

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.

La intervención del FIDA en el área de servicios financieros rurales (SFR) ha cambiado positivamente, sin embargo, aún subsiste la morosidad y son pocos los pobres rurales que se transforman en clientes regulares de las instituciones financieras con las que trabajan. Junto al “nuevo paradigma” disminuyó la proporción de fondos destinados a servicios financieros en los proyectos de la División de América Latina y el Caribe, luego aparecen los fondos para capitalización social y productiva. Actualmente cuando la División se plantea diseñar una estrategia regional se formula preguntas como: ¿cuándo tenemos que asignar recursos en el área de servicios financieros? ¿con qué instrumentos, con cuales instituciones y para que acciones?

El documento pretende recoger parte de las discusiones mantenidas con miembros del FIDA, con los beneficiarios y personal de los proyectos, con los técnicos de las instituciones financieras y muchos otros colegas.

El diagnóstico sobre el funcionamiento de los mercados financieros rurales no ha cambiado. Hay tres tipos de problemas generales con el crédito rural: la información es imperfecta o asimétrica, las actividades económicas en áreas rurales presentan riesgos co-variantes, los costos de transacción son altos. Estos factores inciden para que las instituciones financieras formales no consideren las áreas rurales como fuente de buenos negocios lo que conlleva a entregar servicios ineficientes en relación al área urbana, además, de que los prestamistas locales, pertenecientes a la comunidad, tienen mayores ventajas competitivas (lazos sociales, información, no formales, costos menores). La primera respuesta a esta situación fueron los bancos agrícolas o de desarrollo con crédito dirigido, la pobre evaluación de esta experiencia trajo el nuevo paradigma del mercado financiero al sector agropecuario. El documento presenta un cuadro comparativo de las principales diferencias entre los enfoques de crédito dirigido y mercado financiero. Se destaca que aunque no cambió esencialmente el diagnóstico hay una mejor comprensión de los instrumentos de intervención y sus consecuencias.

Al cambiar la interpretación de los instrumentos, cambia drásticamente la intervención. El consenso es que hay que intervenir pero no como se hacía hasta ahora. 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. Los cambios de fondo residen en no inventar reglas que promuevan un mundo de excepción que no puede ser sostenido más allá del período de ejecución del proyecto. Otro punto central es que el crédito no es un insumo sino un instrumento y quién toma el riesgo financiero debe tomar las decisiones del proceso de crédito. Se hace aquí una distinción importante, hay dos tipos de necesidades financieras que tiene la familia pobre rural: las emergencias o acontecimientos especiales y las vinculadas a lo económico-productivo, es para estas últimas que el pequeño productor aspira a tener acceso a instituciones formales “cómodas” de financiamiento. El documento se refiere a las necesidades de financiamiento productivo que requieren servicio de las fuentes formales (aunque retoma ulteriormente el tema del financiamiento del consumo)

El nuevo enfoque no garantiza el acceso en el sistema financiero formal bancario y no bancario a menos que el cliente no se presente como un pobre rural que no tiene satisfechas sus necesidades de consumo. Alguna actividad económica nueva y distinta hay que introducir para poder usar exitosamente el sistema financiero. Esta nueva visión pasa una parte de la carga de la responsabilidad a otros servicios que otorga el proyecto, 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 muy ligados a esta cuestión, al no haber crédito dirigido no hay más barrera entre lo agrícola y lo no agrícola cuando se trata de aumentar los ingresos, para aumentarlos los proyectos están promoviendo cualquier actividad económica rentable lícita y de hecho hay más posibilidades de encontrar entidades financieras formales dispuestas a financiar microempresas rurales que a financiar cultivos. 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. Estos 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 (si una institución no capta tiene limitada su capacidad de prestar) La autora despliega un cuadro que presenta las opciones que tiene una familia rural pobre para satisfacer sus diversas necesidades de financiamiento, de su análisis se extrae el comportamiento de las diferentes fuentes de financiamiento frente a las necesidades de las familias pobres rurales, que van desde el corto al largo plazo.

Frente a esta diversidad de necesidades y fuentes de financiamiento, el FIDA ha evolucionado en su forma de intervención en los proyectos de desarrollo rural, en un cambio que trata de crear una infraestructura de financiamiento rural en la que se deben contemplar distintos tipos de instituciones y estrategias (se incentiva la variedad y la competencia, la creación de opciones y no la replica de modelos únicos) 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. Actualmente en los proyectos financiados por el FIDA 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; (ii) la adaptación y perfeccionamiento de los instrumentos para trabajar con bancos y entidades formales no bancarias existentes en cualquier esquema de intermediación financiera en el cual se favorezca la participación del grupo objetivo; (iii) la implementación de fondos para capitalización no reembolsables o parcialmente reembolsables. 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. Los fondos para capitalización en el financiamiento del desarrollo es más reciente. Según la autora falta aprender de la implementación de este tipo de mecanismos, que no están exentos de peligros y problemas (algunos de los cuales describe sumariamente).

En este punto, percibiendo todo el camino recorrido (donde se han revisado los paradigmas, se conoce más el funcionamiento de los instrumentos, se han fijado políticas explícitas por parte del FIDA y los proyectos en el campo han cambiado sus formas de intervención), la autora esboza una lista con las certezas que hoy se tienen. Este inventario muestra que la atención prestada al crédito ha dejado un poco de lado al ahorro. La política de finanzas rurales del FIDA hace hincapié en el ahorro, obviamente, también es el desafío en la intervención de los proyectos de desarrollo a fin de contribuir al desarrollo de los mercados financieros rurales.

Hay dos aspectos que influyen decisivamente el alcance y las modalidades de la intervención: el potencial para el desarrollo de actividades económicas (que permitirá focalizar las acciones) y el contexto institucional, legal y de políticas relacionadas con el mercado financiero rural (que permitirá saber cuáles son los instrumentos que se pueden utilizar en cada caso en particular) El documento presenta un esquema sobre las estrategias de cobertura de servicios financieros de acuerdo al potencial de desarrollo y al contexto.

Aquí se indica como un objetivo, más allá de las cuestiones puntuales, tratar de hacer un alto para ver hacia donde vamos y para qué hay que prepararse en los próximos 10 a 15 años. Expone que no todas las necesidades de servicios financieros de los pobres rurales son tan difíciles de solucionar, el problema es el de los servicios financieros para el desarrollo económico, aunque se concluye que para financiar el desarrollo económico rural no hay más remedio que negociar con los agentes del mercado financiero rural. Algo que sigue presente en el planteo es la hipótesis de egreso (una vez superadas las barreras, que impiden que los pobres rurales accedan a las instituciones financieras como clientes regulares, pueden egresar del sistema de apoyo previsto por el proyecto) todas las intervenciones se diseñan con la intención de que esta hipótesis funcione, sin embargo, la banca y las instituciones financieras pareciera que no quieren trabajar con estos clientes. Aún con el paradigma actual, eliminando todas las excepciones y trabajando a favor del mercado no se consigue el éxito, entender el peso de cada factor involucrado en cada caso es el principal desafío para la autora. El desarrollo rural aún tiene mucho que aprender en cuanto a establecer y mantener proyectos sólidos que generen ganancias para pagar los préstamos y ahorrar. Uno de los desafíos es entender tan bien la oferta de servicios financieros como las demandas de los pobres rurales, 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 y pareciera que diseñar los instrumentos desde fuera de este sector es impensable, se ha hecho un camino difícil para facilitar la incorporación de las microempresas urbanas como clientes del sector financiero y es un deber tener algo similar para el sector rural. Uno de los cuestionamiento finales radica en que 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, la idea es tratar de evitar que el crédito pase a ser considerado un insumo y un fin en sí mismo.

Una nueva visión sería que sólo entren en escena las entidades financieras, para buscar mecanismos que les permitan captar clientes, una vez que los negocios promovidos resulten ser rentables y sostenibles, la participación directa de las instituciones financieras en el diseño de los instrumentos es vital para que las cosas funcionen; si los proyectos articulan sus acciones en función del mercado y son promotores de negocios rentables para los pequeños productores y microempresarios el servicio financiero es un elemento más para concretar el negocio y las entidades van a estar más dispuestas a participar. En esta visión se debería integrar a los fondos no reembolsables para proyectos productivos privados innovadores utilizando mecanismos de inversión de riesgo y con participación directa del sector financiero, puesto que si este sector no participa con total transparencia en las operaciones de inversión de riesgo, estas 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 se debería incorporar a los proyectos administradores o economistas con un buen diálogo y conocimiento del sector financiero moderno, RUTA III 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.

Por último el alcance y éxito de la intervención dependerá, en muchos casos, del contexto político-legal, por lo que es indispensable el diálogo con el gobierno y con las entidades del mercado financiero para identificar soluciones de largo plazo. La intervención de los proyectos en servicios financieros siempre contribuirá a fortalecer los mercados financieros, esto implica identificar y entender las imperfecciones del mercado en cada caso y contrarrestarlas en consulta con los agentes que operen en ese mercado.