

Johan Bastiaensen
Guy Delmelle

El desafío de las finanzas rurales en Nicaragua y Centroamérica¹

Resumen: En la última versión del “Libro rosado” del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP 2004) se elaboró una síntesis actualizada de las “buenas prácticas” en materia de microfinanzas para guiar las políticas de los donantes. En este documento-guía, el CGAP reconoce que el tema de las finanzas rurales es todavía un área de frontera, es decir, un área donde faltan suficientes experiencias exitosas para poder elaborar prácticas generalizadas (CGAP 2004: vi). Ni el CGAP ni tampoco esta contribución, serán capaces de generar una versión de las “lecciones aprendidas” en materia de los mercados financieros rurales. Sin embargo, los autores afirman que en Centroamérica existen algunas experiencias exitosas y prometedoras que permiten identificar algunas lecciones y pistas para la reflexión. Este diagnóstico se enfocará primordialmente en Nicaragua, debido al acceso directo que dichos investigadores tienen con este país. Cuando sea posible, se intentará incluir referencias amplias al ámbito centroamericano.

Abstract: The last version of the so called “Pink Book” of the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP 2004) elaborated a recent synthesized version of the “good practice guidelines” in terms of micro financial management in order to guide donor’s policy. In this paper/guide, CGAP acknowledges that the main subject in rural finance still is a borderline, that is, an area where there is no sufficient successful experiences in order to be able to construct general practice guidelines (CGAP 2004: vi). Neither does CGAP nor this essay, will be able to consolidate another version of the “lessons learned” in terms of rural financial markets. Nonetheless, the authors state that some successful and promising experiences exist in Central America, which allow identifying some lessons learned as well as some clues worth thinking of. The present diagnosis will focus mainly in Nicaragua, due to direct access on behalf of the researchers. When possible, ample references to central American environment will be included.

Résumé : La dernière version du “Livres rose” du Consultative Group to Assist the Poor (CGAP 2004), a récemment présenté une version synthétisée de « conseils de bons usages » en terme d’organisation de micro finances pour aider les donateurs dans l’orientation de leurs politiques. Dans ce document, le CGAP reconnaît que le thème principal des finances rurales reste frontalier, c’est-à-dire une zone où la rareté des expériences réussies ne permet pas de mettre en place des pratiques généralisées (CGAP 2004: vi). Ni le CGAP ni ce texte, ne seront capables de renforcer une nouvelle version des « leçons apprises » en termes de marchés financiers ruraux. Cependant les auteurs affirment que quelques expériences réussies et prometteuses existent en Amérique centrale, permettant ainsi d’identifier les leçons apprises et les indices méritant la réflexion. L’étude présente traitera principalement du Nicaragua car les chercheurs concernés ont des contacts directs avec ce pays. Chaque fois que possible nous tenterons d’y intégrer d’amples références au milieu centraméricain.

[ahorro, crédito, financiamiento, microfinanzas, Nicaragua]

EL ESTADO ACTUAL DE LOS MERCADOS RURALES FINANCIEROS EN CENTROAMÉRICA: UNA APROXIMACIÓN TENTATIVA

DESPUÉS DEL VACÍO dejado por el cierre/privatización de la mayor parte de los bancos de desarrollo estatales en el marco de una privatización/liberalización de los mercados financieros formales, en un primer momento pudimos observar una marcada “desagropecuarización” y “desruralización” de la oferta financiera formal. Frente a esta evolución, que hasta ahora no se ha logrado revertir de manera satisfactoria, existe una queja de los productores rurales sobre el supuesto fracaso del modelo financiero liberal. Lo anterior también se ha convertido en un argumento exitoso a favor de un retorno de un banco estatal de fomento para remediar el fracaso de la banca privada, considerada incapaz de satisfacer la alta demanda para servicios financieros (créditos) en el sector rural. Con la victoria electoral de Daniel Ortega en Nicaragua,

la decisión política de recrear un tipo de banco de fomento rural ya ha sido tomado, aún cuando no es claro al momento de escribir este artículo cuál va a ser la forma exacta que va a tomar. En otros países de la región se observan tendencias similares hacia la reaparición del estado como actor directo en la provisión de créditos (Gutiérrez 2005).

Es evidente que la oferta rural, y sobre todo la oferta agropecuaria, proveniente de la banca privada formal, de hecho ha sido bastante limitada en la última década. Según la superintendencia de bancos en Nicaragua, solo un 20% del monto total otorgado por la banca y las financieras formales (equivalente a unos 220 millones de dólares) se destinó para actividades agropecuarias en 2004 (SIB 2004). Según datos de los bancos privados en 2004, otorgaron créditos a unos 5 049 clientes para actividades agropecuarias con un monto promedio de 28 000 dólares. Estas cifras se comparan con un promedio de 70 000-80 000 clientes, incluyendo pequeños, medianos y grandes, que en la década de los 1980 tenían acceso el anterior Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) (Jonankin & Enriquez 1999: 143). Obviamente, sobre todo los pequeños y gran parte de los medianos hoy en día quedan excluidos de esta oferta. Un elemento a subrayar, sin embargo, es que también parte de la cartera para comercio e industria de la banca formal llega de manera indirecta al sector rural, incluso al agropecuario, a través del crédito otorgado por comerciantes y plantas procesadores a los productores del campo, sea como adelantos de pago o (mucho menos) como coinversión en sistemas de producción por contrato. La mayoría de los servicios aquí son créditos de corta duración y muy poco para inversiones. Es necesario subrayar que estas fuentes/cadenas constituyen en cierta manera un eslabón olvidado de las finanzas rurales y podría valer la pena dirigir más atención a este segmento del mercado financiero rural en búsqueda de la identificación de “buenas prácticas”, tanto en términos de eficiencia financiera como de alcance e impacto social.² Adicionalmente, los bancos privados en las cabeceras departamentales son también una opción para un sector, probablemente más acomodado, de la sociedad rural en búsqueda de otros servicios como servicios de pago, transferencias internacionales, tarjetas de crédito y ahorro monetario. Además recientemente entraron algunas microfinancieras en los rangos de la banca formal. Sin embargo, por lo menos en Nicaragua la penetración rural de estas instituciones (Procredit, FINDESA, FAMA) es inexistente o limitada, aunque hay señales que su expansión futura podría estar dirigida en parte hacia el sector rural, entre otras cosas por la incrementada competencia en las áreas urbanas. Un caso especial lo constituye también el BANRURAL de Guatemala que logró representar un 25% de la oferta total de crédito de la banca formal y que está sirviendo una cantidad apreciable de clientes rurales con un abanico variado de servicios financieros.³ Por el momento, una limitante de estas ofertas rurales también parece ser la falta de créditos de largo plazo para inversiones, tan necesarias en un periodo de ajustes. Otro sector de mucha importancia a mencionar son las instancias financieras formales involucradas en las transferencias internacionales de las remesas familiares, que en varios países centroamericanos son de suma importancia macro y microeconómica. Es muy conocido que el costo de estas transferencias, sobre todo para los montos más pequeños, sigue siendo bastante alto a pesar de una tendencia a la baja por la competencia incrementada (Orozco 2004). Para Centroamérica, Orozco (2004) menciona un costo promedio de alrededor del 7%. R. Castellón (2003) menciona un costo de 9.73% para recibir un envío de 150 dólares en la zona seca del interior de Nicaragua.

Para complementar la oferta formal, se está mirando en primera instancia en la dirección de las empresas microfinancieras (incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito y los diferentes tipos de empresas microfinancieras *stricto sensu*) (Jonankin & Enriquez 1999). Con sus innovaciones contractuales y sus formas organizativas localmente enraizadas suscitaban la esperanza de poder ampliar los mercados financieros (rurales) hacia los sectores no atendidos por la banca formal (Morduch 1999). En la década pasada hubo avances importantes, pero los

logros concretos aún quedan limitados, aunque se identifica un importante potencial acumulado que debería permitir avanzar rápidamente con un adecuado apoyo al sector.

Podemos observar que a pesar de un desarrollo vertiginoso del sector financiero alternativo su alcance macroeconómico por el momento sigue siendo algo modesto. En un reciente cuaderno de investigación del Banco Mundial, Honohan (2004) se muestra bastante crítico sobre las microfinanzas –limitándolas a las instituciones enfocadas a los pobres (véase cuadro 1). Junto con evidencia econométrica de una relación inversa entre la profundidad financiera y los niveles de pobreza al igual que la falta de estas mismas evidencias en el caso de las microfinanzas, concluye que el desarrollo del *mainstream finance* podría ser más efectivo en una perspectiva de reducción de pobreza que el desarrollo de las microfinanzas. Sin embargo, pensamos que no es tan fructuoso contraponer los modelos del *mainstream* y “alternativas”. Ambos seguramente tienen un importante papel a jugar, y además, cuando el sector “alternativo” no se limita a las finanzas para los pobres, la diferencia entre los dos sectores se vuelve borrosa. Aquí es importante notar que los datos de Honohan apuntan al fenómeno del *missing middle*, o sea, la existencia de un gran segmento de “medianos clientes” no atendidos, tanto por la banca formal como por el sector alternativo enfocado en los pequeños. También, hay que subrayar que la industria microfinanciera sigue siendo una industria infante con mucho desarrollo por delante, aún cuando su importancia macroeconómica sigue aumentando cada año. En 2004, por ejemplo, la oferta crediticia de tan sólo los miembros de la Asociación de Microfinancieras de Nicaragua (ASOMIF) representó aproximadamente un 8% del total de la oferta financiera formal en Nicaragua.⁴ Si tomamos en cuenta que tres años antes en 2001, los miembros de ASOMIF sólo generaban un 40% de la oferta total del sector microfinanciero (PROMIFIN 2002), podemos concluir que la importancia del sector microfinanciero en la totalidad de la oferta crediticia en 2004 podría situarse en un rango de 12% a 16% (tomando en cuenta que las instancias generalmente más consolidadas de ASOMIF podrían haber crecido a un ritmo mayor que las otras).⁵

Cuando nos enfocamos en las microfinanzas rurales en particular, los avances son quizá más importantes, aún cuando la industria microfinanciera también padece de un sesgo urbano y periurbano, pero claramente menor que el de las finanzas formales. Para el caso de las 20 microfinancieras de ASOMIF, vemos que en 2004 el 14.1% de sus clientes reciben el 31.9% de la cartera total en préstamos para actividades agropecuarias (véase cuadro 2). De esta manera, el alcance de la oferta microfinanciera de ASOMIF se eleva al 12.8% de la oferta total para fines agropecuarios (comparado con el 8% de su proporción de la oferta total). Además también dentro de las carteras para comercio, servicios, consumo y vivienda hay penetración rural, aún cuando una parte significativa de estas actividades están situadas en la capital y las cabeceras departamentales. Según Gutiérrez (2005), el 47% de la cartera de ASOMIF sería “rural”. Salvo en Honduras (30%), la proporción de los servicios rurales dentro del sector microfinanciero organizado es aún más importante: Costa Rica (52%), Guatemala (60%) y El Salvador (78%). Gutiérrez no especifica su definición de “rural”, pero es obvio que habría que introducir una diferenciación entre áreas más densamente pobladas y bien conectadas con la infraestructura del país (*i.e.*: casi todo El Salvador, partes de Guatemala), y otras áreas (más pobres) de menor densidad poblacional y más aisladas (*i.e.*: gran parte de Honduras y Nicaragua). También dentro de cada país se observará un sesgo lógico hacia las áreas más accesibles. Si tomáramos en cuenta estos factores, la penetración hacia el sector rural más profundo obviamente es menos avanzada. Si miramos los últimos y mejores datos disponibles para todo el sector microfinanciero en Nicaragua (véase cuadro 3, datos para 2001), vemos que la oferta de financiamiento agropecuario y rural de las microfinancieras organizadas se complementa con una amplia oferta desde una gran cantidad de ONGs (54) al igual que cooperativas de ahorro y créditos (150), algunos especializados en finanzas, otras no.

<i>País</i>	<i>IMF prestatarios como % población total</i>	<i>IMF+ Coop. Ahorro/ Crédito prestatarios como % población total</i>	<i>IMF Patrimonio consolidado como % del crédito total</i>
<i>Guatemala</i>	0.8	7.8	1.0
<i>Nicaragua</i>	1.8	4.2	6.0
<i>Honduras</i>	1.7	4.2	2.0
<i>El Salvador</i>	1.6	n.a.	2.0
<i>Costa Rica</i>	0.5	n.a.	0.3

Cuadro 1 - Algunos indicadores sobre tasas de penetración de las "microfinanzas" (IMF) y las "finanzas alternativas" (IMF + Cooperativas de Ahorro y Crédito)

<i>Sector</i>	<i>Clientes</i>	<i>%</i>	<i>Montos</i>	<i>%</i>
			En miles de USD	
<i>Agricultura/silvicultura</i>	18 565	9.1	10 316	11.4
<i>Ganadería</i>	10 072	4.9	18 593	20.5
<i>Pesca</i>	36	0.1	21	0.0
<i>Sub-total agropecuario</i>	28 673	14.1	28 930	31.9
<i>Comercio</i>	99 660	49.0	33 924	37.4
<i>Servicios</i>	19 422	9.5	6 587	7.3
<i>Pequeña industria</i>	7 516	3.7	2 829	3.1
<i>Vivienda</i>	16 847	8.3	8 137	9.0
<i>Consumo</i>	29 652	14.6	7 771	8.6
<i>Otros</i>	1 730	0.9	2 519	2.7
	203 500	100.0	90 697	100.0

Cuadro 2 - Distribución de la cartera de crédito de los miembros asociados en ASOMIF (Junio 2004)

Fuente: ASOMIF (Junio 2004)

En 2001, las cooperativas cubrían un 20% y las ONG un 22% de la oferta total. Generalmente estas iniciativas son de una escala local y particularmente en el caso de las ONGs hay serias dudas sobre la sostenibilidad de las operaciones. Lamentablemente no disponemos de datos más recientes para saber cuál ha sido la evolución de estos segmentos, aunque asumimos que su crecimiento ha sido más lento y quizás hasta negativo.

Otros factores cruciales a tomar en cuenta son evidentemente los indicadores financieros de la oferta rural realizada. El cuadro 3 recoge algunos datos para 2004 sobre las 12 microfinancieras más grandes de ASOMIF y las entonces dos microfinancieras reguladas en Nicaragua. De las dos instituciones reguladas solo FINDESA tenía una cartera agropecuaria limitada. Dentro de ASOMIF, hay cinco instituciones que tienen más de 40% de su cartera en actividades agropecuarias, y dos más con 16% y 24%. Lo que se destaca también en el cuadro, es que cuatro de estas instituciones, Cooperativa de Ahorro y Crédito Caja Rural Nacional (CARUNA), Fondo de Desarrollo Local (FDL), Fundación Nieborowski y Asociación de Consultores para el Desarrollo de la Pequeña, Mediana y Microempresa (ACODEP), logran tener indicadores financieros buenos y competitivos a nivel del continente, con costos promedios de sus fondos parecidos a las otras instituciones. Dentro de éstos destacan CARUNA y FDL con altos porcentajes de penetración rural y agropecuario. Dos otras instituciones más pequeñas con el mismo grado de penetración, sin embargo, no logran tener indicadores similares y están en peligro de tener problemas de sostenibilidad a largo plazo.

Institución	% agropecuario	% comercio - servicios - peq. Industria	% consumo + vivienda	% plazo <1 año	% plazo 1-2 años	% plazo >2 años	Clientes	Cartera '000 USD	Préstamo promedio	Rendimiento de cartera	Eficiencia operativa	Costo pasivo
CARUNA	73	17	10	61	30	9	7 493	4 434	616	21.4	20.6	5.7
PRESTANIC	70	27	-	85	15	-	3 223	4 083	1267	13.5	16.0	n.d.
FDL	59	21	20	22	53	25	28 839	19 004	670	26.7	17.6	6.7
PRODESA	47	21	32	15	55	29	8 513	6 961	818	n.d.	n.d.	n.d.
Ceprodel	42	44	14	43	30	27	4 450	3 451	776	8.3	18.4	n.d.
Fundación Nieborowski	24	54	22	46	39	15	12 474	8 987	716	33.5	15.5	7.5
ACODEP	16	46	38	69	27	5	26 231	9 457	267	46.3	28	7.5
Findesa	15	64	22	27	73	-	-	-	1260	33.7	19.3	9.7
Procredit	0	0	99	25	76	-	-	-	829	38.6	20.7	6.9
FAMA	0	80	20	46	37	17	27 432	12 331	450	29.7	22.2	3.8
Finca Nic.	0	78	-	100	0	0	31 035	3 693	119	n.d.	n.d.	n.d.
Fundenuse	0	86	14	53	41	7	9 123	4 476	490	n.d.	n.d.	n.d.

Cuadro 3 - Algunos indicadores de las 2 microfinancieras reguladas y las 10 microfinancieras más grandes asociadas en ASOMIF, Nicaragua (según importancia de la cartera agropecuaria)

n.d. = no encontramos datos

Fuentes: ASOMIF (2004); informes de calificación; www.mixmarket.org.

En términos de volúmenes y clientes sobresalen el FDL y en menor medida Promoción y Desarrollo (PRODESA) y CARUNA dentro de las Internacional Monetary Fund (IMF) más rurales.

Vale la pena subrayar que aún logrando una eficiencia operativa similar o hasta mejor, las buenas microfinancieras rurales tienden a tener una rentabilidad de cartera menor que las instituciones más urbanas. Esto es un indicador de que, a pesar de disponer de una tecnología financiera avanzada, los costos de transacción en las áreas rurales, y sobre todo las más remotas, siguen siendo mayores a los de la ciudad. Algunos datos del FDL sobre el rendimiento de cartera por región (junio 2004) demuestran claramente esta realidad, siendo estos rendimientos 42% en Managua; 32%-34% en el Pacífico (Masaya-León, Masatepe, Rivas) y 29%-30% en el Interior (Matiguas, Cúa Bocay, Wiwili). Otro elemento importante de los indicadores financieros es la composición de la clientela. El margen de utilidad del FDL obtenido en la sucursal de Matiguas (donde una buena parte de la clientela son ganaderos-finqueros medianos) es de 48%, mientras que estos márgenes oscilan entre 15%-27% en las otras sucursales del Interior rural (donde la clientela es más variada entre pequeños y medianos). Se confirma entonces en la práctica lo que se esperaría teóricamente: las operaciones rurales tienden a ser más caras, en la medida en que la región es más alejada y aislada y el tamaño de las transacciones es de menor escala. Instituciones como el FDL por esta razón recurren a una política de diversificación de su cartera, no sólo para diversificar riesgos, pero también para subvencionar operaciones menos rentables con operaciones más rentables, implicando que la ciudad apoya al área rural, las mujeres urbanas a los hombres rurales, y también los clientes más grandes a los más pequeños.⁶

Una última dimensión a tomar en cuenta en este diagnóstico de la oferta de las microfinancieras es la calidad y la oportunidad de los productos financieros ofertados, algo sobre el cual aún hay menos datos sistematizados disponibles. Sin embargo, varios factores indican que todavía existen serias deficiencias en términos de la adecuación de los productos a la demanda variada. Aún cuando hay tres microfinancieras rurales, entre las cuales la más grande, que tienen una parte significativa de su cartera en créditos de más largo plazo, una primera inquietud es que esta oferta está todavía muy por debajo de las necesidades para este tipo de créditos. Es crucial un financiamiento

de más largo plazo para realizar inversiones que introducen cambios más radicales en las empresas rurales, sobre todo para quienes tienen una menor capacidad de autofinanciamiento. En el caso de los productores de pocos recursos también existe el problema del riesgo excesivo asociado con la contratación de préstamos más grandes de largo plazo en un contexto de ajustes más riesgosos. Para este segmento de productores faltan casi por completo productos financieros para disminuir estos riesgos: solamente tenemos información de unos experimentos con el arriendo de ganado y equipos (FDL) y nada en términos de seguros. Otro problema que se señala es que los oferentes de crédito rural son excesivamente cuidadosos al financiar montos bajos en comparación con el resultado de la empresa. En algunos casos se calcula la capacidad de endeudamiento como menor o igual al 30% de este resultado.⁷ También hay preocupación sobre el costo del financiamiento disponible. Sin duda el acceso es más importante que el costo del crédito y una legislación voluntarista de tasas de interés máximas no resuelve, sino más bien distorsiona el problema, pero a la vez no deja de ser cierto que sólo hay pocas inversiones –sobre todo de más largo plazo– que soportan tasas de interés arriba de los 30%-40% en términos reales. Para tener financiamiento apropiado con visión de desarrollo, mantener o bajar las tasas a niveles de mercado razonables sigue siendo entonces un gran reto, dado el problema antes mencionado de los costos de transacción rural podría ser necesario volver a plantear la discusión sobre los subsidios a las finanzas rurales. Un último elemento a mencionar es el problema de las exclusiones de sectores sociales y áreas geográficas aún dentro de la industria microfinanciera dirigida hacia los no bancables. A pesar de los significativos avances de ampliación de la frontera del mercado financiero rural, estudios más finos locales apuntan a complejos procesos de inclusión/exclusión dentro de las estructuras de gobernación financiera, difíciles de manejar (Bastiaensen *et al.* 2005; D'Exelle 2003; Bastiaensen 2002). Otro aspecto aquí es la existencia de comunidades, consideradas, “no sanas”, donde las microfinancieras prefieren no operar dado los gastos de la recreación de la cultura de pago implicada (com. pers. FDL). En cuanto al ahorro rural, dentro del sector microfinanciero sólo las cooperativas están ofreciendo servicios de ahorro, limitado a sus socios, dado que las otras instancias no están habilitadas legalmente para captar ahorro.⁸ No conocemos experiencias de desarrollo de productos de seguro en el sector rural. Algunas microfinancieras rurales sí están entrando en el mercado de las remesas (CARUNA y ACODEP en Nicaragua, Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador-FEDECACES; etc.).

Intentando resumir ahora nuestro diagnóstico, enfocándolo a Nicaragua como un ejemplo con un avanzado desarrollo del sector alternativo, podría ser útil guiarnos por las tres brechas en los mercados financieros rurales identificadas por González-Vega (2003: 28). Estas tres brechas son: a) la brecha de ineficiencia: indicando que la oferta actual está por debajo de la oferta potencial a causa de ineficiencias en la provisión de los servicios financieros con los recursos disponibles; b) la brecha de insuficiencia: cuando la demanda real (a tasas de mercado) es más alta que la oferta potencial con la tecnología actual, la dotación de factores (capital humano) y la estructura institucional existente; c) la brecha de factibilidad: cuando

...los costos de transacción en las áreas rurales, y sobre todo las más remotas, siguen siendo mayores a los de la ciudad.

la demanda percibida “a tasas razonables” anda por arriba de la demanda real “a tasas de mercado”, éste último tomando en cuenta las condiciones rurales dando lugar a mayores costos de transacción. Observamos que en este caso las expectativas sobre el alcance de las finanzas rurales en parte son exageradas.

De lo analizado arriba podemos derivar primero, y a pesar de los avances realizados, que es muy probable que quede aún una significativa brecha de ineficiencia. Es más que probable que la oferta real, formal y semiformal, se mantenga por debajo de la oferta potencial con las tecnologías desarrolladas. Sobre todo, en el sector microfinanciero rural encontramos algunas instituciones que ya han demostrado su capacidad para proveer servicios financieros de manera sostenible, pero su importante potencial de desarrollo está frenado fundamentalmente por un problema de acceso a fondos para ampliar sus carteras, también por carecer de oportunidades para captar recursos del público bajo ninguna forma. También hay indicaciones de una brecha de insuficiencia sobre todo relacionado con la falta de innovaciones para diversificar la oferta con productos más adecuados. Posiblemente también existe una limitante en términos de recursos humanos capacitados para ampliar la frontera de las finanzas rurales. Sin embargo, hay que mencionar que dado las condiciones difíciles de parte de la economía rural tradicional, esta insuficiencia podría estar matizada por una demanda real deprimida. Esta situación subraya sobre todo la necesidad de introducir productos financieros y otras medidas para apoyar un reajuste competitivo más estructural. La existencia de ambas brechas da origen al clamor (y a las decisiones políticas) por recrear bancos estatales de fomento. Sin embargo, habría que considerar en detalle si en esta fórmula no se oculta una brecha de factibilidad, en particular un sueño de regresar a los créditos subsidiados para viabilizar cultivos y actividades no rentables.⁹ La Ley de hierro del crédito subsidiado¹⁰ podría estar a punto de resucitarse: su atractivo dentro del manejo de la política clientelista deja mucho que temer. Volveremos a este tema en la última parte de esta contribución, observando para mientras que una última característica del estado actual de las finanzas rurales es una notoria ausencia de una política integrada y decidida de apoyo del estado a ellas.

¿CUÁL ES LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO DE MERCADOS FINANCIEROS PARA UN EFECTIVO APOYO AL DESARROLLO RURAL Y A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA?

La relación entre la ampliación de los mercados financieros rurales, el desarrollo rural y la reducción de la pobreza es más compleja de lo que se acostumbraba pensar al inicio de los estudios sobre el impacto, cuando se solía enfocar exclusivamente en el acceso a crédito y (sobre todo) el impacto en los ingresos de las empresas o el hogar. Con el tiempo se ha estado ampliando el concepto de las finanzas a otros servicios como las transferencias (nacionales e internacionales), los ahorros, el arriendo y (por lo menos en teoría) los seguros. A la vez, los ámbitos del impacto considerados se han ido ampliando también. En la literatura sobre el impacto, podemos distinguir dos grandes tipos de procesos de impacto. El primero tiene que ver con el manejo de riesgos y oportunidades para asegurarse (mejor manejo de la pobreza). El segundo apunta a la expansión sostenible de las oportunidades y capacidades para generar ingresos (crecimiento económico y desarrollo alternativo). También se distingue entre el impacto económico directo y el impacto social indirecto del acceso a servicios financieros sobre los clientes. Finalmente, hay que considerar también el impacto más amplio sobre clientes. El conjunto produce una tipología de los principales mecanismos de impacto (véase tabla *infra*). Lo comentamos brevemente y subrayamos los aspectos que en nuestro juicio son más relevantes para el debate sobre las finanzas rurales y la reducción de la pobreza en Centroamérica.

Mecanismos de impacto basado en el efecto de seguro

Sobre todo para los estratos más pobres, un primer efecto esperado del acceso a servicios financieros (sobre todo ahorro monetario, productos de seguro y/o créditos de consumo/emergencia) es una mayor capacidad para manejar la vulnerabilidad y mantener los niveles promedios de consumo familiar frente a los choques en los ingresos. Sin ofrecer una solución a la pobreza, hace más factible su “gestión”. En la medida que las posibilidades de asegurarse reducen la aversión al riesgo, también podrían tener un efecto positivo sobre la calidad del portafolio de actividades económicas de los pobres, cuando ellos se encuentran encerrados en actividades de poco riesgo con ingresos bajos (p.ej. la producción de granos básicos conocidos *versus* nuevos cultivos de más alto valor desconocidos). Hasta donde va nuestro conocimiento, todavía no se sabe mucho sobre la existencia o no de estas “trampas de pobreza” en Centroamérica y los posibles efectos de mejores oportunidades de asegurarse, en gran parte también porque la oferta de este tipo de productos financieros es aún muy reducida.

En términos de efectos sociales indirectos, un primer efecto esperado se produce a nivel individual psicológico, donde podemos esperar que la incrementada capacidad para manejar la vulnerabilidad reduzca la ansiedad de la lucha por la supervivencia. El acceso a posibilidades de ahorro y seguro individual también reduce la necesidad y las ventajas relativas de mecanismos de seguro informal, tanto los basados en relaciones horizontales de reciprocidad balanceada (en la familia/comunidad) como en relaciones verticales no balanceadas de tipo patrón/cliente. De esta manera, las posibilidades de autoasegurarse pueden contribuir a una incrementada autonomía individual e independencia de estos mecanismos informales, tanto horizontales como verticales.¹¹ Este tipo de evolución es compatible con una transición hacia una “agencia humana” más individualizada vinculada con la sociedad de mercado emergente dentro del ámbito rural. Hay que observar que estos cambios a nivel individual pueden influir en el cambio institucional más amplio con una erosión más generalizada de los mecanismos de seguro informal. En el corto plazo puede dejar a los más pobres, sin el acceso a las nuevas oportunidades de seguro individual, en peores condiciones que antes, creando una necesidad

	<i>Impacto basado en un efecto sobre la inseguridad/ manejo de riesgos</i>	<i>Impacto basado en un efecto en los ingresos</i>
<i>Directo (económico)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción vulnerabilidad – ajustes más suaves en el consumo • Menos aversión al riesgo (menos trampas de pobreza) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los costos financieros (usura, transferencia de remesas) • Solución de los limitantes de financiamiento → más ingresos-crecimiento (pero... ¿más pobres? Otros limitantes)
<i>Indirecto (social)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ansiedad reducida • Autonomía e independencia del seguro informal (reciprocidad – patrón/cliente) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autopercepción (autoestima, agencia humana ~ perspectivas en el mercado) • Oportunidades y poder de negociación en el hogar • Oportunidades y poder de negociación en la comunidad y la sociedad más amplia
<i>Más amplia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad menos tensa y marginalmente más próspera • Erosión del seguro informal (reciprocidad / patrón-cliente): ¿y los excluidos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico a (auto)empleo • Efecto de sustitución • Externalidades institucionales: estructuras de gobernación mercantiles menos excluyentes • Peligro de profundizar las brechas con los que se quedan atrás

Tabla-Tipología del impacto del acceso a finanzas para los pobres.

para nuevos mecanismos de bienestar mínimo estatal o induciendo a los pobres a recurrir a la migración como sustituto de crédito/seguro. Tampoco sobre estas evoluciones de los seguros informales versus los individuales hay mucho conocimiento en la región.

Impacto basado en el efecto sobre los ingresos

El efecto más conocido del acceso a servicios financieros es el impacto sobre el nivel de los ingresos de las empresas y hogares. A un primer nivel se trata simplemente de una reducción de los costos financieros, sea porque un crédito con tasas de mercado sustituye un crédito usurero o –probablemente más importante– porque la intermediación financiera reduce los costos de hacer transferencias (sobre todo de las remesas, en el caso de los pobres). En un segundo, y más importante nivel, se trata evidentemente de permitir la realización de inversiones en actividades rentables que sólo por falta de acceso a financiamiento quedaron sin realizarse. Sobre todo en un contexto de ajustes radicales, la capacidad de autofinanciación de las empresas/hogares rurales podría ser limitada frente a las nuevas necesidades y potencialidades; y el acceso a financiamiento puede permitir una recuperación o un relanzamiento de las empresas rurales sobre un nuevo camino de crecimiento. Para actividades con potencial, las altas tasas de interés “de mercado” no tendrán que ser una limitante excesiva. De hecho, altas y positivas tasas de interés hasta pueden jugar un papel de “racionamiento vía precios” de los escasos recursos de capital, y con ello convertirse en un estímulo para la innovación y el mejoramiento. Como ya indicábamos arriba, no compartimos la convicción de que la tasa de interés no tenga ninguna importancia. Queda claro que las tasas “de mercado” tienen que mantenerse en niveles razonables para permitir inversiones (sobre todo de más largo plazo) y poder lograr competitividad en el mercado internacional, aún cuando rentabilidades de hasta un 100% no sean una excepción en la economía rural popular.

Vale la pena subrayar, sin embargo, que el financiamiento no es una panacea para resolver los problemas de la economía rural. De hecho, es la esencia del financiamiento que sólo puede financiar soluciones que de alguna manera ya existen. Por esta razón, no debe ser sorprendente que el crédito no siempre resulte ser una solución para los pobres. Puede ser una condición necesaria, pero no suficiente. Si no tienen actividades rentables y utilizan el crédito como una solución de corto plazo, hasta puede terminar empobreciéndolos más –sobre todo en el caso de recibirlo de instituciones con políticas de cobro feroz, algo que a su vez puede ser necesario para evitar el riesgo moral y mantener/establecer la cultura de crédito. Legovini (2002) ha encontrado indicaciones de que eso es precisamente lo que pasó en Nicaragua.¹² Sanders y Deugd (2003) también encuentran indicaciones de un impacto negativo para los estratos más pobres rurales. Menos dramático es cuando los pobres no logran dar el salto necesario para realizar una verdadera expansión de sus actividades. Después de su primera metaevaluación del impacto del microcrédito Hulme y Mosley (citado en Wright 1999) concluyeron:

Una minoría significativa de las inversiones fracasa (generando reducciones en ingreso), mientras que muchas inversiones que incrementen el ingreso rápidamente llegan a un techo (...). En el último caso, esquemas de crédito producen “un paso hacia arriba” importante en el ingreso de los prestatarios, pero las capacidades de supervivencia de los prestatarios pobres pocas veces dan una base tecnológica y empresarial que les permite moverse hacia el elevador del crecimiento sostenido de sus ingresos.”

La ausencia de productos financieros adecuados, como crédito de más largo plazo, con modalidades de pago adecuadas, o productos como el arriendo para reducir los riesgos de las inversiones para

los pobres, obviamente juega un papel en esta imposibilidad de lograr el salto hacia ajustes más sustanciales en sus actividades. Sin embargo, el problema fundamental en la mayoría de los casos es la existencia de múltiples limitantes no financieras: falta de patrimonio, infraestructura rural deficiente, limitantes en conocimientos técnicos y empresariales, y sobre todo la ausencia de conexiones adecuadas con mercados/cadenas de valor con claras ventajas competitivas en el nuevo ambiente liberalizado. Muchas veces es necesario complementar la provisión de finanzas con servicios no financieros (asistencia técnica, fomento de la organización, capacitación, acompañamiento psicológico y social), ayudando a contrarrestar estas otras limitantes.

Relacionado con el efecto sobre los ingresos, también existen una serie de efectos indirectos sociales, muchos de ellos correlacionados con el “mecanismo de provisión” de los servicios, o con otras palabras, con la tecnología organizativa/social que viabiliza la operación financiera. Primero está el nivel individual donde tanto el éxito en el uso del financiamiento como la implicación de involucrarse en estructuras sociales alrededor del financiamiento (grupos de fianza solidaria, bancos comunales, cooperativas) puede contribuir a elevar la autoestima y crear/consolidar un sentido de pertenencia. También puede tener un efecto importante sobre las percepciones de la realidad y el propio actuar, es decir la agencia humana, en el sentido que al construirse una reputación como cliente se produce una “normalización/disciplina” del ser humano haciéndolo parte de una cultura de contratos y de responsabilidad/autonomía más individual que colectivo, acumulando a la vez un nuevo tipo de capital social de vinculación y conexión que en parte sustituye una dependencia exagerada del capital social de adhesión horizontal (familiar) y vertical (patrón-cliente). Una agencia humana individual, sancionada por las nuevas estructuras de gobernación alrededor de las transacciones financieras, que no permite ningún tipo de asistencia, ni el oportunismo, y que para ciertos segmentos pobres significa un cambio radical en su agencia humana de “cliente”.¹³ De hecho, este tipo de agencia humana clientelista no es compatible con las duras, inflexibles, pero también universales, transparentes y seguras reglas del juego del crédito sostenible (véanse Bastiaensen & D'Exelle 2002; D'Exelle *et al.* 2002 para un análisis de experiencias del FDL).

Este tipo de cambios individuales conducen a, y al mismo tiempo son conducidos por, una evolución en la estructuración de la institucionalidad local, donde estructuras sociales/reglas del juego asociadas con gobernación vertical/clientelista paulatinamente podrían dar lugar a estructuras de cooperación más horizontales y menos excluyentes basadas en relaciones (contractuales) entre actores “iguales” (véanse Bastiaensen 1997, 1998, 2000; Bastiaensen & D'Exelle 2002 para un análisis más detallado). En este marco se producirá también una transición profunda del “campesino-productor” al pequeño empresario rural (PYME), es decir, un cambio de una mentalidad y práctica de productor de subsistencia hacia una mentalidad y práctica de empresarial/mercantil. La creación de una estructura de gobernación para transacciones financieras puede generar importantes externalidades institucionales, facilitando por ejemplo la necesaria cooperación para articular estructuras de gobernación de nuevas cadenas de producción/procesamiento/comercialización con futuro, y –sí el trabajo de la creación del mercado financiero ha sido bueno– reduciendo tendencias a la exclusión.¹⁴ La forma social-organizativa más específica del “mercado” como estructura de gobernación es también muy importante desde la perspectiva de estas posibles externalidades institucionales. No se trata únicamente de un problema de intermediar volúmenes de recursos financieros, sino también de la forma específica de dar coherencia a las estructuras de gobernación de las transacciones económicas. Más adelante explicaremos que la necesaria reducción de los costos de transacción en las operaciones financieras requiere de una tecnología financiera de proximidad/arraigo local, o con otras palabras, de la creación y el mantenimiento de una articulación estrecha entre la entidad financiera y las estructuras sociales/reglas del juego local. Es precisamente por esta razón que se pueden producir las externalidades institucionales. En

el contexto del FDL estudiamos, por ejemplo, dos modelos de expansión del mercado local en comarcas de Wiwilí (Vaessen *et al.* 2000). Un modelo, llamado “mancha de aceite”, progresaba más lento, pero lograba un alcance social más amplio, llegando a diferentes capas sociales, incluyendo la de los pequeños productores. El segundo modelo, llamado “sacar con pinzas”, fue construyéndose bajo la presión de expandir la cartera y consistía en buscar unos pocos productores más accesibles y más acomodados para poder colocar una cartera con mayor rapidez. Este último modelo no sólo generaba riesgos financieros adicionales por la concentración en unos pocos clientes más poderosos, sino que también tenía mucho menos perspectivas en términos de innovación institucional, dado que terminaba fortaleciendo el control económico dentro de los patrones verticales-clientelistas al proveer recursos a unos pocos productores-líderes que en parte ocupaban los recursos adicionales para financiar a su clientela dependiente. Es obvio que los mismos volúmenes de recursos intermediados a través de estos dos modelos no producirán los mismos impactos sociales en el largo plazo.

En otro estudio sobre Quilalí estudiamos la influencia que tiene la variedad de institucionalidades locales en interacción con los promotores locales del FDL sobre el acceso al crédito (D'Exelle *et al.* 2003; Bastiaensen *et al.* 2005). Este estudio ilustra lo determinante que es la institucionalidad instalada en la estructura de gobernación de las transacciones financieras, en particular los riesgos de confirmar la exclusión social existente, consecuencia de la necesidad de articularse con líderes y estructuras locales nada democráticas. Pero también indica que hay posibilidades de controlar estos riesgos y ampliar el acceso sin provocar los poderes locales. Lo encontrado implica la necesidad de una gestión permanente y fina de esta articulación entre empresa e institucionalidades locales para garantizar un efecto institucional realmente democratizador y portador de oportunidades ampliadas para los pobres.

Otro impacto social indirecto muy popular en la literatura sobre las finanzas para la reducción de pobreza es el impacto en términos de relaciones de género, algo que está evidentemente relacionado con la amplia participación de la mujer como cliente de las microfinancieras. En las instancias de ASOMIF, la media de participación de las mujeres en 2004 es de 54% (ASOMIF 2004). Probablemente esta participación sea menor dentro de las operaciones rurales, y sobre todo, dentro de la cartera para actividades agropecuarias. El argumento aquí es parecido a la visión sobre cambios institucionales que desarrollamos arriba, pero en este caso se trata de cambiar prácticas sociales y reglas del juego dentro del hogar. La teoría es que al proveer crédito a la mujer, ella puede fortalecer su posición social frente a su pareja, desarrollando actividades productivas que le permitan ampliar (su control sobre) sus ingresos, con o sin cambios en los tradicionales patrones de división de trabajo entre los géneros, o por tener recursos adicionales con que negociar con su esposo dentro del hogar, por ejemplo, dándole acceso a (parte de) los créditos a cambio de un trato más adecuado. Sin embargo, resulta difícil establecer criterios incontestables sobre lo que significa progreso en términos de justicia de género, ilustrando la inevitable dimensión política del cambio institucional. En el amplio debate sobre el impacto del Banco Grameen en Bangladesh, por ejemplo, ciertas investigadoras feministas encontraban que gran parte del crédito contratado por las mujeres era utilizado por los hombres del hogar¹⁵ o cuando lo utilizaban ellas mismas era para actividades tradicionales, a veces sin tener el control sobre los ingresos (p.ej. comprando vacas, pero los hombres vendiendo la leche) (Goetz & Sengupta 1996). Su criterio de progreso era el cambio hacia actividades no femeninas y el aumento de la autonomía-independencia de la mujer –sin duda muy oprimida y controlada en la cultura musulmana en Bangladesh– dentro del hogar. Otros estudios (Kabeer 2000), sin embargo, concluyeron que muchas mujeres estaban satisfechas con esta situación encontrada porque no aspiraban introducir cambios más radicales entre actividades femeninas y masculinas, mientras que usaban el crédito como un argumento de negociación con sus maridos logrando más respeto y una disminución de los niveles de violencia dentro del hogar.

Un elemento importante es también que los efectos positivos en términos de género se producen más cuando el servicio financiero es acompañado con servicios complementarios como la capacitación (Holvoet 1999). Resumiendo los resultados de los estudios en Bangladesh (Mahmud 2003:584), se concluye que las perspectivas de un impacto emancipador dentro del hogar no pueden juzgarse sin referencias a la diversidad de las condiciones socio-institucionales iniciales, es decir: “los resultados observados son altamente dependientes del contexto específico”.

Significa que para entender este impacto sobre las relaciones de género en Centroamérica es necesario ubicar estos efectos en los contextos específicos de la región. En el área urbana podríamos encontrar, por ejemplo, un “paraíso” (*sic*) de autonomía-independencia femenina en los tantos hogares con mujeres independientes, jefes de familia, que aspiran sin embargo a tener maridos responsables. En el campo habría que hacer un diagnóstico más fino de las relaciones de género en cada situación concreta para poder evaluar cuál podría ser el efecto sobre estas relaciones de los diferentes productos financieros en oferta. Lo que vale la pena observar, en este aspecto, es que cualquier crédito dirigido a mujeres o a hombres inevitablemente tendrá un efecto sobre las relaciones dentro de los hogares, pero los mecanismos precisos no son fácilmente generalizables y dependen también de otros factores. Sólo para dar un ejemplo: podríamos adivinar que un financiamiento a unos ganaderos en el marco de la intensificación de la ganadería de leche, generando una venta de leche fresca a acopiadores, podría tener un efecto en las relaciones de género reduciendo por ejemplo el control de la mujer sobre parte de los ingresos de la leche, si antes ella procesaba la leche en casa y vendía parte de ella en el mercado local. No conocemos de estudios que hayan profundizado en estos aspectos de las relaciones intra-hogares en la región.

Finalmente podemos evaluar los efectos de las finanzas rurales sobre la sociedad más amplia. Aquí hay que subrayar que la ampliación de los mercados financieros rurales tiene el potencial de generar crecimiento económico adicional (de los clientes), pero generando de esta manera también mayores oportunidades de empleo asalariado y autoempleo para otras capas, entre ellas los más pobres sin patrimonio. Documentos recientes (DFID 2004; Honohan 2004) subrayan la importancia de este efecto indirecto sobre los no clientes y abogan por no enfocar la discusión sobre las (micro)finanzas en un debate sobre el acceso directo de los pobres (*targetting*) únicamente. Por supuesto que esta posición podría hacer reaparecer viejas discusiones sobre el “goteo hacia abajo” y sin duda las (micro)finanzas tienen un papel importante al integrar una capa sustancial de pequeños y medianos productores en la economía para garantizar un crecimiento más equitativo. No impide que el argumento siga válido porque no es realista esperar que todos los pobres puedan transformarse en empresarios exitosos. En esta perspectiva, es importante también subrayar la necesidad de que los clientes que reciben el crédito sean conectados con dinámicas con futuro. Al no cumplir esta condición, el crédito terminará empobreciendo los clientes o sustituyendo actividades de otros empresarios pobres por actividades de los clientes exitosos apoyados con créditos. Todo el argumento sobre las externalidades institucionales y la necesidad

...se concluye que las perspectivas de un impacto emancipador dentro del hogar no pueden juzgarse sin referencias a la diversidad de las condiciones socio-institucionales iniciales.

de articular financiamiento con la creación/consolidación de cadenas de actores alrededor de actividades competitivas, recoge aquí su importancia. Por último, hay que mencionar que una ampliación exitosa de los mercados financieros (semiformales) rurales también podría tener su “otra cara de la moneda”, cuando existen grupos sustanciales que no logran conectarse a los espacios mercantiles con futuro. Es posible que la brecha institucional con ellos –los más pobres– se profundice y que queden grupos marginados que no se integren al proceso de renovación rural. Posiblemente la ampliación de otros servicios financieros, como los depósitos, el ahorro y el envío de las remesas, podría ayudar a señalar que estas capas también tienen su “ciudadanía mercantil”.

Tomando en cuenta todo esto, ¿son las finanzas rurales un instrumento efectivo para reducir la pobreza rural y para fomentar un desarrollo equitativo? Pensamos que podemos responder esta pregunta con un “sí” con matices. Los impactos sobre la pobreza y el desarrollo son diversos, complejos y específicos para cada contexto, pero hay buenos indicadores que demuestran que se producen efectos directos e indirectos beneficiosos. Sin embargo, es menos evidente su impacto en los más pobres, quienes hasta podrían empobrecerse o continúan siendo excluidos como sujetos de crédito, aún con las tecnologías financieras renovadas. Muchas veces serán beneficiados más por los efectos en el (auto)empleo generado producto del desarrollo económico de otros con acceso. También es crítico para un impacto beneficioso la conexión de los clientes y las operaciones financieras con dinámicas económicas más amplias, sobre todo vinculado a cadenas de valor competitivas. Muchas veces la oferta de servicios no financieros son un insumo complementario necesario. Y la creación de las estructuras socio-organizativas para las finanzas puede generar importantes externalidades institucionales, apuntando a una mejor y más incluyente cooperación entre los actores económicos frente a los retos de la competencia internacional.

Pero a la vez, estos potenciales procesos positivos nunca se producen de forma automática y el fracaso y la exclusión siempre están a la vuelta de la esquina. Por esta razón, recientemente se hace énfasis en la necesidad de que las instituciones financieras (y sus donantes) monitoreen mucho más de cerca los complejos y específicos procesos de impacto social y que monten sistemas de gestión del desempeño social (Imp-Act 2004). Si queremos instituciones financieras rurales con mayor impacto social, la investigación permanente de las cambiantes oportunidades y necesidades de los ambientes rurales locales y de los grupos meta dentro de ellos es inevitable. No existe una “varita mágica” para resolver un problema tan complejo y grande.

¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS CLAVE PARA UNA ESTRATEGIA HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE MERCADOS FINANCIEROS EN CENTROAMÉRICA?

Lo fundamental aquí es que hay que desarrollar una política con una visión de sistema financiero (rural). La respuesta a las necesidades financieras de las empresas-hogares de la sociedad rural requiere de una variedad de instituciones y fuentes de servicios, desde la banca formal hasta el financiamiento informal de amigos y los usureros. Para cerrar las brechas antes identificadas hay que trabajar en varios frentes y tanto el actor estatal como los actores privados (bancos/IMF) y civiles (cooperativas) tendrán que aportar alguna solución.

Una pregunta estratégica es saber qué actor está en mejores condiciones para responder a las brechas identificadas. Desde una visión de desarrollo también hay que tomar en cuenta la interacción institucional identificada entre la institucionalidad financiera y las evoluciones institucionales más amplias deseadas. En todo esto, un elemento crucial identificado es la existencia de una significativa brecha de ineficiencia que podría ser resuelto con un apoyo más decidido a los sectores que ya tienen parte de la solución a la brecha en los mercados

financieros rurales, en particular las exitosas instituciones alternativas de finanzas rurales, pero también los (olvidados) comerciantes-procesadores, proveedores de crédito y otros servicios financieros rurales. Hasta ahora es notoria la falta de una política estatal coordinada para apoyar a estos actores cruciales: las políticas financieras se deciden mayoritariamente desde una visión bancaria (formal) y son excesivamente excluyentes para el sector microfinanciero rural –prohibiéndoles por ejemplo acceder a recursos del público bajo ninguna forma sin acomodarse a unas normas prudenciales difícilmente compatibles con amplias operaciones rurales, aún para las instituciones avanzadas.¹⁶ A la vez, los recursos estatales para las finanzas rurales se gastan de una manera desarticulada en una variedad de proyectos y cuando están destinados a los actores microfinancieros a veces terminan en instituciones más urbanas por seguir la lógica de las “buenas prácticas” (*sic*) basada únicamente en los indicadores financieros.

Es una paradoja interesante que en este contexto “neo-liberal” resurge la idea de la banca de fomento estatal para remediar la brecha en los mercados financieros rurales, en parte causada por estas posiciones intransigentes.¹⁷ En teoría, no es imposible que algún tipo de banco estatal de fomento rural reinventado logre evitar las ineficiencias y distorsiones de la banca anterior (Ley de Hierro) al igual que mejorar el impacto de la variedad de los proyectos dispersos actuales, pero el riesgo de caer en las viejas trampas de insostenibilidad, búsqueda de renta y clientelismo es obviamente muy grande. También habrá que preguntarse si constituye la mejor opción desde una visión de renovación de la institucionalidad rural local. Hay un riesgo grande que de nuevo un grupo privilegiado de productores tendrá un acceso “politizado” a subsidios considerables del estado para viabilizar sus actividades sin que el estado/ sociedad tenga necesariamente la garantía de que sean actividades rentables desde el punto de vista del país. No es seguro tampoco que sea la mejor forma de reducir la exclusión social y la incidencia del clientelismo vertical, dada las herencias de la cultura política.

Habría que comparar esta opción con la alternativa de una intervención estatal decidida para lograr una mejor articulación con los actores privados existentes (banca privada, comerciantes-procesadores, microfinancieras, cooperativas), ayudándoles para acceder a los fondos que necesitan para ampliar sus operaciones –en parte ajustando la regulación prudencial restrictiva actual– y donde sea necesario incentivarlos para entrar en zonas de prioridad (no cubiertos/pobres) a través de la implementación de “subsidios inteligentes” –dada la situación innegable que aún con la mejor tecnología los costos de transacción suben al ser más aislado-rural el territorio y más pobre el cliente.¹⁸ Esto último sería evidentemente una estrategia más acertada para bajar los excesivos costos del crédito que la política voluntarista de fijar tasas de interés máximas con las cuales gran parte de las operaciones rurales no son viables (véase CGAP 2004b).

El estado también podría fomentar y hasta liderar nuevas iniciativas de cadenas/conglomerados con importancia estratégica para el país y promover la articulación entre la oferta financiera y las necesidades de los actores en las cadenas/territorios, sin que esto deba de significar que vuelva a un protagonismo directo en las operaciones financieras. Aquí el

Es una paradoja interesante que en este contexto “neo-liberal” resurge la idea de la banca de fomento estatal para remediar la brecha en los mercados financieros rurales...

estado tiene tareas claves como reunir los actores, tomar decisiones estratégicas, desarrollar la infraestructura rural necesaria, hacer inversiones en investigación aplicada, crear un marco legal apropiado donde es necesario (entre otros) clarificar derechos de propiedad, fomentar los contactos internacionales, negociar acuerdos comerciales ventajosos. Mucho indica que sería más apropiado que el gobierno resista la tentación de regresar a la actividad bancaria, luego de las experiencias anteriores, sobre todo si tomamos en cuenta que existen tan buenas condiciones para reducir las deficiencias del mercado financiero rural con una política decidida de apoyo a los actores privados que ya tienen parte de la tecnología financiera/organizativa desarrollada. Éstos, a su vez, enfrentan el reto de articular sus operaciones financieras con una visión más estratégica de su papel en la reconversión productiva rural, articulándose explícitamente con nuevas cadenas de valor.

También en términos de perspectivas para garantizar un acceso equitativo al financiamiento rural, la creación de un banco de fomento no necesariamente es la mejor opción. Implicaría suponer que los gobiernos tienen un conocimiento y voluntad política superior a los actores privados, y capacidad de resistencia a poderosas influencias particulares en sus decisiones. Hay que estar consciente también que esta opción frenaría el desarrollo del sector financiero privado sano, aunque éste seguramente sobrevivirá por su capacidad y por las limitaciones en términos de alcance geográfico y social que tendría algún nuevo banco de fomento.

En cuanto a la brecha de suficiencia, el estado y los donantes también podrían jugar un papel clave al fomentar las innovaciones en tecnología financiera, incentivando la apertura de operaciones en localidades con institucionalidades adversas, apoyando experimentos pilotos con nuevos productos, promoviendo la adopción de sistemas de gestión para monitorear el impacto social y ajustar los productos financieros cuando sea necesario,¹⁹ fomentando el intercambio de información y reflexión entre los actores del mercado financiero. No se puede subestimar la necesidad de una “investigación y desarrollo” permanente en el sector financiero rural en búsqueda de productos financieros y formas organizativas adecuadas para la variedad de territorios y sectores sociales. Esto no sólo es una necesidad urgente para el desarrollo, sino que en la medida que incrementa la competencia en el sector también una necesidad para la supervivencia de las instituciones (Marconi & Mosley 2004). La ampliación de los servicios de crédito hacia otros productos financieros (depósitos, ahorros, seguros, arriendo, transferencias, etc.) es evidentemente parte de esta agenda hacia el futuro. Otro elemento de una política de apoyo al sector es el apoyo a la capacitación de capital humano especializado en finanzas rurales.

NOTAS

- 1 Una versión preliminar de esta contribución fue presentada en la conferencia *Reducción de la pobreza rural en Centroamérica. Fortalecimiento de servicios técnicos, empresariales y financieros*, organizada por el CATIE en Turrialba, 11-13 de marzo 2005. Costa Rica.
- 2 Nuestra hipótesis es que este tipo de fuentes en las condiciones actuales o no llegan o llegan en modalidades poco atractivas y poco transparentes para los productores más pobres, pequeños y/o más aislados.
- 3 Datos presentados por BANRURAL en el seminario internacional de FOROLAC sobre los servicios financieros rurales para los pobres y productores de la pequeña empresa rural, 15-16 de marzo 2005. Oaxaca.
- 4 Calculado en base a datos de la Superintendencia de bancos de Nicaragua (diciembre 2004) y datos de ASOMIF (junio 2004).
- 5 Dentro de la región, esto probablemente represente el alcance más avanzado del sector microfinanciero, salvo quizás comparado con Guatemala, donde el desarrollo del sector cooperativas es bastante avanzado (véase cuadro 1 para algunos datos comparativos sobre el alcance macroeconómico de las finanzas alternativas en años recientes).

- 6 Vale la pena subrayar que estos subsidios no implican que los créditos sean más baratos para los clientes “subvencionados”. En el fondo se trata de subsidios para viabilizar operaciones a costos similares para todos los clientes.
- 7 Estas medidas también están relacionadas con problemas legales en cuanto a garantizar los préstamos (*i.e.*: por la falta de mecanismos apropiados de registro de tierras). En el marco de esta contribución no elaboremos sobre estos problemas.
- 8 Para un diagnóstico más amplio de los impedimentos legales para una regulación de las microfinancieras rurales, véanse Bastiaensen & Marchetti 2007.
- 9 Frente a los retos del ajuste competitivo inevitable, obviamente no sería una política adecuada regresar a un modelo de subsidio masivo para viabilizar actividades que carecen de una rentabilidad mínima. Esto no quiere decir que no habrá necesidad de políticas específicas para palanquear los efectos negativos de corto plazo sobre ciertos grupos vulnerables frente a los cambios. Sin embargo, un subsidio indiscriminado del crédito seguramente no es la medida más adecuada para lograr este objetivo.
- 10 Término proveniente de González-Vega (1984) para indicar que las políticas de crédito subvencionado en el modelo de las finanzas estatales llevaban inevitablemente a una “politización” del acceso –dado el exceso de la demanda a las tasas subvencionadas– y dentro de esta “politización” a unos sesgos no tan deseables a favor de las capas con mayor capacidad para manejarse en las arenas políticas alrededor del crédito.
- 11 Vale la pena observar que el acceso a mejores oportunidades de ahorro/seguro es solo uno de los factores. Pueden existir varios otros factores que inciden en el balance entre seguro individual o colectivo/informal.
- 12 Resultados parecidos fueron encontrados en una serie de evaluaciones de FINRURAL en Bolivia recientemente Marconi & Mosley (2004: 22).
- 13 Taylor (2004: 214-5) da unas caracterizaciones interesantes de esta agencia humana de cliente:
 “...en sus relaciones de cliente no se trata de igualdad pero de desigualdad; se trata de ganar la ventaja sobre su rival, de profesar ser el apoyo más leal del patrón, de venderse como el que merece privilegios, (...), no se trata de derechos pero de favores, (...), no se trata de democracia pero de autoritarismo negociado; (...) no se trata de relaciones formales pero de lazos personales; no se ocupa de hacer leyes pero más bien de resolver necesidades contingentes en el corto plazo; no es mediado por procedimientos y reglas pero por costumbres sociales, expectativas, arbitrariedades de la personalidad individual y experiencias vividas” (traducción del autor).
- 14 Es obvio que en la búsqueda de nuevas estrategias para un desarrollo rural competitivo, equitativo y sostenible existen muchas potencialidades no realizadas (diversificación de productos/servicios o diferenciación en calidades) por un problema de falta de coordinación de esfuerzos entre estado-actores privados y civiles desde el nivel local al (inter)nacional. Como indican Rodrik & Hausmann (2002) uno se enfrenta a un problema de acción colectiva. Se necesita socialmente construir cadenas de actores más sofisticadas –como estructuras sociales de cooperación y sus reglas de juego contractuales para imponer la disciplina necesaria– (por ejemplo para producir/comercializar café de especialidad, maíz, leche y carnes procesadas; conectar productores de perecederos con los supermercados y los mercados de exportación; etc.). La creación de esta nueva institucionalidad para una economía rural competitiva renovada evidentemente tiene un “carácter de ‘bien público’” y la existencia de una externalidad institucional en la creación de los mercados microfinancieras rurales –más allá de la externalidad de información en este mercado mismo– podría ser un elemento para ayudar a resolver la suboferta de emprendedores institucionales (Bastiaensen 2000). En palabras más concretas significa que las dinámicas de transformación social alrededor del financiamiento y de la producción/ comercialización deberían de ser mucho mejor articuladas actualmente.
- 15 Algunos estudios hasta argumentaban que se estaba abusando de las mujeres para bajar los costos de transacción de operaciones financieras con sus esposos, menos disciplinados y más difíciles de presionar (Rahman 1999).
- 16 En Nicaragua, un superintendente de bancos llegó a “reconocer esto” al afirmar que las operaciones financieras y la promoción del desarrollo eran incompatibles (Rocha 2002: 139). Véanse también Bastiaensen & Marchetti 2007.
- 17 En Nicaragua y otros países latinoamericanos las victorias de las corrientes socialistas evidentemente expresan un rechazo más amplio a las políticas neoliberales en su conjunto.
- 18 Sistemas de subsidios fijos (y relativamente bajos) por cliente rural –incentivando operaciones rurales y sobre todo con clientes más pequeños, sin dañar los incentivos fundamentales– como la que está experimentando el INDAP en Chile podrían ser una idea interesante en este sentido. Estos subsidios podrían justificarse por las externalidades institucionales generadas en la creación del mercado financiero rural.
- 19 La iniciativa dentro del CGAP para definir indicadores de desempeño social y promover su uso en las decisiones de los donantes e inversionistas sociales cuadraría con esta política (véanse p. ej. Lapenu & Zeller 2004).

BIBLIOGRAFÍA

Bastiaensen, Johan 1997 - Non-Conventional Rural Finance and the Crisis of Economic Institutions in Nicaragua. *Sustainable Agriculture in Central America*: 191-209. Macmillan, Basingstoke.

- 1998 - La creación de institucionalidad financiera como instrumento de desarrollo rural y lucha contra la pobreza. *Encuentro* 30 (45): 41-55. Nicaragua.
- 2000 - Institutional Entrepreneurship for Rural Development: the Nitlapán Banking Network in Nicaragua. *Rural Development in Central America*: 151-170. Houndsmill, Macmillan.
- Bastiaensen, Johan (ed.) 2002 - *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua: un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local*. FLACSO, Ediciones UCA, Managua, San Salvador.
- Bastiaensen, Johan & Ben D'Exelle 2002a - To Pay or not to Pay? Local Institutional Differences and the Viability of Rural Credit in Nicaragua. *Journal of Microfinance* 4 (2): 31-56. Marriot School of Management, Brigham Young University, Provo.
- 2002b - Capital social para el desarrollo rural: el reto de los mercados financieros. *Encuentro* 34 (60): 22-34. Nicaragua.
- Bastiaensen, Johan & Peter Marchetti 2007 - A Critical Review of CGAP-IBD Policies inspired by the Fondo de Desarrollo Local, Nicaragua. *Enterprise Development and Microfinance* 18 (2/3), June-September. England.
- Bastiaensen, Johan & Jos Vaessen 2002 - Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual. *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua: un enfoque institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local*: 7-40. FLACSO, Ediciones UCA, Managua, San Salvador.
- Bastiaensen Johan, Tom De Herdt & Ben D'Exelle 2005 - Poverty as Local Institutional Process. *World Development* (6). England.
- Bromley, D.W. 1998 - Property Regimes in Economic Development: Lessons and Policy Implications. *Agriculture and the Environment: Perspectives on Sustainable Rural Development*: 83-91. The World Bank, Washington D.C.
- Castellón, Ricardo 2003- "Remesas en zonas rurales: la zona seca de Nicaragua". Presentación en el seminario *Remesas y Finanzas Rurales*, organizado por ASOMIF, REDCAMIF y FOROLAC, Managua.
- CGAP 2004 – *Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance*. The World Bank, Washington D.C.
- D'Exelle, Ben & Johan Bastiaensen 2002 - Institucionalidad local y la efectividad de la tecnología financiera: un análisis comparativo de experiencias en Masaya. *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua*, o.c.: 153-171. Nicaragua.
- D'Exelle, Ben, Johan Bastiaensen & Miguel Alemán 2003 – El microcrédito y el alivio de la pobreza rural. In P. Van Dijck, H. Nusselder & A. Sanders (eds.): *Microfinanzas en Nicaragua. Cuadernos del CEDLA* 14: 27-48. CDR-Vrije Universiteit Amsterdam/IPGD-Universiteit Antwerpen, Amsterdam.
- DFID 2004 - *Financial Sector Development: A Pre-Requisite for Growth and Poverty Reduction?* DFID, Policy Division, London.
- Goetz, A.M. & R.S. Gupta 1996 – "Who takes the Credit ? Gender, Power, and Control over Loan Use in Rural Credit Programs in Bangladesh". *World Development. Elsevier Science* 24 (1): 45-63. England.
- González-Vega, Claudio 1984 - Credit-Rationing Behavior of Agricultural Lenders: the Iron Law of Interest Rate Restrictions. In D. Adams, W. Graham & J.D. Von Pischke, *Undermining Rural Development with Cheap Credit*: 78-95. Westview Press, Boulder.
- 2003 – "Deepening Rural Financial Markets: Macro-economic Policy and Political Dimensions". Paper presented at *Paving the Way Forward for Rural Finance. An International Conference on Best Practices*. Washington, D.C.
- Gutiérrez, Ivan 2005 – "El papel del estado en la construcción de sistemas financieros rurales". Presentación en el seminario internacional *Visión de los operadores sobre las finanzas rurales*, 15-16 de marzo. Oaxaca.
- Holvoet, Nathalie 1999 - Intrahousehold Resource Allocation: Impact of Credit and Women's Groups: A Case Study for Rural North Tamil Nadu (South India). Ph.D. thesis. RUCA, Antwerpen.
- Honohan, Patrick 2004 - Financial Sector Policy and the Poor. Selected Findings and Issues. *World Bank Working Paper* 43. The World Bank, Washington D.C.
- Hulme, David 2000 - Impact Assessment Methodologies for Microfinance: Theory, Experience and Better Practice. *World Development* 28: 79-98. Washington D.C.
- IMP-ACT 2004 - Cost-effective Social Performance Management. *Policy Note* 1. IDS, Brighton.
- Hulme, David & Paul Mosley 1996 - *Finance against Poverty*. Routledge, London.
- Jonankin, J. & L.J. Enriquez 1999 - The Non-traditional Financial Sector in Nicaragua: A Response to Rural Credit Market Exclusion. *Development Policy Review* 17: 141-169. Oxford.
- Kabeer, Naila 2001 - Conflict over Credit: Re-evaluating the Empowerment Potential of Loans to Women in Rural Bangladesh. *World Development* 29 (1): pp. 63-84. Washington D.C.
- Lapenu, Cécile & Manfred Zeller 2004 - Proposals for a Limited Choice of Indicators and their Aggregation. *SPI Report* 4. www.cerise-microfinance.org/publication/pdf/impact/SPI-report4.pdf
- Legovini, Arianna 2002 - The Distributional Impact of Loans in Nicaragua: Are the Poor Worse Off? *World Bank Nicaragua Poverty Update, annex 8*.
- Mahmud, Simeen 2003 - Actually how Empowering is Microcredit? *Development and Change* 34 (4): 577-603.
- Marconi, Reynaldo & Paul Mosley 2004 - The FINRURAL Impact Evaluation Service: a Cost-Effectiveness Evaluation. *Small Enterprise Development*. Theme Issue. *Assessing the Impact of Microfinance on Clients – is it worth it?* ITDG Publishing, September: 18-27.

- Morduch, Jonathan 1999 - The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature* xxxvii, December: 1569-1614.
- Orozco, Manuel 2004 - *Remittances to Latin America and the Caribbean. Issues and Perspectives on Development*. Summit of the Americas. Report commissioned by the Office of the Summit Process, OAS, September, Washington D.C.
- PROMIFIN 2002 - Inventario de las microfinancieras. Nicaragua.
- Rahman, Aminur 1999 - Micro-credit for Equitable and Sustainable Development: Who pays? *World Development* 27 (1): 67-82, London.
- Rocha, José Luis 2002 - Financiamiento rural sostenible: gestión y tecnología financiera en la experiencia del Fondo de Desarrollo Local. *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua*, o.c.
- Rodrik, Dani & Ricardo Hausmann 2002 - Discovering El Salvador's Production Potencial. Working Paper, mimeo.
- Sanders, Arie & Michelle Deugd 2003 - Las microfinanzas: sostenibilidad, alcance e impacto *Microfinanzas en Nicaragua*. En P. Van Dijk, A. Sanders & H. Nusselder (eds.) *Cuadernos del CEDLA* 14: 73-92, Amsterdam.
- Superintendencia de Bancos de Nicaragua 2004 - *Balance General*. Diciembre.
- Taylor, Lucy 2004 - Clientship and Citizenship in Latin America. *Bulletin of Latin American Research* 23(2): 213-227.
- Vaessen, Jos, Johan Bastiaensen, Ben D'Exelle & Miguel Alemán 2002 - El fondo de desarrollo local en Wiwili: inserción social, cobertura y perspectivas de innovación institucional para el desarrollo local equitativo. *Crédito para el desarrollo rural en Nicaragua*, o.c.: 173-191.
- Wright, G. 1999 - Examining the Impact of Microfinance Services – Increasing Income or Reducing Poverty? *Small Enterprise Development*, March: 38-48.

ASOMIF	20	2 604.87	52 097.33	40%
-rurales y urbanas (°)	16	2 589.45	41 431.20	
-urbanas (""")	4	2 441.75	9 767.00	
Confia + Findesa	2	9 997.97	19 995.93	15%
Cooperativas especializadas (sin miembros Asomif)	108	162.76	17 578.00	14%
-rurales	12	87.58	1 051.00	
-rurales y urbanas (°)	72	201.43	14 503.00	
-urbanas	24	84.33	2 024.00	
Cooperativas no especializadas	42	181.07	7 605.00	6%
-rurales	23	179.22	4 122.00	
-rurales y urbanas (°°)	15	143.20	2 148.00	
-urbanas	4	333.75	1 335.00	
ONG especializadas (sin miembros Asomif)	20	655.15	13 103.00	10%
-rurales	3	973.33	2 920.00	
-rurales y urbanas	13	740.54	9 627.00	
-urbanas	4	139.25	557 00	
ONG no especializadas (sin miembros Asomif)	34	442.62	15 049.00	12%
-rurales	6	576.17	3 457.00	
-rurales y urbanas	21	500.24	10 505.00	
-urbanas	7	155.29	1 087.00	
Empresas S.A.	2	1 212.00	2 424	2%
-rurales y urbanas	1	7 270	7 279	
-urbanas	1	12 716	12 716	
No clasificadas	2	926.50	1 853	1%
Total	230	563.96	129 711.58	100%

Inventario de la oferta de crédito por el sector microfinanciero (finales 2001, '000 USD)

(°) 9 de las 13 tienen cartera agropecuaria; (""") incluye ACODEP que tiene una cartera significativa en el sector agropecuario; (°°) todos con cartera agropecuaria, siete con solo créditos agropecuarios.

Fuente: cálculos propios en base de Promifin (2002).