

# financiación rural

de los proyectos insostenibles a las instituciones sostenibles



para las poblaciones pobres



**FIDA**

FONDO INTERNACIONAL  
DE DESARROLLO  
AGRÍCOLA

# La gran mayoría de las poblaciones **pobres** y extremadamente pobres pertenece al **medio rural**

*Este hecho debe constituir el eje de nuestras reflexiones acerca del significado de la microfinanciación. Para el FIDA, la cuestión de la financiación es crucial para el cometido de reducir la pobreza rural. No queremos insistir en ningún modelo institucional específico, pues la demanda de servicios financieros varía en sumo grado incluso entre*



*los grupos pobres, y consideramos que cualquier medida sostenible debe ser pluralista. Algunas personas necesitan tener acceso a un capital mayor de lo que permiten los sistemas de ahorro locales. Me refiero a las que tienen ante sí oportunidades de inversión bien definidas que permiten una mejora sostenible de la seguridad alimentaria y los ingresos. A fin de satisfacer este tipo de exigencias reales, es esencial fomentar los vínculos con instituciones financieras primarias que cuenten con una base de capital mucho mayor. El apoyo puede manifestarse en múltiples formas, desde la capacitación intensiva de las instituciones de microfinanciación que reúnan las condiciones necesarias, para que puedan convertirse en asociados viables del sector privado, hasta la participación en el capital accionario de instituciones del sector privado a fin de ampliar su ámbito de acción rural. Es necesario tener siempre presente de qué manera los pobres del medio rural consiguen sus medios de subsistencia; si lo hacemos, entonces podremos comenzar a delinear los medios concretos de reducción de la pobreza, y a comprender los retos que deben afrontar la microfinanciación y sus instituciones.*



De una intervención del FIDA en una cumbre regional sobre microcrédito, octubre de 2000.

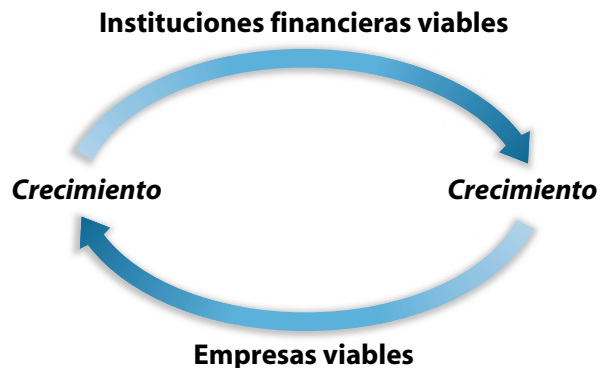
# La **reducción** sostenible de la **pobreza** se basa en la **autoayuda**

Los pobres han demostrado repetidas veces que son capaces de ahorrar y tomar préstamos y de invertir sus fondos de manera productiva. Desde el inicio de sus actividades en 1978, el FIDA ha ayudado a los pobres a ayudarse a sí mismos;

- > proporcionando fondos para préstamos
- > facilitando el acceso a los servicios financieros
- > prestando asistencia a los pobres para establecer sus propias instituciones financieras.

Habida cuenta de su mandato de reducir la pobreza rural en forma sostenible, el FIDA fomenta la autosuficiencia de la población, así como sus instituciones de autoayuda. Existe una relación inextricable entre microempresas viables, agrícolas o de otro tipo, e instituciones locales viables. La ayuda debe promover tanto la capacidad individual de autoayuda como la viabilidad institucional, y no debería debilitarlas por medio de subvenciones bienintencionadas pero inadecuadas de los tipos de interés.

## Círculo virtuoso de la viabilidad institucional y empresarial



# La población pobre necesita servicios financieros sostenibles...

servicios de depósito de *microahorro* para:

- > custodiar los ahorros
- > regularizar el consumo
- > hacer frente a emergencias
- > acumular recursos
- > autofinanciar inversiones

*microcrédito*, con acceso a préstamos de diferentes importes y plazos de vencimiento, para:

- > financiar las inversiones con recursos externos
- > regularizar el consumo
- > hacer frente a emergencias

*microseguros*, incluidos servicios especializados (seguro de vida, de salud, contra accidentes, para el ganado) o no especializados (brindando protección social por medio del acceso a los propios ahorros o al crédito en situaciones de emergencia), para:

- > gestionar los riesgos
- > favorecer la seguridad social
- > proteger los préstamos

además de otros servicios financieros, como el *microarrendamiento financiero*, complementados por servicios no financieros.

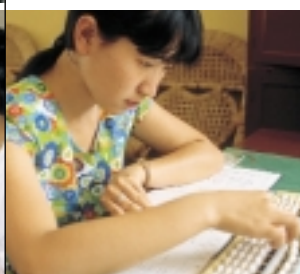
## ...e instituciones de microfinanciación (IMF)...

- > *IMF formales*, reglamentadas por las autoridades financieras del país (bancos rurales, bancos de desarrollo agrícola y algunos bancos comerciales y sociedades financieras con servicios especiales de microfinanciación)
- > *IMF semiformales* bajo el control de las autoridades no financieras (cooperativas de ahorro y crédito, cajas rurales no reguladas y ONG de crédito)
- > *IMF informales*, reguladas por el derecho consuetudinario y la presión social (las omnipresentes asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, las asociaciones de ahorro y crédito con fondos de préstamos permanentes, los recaudadores de depósitos a domicilio y los numerosos grupos de autoayuda que llevan a cabo algunas actividades financieras limitadas).

## ...a fin de proporcionar los siguientes servicios de manera fiable y económica:

- > mediar entre ahorradores e inversionistas
- > asignar los escasos recursos disponibles a diversas finalidades con diferentes tipos de beneficios
- > reducir los costos de las transacciones
- > ampliar y aumentar los servicios financieros para las poblaciones pobres.

Con la asistencia del FIDA, los servicios de esas instituciones potencian la capacidad de autoayuda de los grupos pobres y complementan el entramado existente de obligaciones recíprocas.





# ¿Cuál es la prioridad: el ahorro o el crédito?

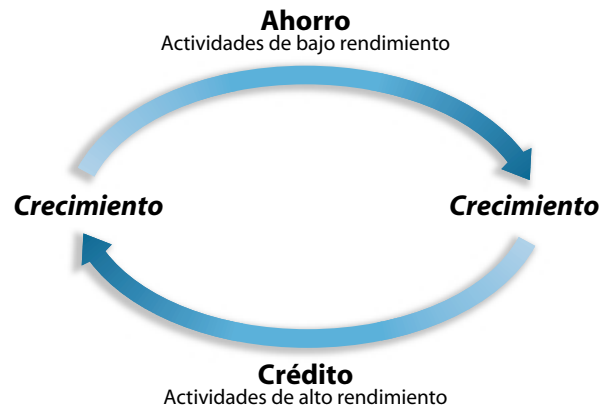
El crecimiento dinámico de instituciones autosuficientes es condición indispensable para una más amplia difusión de la reducción sostenible de la pobreza. La autonomía de la población pobre y sus instituciones depende de los recursos locales:

- > los ahorros depositados y acumulados por los pobres en las instituciones financieras locales representan la base de la autofinanciación y la gestión de los riesgos a nivel familiar;
- > los ahorros movilizados por las instituciones financieras locales constituyen la fuente primaria de aumento de los fondos y permiten no depender de subvenciones e injerencias externas.

El ahorro representa un pasivo de las instituciones que lo reciben, pero un activo de la población pobre que lo deposita. En cambio,

los préstamos son un activo de las instituciones que los conceden, pero un pasivo de los pobres que los contraen. Sin embargo, la prioridad de uno respecto del otro, es decir, del ahorro sobre el crédito o viceversa, es un asunto de índole pragmática y no ideológica. El criterio fundamental radica en la tasa de rentabilidad: es más apropiado *dar prioridad al ahorro* en el caso de la agricultura de subsistencia y de las actividades de escaso rendimiento; en cambio, cabe *otorgar prioridad al crédito* cuando se trata de actividades de rendimiento elevado. En el hogar se entremezclan complejas actividades de bajo y alto rendimiento: las inversiones de ahorros en actividades de bajo rendimiento pueden generar el capital inicial necesario para emprender actividades de alto rendimiento financiadas mediante el crédito. Éstas, a su vez, pueden producir beneficios y ahorros que se reinviertan en actividades de bajo rendimiento, como la agricultura de subsistencia. La ayuda del FIDA permite acelerar el ciclo de ahorro y crédito, en cantidades cada vez mayores, lo que puede dar lugar a una proporción de autofinanciación más elevada en las familias que prefieren la seguridad, pero a una mayor financiación externa en el caso de las familias con aptitudes empresariales.

## Ciclo familiar de ahorro y crédito



## Sólo unas instituciones viables pueden ampliar constantemente su cobertura de la población pobre

A fin de contribuir a una reducción sostenible de la pobreza mediante una mayor cobertura, las propias IMF deben ser viables y sostenibles y crecer constantemente. La microfinanciación es una actividad financiera, no de beneficencia, y esto supone lo siguiente:

- > las IMF tienen que ofrecer tipos de interés atractivos o márgenes interesantes de participación en los beneficios derivados de los ahorros, con rendimientos reales positivos (impidiendo así una merma del valor de los ahorros), y movilizar sus propios recursos;
- > las IMF rurales deben conceder préstamos a unos tipos de interés dictados por el mercado rural (que son muy superiores a los tipos preferentes comerciales) y cubrir todos sus costos con el margen de beneficios;

- > las IMF deben obtener beneficios y financiar su expansión por medio de sus ingresos.

Únicamente las IMF que hayan demostrado su capacidad de movilización de recursos, cobertura de costos, rentabilidad y crecimiento dinámico, merecen recibir asistencia. Tales instituciones pueden hallarse en todos los sectores financieros: formal, semiformal e informal. Debería alentarse a los gobiernos a que, con el apoyo de los donantes, ofrezcan un marco jurídico apropiado para que las IMF informales puedan llegar a convertirse en semiformales y éstas, a su vez, en formales, así como para establecer redes y organizaciones centrales dedicadas a la orientación, capacitación, servicios de consultoría, autorreglamentación y supervisión, intercambio de liquidez y refinanciación.

# Conceptos clave de la financiación rural

## Viabilidad >

Cubrir los costos mediante el margen de beneficios

## Autosuficiencia >

Movilizar recursos propios

## Sostenibilidad >

Conservar el valor de los recursos

## Cobertura >

Ampliar los servicios prestados a la población pobre

## Impacto >

Ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos



# Progresos recientes y deficiencias persistentes

En la financiación y microfinanciación rurales se han logrado muchos progresos, particularmente en el decenio de 1990. Sin embargo, un gran número de deficiencias sigue limitando el alcance y la sostenibilidad de las actividades.

Cuestión	Progresos	Deficiencias
Entorno normativo	Estabilidad macroeconómica; liberalización de los tipos de interés; mayor facilidad para el establecimiento de bancos o sucursales; reducción del capital mínimo exigido a las IMF	Entorno normativo y jurídico inadecuado; aplicación lenta de la liberalización; derechos de propiedad y procedimientos judiciales deficientes
Instituciones de microfinanciación	Nuevo marco jurídico para las IMF que funcionan en régimen comercial; puesta en marcha financiada privadamente; aumento del número de IMF autosuficientes	Falta de un marco jurídico apropiado; excesivas necesidades de capital
Instituciones financieras informales	Un nuevo marco jurídico proporciona oportunidades para que puedan llegar a convertirse en instituciones formales y favorece la integración del mercado financiero	Escaso aprovechamiento del potencial para mejorar millones de instituciones financieras informales
ONG	Enfoques innovadores de los préstamos contra la pobreza en entornos represivos; conversión satisfactoria de algunas de ellas en intermediarios formales	Lentitud de las ONG en la movilización de recursos nacionales y en la búsqueda de la autosuficiencia; apoyo de los donantes a ONG inviables
Bancos de desarrollo agrícola	Reformas incipientes encaminadas a promover la autonomía, la viabilidad y la autosuficiencia, mediante la privatización o con otros medios	Injerencia política; falta de viabilidad; incapacidad de satisfacer la demanda de servicios de crédito y depósito
Reglamentación y supervisión de las IMF	Debate controvertido sobre la necesidad de reglamentar y supervisar eficazmente las IMF	Incapacidad de las autoridades financieras de supervisar las IMF; falta de supervisión de los bancos de desarrollo agrícola; ausencia de autorreglamentación por parte de las IMF
Financiación agrícola	Sustitución de las fuentes preferenciales por la autofinanciación mediante los beneficios y los ahorros junto con el crédito comercial no dirigido	Insuficiencia de la autofinanciación y el crédito comercial para satisfacer la demanda de financiación a corto y largo plazo; insuficiente movilización del ahorro
Acceso de los pobres a los servicios financieros	Enorme aumento de la cobertura por las IMF viables (incluidos bancos rurales y de otro tipo) de los pobres, que son sus usuarios y propietarios	Falta de acceso a servicios de ahorro y crédito para un gran número de pobres, especialmente en zonas marginales

## Participación de los interesados directos

Uno de los principales problemas que se plantean al prestar asistencia para la creación y el fortalecimiento de servicios financieros rurales es el de conseguir la participación de todos los interesados. El FIDA identifica tres componentes clave para fomentar la participación de las partes directamente interesadas, a saber:

- > Participación de los pobres en el desarrollo de la financiación rural, por conducto de sus representantes en grupos de autoayuda, redes y ONG.
- > Coordinación de las partes interesadas en el plano nacional, con miras a enfocar de manera integrada la creación de un sistema financiero eficaz.
- > Fomento del diálogo internacional sobre políticas de financiación rural, a fin de sentar las bases de planteamientos innovadores en los casos en que los sistemas de carácter más tradicional hayan dejado de funcionar, y con objeto de respaldar la coordinación y vinculación estratégica entre proyectos a nivel nacional.

# De los proyectos insostenibles a las instituciones sostenibles

El FIDA y otros donantes han ido abandonando las intervenciones mediante proyectos insostenibles para brindar apoyo a una gran diversidad de instituciones sostenibles:

> **La transición a la autosuficiencia en Indonesia.** En el Proyecto de Generación de Ingresos para Agricultores Marginales y Campesinos sin Tierra en Indonesia (proyecto de crédito dirigido a pequeños agricultores y pescadores), los agentes de extensión agrícola ayudaron a las personas muy pobres a formar unos 50 000 grupos pequeños para que sirvieran de cauce para el crédito. Dado que el crédito proporcionado por el Banco Rakyat Indonesia, de propiedad del Estado, no bastaba (los fondos eran insuficientes y llegaban demasiado tarde), las campesinas de las zonas marginales tomaron la iniciativa para transformar esos pequeños grupos en asociaciones de ahorro y crédito más grandes y autónomas. De este modo se inició la transición de un proyecto de crédito vertical (de arriba a abajo) a un genuino movimiento de autoayuda. En la actualidad, muchas asociaciones se están registrando como cooperativas financieras y el número de sus miembros y el volumen de negocios van en aumento.

> **Apoyo a la diversidad institucional en Guatemala.** Desde el final de la guerra civil en Guatemala, el FIDA y otros donantes han promovido la diversidad y la competencia entre instituciones financieras rurales (cooperativas financieras, ONG de crédito, bancos comunitarios y un banco de desarrollo agrícola reestructurado – el Banco Rural). Algunas IMF, que por ley no pueden captar depósitos, están movilizando actualmente recursos internos y procedentes de donantes a fin de registrarse como bancos o sociedades financieras. Otras, como la red de cooperativas de ahorro y crédito, adoptan normas de autorreglamentación y supervisión, como medio para aumentar su sostenibilidad y alcance.

> **Servicios financieros rurales en Albania, Armenia y la ex República Yugoslava de Macedonia.** En los países de Europa oriental con economías en transición, las instituciones financieras rurales están apenas empezando a surgir. Por medio de líneas de crédito para la realización de inversiones en el incipiente sector agrícola privado, el FIDA aporta una liquidez muy

necesaria a unas economías rurales sumamente inframonetizadas. Su apoyo a las cooperativas de crédito rural en Albania puede servir de modelo para el establecimiento de intermediarios financieros locales que respeten los principios bancarios básicos y apliquen procedimientos estándar sencillos.

> **La transformación de un programa de crédito insostenible en instituciones autónomas en Nepal.** Hasta 1992, el FIDA prestó asistencia al Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal para el establecimiento de una infraestructura de grupos de pequeños agricultores, quienes, a su vez, formaron asociaciones y comités de gestión encuadrados en las oficinas de los subproyectos. Sobre esa base, el Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal en la actualidad ayuda a los agricultores a crear instituciones financieras locales independientes, transformando un proyecto de crédito en una red de cooperativas financieras dinámicas y autónomas.



Autosuficiencia en Indonesia



> **La reforma de las cooperativas de ahorro y crédito en la República**

**Unida de Tanzania.** En las tierras altas de la República Unida de Tanzania, el FIDA ha apoyado la transformación de las cooperativas de ahorro y crédito, que han dejado de ser simples vías para la concesión de crédito para convertirse en verdaderas organizaciones de autoayuda. Dichas organizaciones han movilizad o enérgicamente el ahorro y han diversificado sus préstamos a los sectores agrícola y microempresarial, incluidas las mujeres comerciantes. El impacto de esa reforma se manifiesta en los siguientes resultados: potenciación de la capacidad de acción de los pobres, incluidas las mujeres, como usuarios-propietarios; mejora sustancial de la seguridad alimentaria y los ingresos; y mayor sostenibilidad institucional.

> **En Filipinas una ONG de crédito insostenible se convirtió, primero, en un émulo del Banco Grameen y, luego, en un banco rural.**

El Centro para la Agricultura y el Desarrollo Rural ha pasado de ser una ONG de crédito insostenible a convertirse en un banco rural viable que ha ampliado rápidamente su ámbito de acción entre las mujeres extremadamente pobres. Mediante la movilización de sus propios recursos, procedentes de 40 000 clientes, pobres o no, la adopción de diversos productos financieros y la aplicación de una estricta disciplina crediticia, ha aumentado sustancialmente los préstamos a su grupo-objetivo: 28 500 mujeres muy pobres (diciembre de 1999). Con el apoyo del FIDA, el Centro divulga su tecnología entre otras IMF.

> **El Banco Rakyat Indonesia (BRI), el banco de desarrollo agrícola que revolucionó la financiación rural.**

En 1983, en un contexto caracterizado por la liberalización financiera, la que constituye ahora la División de Microbanca del BRI dejó de recibir subvenciones y obtuvo autonomía administrativa. Entre las *prácticas idóneas* seguidas por la División figuran: productos financieros cuidadosamente preparados, tipos de interés elevados para ahorros y préstamos, incentivos para la productividad del personal, premios a los prestatarios por el reembolso puntual de los préstamos, y una buena gestión. Gracias a ello, el BRI se ha convertido en uno de los más exitosos proveedores de servicios financieros rurales en los países en desarrollo. Con una red de 3 700 sucursales, presta servicios a 2,6 millones de prestatarios, con un índice de pérdidas en un año del 1,35%, y tiene 25,1 millones de cuentas de ahorro en medios rurales, lo que revela la abrumadora demanda de servicios de depósito entre la población pobre (julio de 2000). En 1999, los beneficios ascendieron a USD 150 millones, y se movilizó un excedente de liquidez en las aldeas por la asombrosa cuantía de USD 1 500 millones. Esto ha fijado un nuevo estándar para los bancos de desarrollo agrícola, probando que es posible reformatos, y para el sector de la microfinanciación, pues se ha demostrado que la sostenibilidad y una mayor prestación de servicios a los pobres son compatibles. Además, ha impulsado una nueva iniciativa del FIDA, el Banco Mundial y la FAO: la transformación de bancos de desarrollo agrícola en proveedores viables y sostenibles de servicios de microahorro y microcrédito.

Préstamos a los sectores agrícola y microempresarial en Tanzania



Diversidad institucional en Guatemala

Líneas de crédito para el sector agrícola privado en Armenia



# Función de los donantes

Los donantes pueden promover el crecimiento del sector de la financiación rural mediante la adopción de las siguientes medidas:

- > Líneas de crédito e inversiones de capital para remediar la falta de liquidez a corto plazo de IMF autónomas y en expansión;
- > Asistencia técnica para un desarrollo institucional orientado a la viabilidad, la autosuficiencia y la ampliación del ámbito de acción;
- > Asistencia técnica para el establecimiento y desarrollo institucional de redes de IMF nacionales y regionales;
- > Asistencia técnica para la implantación de las organizaciones centrales de redes de IMF (con miras a las siguientes funciones: formulación y promoción activa de los diversos intereses, servicios de capacitación y asesoramiento dirigidos a las organizaciones miembro, auto-reglamentación, servicios de auditoría y supervisión, intercambio de liquidez, acceso a fuentes de refinanciación (como último recurso), y mediación del apoyo de los donantes a las IMF);
- > Fortalecimiento institucional y reforma de bancos rurales y bancos de desarrollo agrícola;
- > Asistencia técnica a las autoridades financieras para que proporcionen un marco normativo y regulador adecuado, incluidos los procedimientos jurídicos para las instituciones financieras locales (bancos rurales, cooperativas financieras y asociaciones de ahorro y crédito);
- > Apoyo a visitas sobre el terreno y capacitación en materia de programas e instituciones innovadores.

## Diálogo sobre las políticas adecuadas

Para la reducción sostenible de la pobreza se requiere la voluntad política de los gobiernos y un marco normativo propicio, pues ningún programa de reducción de la pobreza puede ser sostenible sin una buena gestión pública ni políticas adecuadas. Los fallos en la gestión de los asuntos públicos no pueden corregirse mediante el apoyo de los donantes a los diversos proyectos de reducción de la pobreza. Los préstamos para programas de esta índole concedidos a gobiernos que carecen de voluntad política y no ofrecen un entorno económico apropiado para el crecimiento económico y el desarrollo de la población, ocasionarán tan sólo un aumento de la deuda externa sin que se logre al mismo tiempo potenciar la capacidad productiva. Junto con otros donantes y partes interesadas, el FIDA, en cuanto defensor de los campesinos pobres, participará en el diálogo sobre las políticas adecuadas para crear un entorno macroeconómico y normativo favorable.

### Cómo enfoca el FIDA la financiación rural



# Resumen de la política del FIDA en materia de financiación rural

*En mayo de 2000, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó la política en materia de financiación rural como instrumento para lograr la reducción sostenible de la pobreza:*

*La financiación rural es uno de los instrumentos fundamentales de los que debe hacerse uso en la lucha contra la pobreza rural. La finalidad de la política de financiación*



*rural del FIDA consiste en aumentar la productividad, los ingresos y la seguridad alimentaria de la población rural pobre fomentando su acceso a servicios financieros sostenibles. **El FIDA fortalecerá la capacidad de las instituciones financieras rurales para movilizar los ahorros, cubrir sus costos y recuperar los préstamos, y obtener beneficios a fin de incrementar su implantación entre los ahorradores y prestatarios.** Podrá asimismo prestar asistencia para cubrir provisionalmente la falta de capital o de fondos para préstamos hasta que las instituciones puedan sostenerse plenamente de forma autónoma. La creación de sistemas financieros rurales no es una panacea, y tampoco deja de plantear problemas tales como: lograr la participación efectiva de todas las partes directamente interesadas; establecer infraestructuras rurales diversificadas de acuerdo con las condiciones locales; aumentar la sostenibilidad institucional, prestando mayor atención a las poblaciones pobres; y fomentar un entorno normativo y reglamentario propicio. La política del FIDA apoyará la solución de esos problemas y promoverá diversas estrategias, entre las que figuran: la creación de redes de instituciones de microfinanciación y el establecimiento de servicios centrales conexos; la mejora y consolidación de los sistemas de financiación informal; la vinculación de los bancos con las instituciones financieras y los grupos de autoayuda locales; y la transformación de los bancos de desarrollo agrícola. Mediante su política y estrategias, el FIDA confirma su determinación de seguir buscando formas más eficaces de ayudar a los pobres y potenciar su capacidad de acción a fin de que puedan conseguir medios de vida sostenibles para sí mismos y las generaciones venideras.*

Todas las fotografías son propiedad del FIDA

Carátula: India/A. Hossain

Página 2: Bhután/ A. Hossain, Egipto/ G. Bizzarri

Página 3: Kenya/G. Pirozzi, Malí/H. Wagner

Página 4: Côte d'Ivoire/C. Nesbitt, Guatemala/N. McGirr,  
China/L. Dematteis

Página 6: Argentina/G. Bizzarri, Mauritania/H. Wagner

Página 8: Indonesia/R. Grossman

Página 9: Tanzania/R. Grossman, Guatemala/N. McGirr,  
Armenia/R. Grossman

Página 11: Madagascar/R. Grossman,  
Uganda/R. Chalasani



Via del Serafico, 107 – 00142 Roma, Italia

Tel +39 0654591 – Fax +39 065043463

Correo electrónico: ifad@ifad.org

Página web: [www.ifad.org](http://www.ifad.org)

Preparado por: División de Asesoramiento Técnico

Producido por: El Equipo de Publicaciones y Edición Electrónica del FIDA

Diseñado por: Birgit Plöckinger

Impreso por: GMS Grafiche, Roma, Italia – abril de 2001