

Javier Alvarado

NOTAS Y COMENTARIOS DEL SEMINARIO FINANCIAL SERVICES AND THE POOR

El financiamiento de los pequeños productores rurales es una preocupación casi constante de los productores, académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), funcionarios del gobierno y políticos. El Perú no es una excepción. Con la desaparición de la banca de fomento y el escaso dinamismo que muestran las cajas rurales, creadas a instancias del Ministerio de Agricultura, esta preocupación se ha vuelto casi una obsesión.

Los términos en los que se discute el tema no son, sin embargo, muy claros. Estas notas pretenden contribuir a facilitar el debate, presentando un resumen de las principales ideas y ponencias expuestas en el seminario «Financial Services and the Poor U S and Developing Countries Experiences», realizado en la ciudad de Washington entre el 28 y 30 de setiembre de 1994. En este evento participaron especialistas en el tema de financiamiento de universidades, del Banco Mundial, de la AID, de algunas agencias donantes y de ONG de varios países del mundo.

Presentamos en primer lugar un resumen de las principales ideas expresadas en las ponencias y en las discusiones del evento. Luego hacemos un resumen de las ponencias centrales. Explicitamos, finalmente, las principales enseñanzas para el caso del Perú.

LAS PRINCIPALES IDEAS

Del desarrollo del evento extraemos las siguientes ideas-fuerza en lo que respecta al financiamiento para los pobres:

a) Para dar servicios financieros a los pobres es necesario constituir instituciones social, económica y financieramente viables. Esto implica altos niveles de especialización.

b) Las instituciones financieras formales (bancos comerciales) no cuentan actualmente con la tecnología que les permita alcanzar a los pobres con servicios financieros.

c El financiamiento para pobres con posibilidades de masificación es el financiamiento en dinero. Las experiencias de fondos rotatorios en semillas o productos no tienen futuro para convertirse en instrumentos financieros masivos.

d Es importante la movilización de ahorros, y existe entre los pobres una demanda por ese servicio. Los ahorros permiten crecer y dar independencia a las instituciones, pero implican también asumir mayores responsabilidades, lo que muchas veces puede resultar costoso.

e No hay consenso sobre el futuro de los programas de crédito de las ONG. Algunos sostienen que es posible que ciertas ONG puedan convertirse en instituciones financieras especializadas. Otros dudan de ello, por lo que creen que deben desarrollarse mecanismos para que la banca comercial preste a los pobres, o que, en su defecto, es preciso introducir serias reformas en los actuales sistemas financieros de fomento.

f Es necesario cambiar la forma como muchos programas de crédito se relacionan con los pobres. Del concepto de beneficiario hay que pasar al de cliente.

g Las instituciones financieras deben operar en el mercado (o creando mercados) y no contra él (ni reemplazándolo).

h El subsidio a las tasas de interés afecta negativamente la posibilidad de constituir instituciones financieras que sirvan a los pobres.

i Se deben desarrollar tecnologías financieras por tipo de clientes antes que por determinada clase de actividad productiva (agropecuaria, industrial, etcétera). Hay mucho más semejanza entre las necesidades financieras de los pobres urbanos y rurales, que entre las necesidades financieras de campesinos y medianos o grandes agricultores.

j El entrenamiento y la selección del personal es muy importante. Trabajar con crédito entraña grandes riesgos. Al respecto, se señaló la necesidad de tener políticas de remuneración adecuadas que estén de alguna manera ligadas a la *performance* financiera.

LAS PRINCIPALES PONENCIAS

CLAUDIO GONZALES VEGA (OHIO STATE UNIVERSITY)
«LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS TIENEN UN PAPEL QUE
CUMPLIR EN LA TAREA DE AYUDAR A LOS POBRES»

Esta presentación comenzó señalando las dificultades de los bancos comerciales para prestar a los pobres. Gonzales Vega subrayó que el crédito es un elemento particularmente importante para los pobres: a diferencia de quienes tienen capacidad de acumulación, el crédito es la única forma con que cuentan los pobres para realizar oportunidades de inversión.

Las tecnologías crediticias para pobres deberían aprender de los sistemas informales que operan en dichos sectores. Estas deben ser sobre todo

compatibles con el tipo de clientes En tal sentido, no hay una única tecnología financiera eficiente

Los prestamistas informales tienen límites, pues operan en áreas muy pequeñas y no contribuyen a integrar los mercados, cosa que sí hacen los sistemas formales

Un elemento clave en la tecnología financiera es la información Pero obtenerla es, en las áreas rurales, caro La tecnología crediticia debe permitir abaratar dicho costo

A su vez, los depósitos, aparte de contribuir a la independencia y expansión de la institución, son una forma de obtener información

De otra parte, Gonzales Vega señaló que la tasa de interés es un elemento esencial para la viabilidad del sistema financiero Ellas no pueden ser tan altas que reduzcan las ganancias después de cierto límite, un aumento en las tasas de interés origina un aumento en las probabilidades de incumplimiento y, por ende, afecta negativamente las ganancias

Para terminar, el ponente dijo que a medida que los sistemas formales se expandan, la importancia de los informales disminuirá, lo que no significa, de ninguna manera, que se deba combatir lo informal

PANEL «LAS GRANDES INSTITUCIONES FINANCIERAS Y LOS POBRES»

Joan Hubbard (Canadian International Development Agency)

Esta presentación tuvo como eje la experiencia del Grameen Bank de Bangladesh Dicho sistema es considerado uno de los más exitosos del mundo, ya que tiene dos millones de prestatarios y un 97% de recuperación Sin embargo, no debe considerarse como la panacea Hubbard destaca que aún tiene una gran dependencia de las donaciones

La mayoría de los clientes del Grameen son mujeres Los créditos son individuales y se conceden a través de grupos solidarios Los ahorros son obligatorios (\$ 0,3 por semana por cada miembro de un grupo solidario), pero no son parte de los fondos prestables, pues son invertidos en ahorros a plazo fijo en bancos comerciales

En síntesis, el sistema del Grameen Bank ha mostrado ser exitoso en alcanzar a una gran cantidad de pobres, pero aún tiene que recorrer un trecho importante para permitir su autosostenimiento

PANEL «EL ROL DE LAS INSTITUCIONES PEQUEÑAS EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS PARA LOS POBRES EL PAPEL DE LAS ONG»

David Richarson (World Council of Credit Unions)

Richarson comenzó su ponencia señalando que es posible atender a los pobres y tener buenos indicadores financieros El caso de Guatemala

muestra cómo las cooperativas de crédito pasaron de ser instituciones al borde del colapso a ser instituciones viables. Esto se logró gracias a una serie de medidas, entre las que destacan

- a Reestructuración de las tasas de interés, eliminando los subsidios
- b Políticas de movilización de ahorros locales
- c Mejora en los procesos de selección
- d Entrenamiento del equipo profesional
- e Adopción de una «mentalidad financiera»
- f Mejora de la imagen. Se hacía lo que se prometía que se iba a hacer
- g Mejoras en los sistemas de regulación

Con estas medidas se logró un crecimiento sin precedentes en las cooperativas. Entre 1988 y setiembre de 1993 los préstamos crecieron en 316% y los depósitos en 659%. Además, los indicadores de cartera mejoraron sustancialmente, siendo incluso mejores a los de los bancos comerciales.

Los ahorros en la actualidad constituyen la mayor fuente de préstamos, y solo el 2,5% de los activos es financiado con fondos externos.

En términos generales, se distinguen dos tipos de miembros de las cooperativas: los relativamente más ricos y que se prestan con base en sus colaterales, y otro grupo de menores ingresos, más numeroso, que se presta a partir de sus depósitos como accionistas¹. Sin embargo, el ponente reconoció que la mayor parte de los préstamos no se destina a los más pobres, sobre todo en lo que se refiere a los créditos agrícolas y para comercio.

PANEL «LOS SERVICIOS FINANCIEROS INFORMALES Y LOS POBRES»

Otto Hospes (Agricultural University, The Netherlands)

El ponente comenzó señalando la necesidad de emprender un estudio serio y dinámico sobre el crédito informal, teniendo en cuenta que es quizá el sistema de crédito de mayor alcance entre los pobres. Para un mejor entendimiento del crédito informal, es necesario desarrollar una aproximación integrada que analice las transacciones de crédito y de ahorro en relación a contextos cambiantes, teniendo en cuenta que la heterogeneidad de los pobres dificulta hacer generalizaciones sobre sus decisiones en relación al ahorro y al crédito.

Hospes indicó que muchos de los microempresarios no tienen el financiamiento externo como la primera opción de financiamiento para las primeras etapas de su desarrollo. Y que las primeras fuentes externas a ser

¹ Hay dos tipos de ahorristas: los que ahorran mediante cuentas de accionistas, generalmente con el objetivo de obtener préstamos, y quienes ahorran en cuentas similares a las de la banca comercial. Los intereses que las cooperativas pagan son mayores para este último tipo de ahorristas.

movilizadas son de carácter informal. Esto no porque sean, de por sí, objetos de rechazo del sistema formal, sino básicamente porque es el crédito informal el que mejor se adapta a sus necesidades. Solo en las últimas etapas de su desarrollo las microempresas comienzan a tener necesidad de financiarse de fuentes formales.

En cuanto a los ahorros, se señaló que la mayor parte de microempresarios tiene una porción importante de sus ahorros en activos no líquidos, como joyas, ganado, máquinas y artefactos, etcétera. Esta preferencia por tal forma de ahorro puede explicarse principalmente por la inestabilidad monetaria y por el escaso desarrollo del sistema financiero.

Es importante analizar cuáles son las obligaciones que los potenciales prestatarios están dispuestos a atender (*senior claims*). Estas obligaciones compiten con las que se tienen con los prestamistas formales e informales². Asimismo, es muy importante conocer cómo han sido afectados los sistemas informales de crédito por las medidas de ajuste estructural.

PANEL «ESTRATEGIAS Y GUIAS PARA LOS DONANTES»

Dale Adams (Ohio State University)

Este ponente fue particularmente crítico respecto de la capacidad de las ONG para desarrollar programas financieros sostenibles y viables. Adams comenzó revisando la manera en que el enfoque del crédito productivo (crédito entendido como un insumo para la producción) había conducido a debilitar los sistemas financieros y a excluir a los pobres de su acceso. Las instituciones financieras que se formaron bajo este enfoque fueron altamente dependientes de los subsidios de los gobiernos o de los donantes, cuando los subsidios disminuyeron o las instituciones colapsaron.

En la actualidad hay un cambio en muchos donantes que han pasado de dar crédito para la producción a dar crédito mediante ONG, con una cultura altruista. Estas instituciones piensan que el crédito es un antídoto poderoso contra la pobreza, que la mayor parte de los pobres necesita crédito, y que los funcionarios de las ONG son los únicos que se preocupan de prestar a los pobres.

La principal ventaja de las ONG es que son organizaciones de base que trabajan con gente pobre y aprovechan las energías locales. Sin embargo, en la opinión de Adams son pocas las ONG que se pueden transformar en instituciones financieras eficientes³. Muchas ONG dependen solo de los subsidios, tienen unos pocos cientos de beneficiarios, sus costos operativos son altos y no pueden realizar economías de escala por su pequeño tamaño.

2 Al respecto, una investigación que se hizo en Camerún y Bení señala que los prestamistas informales obtienen altas tasas de recuperación, porque sus préstamos se usan en satisfacer las *senior claims*.

3 Algunas excepciones, según Adams, son el Grameen Bank, ACCION y ACORD.

Esto también limita las posibilidades de diversificar su cartera y disminuir el riesgo. Tampoco tienen ninguna regulación ni supervisión. No pueden movilizar adecuadamente depósitos, lo cual les impide una mejor selección de sus prestatarios (economías de ámbito) y restringe sus posibilidades de crecer.

Otra limitación de las ONG es la que proviene de los incentivos internos. Estas instituciones no están disciplinadas por las fuerzas del mercado y la ganancia.

Finalmente, Adams recomienda a los donantes que en vez de tratar de dar crédito mediante ONG altruistas, o de conceder créditos productivos, deberían enfatizar la reconstrucción y expansión del sistema financiero formal, en tanto el ambiente económico en muchos países es mucho más favorable que antes⁴.

Los donantes se enfrentan a un dilema: los proyectos de crédito que tienen fines productivos o altruistas son políticamente populares, pero producen malos resultados, pues ahondan las ineficiencias de los sistemas financieros y llegan a unos pocos pobres, mientras que los proyectos de desarrollo de mercados financieros, que no persiguen ningún objetivo directo y son políticamente poco populares, tienen resultados mucho mejores.

R. Schmidt (University of Frankfurt and IPC)

Schmidt empezó señalando que luego de las experiencias fracasadas de crédito de los bancos de desarrollo de los años setenta y de las ONG en los años ochenta como orientadores de crédito, en los noventa está surgiendo una nueva visión que tiene tres pilares fundamentales:

a) Se centra en la construcción de instituciones. Es decir, los esfuerzos no se dirigen a dar créditos a determinados grupos objetivos, sino a la construcción de instituciones financieras que lleguen a los grupos objetivos.

b) Se tiene una aproximación comercial. Solo las instituciones que puedan cubrir sus costos podrán mantenerse y proveer beneficios a sus clientes.

c) Hay una orientación hacia el sistema financiero en su conjunto. Se debe buscar una perspectiva amplia, porque la demanda por servicios financieros no tiene que ser cubierta necesariamente por una institución o proyecto específico. Además, cualquier mejora en el sistema financiero como un todo será beneficiosa para cualquier grupo objetivo en el largo plazo.

Luego, el ponente discutió los siguientes tópicos: las estrategias de construcción de instituciones financieras, el crédito de las instituciones financieras orientadas a grupos metas, y el papel de los depósitos en la construcción de instituciones financieras sostenibles.

4 El Bank Rakyat de Indonesia sería el mejor ejemplo de esto.

En cuanto al primer punto, Schmidt señaló que, en términos ideales, las instituciones que desarrollen proyectos de crédito deberían tener las siguientes características a) ser socialmente cercanas al grupo objetivo, b) tener buen nivel profesional y costos adecuados, c) tener buenas relaciones con el gobierno, pero no demasiada cercanía, d) estar orientadas hacia la eficiencia, pero sin tener como único objetivo la ganancia

Se distinguieron dos tipos de estrategias la *downgrading*, que consiste en acercar a las instituciones financieras existentes con deseos de innovar a los grupos metas El eje de un proyecto *downgrading* debe ser reducir los costos de realizar préstamos pequeños, sobre todo en el inicio de los programas Esta estrategia está siendo aplicada por el BID y el Banco Europeo de la Reconstrucción y el Desarrollo

La otra estrategia es la *upgrading*, y consiste en convertir a ONG en bancos pequeños Este es un proceso que suele tomar tiempo (diez años para consolidarse, calcula el ponente, y cuatro para alcanzar el autosostentimiento) y que, en sus inicios, requiere de subsidios

En cuanto al segundo tópico, el ponente comenzó indicando que los costos de prestar a un grupo meta no son algo dado, sino que dependen de la tecnología crediticia que se utilice⁵ En general, se distinguen dos tipos de tecnologías las de aproximación individual y las de aproximación grupal

Hay, a su vez, dos tipos de tecnologías de aproximación individual la convencional, de aplicación muy limitada en los préstamos a microempresas, debido a los requisitos que se piden, y la no convencional⁶ Esta última usa métodos no convencionales de evaluación y pone énfasis tanto en los deseos que muestran los clientes para el pago de los créditos como en la capacidad de pago

Para determinar la capacidad de pago se analiza la «empresa familiar» en su conjunto y se hace el supuesto pesimista de que el préstamo no tendrá impacto en las ganancias, y se ve si el préstamo podrá ser pagado aun en estas circunstancias La tecnología incluye penalidades muy claras en caso de incumplimiento Al respecto, se piden colaterales que puedan ser fácilmente proveídos por los prestatarios y que sean valiosos para ellos

La tecnología individual no convencional también contempla la utilización de monitores en caso de atrasos Hay una organización y los respectivos controles que respaldan la tecnología crediticia Por lo general se asigna al funcionario encargado de la aprobación del préstamo la responsabilidad total del préstamo, de tal manera que estos funcionarios adquieren un conocimiento muy cercano del prestatario Una reducción

5 El término tecnología financiera se refiere a la forma particular como se organizan las tareas de seleccionar a los prestatarios, determinar los tipos de préstamos, los montos los plazos, las garantías, el monitoreo y la recuperación de los préstamos

6 Una tecnología individual solo será competitiva si, desde el punto de vista del prestamista, es exitosa en minimizar los costos administrativos y los riesgos

significativa en los costos se alcanza ofreciendo un rango limitado de servicios financieros

Las tecnologías crediticias grupales reducen muchos de los costos administrativos, trasladando algunos de ellos a los prestatarios. Esta tecnología se ha hecho muy popular, sobre todo a partir del éxito del Grameen Bank. Sin embargo, a diferencia de lo que comúnmente se cree, el Grameen no hace uso de garantías grupales y ni siquiera penaliza a un grupo si uno de sus miembros incumple. El grupo solamente tiene la obligación moral de inducir a quien incumple a respetar sus obligaciones. El Grameen prefiere una aproximación más individual de asegurar sus garantías, pues los prestatarios deben transferir la propiedad de cualquier bien financiado con un préstamo mediante su hipoteca a favor del Grameen.

Schmidt encuentra tres grandes diferencias entre la tecnología crediticia que usa el Grameen y la que utilizan las ONG en América Latina:

a. Diferencias en el proceso de formación de los grupos. En Bangladesh toma hasta seis meses, en los cuales se les da un «entrenamiento» intensivo en valores, principios y aptitudes, mientras que en América Latina ese proceso muchas veces no llega ni a una semana. Además, los grupos en Bangladesh son formados en pequeñas comunidades con estructuras sociales muy tradicionales y rígidas.

b. Diferencias en el concepto de obligaciones grupales. En América Latina se pide que los grupos conformen garantías solidarias, mientras que en el caso del Grameen las garantías se tratan más desde una perspectiva individual.

c. Diferencias en el costo de los préstamos. Los costos de préstamos de los grupos de ONG en América Latina tienen tasas de interés efectivas rara vez menores al 50% anuales, mientras que las del Grameen están en el orden del 10%. La magnitud de la diferencia implica distintos costos administrativos y de riesgo.

Luego Schmidt desarrolló comparaciones entre las tecnologías crediticias de aproximación grupal y las no convencionales de aproximación individual, señalando lo siguiente:

a. Los grupos de préstamos tienen ventaja en las primeras etapas de los programas de crédito, debido a que el proceso consistente en establecer grupos toma menos tiempo, y a que el aprendizaje y entrenamiento es menos costoso que en las tecnologías no convencionales de carácter individual.

b. La productividad y eficiencia de los grupos de préstamos se incrementan moderadamente con el transcurrir del tiempo, mientras que las aproximaciones individuales tienen un crecimiento muy rápido. Esto porque los grupos asumen parte de la selección y monitoreo, lo cual priva a las ONG de poder aprender de estas tareas y, con ello, de la experiencia necesaria para reducir paulatinamente sus costos de administración.

Por consiguiente, en el mediano y largo plazo la tecnología basada en la aproximación individual será superior.

Por otro lado, Schmidt fue bastante cauteloso sobre la captación de ahorros por parte de las instituciones financieras orientadas a los pobres. Señaló que a nivel macroeconómico el ahorro es un componente básico para el desarrollo del sistema financiero, sin embargo, a nivel de las instituciones financieras el ponente no considera imprescindible la captación de ahorros. Según Schmidt, la captación de pequeños ahorristas es costosa y, por lo general, no tiene un peso importante dentro de los fondos prestables. Los grandes ahorros suelen ser volátiles, y la captación de medianos ahorristas supone competencia con los bancos comerciales, por lo cual es necesario dar otros servicios a estos clientes, lo que a su vez podría ocasionar que la institución se desvíe de sus objetivos básicos.

Schmidt recomienda que en el caso de las instituciones que operan en el área urbana, donde los microempresarios tienen posibilidades de ahorrar en otras instituciones, se debería pensar mucho antes de iniciar programas de captación de ahorros. Mientras que en el caso de las áreas rurales sí puede ser una necesidad ofrecer servicios de depósitos, ya que no hay otras instituciones que brinden estos servicios. En estos casos los donantes deberían apoyar financieramente la movilización de ahorros.

R Christen «Lo esencial es la sostenibilidad de los servicios financieros para los pobres»

Christen trató el tema relativo a las políticas claves para el éxito de las instituciones financieras para pobres. A partir de la revisión de la experiencia de diez instituciones exitosas, Christen recomendó las siguientes políticas:

a Tasas de interés que cubran todos los requerimientos institucionales. Es decir, los intereses deben cubrir los costos de los fondos, los gastos administrativos, las pérdidas por préstamos incobrables y un retorno sobre el capital invertido. Por cualquiera de estos conceptos la institución no requerirá menos ingresos que un banco comercial, si espera proyectar sus operaciones sobre un vasto sector de la economía, pues los fondos de la cooperación internacional, que en un principio pueden ser el componente más importante en los fondos prestables, en el largo plazo perderán importancia a medida que se expanda la cartera.

b Alta calidad del portafolio de préstamos. Los préstamos atrasados generan gastos adicionales, que tienen que ser cargados a la tasa de interés, si esta es muy alta, puede ser un factor que los saque del mercado. Además, los atrasos originan que el *staff* dedique parte importante de su tiempo a tratar de recuperar los créditos atrasados. Adicionalmente, si los pagos atrasados no se cancelan rápidamente la institución debe recurrir a préstamos caros para cubrir sus necesidades de liquidez.

Las instituciones que no logren mantener el promedio anual de créditos perdidos debajo del 5% anual, pueden enfrentar una espiral negativa que en el largo plazo las haga financieramente no sostenibles.

c Marcada orientación hacia la productividad Todas las instituciones exitosas han mostrado un equipo profesional preocupado por la productividad Esto se puede graficar en tres grandes características metodologías financieras apropiadas al tipo de clientes, descentralización administrativa, e infraestructura física y humana apropiada

Christen señaló que los aspectos más difíciles en materia de préstamos para los pobres son la selección y la coerción Dadas las características de los microempresarios, las técnicas tradicionales han mostrado ser poco útiles Los programas exitosos han aprendido de los prestamistas informales y dan mayor valor a la voluntad de pago que a la capacidad de pago Generalmente se empieza con préstamos pequeños, y a medida que hay un buen *récord* de pagos se incrementan los volúmenes prestados

En lo que atañe a la descentralización, los modelos exitosos muestran estructuras modulares (cuatro a doce miembros), basadas en a) estructura horizontal de decisiones, b) sistemas de incentivos para el equipo profesional, c) controles internos adecuados, y, d) sistemas de información eficientes

d Adecuada administración de la liquidez Muchos donantes, equivocadamente, fuerzan a las instituciones a desembolsar de manera inmediata todos los fondos que otorgan para préstamos Esto hace que el manejo de liquidez casi no exista, y muchas veces obliga a endeudamientos comerciales de corto plazo muy caros La movilización de ahorros locales puede ayudar a superar esta situación, pero entraña grandes peligros, puesto que hay que ser conscientes de que se están movilizandofondos que los pobres utilizan para protegerse de emergencias

ALGUNAS LECCIONES

El mundo académico internacional y muchas agencias donantes reconocen crecientemente que el crédito es vital para los pobres, porque, a diferencia de lo que sucede con otros estratos de la población, el crédito constituye, la mayor parte de las veces, la única manera de realizar las oportunidades de inversión

Pero esto no quiere decir que la tarea sea habilitar ventanillas en áreas de pobres para entregar dinero Lo importante —y, a la vez, lo más difícil— es construir instituciones financieras que puedan proveer de manera sostenida préstamos y otros servicios financieros a los pobres

Es posible constituir instituciones financieras sólidas y duraderas en ámbitos de pobreza rural y urbana Un reducido —pero creciente— número de experiencias así lo prueba Estas muestran varios elementos básicos para tener éxito en el financiamiento rural Ellas se basan en elementos básicos de las finanzas comerciales, que, combinados con nuevas tecnologías crediticias, permiten reducciones importantes en los riesgos y en los costos de transacción Las instituciones exitosas han desarrollado tecnologías para clientes pobres, rurales y urbanos, y no por tipo de actividad productiva

En el Perú, el cierre del Banco Agrario significó la desaparición de la única institucionalidad formal existente. Aunque esta era ineficiente en muchos aspectos, tenía una infraestructura física que le permitía cubrir porciones significativas del ámbito rural. Por consiguiente, la construcción de una nueva institucionalidad tiene que partir prácticamente de cero.

Hoy se pueden distinguir las siguientes propuestas desde el gobierno, las cajas rurales, la novísima propuesta de creación de un banco rural y los créditos de los FONDEAGRO. Desde el sector privado, básicamente las ONG, tenemos los programas de fondos rotatorios y los programas que apuntan a la formación de un sistema financiero.

A partir de las experiencias internacionales, podemos señalar

a) Que las propuestas que tienen como prioridad básica la provisión de recursos e insumos a determinados grupos de productores no tienen mayor futuro como mecanismos de financiamiento, más bien son elementos negativos para la constitución de institucionalidad financiera. En este tipo de propuesta ubicamos a los FONDEAGRO del gobierno y a los fondos rotatorios de las ONG. Esto debido a lo siguiente: 1) ninguna de estas propuestas incorpora sistemas de selección, monitoreo y coerción que garanticen la devolución de los préstamos, 1i) las condonaciones son frecuentes, 1ii) tienen una enorme dependencia de las donaciones, y, 1v) son concebidos por los prestatarios como donaciones. En esta misma categoría podríamos incluir la propuesta de habilitación de las ventanillas del Banco de la Nación como mecanismo de financiamiento rural, puesto que este Banco comparte muchas de las características anteriormente señaladas.

b) Falta mejorar o perfeccionar la propuesta de cajas rurales y la de Banco Rural. Tal como se están poniendo en marcha las primeras y al nivel en que se encuentra la propuesta de la segunda, difícilmente podrán convertirse en instituciones financieras viables para los pobres rurales. Las pocas cajas rurales que están en funcionamiento operan con tecnologías financieras tradicionales, con lo cual tendrán que optar por prestar a los productores que estén en mejor posición económica o entrar en una espiral de pérdidas que las lleve a su colapso. Los ámbitos en que operan aún son pequeños, y no existe un sistema de segundo piso que permita la reducción de los riesgos, además del manejo de la liquidez. Hay escasez de personal calificado para manejar las instituciones. De la misma manera, en muchas cajas rurales no hay conciencia de la necesidad de la especialización, para lo cual se habría de realizar otras actividades, como la comercialización, muchas veces alentadas por el propio Ministerio de Agricultura.

Por otro lado, la propuesta del Banco Rural es básicamente un proyecto de banco agrícola, diseñado por productos antes que por clientes. Los productos-meta corresponden principalmente a los agricultores de mayores recursos, como los agroexportadores. Por consiguiente, tal como está diseñado este proyecto es sumamente difícil que pueda realizarse y convertirse en una institución financiera que sirva a los pobres del campo.

c Son muy escasas las propuestas que tienen como norte la formación de entidades financieras en las zonas rurales. Estas propuestas son coherentes con las lecciones que se desprenden de lo tratado en este seminario. Sin embargo, estas propuestas aún están dando sus primeros pasos y las dificultades que enfrentan son significativas.

Entre las propuestas destacamos dos grupos. Las que intentan acercar a los pequeños productores rurales a la banca comercial, convirtiéndolos en clientes, y las que tratan de crear instituciones *ad-hoc* para los ámbitos de pobreza rural. Las primeras actualmente solo pueden incluir a una porción de los pequeños productores rurales, pues los productores que se ubican en las zonas tradicionales no son de interés para la banca comercial, aun con el uso de tecnologías financieras no convencionales. Adicionalmente, para ampliar y masificar esta experiencia son necesarios niveles de inversión que la banca no parece aún dispuesta a proveer, inclusive, algunos donantes cuestionan que la banca resulte beneficiada por la reducción de los costos.

Las propuestas que tratan de crear una institucionalidad *ad-hoc* para las zonas de pobreza rural enfrentan los problemas propios de operar en ámbitos pequeños. Es decir, dificultades para cubrir sus costos operativos, diversificar su cartera y manejar la liquidez. Otro problema es la debilidad institucional de las entidades responsables de los programas de crédito, y las grandes dudas que hay en muchas de ellas para dar los pasos que les permitan la especialización y el abandono de las actividades de carácter promocional.