobres rurales**. El sector financiero es uno de los que ha crecido más rápidamente en América Latina en los últimos años, ha modificado tecnologías y ha mostrado un enorme dinamismo para crear productos, adaptar la legislación para que no obstaculizara su desarrollo y descubrir nichos de mercado y atenderlos. Esa revolución financiera ha sido liderada por los bancos en busca de negocios de gran volumen y se inventaron todo tipo de operaciones, retrogarantías, leasing, factoring, securitización, etc. Actualmente da la sensación de que la brecha entre lo que los proyectos de desarrollo rural aprovechan y la multitud de opciones que maneja el sector financiero es cada vez mayor, pero también que diseñar los instrumentos desde fuera del sector financiero es impensable. La complejidad y la diversidad de situaciones y consecuencias de cada acción determinan que solamente en consulta con el agente financiero se puede saber cuáles son los instrumentos correctos. En este sentido se ha recorrido un camino muy difícil para facilitar la incorporación de las microempresas urbanas como clientes del sector financiero, por lo cual, parte del sendero está despejado. En ese recorrido se aprendió de tecnología financiera, de mejores prácticas, de sostenibilidad y de pequeños negocios buenos y malos en el área urbana. Nuestro deber es ver cómo podemos tener algo similar para el sector rural.

Esto tiene directa relación con la forma en que se diseñan los componentes de servicios financieros, dado que las estrategias e instrumentos identificados en el diseño del proyecto no tienen necesariamente que ser válidos en el período de ejecución cuando el lapso que transcurre entre ambos es de dos a tres años. Se ha ganado mucho en flexibilidad para no encorsetar a los proyectos con instrumentos rígidos desde la formulación, pero aún falta mucho para aprovechar las oportunidades que surgen en el entorno durante la ejecución. Tal vez habría que **cambiar el concepto del área de servicios financieros en los proyectos**, sustituyendo la visión del componente estructurado con acciones y metas por la visión de un fondo de recursos y un gestor financiero que promueve negocios con las entidades financieras. Lo que estaríamos tratando de evitar es lo siguiente: cuando se identifica un componente de servicios financieros, el crédito pasa a ser considerado un insumo y un fin en sí mismo, olvidándose de que solamente en ciertos casos y si están dadas las condiciones se puede aplicar el instrumento. El equipo del proyecto pasa a ser absorbido por las complicaciones de instrumentar un fondo de crédito, de poner en marcha un esquema de garantía y de desembolsar los recursos asignados para estos fines cumpliendo las metas previstas, haciéndose muy difícil la negociación con las entidades financieras porque el margen para cambiar el diseño son muy reducidos. Más aún, en general la presión y las expectativas de los beneficiarios relegan la necesidad de esperar a modificar el sistema productivo lo suficiente para tener ingresos superiores a los que recibe una familia pobre.

Una nueva visión sería primeramente verificamos que las condiciones están dadas, promovemos los negocios rentables y *si y solo si* demuestran ser rentables y sostenibles, entran en escena las entidades financieras para buscar mecanismos que les permitan captar clientes. La participación directa de las instituciones financieras en el diseño de los instrumentos es vital para que las cosas funcionen. Las propias entidades pueden ayudar a encontrar esos grupos de productores y microempresarios que tienen entre manos un buen negocio, pero que por una u otra razón ellos no están atendiendo. El punto es que todos los esfuerzos para hacer cliente del sistema financiero a un productor o microempresario rural pobre ocupado en una actividad de subsistencia son inútiles o perjudiciales. En cambio, si los proyectos articulan sus acciones en función del mercado y son promotores de negocios rentables para los pequeños productores y microempresarios, una vez identificada una ventana o un nicho de mercado o logrado el contacto con un comprador confiable, el servicio financiero es un elemento más para concretar el negocio y las entidades van a estar más dispuestas a participar.⁸

En esta visión se debería integrar a los fondos no reembolsables para proyectos productivos privados innovadores, como un primer paso hacia el mercado financiero, utilizando mecanismos de inversión de riesgo y con participación directa del sector financiero. Las entidades financieras tienen una actitud adversa al riesgo, por lo cual no es realista pensar que van a correr el riesgo de prestar a un grupo que envía una muestra de artesanías al exterior o que se propone producir frutas y verduras orgánicas y procesarlas, todos ejemplos de iniciativas en las cuales las experiencias no son muchas y por tanto la

⁸ El tema de la comercialización es uno de los más mencionados por las entidades financieras como origen de riesgo y que la certeza en la comercialización –contratos firmes– es un buen contrapeso a la falta de antecedentes.

información para evaluar las chances de éxito es muy escasa. La participación directa del sector financiero en esta etapa es vital para no repetir los errores cometidos en la etapa del crédito dirigido: si el mercado financiero no participa con total transparencia en las operaciones de inversión de riesgo, éstas serán visualizadas como una excepción, como parte de una política social de alivio a la pobreza y no como un potencial negocio.

Para poder llevar a la práctica una visión de este tipo, debemos incorporar a los proyectos administradores o economistas con buen diálogo y conocimiento del sector financiero moderno. Hasta el presente los componentes de servicios financieros están mayoritariamente a cargo de ingenieros agrónomos con experiencia en crédito dirigido y muy dispar formación en los nuevos paradigmas. Los esfuerzos de RUTA III por capacitar y dar asistencia técnica ha sido crucial para poner en marcha los enfoques modernos y fomentar la reflexión sobre objetivos, instrumentos y mejores prácticas. Un cambio en la visión del componente de servicios financieros requeriría redoblar este apoyo.

Recordemos el origen del problema: clientes pequeños y aislados, covarianza de riesgos de fracaso en sus actividades económicas, imperfecta información y desventajas para la efectividad de los derechos contractuales. Cada uno de estos aspectos se puede analizar y tratar en negociación y consulta con el sector financiero y el alcance y éxito de la intervención dependerá en muchos casos del contexto legal y de políticas, por lo cual es indispensable el diálogo con el Gobierno y con las entidades del mercado financiero para identificar soluciones de largo plazo.⁹ La intervención de los proyectos en servicios financieros tendrán siempre una alta proporción de acciones que contribuyan a fortalecer los mercados financieros, al desarrollo de una infraestructura institucional sostenible en el medio rural. Esto implica identificar y entender claramente las imperfecciones del mercado en cada caso y seleccionar los instrumentos de intervención para contrarrestarlas en consulta con los agentes que operan en ese mercado.

⁹ Por ejemplo, el tema de la covarianza de riesgos requiere seguros agrícolas, los cuales a su vez requieren de obligatoriedad para ser sostenibles y de subsidio estatal en las primeras etapas hasta que sean generalizados. La inclusión de grupos de pobres rurales a una sociedad de retrogarantías requiere de aportes de varias partes, en muchos casos institucionales.

Bibliografía

- Besley, T. "How do market failures justify interventions in rural credit markets?", The World Bank Research Observer, vol 9, No. 1, pp. 27-47. Washington, D. C., World Bank, 1994
- BID, "Estrategia de Financiamiento Rural", Versión Preliminar para discusión, Departamento de Desarrollo Sostenible, Diciembre 1999
- FIDA, "Enabling the rural poor to overcome their poverty", IFAD Strategic Framework for IFAD 2002-2006, March 2002
- FIDA, Informes de Misiones de Formulación, Evaluación Ex-Ante, Evaluación de Medio Término, Evaluación Pre-Terminal y Supervisión de Proyectos, División de América Latina y el Caribe
- FIDA, "IFAD Microfinance Experience and Plan of Action", Documento presentado en The Microcredit Summit, Washington D.C., 2-4 Febrero, 1997
- FIDA, "IFAD Policy on Rural Finance", IFAD, 2000
- FIDA, "La financiación del desarrollo. La dimensión rural.", documento presentado por el FIDA en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, Monterrey, Mexico, 18-22 Marzo 2002
- FIDA, "Rural Poverty Report 2001. The challenge of ending rural poverty.", Oxford University Press, 2001.
- FIDA – RUTA III – FAO, Taller Regional "Los Servicios Financieros en Proyectos de Desarrollo Rural", Varios documentos y ponencias presentadas, Montelimar, Nicaragua, 11-13 Junio, 1998
- González Vega, Claudio, "Estrategia para la profundización de los mercados financieros rurales en los Países Andinos y del Caribe", Departamento Regional de Operaciones 3, División de Finanzas e Infraestructura Básica, BID, 2002
- Hopkins, R., "Servicios Financieros Rurales: Elementos para una Estrategia Regional", División de América Latina y el Caribe, FIDA, 2001
- Meyer, Richard L., "Performance of Rural Financial Markets: Comparative Observations from Asia, Latin America and the US", Invited paper presented at the annual meeting of the Brazilian Agricultural Economics Association (SOBER), Passo Fundo, Brasil, Julio 28-31, 2002
- Peña-Montenegro, R., Quijandría, B. y Monares, A., "Hacia una región sin pobres rurales", División de América Latina y el Caribe, FIDA, 2000

Robinson, M., “The microfinance revolution: sustainable finance for the poor”, World Bank, 2001

Stiglitz, J., “El malestar en la globalización”, Santillana Ediciones Generales, S.L., Julio 2002

Tendler, J., “Why are social funds so popular?”, in “Local Dynamics in an era of globalization” Editors Shahid Yusuf, Weiping Wu and Simon Evenett, World Bank, 2000