

SÍNTESIS

Conferencia Electrónica “La Capacidad de los Servicios Financieros para Contribuir a la Transformación Productiva de las Áreas Rurales Pobres y el Papel de las Políticas Públicas”.

Realizada entre el 25 de octubre y el 14 de noviembre de 2004.

La cobertura de los servicios financieros, los instrumentos y el rol de las políticas públicas

Hemos llegado a varios consensos durante los primeros días de conferencia en torno al tema de la cobertura de servicios financieros para sectores pobres rurales de América Latina. En primer lugar se afirma que hay una demanda por servicios financieros en una gran cantidad de territorios del continente.

En segundo lugar se ha verificado que la necesidad de ampliar la cobertura de atención no radica solo en crédito, sino que también en servicios como ahorros, seguros, ahorros de vejez, manejo de remesas, etc., es decir no centrar la discusión en un solo tipo de servicios, sino que abrirla en el sentido mas amplio posible.

Se ha indicado que los servicios financieros en ausencia de otros activos que permita generar valor agregado tampoco tiene mucho sentido. Es importante el acceso a medios de producción, educación, conocimiento técnico y de inteligencia de mercado, etc. Lo que se recalca es la necesidad de apoyar los servicios financieros con acceso a otros factores de producción en el medio rural que permitan la generación de riqueza, para lo cual es fundamental preocuparse de la rentabilidad de los proyectos planificados por las familias. Una condición fundamental del éxito del sistema es la existencia de proyectos con capacidad de pago.

Así se ha enfatizado en la necesidad de tener en cuenta la heterogeneidad del sector rural pobre. Hay propuestas de diseñar la aplicación de los mecanismos a las condiciones específicas de los usuarios en las zonas de pobreza; diferenciar las acciones financieras comerciales de las de fomento del desarrollo; evaluar mejor la capacidad de pago de los usuarios; acompañar los servicios con fuertes campañas de información y capacitación para el uso de los servicios financieros, entre otros.

En este sentido parece haber claridad en que el sistema bancario -incluyendo la banca de fomento- no constituye el instrumento para los pobres rurales, porque los requisitos de garantías excluyen la mayoría de los pobres, debido a los problemas de acceso a capital económico y por problemas asociados como la falta de titulación de las tierras. Aunque no se ha dicho abiertamente, hay un reconocimiento tácito de que el sistema bancario en América Latina tiene poco o nada que ofrecer a los pobres rurales y, consecuentemente, que estamos hablando de servicios financieros alternativos como los conducidos por proyectos de desarrollo, algunas cooperativas, algunas ONG y los propios mecanismos que existen entre los habitantes rurales, entre los cuales los intermediarios, los proveedores de insumos, algunos compradores de productos frescos juegan un papel bien importante. Aquí hay

algunos criterios divergentes sobre las ventajas y desventajas de los servicios financieros regulados y no regulados, ante lo cual faltaría analizar si la regulación significa acogerse a la legislación bancaria, que ya sabemos que excluye a los pobres rurales.

En todo caso hay un cierto nivel de acuerdo en el sentido de que para asegurar una mayor cobertura de servicios financieros en el medio rural es muy importante la heterogeneidad de organizaciones e instituciones oferentes. El dato de la realidad es que en presencia de un sistema financiero homogenizado por bancos comerciales el acceso de los pobres rurales tiende a cero.

También parece haber un acuerdo en principio sobre las dificultades de manejar el riesgo tanto de las IF como de los productores, para asegurar sostenibilidad y rentabilidad de los servicios financieros que puedan ponerse en práctica. Este riesgo es un factor que afecta la cobertura de los actuales servicios financieros que reciben los pobres rurales.

En este ambiente que hemos dibujado, el papel de las políticas públicas para asegurar la más amplia cobertura posible implica trabajar en los siguientes ámbitos:

a.- Corregir imperfecciones del mercado de manera de que la información sea la mayor posible en cada uno de los actores del sistema, disminuir fuertemente los costos de transacción involucrados en las operaciones, principalmente en redes camineras, sistemas de comunicación, centrales de riesgo, etc.

b.- Instrumentos que permitan disminuir los riesgos inherentes a los sistemas de producción rurales, basados fuertemente en la agricultura. La necesidad de instalar y perfeccionar los fondos de garantías, los fondos en fideicomiso, sistemas de seguros, etc.

c.- Normar y dar apoyo institucional para el diseño y la aplicación de normas que por un lado den soporte a una expansión en el medio rural de servicios financieros, y por el otro den seguridad a los clientes de que sus ahorros son manejados seriamente. En este tema queda toda la discusión de la regulación de los diferentes actores en el sistema de micro crédito, cuestión a la que no hemos llegado a un consenso durante el debate. Aunque si hemos acordado que las políticas publicas tienen un espacio en la definición de estándares que sirva de referencia a todos los usuarios potenciales. Esto puede ser resultado de políticas de regulación, pero que introduzcan al mismo tiempo, la posibilidad para que las instituciones financieras mantengan la flexibilidad necesaria para responder a la heterogeneidad del sector y a las diferentes necesidades de servicios financieros.

d.- No hay pleno acuerdo en si las políticas publicas deben intervenir en el mercado de las finanzas fijando la tasa de interés. Un grupo defiende la idea de que una condición básica para el desarrollo del sistema es la existencia de precios reales de cada uno de los servicios de que se ofrecen en el medio rural. Sin embargo, hay otro grupo que ha planteado que la intervención del Estado como un vehículo para mantener tasas de interés convenientes para estimular la pequeña producción y los pequeños negocios, proveer servicios complementarios hacia un servicio integral para la producción y otros factores que ayuden a disminuir el riesgo de la actividad económica rural, con lo cual es posible aumentar la cobertura del servicio.

e.- Asegurar un ambiente económico general de seguridad, que permita la toma de decisiones de los agentes lo mas informada posible bajo los mayores grados de certidumbre posible. En este sentido se mencionan condiciones básicas de bienes públicos que facilitan la producción y disminuyen los riesgos (vías de comunicación, transporte, lugares de acopio y venta, etc.), condiciones personales como la titulación de tierras, capacitación de los usuarios, acceso a otros factores de producción o inserción a las cadenas agroalimentarias, hasta las reglas de regulación del mercados para hacerlo transparente, mas coordinado e incluyente, pasando por la información y regulación básica de los servicios que se hagan desde la oferta. Se plantea la conveniencia de reducir la multiplicidad de programas por una oferta más homogénea que permita la profundización de los servicios a los usuarios potenciales. Se plantea que los proyectos impulsados ya sea por el Estado o por la cooperación internacional deben buscar fortalecer las organizaciones e instituciones que ya existen en el medio rural prestando servicios financieros, más que crear una multiplicidad de oficinas y pequeños proyectos que mueren una vez termina el financiamiento.

f.- Respecto al rol del Estado se ha planteado desde que su misión no debe ser la de otorgar créditos ni continuar fomentando la cultura de no pago de los créditos, hasta quienes proponen ejemplos e instrumentos novedosos promovidos por el mismo con protagonismo fuerte.

g.- Se plantean algunos mecanismos que vale la pena ser resaltados como los esfuerzos de articulación con la banca privada en Chile; o la adecuación a las necesidades de la comunidad y la articulación a movimientos cooperativos regionales que se dan en Colombia y el concepto de los sistemas financieros territoriales, que incluye todas las actividades rurales agrícolas y no agrícolas, contemplando los encadenamientos directos con la economía de los centros urbanos de los territorios, o las experiencias de micro crédito de Honduras y los de intermediación financiera de Nicaragua.

h.- Del mismo modo, se sugiere la discusión de las necesidades de crédito de inversión que es de largo plazo y que, por su naturaleza, requiere una estructura institucional diferente a la del micro crédito, tanto en su capacidad financiera, como en sus sistemas de monitoreo y evaluación. Se menciona que este tipo de crédito debe ser parte de la respuesta a las propuestas gubernamentales de desarrollo rural y a las políticas macro de financiamiento rural.

En resumen el rol del estado esta alrededor del diseño de estrategias que incentiven la combinación de instrumentos, la participación de instituciones publicas y privadas y la conformación de plataformas de servicios financieros, dejando de lado las intervenciones financieras directas (de primer piso), que en general tienden a ser poco eficientes, a distorsionar el mercado y responder frecuentemente a ciclos electorales de corto plazo. Las implicancias para el diseño son, entre otras, pensar estructura de un sistema financiero rural, basado en un nivel superior (tercer piso?) que permita los flujos y los mecanismos (i.e., redescuentos) para que se pueda operar un sistema sostenible, sin la dependencia pronunciada de proyectos de desarrollo y de organizaciones especializadas.

Las microfinanzas, la transformación productiva y el rol del Estado

Se ha planteado la necesidad de buscar intervenciones coordinadas público privadas que generen no solo las condiciones, sino que también los recursos y las capacidades de prestar los servicios financieros a la población pobre que permitan la inversión y la acumulación de capital.

Surge con fuerza la necesidad de contar con redes interinstitucionales como una estrategia de reducción de costos de y de acumular cierto poder que permita una transformación legislativa que colabore a fomentar los sistemas de financiamiento alternativos para comunidades rurales pobres. Se ha llegado a un cierto consenso en que la legislación financiera actual no favorece el desarrollo de organizaciones e instituciones que puedan llevar con cierta eficiencia el volumen de recursos necesarios para apoyar la transformación productiva a zonas rurales pobres.

Aunque fue tratado en respuesta a la primera pregunta, también surge como una condición para asegurar un flujo de recursos adecuado la credibilidad del sistema (capacidad de cobrar), como un elemento fundamental para la sostenibilidad, no solo debemos parecer creíbles, sino que también deberíamos serlo. En esto el Estado tiene un rol bastante complejo, en el sentido de la normativa legal que genere incentivos correctos en la población pobre y en los servicios financieros, por ejemplo estableciendo sistemas de seguros que minimicen los problemas de no pago por eventos fortuitos.

Se ha concluido que la articulación al mercado como una condición de éxito y sostenibilidad del sistema, por lo que las estrategias de transformación productiva deben buscar además del acceso a servicios financieros, generar un conjunto de otras capacidades que permitan hacer mejores proyectos y mejores vínculos con sectores dinámicos de la economía.

Una de las condiciones para que los servicios financieros, y especialmente las micro finanzas sean un canal para la transformación productiva y de esta manera un instrumento para el desarrollo territorial, es la magnitud de los fondos a considerar. Es en este punto donde nuevamente surge un espacio importante para las políticas públicas y el rol del Estado, buscar los incentivos adecuados para incrementar los fondos disponibles.

En general, las opiniones tienden a destacar el desarrollo rural desde una mirada ampliada, buscando abrir las posibilidades de negocios en el sector rural dinamizando con ello los servicios financieros que demanda la población rural, disminuyendo el riesgo inherente de la agricultura. Esta apreciación es recogida de manera muy coherente con estrategias de desarrollo territorial, que precisamente busca el desarrollo rural desde una perspectiva ampliada.

En este diseño de intervenciones territoriales los elementos de tecnología de producción, inteligencia de mercado y asociatividad deben estar presentes, y en conjunto con servicios

financieros accesibles y sostenibles deben ser los insumos necesarios para el desarrollo económico de las áreas de pobreza rural.

Esta aproximación más territorial y orientada hacia la transformación productiva y el mercado nos lleva a cuestionar y repensar muchas de las estrategias focalizadas de intervención. Hay un riesgo de generar exclusión cuando las estrategias de focalización en poblaciones pobres se levantan, he aquí un rol trascendental de las políticas, establecer los incentivos y los instrumentos que por un lado permitan la articulación en el territorio y por otro asegurar el acceso a servicios financieros de la población rural pobre.

En resumen, las necesidades financieras para transformación productiva que sea incluyente de las poblaciones pobres debe considerar medios financieros suficientes, donde las micro finanzas tienen un espacio muy relevante pero no pueden ser el único actor. Donde el mercado es un instrumento de asignación de recursos pero no el único, y el sector privado y el público actúan coordinadamente buscando los incentivos y los instrumentos que aseguren cobertura y profundidad financiera de manera eficiente y eficaz.

Germán Escobar - gescobar@rimisp.org,
Eduardo Ramírez - eramirez@rimisp.org,
Moderadores.