
Javier Alvarado

PROYECTOS DE FINANCIAMIENTO RURAL: HACIA UNA REFORMULACIÓN

Uno de los mecanismos más usados por las organizaciones no gubernamentales (ONG) para intentar superar el problema de la pobreza en las áreas rurales han sido los proyectos de financiamiento. En la mayoría de casos estos proyectos han buscado corregir las fallas de los programas crediticios de los diversos gobiernos que no habían podido beneficiar a los productores más pobres de las zonas rurales.

Las ONG como entidades pequeñas y desburocratizadas, localizadas muchas de ellas en las mismas zonas de pobreza, tienen notables ventajas frente a los bancos de fomento para alcanzar a los pobres del campo. Además, la mayoría de ONG también desarrolla en las mismas áreas programas de asistencia técnica, capacitación y construcción de infraestructura que coadyuvarían a un mejor uso del crédito.

De hecho, la gran mayoría de proyectos de financiamiento que montaron las ONG alcanzaron a los grupos objetivos que ellas se habían propuesto¹; sin embargo, fallaron en un punto básico: la continuidad y, por consiguiente, la viabilidad de los programas crediticios.

Este artículo intenta responder a dos interrogantes que consideramos básicos. El primero es por qué los proyectos de financiamiento rural de las ONG han resultado tan efímeros. El segundo es si las ONG son capaces de establecer proyectos financieros viables en el mediano y largo plazo, y, si lo son, qué características deberían tener estos proyectos.

Nuestra hipótesis es que la principal razón por la cual los proyectos de financiamiento rural no han podido mantenerse es porque el crédito fue concebido como un insumo productivo, olvidándose que es un

1. Inclusive, como veremos más adelante, en muchos proyectos los beneficiarios no solamente fueron los de los grupos objetivos.

instrumento financiero. Con respecto al segundo interrogante, la experiencia de los proyectos de crédito sugiere que la manera como han operado las ONG en este terreno no es la más adecuada para impulsar un proyecto financiero viable y estable. En general, al poner en práctica proyectos financieros las ONG han ignorado las normas básicas que debe seguir *cualquier* institución que pretenda hacer labores financieras.

Este artículo está dividido en tres partes. La primera, eminentemente teórica, analiza los principales enfoques que relacionan al crédito agrario con el desarrollo, y expone los principales elementos que están a la base de la intermediación financiera. En la segunda parte se presenta una revisión de las principales experiencias de proyectos de financiamiento asumidos por las ONG, ligando esta revisión con lo tratado en la primera parte; es decir, señalando dentro de qué enfoques de crédito y desarrollo se han ubicado los proyectos, y cómo han manejado los elementos básicos de la intermediación financiera. En la última parte se señalan las conclusiones del análisis.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Las vertientes teóricas del crédito y el desarrollo

En términos generales, hay dos grandes enfoques que relacionan el crédito con el desarrollo agropecuario. Estos enfoques parten de visiones diferentes —y muchas veces contrapuestas— del papel y de la relación del crédito con el desarrollo. Cada uno de ellos deriva en distintos programas de crédito y medidas de política económica. Al primero de ellos lo denominaremos productivo, y al segundo de mercado.

El enfoque productivo

Este enfoque considera que el crédito actúa como lo hace un insumo en la producción. Se parte de la comprobación de que los bajos niveles de productividad que se observan en las agriculturas de los países en desarrollo están asociados a la baja calidad de los recursos existentes y a un escaso nivel en el uso de insumos modernos. Los agricultores no pueden mejorar la calidad de sus recursos ni acceder a los insumos modernos porque sus niveles de acumulación son reducidos, lo que, a su vez, se debe a su baja productividad. Existiría así un círculo perverso de pobreza que podría ser roto con el crédito. El acceso a los préstamos permitiría la adquisición de insumos modernos y el mejoramiento en la calidad y cantidad de los recursos, lo que incrementaría la producción, la productividad y los ingresos.

Según esta percepción, el acceso al crédito es la principal condición

para alcanzar el desarrollo de la agricultura. Pero como los agricultores son muy pobres, por lo menos al principio, no se les podría cobrar una tasa de interés de mercado. Por lo tanto, lo más recomendable sería subsidiar la tasa de interés.

Este ha sido el enfoque adoptado por la gran mayoría de países subdesarrollados, que han creado bancos de fomento para otorgar crédito subsidiado a agricultores pobres. Y por organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), que han apoyado financieramente a los bancos de fomento de los países en desarrollo.

Pero, a pesar de la gran cantidad de fondos invertidos, los resultados son desalentadores. La mayoría de pobres del campo continúa sin acceder a los sistemas financieros formales; los préstamos subsidiados han beneficiado generalmente a los agricultores de mayores recursos, y la mayor parte de los bancos de fomento se encuentran en una grave situación financiera.

El enfoque de los mercados financieros

El enfoque de los mercados financieros parte de señalar que el crédito es por naturaleza un instrumento financiero y no un insumo productivo. De acuerdo con esta percepción, es el fortalecimiento del sistema financiero lo que aportaría significativos beneficios al desarrollo rural. Por consiguiente, la política crediticia debería estar destinada a favorecer la creación, profundización y difusión de los mercados financieros en las áreas rurales.

El fortalecimiento y la difusión de los mercados financieros coadyuvan al desarrollo de las zonas rurales de varias formas. Una de ellas es mediante la mejor asignación de recursos. La existencia de un sistema financiero permite que muchos agricultores de escaso capital financien proyectos rentables. También posibilita que aquellos que tienen excedentes monetarios pero no oportunidades adecuadas —o deseos— de inversión, depositen su dinero (el que posteriormente será prestado a quienes tengan necesidad de créditos) y obtengan una ganancia por ello. Al final resultan beneficiados el agricultor que puede realizar su proyecto de inversión y el agricultor que puede ahorrar sus excedentes y tener una ganancia. Y finalmente la sociedad en su conjunto, que ve incrementarse la producción.

Los sistemas financieros también actúan como elementos que reducen el riesgo. Como es sabido, las economías sustentadas en procesos agrícolas están sujetas a grandes variaciones en sus ingresos y gastos. Estas variaciones se deben tanto a la propia estacionalidad de la actividad agrícola, como a los imponderables climáticos y a los cambios en los precios de los productos agropecuarios. En una economía en la

que no exista un sistema financiero o en la que éste no ofrezca servicios adecuados, los agricultores se verán obligados a manejar una serie de activos físicos —como tierra y ganado— para salvaguardar el poder de compra de su dinero. Esto es costoso y tiene riesgos. Adquirir los activos y deshacerse de ellos implica tiempo y gastos, y sobre todo el riesgo de variaciones en el valor de los activos. Frente a esto los préstamos y los depósitos de ahorro aparecen como una mejor alternativa para el manejo del riesgo de un agricultor.

Además, los sistemas financieros, mediante los préstamos, facilitarían el acceso a bienes de alto valor, cuya adquisición a través del ahorro personal demandaría muchos años.

Las tres principales trabas a la creación, fortalecimiento y difusión de los mercados financieros en las zonas rurales son el subsidio a las tasas de interés, las imperfecciones en la información y las políticas pro-urbanas.

Los efectos negativos derivados de las tasas de interés subsidiadas son varios. En primer lugar, han originado una escasez de fondos prestables en los sectores rurales, al descapitalizar constantemente a las instituciones financieras y desincentivar la captación de recursos de los sectores rurales. Como consecuencia de ello, sólo las entidades estatales que pueden operar a pérdida y sobre la base de transferencias del gobierno central han prestado en el campo².

Las imperfecciones en los sistemas de información elevan los costos de operación de las entidades financieras y aumentan los riesgos de prestar. En las áreas rurales suele ocurrir que sólo los prestamistas informales que operan en ámbitos pequeños y tienen un amplio trato con los prestatarios pueden obtener la información suficiente para hacer préstamos sin incurrir en riesgos excesivos.

Las políticas económicas de sesgo pro-urbano han mantenido los precios de los bienes agropecuarios artificialmente bajos. Esto ha originado una pérdida de rentabilidad de los productos rurales, lo que ha limitado las posibilidades de ahorro y la colocación de préstamos. La baja rentabilidad también ha aumentado el riesgo de prestar para actividades agropecuarias.

Elementos teóricos en las operaciones de las instituciones financieras

En el otorgamiento de préstamos

Las instituciones financieras, particularmente las que prestan en el medio rural, operan en un ambiente de información imperfecta. Como

2. En los casos en que la banca comercial tuvo una participación significativa en el financiamiento agropecuario, como en Bolivia, los fondos provenían de programas de créditos de los bancos centrales.

lo señalan K. Hoff y J. Stiglitz³, los prestamistas intercambian dinero por una promesa de dinero en el futuro y llevan a cabo acciones para hacer más probable que las promesas sean cumplidas. En esta perspectiva los prestamistas realizan tres clase de labores: hacen la selección de los prestatarios, establecen mecanismos para incentivarlos a emprender acciones que favorezcan el pago de los préstamos, y, finalmente, obligan al pago.

a. La selección

Evidentemente, no todos los potenciales prestatarios entrañan los mismos riesgos. Por lo tanto, los prestamistas o las entidades financieras requieren de un proceso de selección para distinguir los riesgos de prestar a diferentes prestatarios.

Hay dos maneras, no excluyentes, de realizar el proceso de selección. Una a través de mecanismos directos y la otra mediante mecanismos indirectos. Los primeros implican obtener información de primera fuente, mientras que los segundos utilizan elementos que proporcionan de manera indirecta una idea de la situación financiera del prestatario.

Los mecanismos directos. El nivel y la calidad de la información directa que un prestamista o una institución financiera puede manejar depende básicamente de tres factores: del ámbito en que operan, del grado de desarrollo de las comunicaciones y de la realización de otras actividades o contratos con los prestatarios. Una institución o un prestamista que se vincula a un medio pequeño puede obtener, en plazos relativamente rápidos, información de los agentes económicos que operan en la zona.

El desarrollo de la infraestructura de comunicaciones, al permitir que la información llegue fluida y rápidamente, constituye un factor crucial para la selección de los futuros prestatarios a bajos costos, sobre todo para las instituciones financieras formales que requieren operar en ámbitos relativamente amplios.

Otra forma de obtener información útil para la selección de los prestatarios es mediante la previa realización de otras transacciones. De hecho, esta es una de las formas por las cuales los prestamistas informales obtienen información acerca de sus potenciales prestatarios.

Los mecanismos indirectos. Los principales mecanismos indirectos de selección son las garantías colaterales y las tasas de interés. Las primeras son ampliamente usadas por las entidades financieras para discernir sobre las posibilidades de pago de los potenciales prestatarios. Las garantías que un prestatario puede ofrecer están muy ligadas a sus

3. HOFF, K. y STIGLITZ, J.: «Imperfect Information and Rural Credit Markets-Puzzles and Policy Perspectives», en *The World Bank Economic Review*, vol. 4, Nº 3. Washington, 1990.

niveles de ingreso, lo cual influye en la concentración de los préstamos entre los más pudientes. (La literatura ha denominado a este proceso «selección adversa».)

Por su parte, las tasas de interés permiten una autoselección de los prestatarios, ya que sólo aquellos cuyos proyectos tienen óptimas perspectivas pueden pagar el capital y los intereses requeridos por los préstamos.

b. Los incentivos

Establecer mecanismos que incentiven a los prestatarios a emprender acciones que favorezcan el pago de los préstamos no es fácil. Se trata de una tarea que requiere de una serie de condiciones. La amenaza de supresión en el desembolso de los préstamos puede conducir a que los prestatarios realicen las acciones deseadas por los prestamistas⁴. Pero esto implica que los prestatarios estimen muy perjudicial el incumplimiento.

Los prestamistas que efectúan otras transacciones con los prestatarios o que interrelacionan sus créditos, están en mejor posición de inducir a los prestatarios a realizar acciones en favor del pago de los préstamos. Por ejemplo, los prestamistas que también venden insumos pueden facilitarlos a precios rebajados a los agricultores prestatarios, disminuyendo con esto las probabilidades de incumplimiento por fracaso en el cultivo.

c. Las obligaciones de pago

Una de las principales preocupaciones de cualquier prestamista es asegurar la recuperación de los préstamos en caso de incumplimiento. Para las instituciones formales que operan en ámbitos urbanos o en áreas rurales desarrolladas, las garantías colaterales han sido la forma más común de asegurar esto. No obstante, los prestamistas que operan en las zonas rurales tradicionales enfrentan dificultades para obtener garantías suficientes y fácilmente apropiables. Muchos prestamistas informales han resuelto este problema mediante la interrelación de los préstamos con otras actividades. Así, por ejemplo, los prestamistas que interrelacionan crédito y productos, en caso de incumplimiento recurren a cobrarse el crédito con la venta de los productos; de manera análoga, los que hacen interrelación con el mercado de trabajo pueden cobrarse el crédito descontando el pago de los salarios.

Otra forma mediante la cual los prestamistas «obligan» al pago de los préstamos es a través del control social. En ciertos espacios sociales

4. STIGLITZ, J. y WEISS, A.: «Credit Rationating in Markets with Imperfect Information», en *American Economic Review*, vol. 71, Nº 3. Washington, 1981.

el incumplimiento puede llevar a una presión social que fuerce a pagar a los deudores. Para que ello se dé es necesario que existan fuertes vínculos entre los individuos que pertenecen a un mismo entorno social.

En la movilización de recursos

El reverso del otorgamiento de préstamos es la captación de los recursos. Para dar créditos el prestamista necesita disponer de los recursos necesarios. En el caso de las instituciones financieras formales, los recursos vienen de la captación de ahorros y de las transferencias que pueden recibir del gobierno, de la banca multilateral o de la cooperación técnica.

Para poder captar ahorros de terceros, una institución financiera debe, en primer lugar, ofrecer los servicios de depósitos. Dado esto, los niveles de ahorro dependerán básicamente de tres factores: de los niveles de ingresos de los agentes económicos que operan en el ámbito de la institución, de la calidad de los servicios proporcionados (cuánto se adaptan los servicios ofrecidos a las necesidades de los clientes y cuán eficientes son las instituciones en la prestación de esos servicios), y de las remuneraciones que se ofrezcan por los depósitos.

En cuanto a las transferencias, estas pueden ser donaciones, préstamos de otras instituciones o fondos de fideicomiso. La mayor limitación de estas fuentes es la dependencia. En el caso que estas sean las principales fuentes de captación de recursos, el funcionamiento de las instituciones financieras queda en gran medida sujeto a decisiones que no son de su competencia.

En lo que concierne a los prestamistas informales, los recursos para sus préstamos provienen básicamente de sus propios fondos⁵.

LOS PROYECTOS DE FINANCIAMIENTO RURAL

Los objetivos

Un repaso de los objetivos de los proyectos de financiamiento rural implementados por las ONG muestra que la gran mayoría de ellos buscó el incremento en los ingresos a través de un aumento en los rendimientos físicos de alguna de las actividades productivas a las que se dedicaban los beneficiarios.

Al respecto, la historia de los fondos rotatorios es muy ilustrativa. Una revisión de la experiencia de cuatro fondos rotatorios en el Perú muestra que todos tenían como objetivo el aumento en la productivi-

5. Esta es una de las razones por las cuales los montos que prestan los informales son generalmente pequeños y de corto plazo.

dad física que llevaría posteriormente a un incremento en los ingresos⁶. Los fondos rotatorios instaurados por doce ONG bolivianas agrupadas en el Programa de Recuperación Agropecuaria Campesina (PRACA) también tenían como finalidad el incremento en la productividad⁷. Asimismo, una evaluación de nueve fondos rotatorios en Chile señala que el incremento de la productividad era uno de los puntos más relevantes en los proyectos que las ONG habían presentado a las financieras⁸. Adicionalmente, como en la mayoría de los fondos rotatorios el financiamiento se concedió en especie y se acompañó de asistencia técnica, la relación de los proyectos con el incremento en la productividad fue mucho más estrecha.

El objetivo del incremento de la productividad mediante programas crediticios no es una característica exclusiva de los proyectos pequeños como los fondos rotatorios. Un proyecto de gran envergadura como el Programa de Desarrollo Rural Integrado (IRDP) ejecutado en la India, que abarcó a 27 millones de familias pobres y gastó entre 1978 y 1988 más de 6,000 millones de dólares, tenía como uno de sus principales objetivos el incremento de la productividad física de las actividades realizadas por las familias⁹.

Los objetivos que se plantearon las ONG con los proyectos de financiamiento rural se identificaron con el enfoque productivo. Es decir, se consideró que el financiamiento era un mecanismo adecuado para incrementar la productividad física. En esto las ONG tuvieron una concepción similar a la de la banca de fomento.

Las metas de los proyectos financieros que manejan las ONG no son de su exclusiva responsabilidad. En muchos casos los objetivos han sido impuestos por las financieras, mientras que en otros ellas sólo los han avalado¹⁰. Evidentemente, esto ha tenido relación con el contexto internacional. En el período de gestación de estos proyectos dominaba la corriente keynesiana, que proponía fomentar la inversión mediante la mantención de intereses bajos. En general, se pensaba que la intervención y el dirigismo del Estado o de organismos planificadores era una forma eficiente de alcanzar a los grupos más pobres y de superar la pobreza.

Una excepción al objetivo de incremento de la productividad mediante el crédito es el de la fundación Sartawi en Bolivia. Ella ha

6. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización de fondos rotatorios en el Perú». Proyecto de Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural, Centro IDEAS. Lima, 1991. Documento inédito.
7. ROJAS, R.: «Programa campesino alternativo de desarrollo». Centro de Estudios y Proyectos. La Paz, 1991. Informe final.
8. KLENNER, A. y RIVERA, L.: «Fondos rotatorios rurales: Análisis de nueve experiencias de fondos rotatorios en Chile». Fundación Interamericana y Programa de Economía del Trabajo. Santiago de Chile, 1989. Documento de trabajo.
9. PULLEY, R.: «Making the Poor Creditworthy». Washington, 1989. World Bank discussion papers.
10. Véase ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit. No son pocos los casos en que las ONG elaboran proyectos según el tipo de financiera o la «moda» de financiamiento.

ejecutado un programa de crédito de libre disponibilidad (el beneficiario puede usar el dinero en lo que le plazca) cuyo objetivo principal es dotar de una fuente de financiamiento a un sector de campesinos que no tiene acceso al crédito formal; es decir, crear una institucionalidad financiera. Los préstamos se colocan a una tasa de interés real positiva. Los resultados de esta experiencia en términos financieros indican niveles de morosidad de apenas 3% y una alta aceptación de los campesinos.

Un objetivo político de los proyectos de crédito de las ONG fue el fortalecimiento de las organizaciones de los beneficiarios¹¹. Sin embargo, los análisis de los proyectos no demuestran ninguna causalidad entre crédito y organización, existiendo inclusive varios proyectos en los que se crearon organizaciones que duraron sólo lo que duraron los recursos de los proyectos de crédito¹².

Las condiciones

Las condiciones de los préstamos han sido variadas. En cuanto a la modalidad de otorgamiento, se ha dado tanto en dinero como en insumos. Las tasas de interés van desde subsidios hasta aquellas reales positivas (caso típico de los fondos rotatorios que se otorgaron en productos). Los plazos también son variados, aunque entre los países latinoamericanos predominan los créditos de capital de trabajo que duran sólo la campaña agrícola.

Hay que señalar que en algunos proyectos predominó tanto el afán de conseguir el objetivo anteriormente mencionado, que no se fijaron claramente las condiciones de los créditos¹³.

A pesar de las distintas condiciones, los proyectos (incluyendo los que se plantearon tasas de interés reales positivas) tienen como característica común la reducción paulatina de los montos prestados. El principal responsable de este resultado ha sido la equivocada concepción según la cual el crédito era un instrumento adecuado para incrementar la productividad. Dicha concepción ejerció una poderosa influencia en la deficiente administración y operación de los proyectos.

Las operaciones

Las operaciones de los proyectos de financiamiento rural han tenido como principales características las siguientes:

1. Los proyectos no han considerado la movilización de ahorros. En

11. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit. También, ROJAS, R.: «Programa campesino», ob. cit.

12. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.

13. Ídem.

tanto el objetivo era el incremento de la productividad, todos los esfuerzos se dirigieron a ese fin. Desde el punto de vista del incremento en la productividad, lo importante era la provisión de insumos y la asistencia técnica, razón por la cual la movilización de ahorros no tenía mayor importancia¹⁴.

2. Los equipos que las ONG han destinado a estos proyectos han estado compuestos por profesionales ligados a los aspectos productivos de las actividades agropecuarias. Esto ha tenido varias consecuencias, entre ellas:

a. En los proyectos no se ha recogido información financiera, ni antes ni durante su implementación; además, los miembros de los equipos tampoco han tenido capacidad para interpretar la información desde una perspectiva financiera¹⁵.

b. Se ha privilegiado el otorgamiento de créditos, al margen de los niveles de morosidad. En muchos casos se ha vuelto a dar préstamos a beneficiarios que no habían cancelado el anterior sin que para ello medien razones de fuerza mayor.

c. En la evaluación de los proyectos se ha puesto énfasis en los aspectos productivos, descuidando u omitiendo los criterios financieros.

En términos generales, el perfil profesional —sesgado a lo productivo— de los encargados de ejecutar los proyectos financieros ha sido uno de los factores que ha ocasionado una gestión deficiente de los mismos¹⁶.

3. Junto con el crédito se han brindado servicios de asistencia técnica. En la mayoría de los casos no se ha hecho una separación entre los servicios técnicos y los servicios financieros, ocurriendo incluso que ambos han sido desarrollados por las mismas personas. Esto no sólo ha originado confusión en el manejo administrativo de estos servicios, sino que así se ha interferido en las decisiones propias de cada uno de ellos, particularmente en el aspecto financiero.

Resulta curioso que en varios de los proyectos el deseo de abarcar al mayor número posible de beneficiarios haya hecho que los servicios técnicos prestados fueran deficientes, lo que contribuyó a la obtención de menores rendimientos que los esperados¹⁷.

14. Además, la mayoría de los proyectos partía del supuesto de que los pobres no tienen capacidad de ahorrar. Al respecto hay que señalar que distintas investigaciones demuestran, teórica y empíricamente, que el ahorro es un hecho común en estas economías. (Véase ALVARADO, J.: «Ahorros en la pequeña agricultura», en *Debate Agrario*, Nº 12. CEPES, Lima, agosto-noviembre 1991; CLAR DE JESUS, R. y CUEVAS, C.: «The Demand for Funds among Agricultural Households in the Philippines». Seminario Financial Intermediation in the Rural Sector. Manila, 1988; ALICBUSAN, A. y MEYER, R.: «Heterogeneidad de la familia rural y los mercados financieros rurales: Una visión desde Tailandia», en D. Adams, C. Gonzales Vega y J.D. von Pischke, editores: *Crédito agrícola y desarrollo rural: La nueva visión*. San José, Costa Rica, 1987.

15. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.; KLENNER, A. y RIVERA, L.: «Fondos rotatorios rurales», ob. cit.; ROJAS, R.: «Programa campesino», ob. cit.

16. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.

17. Ídem.

4. Aunque casi todas las ONG han elegido a sus prestatarios usando mecanismos directos, entre los que destacan la información que tenían por los trabajos previamente realizados en las zonas, los procesos de selección llevados a cabo por ellas para elegir a sus sujetos de crédito se han alejado de las reglas financieras básicas¹⁸.

Los procesos de selección de los beneficiarios de los programas de financiamiento de las ONG se hicieron tratando de alcanzar a los agricultores de menores recursos de las zonas donde ellas trabajaban y que no tenían acceso al crédito formal¹⁹. Además, generalmente se financiaba sólo una actividad productiva, y particularmente un solo cultivo. Como se puede apreciar, esta forma de selección no tomaba en cuenta el riesgo. La cartera de deudores resultante era altamente riesgosa, dado que concentraba créditos en los más pobres y en una sola actividad, y muchas veces en un solo cultivo. Resulta paradójico, por ejemplo, que en un proyecto de crédito en Apurímac, cuando se encarga a las comunidades la selección de los prestatarios, éstas traten de minimizar riesgos evitando prestar a los más pobres y a aquellos que la comunidad considera incumplidos, lo que motivó la intervención de la ONG, según ellos, para evitar la exclusión de los más pobres²⁰.

5. Al momento de otorgar el préstamo, las ONG no establecieron ninguna condición ni pidieron ningún tipo de garantía que forzara a los beneficiarios a devolver el préstamo en caso de incumplimiento. Es más: en varios casos los propios promotores de las ONG crearon las condiciones para el incumplimiento, recalcando ante los beneficiarios que el dinero o los bienes que recibían les pertenecían²¹.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, además, el incumplimiento no traía consigo ningún tipo de sanción social, en tanto las ONG son consideradas organismos externos y con una permanencia limitada. Esta percepción fue reforzada debido a que a muchos beneficiarios morosos les condonaron las deudas, y siguieron recibiendo crédito y/u otros servicios de las ONG.

CONCLUSIONES

La revisión de las experiencias de los proyectos de financiamiento rural de las ONG, nos coloca ante dos vías entre las cuales optar

18. Sin embargo, no es inusual que pese a operar en ámbitos pequeños las ONG no dispongan de información suficiente acerca de las actividades productivas que realizan los beneficiarios. Por ejemplo, Alvarado y Álvarez («Sistematización», ob. cit.) encuentran que las ONG que dieron fondos rotatorios y crédito no conocían las áreas que se dedicaban a los distintos cultivos ni tenían estimados de los ingresos. En algunos casos inclusive la información sobre rendimientos no era confiable. Similar apreciación se desprende de los estudios de Rojas («Programa campesino», ob. cit.) en Bolivia y de Klenner y Rivera («Fondos rotatorios rurales», ob. cit.) en Chile.

19. Sin embargo, muchas veces las ONG fueron desbordadas por la demanda, incluyéndose entre los beneficiarios a prestatarios con crédito formal.

20. ALVARADO, J. y ÁLVAREZ, M.: «Sistematización», ob. cit.

21. ROJAS, R.: «Programa campesino», ob. cit.

de cara a los futuros proyectos de financiamiento. Una significa seguir con los mismos objetivos de aumentar la productividad física de las unidades económicas de menores recursos en el campo mediante el crédito.

Creemos que se puede mejorar en algo el desempeño de estos proyectos. Por ejemplo, es posible tener diagnósticos más certeros, una relación adecuada entre el número de beneficiarios y el equipo técnico, mejor recojo y análisis de información. Sin embargo, en lo sustantivo los resultados finales serán los mismos. Es decir, proyectos absolutamente dependientes de recursos externos, sin capacidad de movilizar ahorros y con una cartera de moras pesada. Proyectos sin viabilidad propia, cuya vida dependerá de la permanencia de las ONG, y, más concretamente, de los fondos que la cooperación internacional, vía dichas ONG, destine a los proyectos de financiamiento rural.

La segunda opción implica variar el enfoque del papel que el crédito juega en el desarrollo. Se debe dejar de considerar que el crédito es —o actúa como— un insumo en la producción, para entender que el crédito es un instrumento financiero. Por lo tanto, los objetivos fundamentales de los proyectos de financiamiento rural de las ONG deben ser coadyuvar a la difusión y profundización de los mercados financieros rurales.

Esto supone una comprensión de la forma como los distintos tipos de agentes económicos participan en estos mercados. Así, es necesario tener conciencia de que los agricultores más pobres o marginales no pueden participar como sujetos de crédito. Esto no significa, sin embargo, que las ONG deban renunciar a dar apoyo a los agricultores marginales. Lo que proponemos es que la forma más eficiente de apoyar a estos sectores no es el crédito. Creemos, como señalan Adams y Romero²², que la forma más adecuada de apoyar a este tipo de productores es a través de otros proyectos que puedan generar capacidad de endeudamiento. Además, el establecimiento de un sistema crediticio los beneficiaría en tanto ellos podrían depositar sus excedentes estacionales y manejar mejor los riesgos y la liquidez.

El cambio en la percepción del papel de los proyectos de financiamiento en el desarrollo rural debe incluir a la cooperación internacional, que es, por lo general, la que fija los parámetros de los proyectos. Resulta patético, por ejemplo, que una institución como la Ecumenical Church Loan Fund (ECLF), con varios años de apoyo a proyectos de crédito, esté aún interrogándose acerca de la pertinencia moral del cobro de intereses²³.

22. ADAMS, D. y ROMERO, P.: «Préstamos a grupos de pobres rurales en la República Dominicana: Una innovación detenida», en D. Adams, C. Gonzales Vega y J.D. von Pischke, editores: Crédito agrícola y desarrollo rural: La nueva visión. San José, Costa Rica, 1987.

23. Al respecto, se puede consultar el Reporte Anual de ECLF correspondiente a 1989.

La forma más eficiente como las ONG podrían favorecer el fortalecimiento y la difusión de los mercados financieros en las áreas rurales es mediante la creación de entidades financieras viables y adecuadas al medio en que operan.

Aunque flexibles en su manera de operación, estas instituciones deberían observar algunas reglas básicas. En primer lugar, las instituciones financieras a crearse tendrían que ser autónomas respecto a los demás proyectos de las ONG. Esto les aseguraría contar con personal profesionalmente idóneo y, más importante aún, reduciría las posibilidades de interferencia en el manejo de la institución.

En segundo lugar, los proyectos deben cobrar tasas de interés que en conjunto permitan cubrir por lo menos los costos operativos y administrativos, pagar la remuneración a los ahorros y cubrirse frente a los préstamos estimados incobrables.

En tercer término, los proyectos deberían contemplar la captación de ahorros del público. Esto no solamente porque los ahorros constituyen una importante fuente de recursos, sino porque facilitan el manejo de la liquidez de los agentes que operan en el medio rural y son un elemento que coadyuva mejores decisiones en las inversiones. Es obvio que para captar ahorro en cantidades significativas debiera pagarse tasas de interés que por lo menos cubran la inflación.

Posteriormente deberían plantearse claramente la manera de afrontar las cuatro tareas básicas que toda institución financiera debe realizar. Por el lado de la demanda de crédito, la selección de los prestatarios, los incentivos para que los prestatarios emprendan acciones que faciliten el cumplimiento de las obligaciones, y las acciones para el cumplimiento forzoso. Y por el lado de la oferta de crédito, la captación de recursos, incluyendo ahorros del público.

La manera específica como se asuman las cuatro tareas arriba señaladas dependerá de las características particulares de cada proyecto, de la zona en que se ejecuten, y de las ONG.

De otra parte, aunque los contextos macroeconómicos recesivos imponen dificultades al establecimiento de instituciones financieras, hay varios elementos favorables en los procesos de reformas estructurales. En primer lugar, la eliminación de los subsidios financieros vía la tasa de interés es vital para la constitución de entidades financieras rurales que capten ahorro y efectúen préstamos sin necesidad de transferencias permanentes de recursos. En segundo lugar, la desburocratización y la mejora en los sistemas de información (incluyendo vías de comunicación) facilitan un mejor desempeño de las instituciones financieras. Asimismo, desde el contexto internacional hay una corriente que favorece el apoyo a proyectos de financiamiento rural con las características señaladas.