

ALIDE • DSE • IICA

SOLIDARIOS

Alternativas de Crédito
a Grupos Marginados

01 MAR 1985



Bernd Breuer y
Fernando Osorio
(Editores)

Fundacion Alemana para el Desarrollo Internacional

Centro de Seminarios de Desarrollo Economico y Social



JJG-1
L 13
566

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

11 ENE 1985

IICA — CIDA

Seminario sobre

"ALTERNATIVAS DE CREDITO A GRUPOS MARGINADOS"

del 30 de Noviembre
al 14 de Diciembre de 1981

en Berlín (Oeste) y Bonn

Bonn Bonn

S 34-66-81
DOK 1140 A/c

00004833



~~3414~~

~~3959~~

PROLOGO

Este documento es fruto de un Seminario Internacional sobre "Alternativas de Crédito a Grupos Marginados", realizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) en cooperación con el Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

A partir de 1974 la DSE ha promovido todo un ciclo de Seminarios, que conjuntamente con SOLIDARIOS, el IICA y últimamente también con ALIDE se realizaron en América Latina o en la República Federal de Alemania.

Acerca de temas de autoayuda, fomento de pequeños proyectos comunitarios y nuevas formas asociativas de producción, para contribuir - en síntesis - hacia el desarrollo del mundo marginalizado.

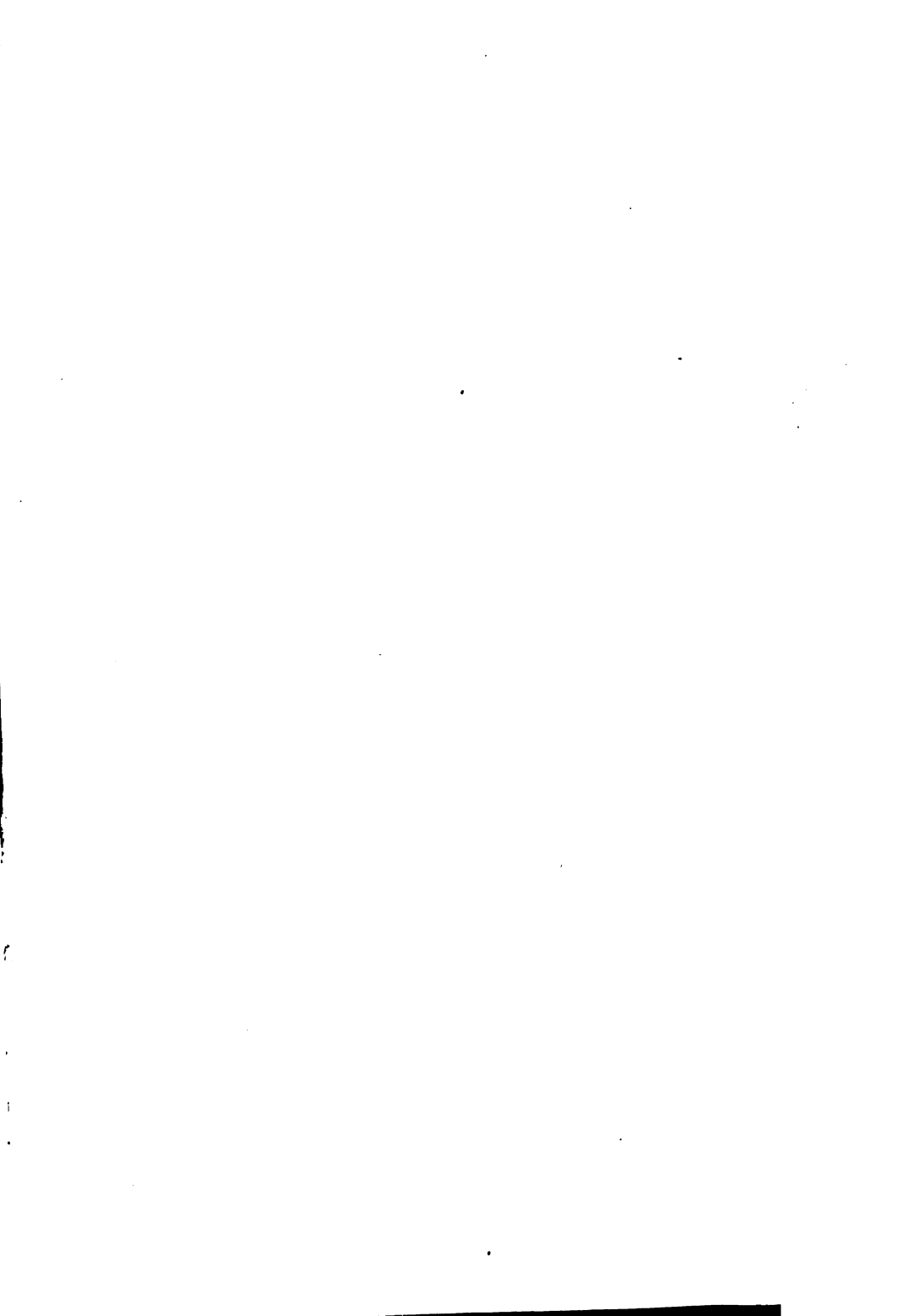
La DSE aprovecha esta oportunidad para expresar su agradecimiento a todas las personas y entidades que han hecho posible la realización del certamen, especialmente a las instituciones coparticipes latinoamericanas, SOLIDARIOS, IICA y ALIDE.

Mediante este Informe del Seminario, la DSE espera contribuir a que los problemas latinoamericanos hallen la debida comprensión dentro y fuera de la región, como requisito indispensable para una fructuosa labor de las instituciones y personas involucradas en esta noble tarea, de ayudar a satisfacer las necesidades fundamentales mas sentidas y mejorar en forma sostenida el nivel de vida, extremadamente bajo para la mayoría de sus compatriotas.

Finalmente, la DSE quiere expresarles su reconocimiento a todos los delegados al Seminario, por su denodado empeno personal y por la activa voluntad de cooperación durante su estadía en nuestra Villa Borsig en Berlín (Oeste), Aquisgran y Bonn.



Prof. Dr. Paul Kevenhörster
Director Ejecutivo



INDICE

	<u>Página</u>	
I	ANTECEDENTES DEL SEMINARIO Bernd Breuer	1
II	INTRODUCCION Fernando Osorio Molinski	15
III	ENFOQUES TEMATICOS	
	1. Necesidades básicas y evaluación de proyectos Detlef Schwefel	23
	2. Cómo asigna los recursos la Banca de Desarrollo en América Latina Javier García	43 ✓
	3. Posibilidades de los procedimientos y de la garantía de crédito, en base al ejemplo del Ecuador Joachim von Stockhausen	49
IV	SELECCION DE PONENCIAS	
	1. AREA DE INFLUENCIA DE LA BANCA DE DESARROLLO	
	1.1. La experiencia del Banco Nacional de Fomento en Ecuador Gino Caicedo Urresta	59
	1.2. Crédito a grupos beneficiarios de la reforma agraria en Honduras Cristiana María Fletes Varela	75
	2. AREA DE INFLUENCIA DE FUNDACIONES DE DESARROLLO	
	2.1. Experiencias en la financiación de pescadores artesanales en el Litoral Pacífico de Costa Rica Miguel Angel Rojas Araya	108
	2.2. Los mecanismos de fondos de garantía como alternativa para el financiamiento a pequeños proyectos Enrique A. Fernández	119
	2.3. La experiencia de crédito rural en Guatemala Alvaro Aycinena Valverde	125
	2.4. Financiamiento para el desarrollo, una perspectiva crítica Jaime Eduardo Ospina	143
	2.5. Fondo rotativo de préstamos para pequeños grupos de productores rurales marginados en Argentina Ernesto Yacovich	166

	<u>Página</u>
3. AREA DE INFLUENCIA FISCAL	
3.1. La experiencia financiera del Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas en Colombia Ernesto Parra Escobar	186
3.2. Modelo de otorgamiento de "Núcleos de Crédito" en Guatemala Oscar M. González	202
4. AREA DE INFLUENCIA POLITICA	
Experiencia de financiamiento al sector rural marginado en Nicaragua Banco Nacional de Desarrollo	210
V	
MARCO CONCEPTUAL	
1. Características institucionales, operativas y financieras de la Banca de Desarrollo Latinoamericana; experiencias de ALIDE Rommel Acevedo	221
2. Relación entre crédito rural y desarrollo Rodolfo Martínez Ferraté	259
3. Las políticas de tasas de interés y la asignación del crédito agropecuario por las instituciones financieras de desarrollo en América Latina Claudio González Vega	285
VI	
CONCLUSIONES	355
VII	
DECLARACION FINAL DE LOS PARTICIPANTES	377
VIII	
DISCURSO EN EL MINISTERIO FEDERAL DE ECONOMIA	381
IX	
ANEXO	
1. Informe sobre el Seminario - Primera Semana Theo Berthold	383
2. Informe sobre el Seminario - Segunda Semana Michael Hennecke	394
3. Papel de discusión	413
4. Lista de Participantes	415
5. Directores, Coordinadores, Conferenciantes y Relatores	416
6. Instituciones Patrocinadoras	418
7. Funcionarios Directivos y Colaboradores de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)	419

I.- ANTECEDENTES DEL SEMINARIO

Bernd Breuer

1.- Génesis

Desde hace ocho años el Centro para el Desarrollo Económico y Social de la DSE ha llevado a cabo una serie de Seminarios en los cuales se han considerado exclusivamente los interrogantes para la superación de la pobreza en América Latina. En esta labor la DSE trabaja desde 1974 con los organismos regionales IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y SOLIDARIOS (Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo), así como con otras contrapartes locales, las que se desenvuelven en el fomento de la autoayuda tanto en el sector urbano como en el rural.

Las siete Conferencias precedentes tuvieron los siguientes títulos:

- 1.- "Cooperación, Extensión y Desarrollo", 1974, Santo Domingo, III-F6/74 (ex).
- 2.- "Fomento de los Organismos de Autoayuda con el concurso de Corporaciones de Desarrollo", 1975, Bonn, Aquisgran, Bruselas, La Haya, Berlín (Oeste) y Viena, III-S 30/75.
- 3.- "Fomento de Formas Asociativas de Producción en el Medio Rural", 1976, La Catalina, San José. III-S 15/76 (ex)..
- 4.- "Las interrelaciones entre Producción, Comercialización y Financiamiento en Asociaciones Campesinas", 1977, Tegucigalpa y Managua. III-S 18/77 (ex).
- 5.- "Organizaciones de Autoayuda y Centrales de Servicios", 1978, Asunción y La Paz. III-F 1/78 (ex).
- 6.- "El Crédito a Grupos Marginales", 1979, Quito y Punta Carnero, S 34-33-79 (ex).
- 7.- "Planificación, Financiamiento y Realización de Programas de Construcción de Viviendas en Asentamientos Marginales de América Latina", 1980, Berlín. S 34-31-80.

Este ciclo de Seminarios fue construido en base a la siguiente secuencia temática:

- Tareas de Asesoría Rural (1974)
- Formas de Organización, Funciones y Metas (1975)
- Promoción de Formas de Producción Comunitaria (1976)
- Interdependencia entre producción y comercialización de la Producción Agrícola y su Financiamiento (1977)
- Las experiencias de centrales de servicios privadas y estatales en el campo de la Comercialización de Productos Agrícolas de las Organizaciones de Autoayuda (1978)
- Visión conceptual de diversos Programas de pequeños créditos (1979)

- Análisis de proyectos integrados de Vivienda Mínima para Grupos Marginalizados.

Sobre la base de los resultados del último Seminario en 1979 en Ecuador, así como las recomendaciones de los propios participantes y auspiciadores, el Seminario siguiente debería considerar una vez más este nuevo y profundo tema desde una perspectiva novedosa, especialmente en una proyección del Seminario precedente basado fundamentalmente en ejemplos prácticos de la revisión conceptual anterior. Este Seminario, planificado originalmente para 1980 en Chile, se realizó finalmente en 1981 en Alemania con el mismo título.

2.- Preparativos de la Conferencia

Para la etapa previa de definición de contenidos así como la preparación, organización y posterior conducción técnica, la DSE pudo contar con el concurso de un especialista latinoamericano, que participó en Seminarios anteriores de la DSE en el ámbito de la promoción de la autoayuda. Este "Coordinador" obtuvo durante varios años experiencias en el campo de la autoayuda en su calidad de Director de una Confederación de Cooperativas de su país, en donde además se desempeñó como docente en la Universidad, calificándose en consecuencia también en el aspecto pedagógico.

Los participantes obtuvieron para su preparación extensas informaciones, desde los resultados del Seminario precedente de igual temática hasta los extractos de dos Conferencias del cientista social ecuatoriano Jorge Landívar, el que fue expositor y contraparte en los Seminarios de 1975 y 1979.

En ambas contribuciones el autor se expresa en forma bastante crítica acerca de los pequeños programas de crédito, insistiendo en los peligros involucrados en ellos, a razón de lo cual este material fue pospuesto para el Seminario de 1981, como tema de fondo, dejándose de lado en 1979. Especialistas alemanes que participaron en el Seminario obtuvieron las versiones de ambos artículos en alemán, los que fueron publicados en las revistas de la DSE E+Z, 1/1982 en alemán y en español en D+C 6/1981 y 1/1982.

El rápido consenso de especialistas alemanes y otros interesados en la temática facilitó las conversaciones de los participantes y sus interlocutores alemanes, tanto en Berlín, Aquisgrán y Bonn.

Uno de los deseos especiales de la DSE es poner en contacto instituciones latinoamericanas aportantes de créditos con aquellas receptoras de dichos recursos, las que en determinadas condiciones no encuentran bases de negociación; son los que buscan posibilidades de financiamiento de pequeños o pequeñísimos proyectos de inversión para débiles grupos sociales, que están a disposición de otros medios financieros, en donde se buscan utilidades y por sobre todo donde están aseguradas las inversiones de capital.

Pero ya en 1979 fue posible para la DSE interesar a ALIDE, una de sus más importantes contrapartes latinoamericanas del grupo de trabajo (FG-32) "Financiación del Desarrollo" con ocasión de la primera Conferencia sobre "Crédito a Grupos Marginalizados", colaborando activamente un miembro de ALIDE durante la primer semana del Seminario.

En 1981 ALIDE envía otro de sus colaboradores de la Dirección, para participar activamente e interesarse en la totalidad de la problemática del Seminario, con la consecuencia adicional que seis instituciones financieras de desarrollo se hicieran presentes activamente con destacados miembros de ellas y que tienen poder resolutivo en la entrega de pequeños créditos.

Con SOLIDARIOS, otra de las organizaciones contraparte fue posible una cooperación financiera mayor, de forma tal que la DSE pudo invitar y además organizar una excursión para 31 huéspedes latinoamericanos.

Los organizadores estaban empeñados en hacer todos los esfuerzos posibles para aprovechar los beneficios del contenido habidos en el Seminario precedente.

La DSE cree que esto fue posible gracias a la preparación y elección de los participantes. Del total de 31 invitados de América Latina, cinco de ellos habían participado en el Seminario de Ecuador.

3.- Fundamentos de la política de desarrollo: Lucha contra la pobreza

La DSE en la adopción de sus medidas de acción, se mueve en el ámbito del fomento de las actividades de autoayuda en Latinoamérica, en el marco más álgido de la concepción política en materia de desarrollo de la República Federal de Alemania. En esta perspectiva, diversas manifestaciones han subrayado por años que la meta principal de la política de desarrollo consiste en la lucha contra la pobreza que afecta a amplios estratos poblacionales. Ejemplificadores son los tres párrafos siguientes, extractados de los documentos oficiales del Gobierno Federal relativos a cuestiones de política de desarrollo.

En el año 1977 manifestó solamente "gran interés" por la Estrategia Internacional de las necesidades básicas.

En 1980 "solicitó" fortalecer las preocupaciones nacionales e internacionales para satisfacer las necesidades básicas; un año después, 1981, se comprometió con sus demás asociados a la CE, con las proposiciones de la Organización de las Naciones Unidas por el desarrollo social, en el contexto de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) en la Tercera Década para el Desarrollo de la O.N.U.

a.- La actitud del Gobierno Federal: (1)

"El Gobierno Federal, declara que su concepción política del desarrollo está fundada en el fomento del progreso económico y social de los países en desarrollo y se preocupa en especial por los países más desposeídos del Tercer Mundo, es decir, tomar en cuenta especialmente regiones subdesarrolladas en países en vías de desarrollo en relación a sus avances.

El enfoque a estas metas de la política de desarrollo es también sostenido para las normas financieras y para la fundamen

(1) BMZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica) Tercer Informe del Gobierno Federal a la Política de Desarrollo, Bonn, Noviembre 1977, Págs. 9-10.

tación de la cooperación técnica. Por ello se ordenaron la realización de diversos estudios por parte del Ministerio Federal de Cooperación Económica y por organismos de políticas de desarrollo para hacer más eficaz que hasta la fecha la acción y, poder dirigir los efectos sociales de las medidas financieras como la de cooperación técnica.

La atención creciente se vuelve hacia los países del mundo que luchan contra la pobreza de los países en desarrollo, lo que fue considerado también en la Conferencia Cumbre de Londres del 8 de mayo de 1977. Este énfasis es el deseo de los Jefes de Gobierno: la transferencia de recursos hacia cada hombre hambriento, de elevar y mejorar la eficacia de la ayuda. En equivalencia son muchos los gremios internacionales preocupados y dedicados a elaborar proposiciones concretas para una estrategia de cobertura de las necesidades básicas de los hombres más pobres. El Gobierno Federal comparte estas preocupaciones tanto desde el Banco Mundial como del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC-OCDE), con gran interés y comparte las discusiones acerca de las posibles consecuencias en las políticas de desarrollo de los países industrializados."

b.- Contenido del concepto de Necesidades Básicas y Política de Fomento (1)

"El rápido crecimiento del producto social bruto no ha disminuido en muchos países la pobreza y la desigualdad en los ingresos. Por ello son fortalecidas las preocupaciones, tanto a niveles nacionales como internacionales, para satisfacer las necesidades básicas. El Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC-OCDE) emitió en Octubre de 1977 una Declaración acerca "de la cooperación para el desarrollo y el servicio del crecimiento económico que debe satisfacer las necesidades básicas del ser humano"; se preocupa centralmente desde hace un tiempo en forma intensiva para realizar una política de desarrollo orientada a la satisfacción de las necesidades básicas. El Gobierno Federal ha orientado desde 1978 toda su ayuda al desarrollo para fortalecer en forma intensa la lucha contra la pobreza. Junto a ello la promoción de la Mujer, adopta un rol importante, como grupo especialmente digno de hacer partícipes del proceso.

En el contexto de la definición de la Conferencia Mundial sobre Empleo de 1976, se tomaron como básicas, las siguientes necesidades:

- la permanente satisfacción de las necesidades mínimas, individuales y familiares, en alimentación, vivienda y vestuario;
- la satisfacción permanente y perpetua de parte de los orga-

(1) BMZ: Cuarto Informe del Gobierno Federal a la Política de Desarrollo, Bonn, Marzo 1980, Pág. 28 y 29.

nismos públicos de necesidades de agua potable, instalaciones sanitarias, movilización pública, así como educación y salud.

El concepto de satisfacción de necesidades básicas es orientado hacia la productividad, puesto que se trata de movilizar (incentivar) la capacidad de autoayuda de la población que vive en condiciones de pobreza. Una mayor satisfacción de las necesidades básicas eleva considerablemente la capacidad laboral, la disposición al trabajo y con ello, la productividad laboral, logrando las bases para un posterior y sostenido crecimiento económico. En esencia, es a través de las medidas orientadas a satisfacer las necesidades básicas que grandes masas que viven en pobreza absoluta podrán salir adelante y que deben ser considerados debidamente los beneficiarios en la preparación y ejecución de los proyectos".

c.- Desarrollo social (1)

"Cada país determinará y aplicará libremente políticas adecuadas para el desarrollo social en el marco de sus planes y prioridades de desarrollo y de conformidad con su identidad cultural, su estructura socioeconómica y su etapa de desarrollo. La comunidad internacional prestará la asistencia financiera y técnica necesaria, mediante -entre otras cosas- programas internacionales concretos, que apoyan los esfuerzos nacionales de los países en desarrollo en sectores claves de la política social.

A esos efectos, el sistema de las Naciones Unidas debería desempeñar un papel importante. Cada país intensificará las medidas encaminadas a la plena utilización de los recursos humanos, especialmente para la capacitación de personal nacional, en el marco de sus planes nacionales y sus necesidades actuales y a largo plazo, personal calificado en todos los niveles y en todos los sectores importantes de la actividad económica.

Los países tratarán de lograr los objetivos de reducir la pobreza, promover las oportunidades de empleo y asegurar el derecho al trabajo, mediante un mayor crecimiento económico, lo que incluirá medidas que garanticen una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y la introducción de reformas institucionales. Dado que el desarrollo requiere un empleo productivo y adecuadamente remunerado, se prestará la debida atención a este aspecto en la planificación del desarrollo. Los países tratarán de aplicar políticas para conciliar el aumento de la productividad con el aumento del empleo tanto en el sector industrial como en el agrícola, en los servicios y en otros sectores de sus economías, así como políticas para promover mejores condiciones de trabajo y de vida en esos sectores. Las medidas al respecto incluirán el acceso

- (1) BMZ: "Estrategia Internacional para el Tercer Decenio de Desarrollo", Material No.68, Bonn, Mayo 1981, Págs. 19 y 20.

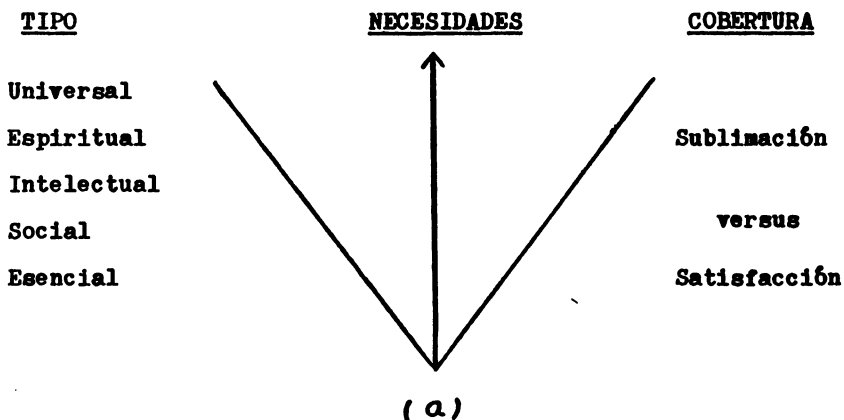
a la tierra, al crédito y a los conocimientos técnicos (know-how), así como la ampliación de los servicios de capacitación adaptados a las necesidades de los diversos sectores." (1)

4.- Marginalidad y Crédito

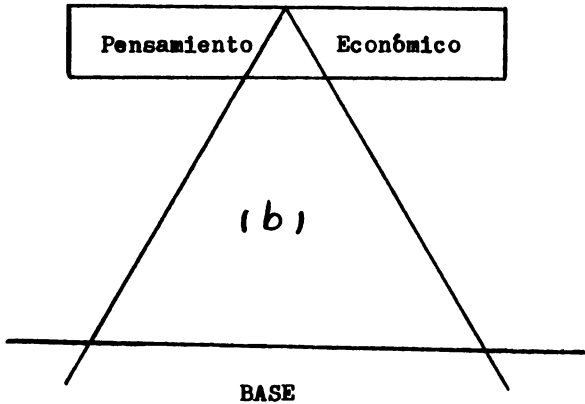
Pretendiendo entregar una reflexión introductoria a la problemática en cuestión, el sociólogo Dr. Jorge Landívar M., del Ecuador, hizo un análisis generalizado de la situación social de América Latina, apoyándose en investigaciones empíricas del psicólogo norteamericano Maslow.

Junto al desarrollo de las sociedades se incrementa la calidad de las diferentes necesidades: primeramente las de tipo básico o elemental, para ir transformándose en sociales, intelectuales y espirituales, hasta que llegan a ser de naturaleza universal.

Desde este ángulo, se modifica la relación de satisfacción de las necesidades básicas de la población en un crecimiento económico sostenido: a nivel de base se consideran como válido la satisfacción de necesidades esenciales, en cambio, en la cúspide de la sociedad -libre de angustias- se sobrepone a sublimar sus necesidades. Hacia arriba la pirámide invertida (a) se encuentra abierta.



(1) En combinación con esto último hay que llamar la atención que en la DSE se estableció en la Central 7 (Agricultura y Nutrición) un grupo de trabajo (FG-79) "Desarrollo de la base y organizaciones de autoayuda" en donde su punto clave es la promoción de grupos de autoayuda en el sector rural de los países en desarrollo.



A la abierta perspectiva piramidal (a), Landívar contrapone la clásica y cerrada visión societaria piramidal (b), en donde la real situación es una base amplia, una pequeña clase media y una clase alta de carácter marginal. El pensamiento de esta pequeña y escasa élite de dominación es de características "económicas". Los excedentes, que son producidos en la base p.e. productos agrícolas, son utilizados por la clase alta para satisfacción de necesidades altamente valiosas.

El desarrollo societario se hace insoportable cuando la pirámide tiene excesivo peso delantero, esto es, cuando la élite se apropia de poder y riquezas a costa de los cimientos societarios, la base.

Este proceso se agudizó en el pasado p.e. en Cuba de Batista y en Nicaragua con Somoza, así como hoy en El Salvador, y podría fácilmente ser demostrado por otros países latinoamericanos. La consecuencia casi inevitable es una confrontación social.

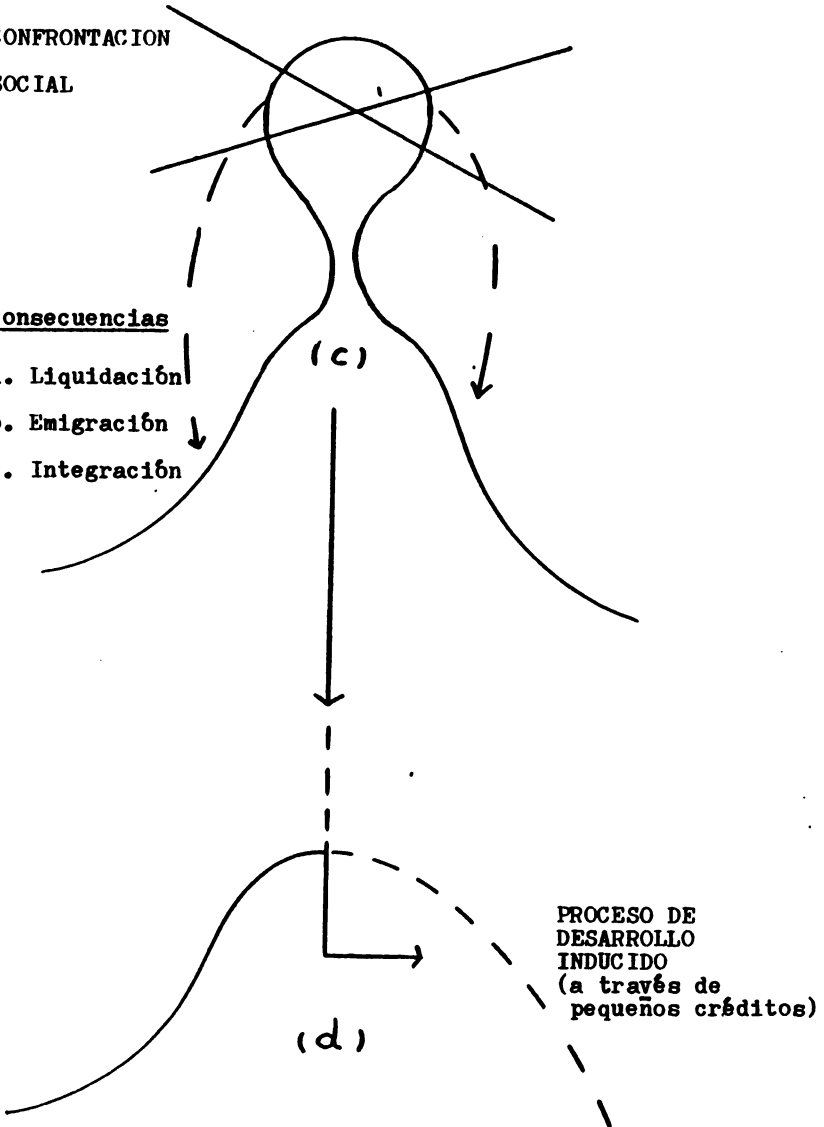
Según cómo sea resuelto este conflicto se pueden desenvolver tres posibilidades para la clase alta:

- a. Ella es liquidada como en Cuba
- b. Ella emigra como en Nicaragua
- c. Ella se integra.

CONFRONTACION
SOCIAL

Consecuencias

- a. Liquidación
- b. Emigración
- c. Integración



A este trágico desenvolvimiento socio-político, Landívar presenta una opción contraria, donde, p.e., a través de la tranferencia de importantes recursos crediticios se induce a un proceso de desarrollo con el cual se favorece a amplios sectores sociales evitándose la confrontación social. Y agrega

una consulta acerca del porqué para la producción agraria se deben obtener créditos y pagar intereses, en contraposición con lo ocurrido con la educación o el armamentismo. Mientras educación y seguridad de un país -necesidades altamente valoradas- son financiadas sin las cargas mencionadas, la alimentación a menudo sólo es posible con endeudamiento y amortización. Aquí se demuestra para Landívar la dudosa posibilidad (lo problemático) de los modernos instrumentos financieros para el mundo marginalizado.

5.- Resultados

Los resultados del Seminario fueron elaborados en Trabajos Grupales, así como en Sesiones Plenarias. Los organizadores hablan propuesto cuatro aspectos temáticos a ser considerados, los que fueron debidamente aceptados por los participantes. Debido a la cantidad de ellos, se conformaron cuatro Grupos de Trabajo, los cuales debían considerar los siguientes aspectos durante un día completo:

- a.- Modalidades Operativas
- b.- Modalidades Financieras
- c.- Recuperación y Riesgos
- d.- Institucionalidad

Los informes elaborados por cada grupo temático fueron presentados y discutidos en plenario y posteriormente los resultados finales de cada grupo de trabajo debidamente unificados. En conjunto, los respectivos informes parciales temáticos, representaron un total de 51 páginas, las que fueron sintetizadas a un total de 31 páginas.

Sobre la base de estos resultados parciales, se llega a una Asamblea Plenaria, para la discusión del documento final. Debido a su extensión y la premura del tiempo disponible en aquella sesión final de Berlín, este documento fue modificado y mejorado por los participantes, encomendándose al Coordinador del Seminario la tarea de elaborar la versión final de las conclusiones del Seminario, debiéndose presentar una versión debidamente redactada de aproximadamente 25 páginas. Además los participantes del encuentro elaboraron una Resolución ("Declaración"), en la cual hasta el último día de la excursión, se buscaba el consenso de los participantes, lo que tuvo un resultado positivo. Este documento "Declaración Final de los Participantes", es dado a conocer en el Punto IV.

6.- Evaluación

En este Seminario, participaron dos relatores, con la misión de hacer referencias al logro de los objetivos, círculo de participantes, contenido del Seminario (Conferencias, discusiones, sesiones plenarias, grupos de trabajo, así como a los numerosos documentos de los participantes), así como a interrogantes sobre la metodología y didáctica, de tal forma que estos aspectos no son considerados nuevamente aquí, puesto que se han reproducido en el Anexo.

El último día del Seminario en su etapa berlinesa, se llevó a cabo una completísima sesión de evaluación. Esta tenía como meta ofrecer la ocasión a participantes y organizadores a referirse a la organización y a la metodología, así como al contenido del Seminario, para concluir con expresiones relativas a posibles medidas a tomar en cuenta en futuras oportunidades.

a.- desde la perspectiva de los participantes:

fue comprendido que un Seminario de esta naturaleza sólo puede redundar en provecho del movimiento de autoayuda sólo en forma indirecta, en tanto colaboradores de organizaciones de promoción de la autoayuda sean invitados. La introducción a la problemática efectuada el primer día fue unánimemente saludada por los participantes como ingeniosa. La organización y la metodología fue en general considerada como positiva. Dado que algunos participantes no contaban con experiencias en las modernas metodologías para conferencias, hubieron también críticas: para éstos las reglas de juego no fueron siempre transparentes, de tal forma que les faltaba a menudo la necesaria claridad sobre el desenvolvimiento general de la temática. La metodología escogida para esta Conferencia se fundamenta en la convicción que la motivación de los participantes se eleva considerablemente con un fuerte estilo participativo; ello exige al mismo tiempo una estricta observancia en el cumplimiento, por ejemplo, en el uso del tiempo de exposición de opiniones, lo que pareció a algunos participantes exagerado. Otros reprocharon a la Dirección de la Conferencia, ánimos de manipulación. Este reproche, sin embargo, fue contra-argumentado de inmediato por la mayoría de los participantes, los que certificaron más bien una amplia flexibilidad en la dirección de la misma. Por otra parte, fue subrayado por la mayoría de los asistentes que la dirección ofreció en forma especial a todos los presentes la posibilidad de exteriorizar sus opiniones; especialmente alabado fue la elevadísima creatividad en la organización de la conferencia. Se recordó en este sentido el hecho que con ocasión del inicio del Seminario se solicitó a los participantes la exteriorización de sus expectativas lo que solo demostró un consenso mínimo. Así es comprensible, de acuerdo a lo exigido y de tener presente en el futuro, que los respectivos resultados intermedios deben ser utilizados para superar la heterogeneidad de expectativas (feed-back).

Al contenido de la Conferencia quedó claramente demostrado que no es posible satisfacer todas las inquietudes de un grupo de participantes en un Seminario de esta especie. Una minoría sostuvo que el catálogo temático era demasiado voluminoso y que los aportes alemanes fueron demasiado teóricos. Al mismo tiempo la mayoría de los asistentes saludó con agrado la intención de los organizadores de ofrecer a 30 huéspedes latinoamericanos la posibilidad de considerar en Alemania algunos de sus problemas en profundidad y dedicación y observó que los aportes específicos de determinados especialistas alemanes fue enriquecedor por el intercambio de opiniones.

Si bien el trabajo intelectual fue intenso y en ocasiones llegando hasta altas horas de la noche, algunos participantes sostuvieron que el tiempo libre fue extenso. La DSE con largos años de experiencia, tiene claro que no es posible exigir demasiado a participantes extranjeros en el lapso de diez días previsto para el Seminario. En el Programa se planifica, por lo tanto, el correspondiente tiempo libre. Esta opinión fue también compartida por la mayoría de los participantes. También el malestar exteriorizado de que no se consideraron muchos temas, disponiéndose muy poco tiempo para tratar con profundidad, para poder así mejorar el documento final de conclusiones, siendo necesario relativizarlas lo que es considerado como un signo ampliamente positivo, toda vez que muchos de los participantes estaban dispuestos a trabajar mayor tiempo con el propósito de profundizar cada tema.

Lo que a contenido se refiere, es necesario mencionar que en general los asistentes estuvieron satisfechos. Sin embargo, también en esta franca discusión, hubieron voces disidentes. Un participante representó la opinión que la visita al Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín, no resultó, por la falta de claridad en las heterogéneas expresiones de los alumnos, lo que un moderador, pudo haber evitado. Otro participante opinaba que las conclusiones habían quedado por debajo de aquellas obtenidas en el Ecuador. Sobre todo debió haberse considerado más ejemplos negativos para aprender de ellos.

b.- desde la perspectiva de los organizadores:

fue lamentado, que los grupos de trabajo trataran solo una pequeña parte de la cantidad de proyectos y trabajos presentados, de los cuales, tan solo uno presentaba una experiencia negativa de la cual se pudo sacar buen provecho. Para aliviar el trabajo fue necesario, como en el pasado, dar un pequeño marco de referencia, lo que ayuda a la comparación. En relación a la metodología de conferencias elegida por los organizadores, estos estaban de acuerdo que dado el escaso tiempo y el relativamente gran grupo de participantes (30) con un amplio complejo de interrogantes - dicha elección fue correcta. Esto no conformó a todos los participantes, los que demostraron un gran ánimo de trabajo, pero la abundancia de documentos a tratar requirió la elección de dicha metodología: se presentaron 29 documentos, elaborándose adicionalmente otras 10 contribuciones. La cantidad de páginas de todos los antecedentes del encuentro, sobrepasó las mil. Con esta cantidad de proyectos escritos, obviamente no fue posible considerarlos a todos. De allí que es valioso recomendar que las contribuciones individuales sean encaminadas a determinados aspectos álgidos, en donde los grupos meta deben ser debidamente considerados.

Los organizadores valoraron la inconformidad de algunos participantes con las conclusiones; es una demostración de lo

novedoso e intenso del tema de pequeños créditos a grupos marginados, el que en su complejidad no puede ser considerado en forma acabada en un Seminario de diez días. De esta forma, confirmaron que este evento puede ser valorado solamente como una parte de un ciclo, en el cual es importante que sea garantizada la interrelación entre las diferentes Conferencias y que las Conclusiones sean utilizadas con sabiduría.

En relación con ésto, el Director del Seminario por parte de la DSE, propuso la elaboración de un Manual, en forma de hojas sueltas, con las intensas documentaciones existentes de los Seminarios desde 1974 a la fecha, lo que encontró gran eco entre los organizadores y participantes. Después de discutirse diversas alternativas de cómo debía constituirse un Manual de estas características, se llegó a una proposición unificada: que el Representante Regional Sudamerica de SOLIDARIOS asumiera dicha tarea (cumplida ya en mayo de 1982). Jaime Ospina (SOLIDARIOS) apreciaba el hecho de que el Seminario haya adquirido una nueva dimensión, en donde por primera vez, la evaluación social de pequeños proyectos fue considerado en un marco más amplio, lo que también fue visto con agrado por la mayoría de los asistentes.

7.- Excursión

Al finalizar el Seminario, se llevó a cabo una excursión de cuatro días, por parte de todos los participantes. En una tarde se organizó una visita a MISEREOR. Allí se dieron a conocer el desenvolvimiento de esta Organización de ayuda católica y las características de un proyecto de desarrollo específico -Proyecto de Mercadeo con SOCONA en Chile- en el cual se clarificaron las formas de apoyo de Misereor.

Una sesión de clausura fue realizada en la última mañana en el Ministerio Federal de Economía. Por invitación del miembro del Consejo Directivo de la DSE, Sr. Jürgen Kühn, doce especialistas de seis instituciones de desarrollo alemanas (1), tuvieron la posibilidad de intercambiar opiniones con los participantes del Seminario acerca de las conclusiones.

Primeramente los directores del Seminario clarificaron las metas y contenido del Seminario. Las expectativas de los organizadores y sus relaciones con el evento fueron debidamente subrayadas por los respectivos representantes de ALIDE, IICA y SOLIDARIOS. Completando esta visión cuatro participantes expusieron las Conclusiones, por cada uno de los cuatro temas parciales; finalmente un huésped latinoamericano leyó la Declaración Final la que impresionó a los interlocutores alemanes, y el anfitrión Señor Kühn felicitó a los par

- (1) Estuvieron representadas: Ministerio Federal de Economía, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Campaña Mundial contra el Hambre, Comité Alemán, Acción pro Desarrollo, FAO; Fundación Konrad Adenauer; Fundación Friedrich Ebert, así como la Central Evangélica (EZE).

ticipantes por la consistencia y precisión de tal declaración.

Complementariamente se produjo una discusión acerca de las Conclusiones. Por otra parte los colaboradores del Ministerio Federal de Economía informaron acerca de las posibilidades y fomento de la pequeña industria en la República Federal de Alemania.

Rommel Acevedo (ALIDE), confirmó que los Bancos de Desarrollo de América Latina están dirigiendo gran parte de sus esfuerzos a la promoción de pequeños proyectos y acentuó que ALIDE apoya activamente esta tendencia.

Leopoldo Sandoval (IICA) clarificaba a sus interlocutores alemanes, que la mayoría marginalizada latinoamericana está lista para organizarse en el así llamado "tercer sector" de la economía.

Enrique Fernández (SOLIDARIOS) subrayó la importancia de este tipo de Seminarios los que en un número de ocho, han llegado a constituir un "movimiento" en América Latina. Con orgullo se refirió al hecho ocurrido con ocasión del primer Seminario en Alemania, que tenía un título largo, pero sin embargo impreciso (1), mientras al analizar el verdadero contenido del seminario, se clarificaba realmente sus intenciones. Con satisfacción agregaba el haberse ganado la impresión que por primera vez se intenta, por parte de los países industrializados, obtener modificaciones para entender el relativo conflicto social existente en América Latina y evitar de esta forma la acción militar. El trabajo de base de las Organizaciones asociadas a SOLIDARIOS es hoy por hoy conocido y aceptado como serio. Con todo esto, hay que recordar que de las organizaciones asociadas a este Consejo Americano, han salido en los últimos tres años, dos Ministros de Estado y un Gobernador.

8.- Perspectivas

De la misma forma que en las Conferencias anteriores, en el contexto del Ciclo de Seminarios, aparecerá en esta oportunidad un Informe Final del Seminario en español (el presente documento) y posiblemente una versión en alemán de 200 páginas.

El documento de fondo de Landivar fue impreso en D+C (español) y E+Z (alemán) y encontró inmediatamente eco: en E+Z 4/82 página 26 y siguientes, el Dr. von Stockhausen publica una réplica al tema bajo el título "Promueve el crédito la pobreza rural?" La Declaración Final de los Participantes fue publicado en español en D+C No. 1/82, página 26 y siguientes.

Durante una de las sesiones finales en Bonn, en la que los par

(1) III-S 30/75 "Fomento de los organismos de auto-ayuda con el concurso de Corporaciones de Desarrollo".

participantes hicieron referencia a sus impresiones de la excursión realizada, se produjo una conversación informal acerca de las posibles conferencias futuras.

Si bien la participación de esta sesión era voluntaria y que tuvo una duración de aproximadamente tres horas, no hubo ningún ausente, lo que una vez más subraya el compromiso de este grupo. Así cada participante tuvo la ocasión de expresar su opinión acerca de los temas que la DSE debiera considerar con sus contrapartes regionales en el trabajo de conjunto futuro.

Fue así como para el futuro próximo se subrayaron las siguientes Conferencias:

- 1982 "Alternativas financieras para pequeños proyectos de desarrollo", 4 al 14.10.82 en Buenos Aires y Corrientes/Argentina.
- 1983 "Nuevas fuentes de financiamiento para proyectos sociales" México.
- 1984 "Empleo y pequeños proyectos" en Haití y Santo Domingo.

También Cali/Colombia, fue considerado como lugar posible y alternativo, para llevar a cabo un Seminario de esta clase. Durante esta sesión quedó absolutamente claro que, entre otros, este ciclo de Seminario efectuados por la DSE desde 1974, otorgó un importante impulso al movimiento de autoayuda latinoamericano que no puede menospreciarse, con las consecuencias que hoy el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) así como el Fondo de Desarrollo de la CE se han comprometido con varios millones de dólares americanos, en créditos a proyectos de asociados a SOLIDARIOS y entretanto también ALIDE con más de 200 socios (Bancos de Desarrollo) se ha activado en el logro de las metas de la promoción de la autoayuda, una labor que una tercera institución contraparte de la DSE IICA, apoya durante años en forma activa.

II.- INTRODUCCION

Fernando Osorio Molinski

1.- Génesis

Es de conocimiento generalizado entre las instituciones que trabajan por el desarrollo latinoamericano, que la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional DSE a través de su Centro de Desarrollo Económico y Social, viene realizando una serie de Seminarios desde 1974 a la fecha, en forma ininterrumpida.

Estos eventos han versado sobre tópicos propios del desarrollo desde una perspectiva más bien organizacional con énfasis en las organizaciones de autoayuda (OdA). Es recién a partir de 1979 que la DSE crea en Berlín una "Sección de Financiación del Desarrollo" incorporándose, en consecuencia, una "nueva visión" de su labor de promoción del desarrollo. Es precisamente el enfrentar los problemas del financiamiento de los diferentes programas o proyectos y, en forma más específica, la obtención de créditos destinados a promover ciertos grupos comunitarios, los que enfrenta esta nueva sección de la DSE con sus contrapartes latinas.

Se inicia la acción en 1979 con un Seminario sobre "El Crédito a Grupos Marginales" realizado en Quito y Punta Carnero, Ecuador.

Es en esa oportunidad donde se estima necesario obtener una primera impresión sobre "los diferentes programas de pequeños créditos" para los cuales las organizaciones formales de financiación no suelen canalizar recursos. Conocer el alcance, efectos e implicaciones; identificar las necesidades y prioridades, determinar las políticas sobre créditos a grupos marginales, etc. fueron parte de los objetivos pre-determinados por parte de los co-organizadores, aspectos que fueron analizados desde una perspectiva rural y urbana.

Pero en aquella ocasión se debatió la necesidad de concretar operacionalmente los conceptos teóricos del crédito a los grupos que habitualmente no eran sujetos del crédito de desarrollo.

Fue así como se acordó realizar esa etapa en un Seminario a efectuarse en Santiago de Chile, hacia fines de 1980. Lamentablemente por motivos ajenos a los organizadores locales, dicho evento tuvo que postergarse para 1981.

Se llega a concretar el evento hacia fines de 1981 en Villa Borsig y posteriormente en Bonn. La responsabilidad en cuanto al contenido del Seminario, así como la planificación organizacional le correspondió a los editores de la presente documentación; el financiamiento estuvo compartido por la DSE y SOLIDARIOS. La realización misma estuvo a cargo de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional en su Centro especializado para ello, Villa Borsig, en Berlín (Oeste). Hay que mencionar también el concurso de otras dos instituciones contrapartes -por su contribución académica y

coordinación- como lo son el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE). Igualmente merece especial mención el Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS), por cuanto desde la etapa de planificación puso todo su empeño y capacidad para lograr el éxito alcanzado en el Seminario.

El Seminario versó sobre "Alternativas de Créditos a Grupos Marginados" como complemento de la discusión temática iniciada en el año 1979.

2.- Fundamentación

Una de las características del subdesarrollo es la existencia de importantes sectores de la población que sólo participan marginalmente del quehacer societario y caracterizados por sus reducidos niveles de vida, ausentes de toda actividad social y cultural, escasez educacional y, por ende marginados de todo poder económico y político.

Esta situación tiende a perpetuarse en el tiempo, en un círculo del cual difícilmente esos sectores pueden escapar con sus propios recursos, impedidos por condiciones estructurales que involucran tanto los aspectos productivos como institucionales.

En éstas condiciones se debaten numerosos grupos sociales de América Latina, en sectores urbanos y rurales, campesinos que practican agriculturas de subsistencia, comunidades indígenas concentradas en reservaciones de tierras insuficientes, emigrantes rurales agrupados en poblaciones marginales en torno a las grandes metrópolis.

Pese a las dificultades, éstos se han organizado en búsqueda de formas para resolver en conjunto sus problemas. Sobre ello ya se han discutido diferentes aspectos en cinco Seminarios anteriores, desde 1974 a 1978, patrocinados y organizados por la DSE, IICA y SOLIDARIOS.

Es aquí donde el crédito -en acción coordinada con otros esfuerzos complementarios para el desarrollo- ha probado ser una herramienta eficiente e indispensable, como lo ha demostrado la experiencia de numerosas instituciones, a quienes se ha invitado en esta ocasión y, cuya acción se ha orientado a ofrecer los servicios crediticios en América Latina.

3.- Participantes

Los participantes fueron un total de 33 personas escogidas de instituciones públicas y privadas de desarrollo de Latinoamérica, que operan fundamentalmente con créditos a grupos marginados, los que fueron seleccionados por las instituciones co-auspiciadoras.

Fue así como por parte de SOLIDARIOS se invitaron a 16 personas; la DSE seleccionó a 11 y ALIDE propuso la invitación de otros 6, todos ellos provenientes de los siguientes países:

Argentina	1	Honduras	2
Bolivia	1	México	5
Costa Rica	2	Nicaragua	2
Colombia	2	Perú	1
Chile	1	Paraguay	1
Ecuador	3	Rep. Dominicana	3
El Salvador	1	Rep. Federal de Ale-	
Guatemala	4	mania	3
Uruguay	1		

4.- Contenido

Los participantes del Seminario se abocaron a un conjunto de contenidos -de acuerdo a lo programado previamente- relativos a los propósitos, a saber:

1.- Modalidades Operativas

- Elaboración de solicitudes de créditos;
- Criterios de priorización de solicitudes;
- Modalidades empleadas en la concesión del crédito.

2.- Modalidades Financieras

- El problema de las garantías ofrecidas
- Alternativas financieras
- Métodos de evaluación

3.- Recuperación y Riesgos

4.- Institucionalidad alternativa para la concesión de créditos.

El trabajo se vió complementado con algunas conferencias globales de ciertos expertos en la materia, especialmente en lo relativo a la "Evaluación Social de Proyectos", cuyos contenidos se encontrarán en el Anexo adjunto.

El trabajo de elaboración de realizó fundamentalmente en grupos de participantes, quienes -basándose en sus propias experiencias y ponencias- elaboraron los temas mencionados, llegándose a conclusiones parciales, las que procesadas en grupos nuevamente fueron presentadas en plenarios de conclusiones.

5.- Finalidad y Resultados del Seminario

a. El Seminario de Quito en 1979

Hemos hecho referencia al Seminario sobre "Crédito a Grupos Marginales" celebrado en Ecuador, en el cual, como producto de las exposiciones y debates, se llegó a los siguientes aspectos, los que son necesarios considerar como base conceptual para la debida comprensión de los aspectos tratados en

el último Seminario de Berlín.

a) Clientela de las instituciones financieras:

- a nivel individual
 - campesinos pobres;
 - pequeños agricultores y productores;
 - pequeños propietarios;
 - minifundistas;
 - precaristas;
 - trabajadores asalariados;
 - personas desocupadas.
- a nivel grupal
 - asociaciones campesinas;
 - cooperativas de 1er. y 2do. grados;
 - juntas agrarias;
 - asentamientos;
 - ligas campesinas;
 - juntas comunales;
 - cooperativas industriales y agroindustriales;
 - agrupaciones artesanales;
 - talleres rurales;
 - clubes juveniles y/o femeninos.

b) Características del crédito:

<u>Tipo</u>	<u>Cualidades</u>	<u>Costo de Oportunidad</u>
Prestamista	Libre (no atado) Individual; alto costo intereses altos; trámi tes fáciles; sin garan tía. Grado de explota ción: alto.	Alto
Anticipos de Cosecha	Libre; individual; costo del producto ba jo; corto plazo; trámi te fácil con garantía de cosecha. Grado de explotación: alto	Alto
Comercial	Individual y de grupos alto interés; corto plazo; trámites relati vos al grado de organi zación; garantías; Gra do de explotación; me diano.	Mediano
De Producción	Atados; individual y grupal; intereses me dianos; corto y mediano plazo; trámites largos; Grado de explotación: mediano.	Mediano

<u>Tipo</u>	<u>Cualidades</u>	<u>Costo de Oportunidad</u>
Bancario	Individual y grupal; atado; corto, mediano y largo plazo; intereses de mercado; trámites mediano; garantías Grado de explotación: cerca cero.	Bajo

c) Consecuencias sociales y económicas del Crédito:

- El crédito es uno de los instrumentos indispensables para impulsar el desarrollo de los grupos marginados, siempre y cuando cumpla con varios requisitos.
- Para que cumpla esa función impulsora del desarrollo no debe ser un factor aislado sino que debe formar parte de un grupo de instrumentos y servicios integrales, tales como: capacitación, organización, asistencia técnica que mejoren la administración y aumenten la productividad, la participación, el nivel de conciencia y el monto de retención de excedentes.
- El crédito a los marginales rurales debe financiar no solo la producción sino también los procesos subsiguientes de agroindustria, comercialización y distribución, para captar así el valor agregado del complejo agrícola produciendo la capitalización de los excedentes generados en la base.
- Para que estos grupos puedan tener acceso al crédito es indispensable su organización, capacitación y solidaridad. A través de esta real participación pueden ejercer presión ante quienes toman las decisiones políticas y consecuentemente romper el círculo vicioso de la marginalidad.

Una adecuada organización que conduzca a la participación mediante un proceso de capacitación por métodos no convencionales, como el de investigación-acción, laboratorios experimentales que conduzcan a los grupos, lleva a una toma de conciencia de su realidad.

- La participación de los marginados beneficiarios en la elaboración de los proyectos a ser financiados es indispensable para el proceso de su desarrollo endógeno. Estos proyectos deben incluir en todo caso elementos y objetivos productivos que permitan el retorno de los recursos, la retención y capitalización de los excedentes.
- Para poder atender con crédito a los grupos marginados el Estado debe cambiar sus prioridades, sus políticas y sus formas que rigen para ellos.

- El desarrollo endógeno de los marginados se dificulta tremendamente en las actuales circunstancias estructurales internas de los países en vías de desarrollo y dentro del marco del actual orden económico internacional.
- El crédito a los marginados para que contribuya a su desarrollo debe asegurar la capitalización de los excedentes en forma colectiva y permitir el fortalecimiento o ejecución de nuevos proyectos de beneficio económico y social.
- Las condiciones del crédito a los marginados debe ser flexible y preferentemente de acuerdo a la naturaleza de los proyectos y al impacto que se desea obtener.
- Para que el crédito no vaya en detrimento de los grupos marginados pauperizándolos aún más, éste debe:
 - a) estar de acuerdo con los ciclos vegetativos;
 - b) ser compatible con la rentabilidad de la producción proyectada;
 - c) integrar al productor a los procesos de procesamiento, comercialización y distribución;
 - d) brindar asistencia que permita mejorar la productividad y administración del proyecto;
 - e) modificar los términos de las garantías exigidas tradicionalmente; y
 - f) generar excedentes capitalizables.

b. Expectativas

Uno de los aspectos importantes para el Seminario lo constituía la activa participación de todos sus integrantes, buscando satisfacer las expectativas individuales de cada uno de ellos. Fue así como utilizando una metodología dinámica de tarjetas y fichas a llenar por cada uno frente a una pregunta atingente o una reflexión concordante al tema, se fue dando cierta organización a las expectativas no afloradas directamente. Se consultó específicamente por cada uno de los temas programados, llegando a una amplia gama de ideas y áreas temáticas de interés.

En este sentido es conveniente destacar algunos aspectos de ellas, de acuerdo al área temática respectiva.

- a) Area Operativa:
- Agilidad de trámites
 - Preparación de Proyectos
 - Fondos de Garantías
 - Garantías colaterales
 - Criterios de evaluación
 - Evaluación pre y post
 - Participación grupal en solicitud
 - Identificación de agentes del proceso
 - Determinación de potencialidad
 - Perfil de los beneficiarios
 - Tipos de créditos

- Mecanismos de desarrollo del crédito
- Relación prestatario - usuario
- Criterios de asignación de recursos
- Políticas diferenciales según necesidades

b) Area Financiera:- Tasas de interés real, nominal, preferencial, de mora

- Periodos de gracia
- Objetivos del financiamiento
- Cartera rentable vs. cartera social
- Cartera morosa
- Crédito integral vs. crédito específico
- Quién y, en función de qué se define el riesgo.
- Margen de riesgos
- Criterios costo- beneficio
- Indexación (Reajustabilidad)
- Refinanciamiento
- Costo de apoyo-técnico
- Financiamiento de gastos operacionales

c) Area Recuperación y Riesgos:

- Quién corre el riesgo, el prestatario que no puede cobrar o el que recibe y no puede pagar?
- Mecanismos para reducir riesgos
- Criterios de clasificación de riesgos
- Acciones para minimizar riesgos
- Clasificación de cartera
- Tratamiento de la recuperación
- Tratamiento de la morosidad
- Criterios para cartera incobrible
- Negociación de cartera morosa
- Recuperación en función del proyecto
- Condiciones de refinanciamiento
- Reprogramación de deudas

d) Otros aspectos: - Existen criterios universales para determinar la necesidad de créditos en un grupo social?
 - La operatividad nacida de la base?
 - Operatividad mediante negociación mutua?

Y finalmente, una reflexión:

Es válido trasladar a las instituciones que intentan financiar procesos de desarrollo un marco de referencia determinado por una estructura institucional donde la actividad financiera está basada en la intermediación del dinero?

c. Informaciones

Para la mejor preparación del Seminario la DSE nombró primeramente a un experto latinoamericano como Coordinador, responsabilidad recaída en don Fernando Osorio Molinski.

El Seminario -administrativamente hablando- estuvo a cargo de una Comisión Coordinadora integrada por las Instituciones patrocinantes y dirigido por el Sr.F.Osorio Molinski en cooperación del encargado de la DSE, Sr.Bernd Breuer.

La Comisión se preocupó por la dinámica general del evento y el cumplimiento de los objetivos, procediéndose diariamente a entregar informaciones de procedimientos o actividades conexas.

A modo de practicar la participación activa de los integrantes, se constituyó un Comité de Enlace para canalizar las diferentes inquietudes hacia la mesa directiva. La DSE por otra parte, nombró a dos personas en calidad de relatores-moderadores de procesos y, de cuyos resultados se informa en acápite separado (Ver Anexo).

III.- ENFOQUES TEMATICOS

1.- Necesidades básicas y evaluación de proyectos

El caso de tres proyectos peruanos

Detlef Schwefel

1.- Resumen

Una evaluación social de proyectos debe responder, entre otras, a la pregunta de quién es el beneficiario del proyecto o qué sectores de la sociedad derivan provecho en el sentido de satisfacer las necesidades básicas. El aporte de un proyecto al estado nutricional de la población se considera aquí como indicador clave. Tres preguntas parciales hay que contestar para evaluar un proyecto según su capacidad de satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población:

- a) Qué nivel de satisfacción de necesidades se aspira a alcanzar?
- b) Qué contribución presta el proyecto al nivel de satisfacción de necesidades mediante la producción de bienes y/o servicios, es decir:
 - qué grupos o sectores sociales componen la demanda,
 - corresponde la demanda a una necesidad racional,
 - qué prioridad reviste esta demanda?
- c) Qué contribución directa o indirecta aporta el factor empleo del proyecto o la satisfacción de necesidades básicas, no sólo de los trabajadores sino también de sectores más amplios de la población?

El siguiente documento se propone solamente ofrecer algunas ideas para la respuesta de una parte de la segunda de estas preguntas a base de la evaluación social de tres proyectos peruanos.

2.- Efectos nutricionales del proyecto de Tinajones

2.1.- Condiciones de la producción en la región del proyecto

El proyecto de Tinajones se encuentra en el departamento de Lambayeque en el norte del Perú. Lambayeque es un departamento de la costa, que incluye al este también una parte de sierra. A pesar de estar si-

tuado en una zona tropical, su clima es moderado, debido a la presencia de la corriente helada de Humboldt frente a su costa, por lo que las estaciones no son muy diferenciadas, la temperatura promedio anual es de 22°C., la mínima es de 15°C.

En general es un clima poco lluvioso y la mayor parte del departamento es desértica. De un área total de 1.159,200 hectáreas, antes del proyecto solamente cerca de un 8% (90,000 ha.) eran utilizadas para la agricultura. La totalidad de estas áreas se encuentra en los valles formados por los ríos que discurren de la sierra al Pacífico. Estos valles forman deltas en dirección al mar. Principalmente el área de cultivo se encuentra en tres valles: en el sur el valle del río Zaña, en el norte el valle de Olmos y en el centro el valle del río Chancay, con sus ríos limítantes Reque (sur) y La Leche (norte). Siendo el valle del Chancay el más grande de todos por lo que también allí se encuentran los centros urbanos más importantes: Chiclayo, capital del departamento y centro de comercio y servicios del valle y Lambayeque, la antigua capital. Chiclayo tiene cerca de 330.000 habitantes cuya tasa anual de crecimiento es de 6,61%.

En el valle se encuentran muchos testimonios de poblaciones y sistemas de irrigación pre-incaicas. Un canal principal de la época pre-incaica el canal Taymi, que servía para llevar las aguas del Chancay hacia el norte, fue substituido durante el proyecto por un canal del mismo nombre. Las ventajas de la región de Chancay son:

- su superficie casi plana, lo cual facilita la plantación;
- la regularidad de su clima, que permite el cultivo independientemente de las estaciones;
- la buena calidad relativa de su suelo, respecto a los del resto del país;
- la infraestructura vial relativamente desarrollada (carretera Panamericana y una serie de vías y caminos en todo el valle).

Por sus condiciones naturales, el valle es apropiado para el cultivo del azúcar, arroz y de algodón, así como para alfalfa y panllevar (frijoles, abejas, garbanzos, maíz, hortalizas, frutales).

Por sus características el valle tendría también condiciones potenciales favorables para un intensivo desarrollo de la actividad pecuaria; tanto para el ganado lechero, como de carne.

Antes del proyecto el principal factor limitado, tanto para la producción agraria, como para la pecuaria, era el agua. El río Chacay, que sirvió para la irrigación regular de cerca de 24.000 hectáreas, alimentó sobre todo las grandes haciendas azucareras situadas en la parte media y alta del valle, absorbiendo cerca de un 57% de la oferta de agua. La parte media del Chancay irrigó además durante el verano (época de lluvia en la sierra) cerca de 15.000 hectáreas de arroz. Sin embargo el arroz necesita para realizar cosechas económicas, fuera de la cantidad de agua, también una

regularidad muy exacta en el riego. El trasplante de los almácigos de arroz al campo se debe realizar dentro de una fecha fija, tarea que anteriormente muchas veces no se podía cumplir, por la escasez de agua. De este modo los rendimientos de arroz tenían grandes variaciones por zonas del valle y por año, y solamente en los años de abundancia de agua, se alcanzó a irrigar otras partes del valle: la parte más baja y el Valle Nuevo (cerca de 17.000 hectáreas al nor-este del canal Taymi). Debido a que el cultivo de alfalfa se realizó sobre todo en estas partes, se explica el poco desarrollo de la actividad pecuaria.

En total la oferta de agua varió entre 400 millones de m³ en 1962-63 y 950 millones de m³ en 1966-67.

Podríamos asumir la tenencia de tierra como otro factor limitante, ya que las haciendas azucareras muchas veces abusaron de su privilegiado acceso al agua y aún en años de escasez en el valle, los excedentes del agua fueron conducidos al exterior, debido a la falta de interés en la construcción de un sistema de irrigación y drenaje para el resto de la región. Como consecuencia de la falta de un buen sistema natural o artificial de drenaje, el cultivo de arroz de las grandes haciendas provocó una paulatina salificación de los suelos en las partes bajas del valle, lo cual limitó el cultivo de todos los productos, a excepción del arroz.

El plan de asegurar el abastecimiento del valle con agua mediante la construcción de una represa, la derivación de otros ríos al Chancay y la construcción de un sistema de irrigación y drenaje ya existía desde hace muchos años.

El objetivo de estos planes no fue tanto ganar área de cultivo sino más bien, regularizar de cerca de las 96.000 hectáreas del valle, lo cual, al posibilitar más de una siembra al año aumentaría el área cosechada anual y la obtención de cosechas más económicas, así como la previsión y planificación de la producción.

A mediados de la década de los 60 se empezó con la realización de la primera etapa, que consistió en:

- construcción del Reservorio Tinajones;
- construcción de la Bocatoma y del Desarenador;
- construcción del canal Alimentador (16 Km.);
- Cascadas en el Km 9 del canal alimentador (para amortiguar la caída de 42 m., y que posteriormente se aprovechará para la instalación de una Central Hidroeléctrica);
- Túnel y canal de Descarga del Reservorio hacia el Río Chancay;
- Aliviadora de Crecidas;
- Sistema de Distribución de Riego: construcción del nuevo canal Taymi (50 Km.); mejoramiento de los ríos Lambayeque y Reque; mejoramiento y construcción de los canales de segundo y tercer orden;
- Sistema de drenaje, que comprende la construcción de seis colectores principales, cerca de 400 Km., y drenes de segundo y tercer orden;
- Derivación del Río Conchano y Chotano mediante un túnel de 4,2 Km.

Esta etapa de construcción se terminó, salvo la derivación

del Río Conchano, que todavía está en construcción. En el plan original se previó, además de estas medidas técnicas también "medidas agrícolas complementarias". Bajo esto se entendió programas de investigación, capacitación y apoyo a la población campesina, así como cooperativismo. Es interesante anotar también, que ya durante la primera fase de construcción se preveía que aún con un aumento en la oferta de agua, la distribución en base a la tradicional forma de repartirla no significaría una garantía para la irrigación de todas las parcelas.

2.2.-Los beneficiarios de la producción

Una pregunta casi siempre olvidada en evaluaciones de proyectos es la siguiente: a quién beneficia la producción y los servicios? La sabiduría económica ortodoxa responde a esta pregunta sólo en términos teóricos; argumentando, que un aumento de la producción lleva a un aumento de los ingresos, lo cual significaría un mejor nivel de vida. Pero la pregunta principal es: un mejor nivel de vida para quién? Para todos o para algunos? Para qué grupos de la población? Para la clase baja o para la clase alta? La respuesta no debe ser teórica, sino de índole pragmática; hay que obtener la empíricamente.

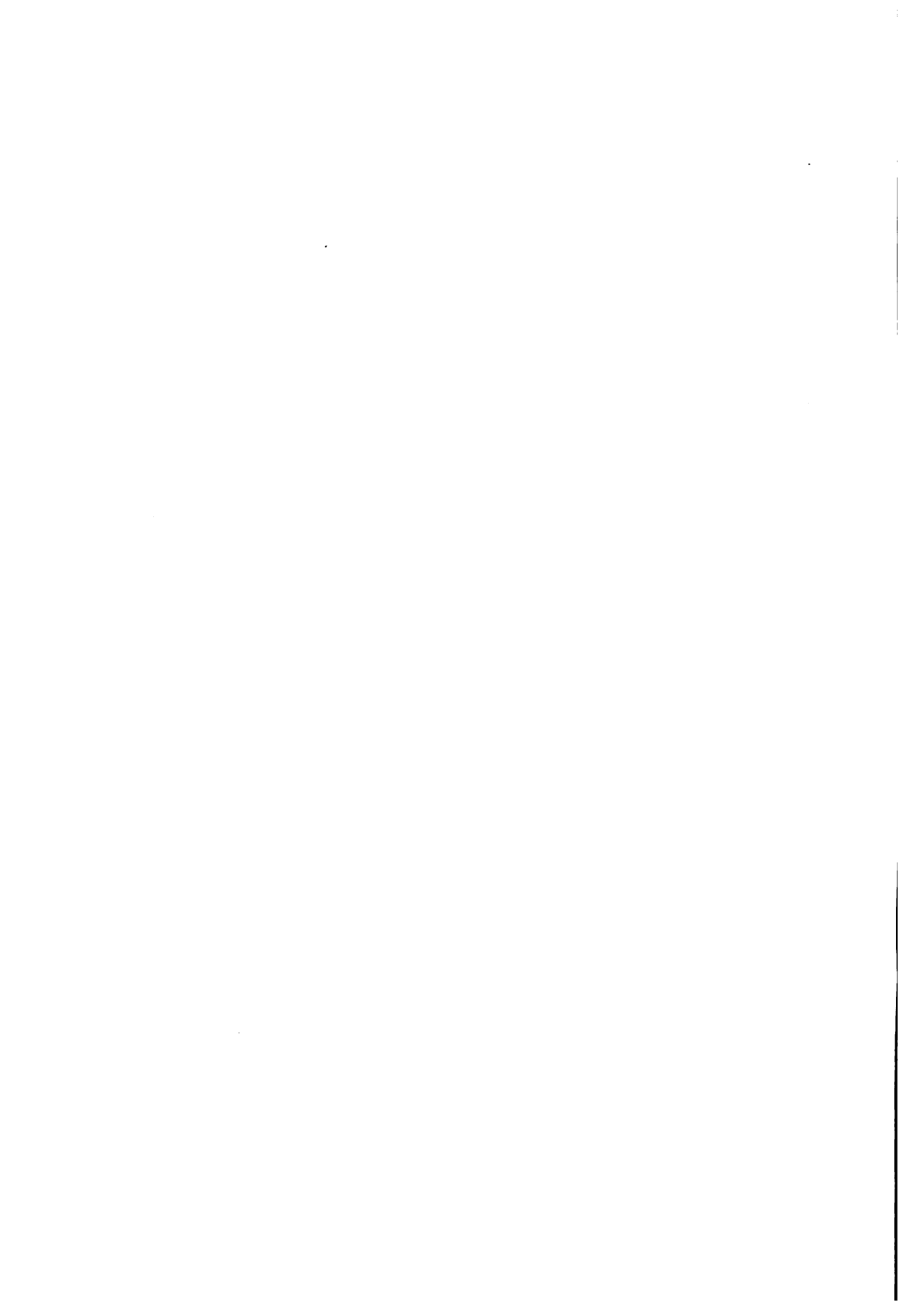
Se puede contestar parcialmente a estas preguntas, aplicando el "Análisis del Camino del Producto" (ACP) (1). El ACP consta de dos pasos analíticos, que responden a dos preguntas claves: 1) quiénes son los consumidores finales de la producción? 2) hasta qué punto corresponde el consumo final de lo producido o de los servicios resultantes a las necesidades establecidas por un presupuesto racional de consumo?

Para contestar a estas preguntas, el ACP debe de seguir el recorrido del producto desde su producción inicial, su utilización y/o procesamiento intermedio hasta el consumo final, es decir, el ACP analiza empíricamente el ciclo económico integrado de la producción, utilizando tablas de insumo/producto más detalladas que las usuales. Una vez identificados los productos finales de un proyecto, incluyendo aquellos, que sólo muy indirectamente se relacionen con el consumo humano, habrá que diferenciar la participación relativa de las diferentes clases o sectores de la población en este consumo final, para, por último, comparar este consumo final de las distintas clases sociales con un presupuesto racional de alimentos; este último paso del ACP no mencionamos en lo siguiente así como no tocaremos aquí el análisis de los efectos nutricionales del empleo.

(1) Vea: Schwefel, D., Basic Needs. Planning and Evaluation. Berlin 1979.

CUADRO No. 1 - Análisis del
Tinajones una

(1)	Superficie cosechada en ha (2)	Coeficiente de riego 100X cbr/ha (3)	Consumo total de agua (2) x (3) (4)	Consumo total % (11)	Clase baja		Clase media	
					Participación en el mercado % (12)	Participación consumo final % (13)	Participación en el mercado % (14)	Participación consumo final % (15)
Arroz	26 577	15,0	398 655,0	58,64	32,5	12,56	35,0	13,52
				1,40	0	0	30,5	0,43
				0,41	29,6	0,12	35,8	0,15
				0,16	12,5	0,02	-	-
				0,27	12,5	0,03	33,7	0,18
				0,11	12,5	0,01		
Chococaca	85	22,0	1 870,0	0,19	49,8	0,09	50,2	0,10
Azúcar	17 954	22,0	395 858,0	8,06	4,7	0,38	-	-
				8,07	33,3	2,95	19,6	1,58
				2,56	71,9	1,84	39,0	3,46
				0,67	15,4	0,10	14,1	0,36
							-	-
Algodón	5 334	7,1	37 855,6	0,49	26,4	0,13	33,8	0,17
				1,97	15,4	0,30	32,8	0,66
							-	-
Maíz híbrido	1 635	7,1	11 608,5	1,34	27,8	0,37	31,2	0,42
				1,61	12,5	0,20	33,7	0,54
Maíz corriente	2 762	6,2	17 124,4	0,82	8	0	-	-
Garbanzo	2 405	3,0	7 215,0	0,75	31,2	0,23	40,1	0,30
Mamastas	5 227	4,2	24 053,4	2,48	40,4	1,00	12,8	0,32
Fenole	575	6,6	3 821,4	0,39	20,0	0,08	29,7	0,12
Zonahoria	277	4,2	1 163,4	0,12	13,4	0,02	26,2	0,05
Cañolla	12	4,2	50,4	0,01	22,3	0,00	28,7	0,00
Frutales	432	10,6	4 584,0	0,48	13,1	0,06	26,3	0,13
Nuca	312	10,5	3 266,0	0,35	26,0	0,09	35,3	0,12
Sorgo	110	6,2	682,0	0,07	15,4	0,01	32,8	0,02
Cañote	432	3,0	1 296,0	0,12	35,4	0,04	23,9	0,05
				0,01	34,9	0,00	37,3	0,00
Pastos	8 852	12,0	56 776,0	6,07	15,4	0,53	32,8	1,95
Otros	97	6,5	630,3	0,77	23,4	0,02	30,6	0,02
				77,59		21,58		24,81



El producto primario del proyecto es el agua. Hasta ahora se utiliza este agua casi exclusivamente para la producción agrícola, destinándose sólo el 3,3 % de este agua a otros usos. El aprovechamiento del agua para plantas hidroeléctricas y para agua potable es todavía mínimo. Cómo se distribuye este agua disponible entre los diferentes cultivos? Algunas estimaciones anteriores al proyecto indican, que el 75% del agua disponible era aprovechada por las grandes haciendas azucareras. Qué situación se da actualmente? En la actualidad, el 41% del agua se aprovecha en el cultivo de arroz, otro 41% del agua en el cultivo de azúcar, 4% en el cultivo de algodón, 3% para el maíz y 6% para los pastos de alfalfa y otros forrajeros (otros productos tienen poca importancia). La columna 5 del Cuadro 1, muestra detalladamente la distribución del agua entre los distintos cultivos.

Esta distribución del agua fué calculada en base a coeficientes de riego para cada producto (columna 3, cuadro 1). Estos coeficientes, aprovechados actualmente para la planificación de la producción, son el fruto de largos años de experiencia en la producción. Estos coeficientes muestran claramente las distintas necesidades de agua de los distintos cultivos. Una hectárea de arroz necesita por ejemplo 15.000 m³ de agua, por año, mientras que los garbanzos sólo necesitan 3.000 m³ de agua por ha. y año. De entre la gama de productos de la región, el azúcar es el producto, que más agua consume: 22.000 m³ por ha. y año. Para obtener la distribución del agua para cada producto, se multiplicarán estos coeficientes con el número de hectáreas cultivadas (columna 5, cuadro 1). En base a estos cálculos podremos establecer el consumo intermedio de agua.

Para poder determinar el consumo final del agua, es preciso diferenciar este consumo según los productos. Algunos de los productos cultivados sirven directamente para el consumo humano, como es el caso de los garbanzos (este producto consume 0,75% del total de agua), de las demás menestras (2,48% del agua), del tomate (0,39% del agua), de la zanahoria (0,12%), de la cebolla (0,01%), de las frutas (0,48% del agua), de la yuca (0,35%). Estos productos llegan al consumo humano a través de sus propios canales de comercialización; los datos sobre la región corresponden a las estimaciones de la Hoja de Balance de Alimentos del Perú. Otros productos cultivados en esta zona necesitan un recorrido mayor hasta llegar al fin al consumo humano. Tal es el caso de la alfalfa -destinada al forraje o al corte- que únicamente se utiliza para la cría de vacunos. Una situación similar es la del maíz, que según los informes de la Hoja de Balance de Alimentos del Perú, se utiliza en un 45% para el consumo humano directo y en un 55% para la alimentación animal (casi exclusivamente para la avicultura). Los detalles se encuentran en la columna 6 del cuadro 1.

En el caso del arroz hay que diferenciar entre las distintas calidades: arroz corriente, que en total consume 39% del agua y arroz extra, que según su importancia menor recibe aproximadamente un 1% del agua total. Pero hay que analizar también el consumo final de algunos subproductos del arroz, como por ejemplo el helen, utilizado en la industria cervecera, y el polvillo, que a pesar de las posibilidades industriales, por el momento se usa casi exclusivamente para la crianza de animales domésticos, para las granjas avícolas y la alimentación del ganado. La paja del arroz casi no tiene ningún valor, ni de uso ni de cambio, por lo cual no lo tomaremos en cuenta en este análisis. Conviene aclarar, que ninguno de los subproductos del arroz es exportado.

En el caso del azúcar, que consume anualmente casi la misma cantidad del agua disponible de la región, hay que hacer una distinción entre azúcar comercial, melaza y bagazo. En el año 1976, en que se realizó el estudio, el 45% del azúcar fue exportado, del azúcar restante, el 26% era azúcar blanca y el 29% de la calidad azúcar rubia. Es necesario distinguir estas dos calidades, ya que su consumo final varía según las clases sociales. Hay que tomar en cuenta la melaza, de la cual, según estimaciones de las cooperativas azucareras, un 40% es utilizada en la producción de alcohol (65,2% para alcohol de consumo humano y el resto para alcoholes industriales de uso no identificado), un 54% es exportada y el resto sirve como alimento para el ganado vacuno. En el presente análisis no se considera al bagazo por dos razones: en primer lugar, porque el bagazo se utiliza como combustible para la misma fabricación del azúcar y de la melaza, es decir, que el bagazo tiene el mismo uso final que estos dos productos mencionados; y en segundo lugar, porque su utilización final está todavía poco desarrollada. Pequeñas cantidades de bagazo son utilizadas además, como material local para la construcción de chozas; aparte de esto, el bagazo carece en absoluto de valor de uso y de cambio. Dejaremos establecido que las posibilidades de aprovechamiento industrial de los subproductos del azúcar y del arroz constituyen una fuente de recursos aún no aprovechada en la producción industrial de la región.

En la región de influencia del proyecto se cultiva la variedad "cerro" del algodón, que tiene una longitud de fibra de 1.516 unidades. De acuerdo a las informaciones de las dos desmontadoras de la región, esta calidad de algodón se emplea principalmente para la exportación. De los subproductos del algodón hay que mencionar las pepitas y linters. Los linters sirven como material de relleno y aislantes para la industria peruana, las pepitas sirven como semillas para la producción de aceite (en medida insignificante también para la fabricación de jabones) y en casi un 80% para la alimentación de ganado vacuno, sea como cáscara o torta de algodón.

El camote es utilizado en un 89% para el consumo humano y en un 11% para la cría de cerdos.

De acuerdo a estas informaciones de distintas fuentes, se puede estimar la distribución del agua según los productos

finales: algo más del 20% se dedicó a la producción de bienes de exportación (azúcar, melaza, fibras de algodón), el resto se utilizó para la producción de bienes de consumo humano.

Identificada así la distribución del agua según productos de consumo final humano, cabe responder a la pregunta inicial: en qué medida participa la clase baja en la distribución social de estos productos? En las columnas 13 y 15 del Cuadro 1, se encuentran las tasas de participación de la clase baja y la clase media en el mercado de los productos finales, anteriormente enumerados. Estas tasas se refieren a la participación porcentual de la clase baja (50% de la población) y de la clase media (40% de la población) en el total de los productos finales consumidos. Resulta obvio, que por ejemplo el arroz extra y la carne de res sirven más para el consumo de la clase alta. Si se suman las participaciones porcentuales de la clase baja y de la clase media en el consumo directo de bienes finales, proporcionados por el proyecto, se llega al siguiente resultado: la clase baja participa con un 21,58% en el producto final del proyecto, aunque representa el 50% de la población; la clase media participa con un 24,86%, aunque representa el 40% de la población. Estos resultados responden a la primera pregunta planteada por el ACP.

Este análisis considera la situación general del medio ambiente de la región, una vez concluida la primera fase del proyecto. No se refiere a la producción incrementada por el proyecto mismo. Por eso, se ha seguido utilizando el ACP, para el análisis socioeconómico del incremento neto de la producción por intermedio del proyecto. El procedimiento del ACP, aquí utilizado, es el mismo, que expusimos más arriba. Las clases baja y media participan en un 58,38% en el consumo final de los productos finales proporcionados por el proyecto aunque representan el 90% de la población.

3.- Efectos nutricionales de dos modelos para el aprovechamiento de las laderas interandinas

3.1.- Aspectos de la política económica de los proyectos "Aylambo" y "Cumbe Mayo"

Cajamarca es un departamento de la Sierra del norte del Perú, está situado en los andes en alturas entre 2,500 m. y 4,000 m. tiene una superficie de 1.533.300 has., de estas, el proyecto de Desarrollo de Cajamarca considera solamente las comprendidas en los PIAR de Cajamarca San Marcos y Cajabamba (1) con

- (1) PIAR.- Proyecto Integral de Acercamiento Rural. Conjunto de acciones encaminadas a fomentar la participación campesina para el aprovechamiento de las economías de escala posible a partir del nuevo ordenamiento de un área luego de su afectación por el proceso de la Reforma Agraria.

superficie total de 478.000 has., y una población de 210.000 habitantes.

Población:

En el área del proyecto, el 89% de la población es rural, siendo su distribución sumamente dispersa en toda la región notándose la poca existencia de caceros o centros poblados.

Una explicación histórica para esta dispersión se encuentra en la destrucción de las comunidades agrícolas durante la conquista, a la que siguió una economía hacendera en los valles fértiles. Durante este proceso, una parte necesaria de la población, fue ubicada en diferentes parcelas dispersas dentro de la hacienda, mientras que la mayor parte de la población fue desalojada a las montañas. (1)

Los así expulsados, debido a lo adverso de las condiciones, devinieron paulatinamente a una economía agropecuaria de auto-subsistencia, lo que puede considerarse el origen de la actual existencia de mini o microfundios. Debido a lo escarpado de las laderas y al bajo nivel de tecnología, los cultivos de papa, maíz, olluco, que son los predominantes en este mini y microfundios, se hacen a veces con las manos o con instrumentos muy simples de madera (2) o usando yunta y arado de madera don de la superficie lo permite.

Este aislamiento de la población es una de las principales causas, tanto de su atraso, como del alto grado de analfabetismo y de la perseverancia de antiguas formas de vida y de producción.

El acceso a los mercados regionales está restringido por la dispersión y la falta de poder adquisitivo, lo cual, junto con las difíciles condiciones productivas son causa de las limitadas posibilidades de la alimentación, de lo que a su vez resulta un estado de mal nutrición y desnutrición (vea sistema de información).

La población consume sobre todo alimentos con alto contenido de carbohidratos (papa, cebolla, olluco), mientras que las menestras, hortalizas y frutales, que casi no se cultivan en las alturas, apenas pueden ser obtenidas a través del mercado. La considerable disminución de la población pecuaria restringe también las posibilidades para una alimentación con contenido de proteínas a base de carne.

Condiciones de Producción:

El uso intenso de las montañas y laderas y la falta de posibilidades económicas para su mejoramiento y regeneración originan el actual estado de extremo sobrepastoreo y una disminución de la población pecuaria. De este modo las condiciones de producción en la región del proyecto han empeorado con el tiempo y en muchas zonas están empeorando todavía. En las partes, donde el suelo todavía no está totalmente erosionado, o lo está sin cobertura vegetal, los pastos son de baja calidad, duros y poco nutritivos siendo necesario para la alimenta

- (1) Interpretación de la Universidad Nacional Técnica de Cajamarca.
- (2) Chaqui Tajya.- Tradicional apero agrícola de madera, de origen incaico.

ción de una unidad animal entre cinco y diez ha. de pasto (1). El clima áspero en las alturas, con lluvias a veces abundantes (noviembre hasta marzo), así como los fuertes vientos, fomentan la erosión de las tierras poco protegidas. Las laderas erosionadas impiden la retención del agua, la cual entonces se precipita en torrentes, produciendo desmoronamientos que, además de acentuar las quebradas, destruyen luego los cultivos de las partes bajas.

Así, estos factores son la causa de cosechas malas e irregulares en las partes bajas y de un empeoramiento de la situación de la población en general. A pesar de la mencionada abundancia de lluvias en la región, el agua es en el fondo el factor limitante de la producción: tanto por las laderas, por donde discurre, como en los valles, en los que su presencia en forma descontrolada y sin regularidad durante algunos meses es causa de excesiva humedad.

En general la pauperización de la región contribuye a crear un proceso que podría describirse como una espiral descendente, frente a que no existe otra alternativa sino la emigración a la costa (2).

De este modo la emigración es de facto un problema grave, tanto en la sierra por la pérdida de valiosa población joven, como para las ciudades costeras, que soportan día a día mayor cantidad de esta población serrana en sus pueblos jóvenes.

Antecedentes del Proyecto:

Frente a esta situación empeorando cada vez más y a la paulatina destrucción de las condiciones de reproducción, a mediados de la década del 60 se empezó a desarrollar en la Universidad Nacional Técnica de Cajamarca (UNTC) un programa para la regeneración, el mejoramiento y el uso integral de los recursos de la región. La idea básica era de empezar con la reforestación de las laderas y cumbres que permita una retención del agua para luego utilizarla en un sistema de evacuación que, al mismo tiempo de impedir el avance de la erosión, preparará la recuperación de los pastos y las áreas de cultivo.

La reforestación de las laderas mejoraría también el microclima de las partes vecinas, protegiéndolas del frío y del viento.

Al mismo tiempo se promovería la participación intensa de la población campesina, con la intención de provocar su reactivación e integración, así como para preparar su reagrupación. De este modo se crearían además ingresos, tanto directamente a través del trabajo en la reforestación, cultivo y consolidación de las laderas, así como indirectamente a través del mejoramiento de las condiciones de la producción.

Simultáneamente este proceso serviría para la capacitación de la población campesina a través de su participación en la construcción de centros rurales, formados alrededor de escuelas, tambos y talleres, todo lo cual permitiría también un me

(1) Unidad Animal (UA) = 1 Unidad vacuno con su cría o 5 unidades ovino.

(2) Se incluirá datos sobre la migración interna.

joramiento de los recursos humanos. Paso a paso resultaría así un desarrollo integrado de la región hasta que sea posible la utilización industrial de los recursos, sobretodo la madera en la elaboración de papel, lo cual a su vez permitiría la consolidación de centros poblados.

A partir de 1967 se implementó en la región pequeños proyectos piloto de carácter experimental, en los que se probó con buen éxito las posibilidades de reforestación, retención y conducción del agua, cultivo de hortalizas y frutales, así como la cooperación de la población campesina. Dos de estos proyectos pilotos -la vanguardia de proyecto integral- vamos a evaluar más adelante: el modelo de "Aylambo" y el modelo de "Cumbe Mayo".

Según lo que se describió en el párrafo anterior, los elementos claves del programa de desarrollo de Cajamarca son los proyectos "Aprovechamiento de las laderas interandinas" que figuran como vanguardia del proyecto integral. El subproyecto Aylambo sirve de modelo para la producción agropecuaria para las alturas relativamente bajas de Cajamarca, lo que correspondería a un 75% de las laderas interandinas aprovechables, el de Cumbe Mayo correspondería al 25% restante. A continuación vamos a describir previamente la producción de los subproyectos mencionados.

Como ya se ha explicado, las características predominantes de estos modelos son las siguientes. A través de un proceso que se inicia con la plantación de árboles, sea eucalipto globulo o pinos radiata, se adecúa terreno antes desaprovechado en las laderas para luego iniciar la producción agropecuaria dándose la máxima importancia a la creación y aprovechamiento de recursos como la generación de empleo. El fundamento de toda esta producción es el agua -retenido por la plantación de árboles, a través de un mecanismo comparable al de una esponja-.

Desde el punto de vista de nuestra evaluación, el resultado más importante es la posibilidad de iniciar el desarrollo de la agricultura, horticuultura, fruticultura y producción pecuaria en áreas donde los últimos siglos no había ninguna producción.

La producción actual por año del modelo Aylambo es la siguiente: 10.005 m³ de madera, 6.25 TM de papa, 1.25 TM de ajos, 0.4 TM de zanahoria producidas en horticuultura, más que 32.000 frutas de diferentes calidades y -a base de la pradera sembrada- 0.84 unidades de vacuno (una unidad corresponde a un vacuno más su cría) y más de seis ovinos. Además de estos, las praderas alimentan a cuyes y conejos. En pequeñas lagunas se ha iniciado la plantación de truchas. Algunas extensiones cubiertas de flores tienen la doble función de hacer más grato el ambiente y permitir el futuro desarrollo de la apicultura.

Toda esta producción es enteramente atribuible al proyecto, dado que lo anteriormente existente no tenía significación alguna. Ciertamente es, que estos dos modelos no pueden aplicarse mecánicamente a toda la región de Cajamarca y a otras regiones semejantes. Por esto la programación general, que se basa en los rendimientos de estos dos modelos, se refiere a una diversificación de la producción agropecuaria facilitada por la presencia

de los árboles. La programación total incluye 478.000 hectáreas, de las cuales un 38% se dedicaría a la producción de árboles como eucaliptus globulus y pino radiata y otras especies. Del resto del área aprovechable unas 120.000 ha. se dedicarían a praderas, otras 40 o 60.000 ha., a agricultura intensiva incluyendo la producción de papas, maíz, arbojas, quinua, etc., y unas 3.500 para horticultura (incluyendo ajos, cebollas y lechugas) y fruticultura. Sin embargo, no se trata aquí de la evaluación de este programa general sino de los dos modelos mencionados.

3.2.- Los beneficiarios de la producción

En una manera semejante al análisis de los beneficiarios de la producción del proyecto de Tinajones se elaboraron los siguientes resultados para los modelos de "Aylambo" y "Cumba Mayo".

Lo que resulta de este análisis es lo siguiente. La clase de menores ingresos se beneficia con la producción de Aylambo en un 32%, con la de Cumba Mayo de un 33%, mientras que -según el razonamiento estadístico aplicado- le correspondería un 50%.

A continuación presentamos el ACP detallado para Aylambo.

TABLA No. 2 - Camino del Prod

Producto Inicial	Producción por año	Transferencia de los alimentos en kg.	Superficie cosechada Ha.	%	Clase	Consumo final de la clase baja		Presupuesto racional de Alimentos Dieta Producción		Consumo que corresponde con el presupuesto racional	
						total	parcial	pd/100	pd/100	total	clase baja
Eucalipto	52.48 m ³		3.5	39.9	5	1.64	2.68	-	-	-	-
					5	0.41	0.66	-	-	-	-
					3	0.01	0.01	-	-	-	-
					3	0.56	0.93	-	-	-	-
					6	0.19	0.31	-	-	-	-
					6	0.08	0.13	-	-	-	-
					3	0.25	0.40	-	-	-	-
					5	0.79	1.29	-	-	-	-
					3	0.01	0.01	-	-	-	-
					6	0.09	0.14	-	-	-	-
					3	0.25	0.42	-	-	-	-
					5	0.74	1.21	-	-	-	-
					5	0.18	0.30	-	-	-	-
					3	0.00	0.00	-	-	-	-
					0	13.47	22.05	-	-	-	-
					5	0.73	1.19	-	-	-	-
Pino	14.53 m ³		1.86	21.2	3	5.65	9.46	-	-	-	-
					0	2.33	3.82	-	-	-	-
							45.01	-	-	-	-
Duraznos	12000 U	1,200 (1)			9	0.00	0.00	-	-	-	-
manzanas	3500 U	350 (1)			2	0.24	0.61	0.041	0.146	-	-
peras	2000 U	200 (1)			1	0.24	0.63	0.041	0.146	-	-
berenjenas	7500 U	750 (1)			6	0.18	0.47	0.041	0.146	-	-
granadillas	7500 U	750 (1)			6	0.61	1.57	0.003	0.013	-	-
ajos	1.25 TM	1,250			10	1.8	5.17	0.015	0.015	-	-
zanahoria	0.40 TM	400			3	0.19	0.50	0.181	0.022	+	3.32 0.50
papa	6.25 TM	6,250	3.42	38.9	51	8.43	21.67	1.270	3.817	-	-
abejas miel	18 lbsrs.	36			0	0.12	0.30	0.000	0.002	-	-
vacuno (2)	0.84 UV	34			0	0.01	0.02	-	-	-	-
					4	0.01	0.04	0.170	0.174	+	0.12 0.04
					6	0.01	0.02	0.037	0.035	+	0.14 0.02
ovino (2)	6.3 UO	126			1	0.02	0.04	-	-	-	-
					7	0.02	0.05	0.072	0.046	+	0.43 0.05
					3	0.01	0.02	0.059	0.010	+	0.55 0.02
peces (2)	0.6 TM	600			4	0.18	0.45	0.367	0.559	-	-
cuy (2)	35 UC	12			0	0.4	0.01	0.083	0.032	-	-
conejo	35 UC	70			0	0.23	0.58	0.003	0.032	-	-
			12,028	8.78				37.92	32.17		4.55 0.62



Tabla 2

Anotaciones:

- 1) Para la transformación de las unidades en kilogramos vea INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD: Tablas auxiliares para la evaluación de dietas, Lima 1970, Pág. 7
- 2) La distribución de los productos finales de estas categorías del producto inicial se basan en las informaciones de los departamentos de comercialización del Ministerio de Alimentación de Chiclayo y Lima.

1 ovino	=	30 Kg.	lana + cuero	2,5 Kg.
			carne	12,0 Kg.
			menudencia	15,5 Kg.

1 vacuno	=	250 Kg.	cuero	17,0 Kg.
			carne	106,0 Kg.
			menudencia	127,0 Kg.

1 cuy			carne	350 gr.
1 conejo			carne	2.0 Kg.
1 lt. de miel de abeja				2.0 Kg.

- 3) La esperanza de vida de una vaca del ganado criollo serrano se calcula en 7 años, la del ovino de carne de 1,5 años. Siendo una unidad vacuno y su cría se estima al valor cuantitativo de su cría anual dividiendo $1,14 \times 7 = 0,1628$ multiplicado con los 250 Kg. por vaca lo que resulta en 40,71 Kg. x año. Aplicando esta estimación a los ovinos resulta una producción de 20 Kg. por ovino por año.

4.- Comparación de los proyectos evaluados

Criterio	Tinajones	Aylambo	Cumbe Mayo
1.-Costo de inversión por puesto de trabajo permanente en Soles	851.414	68.594	120.356
2.-Costo de inversión en Soles por la producción de: 1000 calorías, 1000 gr.proteínas.			
Calorías	0.08	0.51	0.62
Proteínas	18.01	17.09	19.76
3.-Diferencia entre demanda creada y oferta de nutrimentos (demanda: producción) según			
- calorías	0.03	1.7	1.2
- proteínas	0.01	1.3	0.8
4.- <u>Porcentaje de la producción demandada por las clases bajas</u>	<u>28.2</u>	<u>32.2</u>	<u>33.3</u>
5.-Porcentaje de la producción que corresponde a un presupuesto racional de alimentos	10.75	4.6	14.9
6.- Porcentaje de los puestos de trabajo permanentes dedicados a la clase de bajos ingresos	94	100	100

Los pasos analíticos y empíricos para obtener los valores de los criterios 1,2,3,5 y 6 no pudimos presentar aquí por razones de espacio (1).

(1) Vea: Schwefel, S., ob.cit.

5.- Anotación final

Vale destacar que estos tres proyectos peruanos se encuentran entre los proyectos con los valores más altos según los criterios sociales empleados. El criterio 4.- por ejemplo tenía valores en la cercanía de cero cuando se aplicó el ACI a proyectos en otros países: una planta de acero, un hospital metropolitano, una planta de cemento, una planta eléctrica, producción de soja y trigo, etc.

2.- Como asigna los recursos la Banca de Desarrollo en América Latina

Javier García

Sobre el tema de asignación óptima de recursos en una economía se ha escrito mucho, se seguirá escribiendo y siempre será inagotable de encendidas polémicas. Las sociedades han de cedido o intentan resolver sus problemas económicos adoptando modelos de desarrollo que incluyen diferentes grados y formas de participación del Estado. En cualquier contexto económico el sistema financiero juega un rol dinámico y, dentro de éste corresponde a la llamada Banca de Desarrollo actuar como catalizador para el logro de mejores niveles de vida de la población de un país a través de la óptima captación y eficiente canalización de los recursos financieros y económicos.

Rol de la Banca de Desarrollo

Así como no existe una fórmula única de desarrollo económico para un país en particular, así tampoco existe un modelo común de Banca de Desarrollo. Las funciones que éstas instituciones están llamadas a cumplir difieren de un país a otro, dependiendo del marco económico, social, político y cultural dentro del cual se desenvuelven. Sin embargo, se acepta teóricamente que la Banca de Desarrollo en América Latina debe realizar no sólo funciones financieras, sino también, fundamentalmente, esté comprometida con actividades promotoras de desarrollo. Esto implica que, además de realizar algunas de las funciones tradicionales de la Banca Comercial, concentre sus esfuerzos en crear y/o expandir la infraestructura económica y social, promover proyectos de desarrollo en sectores económicos prioritarios, dinamizar el mercado financiero, apoyar proyectos intensivos en mano de obra y contribuir a mejorar la injusta distribución de ingresos a través de la asignación de créditos.

En la última década hemos sido testigos de la creciente participación estatal en el sistema financiero de muchos países latinoamericanos, producido tanto por estatizaciones de empresas financieras comerciales como por la creación de instituciones de fomento que coadyuven al desarrollo del país. Ahora es fácil comprobar la presencia del Estado en el capital accionario de la Banca de Desarrollo. Esto podría inducir a pensar que las políticas crediticias son diferentes a las de las instituciones similares de carácter privado. Grave equivocación!

Creo que existe unanimidad en pensar que las normas, estrategias, gestión y objetivos de la Banca Estatal de Desarrollo deben ser diferentes a los de la Banca Comercial, por cuanto son los recursos de la nación, cuya representación jurídica

El Ing. Javier García prepara actualmente su tesis doctoral en la Universidad Libre de Berlín, sobre el tema que aquí aborda, parte del cual fue debatido en un Seminario realizado en abril en Argentina.

es el Estado, los que reclaman ser administrados con criterios que no sean exclusivamente privados. Sin embargo, recientes investigaciones realizadas por el autor confirman que en materia de evaluación de proyectos, los criterios de decisión de la Banca Estatal de Desarrollo son similares a los seguidos por las demás empresas financieras del sistema: búsqueda de rentabilidad privada, capacidad de pago y cobertura del riesgo.

Este comportamiento obedece fundamentalmente a la fuerte dependencia de éstas instituciones respecto de las políticas económicas que implementan los regímenes de gobierno en América Latina, dependientes a la vez de algunas instituciones internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El impacto de las "sugerencias" de éstas organizaciones se refleja en la política crediticia de la Banca de Desarrollo.

Los problemas derivados del déficit en la Balanza de Pagos, Inflación, recesión, desempleo, subempleo, etc. inciden definitivamente en la marcha de éstas instituciones. Las medidas tomadas para solucionar estas dificultades y a la vez lograr una tasa razonable de crecimiento en el PBI, han significado la postergación de la satisfacción de las necesidades de grandes grupos sociales siempre marginados.

Un ejemplo ilustra mejor la afirmación precedente. Las divisas generadas a través de la explotación petrolífera en la selva peruana (en 1980 representó cerca del 20% de los ingresos) sirvieron para equilibrar la Balanza de Pagos y atender los compromisos crediticios adquiridos. La prioridad por atender problemas macroeconómicos impidió la realización paralela de un programa integral de desarrollo para la región amazónica que permita por lo menos neutralizar los efectos negativos del "boom" del petróleo; en este sentido, la Banca de Desarrollo de la región tampoco se preocupó por fomentar proyectos de ésta naturaleza. Actualmente esta zona rica en recursos naturales es paradójicamente una de las más pobres y desatendidas del país; la fiebre del petróleo lejos de beneficiarla, ha generado y acentuado la crisis en una economía vulnerable.

Esta restricción de la autonomía de la Banca Estatal de Desarrollo, no sería negativo si los referidos programas económicos fuesen coherentes, claros, duraderos y, sobre todo, que constituyan realmente una alternativa de desarrollo para el país. Por otro lado, la rotación de personal en las altas esferas del gobierno —es decir, cambios dentro del sistema y no del sistema— conlleva por lo general, modificaciones en las estructuras orgánicas de las instituciones estatales, cuyo corolario es la discontinuidad en los planes y programas de cada empresa.

En síntesis, la propiedad estatal de parte de la Banca de Desarrollo no garantiza que las políticas crediticias estén definidas en función de los grandes grupos sociales marginados de un país. Tan importante como la propiedad son las deci-

siones que toman quienes poseen o detentan el poder respecto de las interrogantes: qué, para quién y cómo producir.

Evaluación de la eficiencia de la Banca de Desarrollo

Ya se ha mencionado el doble rol que corresponde a la Banca de Desarrollo para justificar tal denominación. En este sentido, la eficiencia debe medirse no sólo comparando los resultados alcanzados versus las metas previstas, sino también considerando las acciones no previstas y, en consecuencia, dejadas de realizar.

La eficiencia de la Banca de Desarrollo debe medirse pues, tanto desde el punto de vista financiero, como apreciando su aporte al desarrollo del país. Desafortunadamente no existe un estudio serio sobre el impacto socio-económico de éstas instituciones. Hasta ahora, la medición de la eficiencia se ha limitado, por logeneral, a la apreciación de las utilidades al final de cada ejercicio económico, a la evaluación del rendimiento de los préstamos y/o inversiones y otras medidas financieras. Estas resultan tanto inadecuadas como incompletas sólo sirven como indicadores de eficiencia desde el punto de vista privado. Es claro que un elevado nivel de utilidades no es sinónimo de eficiencia desde el punto de vista de desarrollo económico. Es más, el logro de victorias financieras significa casi siempre rotundos fracasos en los campos económicos y sociales.

Para la Banca de Desarrollo con predominio de capital privado -de hecho y tienen sus razones para ello- el elemento determinante de motivación es la búsqueda de la maximización del valor actual de las utilidades. Es Estado puede imponer -y en la práctica lo hace- controles directos en el mercado cambiario, mercado de divisas y en el comercio con el mercado internacional.

En cambio, la Banca de Desarrollo, con mayor participación estatal, no debería continuar actuando en términos comerciales. Por lo general, éstas instituciones obtienen fondos a costos diferenciales menores a las tasas vigentes en el mercado. Sobre éstas instituciones el Estado sí posee poder de decisión y podría desarrollar una labor positiva en el campo socio-económico, sin que ello amenace la estabilidad financiera de la empresa. Por ejemplo: financiar proyectos de desarrollo altamente riesgosos en los que no se garantiza una rentabilidad financiera razonable, incluso con probables pérdidas. Esto significa la disposición de sacrificar ciertos beneficios financieros en aras de lograr resultados positivos para el país. Las probables pérdidas de estos proyectos pueden ser compensados a través de tasas de interés más bajas, liberación de impuestos por un período determinado, riesgos compartidos por el gobierno, períodos de gracia y amortización más largos, entre otros mecanismos.

Criterios para la asignación de recursos

Qué criterios deben regir para la toma de decisiones en la

asignación de recursos a través de la Banca de Desarrollo? Esta interrogante plantea un problema actual y da lugar a polémicas. Ya la Tasa Interna de Retorno Financiera, el Valor Actual Neto, la relación Beneficio/Costo o el Periodo de Recuperación de la Inversión no pueden seguir orientando exclusivamente las decisiones de inversión y/o crediticias.

Es política de la Banca de Desarrollo aprobar proyectos cuya rentabilidad financiera supera una determinada tasa, que además demuestre poseer capacidad de pago y, finalmente, esté respaldado por suficientes garantías; en caso contrario, el proyecto es rechazado. Con estos criterios los beneficiarios de los créditos resultan siendo, casi siempre, medianos y grandes capitalistas, vinculados no sólo al aparato estatal y con poderosas influencias sobre éste, sino también al sistema capitalista internacional, interesado siempre en la búsqueda de oportunidades para transferir sus tecnologías. Se distraen recursos fomentando proyectos orientados a la producción de bienes suntuarios y otros para la exportación, desatendiéndose simultáneamente proyectos productivos socialmente.

Excepcionalmente se apoyan grandes proyectos públicos que no siempre reúnen los requisitos mencionados, en cuyo caso el Estado compensa las probables pérdidas por medio de algún mecanismo. En algunos países éstos proyectos son financiados a través de otro organismo público.

La evaluación económica no se realiza, excepto cuando lo exige la institución financiera internacional que suministra el crédito. Esta práctica se lleva a cabo para proyectos que su peran un determinado monto.

Los aspectos sociales de grandes proyectos se mencionan en términos generales para sustentar una decisión ya tomada, pero jamás como un elemento para decidir si se apoya o no el proyecto.

Algunas instituciones internacionales (ONUDI, BID, BIRF, OECD) e investigadores han propuesto nuevas metodologías para la evaluación de proyectos. El análisis Costo-Beneficio (CBA) ha despertado muchas ilusiones y producido a la vez no pocas frustraciones. Expectativas, por que conscientes de las limitaciones de los métodos tradicionales, se pensaba que el CBA representaba poco menos que la panacea en esta materia. Frustraciones, porque, por un lado, los supuestos que sirven de sustentación del método propuesto difícilmente se cumplen en los países latinoamericanos; y, por otro lado, la información que se requiere para la aplicación de las fórmulas pocas veces está al alcance y/o su elaboración resultaría costosa y hasta cierto punto prohibitiva.(1)

(1) La aplicación y comprensión de las fórmulas para el cálculo de los precios sombra del input y output de un proyecto implica varias dificultades.

El caso de petróleo en el Perú, sirve también para ilustrar las serias limitaciones en la aplicación de los precios sombra. Tomemos el caso de un solo componente: mano de obra. Cuál sería el costo social de este "factor de producción"? (1) Aquí hay que considerar su procedencia y nivel de calificaciónes. La explotación petrolífera requiere de mano de obra calificada nacional, regional e internacional y, en mayor proporción mano de obra no calificada, que en este caso procedió del sector agrario de la selva peruana. Esta transferencia de campesinos primero al sector hidrocarburos y luego a las ciudades produjo un descenso en la ya insuficiente producción agropecuaria de la región, lo que a su vez provocó un incremento de precios en algunos de estos productos dejados de cultivar; y, por otro lado, aumentó el consumo en las ciudades más importantes. Cuantificar éstos y otros fenómenos derivados de la explotación petrolífera, resulta difícil y arriesgado. Si el precio sombra de la mano de obra es la productividad marginal a la que se renuncia por su utilización en el proyecto, entonces, cuál debe ser el factor o los factores de corrección de los precios de mercado de la fuerza de trabajo?

Finalmente, es claro que pretender cambiar la sociedad a través de la evaluación de proyectos resulta no sólo utópico sino hasta absurdo. Sin embargo, nadie puede negar la importancia de la llamada Banca de Desarrollo, en el contexto económico de un país. Para que éstas instituciones cumplan el rol que de ellas se espera, es imperativo un cambio urgente en las políticas y estrategias desarrolladas hasta la fecha; esto supone un cambio en la mentalidad de los dirigentes políticos y ejecutivos vinculados al sistema financiero. Los resultados alcanzados hasta ahora son muy pobres, incluso negativos en algunas sociedades; muchas de ellas son cómplices del subdesarrollo que viven los países latinoamericanos.

Dentro de este contexto y tomando como base el método de Análisis del Valor Útil formulado con más claridad y precisión por Zangmeister, se aspira a presentar un modelo que sirva como ayuda en el proceso de selección de proyectos por la Banca de Desarrollo en Latinoamérica.

La estructura del modelo -conocido también como Sistema de Puntos- puede sintetizarse en lo siguiente:

- Criterios, según los cuales serán evaluados los proyectos, por ejemplo: Creación de empleo, rentabilidad financiera, generación de divisas.
- Descripción de criterios.
- Importancia de los criterios medidos en términos relativos.
- Asignación de valor absoluto a los criterios.

(1) Hay que dejar claro que la mano de obra es mucho más que un simple factor de producción.

- Descomposición de los criterios en diferentes grados de intensidad;
- Asignación de valores a cada grado de los criterios;
- Determinación de un valor mínimo para la aceptación de alternativas (proyectos).

Cómo ventajas del modelo pueden mencionarse: practicidad, transparencia, flexibilidad, participación. La limitación más importante radica en su subjetividad; ésta se presenta en casi todo el proceso de elaboración del modelo y se puede reducir notablemente recurriendo a la aplicación de técnicas estadísticas (por ejemplo: simulación, pruebas de correlación, etc.) y a la intervención de expertos en materia de evaluación de proyectos de cada institución.

En síntesis, a riesgo de ser calificado como subjetivo y en consecuencia, "no científico", el modelo propuesto puede resultar más útil que las diferentes versiones del CBA. Hay que señalar que los supuestos que sirven de base son también diferentes.

Finalmente, pretender cambiar la sociedad a través de la evaluación de proyectos en la Banca de Desarrollo resulta absurdo. Sin embargo, no se puede negar su importancia en el contexto económico. Decisivo resulta el tipo de sociedad que aspiran quienes poseen o detentan el poder en cada país, donde por lo general los trabajos científicos se subordinan a los intereses políticos.

3.- Posibilidades de los procedimientos y de la garantía de crédito, en base al ejemplo del Ecuador.

Joachim von Stockhausen

1. El círculo vicioso del suministro de crédito a las pequeñas empresas.

A los efectos del otorgamiento de créditos, todo instituto de crédito se halla sujeto a las disposiciones legales y de inspección vigentes. Así por ejemplo, los créditos a largo plazo no pueden otorgarse frecuentemente sin unas garantías inmobiliarias o hipotecarias de primer orden. Tales o análogas exigencias del sector bancario y crediticio no pueden ser cumplidas más que en raros casos por las pequeñas empresas, tratándose de empresas urbanas o del ámbito rural. De ello se desprende un conflicto fundamental entre las garantías requeridas por los prestamistas, y los requisitos de fomento mediante créditos que tienen aquellas mismas pequeñas empresas que no disponen de las garantías necesarias. Podemos calificar a este conflicto de círculo vicioso de la pequeña empresa: debido a la insuficiencia de las garantías que pueden ofrecer, las pequeñas empresas no tienen acceso a los créditos, y la insuficiencia de los créditos constituye, a su vez, una de las causas de la insuficiente garantía.

Aquellos que critican en esta esfera a los bancos, y en particular a los bancos de fomento, afirman que sí es posible resolver este conflicto mediante una disminución de las exigencias de garantía, dentro del marco de una política de créditos menos orientada hacia la garantía y más orientada hacia el desarrollo. No obstante, esta solución no puede conciliarse con el requisito social que consiste en asegurar de manera permanente las liquedades bancarias (los bancos son fiduciarios de sus depositantes), a no ser que se consideren exageradas las garantías que los bancos pretenden necesitar. Allende los límites que de ello resultan, queda frecuentemente todavía un "conflicto restante", cuya solución no depende exclusivamente de los prestamistas.

Aquí es donde entra en escena el instrumento de la garantía exterior del crédito, la cual consiste en otorgar a la capacidad duradera de reembolso de las pequeñas empresas las características de una garantía real y suficiente, a los efectos de asegurar un suministro de créditos ajustado a sus necesidades y a los plazos que dichas empresas pueden soportar. Así por ejemplo, los avales, fianzas o cauciones desvinculan el reembolso del crédito al prestamista de la capacidad efectiva del individual prestatario, garantizándose el reembolso del crédito otorgado por parte de un tercero. En materia de política de crédito, la función de las fianzas consiste por consiguiente en facilitar la transformación de las garantías no negociables en negociables, o de las garantías negociables "incómodas" en "cómodas", con el fin de lograr el suministro de créditos a las empresas dignas de fomento. Por lo tanto, la fianza viene a remplazar a la garantía del propio prestatario, garantía que le habría resultado difícil, o aún imposible ofrecer.

2. Las formas de la garantía exterior del crédito.

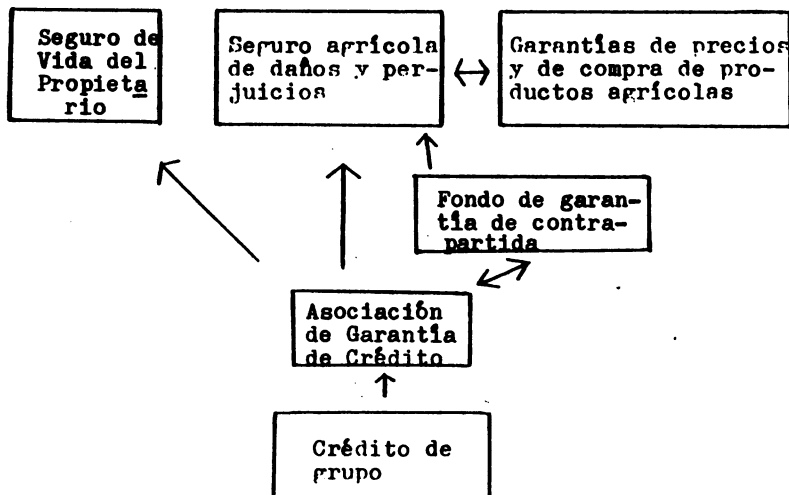
La fianza constituye sin embargo tan sólo uno de los numerosos instrumentos de garantía ajena o exterior en el arsenal de dichas garantías. Si consideramos todas las formas posibles, podemos distinguir dos tipos fundamentales de garantía exterior:

El primero sería la ya mencionada fianza de terceros. Esta fianza, si bien produce una limitación del riesgo para el prestamista, el prestatario conserva la totalidad de su propio riesgo, debido a la obligación que contrae con su fiador o garante. Es por ello que se denomina garantía institucional del prestamista. Forman parte de su esfera esencialmente los fondos de garantía, las sociedades de fianza, las fianzas de grupo, etc.

Tratándose del segundo tipo, no solamente se disminuye el riesgo del prestamista, sino que al prestatario también se le garantiza un ingreso mínimo frente a riesgos externos, ajenos a su voluntad, a los efectos de que pueda cumplir con las obligaciones y compromisos que de su crédito se desprenden. Forman parte de este tipo, denominado garantía institucional de prestamistas y prestatarios, el seguro agrícola contra daños y perjuicios, las garantías de precios y de compra del Estado, así como los seguros de vida y crédito.

Estos tipos de garantía exterior no deberán ser considerados como substitutos, sino como formas complementarias y como bases de una distinta "tecnología de seguros". Este tipo de consideración es fundamental en cuanto toca a sus estructuras. En el cuadro 1 figuran los distintos tipos de garantías exteriores, colocadas dentro de un sistema de interacción que depende obviamente de su estructura. La flechas indican la dirección del movimiento lógico de los procedimientos, en función de la estructura de las distintas formas de garantía de crédito.

Cuadro 1: Sistema de formas de garantía exterior



Las fianzas colectivas, en su forma legalmente organizada de sociedades de fianza, son todavía incipientes en los países en vías de desarrollo. Los motivos de esta situación residen menos en que no se comprende la función de política de crédito que pueden desempeñar, sino más bien en la dificultad general que hay para encontrar o establecer las entidades idóneas a estos efectos. El que se haya reconocido ya la importancia de este instrumento de fianza colectiva, como instrumento complementario del crédito, lo demuestra el desarrollo que han conocido en los últimos años los créditos agrícolas de grupo. Trátase de un paquete de créditos individuales otorgado a un grupo de prestatarios, asumiendo aquel grupo la garantía de los créditos frente al prestamista. Dichos grupos son generalmente unas organizaciones sin personería jurídica de índole pre-cooperativa.

Las sociedades de fianza, si son organizaciones de auto-ayuda, durante las primeras fases de su establecimiento frecuentemente no logran cumplir con los requisitos que se les impone, sin recurrir a algún apoyo externo. En tales casos, puede establecerse un sistema de fianza en dos etapas: por ejemplo, los poderes públicos asumen una fianza subsidiaria a favor de la sociedad de fianza.

Por medio de un delcredere (garantía de pérdida de beneficios) modificado, existe una transición directa entre los fondos de garantía y los seguros agrícolas de daños y perjuicios. Contrariamente al delcredere normal, en virtud del cual el fiador asume la garantía únicamente en caso de incumplimiento del reembolso al acreedor, el delcredere modificado supone que el incumplimiento o la pérdida existe cuando el acreedor no obtiene satisfacción por motivo de circunstancias establecidas contractualmente. Así por ejemplo, el contrato puede estipular un incumplimiento por motivo de malas cosechas debidas a la intemperie. En base a tales convenios, las fianzas pueden incluso concebirse como precursores de los seguros de cosecha.

Entre los seguros agrícolas (seguros de cosecha y del ganado) por una parte, y las garantías de precio y de compra de los productos agrícolas, por otra, existe una complementaridad notable: mientras que el seguro agrícola cubre exclusivamente los riesgos materiales, o sea las malas cosechas por ejemplo, la garantía de precio y de compra cubre los riesgos puramente económicos, o sea la fluctuación de los precios. Sólo la combinación de ambos tipos de garantía asegura al campesino contra las fluctuaciones demasiado profundas de sus ingresos.

3. Establecimiento de un sistema de fianza en dos etapas para el fomento de las pequeñas empresas en el Ecuador

En marzo de 1979, el Ministerio Federal de Cooperación Económica encargó al autor, en base a una preparación de proyectos, el estudio de las posibilidades y de las condiciones para el establecimiento de un sistema de garantía de crédito en el Ecuador. Los principales interlocutores en el Ecuador fueron cuatro instituciones de fomento de la auto-ayuda (Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social - INEDES, Fundación Ecuatoriana de Desarrollo - FED, Federación Nacional de Cooperativas de Producción Agrícola y Mercado - FECOPAM, Instituto Cooperativo Ecuatoriano de Educación y Desarrollo - ICE) por una parte, y por la otra dos bancos comerciales, el Banco Cooperativo Ecuatoriano y el Banco Nacional Ecuatoriano de Fomento.

El primer concepto a estudiarse fue la manera de integrar a las pequeñas empresas industriales y agrícolas en el sistema bancario existente, mediante un fortalecimiento de sus capacidades de auto-ayuda. La condición del "fortalecimiento de las capacidades de auto-ayuda" destaca la necesidad de limitar a un mínimo los recursos exteriores que requeriría aquel proceso de integración. La intención era reducir a un mínimo la influencia exterior en el grupo destinatario, influencia que acompaña frecuentemente a los recursos ajenos, o sea dar al grupo destinatario las mayores oportunidades para determinar sus objetivos por cuenta propia.

El grupo destinatario abarcó generalmente a todas aquellas pequeñas empresas industriales y agrícolas que, debido a la insuficiencia de las garantías que pueden ofrecer, no tienen acceso a los servicios del sistema bancario existente, y por ello no logran el desarrollo al que aspiran.

Tratábase por lo tanto de desarrollar un sistema de garantías que pudiera conciliar los intereses de las pequeñas empresas dignas de fomento con los intereses del sistema bancario. En base a la lista de objetivos esbozada, se contempló el establecimiento de un sistema de fianzas en dos etapas, compuesto por varias sociedades de fianza constituidas por el grupo destinatario, y por un fondo común de garantía subsidiaria. Se consideró que este sistema tendría las siguientes ventajas:

- el establecimiento de sociedades de fianza contribuye a fomentar y a fortalecer el concepto de la auto-ayuda, así como la participación del grupo destinatario en las decisiones;
- las sociedades de fianza ofrecen la seguridad de que las solicitudes de fianza son estudiadas por los representantes de los grupos profesionales de los solicitantes, o sea por aquellas personas que conocen los problemas técnicos de sus colegas mejor que los banqueros o algún funcionario, y que saben apreciar mejor la utilidad de las inversiones previstas, pudiendo así establecer una garantía técnica poco complicada;
- el fondo de garantía subsidiaria reduce los riesgos de la sociedad de fianza, y precave, por consiguiente, el concepto de la auto-ayuda de un socavamiento a causa de esfuerzos financieros excesivos,
- las entidades de los fondos de garantía subsidiaria pueden enterarse directamente de la evolución técnica y económica en el ámbito del grupo destinatario.

Este mismo volumen garante constituye la base para el cálculo del marco de las fianzas. El marco de fianzas determina el volumen máximo de los créditos que pueden garantizarse en un momento dado. Se calcula en base al producto del capital garante multiplicado por un determinado coeficiente. Dicho coeficiente puede ser fundamentalmente y teóricamente el valor recíproco de los créditos incumplidos. Un coeficiente de 10 corresponde a una probabilidad de incumplimiento del 10% de los reembolsos previstos. Por motivos de prudencia, se estableció un coeficiente de 3, el cual nos lleva a un marco de fianzas de 5.400.000 Suces ($1.800.000 \times 3$) para cada sociedad de fianza.

Si suponemos además, que los prestatarios son capaces de ofrecer garantías propias por un 40% de los créditos solicitados, y que éstas sean garantías negociables, el volumen de créditos movilizable se elevará a 9.000.000 de Suces ($5.500.000 \text{ Suces} \times 1,67$).

Supongamos ahora que el crédito mínimo promedio otorgado a cada solicitante es de 50.000 Suces. La sociedad de fianza podrá asumir garantías para 180 prestatarios. En un grupo de esta magnitud, el comportamiento de sus miembros puede ser fácilmente controlado y estimulado.

Para el cálculo de las comisiones de fianza a abonar por parte de los prestatarios, y que están destinadas a cubrir los gastos de la sociedad, se sentó como base una tasa de incumplimiento del 2% por año del volumen total de créditos otorgados. Dado que los bancos estuvieron dispuestos a asumir directamente un 15% a 20% de los incumplidos, la comisión podrá ascender tan sólo al 1,6% o 1,7% del volumen de crédito garantizado.

A fin de que el sistema de fianza descrito pueda funcionar de manera no demasiado burocrática, se requiere una cooperación entre los bancos y las sociedades de fianza, basada en una confianza mutua. Esta cooperación viene a ser una división del trabajo: los bancos se encargan de todos los aspectos de la financiación, mientras que las sociedades de fianza tratan las cuestiones relacionadas con la producción propiamente dicha.

Como entidades fundadoras de las sociedades de fianza se ofrecieron las distintas instituciones de fomento de la auto-ayuda, las cuales se encargarían de facilitar el establecimiento de dichas sociedades mediante la suscripción de participaciones en el capital, transfiriendo ulteriormente y de manera paulatina el manejo de esas sociedades al grupo destinatario, mediante la venta y cesión de los títulos.

Pese a que frecuentemente, como por ejemplo en la República Federal de Alemania, el establecimiento de los fondos de garantía subsidiaria incumbe a los poderes públicos, en el Ecuador los bancos prefirieron encargarse de dicho establecimiento, en favor de una acción común de auto-ayuda del sector bancario con miras a conseguir nuevos clientes.

Los primeros cálculos globales nos indicaron que la sociedad de fianza requiere un mínimo de 900.000 Suces de recursos en fianza, para que los intereses devengados permitan la cobertura de sus gastos. Dicho capital deberá ser integrado mayormente por los fundadores, o sea por las instituciones de auto-ayuda mencionadas, por dos razones:

- durante la primera fase, el grupo destinatario apenas si estaría en condiciones, o tendría la motivación, de integrar una participación suficiente,
- sería contrario al concepto fundamental del sistema de fianza el que ingresaran demasiados subsidios exteriores en dicho sistema. La marcha del sistema está basada en la auto-responsabilidad de sus instituyentes. Sabemos que las decisiones que afectan al propio capital son siempre más prudentes y meditadas que cuando se trata de subsidios o donaciones de terceros.

Si suponemos ahora que el riesgo del crédito queda repartido por partes iguales entre la sociedad de fianza y el fondo común de garantía subsidiaria, o sea que el grado de fianza subsidiaria asciende al 50%, el volumen de fianzas de cada sociedad corresponderá al doble de su propio capital garante, o sea a 1.800.000 Suces.

Como ya lo hemos insinuado, las sociedades de fianza pueden ser consideradas como una forma organizatoria superior del crédito de grupo. Tratándose del modelo ecuatoriano, la diferencia fundamental entre ambos reside en que los créditos de grupo constituyen esfuerzos de auto-ayuda desplegados directa y exclusivamente por los prestatarios, mientras que las sociedades de fianza han sido establecidas desde arriba por las instituciones de fomento de la auto-ayuda. En la primera fase se necesitará mucho trabajo de educación y una gran capacidad de adaptación, para despertar en los grupos destinatarios la confianza, el coraje y la inclinación a una participación activa. A estos efectos, los grupos destinatarios deberán ser llamados a participar de manera responsable en las decisiones. Al comienzo, la participación de los destinatarios se limitará a la participación en los comités y comisiones de autorización de las sociedades de fianza, los cuales deciden acerca del otorgamiento de las garantías requeridas. La segunda fase consistirá en animar a los destinatarios para que participen igualmente en la constitución del capital social.

El fondo común subsidiario constituye una parte integrante de toda sociedad de fianza, por lo cual se recomienda que los representantes de las sociedades de fianza participen en el consejo de administración del fondo subsidiario. Además, deberá tomarse otra decisión fundamental: ya sea el fondo subsidiario extiende una declaración de garantía global para todas las sociedades de fianza, ya sea éstas recurren al fondo subsidiario únicamente en casos particulares que requieran tal recurso. En el primer caso, el fondo subsidiario debería estar representado de manera permanente en las comisiones de autorización de las sociedades de fianza; en el segundo caso, podría prescindirse de tal representación.

4. Conclusiones

El sistema de garantía y fianza establecido en función de las circunstancias que conoce el Ecuador, constituye tan sólo una de las muchas posibilidades y estructuras que existen en este ámbito. Existen interesantes posibilidades de diversificación, en base a la combinación de los sistemas de fianza con otras formas de garantía de créditos (véase Cuadro 1). La importancia que tienen los fondos de garantía en el ámbito de la cooperación bilateral y multilateral, queda destacada en una nota publicada por la "Neue Zürcher Zeitung" del 20.6.1981. Según este artículo, en una conferencia celebrada hace poco en Panamá, el programa de ayuda al desarrollo de los Estados Unidos, el AID, presentó un sistema que prevé la garantía de los créditos otorgados por bancos nacionales a las pequeñas y medianas empresas industriales, artesanales y de servicios. En virtud de este sistema, habrá que constituir unos equipos de expertos nacionales capacitados, los cuales se encargarán de los estudios de inversión generalmente exigidos. A estos efectos, se abonará unos honorarios equivalentes al 2% del volumen del crédito. Los bancos dispuestos a financiar los proyectos aprobados, recibirán una garantía del Fondo Interamericano de Garantía de Créditos, la cual asciende al 75% de la suma prestada. El artículo de prensa sigue: mientras que muchos otros proyectos fueron rechazados por el actual Gobierno en Washington, el Congreso de los Estados Unidos ha aprobado por gran mayoría la asignación de 20 millones de dólares para el Fondo.

Tales sistemas de garantía de alto nivel podrán ser vinculados y combinados fácilmente con los sistemas básicos como el aquí descrito e iniciado en el Ecuador. La asistencia extranjera al crédito, y la participación y la auto-ayuda de las más pequeñas empresas locales, podrán reunirse en una síntesis recíprocamente fructífera.

IV.- SELECCION DE PONENCIAS

1.- AREA DE INFLUENCIA DE LA BANCA DE DESARROLLO

1.1.- La experiencia del Banco Nacional de Fomento en Ecuador
Gino Caicedo Urresta .

I.- CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EXPERIENCIA

1.- MARCO GENERAL

1.1. Participación del Estado

El Gobierno Ecuatoriano conciente de satisfacer las exigencias propias del desarrollo económico y social tiende a implementar programas de crédito especiales a través de las instituciones bancarias del estado como por ejemplo el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) que canaliza recursos técnicos y financieros hacia los campesinos marginados tratando de solucionar paulatinamente la pobreza existente en el agro; este Fondo se lo maneja por intermedio del Banco Central del Ecuador.

Por otro lado tenemos el Banco Nacional de Fomento como principal entidad financiera del país que contribuye al mejoramiento del bienestar económico y social, principalmente de los sectores de bajos ingresos, promoviendo el progreso de todos los sectores productivos (agropecuario, pequeña industria y artesanía) permitiéndoles capitalizarse y ofreciéndoles crédito oportuno y suficiente a los pequeños productores.

1.2. Políticas del Gobierno en relación al ámbito de la experiencia analizada

Una de las políticas del gobierno que se relaciona con este tema, es la de conseguir una adecuada y justa redistribución del ingreso utilizando entre otras cosas el crédito a grupos marginados para lo cual implementó un fondo (FODERUMA) en el cual se desarrolla un conjunto de actividades, mediante un permanente análisis de los puntos de vista de los promotores de este fondo con los miembros de la comunidad, pero, evitando caer en el paternalismo; este fondo como señalé en el punto anterior es administrado por el Banco Central del Ecuador.

Otra de las políticas complementarias aplicadas por el Gobierno actual es la de fijar un sistema de precios reales para los principales productos, a fin de que reflejen el costo oportuno y la verdadera escasez de los recursos y que por otro lado tiendan a una eficiente distribución de los escasos recursos entre los distintos sectores productivos del país, y, que han determinado al mismo tiempo un incremento de la producción y productividad y un incremento de la superficie sembrada en el sector agrícola, donde se concentra un alto porcentaje de la población marginada. Por otro lado se ha tratado de canalizar un mayor volumen de recursos al sector agropecuario que como la anterior medida tiende a reactivar a este sector productivo y consecuentemente beneficia a los marginados rurales.

Finalmente se está tratando de iniciar un programa por el cual grupos de escasos recursos del sector agrícola (trabajadores) sean amparados por el seguro social; inicialmente les brindará asistencia médica.

2.- OBJETIVOS GENERALES DE LA INSTITUCION QUE LLEVA A CABO LA EXPERIENCIA DE CREDITO

2.1. Organización Interna

El Banco Nacional de Fomento tiene como objetivo general:

Contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas asignadas por el Gobierno, a través del Plan Nacional de Desarrollo, procurando que el crédito del banco contribuya al mejoramiento del bienestar económico y social, principalmente de los sectores de bajos ingresos, promoviendo igualmente el progreso de todas las regiones del país.

Objetivos Específicos:

a) Proporcionar adecuado financiamiento al sector agropecuario, fomentando el aumento de la producción de bienes de consumo diario, de consumo industrial y de exportación.

b) Promover con su crédito el fomento y desarrollo de la pequeña industria y artesanía en aquellas ramas que generan mayor valor agregado con utilización de los recursos nacionales.

c) Ofrecer recursos a los sectores productivos para su capitalización, facilitando la adquisición de bienes de capital o creación de infraestructura.

d) Ofrecer crédito oportuno y adecuado a los pequeños productores con las líneas de crédito especializadas para ellos.

Para cumplir con sus objetivos generales y específicos el Banco Nacional de Fomento está organizado o conformado por sucursales operativas que actúan en sus respectivas jurisdicciones; de acuerdo a la ley del banco se debe crear sucursales en cada capital de provincia; al momento existen 64 que cubren todo el país; y, cada una de ellas tienen cupos resolutivos de crédito que varían de acuerdo al tamaño de la misma e importancia de la zona; actualmente las sucursales se dividen en grandes, medianas y pequeñas y en cada una de ellas funciona un Comité de Crédito que está facultado para aprobar o negar las solicitudes de crédito original y las de arreglo de obligaciones vencidas; cuando las solicitudes de crédito sobrepasan los cupos resolutivos de las Sucursales pasan a conocimiento del Comité de Crédito de una Sucursal mayor conocida como Regional o si supera el cupo de ésta pasa a la Casa Matriz.

En cada Sucursal funciona un Departamento o Sección de Supervisión encargado del análisis técnico y económico de la solicitud de crédito sea esta industrial, agrícola, pecuaria, etc.; se encarga además de realizar el seguimiento y control de los créditos; también cuentan con una Sección Legal para analizar las solicitudes de crédito desde el punto de vista legal o para asesorar en estos asuntos al Comité. Por otro lado cuentan con un Departamento o Sección de Cartera para instrumentar los créditos y recuperarlos en forma normal; en cambio aquellos préstamos que se deben recuperar por la vía judicial se lo realiza por intermedio de los Juzgados de Coactivas. Finalmente existen las unidades de Contabilidad y Cuentas Corrientes y de Ahorros.

2.2. Relación con otras Instituciones que intervienen en la acción

El crédito de capacitación necesita proveer asistencia técnica a través de otras instituciones gubernamentales tales como el Ministerio de Agricultura y Ganadería que tiene como objetivo básico el lograr el desarrollo armónico del sector agropecuario en coordinación con instituciones financieras como el Banco Nacional de Fomento; pero en la práctica y en mi criterio se presenta una falta de coordinación interinstitucional ya que las funciones de coordinación no sólo deben estar planteadas teóricamente sino que deben ser practicadas; igual caso sucede con los organismos encargados de la planificación.

2.3. Las Fuentes de Financiamiento disponibles al momento para el Banco Nacional de Fomento son:

- 1) Recuperación de cartera
- 2) Aportes de capitalización por parte del Gobierno Nacional
- 3) Redescuentos en el Banco Central
- 4) Redescuentos Corporación Financiera Nacional
- 5) Fondos BID
- 6) Crédito Alemán
- 7) Programa Nacional del Café
- 8) Fondos AID
- 9) Programa BIRF
- 10) Emisión de Valores
- 11) Renovación Anticipo Banco Central.

Uno de los usos de estas fuentes de recursos están programados para la concesión de crédito original y renovado tanto por el sector agropecuario, industrial y servicios (para financiamiento de la movilización y comercialización de productos), sea este crédito bancario o de capacitación.

4.3.- Criterios de Definición del grupo beneficiario del crédito

Si bien es cierto que en el Banco Nacional de Fomento no existe una clase de crédito que específicamente sea orientada a los marginados como tales no es menos cierto que a través de su crédito denominado de capacitación se ayude a estos grupos promoviendo de esta manera el desarrollo socio-económico del país. Con este antecedente los criterios de definición del grupo beneficiario de este tipo de crédito está en función de su patrimonio entendiéndose como tal la suma de los activos de que dispone el solicitante del cual se resta únicamente el valor de las obligaciones, pero este banco y otras entidades bancarias o financieras legalmente constituidas. Este tipo de créditos se concede a pequeños agricultores, industriales, artesanos y pescadores, cooperativos, comunas, asociaciones como personas naturales o jurídicas.

Este es un servicio temporal, que beneficia a los pequeños campesinos, mientras se consigue su habilitación económica y social que les permita operar con otra clase de crédito.

4.4. Objetivos específicos del crédito otorgado por la Institución

Ver punto 2.1.

4.5. Volumen alcanzado en la actualidad por el programa analizado y proyecciones futuras

De acuerdo a la programación crediticia para 1981 se observa que, el crédito de capacitación es del orden de los 2.237,80 millones de sucres que comparado con el total (5.814,30 millones de sucres), representa un 38% lo que indica que un importante porcentaje de los recursos se dedica a esta clase de crédito que favorece a las clases productivas de más bajos recursos económicos.

II.- MODALIDADES OPERATIVAS

1.- GRADO DE PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS EN LA ELABORACION DE LOS PROYECTOS O SOLICITUDES DE CREDITO

La participación de los usuarios del crédito de capacitación tanto para la presentación de la solicitud como en la elaboración del informe o proyecto se limita a proporcionar la información básica sobre su identidad, situación económica, lugar de la inversión al igual que sobre la actividad específica sobre la cual solicita el crédito.

"El Crédito de Capacitación parte de una planificación integral que permite el aprovechamiento de todos los factores de producción y por consiguiente deberá contar con la adecuada asistencia técnica, a través de la colaboración con programas especializados de las dependencias gubernamentales, de modo que consiga la capitalización y mejoren los niveles de productividad y vida del empresario.

2.- FORMAS DE EVOLUCION DE LAS SOLICITUDES O PROYECTOS

- En base a su historial crediticio con el banco u otras entidades financieras.
- Se considera su capacidad para manejar la empresa y su experiencia en la actividad sobre la cual se solicita financiamiento.
- Se considera la factibilidad de desarrollar esa inversión desde el punto de vista del mercado, costos de producción, rentabilidad (TIR en casos de proyectos).
- En base a la infraestructura que dispone el cliente (agua, luz, etc.).
- Finalmente se considera los garantes ofrecidos sean éstos reales o quirografarios e inclusive se analiza su capacidad económica para determinar si realmente es sujeto de crédito de capacitación.

3.- ACCESIBILIDAD FISICA DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

Los beneficiarios de los programas de desarrollo cuentan con las facilidades necesarias para que puedan físicamente acercarse a las distintas oficinas del banco, las mismas que están repartidas en todas las ciudades grandes y pequeñas del país e inclusive se ha creado varias Agencias en lugares que están distantes de las Sucursales y en los cuales existe gran demanda de crédito; en cada una de estas oficinas se ha creado una unidad de Información y Trámite que oriente al cliente sobre los requisitos, líneas de financiamiento, actividades financiables, garantías, montos, plazos, etc.

Como complemento de la actividad de esta Unidad se realiza promociones de crédito (ejemplo crédito agrícola) en los lugares en los cuales el cliente reside y trabaja; en definitiva la idea es de conseguir una verdadera democratización del crédito pero naturalmente bajo ciertos lineamientos (ejemplo requisitos).

4.- ACCESIBILIDAD ADMINISTRATIVA A LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO

Condiciones y trámites necesarios para acceder al crédito, requisitos:

- a) Ser mayor de edad y tener capacidad legal.
- b) Tener experiencia y conocimiento de la actividad productiva a desarrollar.
- c) Ser propietario, posesionario o arrendatario de una superficie de terreno en el caso agrícola; y en el industrial ser propietario de la empresa.
- d) Que el predio lo trabaje el agricultor y su familia directamente o en el caso industrial tener la responsabilidad directa de la administración de la empresa.
- e) Gozar de solvencia moral y en caso de ser cliente del banco tener buenos antecedentes crediticios.

Estos son los requisitos básicos que varían únicamente cuando existe una garantía hipotecaria o cuando se trata de personas jurídicas legalmente constituidas.

Trámites: Presentar la solicitud de crédito, la misma que se receipta en la Unidad de Información y Trámite, luego de que el Jefe de la Unidad le proporciona una orden una vez que el cliente ha cumplido con los requisitos.

La solicitud pasa a la Unidad de Crédito para registrar el récord de crédito.

El Departamento o Sección de Supervisión realiza una visita al lugar de la inversión para elaborar el informe técnico-económico.

El Departamento de Supervisión envía la solicitud con el informe técnico-económico al Comité de Crédito quien aprueba o niega.

El Comité de Crédito envía la solicitud aprobada al Departamento de Cartera para su instrumentación a través de la elaboración de pagarés y de la liquidación respectiva y entrega del crédito.

En todos estos pasos la Unidad de Información y Trámite envía y receipta las solicitudes registradas al lugar donde se encuentra el expediente; esta unidad también se encarga de informar si el crédito ha sido aprobado o negado.

En caso de ser crédito con la garantía hipotecaria los pasos anotados varían ligeramente ya que es necesario elaborar un informe legal en la sección respectiva antes de ser considerado por el Comité, y cuando es aprobado el cliente debe tramitar la elaboración y constitución de la hipoteca en las entidades pertinentes previo a la instrumentación.

5.- MODALIDADES EMPLEADAS EN LA CONCESION DEL CREDITO

Paquetes de insumos y tecnologías, especies o dinero, etc.

El crédito que el banco otorga es en dinero entregado en una o más cuotas de acuerdo con la naturaleza de la inversión y directamente al prestatario o al vendedor de los bienes a adquirirse.

6.- INTEGRACION DEL CREDITO A OTROS COMPONENTES COMPLEMENTARIOS, DE LA ACCION DE IMPULSAR EL DESARROLLO, ASISTENCIA TECNICA, CAPACITACION SISTEMATICA, ETC.

El Crédito de Capacitación teóricamente tiene como característica principal la de ser dirigido y naturalmente debe contar con asistencia técnica que deberían brindar otras entidades gubernamentales, pero, lamentablemente en la práctica no se ha cumplido a plenitud sino parcialmente; considero que este problema se debe básicamente a la ausencia de una adecuada coordinación interinstitucional; en todo caso, el banco de Fomento a través de su cuerpo de técnicos (Supervisores) desarrolla una importante labor en lo referente a la asistencia técnica, pero que al momento no es suficiente debido en parte al volumen de trabajo que tienen que realizar; en el momento que se consiga dotar al usuario con una asistencia técnica y capacitación sistemática adecuada se logrará disminuir el riesgo en la inversión.

7.- NORMAS PARA SINCRONIZAR LA CONCESION DE CREDITOS EN EL MOMENTO QUE SEAN REQUERIDOS

El Comité de Crédito a fin de ser ágil y oportuno en la concesión de crédito trata en la medida de lo posible de dar prioridad a este tipo de crédito, sobre todo cuando la inversión a realizarse es del sector agrícola y por ello sí es necesario puede reunirse diariamente.

Además se realiza promociones de crédito en las cuales el tiempo promedio de atención y trámite se reduce notablemente y en los que generalmente, se beneficia a un gran sector de campesinos de escasos recursos; en este tipo de promociones también se benefician grupos que no son sujetos de crédito de capacitación, ya que han superado esa etapa gracias al Banco de Fomento o debido a otras situaciones.

8.- SUPERVISION Y CONTROL DE LOS CREDITOS OTORGADOS

Una vez concedido el crédito el Departamento de Supervisión realiza el seguimiento y control de los créditos a través de visitas periódicas al lugar de la inversión a fin de: verificar físicamente el cumplimiento del plan financiado, el estado de las garantías, constituir prendas, recabar al cliente el pago de obligaciones vencidas, de dar recomendaciones de carácter técnico si fuera necesario, de entregar saldos para el cumplimiento de la totalidad de la inversión.

Luego de la concesión del crédito se realiza tantas visitas de control como el Comité de Crédito lo haya dispuesto en su resolución, ya que, las entregas son parciales y previo a cada una de ellas es necesario realizar un control de inversión; posteriormente cuando el crédito ha sido entregado en su totalidad se trata de realizar por lo menos dos (2) visitas al año de ser posible.

9.- PERSONAL QUE PARTICIPA EN EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS. NIVELES DE CAPACITACION, FORMAS DE ADIESTRAMIENTO

El personal de Supervisión que participa en todos los programas de crédito del banco son en su mayoría gente con gran experiencia en todo lo relacionado con el crédito de desarrollo, otros en cambio son profesionales a nivel universitario y con distintas especializaciones (ingenieros agrónomos, economistas, ingenieros industriales, veterinarios, ingenieros comerciales, etc.); actualmente es requisito básico para optar por un cargo de Supervisor es el de ser profesional a nivel universitario. A fin de capacitar y adiestrar al personal, el Banco envía a sus funcionarios a través de ALIDE a distintas entidades de Desarrollo donde se les proporciona un adiestramiento práctico; en otras oportunidades se les envía a realizar estudios de especialización o post grado a distintas universidades del mundo; finalmente, también se los adiestra en el mismo banco a través de cursos de capacitación que se llevan a cabo por lo menos una vez al año y con la participación de profesionales del banco y en ocasiones con profesionales extranjeros. En último caso el mismo Departamento de Supervisión prepara al supervisor nuevo

mediante un entrenamiento práctico con un supervisor antiguo; además es muy común el mantener reuniones periódicas para analizar casos especiales y con el fin de intercambiar experiencias. Los Supervisores son asignados para realizar un trabajo de acuerdo a su preparación profesional.

10.- CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO EN DESARROLLO.

Los programas de crédito del Banco son continuos ya que por ser una entidad de Desarrollo siempre están y estarán proveyendo de crédito a los distintos sectores productivos del país; en definitiva lo que se agota o no tiene continuidad son las líneas de crédito.

11.- PROMOCION Y COMUNICACIONES DE LOS PROGRAMAS EN DESARROLLO

Generalmente el Banco promociona los programas y las líneas de crédito internamente entre sus distintas Sucursales, las mismas que se encargan a su vez de promocionar en su área o jurisdicción operativa; cuando se inicia un nuevo programa de crédito por ejemplo el Programa del Café se lo difunde entre aquellas Sucursales cuyas áreas operativas se dedican o pueden dedicarse a financiar este tipo de cultivo, una vez que los recursos o la línea que financia este programa se termina el Banco continúa proveyendo crédito para este objeto con sus recursos propios siempre y cuando se justifique y previo un análisis individual de cada caso.

12.- ASPECTOS LEGALES DE LA CONCESION DE CREDITO

Existe una Sección o Departamento que se encarga de realizar el análisis legal donde generalmente se estudia documentos tales como: escrituras, títulos de propiedad, constituciones legales de personas jurídicas, constitución de prendas y su levantamiento, limitación de hipotecas, suspensión de juicios (a través de los Juagados de Coactivas), sustituciones de deudas, condonación de intereses, etc. y emite informes que se los requiere para que el Comité de Crédito tome alguna resolución.

III.- MODALIDADES FINANCIERAS

1.- PLAZOS Y CONDICIONES DE LOS CREDITOS. CRITERIOS ESTABLECIDOS ANTE IMPREVISTOS, CRITERIOS ANTE BENEFICIARIOS MOROSOS

Los plazos de los créditos dependen de la naturaleza de la inversión y de los ingresos previstos en el plan, concediéndose además períodos de gracia para el pago de capital en los casos que sea necesario. Los créditos por su plazo se dividen en: créditos de corto plazo (hasta 2 años), créditos de mediano plazo (de más de 2 años hasta 7 años) y créditos de largo plazo (de más de 7 hasta 20 años).

Créditos a Corto Plazo: Se destinan a:

Cultivos de ciclo corto (preparación de tierra, semillas, siembra, deshierbas, controles fitosanitarios, fertilización, compra de herramientas); capital de trabajo para la pequeña industria y artesanía.

Créditos a Mediano Plazo: Se concede para:

Formación de plantaciones de carácter semipermanente, adquisición y reparación de maquinaria y equipos, construcciones de obras como reparación y adecuación de vivienda rural, obras de defensa de suelos, canales de riego, caminos, cercas, cerramientos, financiamiento de planes de explotación agrícola con asistencia del Banco y planes integrales de pequeña industria, adquisición de muebles y enseres necesarios para el financiamiento de locales destinados a la producción, administración y venta de productos industriales o artesanales.

Créditos a Largo Plazo: Se destinan a:

En el caso agrícola se concede únicamente a propietarios para: formación de hatos ganaderos de razas especializadas en la producción de carne, leche y cría de otras especies zootécnicas de interés económico; para la construcción y adecuación de vivienda rural, silos, bodegas, establos, edificios para el procesamiento y beneficio de productos de origen animal; para el financiamiento de planes integrales de explotación pecuaria. En el caso industrial se destina a: construcción y reparación de locales de trabajo o venta de productos, adquisición de maquinaria y equipos, financia-

miento de planes integrales para la pequeña industria y artesanía, para la construcción o adquisición de embarcaciones pesqueras como instalaciones completas que no pueden amortizarse a mediano plazo.

La forma de pago de estos créditos se los realiza en cuotas mensuales, trimestrales, semestrales o anuales de acuerdo con los ingresos que genera la explotación, de acuerdo a la finalidad de la inversión, o de acuerdo a la capacidad de pago; las cuotas pueden ser iguales o progresivas.

En cuanto a los criterios establecidos para situaciones imprevistas y clientes morosos podríamos manifestar que, si un cliente tiene un crédito vencido debido a una causa completamente justificada, de fuerza mayor el Banco le facilitará el arreglo del crédito mediante una operación que se denomina renovación; también, se concede sustituciones de crédito por la cual el Banco acepta la sustitución de un deudor por otro; estos dos tipos de arreglo son aceptados aún cuando los préstamos han sido castigados, más aún, a fin de facilitar la recuperación de préstamos vencidos o castigados y en tratándose de casos excepcionales se concede la condonación total o parcial de intereses vencidos.

En cambio, cuando un cliente ha tenido créditos vencidos, castigados, etc. y que determinan que sean considerados como clientes malos el Banco toma sus precauciones solicitándole justifique las causas de la mora, o exigiéndole la presentación de mejores garantías. Un mal récord de crédito puede ser una causa para negar un nuevo crédito, finalmente ningún cliente que tiene saldos vencidos puede operar hasta cuando se encuentre al día.

2.- GARANTIAS EXIGIDAS POR LA INSTITUCION QUE CONCEDE EL CREDITO, GARANTIAS REALES, GARANTIAS DE GRUPOS O INDIVIDUOS

El Banco Nacional de Fomento utiliza tres (3) tipos de garantías que son: Prendaria, personal quirografaria e hipotecaria; comúnmente la garantía prendaria va acompañada de la garantía quirografaria. Esta garantía prendaria está constituida por el objeto mismo de la inversión como base principal, aceptándose adi-

cionalmente la prenda de otros bienes muebles propios. Generalmente los créditos a largo plazo se garantizan con la hipoteca del inmueble donde se realizará la inversión.

3.- TASAS DE INTERES DE LOS CREDITOS, TASAS DE SUBSIDIO, TASAS REALES

Las tasas de interés varían de acuerdo a las líneas de crédito vigentes pero, en base a nuestro Reglamento General de Crédito se estipulaba que para los créditos de capacitación se cobraría el interés del 9% por todo concepto, incluido los gastos de inspección, vigilancia y asistencia técnica y se pagará en cuotas vencidas de acuerdo con el plan de amortización de capital; sin embargo según las últimas disposiciones de la Junta Monetaria, la tasa de interés ha sido elevada y está en función directa con el tiempo; así en los créditos hasta un año plazo se aplica el interés anual del 12%; en los 1 1/2 años plazo el 13%; en los de 2 años 14%; y más de 2 años el 15%; no existe comisiones para este tipo de créditos y en los casos de mora se carga un 4% adicional.

De esta manera el subsidio que el Gobierno concedía a los sectores productivos a través del crédito barato se ha ido disminuyendo, ya que si consideramos una tasa de inflación promedio del 15% en relación al 9% se obtenía un subsidio del 6%; este subsidio en la actualidad y dependiendo de los plazos de los créditos es del 3, 2 y 1% respectivamente lo que determina que la tasa real de interés sea todavía negativa.

En todo caso para tratar más ampliamente este tema me permitiré presentar un trabajo personal y que se denomina la Demanda de Crédito Agrícola en el Banco Nacional de Fomento.

Finalmente me permito aclarar que lo señalado anteriormente es aplicable a los recursos propios ya que las tasas de interés varían de acuerdo a las líneas de crédito vigente y que por no ser aplicables al crédito de capacitación no las analizaré aquí.

4.- OTROS COSTOS DE LOS CREDITOS, COMISIONES, GASTOS ADMINISTRATIVOS

En el crédito de Capacitación no se cobra co-

misiones ni gastos administrativos.

5.- EL RIESGO DE LOS CREDITOS OTORGADOS, PORCENTAJES DE RECUPERACION HISTORICOS

El desarrollo socio-económico conlleva un riesgo implícito sobre todo en el caso del sector agrícola donde se presentan una serie de factores exógenos tales como las variaciones climáticas que determinan grandes pérdidas para los clientes y problemas de recuperación para el Banco, o como el caso de las pequeñas industrias y artesanías donde los problemas de orden laboral son cada vez más fuertes e incontrolables, en consecuencia el Banco debe buscar mecanismos que permitan disminuir el riesgo como por ejemplo el conceder créditos en especies, financiar los mejores proyectos aplicando como un instrumento de selección la tasa de interés elevada; el proporcionar créditos con montos adecuados a las reales necesidades de las empresas, el incrementar la asistencia técnica, el conceder créditos con plazos que se determinen en base a la capacidad real de pago del cliente, el contar con ejecutivos bancarios capaces de comprender los problemas por los que atraviesan los clientes y que traten de brindarles confianza sin infundir pánico a fin de que se acerquen al Banco para el arreglo de sus obligaciones vencidas.

A continuación presento un cuadro sobre el comportamiento de la recuperación total de Cartera durante el período 1977-1981 y en el cual a simple vista se puede observar un comportamiento más o menos constante.

Años	Recuperación		TOTAL	tasas de recuperacion	
	Efectiva	Renovada		Efectiva	Renovada
1977	2.717	734	3.451	78.7	21.3
1978	2.921	682	3.603	81.1	18.9
1979	2.780	898	3.678	75.6	24.4
1 980(1)	3.451	974	4.425	78.0	22.0
1981(P)	3.731	1.042	4.773	78.2	21.8

(1) Datos reales enero-septiembre y estimado para los meses de octubre, noviembre y diciembre.

(P) Planificado.

FUENTE: La programación crediticia de 1981.

6.- FORMAS DE ATENUAR EL RIESGO, SEGUROS, CONTRATOS DE PRODUCCION

En el Banco Nacional de Fomento y en el país en general no ha sido posible todavía el implementar el seguro agrícola e industrial que permita disminuir el riesgo que corre la banca de desarrollo para cumplir con su objetivo fundamental; en lo referente a los contratos de producción se viene exigiendo su presentación pero en forma parcial sobre todo a clientes del sector artesanal y de la pequeña industria, más no al sector agropecuario donde además de los problemas climáticos que señalábamos en el punto anterior se presentan problemas de comercialización por consiguiente es imposible utilizar este sistema.

Entre los métodos utilizados para disminuir el riesgo está el de proporcionar créditos en base a las reales necesidades de la actividad que desarrolla el cliente, concediéndoles plazos relacionados con su capacidad de pago y analizando ampliamente los proyectos presentados previa la concesión de créditos. Finalmente se trata de ser enérgico con los malos clientes.

1.2.- La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola

Crédito a grupos beneficiarios de la reforma agraria en Honduras

Cristiana María Fletes Varela

INTRODUCCION

Honduras es un pequeño país de la América Central, con una población de 3.9 millones de habitantes y un ingreso per-cápita de L.550.00 (US\$225.00). En términos generales se puede decir que es un país en donde la tierra y la mano de obra no constituye factores limitantes al desarrollo, pero si lo son la relativa escasez de capital y la mano de obra calificada.

En términos físicos, Honduras es un país de clima tropical de aproximadamente 11.2 millones de hectáreas, de las cuales 2.8 millones (25%) constituyen la superficie potencialmente agrícola, 7.4 millones (66%) corresponden a bosques y áreas no agropecuarias y 1.0 millones (9%) a áreas urbanas y tierras no bien definidas.

Al comparar las estimaciones de uso potencial con la información disponible sobre el uso actual de la tierra, se observa que solamente el 33% de la tierra adecuada para cultivos anuales se utiliza para este fin y que apenas el 22% de las tierras adecuadas para cultivos permanentes es utilizada con dichos propósitos. Además mucha de la tierra que se utiliza para cultivos anuales y perennes solo es adecuada para uso forestal u otro uso muy extensivo.

En términos económicos, la agricultura es la fuente más importante de un ingreso para la población hondureña. El sector agrícola genera un 33% del producto interno bruto, produce el 75% de bienes para la exportación y el 70% de la población vive en las zonas rurales dedicada a estas actividades. No obstante, el sector agrícola del país se caracteriza por la existencia de unidades de producción de subsistencia con deficientes niveles de uso de tecnología y rendimientos por hectárea considerablemente bajos. La estructura de la tenencia de la tierra y la desigualdad en la distribución de

la misma representan serios obstáculos para intensificar la producción agrícola del país. Muchos de los pequeños agricultores no tienen acceso al crédito y a otras clases de insumos; 70% de ellos no utilizan fertilizantes, pesticidas o herbicidas; 51% de estos pequeños agricultores son analfabetos.

Cabe destacar los avances del sector público agrícola, especialmente en lo que se refiere a reformas sociales y a una más efectiva participación de los productores en la toma de decisiones afectando sus intereses. En años recientes el Gobierno ha dado la oportunidad a los agricultores de participar en las Juntas Directivas de las diferentes instituciones del sector público agrícola a fin de establecer un censo de opiniones en la toma de decisiones más justas inherentes a este sector. No obstante, no es mucho lo que se ha traducido en la práctica para beneficiar las condiciones de vida de estos campesinos.

Para mejorar el bienestar de estas personas que viven en condiciones bastantes tradicionales, es necesario mejorarles el nivel de ingreso. Esto será posible sólo si se incrementa la productividad agrícola. A su vez este incremento puede realizarse mediante diversas técnicas y políticas, la introducción de cierta tecnología, tales como el uso de semilla mejorada y fertilizantes, mejores prácticas de cuidado de suelos, incorporación de nuevos cultivos y actividades productivas y otros servicios tales como crédito, asistencia técnica y sobre todo mejores condiciones de comercialización de productos.

Los puntos básicos anteriores forman parte de los objetivos esenciales de las instituciones del sector público agrícola del país, cuya actividad está influenciada por la política general del Gobierno en materia agrícola. El marco fundamental de esta política ha sido el impulso y desarrollo de un

programa de reforma agraria y atención más directa al pequeño campesino y grupos de productores organizados bajo este programa.

En Honduras como en otros países, la fuente más importante del crédito, sobre todo el crédito rural, la constituyen los particulares y comerciantes proveedores. El crédito institucionalizado es más limitado y el Gobierno participa en este proceso a través del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) que funciona desde 1950 como la entidad pública para la asistencia crediticia del sector agrícola. Aún cuando la Ley de su creación (1950) y de su reforma (1980), lo facultan para amplias y variadas operaciones bancarias, éstas se concentran en captación de recursos para canalizarlo en créditos al sector agrícola con énfasis en los productos tradicionales de la economía del país. Como Institución pública además, no ha estado desligada del proceso de reforma agraria. Por el contrario, en la actualidad es una de las Instituciones más comprometidas. Sin embargo, la modalidad de créditos ha variado en términos favorables para el Banco, por cuanto la masa de créditos que éste había invertido en actividades dentro de la esfera de reforma agraria, han pasado a constituir un fideicomiso del gobierno central administrado ahora por BANADESA.

Las modalidades de crédito rural que atiende y ha atendido BANADESA para el cumplimiento de sus objetivos se han venido adaptando al momento histórico de la evolución agraria nacional. Una de estas modalidades es la que trata de resaltarse en esta oportunidad y que a su vez es producto de las experiencias que tanto el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Honduras como otros organismos nacionales e internacionales han observado.

En efecto, la política crediticia del BANADESA se correlaciona directamente con el acontecer económico y social del sector agropecuario del país y éste,

a su vez ha estado influenciado por los cambios y tendencias de los productos primarios de consumo interno y de exportación por el lado de la demanda, y por la organización de los productores y la evolución del proceso de reforma agraria por el lado de la oferta. Es en este último aspecto en donde el procedimiento crediticio ha seguido diversas modalidades, dependiendo ellas de la política y del enfoque técnico económico que se le haya dado a la aplicación de la legislación en materia agraria.

Los programas del Gobierno de Honduras, diseñados a proveer a las familias desposeídas del factor básico de producción, es decir, la tierra, datan de 1951. Entre esa fecha y 1961 se estima que de 35,000 a 40,000 hectáreas fueron distribuidas entre 2,300 a 2,500 familias, principalmente en forma de parcelas individuales. En 1962 se promulgó la primera Ley de Reforma Agraria y se estableció el Instituto Nacional Agrario (INA). Sin embargo, la resistencia a la expropiación de los latifundios adquirió inmediatamente mayor intensidad. Aunque se organizaron algunas fincas colectivas, principalmente en la zona sur del país; el enfoque principal del programa del INA fue orientado hacia el desarrollo de un proyecto de colonización en el Valle del Bajo Aguán en la Región Nororiental del país. A BANADESA le fue asignada la función de agente financiero para estos programas.

La fuerte presión de organizaciones campesinas condujo a un cambio político y como resultado de ello, la emisión de un Decreto Agrario (Decreto No. 8 del 26-12-72), el cual permitía la distribución temporal de tierras en una base de emergencia, cuya meta era el distribuir 600,000 hectáreas a unas 100,000 familias campesinas organizadas en grupos. El Banco fue encargado, también, dentro de un plan crediticio de emergencia, para otorgar el financiamiento a los campesinos o grupos de campesinos organizados por el INA. Sin una base técnica que involucrara toda la operación de organización de productores, adjudicación de tierras y otorgamiento y control del crédito, el

programa resultó para aquel entonces muy ambicioso y los resultados no dieron los frutos previstos.

En 1975, se promulgó efectivamente la legislación comprensiva de Reforma Agraria (Decreto Ley 170 del 14-1-75). Las tierras a distribuirse deberían ser tierras privadas ociosas o sub-utilizadas a ser expropiadas con compensación así como también tierras del Gobierno.

El concepto inicial de productor individual con que se originó el programa vino cambiando paulatinamente hasta que bajo esta legislación fue definido el concepto de grupo productor de campesinos, a quienes como ente asociado se canalizarían los esfuerzos de asistencia gubernamental. En Honduras, como en otros países que tienen una población densa en las áreas rurales, no hay manera efectiva mediante la cual todos los pequeños agricultores puedan ser alcanzados y asistidos en base individual. Tratar de hacerlo requeriría la expansión de los servicios más allá de cualquier límite práctico. Además, si se diera crédito en una escala amplia, tanto los costos como los riesgos serían excesivos.

Bajo esta nueva concepción, se inició a nivel nacional un amplio programa de atención al pequeño productor organizado en grupos modelo, cooperativas y precooperativas.

I. CARACTERISTICAS GENERALES

1. Marco General

1.1 Participación del Estado

Dentro del concepto de una política general de desarrollo agropecuario, se concibe al Estado como promotor y dinamizador del mismo. Este concepto implica que el Estado, además de sus funciones de promoción, apoyo, regulación y control de la actividad agrícola, participa en la ejecución y operación directa de proyectos estratégicos, sobre todo cuando se considera que es necesaria su intervención para garantizar que los resultados del desarrollo beneficien específicamente a los grupos de bajos ingresos.

La intervención del Estado se considera necesaria en proyectos de desarrollo rural, en la provisión y venta de insumos básicos, tales como semilla mejorada y fertilizantes, en la instalación de plantas de procesamiento, como desmontadoras de algodón, plantas extractoras y procesadoras de alimentos, ingenios y en otros conceptos. La participación del Estado en algunos de estos conceptos, es a través de la formación de empresas o corporaciones de capital mixto.

El cumplimiento de las metas de producción y el mantenimiento del ingreso de los productores, hace también necesaria la presencia permanente del Es-

tado como empresario en ciertas actividades de apoyo principalmente en la comercialización de productos básicos. En todo caso la función del Estado en este campo es la de regular antes que monopolizar el mercado.

La política del Estado está orientada a transformar la agricultura del país en un sistema eficiente donde coexistan diferentes formas de organización empresarial, tales como: Empresas individuales de varios tamaños, preferentemente asociadas en cooperativas de servicio, asociaciones de diferentes tipos como cooperativas de producción, empresas asociativas campesinas, ligas campesinas, etc. El Estado propicia la organización de empresas asociativas campesinas, para no imponer una modalidad específica a los productores.

La prestación de servicios de apoyo a los agricultores, en lo referente a crédito, asistencia técnica, comercialización y capacitación, se orienta de preferencia a los beneficiarios de la Reforma Agraria, en particular a los grupos que encuentran en proceso de consolidación, siguiendo un enfoque zonal congruente con la estrategia y política de desarrollo regional y en el entendido de que dentro de las zonas seleccionadas, el apoyo se extiende a los pequeños agricultores.

La asistencia directa del Estado a medianos y grandes agricultores se limita a casos especiales y siempre que así lo exija el cumplimiento de las metas de producción pues estos productores están en capacidad de promover y pagar tales servicios en el mercado y en consecuencia no necesitan de la asistencia estatal directa.

El cumplimiento del objetivo de redistribución del ingreso dentro del sector y entre este y otros sectores, se basa en la afectación y dotación de tierras en áreas no trabajadas o deficientemente trabajadas, en la consolidación y apoyo a los grupos campesinos, en el mantenimiento de un salario mínimo agrícola, en el apoyo preferencial del Estado a los productores del sector reformado y pequeños productores del no reformado y en el fomento y desarrollo de las agroindustrias. La realización de ésta política apoya la organización de los campesinos y vigila el cumplimiento de los derechos laborales.

El organismo político y de coordinación entre las instituciones del Sector Público Agrícola, es la Comisión de Política Agrícola (CPA), presidida por el Secretario Ejecutivo del Consejo Superior de Planificación Económica y apoyada técnicamente por los mecanismos de planificación sectorial

dependientes del Sistema Nacional de Planificación.

1.2 Política de Reforma Agraria

El crecimiento económico sin redistribución de ingreso, no aporta un beneficio real a la sociedad sino tiende a provocar conflictos sociales mayores, cuando los desequilibrios en la distribución de los recursos y de los ingresos que éstos generan se polarizan como resultado del crecimiento económico.

Por eso, se puede considerar a la Reforma Agraria como un instrumento para redistribuir el ingreso y para que los gastos e inversiones que realiza el Estado contribuyan a ese fin. A la vez si tales gastos e inversiones se les realiza eficientemente, deben generar incrementos en la producción, sobre todo en el caso de las tierras no cultivadas o cultivadas en forma extensiva, cuando su aptitud es para un tipo de agricultura más intensiva. Bajo este concepto, la Reforma Agraria en Honduras es parte esencial de la estrategia de desarrollo e instrumento indispensable para elevar el nivel de ingreso y mejorar su distribución en el sector rural hondureño.

El objetivo primordial de la Reforma Agraria en el corto plazo es el de redistribuir la tierra y las oportunidades en favor de las mayorías desposeídas

del sector rural hondureño, elemento que acompañado de una eficiente asistencia técnica y crediticia de una buena organización de los campesinos permitirá aumentos significativos en la producción.

Los principales lineamientos de política y medidas que actualmente aplican en Honduras son:

- La Reforma Agraria constituye parte esencial de la estrategia de desarrollo del país, por lo que las demás políticas económicas y sociales deben ser congruentes y ejecutarse en forma coordinada con ella, en particular las que tienen relación con asistencia técnica y crediticia, infraestructura, comercialización, educación, salud, y vivienda.
- La Reforma Agraria da prioridad a la afectación de tierras para beneficiar a campesinos que no la poseen.
- En los asentamientos establecidos, se realizarán cuando sea necesario nuevas dotaciones para beneficiar al mayor número de familias, en base a una evaluación de su viabilidad económica.
- Para realizar las actividades productivas de las familias asentadas, y aprovechar al máximo los

servicios de apoyo del Sector Público, se fomentará la organización de los campesinos en cooperativas y en empresas asociativas.

- Se realizarán acciones de desarrollo integral en las áreas de Reforma Agraria definidas como prioritarias, a efecto de que haya una asignación racional de los recursos humanos y financieros, se aproveche mejor la infraestructura existente y los servicios del Estado tengan mayor impacto.

La definición de áreas será consistente con la estrategia y política de desarrollo regional y las acciones se extenderán a los pequeños y medianos agricultores localizados dentro del área.

- En el programa de trabajo del Instituto Nacional Agrario (INA), se fijarán metas anuales para afectación y dotación de tierras, lo mismo que para la entrega de títulos de propiedad.

En el Presupuesto Nacional, se asignarán los fondos necesarios para estos fines.

- A efecto de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del proceso de Reforma Agraria, el INA deberá mantener actualizados los registros correspondientes a la marcha del proceso, tales como: número de beneficiarios asen

tados, empresas campesinas organizadas, superficies adjudicadas, producción, mercados de destino, y los servicios de apoyo otorgados a los grupos por parte del Estado.

- Para garantizar el desarrollo eficiente del proceso de Reforma Agraria, se delimitarán y asignarán las responsabilidades de cada uno de los organismos del Sector Público Agrícola a través de los Planes Operativos Anuales.
- En principio, no se iniciarán nuevos proyectos bajo la modalidad de "Proyectos de Desarrollo Rural Concentrado", en tanto no se consoliden y desarrollen los existentes ni se lleve a cabo un estudio que determine la conveniencia de continuarlos en relación con otras alternativas de realización del proceso de Reforma Agraria. Pero una vez concluido tal estudio y demostrada la conveniencia de la referida modalidad, podrán iniciarse nuevos proyectos, siempre que previamente se presenten estudios completos de factibilidad y se emita un dictamen favorable por parte de la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica. Los proyectos se elaborarán y ejecutarán con la participación y responsabilidad de los beneficiarios.

- Para los proyectos de Desarrollo Rural Concentrado actualmente en ejecución y para los que se iniciarán, el INA diseñará un programa de traspaso de las responsabilidades y funciones empresariales, a los campesinos beneficiarios considerando el nivel de desarrollo adquirido. Sin embargo, a efecto de garantizar el éxito de los proyectos y la recuperación de los aportes del Estado, el INA ejercerá funciones de supervisión y orientación e Intervendrá directamente en los proyectos cuando lo considere necesario.

2. Objetivos generales del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola.

El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola creado mediante Decreto N° 903 del 24 de marzo de 1980, vino a sustituir al Banco Nacional de Fomento, que tenía aproximadamente 20 años de funcionamiento.

BANADESA es una Institución autónoma, que se rige por su Ley y Reglamentos y por la Legislación Bancaria General.

El objetivo principal del Banco es la canalización de recursos financieros para el desarrollo de la producción y productividad en la agricultura, ganadería, pesca, avicultura y demás actividades relacionadas con el procesamiento de esa producción incluyendo su comercialización.

2.1 Organización

La estructura organizativa del BANADESA, funciones, políticas operativas, etc., son aprobadas por la Junta Directiva de la Institución, en consecuencia, las mismas pueden ser cambiadas y adoptadas a las necesidades reales que el momento exija.

se acompaña Organigrama del Banco.

2.2 Relación con otras Instituciones

BANADESA es una institución que forma parte del Sector Público Agrícola y su participación en el desarrollo del Sector agrícola es decisiva, pues como Institución Financiera de Desarrollo del Estado, está en la obligación de prestar asistencia crediticia a los productores del agro, la que debe coordinarse con las tareas de promoción y organización campesina que realiza el Instituto Nacional Agrario (INA) y las de asistencia técnica que es responsabilidad del Ministerio de Recursos Naturales.

Para lograr una mayor coordinación y efectividad en el desarrollo de las actividades que a cada uno de estos organismos compete, se han firmado convenios interinstitucionales.

Los organigramas que a continuación se presentan, muestran las interrelaciones de las instituciones del Sector Público Agrícola.

B A T I V A

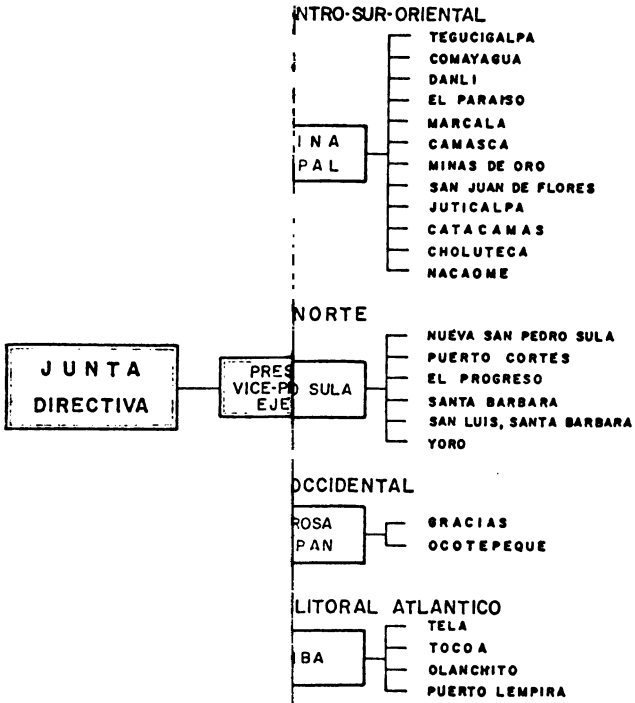


GRAFICO 1

ORGANIZACION DEL SUBSISTEMA DE PLANIFICACION DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

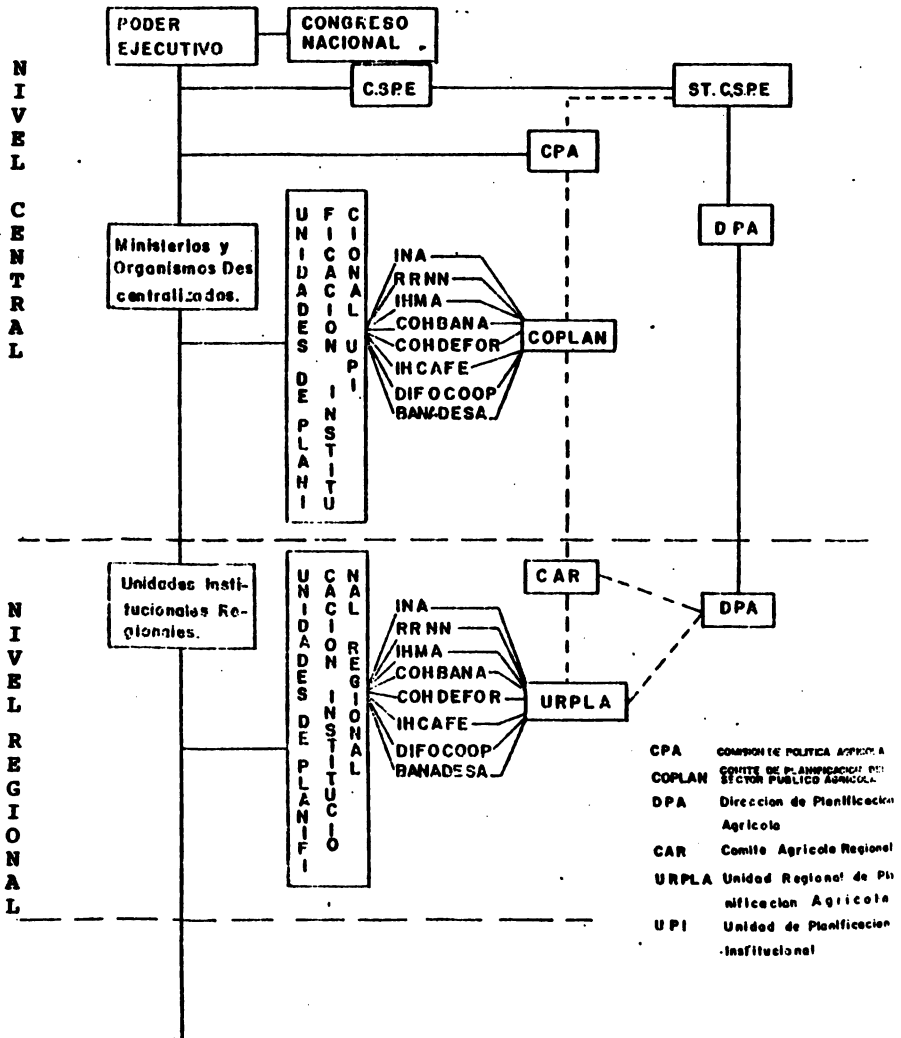
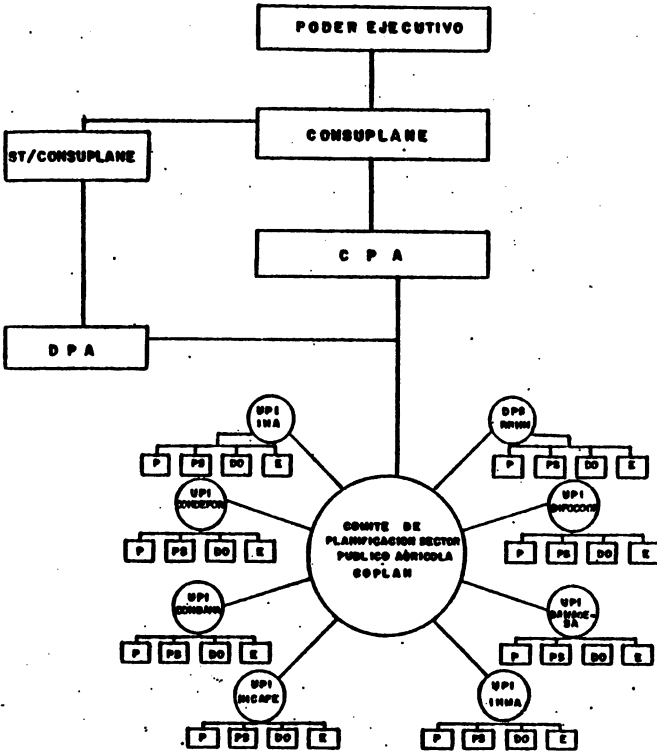


GRAFICO 2

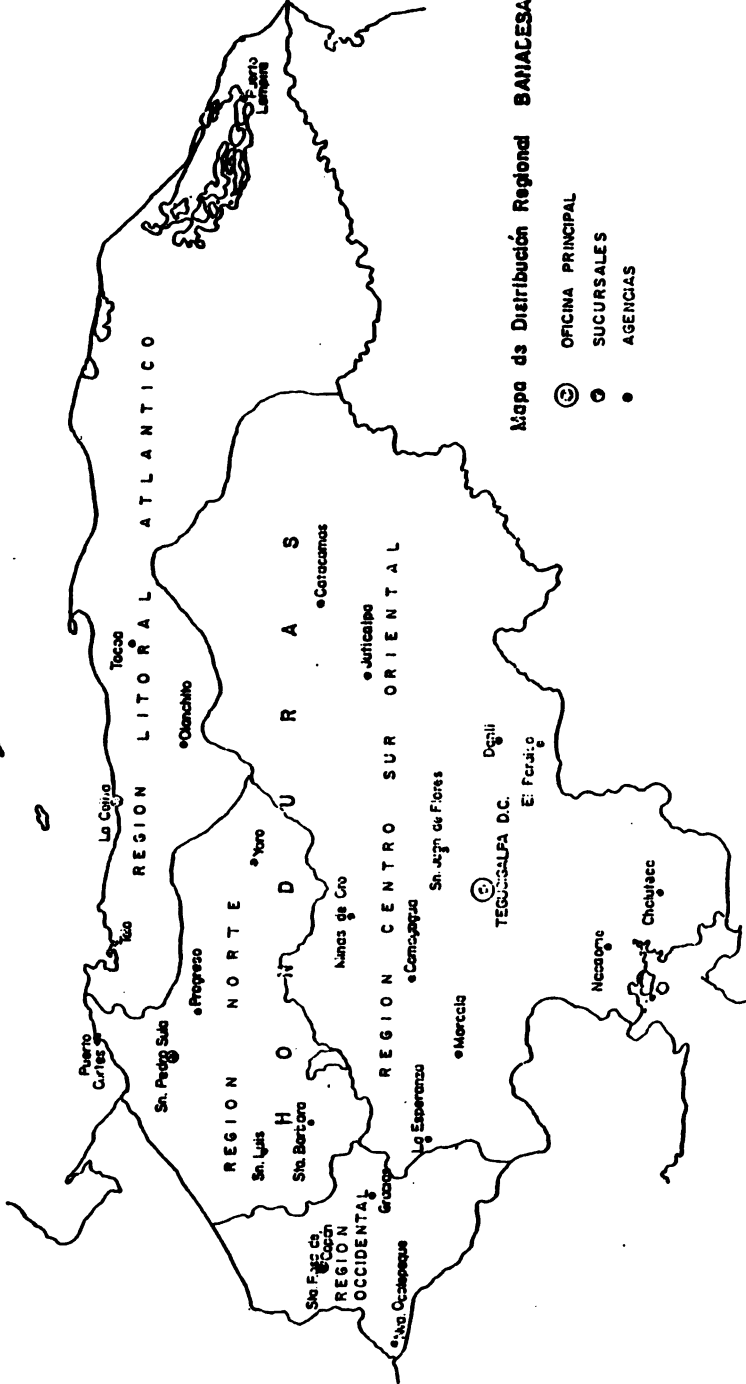
RELACIONES Y FUNCIONES DEL SUB SISTEMA DE PLANIFICACION AGRICOLA



FUNCIONES BASICAS

PROGRAMACION (P)			PRESUPUESTO (PS)			DESARROLLO ORGANIZACIONAL (DO)		ESTADISTICA (E)			
INVESTIGACION Y ANALISIS	ELABORACION DE PLANES PROGRAMAS PROYECTOS	CONTROL DE LA EJECUCION	ELABORACION PRESUPUESTO	EJECUCION	CONTROL	SISTEMAS, METODOS Y PROCESOS	RECURSOS HUMANOS	CAPACITACION	PRODUCCION	PROCESAMIENTO	PRESENTACION DE DATOS

NOTAS: LA LINEA DIRECTA ENTRE CPA Y DPA MUESTRA LA RELACION DE SECRETARIA TECNICA DE ESTA ULTIMA LA DPA Y LA DPA TIENEN UNA RELACION DIRECTA CON LAS OTRAS UNIDADES DE PLANIFICACION INSTITUCIONAL, DE ACUERDO A LAS FUNCIONES ESPECIFICAS



Mapa de Distribución Regional BANACESA

- Ⓢ OFICINA PRINCIPAL
- ⊙ SUCURSALES
- AGENCIAS

2.3 Fuentes de Financiamiento

El artículo 60 de la Ley de creación del BANADESA establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 60.- La Cartera de Préstamos de los créditos otorgados por el Banco Nacional de Fomento a los beneficiarios de la Reforma Agraria, pasará a ser una Cartera de Fideicomiso por cuenta del Gobierno, cuando se firme el Convenio respectivo de Fideicomiso".

De acuerdo con este artículo el financiamiento para proyectos de Reforma Agraria es responsabilidad del Estado y consecuentemente está obligado a depositar en BANADESA para que éste los administre en fideicomiso, los recursos que destine al financiamiento de éste programa.

Las principales fuentes de financiamiento de que hace uso el Gobierno son los siguientes:

Fuentes Internas

- Banco Central de Honduras
- Transferencias de recursos propios al Fondo
- Recuperaciones de préstamos de la Cartera en Fideicomiso.
- Bonos del Estado.

Fuentes Externas

- Préstamos de Organismos Financieros Internacionales (AID, BID, BIRF, etc.)
- Donaciones.

3. Criterios de definición de los grupos beneficiarios del crédito.

Dentro de ésta actividad son sujetos de crédito las unidades multifamiliares de la Reforma Agraria, abarcando este concepto, a las cooperativas, asentamientos campesinos, ligas campesinas, sub-seccionales ANACH, asociaciones campesinas, etc. Recientemente se ha introducido un mero concepto, el de cooperativas regionales.

4. Objetivos específicos del crédito otorgado por BANADESA.

Además del objetivo general de canalizar los recursos financieros para el desarrollo de la producción y la productividad en la agricultura, el Banco tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Promover y fomentar el desarrollo del crédito a través de organizaciones cooperativas y afines del sector privado, como medio de facilitar una distribución equitativa de sus recursos en crédito al pequeño y mediano productor.
- Prestar asistencia crediticia a los beneficiarios de la reforma agraria.

- Otorgar créditos a los grupos organizados, dentro de los cuales se destacan las cooperativas, para las etapas de industrialización primarias, que permitan a éstas la comercialización de sus productos.
 - Proveer crédito a programas y proyectos específicos que promuevan, estimulen o fortalezcan el desarrollo agrícola del país.
 - Otorgar crédito en forma prioritaria a proyectos específicos de fomento de la producción agrícola, que impliquen una alta utilización de mano de obra.
 - Mantener una distribución geográfica del crédito de acuerdo a condiciones ecológicas y con las prioridades que demande la política económica y social del país.
5. Crédito otorgado a los beneficiarios de la Reforma Agraria.

El Banco Nacional de Fomento hoy BANADESA , ha otorgado desde los años 60 a la fecha, L.168.7 millones (\$ 84.35 millones) distribuidos así:

	Valor Lps.	Valor \$	%
Cooperativas	116.5	58.25	69
Asentamientos	23.9	11.95	14
Sub-Seccionales ANACH.	11.1	5.55	7
Otros <u>1/</u>	<u>17.2</u>	<u>8.60</u>	<u>10</u>
TOTAL	168.7	84.35	100

1/ Incluye ligas campesinas, asociaciones campesinas, grupos campesinos, etc.

Del total de créditos que anualmente otorga el Banco a estos grupos, el 94% es para la agricultura, conformando el 66% los créditos destinados a financiar granos básicos (maíz, arroz, frijoles y maicillo).

II. MODALIDADES OPERATIVAS

1. Grado de Participación de los Beneficiarios en la Elaboración de los Proyectos o Solicitudes de Crédito

Los grupos campesinos participan en forma directa, tanto en las solicitudes de crédito como en la elaboración de los proyectos que respaldan aquella.

2. Formas de evaluación de las solicitudes o Proyectos

Como tarea previa a la concesión de créditos, el Banco somete, a consideración de sus técnicos, los proyectos a financiarse, a los cuales se les evalúa desde el punto de vista técnico, económico y financiero.

3. Accesibilidad Administrativa a los Programas de Desarrollo. Condiciones y Trámites Necesarios para Acceder al Crédito

Los campesinos a través de sus dirigentes participan en las decisiones que se toman para impulsar programas de desarrollo, constituyen un fuerte grupo de poder que hace que las políticas de Gobierno, se dirijan en buena medida a satisfacer las demandas requeridas por ellos.

Es así que dirigentes campesinos son miembros de la Junta Directiva del BANADESA, del Consejo Nacional Agrario, etc.

Para el respectivo trámite de los créditos los grupos campesinos deberán presentar al Banco lo siguiente:

- Solicitud de Crédito
- Personería jurídica o las constancias en donde todos los asociados se comprometen a firmar en forma solidaria, los contratos de préstamos.
- Documentos personales.

- Planes de Inversión.
- Los estudios de factibilidad si el caso lo amerita
- El último balance general y el cuadro de ganancias y pérdidas.
- Lista de asociados.
- Constancia del Instituto Nacional Agrario de que el grupo está constituido por beneficiarios de la Reforma Agraria.
- Certificación del punto de acta extendida por el Secretario, en donde se haga constar que la Asamblea General, o el Consejo de Administración, si éste por estatuto está autorizado, acordó solicitar el crédito al Banco, dándole facultades al representante legal para solicitar, contratar, percibir y retirar fondos.
- Libros de actas de las Asambleas Generales, Consejo de Administración, Junta de Vigilancia y los libros de contabilidad, los que son inspeccionados en el momento de presentar la solicitud y devueltos de inmediato.

Después de recibida, por parte del Banco, la solicitud de crédito, ésta es entregada a los oficiales de crédito para la respectiva inspección de campo, en base a la cual los analistas de crédito evalúan el proyecto y recomiendan al organismo resolutivo correspondiente la aprobación o rechazo del crédito.

4. Modalidades Empleadas en la Concesión del Crédito

Normalmente los créditos del Banco pueden financiar todos o parte de los componentes que requiere la ejecución de un proyecto, es decir el crédito puede cubrir los costos de: mano de obra, mecanización, tracción animal, insumos, etc.

5. Integración del Crédito a Otros Componentes Complementarios de la acción de impulsar el desarrollo, asistencia técnica, capacitación sistemática, etc.

En este sentido existen convenios firmados entre el Banco, el INA y el Ministerio de Recursos Naturales.

6. Supervisión y Control de los Créditos Otorgados

La supervisión y control de los créditos se hace en forma periódica, pues los desembolsos se realizan de acuerdo con el avance de los proyectos.

7. Personal que participa en el desarrollo de los programas. Niveles de capacitación, formas de adiestramiento.

Por parte del Banco, las personas que participan en el crédito son básicamente: los oficiales de crédito y los analistas de crédito; el nivel profesional de los primeros es de Agrónomo o Perito Agrónomo, para los segundos se cuenta con Peritos Mercantiles, Economistas, Administradores de Empresas e Ingenieros Agrónomos.

El adiestramiento se efectúa por medio de, seminarios y cursos tanto a nivel nacional como internacional, y con adiestramiento en servicio.

8. Continuidad de los Programas de Crédito en Desarrollo

El Programa de Reforma Agraria es parte esencial de la estrategia de desarrollo del país, en consecuencia el crédito para grupos campesinos beneficiarios de este programa, es de carácter permanente.

9. Aspectos Legales de la Concesión de Créditos

La legalización de los créditos se formaliza mediante escritura pública si se trata de una hipoteca o por medio de un contrato privado; ambos se registran, el primero en el registro de la propiedad y el segundo en el registro mercantil.

III. MODALIDADES FINANCIERAS

1. Plazos y condiciones de pago de los créditos. Criterios establecidos ante imprevistos criterios ante beneficiarios morosos.

1.1 Plazos

Los plazos para amortizar los créditos son de corto, mediano y largo plazo, de acuerdo a la naturaleza de la inversión.

Se consideran de corto plazo, aquellos préstamos que se conceden hasta 18 meses; de mediano plazo, aquellos que sobrepasan los 18 meses y se extienden hasta los 7 años y de largo plazo, los que sobrepasando los 7 años pueden llegar a un máximo de 15 años.

Los plazos de los créditos se establecen de acuerdo con la finalidad de las inversiones y la probable capacidad de pago, derivada de la ejecución del proyecto, considerando siempre un período adecuado para la comercialización de los productos. Los plazos otorgados deben permitir la capitalización de la empresa y el mejoramiento de los niveles socioeconómicos del prestatario y su familia. Un mismo plan de préstamo puede financiar inversiones de corto, mediano y largo plazo según la naturaleza del proyecto.

Se tomará en cuenta además, para los plazos, la vida útil económica de los bienes financiados, planes de producción y época de mejores ingresos de su empresa.

1.2 Forma de pago o amortización

Las amortizaciones de los créditos que el Banco otorgue son pagaderos en cuotas mensuales, trimestrales, semestrales, anuales o al vencimiento.

Cuando el tipo de explotación no permita amortizar la cantidad prestada desde su inicio, el Banco puede conceder un período de gracia para el pago de su capital, debiendo en consecuencia pagarse los intereses respectivos de acuerdo al plan de pago programado.

El Banco excepcionalmente, cuando compruebe que el prestatario no cuenta con los ingresos necesarios para atender el servicio de intereses, podrá hacer extensivo el período de gracia también para el pago de éstos.

El Banco dará todas las facilidades para el pago de las obligaciones por parte de los clientes, inclusive antes de las fechas de su vencimiento.

Las cuotas en el Plan de Amortización pueden ser iguales o progresivas.

1.3 Criterios establecidos ante imprevistos y ante beneficiarios morosos.

Ante la presencia de imprevistos y de situaciones de mora que registran algunos productores, el Banco antes de proceder al cobro de la deuda por la vía judicial, analiza las causas que han provocado la situa-

ción irregular del cliente y actúa de acuerdo a lo que proceda según las circunstancias. Por consiguiente los clientes que comprueban que su situación de mora no se debe a causas imputables a ellos, se les concede prorróga o refinanciamiento de sus deudas y además si lo desea puede obtener recursos adicionales para rehabilitarse.

2. Garantías Exigidas

Para respaldar los créditos se aceptan las siguientes garantías:

- Prendas sin desplazamientos sobre cosechas, productos y bienes por obtener con el financiamiento.
- Prendas sin desplazamiento sobre maquinaria y equipo, ganado y otros bienes que forman parte del patrimonio de los beneficiarios.
- Cualquiera otra garantía que sea aceptada por el Gobierno.

En todo caso los créditos, cuando corresponda, serán avalados por el Instituto Nacional Agrario.

3. Tasas de Interés

- Préstamos para granos básicos con fondos del Banco Central de Honduras.

- Préstamos para la producción, tales como: café, algodón, pequeño productor, tabaco, azúcar (caña), papa, etc., con fondos del Banco Central de Honduras hasta 19%
- Préstamos a la producción con fondos provenientes de AID, préstamos AID 522-T-030- y 522-T-032 (Incluyendo contra parte del Gobierno de la República) 11%
- Préstamos destinados otras actividades de la producción, tales como: comercialización de café y algodón financiados con fondos del propio banco. Se incluyen los administrados bajo líneas especiales. 19%
- Préstamos administrados bajo normas especiales se incluyen la pequeña industria y el Proyecto del Bajo Aguán, que devenga la tasa acordada en los reglamentos o sea el 11%
- Préstamos destinados a ganadería de leche y cría de ganado de carne financiados con recursos del Banco Mundial. 14%
- Los préstamos con el mismo destino anterior, financiados con recursos del Banco no provenientes de depósitos, devengan 19%

- Préstamos con fondos propios del Banco que inclu-
yen depósitos, colocación de valores, provenien-
tes de recuperación de préstamos, devengan el **19%**
- Descuento de Letras **19%**
- Préstamos con fondos obtenidos del Banco del
Exterior. **Costo del
dinero.
+ 3.5 % o
la más alta.**

La tasa de interés sobre préstamos, descuentos y redescuentos, están sujetas a los niveles establecidos por las resoluciones del Directorio del Banco Central de Honduras y por los contratos suscritos en las instituciones internacionales de desarrollo que proveen fondos al Banco.

4. Riesgo de los créditos. Porcentajes de recuperación históricos.

Históricamente, el porcentaje de recuperación de los créditos otorgados a los beneficiarios de la Reforma Agraria es bajo, aproximadamente 57%, ello debido entre otras a las siguientes causas:

- Factores climatológicos adversos
- Garantías inadecuadas
- Falta de un seguro agrícola

- Infraestructura inadecuada e inexistente
- Deficiente organización interna de los grupos
- Desintegración de los grupos
- Mecanización inapropiada para la tecnificación de los cultivos.
- Asistencia técnica deficiente e insuficiente
- Mecanismos de comercialización inadecuados

5. Formas de atenuar el riesgo

Las formas para atenuar el riesgo mas usuales son:

- Convenios interinstitucionales entre el Banco, el Ministerio de Recursos Naturales y el Instituto Nacional Agrario de apoyo a la producción
- Convenio entre el Banco y el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, a fin de garantizar en un porcentaje elevado la recuperación de los créditos para granos básicos.
- Contratos de compra-venta de los bienes producidos por los grupos campesinos (caña, melón, palma africana, cítricos, etc.)

2. AREA DE INFLUENCIA DE FUNDACIONES DE DESARROLLO

2.1.- La experiencia en la financiación de pescadores artesanales en el Litoral Pacífico de Costa Rica (1980)

Miguel Angel Rojas Araya

I- CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EXPERIENCIA

1- Marco General

El pescador artesanal costarricense, tanto del Litoral Atlántico como del Pacífico, es parte integral de las clases marginales de nuestro país. Esto debido a que esta actividad, al igual que la del campesino rural costarricense, podemos enmarcarla dentro de una economía de subsistencia. Existe una analogía entre la situación del pescador artesanal y el campesino sin tierra (o el que vive en su minifundio), ya que las condiciones de ambos se caracteriza por su situación marginal en todas las actividades de la sociedad (educación, salud, carencia de créditos para su actividad, etc.). En el caso específico del pescador artesanal, éste no cuenta con los mecanismos de crédito en la Banca Nacional para obtener sus instrumentos de trabajo: trasmallos, líneas, motores fuera de borda, botes, etc. Este pescador por lo general, es peón de pesca, como se le denomina en Costa Rica; esto quiere decir que su situación es de un asalariado, que presta sus servicios en las diferentes actividades de la pesca. Los que se aprovechan de ellos, por lo general son los dueños de las embarcaciones y, a su vez, tienen sus propias pesca-derías o si no los intermediarios de la pesca.

Ante esta situación, los pocos pescadores que tienen sus propios equipos, tienen que entregar su pescado invariablemente a los intermediarios antes mencionados.

1-1 Participación del Estado.

El Estado costarricense al conocer la realidad de la pesca artesanal, ha tomado medidas en defensa de esta actividad. A través de varias instituciones estatales se ha creado la Comisión Nacional de Pesca, en cargada de facilitar la actividad a todos los sectores que participan en ella.

1-2 Políticas de Gobierno.

El Gobierno de la República, por intermedio del Instituto Mixto de Ayuda Social, ha desarrollado un programa homólogo al de la Fundación Costarricense de Desarrollo. Este programa lo está desarrollando el IMAS con los pescadores artesanales del Golfo de Nicoya, dentro del Litoral Pacífico.

2- OBJETIVOS GENERALES DE LA INSTITUCION DE CREDITO (FUCODES)

La Fundación Costarricense de Desarrollo se dedica a la financiación de grupos marginados. La institución tiene plena conciencia que el marginado costarricense tiene derecho a una oportunidad por medio del crédito, y así demostrar ante la sociedad, que es capaz de generar su propio desarrollo. Facilitándole los medios de producción para que pueda desarrollar su actividad. En el campo específico de la pesca, FUCODES financió en 1980, doce grupos de pesca artesanales a un promedio de seis pescadores por grupo; además de treinta y cinco beneficiarios por cada uno.

La inversión de la Fundación Costarricense de Desarrollo con los grupos de pesca artesanales, ascendió a la suma de ^{US} 800.000.00. A dichos pescadores se les financió equipo de pesca, como: botes, trasmallos, linternas, motores internos y fuera de borda, neveras, bodegas, etc. La red de actividades de FUCODES en el campo de la pesca abarcó únicamente el Litoral Pacífico.

2-1 La Fundación Costarricense de Desarrollo está conformada por una Junta Directiva, que a su vez, es escogida entre los diferentes empresarios - cuya organización contribuye con donaciones a la Fundación. A su vez, - la Junta Directiva nombra al equipo administrativo de la misma, el cual está formado por una Dirección Ejecutiva, Departamento Financiero, Departamento Contable y el Departamento de Crédito.

2-2 La relación con otro tipo de instituciones ^{cuyos} programas son similares - es de coordinación con ellas para evitar duplicidad de funciones, economizar recursos y llegar con una política conjunta a solucionar problemas inherentes a las actividades de las instituciones coordinantes . Tanto - públicas como privadas.

2-3 Fuentes de financiamiento.

Las fuentes de financiamiento de FUCODES son: AID, SOLIDARIOS, PACT, - donaciones de la Empresa Privada de Costa Rica, Círculo Numismático de - Costa Rica (colección de medallas). Hasta el momento FUCODES ha sacado - al mercado dos colecciones de medallas: Las Siete Provincias de Costa - Rica"e "Indígenas 3".

3- CRITERIOS DE DEFINICION PARA OTORGAR CREDITOS,

A finales de 1979 hubo consenso en el seno de las instituciones de desa-

rollo, tanto públicas, como privadas en Costa Rica de apoyar al sector pesquero marginado. FUCODES aprovechó ese momento coyuntural para ayudar al pescador artesanal. Se estableció que habían varias instituciones privadas y públicas atendiendo a los sectores marginales urbanos y rurales; casi todos los esfuerzos, tanto estatales como privados, tenían programas concretos de desarrollo para estos sectores en detrimento del sector pesquero, el cual se encontraba marginado de estos programas.

Es por esto que FUCODES consideró oportuno la organización de grupos pesqueros artesanales. Con lo cual habría nuevas expectativas de desarrollo a este sector.

4- OBJETIVOS ESPECIFICOS

A-Financiación de equipo de pesca acorde con las necesidades del pescador

B-Incremento en la producción por grupo financiado.

C-Mayor participación de los pescadores en programas asociativos de pesca.

D- Por primera vez el pescador artesanal toma conciencia de lo que representa trabajar en asociación para así conseguir: mejores precios, mejores condiciones de trabajo, mayor preocupación en la calidad y entrega del producto; esto representa un cambio de actitud en el pescador; ya que pasa de peón a propietario de su propia embarcación.

5- El volumen alcanzado en el sector pesca asciende a la suma de un millón de colones con un total de quince grupos de pesca financiados (tres de estos en 1979).

En cuanto a proyecciones futuras en el año presente de 1981, estamos coordinando con el IMAS algunos proyectos a financiar para 1982. En 1981 abandonamos el sector pesca debido a la alta morosidad en los pagos

que los grupos de pesca han tenido con nuestra Institución. Más adelante precisaremos mejor el por qué de la morosidad, falta de pago e indisposición para seguir financiando el sector pesca; hasta tanto no contar con un programa integral de pesca en el país. Esto es lo que se está tratando de concretar con el IMAS y con la participación de otras instituciones.

II- MODALIDADES OPERATIVAS

- A- La participación de los beneficiarios (sector pesca) es fundamental para la elaboración de los proyectos ya que los pescadores son los que brindan la información sobre los requerimientos de la actividad pesquera.
- B- La evaluación en cuanto a las solicitudes o proyectos se realizan tomando en cuenta: viabilidad, factibilidad, impactación social y económica en la comunidad donde pertenecen los beneficiarios del proyecto.
- C- La agencia de la institución en relación a la residencia de los beneficiarios era bastante la distancia que los separaba, lo que hacía necesario para la institución tener promotores que estuvieran en contacto directo con los pescadores.
- D- Dentro de las condiciones que se exigían para el otorgamiento del crédito era imperativo la capacitación administrativa del grupo al que se iba a financiar. Para ello los promotores de FUCODES contaban con material didáctico para la ejecución de estas labores, (dos meses se empleaba en esta capacitación).
- E- En la concesión del crédito se requería un plan de inversión acorde con la actividad pesquera financiada. Por lo tanto los cheques girados por la institución se hacen a nombre de la casa surtidora del

equipo de pesca tales como: trasmallos, líneas, motores internos y fura de boards, etc. También se confeccionaban cheques a nombre del presidente del grupo que se invertían en la confección de lanchas ybbotos.

F- Es importante recalcar en este punto que se refiere a componentes complementarios de la acción en favor de los grupos organizados por FUCODES que fuera de la capacitación administrativa contable (dada por los promotores en cada proyecto); la Fundación no contaba con personal técnico en el campo de la pesca. Por lo tanto los pescadores decidían, de acuerdo a su experiencia, la planificación de su trabajo. (en Costa Rica en la Universidad Nacional ya existen una escuela de biología marina que vendrá a llenar un vacío técnico que adolece nuestra industria pesquera).

G- Lamentablemente nuestra institución tuvo una falla a la hora de sincronizar la entrega de los créditos, ya que se perdía bastante tiempo desde el momento en que entregaba el grupo beneficiario las facturas proforma la aprobación por el Departamento de Desarrollo, el visto bueno de la Dirección Ejecutiva, la aprobación por la Junta Directiva de FUCODES por el crédito, la confección de los cheques una vez aprobados éstos y por último la entrega a los beneficiarios. Este lapso de tiempo se extendía en algunos casos hasta tres meses; con lo cual el grupo beneficiado debido al encarecimiento de los equipos, compraba menos equipo que el estipulado en el proyecto.

H- En relación a la supervisión y control de los créditos otorgados por FUCODES, se lleva un control mensual sobre la situación de los grupos financiados. Se supervisa el equipo, la contabilidad del grupo, la periodicidad de las reuniones del mismo, problemas de mercado, de organización, administrativos, etc.

I- El personal que participa en el desarrollo de estos programas, es un personal que se le exige una instrucción media básica (nivel secundario con ciuido). Se le daba capacitación en temas como: dinámica de grupos, - planeamiento y diseño de proyectos productivos, promoción y organización de grupos, técnicas didácticas básicas, y ante todo, una identificación con los grupos marginales de nuestro país. (Lamentablemente no se tuvo el cuidado de escoger el personal idóneo para estos trabajos).

III- MODALIDADES FINANCIERAS

La Fundación Costarricense de Desarrollo en el rubro específico que estamos analizando: la pesca artesanal, estableció en todos sus proyectos - plazos de cuarenta y ocho meses para su debida cancelación; también un periodo de gracia invariable de tres meses. En relación a los imprevistos hubo una política definida, una tasa del cinco por ciento; en relación con los beneficiarios morosos la Fundación emplea el siguiente procedimiento:

- a- llamada telefónica al tesorero del grupo, recordándole que su obligación con FUCODES está vencida.
- b- Primer aviso de vencimiento por escrito, luego, segundo aviso y un - tercero y último aviso.
- c- Reunión con los integrantes del grupo sobre las razones del prolongado atraso con la Fundación y las medidas que se tomarían si no se - llegara a un arreglo satisfactorio, tales como: pago inmediato de - la deuda atrasada, o el decomiso del equipo financiado por la insti- tución.
- d- Decomiso y venta del equipo financiado.

Cuando la Fundación toma esta determinación, es porque se han agota- do todos los medios plausibles para la recuperación del crédito.

Una vez que se decomiso el equipo, se realiza el avalúo correspondiente sobre el mismo, se vende al mejor postor. Si con la venta del equipo no se logra la recuperación del saldo del grupo, se tomarían dos alternativas: pasar por incobrables el saldo, o en su lugar obligar a los componentes del grupo a firmar pagarés individuales por la suma del saldo antes mencionado, previo a una exhaustiva investigación por parte del Departamento de crédito sobre las causas del grupo financiado.

2- En relación con las garantías exigidas por FUCODES, se pedían dos clases de garantías:

A- Garantía fiduciaria firmada por todos los componentes del grupo mediante un pagaré.

B- Garantía prendaria: esta se llevaba a cabo en relación directa con el equipo de pesca financiado.

3- Las tasas de interés en el rubro pesca variaron entre el nueve y el once por ciento, de acuerdo a la época en que estos fueron otorgados.

4- Dentro de los otros costos de los créditos para los beneficiarios se cobraba 1.25% como gastos administrativos, un 5% como gasto de asistencia técnica. Dicha asistencia técnica como ya lo hemos descrito antes, no pasó de ser básica en el campo administrativo contable.

5- Dentro de la recuperación de los créditos otorgados por FUCODES, el de pesca ha sido de menor recuperación. Mientras que en los rubros, pequeña industria y agricultura es de un 65%, el rubro pesca alcanza entre un 55 y un 60% de recuperación. Esto en el período que estamos analizando de 1980.

6- Mientras no haya un plan integral de pesca en nuestro país donde se le ga rantice al pescador una participación en el proceso total de comercialización del pescado(precios estables y mercado seguro), todos los esfuerzos que se hagan por sacar adelante al pescador artesanal sería infructuosos. Lo que se ha logrado en cierta forma para los pescadores es el compromiso de varias pescaderías donde se les garantiza un precio estable - por el pescado entregado en ellas. Está ha sido una forma de poder concertar contratos de producción, y atenuar el riesgo. Lo que ha sido imposible es conseguir un seguro sobre el equipo de pesca; ya que no existe una legislación adecuada al respecto; existen solo seguros para embarcaciones industriales o semi-industriales donde el riesgo es menor.

IV FORMAS DE EVALUACION EFLEADAS

A finales de 1980 FUCODES llevó a cabo una evaluación de los proyectos - pesqueros financiados hasta ese momento, a partir de esa evaluación, la - Junta Directiva de FUCODES decidió no financiar más proyectos pesqueros - debido a que los resultados fueron muy negativos.

A pesar de las buenas intenciones de FUCODES de ayudar a desarrollar la - industria pesquera artesanal, no contó con los siguientes aspectos y que- eran de vital importancia para el éxito de esta empresa;

- a- La Fundación financió el equipo de pesca (se ha llegado a comprobar que esta es la parte primaria de esta actividad.
- b- FUCODES confió la información suministrada por algunos promotores que- no se ajustaba a la realidad (especialmente en la elaboración de los - proyectos). En la mayoría de los proyectos aparecía una marcada alteracion en los cuadros de producción y precios de los mariscos, lo que hacía - de ello un proyecto altamente rentable.

Los registros estadísticos de FUCODES demostraron que en la mayoría de casos esa producción llegaba apenas al 50% y que los precios estaban sobrestimados .

- c- La falta de identificación y de integración de la mayoría de promotores en los proyectos de pesca artesanal, hizo que estos promovieran grupos sin la debida experiencia ni capacidad de trabajo en el campo pesquero.
- d- La falta de una incorporación de los grupos en el proceso de comercialización; ya que siempre estuvieron a merced de intermediarios, profundizó la tragedia de estos pescadores, ya que si no aceptaban el precio del intermediario, corrían el riesgo de perder el fruto de su trabajo.
- e- Los promotores de FUCODES no se preocuparon de buscar zonas de fácil acceso para así facilitar la comercialización del pescado; ya que existen grupos financiados por FUCODES de tan difícil acceso, que hay vehiculos que solo pueden entrar a sacar el pescado en el verano, esto en detrimento de los intereses de los pescadores.
- f- El pescador artesanal financiado por FUCODES, si bien es cierto se le dieron los instrumentos de trabajo, no se logró con ellos la cohesión y solidaridad necesarias para llevar a cabo un trabajo de equipo. Lo único que los unía era la consecución del crédito y que sabían que la única forma de lograrlo era a través de un grupo, ya que por su carta-constitutiva FUCODES no otorgaba créditos individuales, sino únicamente a grupos. En otras palabras, una vez conseguido el crédito, la labor de pesca era individual y no colectiva. Esto hizo que se desvirtuara el programa de pesca.
- g- Después de algunos meses que un grupo había sido financiado, se notó - mediante encuestas socioeconómicas que la situación de los beneficiarios

de los proyectos pesqueros estaban igual o peor que antes del financiamiento. Esto fue completamente desalentador para FUCODES.

A partir de ese momento se paró toda la inversión en proyectos pesqueros después de darnos cuenta que la mayoría de grupos arrojaban estos resultados negativos.

Todos los años el Departamento de Crédito hace una evaluación de los proyectos financiados en ese período y se los remite a la Junta Directiva de FUCODES.

2.2. Los mecanismos de fondos de garantías como alternativa para el financiamiento a pequeños proyectos

Enrique A. Fernández

Introducción

Las conclusiones del seminario internacional "El Crédito a Grupos Marginales" apuntan a los graves problemas que acosan a los sistemas crediticios dirigidos al financiamiento de pequeños proyectos de desarrollo.

Notamos en dichas conclusiones cómo se hacen recomendaciones que tiendan a reducir el riesgo de la operación y cómo se solicita de manera específica la participación del sector oficial para intervenir en esta área.

Se analizaron y recomendaron mecanismos tales como el seguro agrocrediticio y el sistema de riesgos compartidos así como se hicieron recomendaciones pertinentes para que se asegure una rentabilidad adecuada a la producción de los pequeños proyectos que permita absorber las tasas de interés o en su defecto, que dicha tasa fuese subsidiada.

Esta breve e informal presentación está encaminada a analizar un mecanismo que puede contribuir a aumentar el volumen de recursos financieros orientados hacia pequeños proyectos productivos a través del establecimiento de un fondo de garantía.

Descripción

Un fondo de garantía consiste en recursos financieros o materiales que se destinan a garantizar préstamos otorgados por instituciones crediticias a los beneficiarios de los proyectos con el aval o la garantía de la institución que mantiene el fondo de garantía.

El monto garantizado por la institución garante puede corresponder o no al monto prestado por la institución crediticia, dependiendo del acuerdo existente entre ambas.

Los recursos financieros de la institución garante típicamente estarán depositados en la institución crediticia lo que en la práctica implica que esta última está realizando el financiamiento con los propios recursos de la institución garante salvo aquella porción que no puede prestar por razones del encaje legal.

La institución que mantiene el fondo de garantía obtiene un rendimiento de los mismos con los cuales cubre sus costos operativos. Se sobreentiende que dicha institución deberá realizar una labor promocional y de capacitación y asistencia técnica a los grupos que garantiza ya que dichos servicios no los prestan las instituciones crediticias tradicionales.

Experiencias concretas

Diversas instituciones en varios países han tenido éxito en el establecimiento y administración de un mecanismo de garantía para créditos a pequeños proyectos otorgados por instituciones bancarias y crediticias tradicionales que normalmente no contemplarían este tipo de operación sin el mecanismo de garantía.

Podemos mencionar en primer lugar la experiencia de la Fundación Mexicana de Desarrollo la cual en la actualidad está promoviendo proyectos que implican un financiamiento anual de unos \$30 millones de dólares en todo el territorio de México, a través de instituciones bancarias comerciales de dicho país.

La Trinidad & Tobago Development Foundation ha venido también operando una cartera de préstamo de aproximadamente medio millón de dólares a través de un mecanismo de fondo de garantía.

Hace algunos años en la República Dominicana, la Fundación Dominicana de Desarrollo operó un fondo de garantía con un grupo de bancos comerciales de dicho país que manejó exitosamente préstamos por más de dos millones de dólares.

En la actualidad, SOLIDARIOS, Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo está avanzando negociaciones encaminadas a establecer un fondo internacional de garantía mediante el cual se obviaría el espinoso problema de las devaluaciones de moneda y el cual implica un mecanismo de carta de crédito 'stand by' para garantizar los préstamos que un banco local haga a la fundación prestaría en moneda local con la garantía de SOLIDARIOS con un fondo que mantendría en divisa convertible.

Ventajas y justificaciones

Simplicidad: el mecanismo de fondo de garantía permite que la institución que promueve los préstamos dedique la mayor parte de su atención a la labor promocional y de capacitación de los usuarios del crédito, liberándola de la compleja labor de administrar los distintos préstamos que se hacen.

Economía: la institución que mantiene el fondo de garantía evita incurrir en los costos administrativos que suponen llevar la contabilidad de una cantidad de préstamos y que en

una institución crediticia no implica mayores costos pues lo más probable es que cuenta ya con mecanismos de procesamiento electrónico de datos por lo que el manejo de los créditos adicionados por el programa de la fundación no implica aumento mayor en sus costos.

Claridad de imagen: al desembarazarse la institución de promoción del manejo y administración de una cartera de préstamos se ve más clara su imagen como institución de promoción humana, social y económica. Queda más evidente su compromiso de trabajar con los grupos de base ofreciéndoles capacitación, asistencia técnica y organizacional.

Oportunidad de capacitar: se vincula directamente a los grupos de beneficiarios con las instituciones crediticias nacionales evitando la actitud algo paternalista que puede desarrollarse cuando el préstamo es desembolsado por la institución promotora. El grupo aprende a valerse por sí mismo y a negociar directamente con instituciones nacionales a las cuales podrá acudir en lo adelante sin necesitar el apoyo que inicialmente le ofrece la fundación.

Otras consideraciones

Ante la crisis económica que atraviesan los países del tercer mundo en la actualidad, es algo ilusorio pensar que se podrá disponer de recursos financieros suficientes de parte de los gobiernos para dedicarlos al financiamiento de pequeños proyectos, a tasas preferenciales.

Es pues necesario proponer mecanismos que como el de los fondos de garantías permitan la movilización de los recursos ya existentes en la banca hacia este tipo de operaciones. Dicho mecanismo es sujeto de ser adoptado tanto por instituciones privadas como por instituciones estatales. Cuántas veces no vemos con pena la duplicidad de esfuerzos que resulta de una cantidad

cada vez mayor de instituciones manejando sus propias carteras de préstamos cuando dicha actividad pudiera ser manejada por las instituciones especializadas ya existentes tanto en el sector público como en el privado y las instituciones promotoras podrían concentrarse en la importante e indispensable labor de promoción de los grupos beneficiarios.

En la actualidad cuando los países que tradicionalmente mayor cantidad de recursos financieros han aportado a programas de desarrollo y las mismas instituciones multilaterales están enfatizando la importancia de encontrar soluciones locales y con el concurso de todos los sectores de la sociedad, este tipo de enfoque viene a constituir una fórmula viable de reorientar políticas nacionales en el área de crédito para dirigir hacia sectores prioritarios para el desarrollo y hacia las grandes mayorías de la población recursos que con anterioridad parecerían ser accesibles con exclusividad a las élites comerciales, industriales y latifundistas.

Obstáculos

El principal obstáculo que se presenta para la operación de este tipo de mecanismo lo constituye la imposibilidad de ciertos proyectos de absorber tasas de interés bancario comercial cuando la rentabilidad de los mismos está restringida y afectada negativamente por inadecuados mecanismos de control de precios mediante los cuales los pequeños productores subsidian a los sectores en mejor situación económica.

Es pues imprescindible buscar una adecuada rentabilidad para el pequeño productor que le permita enmarcarse dentro de la generalidad de los proyectos de financiamiento del país y no como un subsector sobreprotegido y que no puede desenvolverse adecuadamente sin un complejo aparato de protección.

Para obviar el problema de las tasas de interés existen además otros incentivos que pueden ser otorgados por la banca central a los intermediarios financieros. Uno de ellos sería el de considerar medidas favorables en cuanto al encaje legal del financiamiento dedicado a los pequeños productores lo cual puede hacer posible que el financiamiento sea otorgado por dichos intermediarios financieros a grupos que desde el punto de vista comercial no presentan tantos atractivos como otros usuarios de clientes que proveen a dichas instituciones beneficios colaterales al interés que pagan por el financiamiento.

Conclusión

Ante el desolador cuadro que presenta el mercado financiero típico de los países en vías de desarrollo, donde los pequeños ahorrantes financian los proyectos y negocios de las compañías más pudientes y en ocasiones hasta de compañías multinacionales, el mecanismo de fondo de garantía viene a constituir un eficaz medio para que tanto el sector oficial como instituciones privadas preocupadas por mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, logren orientar por lo menos parte de los recursos bancarios hacia el sector productivo más necesitado.

Tomando en cuenta que cada vez más se hace imposible obtener recursos blandos en cantidades suficientes para atender la creciente demanda de financiamiento a tasas de interés preferenciales, es impostergable la tarea de establecer (o mejor aún eliminar, según el caso) aquellas regulaciones que permitan la obtención de un rendimiento adecuado de parte de los pequeños productores mediante la obtención de un precio justo por su producto.

Es importante también que se ofrezcan los incentivos de política monetaria adecuados para que el sector bancario tradicional participe más activamente en el financiamiento del pequeño productor.

2.3. La experiencia de crédito rural en Guatemala

Alvaro Aycinena Valverde

1. Marco General

1.1. Participación del Estado:

El estado nacional de Guatemala ejerce su soberanía sobre los 108,889 kilómetros cuadrados que conforman la superficie total del territorio y que colinda al nororiente con la república de México, al sur con el Océano Pacífico y al este con El Salvador, Honduras y el Mar de Las Antillas. De acuerdo con la orografía del país se le puede dividir en tres grandes regiones:

- a) Región de la Costa Sur, que comprende la faja transversal que va de la - frontera de México hacia la frontera de El Salvador y Honduras, paralela, al Océano Pacífico, la altura de esta región va de cero a mil metros.
- b) Región Central Montañosa (Altiplano), ocupa la parte central del territorio nacional donde la altura va de mil hasta cuatro mil metros.
- c) Región del Norte, colinda con las fronteras de México, Mar de Las Antillas y parte de Honduras, esta región va de la altura de cero a mil metros.

El total de la población que conforma la nación del país alcanza los ----- 7,262,500 habitantes con una tasa anual de crecimiento que corresponde al - 2.5%. Desde el punto de vista etnológico la población de Guatemala está -- dividida en dos grupos étnicos: Indígenas 60% y no indígenas 40%; con una -- concentración geográfica de 49% ubicada en la región montañosa, 22% se loca

liza en jurisdicción del área metropolitana que comprende la ciudad capital y sus municipios y el 29% está distribuida en los departamentos del suroriente y nororiente del país.

La economía de Guatemala está determinada por la actividad agrícola que tradicionalmente ha ocupado a más del 60% de la población económicamente activa y aproximadamente representa el 30% en la formación del producto geográfico bruto. La Dirección General de Estadística, estima que 656,500 familias están dedicadas a actividades del agro, de las cuales 174,900 corresponden a trabajadores sin tierra; 98,200 ocupan microfincas; 322,900 ocupan fincas sub-familiares; 48,500 ocupan fincas familiares y 12,000 ocupan fincas multifamiliares.

De acuerdo con la concentración de la tierra, se producen dos tipos de agricultura, una de subsistencia y otra de exportación; la agricultura de subsistencia se basa en los cultivos de maíz, trigo y frijol, productos que se destinan al mercado local y algunas veces al mercado nacional. La agricultura de exportación se caracteriza por la disponibilidad de grandes extensiones de tierra fértil, utilización de tecnología moderna, cultivos de café, algodón y caña de azúcar; este tipo de agricultura determina la economía a escala nacional, generando en primer lugar, las divisas necesarias para el país, y en segundo lugar surte de materia prima a la industria y distribuye salarios a los campesinos emigrantes disponibles.

1.2 Políticas de Gobierno en relación al ámbito de la experiencia analizada:

Siendo el fin del Estado el bien público y teniendo objetivos políticos, -- económicos, sociales y administrativos, ha organizado la administración -- pública a efecto de poder atender en la mejor forma posible y en este caso al sector agrícola de la manera siguiente:

Ministerio de Agricultura, dentro del poder Ejecutivo fija las políticas, estrategias y metas del sector a su cargo y a ha organizado instituciones descentralizadas al servicio de este sector tales como: Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE); estas instituciones desarrollan programas de extensión, comercialización e investigación agrícola, existiendo también otras instituciones que no se relacionan por la naturaleza de esta exposición; también pertenece a este sector el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA). En la experiencia que nos ocupa la relación más inmediata se da con DIGESA, DIGESEPE, ICTA y BANDESA. Con relación a BANDESA, en el período agrícola de 1979 otorgó un total de 32,278 préstamos individuales, de los cuales 25,078 los financió con fondos de fideicomiso y 7,200 con fondos bancarios, el monto respectivo ascendió a ----- Q.38,653,078 y Q.18,547,312, con un total global de Q.57,200,395, estos -- préstamos incluye tanto para cultivos de subsistencia como los de exportación, correspondiendo su mayoría a los segundos.

2. Objetivos Generales de la Institución que lleva a cabo la experiencia de

Crédito

2.1 Organización Interna:

De acuerdo con los estatutos vigentes, capítulo III, artículo 11, los órganos fundamentales de la Fundación son los siguientes:

- a) La Asamblea General
- b) El Consejo Directivo
- c) El Gerente General

El artículo 12 de dichos estatutos dice: La Asamblea General es el órgano supremo de la Fundación y se integra por los miembros fundadores, activos, contribuyentes y honorarios.

El artículo 19 dice: El Consejo Directivo es el órgano ejecutor de la política de la Fundación y de las resoluciones de la Asamblea General, está integrado por siete propietarios y dos suplentes, quienes durarán dos años en el ejercicio de sus cargos renovándose cuatro y cinco alternativamente cada año. Los integrantes del Consejo Directivo pueden ser reelectos.

El artículo 20 indica: El Consejo Directivo está compuesto por Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero, tres vocales titulares y dos vocales suplentes, electos en Asamblea General, el Gerente General es miembro ex-officio sólo con voz.

El artículo 27 indica: La Gerencia es el órgano administrativo de la Fundación y la encargada de la ejecución de las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Directivo. Está formada por un Gerente General y los funcionarios que estime conveniente el Consejo Directivo quién los nombrará.

La organización técnico administrativa de la Fundación que le permite llevar a cabo sus programas, está conformada de la siguiente manera: Dirección Financiera, Dirección Administrativa, Dirección de Programas y Departamento de Relaciones Públicas. Existen dos asesores, un financiero y otro legal. La Dirección de Programas para la realización de sus actividades cuenta con un Director, un Subdirector, personal de secretaría correspondiente y tres agencias regionales, una con sede en el departamento de Chimaltenango, otra en el departamento de Quetzaltenango y la tercera en el departamento de Santa Rosa; cada agencia regional cuenta con un Director, Secretaria-Contadora, personal de campo y un guardián-conserje.

Objetivos de la Fundación:

- a) Instruir en forma práctica sobre el uso del crédito a los habitantes de las comunidades rurales.
- b) Elevar el nivel de ingreso de los beneficiarios.
- c) Mejorar las condiciones de vida familiar y comunal.
- d) Procurar la integración de las comunidades a la vida socio-económica de la nación.
- e) Incrementar y diversificar la producción y mejorar la productividad agropecuaria, artesanal e industrial.
- f) Promover los medios que permitan mayor educación.
- g) Fomentar el sentido ciudadano comunitario y cooperativo como medio de elevación material y espiritual.
- h) Estimular el sentido artístico y artesanal de los habitantes de las distintas comunidades.

- i) Propiciar las condiciones para que surjan entre las personas beneficiarias, dirigentes que sean los responsables y encauzadores de sus comunidades.
- j) Fomentar a través de expresiones artísticas la historia cultural guatemalteca.
- k) Promover la participación del sector privado en el desarrollo socioeconómico del país.
- l) Impulsar todas aquellas actividades que redunden en el desarrollo de los habitantes necesitados de las comunidades del país..

2.2. Relación con otras instituciones que intervienen en la acción:

La Fundación del Centavo coordina actividades con la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad, con la Dirección General de Servicios Agrícolas, con la Dirección General de Servicios Pecuarios, Con la Dirección de Fauna y Servicultura; instituciones éstas que pertenecen al sector público agrícola, también se relaciona con organizaciones no gubernamentales de desarrollo que operan en el país.

2.3. Fuentes de Financiamiento:

La institución para desarrollar sus programas en el área rural, capta fondos de la iniciativa privada a través de donaciones, préstamos bancarios nacionales y de instituciones internacionales de desarrollo ya sea éstas en calidad de donaciones o de préstamos.

3. Criterios de definición del grupo beneficiario del crédito

Características Generales:

- a) La mayoría son minifundistas, dedicados al cultivo del maíz, situación que le impone a la actividad agrícola un carácter estacional. Tienen que dedicarse a la realización de actividades complementarias para producir todo lo que no son alimentos ni materias primas, para satisfacer necesidades de vestuario, medicina y otros artículos que necesitan, esta actividad la realiza en las horas libres y les permite obtener un ingreso que les ayuda a solventar sus compromisos crediticios.

Entre las actividades complementarias a que se ven obligados los más pobres de la región es la migración hacia regiones donde existen cultivos para la exportación y los no migrantes se dedican a actividades artesanales; fabricación de papas, trastos de barro, piedras de moler, candelas, muebles de madera y otros; por lo que además de productores se convierten ocasionalmente en comerciantes en las plazas circunvecinas a su localidad, donde venden los productos fabricados por ellos mismos.

El cultivo que tiene mayor intensidad es el maíz, el que de acuerdo con los costos de producción y rendimiento obtenido no ofrece mayor rentabilidad, la producción básicamente es para asegurar su subsistencia, las condiciones del mercado tienen escasa influencia sobre la decisión de este cultivo.

b) Aspecto Social:

El grado educacional de los campesinos es muy bajo, algunos leen y escriben, adelanto sin mayor significancia en su relación diaria en la comunidad; en cuanto a la salud, la prevención es casi desconocida y la curativa en la mayoría de los casos es a base de tradición local, la recreación como tal no existe, se da combinada con actividades comerciales y religiosas.

c) Apoyo Económico:

Los beneficiarios para ser considerados como tal por la Fundación del Centavo, deben de llenar los requisitos siguientes:

- a) Los beneficiarios deben integrar un grupo no menor de diez personas.
- b) No deben ser sujetos de crédito bancario.
- c) Deben radicar en el área rural, de preferencia en aldeas y/o caseríos.
- d) El proyecto a emprender debe haber nacido por iniciativa de la comunidad o del grupo, además de ser factible y rentable, tanto económica como socialmente.
- e) El monto deberá estar razonablemente de acuerdo con el proyecto.
- f) Debe existir cierto grado de responsabilidad, organización y madurez del grupo y la acción del liderazgo debe ser aceptable.
- g) Los asociados a la organización, deben administrar personalmente su explotación o empresa según sea el caso.
- h) Dicha explotación o empresa, debe ser la fuente principal de sus ingresos.

II. MODALIDADES OPERATIVAS

1. Grado de participación de los beneficiarios en la elaboración de los proyectos o solicitudes de crédito:

Los beneficiarios deben de ser los que elaboren el proyecto a presentar a la Fundación conjuntamente con la solicitud de crédito, para lo cual previo a la presentación del proyecto se les da las indicaciones e instrucciones necesarias para su elaboración.

2. Formas de evaluación de las solicitudes o proyectos:

Quando la Fundación recibe la solicitud de un financiamiento, un miembro del personal de campo visita la comunidad y sostiene reuniones con la directiva y el resto de solicitantes, la finalidad es la de evaluar la organización, la calidad humana del grupo y discutir todos los aspectos que contemple el proyecto.

Posteriormente se realizan estudios de costo, rentabilidad, factibilidad y si es necesario de mercadeo. Si este análisis técnico es positivo, lo mismo que la evaluación humana, el supervisor da un formulario de solicitud al grupo para que lo presente a la Fundación e iniciar así la relación oficialmente.

En las reuniones previas se hace saber al grupo que la Fundación cobra un interés anual sobre el monto del préstamo y si el monto que están solicitando está o no fuera de la capacidad del grupo para su administración.

Dependiendo de los resultados de la evaluación del personal de campo, éste recomienda otorgar o denegar el préstamo, en ambos casos deberá sustentar el porqué de su conclusión.

3. Accesibilidad física de los beneficiarios a los programas de desarrollo

La mayoría de los beneficiarios de la Fundación, se localizan en comunidades que presentan una relativa dificultad de accesibilidad, por lo que en su mayoría no reciben la ayuda de otras organizaciones de desarrollo; lo anterior ha hecho que la Fundación del Centavo localice tres agencias en puntos estratégicos del interior del país a efecto de tener un acercamiento mayor a los beneficiarios y a la vez que ellos puedan acudir a las mismas en demanda de asistencia.

4. Accesibilidad administrativa a los programas en desarrollo. Condiciones y trámites necesarios para acceder al crédito

Los beneficiarios de la institución tienen cierta facilidad de accesibilidad administrativa a los programas, debido a que las agencias regionales que tiene la Fundación se localizan en forma estratégica, de tal manera -- que pueden acudir a dichas agencias en demanda de orientación que les facilite la tramitación de sus créditos. Las condiciones y trámites para acceder a un crédito se basan en el interés y necesidades que tengan los miembros de una comunidad determinada, exigiéndoles únicamente responsabilidad ante el compromiso adquirido, que se integren en un grupo no menor de diez personas. En lo que respecta a los trámites éstos son relativamente fáciles ya que la Fundación responde a los créditos con una velocidad suficiente para que los beneficiarios reciban el crédito en el tiempo en que lo requieren, normalmente el trámite de una solicitud de crédito no tarda más de quince días.

5. Modalidades empleadas en la concesión de créditos

La Fundación dada a la experiencia ha optado por conceder los créditos -- a través de cheques pagaderos al proveedor, este sistema evita una serie de problemas que conllevaría el entregar el dinero en efectivo, por lo -- que los beneficiarios, reciben los insumos que requieren para llevar a -- cabo el proyecto de acuerdo al plan que ellos previamente han elaborado.- En lo que respecta a la tecnología y asistencia técnica se les da durante la duración del proyecto en el momento en que sea necesaria o requerida - por los beneficiarios.

6. Integración del crédito a otros componentes complementarios de la acción de impulsar el desarrollo, asistencia técnica, capacitación sistemática, etc.

Todo crédito que otorga la Fundación va acompañado de una asistencia técnica para garantizar el éxito del mismo, a la vez se diseña la capacitación necesaria que necesite el grupo, tanto en el aspecto del manejo del crédito como organizacional, necesidad ésta que se detecta a través de las reuniones que se tienen con el grupo.

7. Normas para sincronizar la concesión de créditos en el momento en que son requeridos

Las recomendaciones que el técnico de la Fundación hace a los grupos de - usuarios es la que deben presentar su solicitud con suficiente antelación para evitar que reciban el crédito fuera de época, lo anterior permite -- hacer una planificación de la evaluación previa al otorgamiento del crédito y así garantizar que lo recibirán en el tiempo en que sea necesario.

8. Supervisión y control de los créditos otorgados

Desde el momento en que es otorgado un crédito, se inicia la supervisión del mismo asesorando al grupo de la forma en que deben de controlar el -- crédito que se le da a cada uno de sus miembros, a la vez hay una supervisión sobre el uso de los insumos, la cantidad de los mismos y la calidad adquirida.

La supervisión se realiza durante la vida del proyecto, dicha supervisión va conjuntamnete con la asistencia técnica y el control del crédito.

9. Personal que participa en el desarrollo de los programas. Niveles de capacitación, formas de adiestramiento.

El personal de campo de la Fundación del Centavo tiene una preparación -- académica de nivel medio, se tienen Peritos Agrónomos, Maestros de Educación Primaria Rural y personal capacitado en sociología y tecnología apropiada. Dentro de el programa de actividades se tiene un tiempo para la capacitación del personal sobre la metodología de trabajo de la Fundación y esta capacitación se da a través de un adiestramiento sobre el mismo trabajo utilizando como instructores al mismo personal de campo que tenga experiencia en el trabajo, también se da a través de seminarios y talleres - tanto a nivel nacional como internacional en que se pueda participar a efecto de ir actualizando y mejorando la calidad del personal de campo.

10. Continuidad de los programas de crédito en desarrollo

Los préstamos que otorga la Fundación a las comunidades rurales tienen una continuidad dado a que dichas comunidades necesitan de otros financiamien-

tos para afrontar necesidades sentidas en la misma, lógicamente la capacidad del endeudamiento de los miembros de la comunidad da la pauta para el otorgamiento o nó de otros créditos. También se da financiamiento al mismo grupo para realizar y continuar sus proyectos hasta lograr que ellos adquieran la condición de ser sujetos de crédito bancario y en este momento ser transferidos a dicho sistema, por otro lado se da que algunas organizaciones se transforman en cooperativas, para lo cual se le da la asistencia técnica para que logren su objetivo, ya logrado, se les incorpora al movimiento cooperativo nacional federándolos de acuerdo a su actividad.

11. Promoción y comunicaciones de los programas en desarrollo

La Fundación no hace promoción de sus programas debido a que no cuenta con suficientes fondos como para responder a la demanda actual ni mucho menos a una demanda que pueda venir de una promoción sistematizada. Normalmente la promoción la efectúan otras organizaciones que orientan a los grupos a la utilización del programa crediticio de la Fundación.

12. Aspectos legales de la concesión de créditos

Todo crédito otorgado por la Fundación a un grupo beneficiario, es legalizado a través de una escritura pública realizada ante un Abogado y Notario, en dicho documento se hace constar las condiciones en las cuales se otorga el préstamo y los compromisos que adquiere el grupo al recibir el financiamiento. Como se ha indicado en otra parte de esta exposición, los créditos que otorga la Fundación son sin garantía física, es decir la escritura pública que se suscribe tiene un carácter más que todo simbólico y de aprendizaje.

III. MODALIDADES FINANCIERAS

1. Plazos y condiciones de pagos de los créditos. Criterios establecidos ante imprevistos, criterios ante beneficiarios morosos

Los plazos de los créditos se conceden de acuerdo con la naturaleza del proyecto, en proyectos agrícolas los plazos son de nueve a once meses y los pagos al obtener el producto de la cosecha.

En el caso que fenómenos naturales causen pérdidas en los cultivos, se establece la cuantía de dichos daños como también la situación socioeconómica de los damnificados para que de acuerdo con estos resultados puedan fijarse las medidas más adecuadas de acuerdo con cada uno de los casos presentados las cuales pueden ser: Refinanciamiento para un período de cancelación que puede estar comprendido entre los 24 y 36 meses. Con respecto a los criterios ante beneficiarios morosos, éstos estarán de acuerdo con los factores que intervengan para que el grupo cayera en mora o como última instancia se hace valer ante las autoridades competentes el documento legal suscrito entre grupo y Fundación, llegándose a un acuerdo de pago ante los tribunales competentes, pactos observados con mucha regularidad por los beneficiarios.

2. Garantías exigidas por la institución que concede el crédito, garantías reales, garantías de grupo o individuos, etc.

La garantía exigida por la Fundación en todos los préstamos se basa fundamentalmente sobre la moralidad del grupo y la solidaria mancomunada entre los mismos.

3. Tasas de interés de los créditos, tasas subsidiadas, tasas reales

Oficialmente la tasa de interés bancario en Guatemala está fijada en un máximo del 15% misma que cobran los bancos del sistema, la Fundación actualmente está cobrando una tasa de interés del 8% anual y un estimado del -- 3.5% por una sola vez por concepto del pago de la asistencia técnica, lo que hace un total para los créditos anuales del 11.5% que es más bajo que el interés bancario vigente; si el crédito es a un plazo mayor de un año este interés se reduce en vista de que el pago de asistencia técnica es por una sola vez.

4. Otros costos de los créditos, comisiones cobradas, gastos administrativos

Los grupos usuarios del crédito de la Fundación además del 8% de interés la comisión por decirlo así que paga por asistencia técnica es del 3.5% . también pagan el 50% del valor de la escritura pública que se suscribe en el momento de serle otorgado el préstamo , es de hacer notar que están -- exonerados del pago del impuesto de timbres y papel sellado vigente en -- Guatemala que es del orden del 3%, en vista de que la exoneración de que goza la Fundación para este impuesto les es transferida a los grupos.

5. El riesgo de los créditos otorgados. Porcentaje de recuperación histórica

Todo crédito que se otorga a niveles de las personas más necesitadas, o - sea los créditos de desarrollo, conllevan en sí un riesgo de no ser recuperados dado a que los beneficiarios no pueden otorgar garantías reales - que respalden dichos compromisos. La efectividad de evitar el riesgo de

la irrecuperabilidad de los créditos está dada con relación a la eficacia de la metodología que se utiliza en la evaluación, asistencia técnica y tratamiento que se le dé a los beneficiarios. La Fundación actualmente -- tiene una recuperación histórica de sus préstamos del orden del 98.5%.

6. Formas de atenuar el riesgo, seguros, contratos de producción, otras formas empleadas

El riesgo de atenuar la recuperación de los créditos como se dijo anteriormente está basado en la metodología que se utilice en el tratamiento de los mismos, si se logra comunicar a los beneficiarios la confianza que se tiene en ellos de responder al compromiso adquirido y se hace énfasis en la importancia de cumplir con lo pactado se logra atenuar el riesgo. En nuestro país no existe el seguro para el tipo de proyectos que financiamos.

IV. FORMAS DE EVALUACION EMPLEADAS

1. Métodos de seguimiento y evaluación de las experiencias en desarrollo

La evaluación de los proyectos está a cargo tanto del Director Regional -- como del personal de campo. Los grupos más cercanos a la sede de la Agencia Regional están bajo la responsabilidad del Director, dado a que el -- 75% de su tiempo está dedicado al desempeño de sus funciones tanto de coordinación de actividades, relaciones con el público y asuntos administrativos.

La evaluación se practica en la localidad de los solicitantes. Se notifica con la anticipación debida a los interesados sobre el día, fecha y hora

que se presentará el personal de campo en la comunidad. En cuanto al proyecto se trata de establecer: prioridad, rentabilidad, grado de beneficio colectivo, controles administrativos. En lo referente al grupo se establece: grado de responsabilidad, conocimiento del proyecto, solidaridad, capacidad de pago, liderazgo y participación en la comunidad, necesidad del préstamo.

En las reuniones de evaluación el personal de campo se constituye en la localidad del grupo, con suficiente anticipación. Se informa lo más que puede sobre la comunidad, tanto en aspectos económicos como sociales, enfatizando en aquellas que considere de impacto en el proyecto y en el grupo.

En estas reuniones se empieza a la hora fijada, en el caso que por cualquier motivo no comparezcan los solicitantes o lo hicieran solamente una parte de ellos, se hace la anotación correspondiente en el formulario de solicitud y se da por denegada. Cuando la reunión se lleva a cabo, el Presidente del grupo debe declarar abierta la sesión y presentar al personal de campo de la Fundación, posteriormente el Secretario establece el número de asistentes y como es condición necesaria que asistan a la reunión todos los asociados pero, por sí algún motivo dificultó la presencia de uno de ellos, la Junta Directiva tiene que informar sobre la justificación de su ausencia y proponer lo conducente en cuanto a su ausencia. Sino se justifica la ausencia desde ese momento queda eliminado el ausente de la participación en el proyecto. Posteriormente el personal de campo dependiendo del grupo que se trate informará lo que es la Fundación del Centavo a efecto de que el grupo tenga conocimiento amplio sobre la institución, después

de su información procederá por los medios a su alcance y en la forma más dinámica posible a explorar en cuanto a: estructura del grupo, procedencia de los asociados, tipo de organización, liderazgo, conocimiento de funciones de los directivos, registros y controles, experiencia de trabajo en -- grupo, edad promedio, porcentaje de migración, formas de tenencia de la -- tierra, ocupación de los asociados, alfabetismo, participación en la comunidad.

En cuanto al proyecto, se establecerá relación que existe entre: monto solicitado y destino, para lo cual se tendrá a la vista los documentos de -- proveedores y otros si fuera el caso.

2. Formas de difusión y publicación de los resultados de las evaluaciones

Los resultados de las evaluaciones de cada uno de los préstamos otorgados sirven como documento base para las discusiones de todo el personal de -- campo que trabaja en la Fundación, seleccionándose aquellos casos que por sus implicaciones puedan servir de material de discusión, análisis y estudio.

2.4.- Financiamiento para el desarrollo, una perspectiva crítica

Jaime Eduardo Ospina

I - Que queremos lograr.

Durante el ejercicio profesional se tiene la oportunidad de asistir a un número con tendencia a superar los 4 digitos de reuniones. Reuniones de todos los tipos y con los mas variados nombres que van de jornadas de reflexión a laboratorios vivenciales, de seminarios a talleres, de conferencias a simposios, de reunión de trabajo a - reunión de coordinación, hay tambien desayunos, almuerzos y cenas - de trabajo, como otra modalidad de reunión.

Evidentemente, en toda reunión hay mas de una persona, esto es lo común a todas. La diferencia está en las motivaciones que tienen - las personas para asistir a ellas, son varias las alternativas, hay quienes se reúnen para que los escuchen, para escucharse, para escuchar, para no escuchar, para contradecir lo que escuchan, para elaborar sobre lo que escuchan, para elaborar con quien los escucha y a quien escuchen, etc.

Quien quiera comunicar sobre un determinado tema, debe ser consciente, que tiene en su auditorio esas posibilidades por lo menos.

Con este documento queremos comunicarnos en una reunión o sin ella enfatizando el intercambio en igualdad de condiciones, proponiendo superar ese simple intercambio, estimulando la búsqueda de respuestas a las preguntas que en él se hacen e invitando al lector a encontrar soluciones a los problemas que se plantean. Todo aporte que mejore lo expresado y agregue contenidos es bienvenido.

Creemos que solo con este proceso generamos nuevas líneas de acción que garanticen, una superación en los resultados de nuestro trabajo para el desarrollo.

II - Responsabilidad social una utopia?

A - Hay responsabilidad social.

En toda sociedad de este mundo y hoy, existen grupos de personas - con diferentes probabilidades de seguir viviendo. A aquellos con más probabilidad de vida, se los agrupa técnicamente en el sector formal de cada sociedad. Este sector por estar integrado en una organización social, puede participar en los beneficios de la -- sociedad y puede acumular. Por esta razón es quien determina lo que quiere consumir, maneja la producción económica y consume.

Aunque muchas veces sus gustos no sean los mas convenientes para la conservación de la misma especie, la producción e industrialización del tabaco es un ejemplo.

Son los que dictan las normas de comportamiento social aunque pueden flexibilizarlas para ellos, el snobismo es un caso. Juzgan - la cultura pero son cultos por "naturaleza". Son los que generalmente eligen a quienes los gobiernen y pueden ser elegidos. También pueden ser empleados públicos en cargos de importancia. Por último son quienes hacen la historia y también la cuentan.

En resumen son en una sociedad quienes dirigen, participan activamente y acumulan. En número son una minoría.

Quienes tienen menos probabilidades de seguir viviendo son los dirigidos, los que participan pasivamente y lo que no pueden acumular por que deben subsistir. En número son la mayoría.

Técnicamente constituyen el sector informal de la sociedad.

También hay países del sector formal y países del sector informal.

Esta situación, de división de la sociedad por sectores, que en--frentamos a diario, en unas partes es mas agobiante que en otras, se siente mas, y nos lleva a reaccionar de formas diferentes ante ella.

A unos les preocupa, que la relación numerica entre la minoría y la mayoría, sea grande y la diferencia sea creciente. Reaccionan por temor. A otros les atormenta la situación de precariedad de las personas en si misma. Reaccionan por compasión.

A algunos les parece inaceptable que hayan personas de última clase. Reaccionan por justicia.

Todas las motivaciones han encontrado un término que recoge su reacción: Responsabilidad social. La responsabilidad social puede significar el deseo de la minoría de evitar que esa mayoría con pocas probabilidades de seguir viviendo crezca. Puede significar la posibilidad de gratificación personal por mejorar condiciones precarias. Puede tambien significar el imperativo, que toda la población, en una sociedad esté en el sector formal de manera irreversible.

B - Como medir la utopia.

Sin embargo cualquiera que sea la motivación de la responsabilidad social, su expresión práctica puede ser o no utópica dependiendo de ciertas factores que a continuación señalamos.

1. Tamaño

Se refiere al número de personas que estan catalogadas en el sector informal. Su proporción frente al total de la población.

2. Grado de informalidad (marginalidad).

Se determina por las carencias y la urgencia de la necesidad. Son las distintas probabilidades de subsistencia en el tiempo.

3. Distancia.

Es la diferencia entre la sumatoria de las condiciones de vida del

conjunto de personas del sector formal y sus recursos comparada - con la sumatoria de las condiciones de vida y los recursos del -- conjunto de personas del sector informal.

4. Posibilidades de traslado.

Esta posibilidad esta determinada porque existan recursos para - trasladar, porque el sector formal este dispuesto a trasladarlos y porque el sector informal este dispuesto a recibir los recursos que pretenden trasladarle.

5. Recursos.

Esto significa que sean los recursos adecuados en cantidad, calidad y tiempo. Una vez que la posibilidad de traslado sea positiva.

6. Potencialidad del sector formal.

Es la capacidad del sector formal para generar recursos a trasladar, en un periodo de tiempo.

7. Potencialidad del sector informal.

Es la capacidad del sector informal para usar los recursos trasla dados, en un periodo de tiempo.

Son estas algunas variables que ayudan a cuestionar y determinar si el concepto de Responsabilidad social es mas o menos utópico en una sociedad.

C - El traslado de recursos.

El concepto de responsabilidad social, cualquiera que sea la motivación para su ejercicio, supone traslado de recursos. Racionalmente

es imposible agregar personas del sector informal al sector formal, si estas no suplen sus carencias y la única forma de completar lo - que esta vacío es llenándolo, aunque parezca una perogrullada. Aun que no llenándolo con cualquier cosa, ni de cualquier manera.

Por lo anterior trataremos de analizar algunas posibles características del Traslado de Recursos.

El Traslado de Recursos requiere definiciones en cuanto al objetivo del Traslado de Recursos, la cantidad de los recursos, la calidad - de los recursos, el tiempo (momento y duración) del Traslado de Re-- cursos, el modo del Traslado de Recursos, el cubrimiento de cuales necesidades, a cuantos se Traslada los Recursos, a quienes se les Traslada los Recursos, a que costo se Traslada los Recursos, que beneficios se producen con el Traslado de Recursos.

Las precisiones en éstas áreas nos permitirán determinar nuestro -- acercamiento o alejamiento del punto de desarrollo de una sociedad, teniendo como óptimo, que todos los miembros de la sociedad perte-- nezcan al sector formal de manera irreversible.

Estas precisiones básicamente operativas podrían contestarse, tal - vez fácilmente, por muchas personas que consideran estar cumpliendo con su responsabilidad social.

En mi modo de ver la realidad, considero que existen otras precisiones, a hacerse, antes de responder operativamente al Traslado de Re del sector formal al informal.

D - Conclusión.

Cuando una sociedad o partes de una sociedad quieren cumplir con su responsabilidad social, pero a la vez no desean que ese ejercicio -

genere situaciones utópicas,^{1/} es señal de responsabilidad cuestionar se sobre lo siguiente:

- Se cumple con la responsabilidad social, trasladando recursos del sector formal al informal?
 - Dado el tamaño del sector informal, los recursos que se trasladan son suficientes para constituir solución?
 - Según el grado de marginalidad, los recursos a trasladar son técnicamente capaces de reducirla?
 - Definida una distancia, la cantidad, calidad y tiempo de aplicación del traslado de recursos, puede producir un acortamiento de esa distancia, es decir hay eficacia?
 - Existe realmente posibilidad de trasladar los recursos requeridos por el tiempo necesario para producir el acortamiento de la distancia, o sea hay viabilidad?
 - Hay una potencialidad en el sector informal, que se ha estimulado hasta un grado en el cual el traslado de recursos es eficiente, - esto es soporta un análisis beneficio/costo?
 - Después del traslado de recursos y la incorporación del sector informal al sector formal, su nueva ubicación es ciertamente irreversible?
- Creo que las respuestas proveen de elementos para juzgar el grado de utopía del querer cumplir con nuestra "Responsabilidad Social".

1/ Situaciones utópicas, son aquellas que por deficiencia en el planteamiento inicial, se convierten en la realidad en situaciones insostenibles en el largo plazo, por su estado de crisis permanente, que -- produce como resultado un empeoramiento de la situación inicial, -- aparte de una apatía y frustración en los que vivencian ese retroceso.

III - Las nuestras, son acciones para el desarrollo?

A - Quienes trasladan recursos y como lo hacen.

En la realidad quienes tratan de hacer traslado de recursos del sector formal al informal son los organismos gubernamentales - OG - y los organismos no gubernamentales - ONG -.

Se acostumbra medir el volumen de recursos en terminos monetarios, cuando se efectua traslado monetario para el desarrollo* lo denominamos financiamiento para el desarrollo. El financiamiento que produce efectos en el sector formal lo llamamos financiamiento ordinario.

Los OG y los ONG pueden otorgar financiamiento para el desarrollo y financiamiento ordinario. El total constituye lo que se conoce como volumen de financiamiento institucional, y tiene un sistema de traslado.

A traves del sistema de financiamiento institucional, una OG puede construir una autopista al aeropuerto, lo que beneficiará en mayor grado al sector formal, como construir una ciudadela para erradicar tugurios, villas miseria, favelas o como se denomine. Así mismo -- una ONG puede financiar la construcción de un complejo turístico a un consorcio hotelero, o financiar un tractor a un grupo de campesinos marginados.

El sistema de financiamiento institucional, en terminos muy generales es el sistema de asignación de recursos monetarios al conjunto de la sociedad. Se nutre de los impuestos y el ahorro y los deueleve para ser gastados o invertidos.

* Traslado monetario para el desarrollo: significa recursos aplicados al sector informal, con el fin de acercar la sociedad al punto de desarrollo

El traslado de recursos en una sociedad, en el caso del financiamiento para el desarrollo tiene generalmente las siguientes posibilidades de formulación para quien los recibe (sujeto)

OBJETO

- Como paliativo momentaneo (Asistencia).
- Como generador de espacios de tiempo de recuperación. (Subsidio)
- Como potencializador de acumulación hacia el futuro. (Fomento)

CUORNIAMIENTO

- Total de la necesidad.
- Parcial de la necesidad.

TIEMPO

- Momento
 - . Anticipado
 - . Oportuno
 - . Retrasado
- Duración
 - . Tendencia infinita
 - . Tendencia finita

PROPIEDAD

- Cesión
 - . De dominio y de usufructo (Donación)
 - . De usufructo con recuperación (Préstamo)

RETRIBUCION

- Con retribución por la cesión (Interes)
- Sin retribución por la cesión

Con estas posibilidades, al combinarlas podemos formular los tipos de traslado mas comunes: La donación, el subsidio, el préstamo.

El préstamo sería; una cesión del usufructo de un recurso con recuperación del mismo, por un período de tiempo finito, si es un préstamo de fomento se agregaría; como potencializador de acumulación hacia el futuro. Puede ser para cubrir una necesidad parcial en un momento oportuno con retribución por la cesión.

Aunque a lo largo de este trabajo consideremos la donación y el subsidio, nos ocuparemos prioritariamente del préstamo de fomento o crédito de fomento.

Cuando un préstamo no retribuye por la cesión, es crédito asistencial. Cuando un préstamo retribuye menos, que la retribución por el financiamiento ordinario es crédito subsidiado.

Al crédito de fomento lo caracteriza la exigencia de ciertos resultados - por quien lo otorga. El traslado de recursos del sector formal al informal, como crédito de fomento, exige por parte de la sociedad como resultados: la obtención de determinados bienes, o una acumulación en los miembros del sector informal que permite su incorporación al sector formal.

De lo anterior deducimos 1 - Que el crédito asistencial o subsidiado no es necesariamente de fomento 2 - Que el crédito de fomento no se entregue solamente a personas del sector informal.

Consideramos el crédito asistencial, subsidiado y de fomento como parte - de las herramientas que pueden conformar el financiamiento para el desarrollo.

B - Las FNDs un caso de financiamiento para el desarrollo.

En el contexto conceptual descrito hasta aquí, existen ONG, dedicadas exclusivamente al financiamiento para el desarrollo. De su actividad en -- particular nos dedicaremos en esta parte y en nuestro caso son las Fundaciones Nacionales de Desarrollo FNDs, ellas son las que permiten "nuestras acciones para el desarrollo".

Las FNDs se distinguen por que donan, subsidian y prestan los recursos -- que trasladan. Generalmente donan capacitación y asistencia técnica y - subsidian crédito de fomento.

Su estrategia consiste en aumentar la potencialidad de grupos de personas del sector informal a través de la aplicación de los componentes capacitación, asistencia técnica y crédito de fomento. Con esto esperan incorporarlo al sector formal de la sociedad.

A continuación presentamos un cuadro que recoge las más frecuentes modalidades de crédito que tienen las FHDs.

En el cuadro, al escoger ciertas posibilidades y relacionarlas racionalmente, se pueden formar diferentes sistemas de crédito de fomento.

Advertimos que no es un cuadro terminal y que admite incorporaciones y adiciones. Solo es una contribución inicial que sintetiza realidades operativas, que no los agota y que permite más elaboración.

RANGO	VARIABLE ORIGEN	RESULTADOS ECONOMICOS	ESPERADOS SOCIALES
	<u>Fondo Rotatorio crédito:</u>	Incrementos en	Incrementos en
	Entrega préstamos ad recoge amortizac n - nes de los prést mos ya entregad or- con ellas conce nuevos préstamos lter	• Producción • Ventas • Ingresos fa- miliares. • Capitaliza- ción de exce dentes.	• Desarrollo or ganizacional. • Participación activa. • Multiplicación de beneficios a la comunidad
	<u>Fondo de Garantía, s</u>	• Productivi-- dad	• Generación del empleo.
	Avala ante otros ganismos de fin ciamiento las op ciones que real con sujetos de dito selecciona por las FNDs.	• Salario de - los trabaja- dores.	• Auto ayuda • Acceso a los recursos. • Capacidades como personas y como organi zación.
	<u>Redescuento.</u>	ón -	
	Los financiamien hechos por la FN a los sujetos de servi crédito selecció n y - dos por ellas, de la se redescuentan, ción, el Banco Central lito - por reconocerlas n dis institucionalmer s. como Intermedia Financieros. os en	servi ción, ción, dis es.	
		mbol- s con es de	
		r mo-	
		rse - erce.	

C - Conclusión.

Los componentes de la estrategia de las FNDs, Capacitación Asistencia - Técnica y Crédito de fomento constituyen su batería de acciones para - el desarrollo.

Hipoteticamente estas acciones producen desarrollo, pero es la realidad la que valida ésta hipótesis.

El mayor o menor desarrollo que produzcan las acciones de las FNDs es es tá influenciado por factores internos, que son controlables y por factores externos que pueden ser controlables o incontrolables por la FND.

A continuación plantearemos una serie de interrogantes, que requieren - de respuestas operativas, si estas respuestas no se encuentran las accio nes de las FNDs pueden producir muy poco o ningún desarrollo. Hemos to mado como base para el cuestionamiento las diferentes modalidades que - pueden resultar del cuadro No. 1 .

Es probable que al intentar contestar las preguntas muchos digan "la res puesta es obvia". Les sugerimos analizar mas profundamente la realidad de su caso, porque al hacer esto, creemos que las respuestas no son "tan obvias".

CON RELACION AL ORIGEN

- Como enfrentar la perdida de valor real de un fondo rotatorio de crédi to en una economía con inflación?
- Si una FND obtiene préstamos en moneda extranjera, como puede disminuir los riesgos de una devaluación?
- Como puede funcionar un fondo de garantías en economías de política no netaria contraccionista?

- Es deseable la participación del Estado en las acciones para el desarrollo que realizan los FNDs, Como debe ser esa relación?, Cuál debe ser su participación?
- Que estrategias se requieren para incrementar los fondos rotatorios de créditos?, Los fondos de garantía?, Los redescuentos en el Banco Central?
- Que características deben tener los financiamientos externos que aumentan los recursos de crédito de las FNDs?
- Que características deben tener los financiamientos internos que aumentan los recursos de crédito de las FNDs?

CON RELACION AL OTORGAMIENTO

- Cuál es la estructura de costos de administración cuando el crédito lo otorga directamente la FND? Cuando el crédito lo otorga en combinación con otra organización? Cuando el crédito lo otorgan terceros? Como determinar el punto de equilibrio?
- Que valor adquiere el riesgo de pérdida en cada una de las distintas modalidades de otorgamiento?
- En los casos de créditos otorgados combinadamente, la modalidad tiende a subsistir en el largo plazo? Generalmente es una situación coyuntural? Cómo puede prolongarse?
- Cuando el Banco Central otorga el redescuento, lo hace como una operación más o comprende la acción de la FND ? Como concientizar?

CON RELACION A LOS SUJETOS

- El crédito a personas, individualmente otorgado promueve el sector informal?

- El crédito a grupos para préstamos individuales, es una desviación?, es un aprovechamiento de la finalidad comunitaria?, es una acción - legítima en pro del desarrollo?
- Se produce deterioro de la organización (lucha por el poder, aprovechamiento de ventajas económicas, etc. que lesionan la cohesión del grupo y su dinámica) cuando se concede crédito de fomento a un proyecto económico comunitario? De ser así, Como evitarlo?
- Cuando se concede crédito de fomento a un proyecto de personas del - sector informal, quién es realmente el beneficiario de los resultados del proyecto financiado? Que debe hacerse para que el beneficiario, sea el previsto?
- Hay un incremento voluntario de la participación y la pertenencia a - un grupo o la fuerza el proyecto a ser financiado?

CON RELACION AL OBJETIVO

- La decisión para otorgar o no un crédito de fomento, debe regirse por criterios de instituciones bancarias o por criterios de conveniencia social? Como se toma ésta decisión?
- El objetivo de la FMD al otorgar un crédito de fomento es: establecer una relación financiera? Es ceder unos recursos para su uso con un - compartimiento de la responsabilidad, en cuanto a la obtención de los resultados previstos? Cual alternativa seria la optima?
- El fin de las FMDs es colocar créditos de fomento? Sucede en la práctica?
- El fin de los sujetos de crédito es obtener créditos de fomento? Sucede en la práctica?

CON RELACION A LAS CONDICIONES DEL CREDITO DE FOMENTO

- Las condiciones del crédito de fomento, permiten a los mas pobres de los pobres obtener resultados positivos en términos de desarrollo -- socio-económico irreversible? Cuáles condiciones lo permitirían?
- Los componentes de la estrategia de las FMOs, son escogidos por los - grupos? Son una imposición? Son una condicionante para obtener el - crédito de fomento? Como pueden determinarse esas componentes?
- Como diseñar metodologías no impuestas en Capacitación y Asistencia - Técnica? Cuáles pueden ser otras acciones complementarias?
- Unas condiciones del crédito de fomento "blandas" colocan a los suje- tos del crédito en condiciones ficticias, Qué estrategia debe seguir se para colocarlos en la realidad económica y social?
- Qué variables deben tomarse en cuenta al elaborar políticas sobre cré- dito asistencial?, crédito subsidiado?, crédito de fomento?
- En un programa específico de crédito de fomento, sus condiciones faci- litan el desarrollo sostenido, en el largo plazo?
- El desarrollo obtenido como resultado de un programa de crédito de fo- mento, se debe a sus condiciones adecuadas por regla general o a in- fluencias de coyunturas económico-sociales favorables en la mayoría - de los casos?
- Hay políticas claras para la escogencia de los sujetos de crédito, o su incorporación es accidental? Se utiliza el mismo instrumento de - diagnóstico con todos los sujetos de crédito?
- Cómo puede disminuirse la morosidad en el repago?

- Cómo debe manejarse la tasa de interés en economías con inflación? - con devaluación? con inflación y devaluación? con crédito de fomento institucional? sin crédito de fomento institucional? con niveles extremos de pobreza? con proyectos de baja rentabilidad?

CON RELACION A LOS RESULTADOS

- Qué resultados deben buscarse prioritariamente con el crédito de fomento :los económicos? los sociales? Por qué?
- Existen metas definidas en los programas de crédito de fomento? Cuáles son? Son realistas? Se evalúa su cumplimiento? Cuáles resultados se obtienen mas frecuentemente?

IV - Resultados si, pero son suficientes?

Cualquier acción en pro del desarrollo produce resultados. Algunos de éstos resultados los esperabamos, la mayoría no los esperabamos, es más ni siquiera imaginabamos que pudieran producirse como resultado de nuestros trabajos. Esos resultados del trabajo tanto esperados como no esperados pueden ser positivos o negativos. Para saberlo es necesario evaluar. Solo evaluando sabremos si son suficientes o no. Cualquier opinión a priori de la evaluación, es una auto-abalanza o un consuelo; uno u otro, tiene gran probabilidad de no ser cierto.

"Dada la gran necesidad de contar con programas más eficaces, que permitan enfrentarse a las grandes necesidades sociales que experimenta un país, la investigación evaluativa se va haciendo cada vez más importante como fuente de conocimientos y de directrices. Nos dice cuales son los programas que den buenos resultados y cuales no, y señala el camino para una mejor formulación de la manera general de proceder y del programa. Y puede resultar más útil aún, cuando se pone a descubrir los efectos de estrategias y componentes concretos dentro de los programas y separa los que contribuyen a la obtención de buenos resultados, de aquellos que resultan ineficaces o contraproducentes. En condiciones adecuadas, puede también ayudar a la creación de un conocimiento fundamental. La evaluación investiga las consecuencias de los programas dinámicos que pretenden cambiar variables fundamentales de la vida de las personas. Descubrir el éxito alcanzado en tales esfuerzos y la razón por la cual se alcanzó, tal vez nos conduzca a hacer descubrimientos en torno a conceptos fundamentales de la conducta humana y de la estructura social, si la investigación se realizó con cuidado y buen discernimiento.

Aún la evaluación no ha cumplido plenamente sus promesas en lo que respecta a servir de guía para el mejoramiento de la racionalidad -- de la política social. Su potencial nadie lo discute; su estado actual, si deja algo que desear. La evaluación exige que se cuente -- con una suma considerable de talento; no sólo con destrezas técnicas para la investigación, sino también con habilidades de carácter político, social y de relaciones humanas, que son las que allanan el camino del evaluador cuando quiere aplicar su pericia.

..... ha sido decepcionante la historia de la investigación evaluativa hasta nuestros días. Pocos son los ejemplos de aportaciones importantes a las políticas y a los programas que puedan citarse. La razón, en parte, consiste en la notable resistencia de las organizaciones a la información indeseada y al cambio indeseado. Hasta la prueba ^{de} franco fracaso dejará a algunas instituciones, figurada y literalmente incólumes. Pero parte de la decepción que se siente por las aportaciones de la evaluación proviene del carácter poco realista de las expectativas.

Además para quienes toman decisiones, la evaluación de la evidencia del resultado es solo una "entrada" o "insumo" entre muchos. Tiene que considerar multitud de otros factores, desde la receptividad del público y la reacción de los participantes hasta los costos, la cantidad de recursos y de personal de que se disponga y las diversas alternativas posibles. Quienes confían en que la evaluación logre deterrar la "política" de la toma de decisiones tendrán que sufrir -- desengaños. Dentro de cada organización, a las decisiones se llega mediante negociación y transacciones, mediante política^{1/}

^{1/} Carol H Meins. Investigación Evaluativa. Editorial Trillas. Mexico 1970.

APENDICE SOBRE SOLIDARIOS

Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo. **SOLIDARIOS.-**

Es una asociación compuesta por instituciones de desarrollo, sin fines lucrativos, de los distintos países americanos, que canalizan recursos, promoción y asistencia técnica a los sectores marginados de los países latinoamericanos.

I - Características generales de la experiencia.-

Hasta la fecha ningún gobierno ha objetado la relación de **SOLIDARIOS** con las FNDs de cada país. Cada FND tiene reconocimiento jurídico. **SOLIDARIOS** es reconocido y apoyado por el gobierno de República Dominicana.

Fue establecido para cumplir los siguientes propósitos:

- 1.- Ejercer la representación multinacional de los miembros cuando estos actuen en conjunto.
- 2.- Asistir y apoyar la labor individual y colectiva de sus miembros.
- 3.- Coordinar programas conjuntos entre sus miembros.
- 4.- Transmitir la información necesaria para profundizar y mejorar el trabajo de sus miembros.
- 5.- Fomentar la participación de los diferentes elementos que componen el sector privado en los esfuerzos de desarrollo social de los países latinoamericanos.
- 6.- Actuar como catalizador de las políticas de sus miembros en busca de una filosofía común de desarrollo.

- 7.- Administrar fondos para programas de desarrollo de sus miembros y realizar todas las operaciones necesarias para tal fin.

Para cumplir su propósito cuenta con dos áreas de acción:

1.- Area Administrativo - Financiera.

Maneja el funcionamiento administrativo y la operación de los fondos para funcionamiento y el fondo de desarrollo de SOLIDARIOS, que es el fondo de préstamos a las FNDs.

- 2.- Area de Apoyo. Que presta Asistencia Técnica a las FNDs en diferentes campos.

SOLIDARIOS ha recibido apoyos para funcionamiento o para crédito a las FNDs, de las siguientes instituciones: Agencia para el Desarrollo Internacional de EE.UU. - AID -, Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Comunidad Económica Europea - CEE, Private Agencies Collaborating Together - PACT, es institución asociada del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - IICA y miembro de PACT.

II - Modalidades Operativas.

Se podran otorgar préstamos a las FNDs afiliadas a SOLIDARIOS legalmente establecidas en sus respectivos países, autorizados a financiar proyectos y programas como los que se describen en el reglamento de crédito, que esten al día con sus compromisos y obligaciones con SOLIDARIOS y conforme a los estatutos y reglamentos vigentes.

Si tiene un volumen máximo del fondo rotatorio de préstamos hasta por \$us. 0.000.000.-

Las propuestas de solicitud de préstamo son elaboradas por las FNDs, - en base a sus programas que atienden necesidades de los grupos marginados de cada país. Cada propuesta es evaluada por un analista (Hay uno en Centroamérica y otro en Suramérica). La propuesta analizada, se somete a consideración del comité ejecutivo de SOLIDARIOS, el cual aprueba o niega la solicitud de la FND. La cual se legaliza mediante un -- contrato de préstamo entre SOLIDARIOS y la FND.

III Modalidades Financieras.-

Los préstamos tienen un plazo máximo de 15 años que incluye tres de -- gracia. Las garantías exigidas a las FNDs son morales. La tasa de interés es del 5 % anual sobre saldos sean en dólares o en moneda nacional. Los gastos que acarrea la operación son pagados por la FND. Se establecen reservas para posibles pérdidas de cartera y para cubrir -- riesgos de devaluación en cada FND.

Existen condiciones adicionales en cuanto a la forme de la contabilidad (Contabilidad por fondos), la auditoria externa y la posibilidad - de SOLIDARIOS de auditar el uso de los fondos de crédito y de requerir información que considere pertinente. A implementar el sistema de contabilidad por fondos en las FNDs contribuyo SOLIDARIOS con capacitación por seminarios y asistencia técnica individualizada.

IV - Formas de evaluación empleadas.-

Existe una batería de formularios para evaluar resultados en los beneficiarios del crédito de la FND, originados en préstamos de SOLIDARIOS. Estos se aplican al inicio y semestralmente. Las FNDs tienen sus propios sistemas de evaluación más o menos desarrollados e implementados. A generar capacidad en Planificación, Programación y Evaluación en las FNDs, contribuyo SOLIDARIOS con capacitación por seminarios y asistencia técnica individualizada.

Del trabajo de SOLIDARIOS y de las FNDs en las áreas conceptual y operativa, se da cuenta a través de la revista de SOLIDARIOS, que aparece trimestralmente desde junio de 1977, también en los informes anuales a la asamblea que presenta el presidente de la institución.

2.5.- Fondo rotativo de préstamos para pequeños grupos de productores rurales marginados en Argentina

Ernesto Yacovich

I. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA EXPERIENCIA:

1. Marcos Generales:

1.1. Participación del Estado

No existe a nivel del Gobierno nacional ninguna política que facilite la participación de la población y/o de sus organizaciones a nivel local.

Por eso, las acciones que promueven las Entidades para el Desarrollo adquieren alta significación.

El INDES durante los 7 años de existencia ha ido creando "modelos de participación" en materia de capacitación de Recursos Humanos y recientemente actividades de integración con la Mujer Rural, que han sensibilizado a los estados provinciales donde actúa; en este momento, éstos demandan algunos servicios al INDES para capacitación de sus recursos humanos, o comparten programas de desarrollo a nivel local. Esto último se da en la mayoría de los casos como contrapartida técnica, referida sobre todo a brindar información básica necesaria para la evaluación técnica y económica de los proyectos a financiar por el Fondo. En todos los casos se cuenta con el aval técnico del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y su compromiso de asistencia técnica en la ejecución de los proyectos.

1.2. Política de Gobierno en relación al ámbito de la experiencia analizada:

No hay políticas claramente definidas, ni fondos suficientes que alcancen a estos grupos marginados, si bien hay legislación vigente a saber:

Nivel Nacional: En la Ley de Cooperativas N° 20.337, en su Capítulo XII del Instituto Nacional de Acción Cooperativas, apoyo a los sectores menos desarrollados: Artículo 10: Prestará especial apoyo técnico y financiero a los sectores menos desarrollados del movimiento cooperativo, considerando prioritariamente las limitaciones socio-económico de los asociados, las necesidades regionales a que responden los proyectos cooperativos y la gravitación sectorial de éstos.

Nivel Provincial: A través del Decreto 2654 de la Provincia del Chaco se crea el Fondo de Desarrollo Cooperativo.

Si bien hay legislación disponible el impacto que producen estos fondos no es significativo básicamente por dos razones:

- a) Falta de partida para el total de requerimientos de proyectos a financiar.
- b) Falta de seguimiento de los proyectos y asistencia técnica, que se traducen en altos índices de incobrabilidad pese a la constitución de garantía reales ya sea prendarias o hipotecarias.

2. Objetivos Generales de la Institución que lleva a cabo la experiencia de Crédito:

Promueve la participación, la integración, la autogestión y la capitalización de las organizaciones de base a fin de facilitar el desempeño de su rol protagónico en los procesos de desarrollo.

En los objetivos que se planteó el INDES en sus Estatutos figura: Serán propósitos del "Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana" estimular, difundir y apoyar acciones de desarrollo social y promoción humana, para lo cual podrá prestar servicios técnicos de asesoramiento contribuir en terreno a la realización de programas o proyectos de desarrollo social y promoción humana; promover las investigaciones necesarias vinculadas con el tema; organizar y apoyar acciones de capacitación a distintos niveles contribuyendo a la formación de recursos humanos; estimular la difusión y un mayor conocimiento de los temas de política social y cultural, organizando conferencias, promoviendo publica-

ciones y utilizando los medios masivos de comunicación a tal efecto; establecer relaciones con organismos, instituciones y personas vinculadas al tema del desarrollo social y la promoción humana pudiendo celebrar convenios de mutuo beneficio con organismos de carácter nacional, extranjeros e internacional; fomentar la organización de instituciones civiles sin fines de lucro en todo el territorio nacional.

2.1. Organización Interna:

La máxima autoridad del Instituto es la Asamblea General de Socios, la cual en forma ordinaria deberá reunirse una vez por año con el objeto de discutir, aprobar o rechazar la memoria inventario, Balance General, cuenta de gastos y recursos e Informe del Revisor de Cuentas. También para nombrar en su caso los miembros de la Comisión Directiva.

La Comisión Directiva que dirige y administra el INDES está compuesta de cinco miembros: Un Presidente, Un Vicepresidente, Un Secretario General, Un Tesorero y Un Vocal Titular, tiene como funciones principales cumplir y hacer cumplir los estatutos, reglamento interno y las resoluciones emanadas de su propio seno y de las Asambleas Ordinarias o Extraordinarias y en general dirigir la administración del INDES. Debe reunirse por lo menos una vez al mes aún cuando en la práctica lo hace una vez a la semana.

El Revisor de Cuentas es nombrado por la Asamblea de Socios para examinar los libros y documentos de la Asociación por lo menos cada tres meses, dictaminar sobre la memoria, inventarios, Balance General y cuenta de gastos y recursos presentados por la Comisión Directiva.

El Presidente de la Comisión Directiva es el representante legal del INDES.

Coordinador Técnico: Designado por la Comisión Directiva y removido por ella. Tiene carácter estable, no relacionado con la renovación de la Comisión Directiva, su misión consiste en coordinar la ejecución de las acciones programadas y aprobadas y en rendir cuenta sobre la totalidad del funcionamiento técnico. Sus decisiones están referidas a la ejecución de los proyectos y limitadas a las mismas.

- Evalúa anualmente la marcha de los programas institucionales.
- Sugiere a C.D. líneas de acción.

ONAL

-Asesoría: formulación/

- Control gestión técnicos (actividades c/grupos).
- Coordinación Instt. locales y regionales.

EQUI

- Selección
- Coordinación o rechazo
- Revisión un plan de
- Ratificación según proyecto
- Evaluación.

PROM

ADMINISTRACION

Jefe
3 pro
o.
--Con
-Diat
-Elab
-Evalu
-Des
-Cap
el
-Supe
-Ases
orgéc
la c

Jefe Depto.- Contador -
Licenciado en Costos.

- Contabilidad
- Presupuestos
- Compras
- Personal
- Cobros
- Pagos
- Asesoría en: Aspectos administrativo-contables.

cias

ico-pro
o-finan

ativo-

PROMpartes,

de proyectos
ón de proyec



Los Departamentos tiene cada uno los siguientes objetivos:

Promoción y Proyectos: Asegurar una óptima aplicación de los medios y recursos disponibles en la promoción, selección y desarrollo de proyectos y programas de desarrollo comunitario.

Crédito Rural: Estimular el uso del crédito en los programas de Desarrollo Social y promover la captación de recursos con tal fin.

Investigación y Evaluación: Asegurar rigor metodológico en las tareas de investigación y evaluación en el quehacer técnico del INDES.

Capacitación y Comunicación Social: Formar recursos humanos dentro del campo del desarrollo social. Recopilar y difundir experiencias. Instrumentar el uso de medios de comunicación en general y en particular de medios de comunicación masiva.

Administración: Asegurar el cumplimiento de las obligaciones de la Institución en materia económico-financiera, conforme, a los recursos existentes aprobados según presupuestos.

2.2. Relación con otras Instituciones que intervienen en la acción:

Mantiene fluida relaciones con Direcciones Provinciales de Cooperativas, Dirección de Acción Social. Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

2.3. Fuentes de Financiamiento:

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

IAF: Interamerican Fundation

PACT: Private Agencies Collaborating Together

3. Criterios de definición de grupos beneficiarios de la acción de INDES

A- Perfil de los grupos

El INDES trabaja con grupos de 10 a 30 personas.

Se hace notar que se utiliza la palabra grupo en lugar de organización, aún cuando el INDES siempre ha definido que los sujetos de su acción son las organizaciones de base. Pero dado que en especial en la región del Noreste existen grupos, o sea conjuntos de personas que los unen: Historia, problemas y actividades comunes pero que no tienen una estructura jurídica que les otorgue la categoría de Institución reconocida, se considera que ellos también pueden requerir los servicios del INDES, así como también subgrupos de grandes cooperativas que reúnan las características mencionadas.

-En esta etapa, tiene importancia para considerar la solicitud, la capacidad operativa de los programas a desarrollar (Promoción, Capacitación y Crédito) y la posibilidad de producir cambios en los grupos, dada su caracterización.

- 1- Prioritariamente se seleccionarán grupos organizados o sin reconocimiento legal.
- 2- Apolítico.
- 3- No confesional.
- 4- Que las organizadas tengan propósito utilitario y que en las a organizar pueda darse un propósito utilitario.

Los grupos pueden tener actividades de producción (cooperativas de Trabajo) de transformación, comercialización y/o servicios: Estos pueden ser de maquinarias, insumos, transporte y/o consumo.

- 5- Que no menos del 80 % de los integrantes, socios y dirigentes dependen económicamente de las actividades productivas más frecuentes de la zona y que se encuentren relacionados con el propósito utilitario del grupo (homogeneidad).
- 6- No se aceptan en consecuencia asociaciones de bien público, juntas vecinales, cooperadoras escolares y sociedades comerciales.
- 7- Que en los estatutos estén incorporados los conceptos de: igualdad, solidaridad, participación.
- 8- Que tengan una estructura organizacional mínima definida en término de funciones.
- 9- Que demuestren estar prestando algún servicio.
- 10- Que tengan antecedentes en las actividades que desarrollan.

B- Acceso limitado a recursos

Respecto a la tenencia de tierra.

- a) Sean ocupantes reconocidos, por el propietario, ya sea por el estado o particulares.
- b) Que el 70 % de los socios tengan no más de 50 Has. disponibles y hasta 25 en producción (dependiendo del tipo de cultivo).

Respecto al Capital.

- a) En cuanto a su composición, que estén integrados en no menos de un 80 % por socios o miembros que se ajusten a lo siguiente: Que el activo individual, no exceda de los siguientes límites:
 - a.a.) En el caso de explotaciones agrícolas, el activo agropecuario, incluido el valor de los bienes inmuebles, no exceda diez veces el salario mínimo rural anual.
 - a.b.) En el caso de explotaciones pecuarias el activo agropecuario, incluido el valor de los bienes inmuebles, no exceda por socio veinte veces el salario rural mínimo anual.
 - a.c.) En el caso de empresas industriales, artesanales o de servicios el activo, incluido el valor de los bienes inmuebles, avaluado a precio neto de depreciación no exceda por socio del equivalente de quince mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.
- b) En cuanto a su producción o ventas, no menos del 80 % de la producción o ventas provenga de socios o miembros que se ajusten a los requisitos establecidos en el inciso precedente. No se otorgarán créditos a empresas industriales, artesanales o de servicios cuyo activo social total, incluido el valor de bienes inmuebles avaluado a precios actualizados y netos de depreciación, exceda del equivalente de 50.000 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

C- Areas en las que se prevé producir modificaciones en los grupos.

El INDES a través de sus programas y teniendo en cuenta las capacidades existentes en los técnicos de la región considera es te orden de prioridades en el trabajo con los grupos.

- 1- Area-Sociorganizativo;
- 2- Técnico-productivo
- 3- Económico-Financiero
- 4- Administrativo-Contable

Si bien se tiene en cuenta que los aspectos económicos financieros son de mayor interés para los grupos toda acción de financiamiento, debe producir cambios en 1 y 2.

4. Objetivos generales y específicos del crédito otorgado por la institución.

I. Acceso al crédito de sectores marginados del financiamiento por:

Ia) Condiciones estructurales básicas.

- a1- Dotación de recursos desventajosa.
- a2- Falta de capacidad para utilizar tecnología adecuada, desde el punto de vista económico-financiero.
- a3- Tasa de beneficio cero o aún negativa.

Ib) Restricciones culturales.

- b1- Utilización de rutinas ancestrales.
- b2- Dificultad en programar y administrar las explotaciones.
- b3- Relación de dependencia con proveedores particulares.
- b4- Dificultad en adoptar tecnología disponible y adaptarla a su situación particular.

Ic) Ruptura de la relación con el sector financiero institucionalizado de sectores productivos insertos de alguna manera en una economía de mercado, por:

- c1- Alto costo del servicio.
- c2- Escasa rentabilidad de las actividades.
- c3- Empobrecimiento creciente.

II. Promover el desarrollo socio económico de sectores históricamente marginados de la economía de mercado.

III. Evitar el deterioro de aquellos sectores productivos relacionados ya de alguna manera con el mercado.

IV. Modernización de las Técnicas de producción.

V. Fortalecimiento institucional en las bases.

VI. Integración zonal y regional.

Se espera que el crédito, junto con la capacitación, asistencia técnica y promoción, asistirá a los productores para:

- a- Desarrollar habilidades técnico-productivas.
- b- Ampliar superficies bajo cultivo.
- c- Racionalizar el plan de explotación.
- d- Incrementar rendimientos y la calidad de la producción a partir de la incorporación de tecnología.
- e- Incrementar los volúmenes comercializados.
- f- Mejorar los ingresos.
- g- Incrementar la participación en las actividades de sus organizaciones y desarrollar habilidades para su manejo y control.

En lo que respecta a las organizaciones y/o grupos representativos, se espera que los insumos antes mencionados, crédito, capacitación, promoción y asistencia técnica, logren:

- a- Incrementar en cantidad y calidad los servicios prestados a sus asociados.
- b- Promover su capitalización.
- c- Mejorar las prácticas de manejo.
- d- Promover la mayor participación de los socios en sus asuntos.
- e- Obtener reconocimiento socio-político como organización representativa.
- f- Obtener acceso a instituciones regionales que tienen influencia sobre asuntos locales.

5. Volumen alcanzado en la actualidad por programa analizado y proyecciones futuras.

Desde el 11/78 al 10/81 se otorgaron créditos por valor de 295.616 USA, quedando un fondo de 300.000 USA.

II. MODALIDADES OPERATIVAS:

1. Grado de Participación de los beneficiarios en la elaboración de los proyectos o solicitudes de crédito:

A través de reuniones de reflexión donde el promotor, induce al grupo a la percepción de sus problemas y relacionarlos con su propia realidad y potencialidad el grupo va elaborando la idea básica del proyecto, quedando en manos del promotor o técnico de crédito el diseño definitivo siguiendo una Guía de Presentación, que uniformiza todos los proyectos a fin de poder sistematizar su evaluación.

Esta Guía incluye una serie de datos que son formulados a distintos niveles:

- Por el grupo interesado.
- Por el Técnico interviniente.

Abarca en términos generales:

- 1- Identificación de la situación-problema.
- 2- Potencialidad del grupo para resolverlo.
- 3- Experiencia.
- 4- Viabilidad.
- 5- Beneficios.
- 6- Factibilidad económica.
- 7- Bienes a producir.
- 8- Volúmenes históricos y proyectados.
- 9- Mercados previstos.
- 10- Demanda estimada.
- 11- Precios históricos.

2. Forma de evaluación de las solicitudes o proyectos:

La solicitud de crédito y los anexos correspondientes son elevados al Departamento de Crédito del INDES central, donde son analizadas por orden de recepción.

La documentación que es recibida, es tomada por el Jefe de Departamento, quien coordina la revisión de los antecedentes* y los aspectos técnicos productivos y económicos juntamente con el Licenciado en Economía que integra el equipo a nivel central. Los Departamentos de Promoción y Capacitación producen informes con opinión, referidos a sus áreas de competencia específicas.

El Jefe de Crédito analiza los informes y recaba en caso de ser necesarios, información complementaria a las organizaciones o grupos.

* evalúa

Una vez completo el expediente pasa el Comité de Créditos, integrado por los Jefes de Promoción, Capacitación y Crédito y presidido por Coordinación Técnica.

Este Comité elabora las recomendaciones y sugiere a Comisión Directiva, por cada sector la aprobación o rechazo.

La Comisión Directiva notifica del resultado a las organizaciones. En caso de ser aprobado el proyecto pasa al sector de administración para redacción de ser aprobado el proyecto pasa al sector de administración para redacción y llenado del contrato de mutuo y su legalización. Estimación de intereses, desembolsos. Evaluación de los informes trimestrales sobre uso de los fondos que deben enviar según contrato las organizaciones y cobros correspondientes es responsabilidad del Jefe de Administración.

**3. Accesibilidad física a los beneficiarios a los programas en desarrollo
Ubicación de las agencias de la Institución en relación a la residencia de los beneficiarios:**

El INDES tiene ubicada la coordinación regional con la Ciudad de Corrientes Capital de Provincia.

Un promotor en la Provincia de Corrientes.

Un promotor en la Provincia de Misiones.

Un técnico en Créditos en la Provincia de Misiones.

Un Técnico en Créditos en la Provincia del Chaco y Corrientes.

Un Promotor en la Provincia de Chaco.

Un Coordinador Regional en la Provincia de Corrientes.

La distancia máxima de los grupos beneficiarios al lugar de residencia de los técnicos es de 170 km. y reciben la visita semanal del promotor.

4. Accesibilidad administrativa a los programas en desarrollo. Condiciones y Trámites necesarios para acceder al Crédito.

1- Número de Cuenta Bancaria de la organización solicitante.

2- Acta de Asamblea donde los asociados se manifiestan su conformidad en solicitar el préstamo.

- 3- Acta de Asamblea en la cual conste la elección de autoridades con mandato vigente al tiempo de presentación del proyecto.
- 4- Acta en la que figura la distribución de cargos del Organismo directivo
- 5- Copia de estatuto y constancia de inscripción en registro correspondientes,
- 6- Tres últimos balances certificados.
- 7- Planilla de programación donde se incluya metas o resultados programados por proyecto, actividades, responsable y calendario.
- 8- Dictamen técnico de la oficina local de extensión rural del INTA.
- 9- Opinión del Técnico de INDES actuante en campo.

5. Modalidades empleadas en la concesión del crédito. Paquetes de insumos y tecnologías, especies o dinero.

En todos los casos se entrega dinero que las instituciones invierten de acuerdo al proyecto presentado y oportunamente acordado que puede ser:

- a) Corto plazo o evolución: gastos directos de cultivo, mano de obra, lubricante, combustible, fertilizantes, plaguicidas, etc.
- b) Mediano plazo, de inversión: agroindustrias, maquinarias, pequeña industria artesanal, etc.
- c) Plantaciones perennes: Yerba Mate, Té, Montes Frutales.

6. Integración del crédito u otros componentes complementarios de la acción de impulsar el desarrollo, asistencia técnica, capacitación sistemática.

La Promoción (desarrollo y fortalecimiento de las formas organizativas); la Capacitación (transferencia de destrezas) y el Financiamiento (proyecto de Crédito) son los componentes de la estrategia de acción del INDES que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida.

La estrategia se aplica a grupos ya existentes y/o a la conformación de nuevos grupos, siendo diferente en cada caso y en una relación de 9: 1.

El técnico desarrolla su función como asesor, que colabora en el análisis de la situación del grupo/ o de sus dirigentes, exclusivamente en cuanto a:

- Fijación en el contexto.
- Necesidades.
- Recursos.
- Búsqueda y análisis de alternativas.

De esta etapa, búsqueda y análisis de alternativas puede surgir "un proyecto" que requiera un financiamiento para su ejecución.

La acción de asesoramiento abarca los siguientes aspectos:

- Funcionamiento de la organización.
- Transferencia de destrezas.
- Seguimiento y evaluación de actividades.

Las acciones se desarrollarán en lo posible sistemáticamente, y esto consistirá en programar por objetivos y evaluar por resultados.

La secuencia lógica es: Análisis de problemas. Fijación de metas. Programación de actividades para llegar a dichas metas. Realización de las actividades programadas. Evaluación de los resultados o impactos obtenidos que se convierte en análisis de nuevos problemas repitiéndose las secuencias.

Los proyectos de crédito generalmente son actividades nuevas que surgen del análisis de problemas, que requieren además de esta importante herramienta financiera de otro "crédito" que es igual o más importante que el dinero, y es todo el trabajo de promoción y capacitación, para un mejor aprovechamiento e implementación del programa respectivo. Para este último rubro, capacitación, es más difícil obtener financiamiento ya que no brinda resultados reales, visibles y medibles en términos monetarios.

7. Normas para sincronizar la concesión de créditos con el momento en que son requeridos.

A través de programaciones anticipadas semestrales se planifican las acciones para que no se produzcan los desfases. Dado que el contacto es constante y fluido entre los beneficiarios y técnicos de campo y equipo central es fácil lograr los objetivos programados.

8. Supervisión y control de los créditos otorgados:

Periodicamente los técnicos y promotores efectúan controles del desarrollo de los proyectos teniendo en cuenta las programaciones elaboradas y elevan informes al Departamento de Créditos.

Cada 45 días se realizan reuniones regionales de promotores y técnicos de INDES coordinados por el coordinador regional. En esa oportunidad se efectúa control de gestión sobre las actividades programadas por grupo. Como resultados de estas reuniones se produce un informe que se eleva a la Coordinación Técnica de INDES central. En estas reuniones participan rotativamente los Jefes de Departamentos y Coordinación Técnica de INDES.

En responsabilidad de los miembros de Staff Central realizar supervisiones periódicas de los resultados obtenidos según programaciones y realizar una evaluación final.

Es de competencia del Departamento de Administración la realización de auditorías periódicas para verificación de buen uso de los fondos.

9. Personal que participa en el desarrollo de los programas. Niveles de Capacitación; formas de adiestramiento:

A nivel central:

- Jefe de Departamento de Promoción y Proyectos: Licenciada en Sociología.
- Jefe de Departamento de Capacitación: Licenciado en Psicología.
- Jefe de Departamento de Crédito: Ingeniera Agrónoma.

A nivel regional:

Corrientes

Coordinador regional: Contador Público, Director de Cooperativas de la Provincia de Corrientes.

Promotor: Sociólogo

Misiones:

Promotor: Técnico Agrónomo

Técnico en créditos: Ingeniero Agrónomo

Chaco:

Promotor: Asistente Social

Técnico en Crédito: Ingeniero Agrónomo.

Todo el cuerpo de profesionales tiene amplia experiencia en las actividades que desarrolla.

Hay periódicas reuniones regionales donde participan técnicos de equipo central procediéndose a analizar, evaluar y reprogramar las actividades. Allí se recibe importante adiestramiento como así también a través de la asistencia técnica que prestan organismos internacionales a INDES.

10. Continuidad de los programas de crédito en desarrollo:

En éstos momentos la única limitante que tienen es la duración de los fondos del actual Fondo Rotatorio y el financiamiento de la asistencia técnica que sólo está asegurada hasta el año 1983.

11. Promoción y Comunicaciones de los Programas en desarrollo:

El INDES publica trimestralmente un Boletín Informativo que se distribuye a los grupos de trabajo y a las instituciones vinculadas, donde se reseñan las principales acciones desarrolladas referidas a cursos dictados, proyectos financiados, noticias destacadas de los grupos de

trabajo, fondos obtenidos, etc.

12. Aspectos legales de la concesión de créditos:

- Nota de solicitud dirigida al Presidente de INDES y firmada por Presidente y Secretario de la Entidad.
- Copia del Contrato Social y Constancia de Inscripción en el Registro que correspondiera.
- Copia del acta de la Institución en la cual conste la elección de autoridades con mandato vigente al tiempo de la presentación del proyecto.
- Copia del acta en la cual conste la distribución de los cargos del órgano directivo.
- Número de Cuenta Corriente .
- Tres últimos balances certificados.
- Copia del acta donde los asociados manifiestan su deseo de solicitar el préstamo aceptando condiciones establecidas por el INDES.
- Firma solidaria del Contrato de Mutuo.

III. MODALIDADES FINANCIERAS:

1. Plazos y condiciones de pago de los créditos. Criterios establecidos ante imprevistos; criterios ante beneficiarios morosos.

Depende del tipo de proyecto, estableciéndose los plazos y términos de las amortizaciones según la evolución de ingresos esperada. Con carácter general, se tiene:

Evolución: 1 año

Inversión: 1 año de gracia y 4 cuotas anuales iguales y consecutivas.

Tasas: 6 % anual sobre capital actualizado según la variación de precios del principal producto que compone el ingreso del proyecto.

-Como imprevistos, se consideran fundamentalmente casos de catástrofes climáticas, sequía, inundación y/o granizo. Planteadas algunas de estas situaciones se otorgan prórrogas y aún refinanciamiento.

-Para casos de incumplimiento sin fundamentación, respecto de los plazos establecidos según Contrato de Mutuo se coloca al grupo automáticamente en estado de mora cobrándose una multa del 2.5 % pesos diarios sobre el monto total de la deuda y faculta al Instituto a considerar vencidos todos los plazos y exigir la inmediata devolución del capital prestado más los intereses pactados.

2. Garantías exigidas:

La constituye la firma de contrato de mutuo que es una garantía solidaria del grupo o institución.

3. El riesgo de los créditos otorgados:

Está dado básicamente por problemas climáticos o de mercados.

En el país no se han incrementado los seguros agrícolas para la línea hortícola como los que existen para cultivos de mayor difusión, llámese trigo o algodón de alto costo.

La rentabilidad de las actividades a encarar no soportan además del costo del servicio financiero, el de algún tipo de seguros.

Los riesgos de mercados se tratan de minimizar haciendo un buen estudio de los mismos en la evaluación de los proyectos a financiar.

4. Formas de atenuar el riesgo, seguros, contratos de producción, otras formas empleadas.

No hay.

IV. FORMAS DE EVALUACION EMPLEADAS:

1. Métodos de seguimiento y evaluación de las experiencias en desarrollo:

Dado que los proyectos conforman parte de las actividades pactadas a fin de solucionar problemas de la institución, en las sucesivas reuniones que hace el promotor con el grupo se va siguiendo el cumplimiento de las actividades que conforman el proyecto.

En cuanto a la evaluación de resultados se realiza en dos tipos de instancias.

- a) En forma conjunta, una vez al año con representantes de todas las organizaciones con las que el INDES trabaja, en el Consejo Comunitario.
- b) En forma individual, el promotor con cada grupo, considerando los resultados previstos y los no previstos de acuerdo a las metas propuestas en las programaciones semestrales. Esta actividad constituye un insumo necesario para la reprogramación para el próximo período.

3.- AREA DE INFLUENCIA FISCAL

3.1.- La experiencia financiera del Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas en Colombia

Ernesto Parra Escobar

Introducción

La presente ponencia tiene por objeto exponer la experiencia de financiación de pequeñas empresas asociativas conformadas por trabajadores de los llamados niveles informales, realizada por la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas en Colombia.

La Corporación es una entidad privada sin ánimo de lucro que trabaja en colaboración con entidades oficiales y privadas dedicadas a la promoción y asesoría de pequeñas empresas. Su objetivo es dotar de capital de fundación a los grupos de trabajadores que desean crear empresas asociativas y apoyarlos para que obtengan crédito complementario de las demás entidades financieras colombianas.

La experiencia que aquí se presenta se ha desarrollado en Colombia entre 1978 y 1981, en el marco de un Proyecto de cooperación técnica internacional, realizado por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, entidad oficial y, la cooperación técnica holandesa.

El proyecto, denominado PMUR (Programas Móviles Urbanos y Rurales), tenía como objetivo elaborar una metodología integral de promoción y asesoría de empresas asociativas entre trabajadores de los niveles informales de la economía colombiana. Para elaborar la metodología trabajó a base de investigación activa promoviendo y asesorando 27 empresas y, realizando un minucioso seguimiento de ellas.

Como fruto de ese Proyecto ha quedado en el campo financiero el sistema de financiación que aquí se propone como el más apropiado para este tipo de empresas y la Corporación Fondo de Apoyo, que desde julio 1981, funciona como entidad totalmente independiente.

El trabajo incluye cuatro puntos principales: una interpretación del problema financiero de la pequeña empresa, las líneas básicas del sistema de financiación del Fondo, los requisitos para ser usuario del Fondo y algunas conclusiones evaluativas.

1. LA PROBLEMÁTICA DE LA FINANCIACION DE EMPRESAS ASOCIATIVAS EN LOS NIVELES INFORMALES

1.1 Fenomenología del problema:

Tanto la investigación empírica efectuada por el Proyecto PMUR como otras investigaciones realizadas por diferentes instituciones oficiales y privadas a nivel colombiano y latinoamericano, revela que la financiación es una de las áreas más problemáticas en las empresas asociativas constituidas por trabajadores de los llamados niveles informales de la economía.

Esta problemática se manifiesta en toda una serie de limitaciones que su fren las empresas asociativas en este campo:

- a) Las empresas no logran equiparse con el capital fijo necesario para lograr una productividad aceptable dentro de su ramo de producción, que les permita competir en el mercado.
- b) Las empresas no disponen del capital de trabajo suficiente para atender a las necesidades de consecución oportuna de materias primas y pago puntual de los anticipos de consumo de sus trabajadores socios. Por ésto no pueden organizar en forma eficiente la producción ni mantener un ritmo continuo en ella que les asegure una alta productividad.

Con frecuencia estas deficiencias desembocan en agudas crisis de iliquidez que paralizan la producción y llevan a la quiebra definitiva a no pocas empresas.

- c) Las empresas no disponen del capital necesario para ampliarse en la medida en que lo ven exigiendo las condiciones del mercado y la evolución de la tecnología, quedándose atrás con respecto a la competencia

y viendo cada vez más difícil mantenerse en el mercado con posibilidades de competir.

- d) Muchas empresas asociativas informales han acudido en vano a diversas instituciones de crédito. Por lo general tropiezan con la dificultad de que no pueden satisfacer las exigencias de garantías que estas les hacen. Como única salida tienen que acudir al crédito usurario extralegal que les impone condiciones que tarde o temprano las llevan a la ruina.
- e) Algunas empresas que han obtenido crédito institucional, sea de fomento, sea comercial, encuentran que con frecuencia los créditos les llegan inoportunamente por las demoras en los desembolsos y que las exigencias en cuanto a plazos de amortización y monto de intereses son excesivas para ellas, de modo que no pueden cumplir con dichas exigencias.
- f) Por estos motivos las empresas que llegan a obtener este tipo de créditos se encuentran con mucha frecuencia en mora con respecto a los pagos exigidos, y es muy frecuente que llegue el momento en que definitivamente no puedan cumplir con sus obligaciones frente a las entidades crediticias y tienen que declararse en quiebra.

1.2 Una visión estructural del problema

Analizando más a fondo desde el punto de vista técnico financiero el problema que subyace a todas estas manifestaciones, se encuentran dificultades de tipo estructural que radican en la naturaleza misma de los niveles informales de la economía a que pertenecen sus trabajadores y en los que debe moverse esas empresas.

La financiación de una empresa en general :

De acuerdo con los criterios técnico-financieros corrientes hoy en día en el mundo empresarial, la financiación de cualquier empresa, no importa su tamaño y el renglón de producción o de servicios al que se dedique, consta de dos elementos: el capital propio que sirve de capital de fundación y una financiación complementaria que consiste por regla general en un crédito comercial o de fomento.

El capital propio

El capital propio, como su nombre lo indica, es el capital que posee el empresario e invierte en la empresa que se propone fundar y que al ser invertido en ella, se convierte en capital de fundación.

El capital propio tiene las siguientes funciones:

- a) Permitir la creación de la empresa asumiendo el "riesgo del negocio".
 Crear una empresa económica implica correr un riesgo y precisamente el asumir ese riesgo exponiendo su propio capital es lo que se suele aducir como justificación de la apropiación de las ganancias de la empresa por parte del empresario.
- b) Garantizarle a la empresa cierto grado de liquidez que le permita funcionar en forma expedita independientemente de los vaivenes del mercado y de la influencia de otros factores que afectan su desarrollo como la política de precios y salarios establecida por el Gobierno. Solo teniendo ese grado de liquidez asegurado, la empresa puede contar con un flujo continuo en la compra de las materias primas necesarias, con un pago puntual de salarios o anticipos de consumo a sus trabajadores socios y con la posibilidad de adquirir oportunamente los bienes de

capital requeridos para eventuales ampliaciones, los cuales son condición para que el proceso de producción e inversión se desarrolle sin tropiezos.

c) Servirle a la empresa de garantía para respaldar créditos complementarios de instituciones financieras. El capital propio es el "colchón financiero" que le permite a la empresa responder por sus deudas y que le garantiza a sus acreedores el pago de éstas, haciendo que le otorguen sin dificultad el crédito que toda empresa requiere.

El crédito complementario

Por lo general no hay ninguna empresa que logre reunir un capital propio suficiente para atender a todas sus necesidades al iniciar sus labores. Pero además ésto no sería rentable porque el costo marginal de acopiar capital propio supera, a partir de un determinado nivel que difiere en cada caso pero que siempre se dá, el costo del capital adicional que se puede obtener a través del crédito en el mercado de capitales.

Por eso toda empresa acude al crédito de los bancos o de otras instituciones financieras. Este será ventajoso siempre que se pueda obtener a un interés inferior a la rentabilidad interna de la empresa. Según esto el crédito tiene la función de complementar al capital propio de modo que la empresa cuente con la financiación total que necesita. Por eso aquí se le da el nombre de crédito complementario.

La situación de las empresas asociativas informales frente a la estructura financiera de la empresa en general

El problema financiero específico de las empresas asociativas conformadas por trabajadores de los niveles informales radica en última instancia en la carencia de capital propio suficiente.

Precisamente una de las características de los niveles informales de la economía es su carencia de recursos económicos, causada por sus bajos niveles de ingreso y su escasez de patrimonio. Por ésto, casi por definición, sus trabajadores carecen de la posibilidad de reunir un capital propio suficiente para cumplir las funciones que se le asignan a éste.

Por eso la mayoría de las empresas asociativas informales se funden con un capital propio mínimo, que es incapaz de asumir el riesgo del negocio, de garantizarles la liquidez mínima indispensable para funcionar adecuadamente y de servir como garantía de respaldo del crédito que las entidades financieras ordinarias les pudieran conceder.

La ausencia o la escasez de capital propio explica, por consiguiente, las deficiencias que se anotaron anteriormente en cuanto a escasez de capital fijo, escasez de capital de trabajo, iliquidez, etc.; y da una razón adecuada de la gran dificultad de las empresas asociativas informales para obtener crédito complementario del mercado institucional de capitales.

La problemática de las entidades de crédito con respecto a las empresas asociativas informales.

Por las circunstancias mencionadas las entidades crediticias oficiales y, con mayor razón, los bancos comerciales, tienen gran dificultad en atender a las necesidades financieras de las empresas asociativas conformadas por trabajadores provenientes de los llamados niveles informales de la economía.

Estas entidades tienen como condición ineludible de su operación ordinaria, la conservación del capital que se les ha confiado. Para asegurarla imponen condiciones exigentes: estudio detenido de la factibilidad de las

empresas, garantía real que respalde la deuda, tasa de interés que cubra una parte lo más alta posible de la pérdida de valor que implica la depreciación de la moda.

Puesto que las empresas asociativas informales carecen de capital propio suficiente para ofrecer como garantía, las entidades crediticias no las financian como ellas lo requieran.

Pero, además, aún en el caso de que las financien como de hecho sucede en ocasiones, ésto no soluciona sin más el problema financiero tal como se ha expuesto, pues los créditos que otorgan no se adecúan a las necesidades de estas empresas. En efecto, al carecer las empresas asociativas informales de capital propio suficiente, lo que necesitan es un crédito capaz de suplir esa carencia funcionando como lo haría el capital propio y no como crédito complementario. Pero el crédito que otorgan las entidades crediticias institucionales está estructurado como crédito complementario, que supone la existencia de un capital propio. Sus condiciones son tales que es absolutamente incapaz de suplir al capital propio. Esta es quizás la razón de por qué las empresas informales que han obtenido crédito de las entidades financieras ordinarias no ven con él solucionando su problema financiero sino que, como ya indicamos, con frecuencia ese crédito se vuelve en su contra.

2. UN SISTEMA FINANCIERO ADECUADO - EL FONDO DE APOYO DE EMPRESAS ASOCIATIVAS (1).

Un sistema financiero apropiado para las empresas asociativas de trabajadores provenientes de los niveles informales tiene que tener en cuenta la distinción entre los dos elementos que acabamos de mencionar: el capital propio y

(1) El sistema que aquí se propone es el sistema de financiación que aplica la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas.

el crédito complementario. Debe estar estructurado en tal forma que incluya dos tipos diferentes de financiación que se adecúen a la naturaleza diferente de aquellos y a las funciones específicas que debe cumplir cada uno de ellos.

Sin embargo, puesto que las entidades crediticias públicas y privadas existentes ya tienen entre sus líneas de crédito las que corresponden al crédito complementario - en realidad todo crédito comercial y de fomento existente se ubica dentro de esta categoría; los esfuerzos por crear un sistema financiero adecuado para las empresas asociativas informales deben concentrarse en encontrar algún instrumento para suplir su carencia de capital propio. (Con respecto al crédito complementario, la Corporación Fondo de Apoyo se limita por lo general a ayudar a las empresas asociativas a conseguirlo de otras entidades crediticias).

El instrumento buscado se puede crear introduciendo una nueva línea de crédito en algunas de las instituciones financieras existentes o creando un Fondo Financiero independiente, destinado exclusivamente a suplir la ausencia de capital propio proporcionando capital de fundación a las empresas asociativas informales.

Si disponiendo este capital de fundación como si fuera capital propio, las empresas mismas pueden acudir a las entidades crediticias ordinarias para solicitar el crédito complementario que necesitan para llenar sus requerimientos totales de financiación ofreciéndolo como garantía. Las entidades encontrarán en ellas a empresas que cuentan con un capital de fundación suficiente para servir de garantía a la deuda que van a contraer y podrán proceder sin dificultad a otorgarles la financiación complementaria solicitada, seguras de la capacidad de pago de estas empresas.

El problema es entonces estructurar el Fondo Financiero, que aquí llamamos Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, en forma tal que pueda otorgar capital de fundación a las empresas.

Condiciones de otorgamiento del capital de fundación

Las condiciones en las que el Fondo de Apoyo debe otorgar el capital de fundación a las empresas asociativas para suplir su carencia de capital propio suficiente, se derivan de las funciones que debe cumplir dicho capital y de los objetivos de las empresas que pretende financiar.

Crédito reembolsable

El capital de fundación debe darse en calidad de crédito reembolsable. El Fondo de Apoyo no tiene sentido si no llega a constituir un instrumento permanente de financiación de empresas asociativas que eleven el nivel de empleo, ingresos y participación de los trabajadores de los niveles informales de la economía latinoamericana. Esto no se logra si sus recursos se otorgan en calidad de donación porque entonces éstos se agotarían en breve tiempo. La única manera de asegurarlo, al menos parcialmente, es que el Fondo trate de recuperar al máximo las sumas concedidas a unas empresas para poder financiar a otras con ellas, es decir, que dé el capital de fundación en calidad de crédito. Por otra parte toda donación acaba degenerando en paternalismo, contrario al objetivo implícito en el modelo asociativo, de lograr el auto-desarrollo de los trabajadores.

Crédito blando

El crédito para capital de fundación debe ser un crédito blando, ante todo por lo que se refiere al tipo de interés. Este debería ser inferior al tipo mínimo que cobran las entidades financieras ordinarias. Porque el cobro de interés se justifica solamente como un medio de proteger en alguna medida los recursos del Fondo de Apoyo de la depreciación de la moneda que acarrea la inflación; un crédito a una tasa comercial implica una carga incompatible con la función que debe cumplir todo capital propio al ser invertido como capital de fundación, de dar solidez a la empresa.

Crédito a largo plazo con tiempo muerto suficiente

Debe ser un crédito a largo plazo y sobre todo, incluir un tiempo muerto por lo menos igual al plazo en que deben pagar el crédito complementario. De este modo las empresas asociativas pueden amortizar totalmente el crédito complementario que les otorguen las entidades crediticias ordinarias antes de empezar a pagarle al Fondo de Apoyo. Si, por ejemplo, una empresa recibe crédito complementario a dos años, el Fondo de Apoyo le concederá crédito para capital de fundación con un plazo muerto de dos años (tiempo durante el cual pagará solo intereses por este crédito) y solo al cabo de los dos años exigirá que la empresa comience a amortizar su crédito.

La razón de esto es que solo bajo estas condiciones se puede decir que el crédito para capital de fundación reemplaza efectivamente el capital propio pudiendo desempeñar las funciones de éste. Porque solo si el capital de fundación permanece en la empresa sin ser amortizado durante todo el tiempo que ésta necesita para pagar el crédito complementario, asume realmente el riesgo del negocio, asegura la liquidez necesaria a la empresa y sirve efectivamente de garantía al crédito complementario.

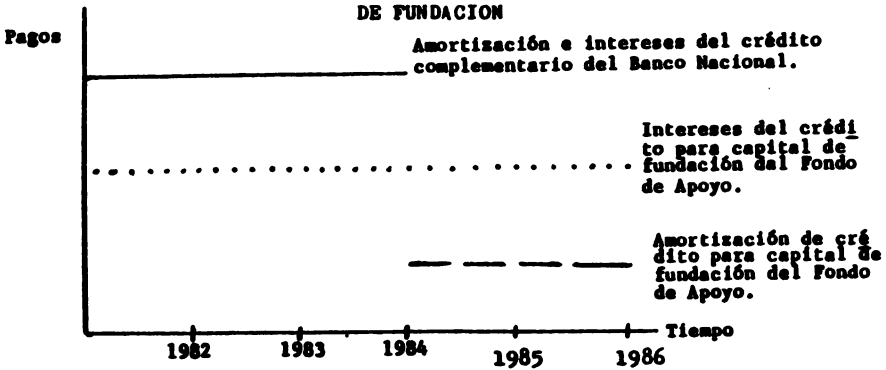
El siguiente ejemplo ilustra la forma como se exigiría la amortización del crédito para capital de fundación otorgado por el Fondo de Apoyo. Supongamos que la empresa PROARTES requiere una financiación total de un millón de pesos (\$1.000.000.00); se ha calculado que el capital de fundación (que suple al capital propio) debe ser de \$600.000.00; la empresa obtiene del Banco Nacional un crédito complementario de \$400.000- a tres años.

El pago de la deuda se hará en la siguiente forma: a) durante los tres primeros años PROARTES pagará al Banco Nacional el crédito complementario de cuatrocientos mil pesos (\$400.000.00) en la forma que él estipula; b) durante este tiempo pagará al Fondo de Apoyo intereses por los seiscientos mil pesos (\$600.000.00) prestados para capital de fundación, pero no tendrá que amortizar esta deuda; c) después de los tres años, una vez que ha terminado de pagarle al Banco Nacional los cuatrocientos mil pesos (\$400.000.00), comenzará a pagarle al Fondo de Apoyo el crédito de seiscientos mil pesos (\$600.000.00)-amortización e intereses.

El grafico No. 1 muestra el plan de pagos. Se supone que la empresa recibe los dos créditos a fines de Diciembre de 1981 y por lo tanto los tres años de plazo que le da el Banco para pagar los cuatrocientos mil pasos (\$400.000.) van da enero de 1982 a diciembre de 1984. A partir de entonces el Fondo de Apoyo le da dos años de plazo para pagar los seiscientos mil pesos (\$600.000-); por tanto éstos se pagarán de enero de 1985 a diciembre de 1986.

GRAFICO No. 1

PLAN DE PAGOS CREDITO COMPLEMENTARIO Y CREDITO PARA CAPITAL DE FUNDACION

**Crédito convertible**

El capital de fundación debe darse en condiciones de crédito convertible: es decir, que debe existir la posibilidad real de que el crédito para capital de fundación pueda ser reestructurado, postergándose su amortización una y otras veces cuando la empresa lo requiera para poder ampliarse según lo exijan las condiciones de la producción y del mercado.

También es ésta una exigencia de su condición de sustituto de capital propio. El capital propio es el sostén permanente de la empresa, que le permite operar y desarrollarse libre de limitaciones. Es un capital que nunca se retira de la empresa. Por eso el crédito para capital de fundación debe estar presente en la empresa asociativa en el momento en que ésta necesita ensancharse. La exigencia de su pago sólo no es contradictoria cuando la empresa ha creado o va creando su "propio" capital propio suficiente para sus necesidades de funcionamiento y expansión.

3. LOS USUARIOS DEL FONDO

Los usuarios del Fondo son empresas asociativas conformadas por trabajadores de bajos ingresos de los niveles informales de la economía, que muestren factibilidad económica y tengan asegurada la asesoría técnica.

3.1 Las empresas

Por empresas asociativas se entienden empresas de propiedad común de los trabajadores, gestionadas en forma colectiva por ellos mismos con base en su trabajo común.

El Fondo atiende tanto a empresas nuevas como a empresas existentes. En el primer caso su función es básicamente dotarlas de capital de fundación con base en estudios de factibilidad, para los cuales da asesoría. En el segundo ofrece asesoría para analizar la situación de las empresas y participe en la reestructuración financiera necesaria para sanearlas llegando a una relación adecuada capital propio (capital de fundación) / crédito complementario.

Para aceptar las empresas se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- a) El carácter de empresas autogestionadas. El Fondo solo financia a empresas de trabajadores que estén bajo el control de estos.
- b) El carácter asociativo de las empresas. El Fondo solo financia a empresas que cumplan con las características básicas de una empresa asociativa: propiedad común, gestión colectiva y trabajo colectivo.
- c) La rentabilidad de las empresas. El Fondo solo financiará empresas que a través de un estudio de factibilidad técnicamente elaborado se juzguen rentables.

3.2 Los socios de las empresas deberán ser trabajadores de los llamados niveles informales de la economía.

En concreto:

- 1) Amas de casa que buscan complementar los escasos ingresos familiares

dan una actividad económica.

- 2) Desempleados urbanos y rurales.
- 3) Subempleados urbanos y rurales. El subempleo se entiende en el sentido de que estos trabajadores laboran por debajo de sus capacidades y reciben ingresos que no corresponden a ellas.
- 4) Pequeños productores independientes urbanos y rurales que desean asociarse para solucionar sus problemas de comercialización, acopio o mecanización de su trabajo.

Por lo general se trata de trabajadores de estratos medios al interior de los niveles informales. Es decir, trabajadores de bajos ingresos sin patrimonio o con muy bajo patrimonio, pero que llenan ciertas condiciones mínimas para hacer empresa, según la Metodología elaborada por el Proyecto PMUR.

3.3 Factibilidad

La factibilidad se entiende en el sentido de que las empresas den tal rentabilidad, que aseguren un flujo de ingresos suficientes para retribuir a sus trabajadores adecuadamente, pagar los intereses del crédito, amortizar oportunamente dicho crédito y expandirse en el futuro por reinversión. Aparte de los aspectos estrictamente financieros, para evaluar la factibilidad se atiende a los siguientes aspectos: 1) el mercado, en forma primordial: solo se consideran factibles empresas que producen bienes o servicios para un mercado amplio y dinámico en el futuro; 2) la competencia técnica de los trabajadores, medida sobre todo por su experiencia en el oficio; 3) la organización administrativa de la empresa basada en es

tatutos y reglamentos de trabajo elaborados por los mismos trabajadores socios de las empresas.

3.4 Asesoría

El Fondo solo financia a empresas que tengan asegurada la asesoría técnica de alguna entidad especializada en ella; cuando las empresas no la pueden conseguir por si mismas, ayuda a buscarla con entidades que trabajan en colaboración con él. La asesoría debe cubrir los siguientes campos: tecnológico (incluida la organización de la producción), administrativo, financiero y contable, y de mercadeo.

4. APUNTES EVALUATIVOS

Aunque la experiencia de la Corporación Fondo de Apoyo da Empresas Asociativas no tiene una duración muy larga, sí permite formular desde ya algunas conclusiones de tipo evaluativo:

- 1) Se puede afirmar que la división de la financiación total de las empresas en capital de fundación y crédito complementario les permite un funcionamiento expedito con una modesta pero suficiente tasa de capitalización. Evita las continuas faltas de liquidez corrientes en la pequeña empresa y hace posibles pequeñas inversiones complementarias.
- 2) Una condición ineludible para que la financiación sea exitosa es que se base en estudios de factibilidad sólidos. La cualidad esencial de los estudios tiene que ser la versosimilitud de las proyecciones que hacen, la cual tiene que fundarse en la aplicación del principio del pesimismo. Es corriente "inflar" las proyecciones para mostrar rentabilidad, pero la experiencia enseña que ese procedimiento solo lleva a fracasos posteriores.

- 3) Para que la financiación sea exitosa es indispensable también que las empresas cuenten con una asesoría adecuada en los campos de mercadeo, tecnología, financiación y contabilidad. La asesoría tiene que ser bastante directiva en un principio y solo cuando las empresas van consolidándose puede ser más distante.

- 4) Se debe evitar todo tipo de paternalismo en cuanto a hacer donaciones, reestructurar permanentemente los planes de pago, rebajar intereses, etc. Supuesto que la financiación se concede con base en estudios de factibilidad sólidos, la entidad financiera debe exigir con firmeza el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los trabajadores.

3.2.- Modelo de otorgamiento de "Núcleos de Crédito" en Guatemala

Oscar M. González

I INTRODUCCION

La presente exposición es una síntesis del nuevo modelo de crédito que se está aplicando para programas de desarrollo en comunidades de escasos recursos.

El modelo pretende hacer que las comunidades alcancen un alto grado de auto-gestión, mediante la preparación y educación no formal que les permitan contraer compromisos para obtener beneficios comunitarios y contar con un esquema de desarrollo y proseguirlo por sus propios medios.

II ALGO SOBRE LA FILOSOFIA DE LOS PROGRAMAS

La sustentación de la labor de desarrollo se ha basado en la creación de instituciones de fomento, cuya filosofía consiste en canalizar los recursos gubernamentales para la satisfacción de necesidades de la población, en razón de un Plan Nacional.

Así, se han creado instituciones estatales como bancos y cajas agrícolas, entidades educacionales, instituciones hospitalarias, centros de capacitación y otras entidades que respondiendo a la política del gobierno central atienden específicamente sus áreas de especialidad con una mayor o menor insidencia en el subsidio.

A la par de las organizaciones estatales, se ha dado la formación de entidades no gubernamentales de desarrollo, bajo la hipótesis que los recursos del Estado son limitados para atender las crecientes necesidades de la población y, que en cada una de las áreas mencionadas se propone colaborar con la sociedad haciendo más amplia y efectiva la labor de satisfacer sus necesidades.

La justificación de la existencia de las organizaciones no gubernamentales se deriva de que fundamentalmente atiende a sectores marginales de la población, que sus programas son integrados en mayor o menor medida entre dos o más áreas de especialización y, que contribuye con recursos propios y aportaciones de entidades fraternales para la realización de sus programas. Otra característica de las ONG's es que a través de ellas permite a diferentes sectores particulares a participar en la problemática y proceso de desarrollo del país.

Parte de la filosofía de los programas de desarrollo, es que los beneficiarios contribuyan parcial o totalmente en su realización, así se encuentra que las obras comunales de riego, caminos, vivienda, etc., estén condicionadas a la devolución de la inversión mediante algún sistema de crédito.

El enfoque de la presente exposición está orientado al otorgamiento de crédito global para programas de vivienda popular.

III LA ADQUISICION DE VIVIENDA Y LOS RECURSOS INDIVIDUALES

No entremos a comentar los aspectos del déficit habitacional en el entendido que es un problema creciente y que afecta en mayor medida a las familias de escasos recursos.

Si es necesario plantear que las limitaciones básicas son: La falta de recursos económicos y la condición social de los usuarios para ser sujetos de crédito.

Tradicionalmente se requiere que un usuario individual, para optar al crédito, tenga un ingreso suficiente para pagar el equivalente al 30% con destino a la amortización de vivienda. Así, si un jefe de familia devenga Q. 100.00 al mes sólo podrá adquirir una casa que valga aproximadamente Q. 3,600.00 como monto total a diez años plazo. Si se toma en cuenta que ese valor incluye los intereses del 10% sobre el capital inicial, el costo de la vivienda debió ser aproximadamente Q. 1,800.00; lo que en las actuales circunstancias es difícil construir en virtud de los altos costos de materiales y la creciente demanda por elevación de salarios.

Lo anterior deja visualizar dos problemas: el primero es que no existen mecanismos consistentes para producir casas de bajo valor de compra como el del ejemplo y el segundo, que dada la creciente demanda los requerimientos tradicionales para ser sujeto de crédito cada día son superiores. En otras palabras es difícil encontrar instituciones que financien la compra de viviendas de bajo costo, a largo plazo y con escasas garantías.

La realidad es que existe la necesidad y que ésta se manifiesta con mayor énfasis en los estratos de menor ingreso como se puede mostrar en el cuadro que sigue y que indica la estructura de los salarios de la fuerza laboral en la ciudad de Guatemala:

SALARIO MEDIO MENSUAL	TRABAJADORES
0 a 199.99	82.2
200 a 299.99	8.4
300 a 399.99	3.6
400 a 499.99	1.8
500 a 599.99	1.1
600 a 699.99	0.9
700 a 799.99	0.6
800 a 899.99	0.3
900 a 999.99	0.2
1,000 y más	0.9

Fuente: I.G.S.S.

V EL OTORGAMIENTO DE NUCLEOS DE CREDITO A LOS USUARIOS

Como se mencionó anteriormente, los programas desarrollados por las ONG's, van acompañados de actividades complementarias tales como educación, no formal, desarrollo social y comunitario y en algunos casos de capacitación

para mejoramiento en el trabajo. Esta política propende a colocar al grupo social en posición de seguir lineamientos de desarrollo mediante su propia organización en forma de sociedad auto-gestionada.

Por lo anterior es necesario que al inicio de la relación, la entidad no gubernamental establezca aspectos tales como: condición educacional, integración familiar, hábitos en la familia, calidad moral, fuente de ingresos, habilidades, etc., para lo cual se debe elaborar una ficha cuyos datos son evaluados por Trabajadores Sociales, estrictamente como requisito para establecer la relación a largo plazo.

El compromiso inicial, aparte de los aspectos físicos de la construcción, consiste en aceptar y dedicar atención a los programas educacionales, así como a formar parte de los grupos de organización que requiere la comunidad para constituirse en asociación formal y poder suscribir el Convenio global de crédito con la entidad no gubernamental.

La realización del Convenio se concreta mediante las siguientes acciones:

A) La Entidad

- A.1 La entidad no gubernamental hace entrega en uso comunal de las unidades habitacionales para que al final del plazo las adquieran en propiedad;
- A.2 Durante el período de amortización las ONG's proporcionan asesoría al grupo social;
- A.3 Se condiciona el uso de la estructura física y de los géneros urbanísticos al beneficio de la comunidad;
- A.4 La entidad no gubernamental promueve las mejoras y ampliaciones prestan-

do asesoría, otorgando garantías reales y aportando la experiencia crediticia de los usuarios para que éstos en forma individual tengan acceso al crédito.

B) Los Usuarios

B.1 Los usuarios individualmente suscriben un Convenio de asociación formal;

B.2 Definen los requerimientos del conjunto habitacional con la entidad promotora;

B.3 Realizan labores comunitarias e individuales;

B.4 Establecen los mecanismos de previsión:

Por muerte, incendio, desempleo, enfermedades, etc.; así como los de catástrofe por casos fortuitos que les perjudiquen globalmente;

B.5 Establecen los mecanismos de administración que les permitan:

a) Cubrir cuotas y gastos,

b) Mantener los servicios públicos,

c) Mantener los servicios sociales a la comunidad;

B.6 Establecen los mecanismos de control, tanto sociales, para mantener la relación y armonía de la comunidad, con los de fiscalización de los recursos económicos.

V EXPERIENCIA EN EL OTORGAMIENTO DE NUCLEOS DE CREDITO

En Guatemala la experiencia en materia de crédito global ha sido escasa, mucho más en el aspecto de vivienda ya que se ha mantenido el sistema tradi-

cional de otorgamiento de crédito individual con suficientes garantías, capacidad de pago, referencias, etc. Existe más experiencia en desarrollo rural, específicamente en acueductos y alcantarillados, así como caminos vecinales, escuelas y otros, donde se ha logrado por acciones de fundaciones la asociación de autoridades y vecinos para la realización de la obra y la cobertura del crédito a cargo de la comunidad.

HOGAR Y DESARROLLO, que es una asociación dedicada al desarrollo social y que utiliza la vivienda como medio para proveer servicios a las familias de escasos recursos, ha logrado llevar a cabo un primer programa integral de vivienda, con otorgamiento de un núcleo de crédito comunitario.

Este programa consistió en convocar a los posibles candidatos, realización de estudio socio-económico, construir las viviendas por el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio, integrar un programa social y educacional y proponer la capacitación de mano de obra para la formación de empresas comunitarias.

Al lograr formalizar la asociación se otorgó el crédito global a 256 personas, las que durante el primer año hasta la fecha del presente informe han cubierto sus amortizaciones con puntualidad.

La experiencia de HOGAR Y DESARROLLO en 1975-76, cuando inició sus operaciones y se vió involucrada en el proceso de reconstrucción como consecuencia del terremoto del 4 de Febrero de 1976, al haber otorgado más de 1,500 créditos individuales, sin requerir garantías ni hacer un estudio exhaustivo de las condiciones de cada usuario, sufrió algunos quebrantos

y dificultad en recuperar su cartera, ya que dichos créditos individuales se hacían por cobros de Q. 5.00, Q. 8.00 y Q. 10.00 al mes; cuya sola administración costaba el equivalente de la recaudación y el resto quedaba en mora por falta de atención.

Una segunda experiencia fue la de otorgar un crédito global a un grupo organizado cuya responsabilidad se fundamentó en la educación previa del grupo, así como del establecimiento de organismos de control dentro del mismo. Este grupo fue para 86 familias, que a la fecha llevan tres años de atender su compromiso en forma adecuada.

Finalmente el organismo encargado de la reconstrucción a nivel de gobierno está iniciando la organización de núcleos de crédito con las características aquí apuntadas en los asentamientos promovidos por las entidades gubernamentales con el propósito de garantizar en mejor forma la recuperación de la inversión y de hacer accesible al crédito a los usuarios cuyas características no les permiten hacerlo individualmente.

La formulación de núcleos de crédito como el caso de HOGAR Y DESARROLLO y muy próximamente los organismos del estado permitirán promover a las comunidades y ofrecer las ventajas siguientes:

- a) Acceso al crédito,
- b) Organización social y formación para el desarrollo;
- c) Capacitación administrativa para establecer fondos de provisión para riesgos, mejoras, servicios públicos y bienes comunitarios;
- d) Recuperación de las inversiones que permitirá reinvertir los recursos en nuevos programas;
- e) Mayor cobertura de programas similares por el efecto demostración.

4. AREA DE INFLUENCIA POLITICA

Experiencia de financiamiento al sector rural marginado
en Nicaragua Noviembre de 1981

Banco Nacional de Desarrollo

I. Características Generales de la Experiencia.

1. Marco General

En la Nicaragua de hoy, a veintiocho (28) meses del triunfo revolucionario, cualquier análisis que se haga de cualquier aspecto, tiene necesariamente que relacionarse con las condiciones en que vivía el país hasta Julio de 1979. Más cierto aún es esto si estamos hablando del sector agropecuario, que constituye la base de la economía del país. (21.4% del P.I.B. en 1977).

Como información básica diremos que siendo Nicaragua un país - potencialmente muy rico, se encuentra poco poblado; dos millones y medio de habitantes en 130.000 kms.² Para tener una idea del peso del sector rural, mencionamos que del 100% de su población económicamente activa, el 46% vive en el campo.

Hasta 1870 la agricultura nicaragüense se caracterizaba por la existencia de grandes haciendas ganaderas y de plantaciones de - añil en posesión de unos pocos terratenientes radicados en las - ciudades. Al mismo tiempo, el sector campesino producía cereales en tierras de la hacienda, dadas a cambio de una renta en trabajo.

Hacia el año 1900 el cultivo del café ya se había extendido - por gran parte de la costa del Pacífico y en las montañas del Norte, fortaleciendo el latifundio. Por el potencial cafetalero y - los precios de éste en el mercado internacional, la tierra adquiere gran valor, lo que provoca la expropiación del campesinado y su pauperización, dejando fuerza de trabajo disponible para la - producción cafetalera. El minifundio -pequeña producción campesina de autosubsistencia- se mantiene como reserva de mano de obra, sometida sí a una destrucción paulatina por los cambios en el mercado nacional.

En el período 1945-1965, con la aparición del algodón, la economía del país pasa a una nueva etapa, afectando principalmente - la zona costera del Pacífico, la más apta para algodón. Se produce una nueva expropiación de los terrenos del campesinado, convirtiendo a unos en obreros y obligando a otros a desplazarse hacia el interior del país a tierras menos aptas y menos productivas. La expansión de la ganadería de exportación, viene a cerrar el - círculo en el período del 65 al 78, desarrollando en algunos casos, principalmente en el interior del país, relaciones atrasadas de - producción con el campesinado (mediería, renta de trabajo, etc.) Pero en el Pacífico la ganadería se desarrolla con características de producción más intensiva, moderna, realizando nuevamente expropiaciones y provocando una vez más desplazamiento del sector campesino hacia el interior montañoso del país.

En resumen, al paso que la producción agrícola de exportación aumentaba sus áreas disponibles, el campesino pobre aumentaba rápidamente. Los dos fenómenos estaban estrechamente ligados. Con la incorporación de las mejores tierras a la producción de algodón, café, pastos para ganadería de exportación, etc. los campesinos fueron forzados al abandono de las tierras y continuaron su producción de granos básicos (maíz, frijol y sorgo) en zonas marginales o emigraron a la frontera agrícola del interior.

La expulsión del campesinado de las mejores tierras agrícolas constituye un componente esencial del modelo agroexportador marginante. Los grandes productores de cultivos de exportación, estuvieron así en condiciones de obtener grandes utilidades a diferencia de los campesinos que en pequeñas parcelas, producen granos básicos para el reducido mercado interno. Además, si los campesinos hubieran tenido mayor acceso a la tierra o posibilidades de obtener mayores utilidades, no tendrían que ofrecer sus servicios a la producción de agroexportación, con carácter estacional y a cambio de salarios extremadamente bajos.

El proceso antes descrito, a lo largo de más de un siglo, conformó un sector agropecuario del cual el siguiente cuadro nos da una idea clara. Como podremos observar, mientras hay 1.067 grandes productores que poseen propiedades de más de 500 mzs., hay 164.780 (el 38% del total) personas que laboran en pequeñas fincas que en casos excepcionales pueden llegar a las 10 mzs. y mientras el 43.8% de las explotaciones (son de 0 a 10 mzs.) cubren el 2.2% del área, el 2% de las explotaciones (aquellas de más de 500 mzs.) cubren el 46.6% del área.

EQUIVALENCIAS

US\$1.00	=	C\$ 10.00
Quintal (qq)	=	46 Kg.
Manzana (Mz)	=	0.705 ha.
Libra (lb)	=	0.453 Kg.

Estratos (Mzs.)	No. de Prop. y Operadores		No. de Explotac.		Superficie	
	1/	%	%	%	Miles de Mz.	%
02/	170.387	39.6	-	-	-	-
0.1 -	164.780	38.3	37.500	43.8	129.300	2.2
10 -	54.628	12.7	27.100	31.7	645.500	11.2
50 -	38.663	8.9	19.300	22.5	2.309.000	40.0
500 -	1.607	0.4	1.607	2.0	2.687.000	46.6

1/ Incluye la mano de obra familiar no remunerada

2/ Campesinos sin tierra

1.1. Participación del Estado.

En lo que respecta al crédito al sector rural marginado, el Sistema Financiero lo ha canalizado siempre a través de un mismo medio: el Programa de Crédito Rural del Banco Nacional de Desarrollo. Hay además una actividad poco significativa de instituciones privadas y religiosas que realizan también labor de financiamiento al sector rural de los pequeños productores y una relación difícil de cuantificar que se establece entre el pequeño productor y los comerciantes intermediarios, a través de la cual el intermediario financía al productor con el compromiso de parte de éste de venderle su cosecha. Este mecanismo desaparece casi totalmente después de 1979.

La Banca Privada nunca intervino en la labor de financiamiento a este sector porque por su aislamiento y dispersión los costos de operación se elevarían demasiado para poder llegar a ellos y el riesgo que se corre es muy alto por los bajos rendimientos y pocas posibilidades de recuperación.

1.2. Políticas del Gobierno

El crédito fue siempre un mecanismo utilizado por el gobierno anterior para asegurar que los productores de granos básicos se mantuvieran en el papel de apoyo logístico a la economía agroexportadora. La inmensa mayoría del crédito era otorgado al sector agroexportador. El siguiente cuadro nos da una idea de lo que sucedía en ese sentido en el año 1976:

	Manzanas Cultivadas	%	Manzanas Financiadas	%	Monto Habil. (Miles de C\$)	%
Agroexportación	475.800	47.3	285.558 ^{1/}	72.2	510.300	90.3
Consumo Interno	531.800	52.7	94.500 ^{2/}	24.8	54.400	9.7
Total	1.007.600		380.058		564.700	

1/ Algodón, Café, Caña

2/ Maíz, Arroz, Frijol y Sorgo

El crédito que se otorgaba al pequeño productor tenía además como objetivo garantizar la producción de granos básicos para el mercado interno. Para este fin, se financiaba a un 14% de los productores pequeños. El área promedio financiada era de 6.5 mzs. Con un promedio de 6.5 mzs. habilitadas, se puede estimar que el tamaño promedio de la explotación rebasaba las 10 mzs., lo cual demuestra que el Programa estaba dirigido hacia una capa que podía entregar un auge de producción de granos básicos, con base económica para integrar sin problemas los paquetes tecnológicos, etc.

A través de una bien definida política de financiar únicamente a productores poseedores de tierra, se aseguraba la existencia de una fuerza laboral dispuesta a trabajar para la agroexportación, - por salarios muy bajos. Obsérvese a continuación la relación que mantuvo desde 75 hasta 78 los montos globales de financiamiento - a los pequeños productores con los grandes.

<u>Sector</u>	Millones de Córdoba			
	<u>75</u>	<u>76</u>	<u>77</u>	<u>78</u>
Gran Producción	1.482.3	1.607.8	1.986.9	2.077.0
Pequeña Producción	154.2	153.9	216.0	226.9
Total	1.636.5	1.761.7	2.209.9	2.303.9

2. Objetivos Generales de la Institución

El propósito del Programa de Crédito Rural del BND es lograr la promoción socio-económica de las comunidades rurales y su integración al proceso revolucionario que vive el país. En consecuencia, las operaciones del Programa tienen por objeto proporcionar asistencia en crédito, insumos, tecnología de producción, en educación y organización cooperativa y en cualquier otro servicio complementario que sea requerido para el mejor desarrollo de las actividades productivas, sociales, económicas, etc. de los pequeños agricultores y ganaderos y de las cooperativas que estos forman.

Como una necesidad técnica y económica, los campesinos deberán organizarse para recibir los servicios de parte del Programa y de otras Instituciones del Estado. No es razonable esperar que un campesino aislado pueda trascender por sí solo la submarginalidad de su status, ni existen suficientes recursos técnicos para atenderlos en forma individual. Por lo tanto, deben promoverse las organizaciones que además de satisfacer las expectativas creadas por la revolución, extiendan sus beneficios a las comunidades y coadyuven con el Estado en su desarrollo. Es así que se deberá:

- a) Impulsar, promover, financiar y asistir las actividades agrícolas y pecuarias de los pequeños productores.
- b) Desarrollar en coordinación con otras entidades, programas tendientes a fomentar el manejo más eficiente y racional de las explotaciones, su organización y sus finanzas.
- c) Auxiliar en la comercialización de los productos y en el abastecimiento de insumos.

2.1. Organización Interna

El Programa de Crédito Rural del BND está integrado a toda la estructura del Banco como un Programa especial de gran importancia, por la trascendencia misma del sector al que está dirigido. Por sus características especiales cuenta con un Delegado en cada Sucursal Departamental del Banco, el cual depende directamente de la Oficina Central de Crédito Rural y es el Responsable de supervisar el estricto cumplimiento y aplicación de las políticas especiales del Programa dirigido hacia ese sector marginado.

El Programa se materializa a través del financiamiento que facilitan las 82 oficinas de Crédito Rural distribuidas en igual número de Municipios del país, cubriendo casi el 80% de estos. En estas oficinas se atienden únicamente solicitudes de crédito de parte de los sujetos de Crédito Rural, pequeños productores, ya que los que exceden los parámetros son atendidos en las Sucursales, de las cuales hay una en cada cabecera Departamental (19 en todo el país).

Cada Agencia Municipal cuenta con un Gerente, un Contador, Cajero, Secretaria y un equipo de técnicos agrónomos en cantidad proporcional al sector atendido por la oficina. El programa cuenta a nivel central con una División Agropecuaria que da apoyo técnico para el análisis y evaluación de proyectos y programas; una División de Administración que tramita y analiza las solicitudes que por sus montos tienen que ser consideradas por el organismo nacional correspondiente. Esta División da además apoyo administrativo y contable a las cooperativas sujetos del programa. Una última estructura que promueve y supervisa el crédito para lo que hemos llamado "Actividades Especiales" el cual estamos orientándolo hacia actividades estrechamente complementarias con la actividad productiva: almacenamiento, transporte, procesamiento, etc.

2.2. Relación con Otras Instituciones que Intervienen en la Acción.

El fomento de la producción del desarrollo rural es pieza fundamental en cualquier política de desarrollo, sea cual fuere el modelo escogido por cada país. Por esto, la política de desarrollo rural tiene que ser armónica y para esto debe contar con el concurso estrechamente coordinado de todas las Instituciones ligadas al sector. De esta forma estaremos también impulsando una política coherente que logre efectivamente estimular la producción y organización dentro del sector de los pequeños productores y estaremos además contribuyendo a hacer un uso racional de los limitados recursos disponibles.

Para tal fin, a la acción crediticia del Programa, se agrega en forma armónica la actividad de PROCAMPO, organismo del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria encargado de impulsar la política del Gobierno de Reconstrucción Nacional al sector campesino, aplicando los lineamientos de la Reforma Agraria, tratando de lograr un aumento de la productividad y el avance del sector hacia formas más elevadas de organización.

Participan también en esta coordinación, el Ministerio de Planificación, encargado de definir las políticas generales para todos los sectores de la economía nacional y ENABAS, empresa adscrita al Ministerio de Comercio Interior, responsable de la compra-venta de alimentos básicos, con el fin de garantizar precios justos para el productor y consumidor y evitar la tradicional explotación a los productores y consumidores por parte de intermediarios inescrupulosos.

Dentro de esta coordinación no podrían faltar los productores mismos, quienes desde hace varios años se venían organizando para participar en la gestión y administración de las políticas dirigidas hacia su propio sector. A diferentes niveles y en diferentes instancias, los productores se han organizado también para conseguir sus reivindicaciones históricas y de una forma responsable - promover la organización de los productores en cooperativas como único medio para salir de su situación.

Sólo en esta forma de coordinación pensamos que lográramos que el pequeño productor agropecuario reciba en forma integral todos los bienes y servicios que necesita para aumentar su producción y productividad. Para este fin, funcionan los siguientes organismos:

- Comité Nacional de la Pequeña y Mediana Producción Agropecuaria. Integrado por representantes nacionales de todos los organismos antes señalados para: generar criterios, para definir las regiones a priorizar, pequeños productores a beneficiar por región, tasas de interés, precios de compra y en general todos los elementos que conforman una política de financiamiento y atención general al sector.

- Comités Departamentales de la Pequeña Producción Agropecuaria. Integrados por los Responsables Departamentales de las mismas instituciones antes mencionadas para garantizar en el Departamento una efectiva coordinación entre los organismos estatales y los productores para garantizar la correcta implementación de la política a ese nivel.

Se han integrado además Comités de Crédito, con la participación del BND y PROCAMPO y la representación de los productores a nivel nacional, departamental y local, para considerar y resolver sobre las solicitudes de financiamiento introducidas al Banco por las cooperativas o individuales. Para tal fin a cada nivel orgánico se le ha asignado un monto máximo por el cual está facultado a resolver.

3. Criterios de Definición del Grupo Beneficiario del Crédito.

El Programa considera sujetos de crédito a las personas naturales y organizaciones que califiquen de acuerdo a las características que a continuación se consignan:

a) Personas Naturales:

- Pequeños productores agropecuarios que trabajen junto con su familia, en su explotación y que ésta constituya su principal fuente de ingresos.

- Que residan en su finca, en el terreno que arriendan o bien que habiten cerca del lugar donde realizan sus explotaciones.

- Que el Activo total agropecuario no sea mayor de C\$500.000. para los pequeños ganaderos y C\$200.000. para los pequeños agricultores. Se entiende por activo total agropecuario, el valor bruto de todos los bienes que constituyen la explotación.

b) Organizaciones:

Todas aquellas cooperativas que reúnan las características - que a continuación se detallan:

- Que cuenten con una administración satisfactoria para el BND y para los socios, por su idoneidad y capacidad de dirección o que estén dispuestos a aceptar la asesoría que en ese campo se les brinde.

- Que del total de los socios, por lo menos un 75% de los mismos en lo particular, reúnan las características del sujeto de crédito rural individual y que dichos asociados representen no menos del 75% del volumen total de operaciones de la cooperativa.

- Que cuenten con o estén dispuestos a aceptar asistencia técnica para su desarrollo y la ejecución de los proyectos objeto, del crédito.

Para efectos de la implementación de esta política se ha acordado usar el área de siembra como un indicador indirecto, tomando en consideración el ingreso neto esperado por manzana de los diferentes cultivos. Bajo este criterio se considerarán como pequeños productores los que estén dentro de los parámetros siguientes:

Granos Básicos	:	Hasta 15 mzs. por época de siembra
Café	:	Hasta 10 mzs. por renovación o mantenimiento ó 33.000 plantas si la población por mz. es menor a las 3.300.
Cacao y otros		
Perennes	:	Hasta 10 mzs.
Algodón	:	Hasta 20 mzs.
Ganadería	:	Hasta 150 mzs. y/o 75 cabezas

Estos criterios, cuando se refieran a grupos, serán los múltiplos, dependiendo del número de miembros que conforme la organización.

4. Objetivos específicos del Crédito otorgado por la Institución.

Ya en el punto dos (2) señalábamos algunos objetivos de la Institución que se persigue conseguir a través del crédito: la promoción socio-económica de las comunidades rurales, apoyarlas en su labor productiva, etc. Sin embargo, pensamos que si se usa el crédito con fines exclusivamente productivos, se convierte en un instrumento diferenciador e individualizador. Esto se da por el hecho de que para ser sujeto de crédito se debe poseer algo para responder y mientras más se posea, mayor garantía y mayor capacidad crediticia. Por el contrario, cuando se use el crédito a un plan de producción y se usa éste como un mensaje que busca la participación y la organización, se cambia sustancialmente el criterio del crédito para transformarlo en un mecanismo de fomento de los valores solidarios y asociativos.

El crédito al sector rural debe además servir como apoyo para el cumplimiento de los Programas de Reforma Agraria, coadyuvando a la transformación de las injustas estructuras agrarias heredadas del régimen anterior y ayudando a establecer las condiciones para avanzar hacia formas superiores de organización de la producción. Debe además ayudar a superar la producción y la productividad, garantizándole al campesino la disponibilidad de los medios que éste necesita para producir los niveles de alimentos necesarios para que el país sea autosuficiente.

El crédito además no tiene mayor sentido si no viene a impactar positivamente los ingresos reales del campesinado, incrementando los rendimientos en la producción y no aumentándolos como podría suceder si se liberaliza el crédito con poco control y poca asistencia técnica.

5. Volúmenes alcanzados por el Programa.

En este aspecto, el triunfo revolucionario de 1979 vino a tener una inmensa repercusión, habiendo golpeado fuertemente al programa de tal forma que todavía no nos reponemos. Los siguientes elementos hicieron que el crédito a los pequeños productores se expandiera notablemente:

- a) Necesidad de incrementar la producción para abastecer al consumo interno.
- b) Nuevas áreas de tierra puestas a disposición de los pequeños productores.
- c) Interés de organizar a los productores en cooperativas.
- d) Mayor fuerza de los productores una vez organizados.
- e) Ruptura de mecanismos de financiamiento usurero a los pequeños productores de parte de los intermediarios.
- f) Política liberal y mayor acceso al crédito por nuevas oficinas abiertas.

Como consecuencia de esto, en 1980 se colocó 518.9% más que el volumen del año anterior y sólo en Largo Plazo en este año las colocaciones fueron 17 veces más altas que las del año anterior.

En el cuadro siguiente podemos ver la variación de los montos - financiados por el Programa en los últimos tres años:

	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1980</u>
Corto Plazo	85.676	70.604	568.241
Largo Plazo	34.236	20.244	265.078
TOTAL	119.912	90.848	833.319

Se pasó a beneficiar, de 28 mil familias en 1978 a 63.000 familias en el 80 y de 51 oficinas que habfan en 79, se instalaron 38 nuevas hasta completar 89. Se pasó a afectar directamente con el financiamiento, al 36% de la población rural.

Otro efecto del financiamiento en este año (1980) fue la proliferación de organizaciones cooperativas que de una cantidad insignificante, pasaron a constituirse más de 3.000 embriones de organizaciones que con el tiempo se irán fortaleciendo. De las 63.000 - familias atendidas, 20.000 trabajan en forma individual, el resto estaba organizado en esas cooperativas.

II. Modalidades Operativas

A los productores organizados, el Banco en coordinación con las otras Instituciones los atiende directamente en el campo y en una asamblea con toda la cooperativa se elabora el plan de producción y se hace el llenado de la respectiva solicitud, las cuales después de ser analizadas por el técnico respectivo son sometidas a los Comités de Crédito correspondientes de los cuales hablamos arriba.

- Entrega de Insumos. Los insumos son entregados en especies por las casas distribuidoras, con las cuales el Programa ha establecido un mecanismo de funcionamiento a través de la Carta Orden de Crédito emitida por las oficinas del BND.

- Entrega de Efectivo. Las partidas de efectivo aprobadas a organizaciones en los créditos serán entregadas directamente en las - oficinas del Banco a los Responsables autorizados (Director de la Cooperativa), de acuerdo a los calendarios de desembolsos previa - mente aprobados.

- Asistencia Técnica. Estará a cargo de PROCAMPO, organismo del - Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, pero para su ejecución se coordinará estrechamente con el BND y con los - productores en los organismos correspondientes.

III. Modalidades Financieras

1. Tasas de Interés.

El programa tiene una política de amplio fomento de la organización cooperativa. Para tal fin se han establecido las siguientes tasas de interés:

- 8% para Cooperativas de Producción
- 10% para Cooperativas de Crédito y Servicios
- 13% para Individuales

Estos intereses se cobran sobre saldos diarios y en ningún caso se cobra comisión.

En caso de mora se cobra el interés pactado más un recargo del 1/2%.

2. Garantías.

Preferencialmente la garantía deberá ser prenda agraria sin perjuicio de poder exigir firma solidaria, prenda adicional sobre animales o hipoteca sobre bienes inmuebles.

3. Plazos, Forma de Pago y Vencimientos.

En vista de que las condiciones de los préstamos no pueden generalizarse por la diversidad de inversiones a financiar, estas condiciones se establecen de acuerdo a cada caso.

En los casos de habilitación para Capital de Trabajo para cultivos anuales, el pago es exigido al final del ciclo y de una sola vez. En los casos de créditos a largo plazo para inversiones, la forma de pago se establece de acuerdo a un plan de producción y flujo de ingresos y considerando también la vida útil del bien financiado.

V.- MARCO CONCEPTUAL

- 1.- Características institucionales, operativas y financieras de la Banca de Desarrollo Latinoamericana; experiencias de ALIDE.

Rommel Acevedo

Introducción

Valorando la importancia de disponer de una base informativa sobre los bancos de desarrollo de la región, la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) efectúa cada dos años una encuesta entre todas las instituciones financieras de desarrollo (IFD's) de la región, con el fin de recoger información actualizada sobre las características institucionales, operativas y financieras y publicarla en el Directorio Latinoamericano de Instituciones Financieras de Desarrollo, cumpliendo de esta manera con uno de los objetivos de ALIDE, cual es, el mantener un flujo recíproco de informaciones entre sus entidades miembros que permitan el fortalecimiento de la gestión de la banca de desarrollo latinoamericana y su imagen.

El resultado de la información obtenida a través del cuestionario para el Directorio Latinoamericano ha permitido a su vez elaborar diversos documentos que ponen de relieve la evolución y situación observada en la banca de desarrollo de América Latina. En este sentido, se publicaron dos trabajos titulados: "La Banca de Fomento en América Latina: Una Infraestructura Especializada" (ALIDE, 1979) y "Perfil Institucional Operativo y Financiero de la Banca de Desarrollo de América Latina" (ALIDE, 1980), ambos con información a diciembre de 1976 y 1978 respectivamente. En esta oportunidad, siguiendo la línea de trabajo de los estudios anteriores, presentamos un informe que contiene un análisis descriptivo global de las características institucionales, operativas y

financieras de la banca de desarrollo latinoamericana, con el objeto de dar a conocer la información agregada a fines de 1980, con su análisis correspondiente, y que creemos constituye un valioso y útil material de consulta para los estudios sobre el financiamiento del desarrollo latinoamericano.

La metodología seguida para recabar la información que se presenta en este informe, al obtenerse directamente de las propias instituciones que lo suministraron, permitió superar las dificultades de interpretación de la información de las memorias de cada institución, pues con el establecimiento de un formato uniforme de encuesta se logró una homogenización de cifras que actualizan y complementan significativamente la información disponible en algunos trabajos de investigación sobre la materia, a la vez que nos aproximan a un conocimiento agregado y con algún grado de detalle de las operaciones de aquellas instituciones que actúan en el campo del financiamiento del desarrollo de la región.

La información solicitada en la encuesta, como puede apreciarse en el apéndice que figura al final del informe, comprende tres grandes rubros: la información institucional, los objetivos y funciones, y la información financiera. Sobre la base de estos tres grandes rubros de información proporcionada por 178 instituciones financieras de desarrollo de América Latina y el Caribe es que se efectúa una descripción agregada de las características institucionales, operativas y financieras de la banca de desarrollo latinoamericana.

El documento ha sido estructurado en dos capítulos. En el Capítulo I, se presenta el análisis de las características institucionales y operativas de la banca de desarrollo según el régimen de propiedad de su patrimonio, el origen de capital, el ámbito de actividad, el número de sucursales y de personal ocupado, y las funciones que desempeñan. En el Capítulo II, se describen los rasgos principales de la gestión financiera de los bancos de desarrollo a partir del análisis de sus cuentas del balance, del estado de usos y fuentes de fondos y del destino de los préstamos, para finalmente mostrar el grado de concentración de los bancos de desarrollo, según sus magnitudes financieras y su distribución geográfica o espacial.

CAPITULO I

CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES Y OPERATIVAS DE LA BANCA
DE DESARROLLO LATINOAMERICANACaracterísticas Institucionales

Las características institucionales de la banca de desarrollo de América Latina hacia fines de 1980, revelan el hecho que, según su régimen de propiedad, la mayoría de las instituciones financieras de desarrollo (IFD's) son públicas. En efecto, si observamos el Cuadro N° 1 con el detalle de las características institucionales para 178 bancos de desarrollo, podemos apreciar que cerca del 60 por ciento de las instituciones financieras de desarrollo son públicas; es más, si consideramos que el 81 por ciento de ellas están constituidas por capitales de origen exclusivamente nacional, podemos afirmar que existe una estrecha relación entre los bancos de desarrollo y las políticas económico-financieras gubernamentales, lo que demuestra una consistencia con los objetivos para los cuales fueron concebidos.

Las estadísticas relativas al ámbito de la actividad ponen de relieve la creciente incursión de los bancos de desarrollo en los mercados financieros internacionales, básicamente para la captación de recursos adicionales para el financiamiento de proyectos locales. En efecto, hacia fines de 1980, el 32 por ciento de las instituciones financieras de desarrollo realizaban actividades financieras internacionales con mayor o menor énfasis, en tanto que tan sólo cuatro años antes, dicho porcentaje de participación internacional era de solamente

CUADRO Nº 1

CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD

1980

I.	<u>Régimen de Propiedad</u>	<u>178</u>
	Públicas	102
	Privadas	76
II.	<u>Origen de Capital</u>	<u>178</u>
	Nacional	144
	Mixto	32
	Extranjero	2
III.	<u>Ambito de Actividad</u>	<u>178</u>
	Interno (Nacional, Regional, Estatal y/o Provincial)	121
	Interno-Externo (Internacional, Regional, Subregional)	57
IV.	<u>Número de Sucursales (*)</u>	<u>8.435</u>
	Públicas	6.624
	Privadas	1.811
V.	<u>Personal (*)</u>	<u>338.143</u>
	Públicas	270.879
	Privadas	67.264

 FUENTE: ALIDE

(*) Incluye al Banco do Brasil que al 31.12.80 poseía 1,899 sucursales y empleaba 94,267 personas.

el 20 por ciento 1/, lo que refleja un esfuerzo de adecuación para seguir cumpliendo con la función que les corresponde, no obstante las actuales circunstancias de crisis económica y financiera por la que aún atravieza la economía mundial.

Por otra parte, la distribución del total de sucursales de las entidades financieras analizadas pone de manifiesto la preocupación de las IFD's públicas por llegar a los usuarios más apartados a través de una extensa red de sucursales que representa el 79 por ciento del total. De esta manera, los objetivos de carácter socio-económico que animan la actividad de las instituciones financieras de desarrollo puedan ser satisfechos a cabalidad mediante el otorgamiento de asistencia financiera y técnica a los estratos productivos que tienen los más bajos ingresos, poseen un bajo nivel de productividad y se ubican en regiones apartadas de los centros financieros nacionales. Cabe destacar el caso de los bancos de desarrollo agrícolas y mineros, que son exclusivamente públicos, como los que cuentan con mayor infraestructura de sucursales dadas las características de los sectores que financian.

En concordancia con lo anterior, las IFD's públicas cuentan con el 80 por ciento del total del personal de la banca de desarrollo latino americana, lo que es una consecuencia lógica del mayor número de sucursales que poseen, de los servicios de asistencia técnica que requieren de personal técnico especializado para realizar la asesoría de los usuarios, y del personal requerido en la implementación de programas de fomento especiales. Por su parte, las instituciones financieras de

1/ Véase: ALIDE, "La Banca de Fomento en América Latina: Una Infraestructura Especializada", ALIDE, Lima, 1979.

desarrollo privadas cuentan con el 20 por ciento del total del personal empleado, que constituye un reflejo del volumen de actividad financiera que desempeñan.

Características Operativas

Las características operativas que presentan los bancos de desarrollo latinoamericanos pueden apreciarse a través de las variadas funciones que se detallan en el Cuadro N° 2, en donde puede observarse que además de la función de financiamiento mediante el otorgamiento de créditos a mediano y largo plazo, que constituye la razón de ser de la totalidad del universo de los bancos de desarrollo, el 70 por ciento de las instituciones financieras de desarrollo de la región efectúan inversiones en valores mobiliarios o empresas. Sin embargo, llama la atención que únicamente el 60 por ciento de los bancos de desarrollo cumplan una función activa de movilización de ahorros, lo que seguramente se explica por el hecho de que numerosas instituciones han tenido su origen en la disponibilidad de recursos públicos provenientes del presupuesto nacional y/o del Banco Central y en su mayor parte mantienen dicha característica.

No obstante, es preciso señalar que la función activa de movilización de recursos manifiesta una tendencia creciente en los últimos años, sobre todo por la cada vez más notoria ausencia de recursos blandos para el desarrollo, así como por la consecuente mayor incursión de los bancos de desarrollo en los mercados financieros domésticos e internacionales. En efecto, la función de movilización de ahorros era llevada

CUADRO Nº 2

IFD's: CARACTERISTICAS OPERATIVAS SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD Y FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN

REGIMEN DE PROPIEDAD	INVERSIÓN FINANCIERA	MOVILIZACIÓN DEL AHORRO	PROMOCIÓN DE INVERSIÓN Y/O ENTREGA DE CAPITAL	DESARROLLO DE PROYECTOS MÁS LUCRATIVOS	ASISTENCIA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA	ASESORÍA DE PROYECTOS	FINANCIAMIENTO DE PREINVERSIONES	PARTICIPACIÓN EN CAPITAL ACUMULADO DE EMPRESAS MULTINACIONALES O EN SU FINANCIAMIENTO	OPERACIONES FINANCIERAS ESPECIALES (LEASING, HOLDING, ETC.)	OPERACIONES SIN DEDICADAS
Públicas (102)	64	52	52	72	38	41	44	19	23	21
Privadas (76)	60	55	53	52	30	43	32	20	25	24
TOTAL (178)	124	107	105	124	68	84	76	39	48	45
*****	***	***	***	***	***	***	***	***	***	***

FUENTE: ALFARO.

a cabo por tan sólo el 50 por ciento de los bancos de desarrollo existentes en América Latina hacia fines del año 1978. 1/

Por otra parte, el desarrollo de programas de fomento especiales es una actividad que ha mostrado también una evolución positiva como respuesta a las crecientes necesidades financieras que tienen las economías de la región, para alcanzar, mantener y promover un ritmo de crecimiento económico adecuado. Así, mientras que en 1978 el 56 por ciento de estas instituciones contaban con este tipo de programas^{2/}, lo que significó un incremento respecto a años anteriores, durante 1980 cerca del 70 por ciento de las IFD's realizaban esta operación. Dentro de esta creciente participación, el 58 por ciento se explica por los bancos de desarrollo públicos.

La asistencia técnica constituye otra de las funciones en la cual la preponderancia de las instituciones públicas se pone de manifiesto. En efecto, de las 86 IFD's que efectúan esta actividad más del 62 por ciento son de origen público, lo que es un reflejo del apoyo integral que disponen aquellas unidades productivas que no cuentan con los recursos suficientes para concretar efectivamente el apoyo financiero que se les presta.

Hay que destacar, no obstante, que los campos donde relativamente participan más los bancos de desarrollo privados lo constituyen la promoción de inversiones y/o de nuevas empresas, la participación en el capital accionario de empresas multinacionales, las operaciones sindicadas,

1/ Véase: "Perfil Institucional, Operativo y Financiero de la Banca de Desarrollo de América Latina". ALIDE, Lima, 1980.

2/ Ibid.

y las operaciones financieras especiales tales como "leasing", "holding", etc. Estas actividades desarrolladas en proporción mayor por las instituciones financieras privadas las constituyen en mecanismos financieros ágiles en la canalización de recursos para el financiamiento a mediano y largo plazo de la empresa privada.

CAPITULO I I

CARACTERISTICAS FINANCIERAS DE LA BANCA DE DESARROLLO LATINAMERICANA

Objetivo y Metodología

El objetivo del presente capítulo es lograr una aproximación global al mejor conocimiento de las actividades de financiamiento del desarrollo de la región por parte de la banca de desarrollo latinoamericana, a través del análisis descriptivo de las principales características financieras que ella presenta a fines de la década del setenta e inicios de la década del ochenta.

La metodología empleada es básicamente descriptiva en la medida que analiza los rasgos más relevantes observados en la información financiera agregada de los bancos de desarrollo de la región. Dicha información financiera fue recabada directamente de las instituciones financieras de desarrollo latinoamericanas, que respondieron a un Cuestionario de actualización para el Directorio Latinoamericano de Instituciones Financieras de Desarrollo (ver Apéndice).

La información financiera analizada corresponde a 178 bancos de desarrollo latinoamericanos de 22 países de la región, que suministraron información para los años 1979 y 1980 referida a sus estados financieros agregados según sus componentes principales, monto y destino sectorial de sus préstamos, fuentes de recursos, así como porcentajes de sus préstamos según plazos pactados a corto, mediano y largo plazo, y porcentajes de cartera vencida afectada por mora.

Se ha creído conveniente con fines metodológicos, analizar separadamente al Banco do Brasil, por constituir el banco de desarrollo de mayor tamaño en la región (sus activos totales representan el 20% de los 178 bancos de desarrollo considerados), lo que obviamente influiría en los resultados del análisis agregado de las magnitudes financieras de los bancos de desarrollo, que con fines ilustrativos se pretende dar al presente informe. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, a los efectos de este estudio, un 20% de las 178 instituciones financieras de desarrollo que incluyen 102 instituciones públicas y 76 instituciones privadas, respondieron pertenecer a un régimen de propiedad mixto, las mismas que fueron clasificados casuísticamente como públicas o privadas, en razón a la participación mayoritariamente pública o privada en la composición de sus capitales y a la participación también mayoritaria del personal designado por los gobiernos en los órganos directrices de la institución, aspectos que reflejan la orientación predominante en la gestión de los bancos de desarrollo.

El universo de instituciones financieras de desarrollo considerados constituye una muestra por demás significativa de la banca de desarrollo de América Latina, en la medida en que se hace acopio de la más extensa y completa información empírica disponible al efecto, la misma que ha sido suministrada igualmente por la más extensa nómina de bancos de desarrollo públicos y privados existentes en la región, entre los cuales se cuentan a los más representativos.

Las características financieras de la banca de desarrollo latinoamericana que se efectúa en esta parte del estudio, comprende el análisis

del Balance Consolidado, del Estado de Usos y Fuentes, de los préstamos aprobados según el destino sectorial de los mismos, y de la composición de la cartera según plazos y mora de las instituciones financieras de desarrollo clasificadas según su régimen de propiedad pública o privada. Asimismo, se presentan algunos indicadores que miden la concentración de los bancos de desarrollo según la magnitud de sus activos totales y su distribución geográfica.

Debe entenderse, no obstante, que los indicadores utilizados no pretenden tomar la estructura financiera como único elemento de juicio para medir la capacidad económica de los bancos de fomento, más aún si consideramos que muchas instituciones financieras de desarrollo presentan en sus balances una composición de sus activos y pasivos integrada por fuertes inversiones en servicios públicos, así como asignaciones - presupuestales de sus respectivos gobiernos. Igualmente, el análisis agregado que se efectúa para los 177 bancos de desarrollo puede estar reflejando las características de las instituciones con mayor volumen de recursos; sin embargo, la diferenciación entre entidades públicas y privadas, así como el análisis de concentración efectuado, permiten identificar los rasgos operativos y financieros predominantes en el contexto global de la banca de desarrollo latinoamericana, cual es el objetivo del perfil financiero que se intenta mostrar aquí.

Balance Consolidado

El Balance Consolidado para 177 instituciones financieras de desarrollo (IFD's) de América Latina, en el período 1979-1980, se aprecia en

el Cuadro N° 3, el cual permite constatar de un lado, el valor alcanzado por la banca de desarrollo de la región medido por sus activos totales que superan los 160 mil millones de dólares a fines de 1980; y, de otro lado, la importancia que adquiere la movilización de recursos para el fi nci am i e n t o del desarrollo bajo la forma de préstamos. En efecto, el rubro préstamos constituye el 90 por ciento de los recursos destinados bajo la forma de colocaciones, correspondiendo el 10 por ciento restante a otro tipo de colocaciones, entre las cuales cabe mencionar los avances en cuentas corrientes, el descuento de documentos y letras, y otros docu men tos por co br ar.

En el lado de los pasivos destacan los depósitos a plazo fijo que superan el 33 por ciento del total de pasivos de la banca de desarrollo a fines de 1980, lo cual podría considerarse como relativamente importan te si consideramos que estudios anteriores que utilizaron similar metodo log ía de análisis mostraba cifras de participación de las obligaciones a plazo fijo, que incluía a los depósitos a igual término dentro de la es tr uct ura de pasivos, del orden del 23 y 30 por ciento para los años 1975 y 1978, respectivamente 1/. Este hecho es concordante con la función que caracteriza a la banca de desarrollo, cual es la captación de recursos a plazos adecuados para el financiamiento de proyectos que incrementen el acervo real de las economías del área.

En el lado de los activos aparte de las colocaciones que representan el 60% en la estructura total de activos, merecen destacarse las

1/ Véase: ALIDE, "Perfil Institucional, Operativo y Financiero de la Banca de Desarrollo de América Latina", ALIDE, Lima, 1980.

CUADRO N° 3

IFD's : BALANCE CONSOLIDADO
(En miles de US\$ corrientes)

	<u>1979</u>	<u>1980</u>
1. <u>TOTAL DE ACTIVOS</u>	125.014.143	161.648.379
2. Disponibilidades	6.715.875	8.418.875
3. <u>Colocaciones</u>	<u>83.955.377</u>	<u>97.629.047</u>
4. Préstamos	76.348.985	88.156.048
5. Otras Colocaciones	7.606.392	9.472.999
6. Inversiones	16.371.023	19.330.533
7. Otros Activos	17.971.868	36.269.924
8. <u>TOTAL DE PASIVOS</u>	103.834.661	134.477.912
9. Depósitos en Cuenta Corriente	10.850.180	14.874.389
10. Depósitos de Ahorro	3.519.423	5.094.891
11. Depósitos a Plazo Fijo	34.067.825	44.954.307
12. Pasivos por Títulos Emitidos	7.219.799	9.166.977
13. Otros Pasivos	48.177.434	60.387.348
14. <u>TOTAL DEL PATRIMONIO</u>	21.179.482	27.170.467

FUENTE: ALIDE

inversiones que alcanzan un segmento del 12 por ciento, lo cual refleja la creciente incursión de los bancos de desarrollo en el capital accionario de empresas, como son las acciones de capital; y en la posesión de diversos activos financieros, como son los títulos y valores.

Con la finalidad de obtener una mayor aproximación a las características financieras bajo las cuales opera la banca de desarrollo de América Latina, es preciso desagregar el análisis de la misma según el régimen de propiedad pública o privada, la cual puede observarse en el Cuadro N° 4 que contiene las principales cuentas del Balance Consolidado de las 177 IFD's consideradas, y que posibilitan caracterizar a la banca de desarrollo latinoamericana como de naturaleza predominantemente pública; más que por el número de instituciones por sus magnitudes financieras. En efecto, las IFD's públicas a pesar de constituir un poco más de la mitad (57 por ciento) del universo de instituciones latinoamericanas, mantienen una significativa presencia en los sistemas financieros de las economías latinoamericanas, dado que sus activos y pasivos superan el 85 por ciento del total de activos de las IFD's de la región. Hay que destacar, asimismo, que las IFD's públicas manifestaron a inicios de los años ochenta un crecimiento relativamente mayor que las privadas, ya que los activos de los bancos de desarrollo públicos y privados se incrementaron durante el año 1980 en 30 por ciento y 23.5 por ciento, respectivamente.

Por otra parte, si observamos la estructura de la banca de desarrollo de América Latina, según sus patrimonios, la concentración en torno a las instituciones de régimen de propiedad pública es aún mayor, ya que

CUADRO N° 4

PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE LAS IFD's
PARTICIPACION PORCENTUAL, SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD (*)

	TOTAL ACTIVOS	TOTAL PASIVOS	TOTAL PATRIMONIO
AÑO 1979	125.014.143	103.834.661	21.179.482
Públicas (101)	86.6%	85.1%	94.0%
Privadas (76)	13.4%	14.9%	6.0%
Total (177)	100.0%	100.0%	100.0%
AÑO 1980	161.648.379	134.477.912	27.170.467
Públicas (101)	87.2%	85.8%	94.3%
Privadas (76)	12.8%	14.2%	5.7%
Total (177)	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: ALIDE

(*) : Las cifras absolutas están expresadas en miles de dólares americanos corrientes. Las cifras entre paréntesis corresponden al número de IFD's públicas y privadas incluidas en el análisis.

éstas últimas sobrepasan el 94 por ciento de los patrimonios totales, lo cual permite afirmar que la banca de desarrollo latinoamericana se constituye en un instrumento de las políticas económico-financieras de los gobiernos en el campo del financiamiento del desarrollo.

Las cifras financieras del Banco do Brasil, que por razones metodológicas no fueron incluidas en el consolidado de las 177 IFD's dada la magnitud de recursos del mismo, puede apreciarse con fines ilustrativos en el Cuadro N° 5. Como se observa, los activos del Banco do Brasil sumaban a fines de 1980 más de 40 mil millones de dólares, representando un sólo banco de desarrollo más del 20 por ciento del total de activos de los bancos de desarrollo de América Latina. Hay que destacar, que el Banco do Brasil, compuesto por un 66 por ciento de capital estatal y un 34 por ciento de capital privado, constituye el banco de desarrollo de mayor tamaño de la región y entre sus actividades se cuentan diversas funciones típicas de banca de fomento y banca comercial.

En efecto, los depósitos en cuenta corriente —que constituye una forma principal de operación de la banca comercial— representa cerca del 20 por ciento del total de pasivos; lo cual contrasta con el 10 por ciento apreciado en el Balance Consolidado de las 177 IFD's. Por otra parte, las obligaciones a plazo fijo revelan diversas operaciones por concepto de empréstitos nacionales y extranjeros, y otras obligaciones contraídas con el Banco Central y el Tesoro Nacional en el país, pues el Banco do Brasil actúa como agente financiero del Tesoro Nacional y de la Autoridad Monetaria en el desarrollo del país a través de 1838 sucursales;

CUADRO Nº 5

BANCO DO BRASIL : BALANCE CONSOLIDADO
 (En miles de US\$ corrientes)

	<u>1979</u>	<u>1980</u>
1. TOTAL ACTIVOS	34.516.170	40.528.358
2. Disponibilidades	77.676	763.124
3. Colocaciones	<u>33.015.674</u>	<u>38.104.196</u>
4. Préstamos	16.370.867	17.892.727
5. Otras Colocaciones	16.644.807	20.211.469
6. Inversiones	499.244	476.662
7. Otros Activos	923.576	1.184.376
8. TOTAL PASIVOS	31.246.526	36.929.471
9. Depósitos en Cuenta Corriente	6.215.917	6.653.957
10. Depósitos a Plazo Fijo	31.683	14.026
11. Obligaciones a Plazo Fijo	16.566.665	20.034.551
12. Pasivos por Títulos Emitidos	861.426	1.174.565
13. Otros Pasivos	7.570.835	9.052.372
14. TOTAL PATRIMONIO	3.269.644	3.598.887

FUENTE : ALIDE y Relatorio Anual de Actividades 1980 del Banco do Brasil.

asimismo, por intermedio de 61 sucursales que mantiene en el extranjero incentiva el financiamiento para el intercambio comercial del Brasil con el exterior.

Estados de Usos y Fuentes de Fondos

El estado consolidado de Usos y Fuentes de Fondos en el período comprendido entre diciembre de 1979 y diciembre de 1980 para las 177 instituciones financieras de desarrollo (ver Cuadro N° 6), muestra que la banca de desarrollo latinoamericana aplicó más de 35 mil millones de dólares para el financiamiento y la promoción del desarrollo de la región en tan sólo el primer año del inicio de la década del ochenta. Esta cifra adquiere importancia relevante si consideramos que en el período comprendido entre diciembre de 1975 y diciembre de 1978, es decir en tres años, la banca de desarrollo de la región aplicó 52 mil millones de dólares para el mismo fin. 1/

En el lado de los usos o aplicaciones, destacan las colocaciones, inversiones y disponibilidades, en ese orden respectivo, luego del rubro otros activos, que incluye diversas partidas contables, tales como bienes e inmuebles, avales, fianzas, operaciones de ajuste del valor por los préstamos indexados, etc. Los recursos financieros aplicados por la banca de desarrollo revelan una adecuada relación con la estructura de fuentes de fondos, la misma que puede apreciarse por la relación existente entre los depósitos a plazo fijo y las colocaciones, y

1/ ALIDE, *Ibid.*

CUADRO N° 6

IFD's: ESTADO DE USOS Y FUENTES 1980/1979
(En miles de US\$ corrientes)

	<u>USOS</u>	<u>FUENTES</u>
Disponibilidades	1.703.000	
Colocaciones	13.673.670	
Inversiones	2.959.510	
Otros Activos	18.298.056	
Depósitos en Cuenta Corriente		4.024.209
Depósitos de Ahorro		1.575.468
Depósitos a Plazo Fijo		10.886.482
Pasivos por Títulos Emitidos		1.947.178
Otros Pasivos		12.209.914
Patrimonio		5.990.985
TOTAL DE USOS Y FUENTES	36.634.236	36.634.236

FUENTE: ALIDE

por los recursos provenientes de otros pasivos más el patrimonio institucional y la cuenta otros activos. No obstante, las fuentes de recursos captados bajo la forma de depósitos a la vista y de ahorro superan a los recursos mantenidos como disponibilidades, lo cual estaría revelando que parte de las colocaciones e inversiones han sido efectuadas a corto plazo, ya que justamente dicha característica corresponde a los depósitos recibidos en las modalidades de cuenta corriente y de ahorro.

La estructura porcentual de usos y fuentes de fondos para el año 1980 según el régimen de propiedad pública o privada de las instituciones financieras de desarrollo, permite apreciar algunas diferencias importantes entre las mismas. En efecto, en el Cuadro N° 7 podemos observar que el incremento en los usos de recursos bajo la forma de colocaciones durante el año 1980 adquiere una importancia relativa en las IFD's privadas que destinaron un 80 por ciento de sus recursos financieros disponibles al otorgamiento de préstamos y otro tipo de colocaciones, en tanto que las instituciones financieras de desarrollo públicas lo hicieron en un 32 por ciento. Del mismo modo, los pasivos por títulos emitidos representan más del 15 por ciento del total de fuentes de recursos obtenidos por las instituciones financieras privadas durante 1980, mientras que en las IFD's públicas la misma fuente de recursos cubre para el mismo año un segmento del 4 por ciento.

De esta situación se infiere que las instituciones financieras privadas tuvieron una actividad relativamente mayor que las IFD's públicas en los mercados de capitales, pues como se ha observado, la emisión de

CUADRO N° 7

USOS Y FUENTES DE LAS IFD's EN EL PERIODO 1980/1979
SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD: ESTRUCTURA PORCENTUAL

	USOS		FUENTES	
	<u>Públicas</u>	<u>Privadas</u>	<u>Públicas</u>	<u>Privadas</u>
Disponibilidades	4.5	5.6		
Colocaciones	32.2	80.6		
Inversiones	8.4	5.7		
Otros Activos	54.9	8.1		
Depósitos en Cuenta Corriente			11.3	8.0
Depósitos de Ahorro			4.0	6.5
Depósitos a Plazo Fijo			31.0	20.8
Pasivos por Títulos Emitidos			4.1	15.1
Otros Pasivos			32.3	41.9
Patrimonio			17.3	7.7
Total de Usos y Fuentes	100.0	100.0	100.0	100.0
Total de Usos y Fuentes (*)	32.732.440	3.901.796	32.732.440	3.901.796

FUENTE: ALIDE

(*) : Cifras absolutas expresadas en miles de US\$ corrientes.

valores y títulos propios de estas instituciones, asumió en 1980 una ma yor importancia en la estructura de sus recursos. Sin embargo, la es -
 tructura de fuentes de recursos de las IFD's públicas revela un rasgo
 distintivo respecto de las IFD's privadas, la misma que se da por la ma
yor importancia relativa y absoluta que adquieren los patrimonios de las
 entidades públicas en el financiamiento de sus actividades.

En efecto, durante 1980, las IFD's públicas utilizaron del total
 de sus fuentes de recursos un mayor porcentaje proveniente de la capita
lización de las mismas, las que alcanzaron un 17.3 por ciento del total
 de fuentes de recursos, mientras que en las IFD's privadas dicho porcen
taje de participación alcanzó un 7.7 por ciento. Este hecho es compati
ble con la mayor cuantía de recursos destinados por las entidades públi
cas bajo la forma de inversiones, que como se sabe incluyen la compra
 de acciones y otras formas de participación en empresas.

Hay que destacar por otra parte, que la mayor capitalización obser
 vada en las instituciones financieras de desarrollo públicas, constitu
 ye un buen indicador de la capacidad de expansión de sus operaciones, -
 ya que por medio del respaldo ofrecido por el capital accionario han po
 dido fortalecer sus fuentes de recursos internos mediante una activa po
lítica de captación de depósitos, a la vez que le han permitido canali
 zar mayores recursos provenientes de fuentes privadas de financiamiento
 externo, que como se sabe condicionan sus préstamos a la solvencia mos
 trada por las instituciones.

El Cuadro N° 8, que muestra la composición porcentual de las fuentes de recursos, según su procedencia nacional o extranjera, para algunos bancos de desarrollo públicos representativos de los países de la región, comprueba esta última afirmación. Como se observa, no sólo existe una significativa participación de fuentes extranjeras de recursos en los típicos bancos de desarrollo públicos latinoamericanos, sino que la mayoría de dichas fuentes están constituidas por recursos provenientes de la banca privada extranjera, lo cual denota la adecuación de la banca de desarrollo pública a las nuevas modalidades de financiamiento imperantes en los mercados financieros internacionales, ya que como es sabido las fuentes de ayuda oficial han venido disminuyendo significativamente su participación en el financiamiento del desarrollo, no obstante que algunas instituciones utilizan dichos recursos aunque en proporción bastante reducida respecto al total del financiamiento. 1/

Destino de los Préstamos

El destino de los préstamos aprobados por sectores económicos de 177 bancos de desarrollo según su régimen de propiedad (Cuadro N° 9), ubica a los sectores industrial, agropecuario, y el de construcción y crédito hipotecario, como los principales beneficiarios de dichos préstamos, ya que hacia esos sectores se dirigió cerca del 50 por ciento de los mismos en el año 1980, en tanto que las actividades relacionadas con el comercio exterior y la minería son los destinos sectoriales de importancia relativa subsiguiente.

1/ La banca de desarrollo latinoamericana hacia fines de 1976 presentaba una marcada procedencia interna de sus fuentes de recursos. Las fuentes de recursos externos que representaban un 1 por ciento del total de fuentes, mostraban una reducida participación en los mercados internacionales de financiamiento. Véase: ALIDE, "La banca de fomento en América Latina: Una infraestructura especializada". ALITP. Lima, 1979, p. 27.

CUADRO Nº 8

COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS FUENTES DE RECURSOS DE ALGUNOS BANCOS DE DESARROLLO PUBLICOS DE AMERICA LATINA

Institución, País	1979		1980	
	Nacional	Extranjero *	Nacional	Extranjero *
1. Banco de La Nación Argentina	85.4	14.6 - (12.7)	86.3	13.7 - (13.2)
2. Banco de la Provincia de Buenos Aires, Argentina	92.0	8.0 - (8.0)	80.2	19.8 - (19.8)
3. Banco del Estado, Bolivia	62.2	37.8 - (37.8)	72.4	27.6 - (27.6)
4. Banco do Nordeste do Brasil	84.0	16.0 - (12.0)	85.0	15.0 - (11.2)
5. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Brasil	83.8	16.2 - (15.4)	83.5	16.5 - (15.8)
6. Instituto de Fomento Industrial, Colombia	93.1	6.9 - (6.9)	83.9	16.1 - (16.1)
7. Banco del Estado, Chile	90.0	10.0 - (8.6)	92.7	7.3 - (6.5)
8. Banco Nacional de Fomento del Ecuador	95.3	4.7 - (0.3)	94.7	5.3 - (0.4)
9. Financiera Nacional Azucarera S.A., México	63.2	36.8 - (36.8)	53.8	46.2 - (46.2)
10. Banco de la Nación, Perú	78.5	21.5 - (21.5)	69.8	30.2 - (30.2)

* Las cifras que figuran en paréntesis corresponden al porcentaje del total de fuentes de recursos provenientes de instituciones financieras privadas extranjeras y/o de otras fuentes extranjeras de ayuda no oficial.

CUADRO Nº 9

IFD's : PRESTAMOS APROBADOS POR SECTORES SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD
(En miles de US\$ corrientes)

1980

SECTOR IFD's	Total de 177 IFD's (1)	Banco do Brasil
<u>AGROPECUARIO (2)</u>	<u>14.551.138</u>	<u>10.115.119</u>
Públicas	13.530.199	
Privadas	1.020.939	
<u>INDUSTRIAL</u>	<u>15.252.995</u>	<u>3.858.787</u>
Públicas	13.313.840	
Privadas	1.939.155	
<u>CONSTRUCCION Y CREDITO HIPOTECARIO</u>	<u>10.968.844</u>	<u>2.250.499</u>
Públicas	9.389.840	
Privadas	1.579.004	
<u>COMERCIO EXTERIOR</u>	<u>2.969.951</u>	<u>...</u>
Públicas	2.654.950	
Privadas	315.001	
<u>MINERIA</u>	<u>963.244</u>	<u>59.862</u>
Públicas	909.914	
Privadas	53.330	
<u>OTROS SECTORES</u>	<u>41.426.381</u>	<u>1.608.460</u>
Públicas	36.253.177	
Privadas	5.173.204	
<u>TOTAL PRESTAMOS</u>	<u>86.132.553</u>	<u>17.892.727</u>
Públicas	76.051.920	
Privadas	10.080.633	

FUENTE: ALIDE

(1) : No incluye al Banco do Brasil

(2) : Incluye Agroindustrias

Existe, ~~sin~~ embargo, un orden de prioridades diferente en el destino de los préstamos según se traten de bancos de desarrollo públicos o privados. En efecto, para los bancos de desarrollo públicos los sectores de mayor jerarquía en el destino de los préstamos, son por su orden de importancia, el agropecuario (18%), industrial (17%), y el de cons-trucción y crédito hipotecario (12%), luego del financiamiento de "otros sectores", que incluyen las actividades de servicios y transportes, turismo, pesca, energía, etc. En cambio, para los bancos de desarrollo privados la jerarquía de los préstamos está encabezada por el sector industrial (19%) seguida del sector de construcción y crédito hipotecario (16%) y en menor cuantía el agropecuario (10%). Por su parte el Banco do Brasil manifiesta una jerarquía sectorial similar a los bancos de desarrollo públicos, aunque con una marcada concentración de sus présta-mos en el sector agropecuario, que es coherente con el impulso otorgado a dicho sector por la política económico-financiera gubernamental del Brasil.

De la diferenciación observada en la estructura sectorial de los préstamos, se deduce el mayor énfasis puesto por las instituciones fi-nancieras de desarrollo de origen público en la promoción y el financiamiento de inversiones en los sectores productivos básicos de la economía, en tanto que las instituciones financieras privadas orientan sus préstamos hacia los sectores de mayor rentabilidad en el corto plazo como es el financiamiento a las empresas industriales y a las actividades rela-cionadas con el sector de la construcción y el crédito hipotecario.

Del mismo modo, si analizamos los préstamos otorgados por las instituciones financieras de desarrollo según el plazo de los mismos, podemos apreciar notorias diferencias entre las IFD's públicas y privadas, así como también diferencias al interior de las IFD's públicas según la especialización alcanzada en el financiamiento de un sector económico específico. En efecto, el Cuadro N° 10 que presenta los porcentajes de cartera a mediano y largo plazo y los porcentajes de cartera afectado por mora, para una muestra representativa de 40 instituciones financieras de desarrollo de 20 países de la región, permite advertir dos tendencias prevaletentes en la banca de desarrollo latinoamericana.

En primer lugar, a diferencia de las instituciones financieras privadas, los bancos de desarrollo públicos son quienes mantienen los porcentajes de cartera a mediano y largo plazo más elevados, así como también porcentajes de cartera afectado por mora relativamente mayores. Esta situación revela que las instituciones financieras de desarrollo privadas orientan sus colocaciones predominantemente en actividades de corto plazo y de fácil recuperación, en tanto que las IFD's públicas mantienen aún la característica de financiar proyectos que requieren plazos mayores, así como actividades financieramente riesgosas pero de alto contenido social que no son atractivas para la banca privada.

En segundo lugar, en el conjunto de instituciones financieras de desarrollo públicas que figuran en el Cuadro N° 10, se observa que los mayores porcentajes de cartera afectada por mora se ubican en aquellas

CUADRO Nº 10

IFD's: PORCENTAJE DE CARTERA A MEDIANO Y LARGO PLAZO Y PORCENTAJE DE CARTERA AFECTADO POR MORA, SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD Y MONTO DE ACTIVOS TOTALES

INSTITUCION/PAIS	REGIMEN DE PROPIEDAD	ACTIVOS TOTALES (*) (miles de US\$)	CARTERA A MEDIANO Y LARGO PLAZO (%)	CARTERA AFECTADA POR MORA (%)
1. Banco Nacional de Desarrollo, Argentina	Pública	4.539.938	81%	7.3%
2. Banco Popular Argentino S.A.	Privada	362.569	...	3.3%
3. Barbados Development Bank	Pública	21.545	...	31.0%
4. Banco Agrícola de Bolivia	Pública	117.052	...	36.0%
5. Banco del Estado, Bolivia	Pública	239.716	71%	13.0%
6. Banco Industrial S.A., Bolivia	Privada	35.755	95%	8.0%
7. Banco do Nordeste do Brasil S.A.	Pública (1)	2.257.180	54%	3.2%
8. Banco Nacional da Habitação, Brasil	Pública	12.629.372	100%	2.0%
9. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Brasil	Pública	14.428.000	...	1.3%
10. Banco Cafetero, Colombia	Pública	922.002	86%	5.2%
11. Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, Colombia	Pública (1)	1.034.378	63%	12.9%
12. Corporación Financiera de Santander, Colombia	Privada	51.277	75%	2.5%
13. Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Costa Rica ✓	Pública	76.536/	...	3.0%
14. Banco de Crédito Agrícola de Cartago, Costa Rica ✓	Pública	271.396/	77%	17.7%
15. Banco del Estado de Chile	Pública	4.394.550	43%	3.4%
16. Banco Hipotecario y de Fomento de Chile	Privada	378.399	57%	0.8%
17. Banco Nacional de Fomento, Ecuador	Pública	729.785	44%	14.7%
18. Corporación Financiera Nacional, Ecuador	Pública	321.967	77%	6.5%
19. Banco de Fomento Agropecuario, El Salvador	Pública	202.415	49%	14.4%
20. Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, El Salvador	Pública	24.097	59%	0.4%
21. Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, Guatemala	Pública	94.664	...	45.0%
22. Corporación Financiera Nacional, Guatemala	Pública (1)	83.288	89%	5.8%
23. Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, Honduras	Pública	120.288	51%	36.0%
24. Centro de Desarrollo Industrial para la Pequeña y Mediana Empresa y Artesanía, Honduras	Pública	1.570	85%	12.0%

INSTITUTION/PAIS	REGIMEN DE PROPIEDAD	ACTIVOS TOTALES (*) (miles de US\$)	CARTERA A MEDIANO Y LARGO PLAZO (%)	CARTERA AFECTADA POR MORA (%)
25. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, México	Pública (1)	5.557.240	...	4.1%
26. Banca Confia, S.A., México	Privada	760.971	35%	1.9%
27. Banco Nacional de Desarrollo, Nicaragua	Pública	758.480	33%	9.0%
28. Banco de Desarrollo Agropecuario, Panamá	Pública	108.400	63%	7.5%
29. Banco Hipotecario Nacional, Panamá	Pública	259.786	100%	3.0%
30. Banco Nacional de Trabajadores, Paraguay	Privada (1)	53.030	17%	5.8%
31. Banco Agrario del Perú	Pública	346.900	29%	8.6%
32. Banco de la Industria de la Construcción, Perú	Privada	74.550	9%	1.4%
33. Banco Minero del Perú	Pública	130.424	17%	8.2%
34. Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico	Pública	1.687.697	100%	1.2%
35. Banco Agrícola de la República Dominicana	Pública	236.585	55%	17.0%
36. Compañía Financiera Dominicana S.A.	Privada	31.352	89%	9.0%
37. Banco de la República Oriental del Uruguay	Pública	2.086.124	...	5.5%
38. Banco Hipotecario del Uruguay	Pública	1.107.926	96%	15.0%
39. Corporación Venezolana de Fomento	Pública	2.864.289	100%	64.0%
40. Sociedad Financiera Mercantil y Agrícola C.A., Venezuela	Privada	161.661	48%	3.2%

FUENTE: ALIDE

(*) : Al 31 de diciembre de 1980.

(1) : Instituciones financieras de desarrollo mixtas clasificadas en públicas o privadas según la procedencia mayoritaria de sus capitales.

instituciones especializadas exclusivamente en el financiamiento del sector agropecuario 1/, que como se sabe comprenden diversas actividades que requieren por parte de la banca de desarrollo pública, de la promoción socio-económica y el desarrollo de inversiones de tipo infraestructural, dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los agricultores (educación, salubridad, nutrición, etc.) y a aumentar la producción del campo; lo cual conlleva implícitamente un elevado riesgo financiero en la recuperación de los créditos.

No obstante, como afirmáramos al inicio del capítulo, los indicadores aquí mencionados deben tomarse como referenciales en la medida que no constituyen un juicio único para calificar de buena o mala la situación de la banca de desarrollo, más aún reconociendo que uno de los objetivos primordiales de las instituciones financieras de desarrollo lo constituye el financiamiento del desarrollo económico y social, para lo cual es indispensable la formulación de políticas y estrategias nacionales a fin de movilizar y encaminar los recursos financieros hacia actividades productivas medidas muchas veces con criterios de rentabilidad social, que obviamente no se traduce en una posición lucrativa medible a través de las cifras financieras agregadas que presentan los bancos de desarrollo.

Grado de concentración de los bancos de desarrollo

Con el objeto de aproximarnos a una caracterización más completa de las instituciones financieras de desarrollo de la región, según sus

1/ La cartera afectada por mora proporcionada por las IFD's que respondieron al cuestionario dirigido por ALIDE, se refiere al cociente resultante entre los vencimientos de préstamos no cobrados y la cartera total de créditos, incluyendo en el numerador los préstamos "contaminados" por mora, esto es, el total de los saldos de préstamos que han tenido vencimientos parciales morosos.

magnitudes financieras, es preciso mostrar el grado de concentración de las mismas en función al monto de sus activos totales y a su distribución geográfica o espacial.

En el Cuadro N° 11 se puede apreciar que la distribución por rangos de activos totales de las instituciones financieras de desarrollo - que se han tenido en cuenta en esta investigación, presenta diferencias según el régimen de propiedad de las mismas. En efecto, dentro de este contexto, se observa que las 76 IFD's privadas muestran una distribución porcentual decreciente conforme el rango de los activos totales considerados va aumentando; en otras palabras, la distribución del número de instituciones financieras de desarrollo privadas guardan una relación inversamente proporcional al mayor monto de activos totales. En las IFD's públicas en cambio, se aprecia una distribución más homogénea, aunque con un grado de concentración mayor en los rangos intermedios de activos establecidos, esto es, entre los cien y mil millones de dólares.

El análisis comparativo de la distribución porcentual de las IFD's públicas y privadas según el rango de concentración de sus activos, describe con mayor claridad las diferencias encontradas en las mismas. Así, en lo que a instituciones privadas se refiere, el 73 por ciento de ellas se concentra en los dos rangos inferiores de activos totales, ésto es, entre cero y cien millones de dólares, rango en el cual se ubica tan sólo el 27 por ciento de las entidades públicas. Por otra parte, en los dos rangos intermedios, de cien a mil millones de dólares, se ubican el 23 y el 46 por ciento de las instituciones privadas y públicas respectivamente, mientras que en los dos mayores rangos de activos, entre mil y

CUADRO N° 11

IFD's : CONCENTRACION SEGUN REGIMEN DE PROPIEDAD
Y MONTO DE ACTIVOS TOTALES (*)
1980

RANGO DE ACTIVOS TOTALES (En millones de US\$)	NUMERO DE INSTITUCIONES	
	<u>Públicas</u>	<u>Privadas</u>
0 - 50	17	38
50 - 100	10	17
100 - 500	35	14
500 - 1.000	11	4
1.000 - 5.000	19	2
5.000 - 15.000	9	1
TOTAL	<u>101</u>	<u>76</u>

FUENTE : ALIDE

(*) : Los activos totales del Banco do Brasil, sumaban al 31.12.80:40.528 millones de dólares.

y quince mil millones de dólares, las instituciones privadas y públicas cuentan con el 4 por ciento y 28 por ciento del total de IFD's privadas y públicas, respectivamente. Este grado de concentración nos indica el interés e importancia que el sector financiero público de los países de la región le otorga al financiamiento del desarrollo, que se traduce principalmente en la magnitud de los recursos financieros movilizados.

Si analizamos el grado de concentración apreciada por su distribución geográfica, esto es, por países (ver Cuadro N° 12), observamos que cerca del 80 por ciento del total de activos de 177 instituciones financieras de desarrollo de la región pertenecen a los cuatro países mayores de América Latina, es decir: Argentina, Brasil, México y Venezuela, los que a su vez concentran en lo relativo a la cantidad de instituciones, al 36 por ciento de las mismas. Esta elevada participación es una manifestación del mayor desarrollo económico relativo que estos países han alcanzado, lo cual se refleja en la existencia de un sistema financiero de mayores proporciones.

Sin embargo, es preciso resaltar que el crecimiento de los activos totales, que alcanza un 29 por ciento durante el año 1980, se explica por la dinámica actividad observada en países como Argentina y Chile, donde los bancos de desarrollo vieron incrementados sus activos totales en 53 por ciento y 79 por ciento respectivamente, es decir, por encima del crecimiento promedio apreciado en el conjunto de bancos de desarrollo latinoamericanos. No obstante este dinamismo, la mayor contribución absoluta al crecimiento y concentración de los bancos de desarrollo de la región se sitúa en los cuatro países mayores de América Latina,

CUADRO N° 12

IFD's : TAMAÑO Y DISTRIBUCION GEOGRAFICA

PAIS	NUMERO IFD's	TOTAL DE ACTIVOS (en miles de US\$)	
		1979	1980
1. Argentina	16	22,346.057	34,244.922
2. Barbados	1	20.468	24.068
3. Bolivia	6	355.130	427.627
4. Brasil	18	42.914.580	53.305.331
5. Colombia	21	4.391.256	5.233.398
6. Costa Rica	7	2.199.901	2.712.688
7. Chile	6	3.077.337	5.506.594
8. Ecuador	10	1.441.636	1.725.877
9. El Salvador	5	357.340	471.339
10. Guatemala	6	410.291	481.774
11. Haití	1	19.782	18.939
12. Honduras	3	165.506	177.280
13. México	8	19.835.534	24.346.856
14. Nicaragua	1	343.741	758.480
15. Panamá	4	393.475	1.162.085
16. Paraguay	2	59.765	77.038
17. Perú	17	5.681.465	6.074.850
18. Puerto Rico	2	3.769.090	4.313.697
19. República Dominicana	18	848.083	1.077.464
20. Trinidad y Tobago	1	43.010	59.642
21. Uruguay	3	2.531.094	3.475.797
22. Venezuela	21	13.161.622	15.972.633
TOTAL	177	125.014.143	161.648.379
Banco do Brasil	1	34.516.170	40.528.358
TOTAL	178	159.130.313	202.176.737

FUENTE: ALIDE

de lo que se infiere que los recursos financieros se han canalizado hacia los países de mayor desarrollo relativo.

Finalmente, para completar una aproximación al mejor conocimiento de las magnitudes financieras de la banca de desarrollo latinoamericana, se ha construido un ranking de las 20 instituciones financieras de desarrollo más grandes de latinoamérica (ver Cuadro N° 13). El ranking presentado no solamente confirma los elevados grados de concentración existentes por países e instituciones financieras de desarrollo públicas, sino también la elevada concentración de los activos totales (77 por ciento del total) en tan sólo 20 bancos de desarrollo.

CUADRO N° 13

RANKING DE LAS 20 IFD's MAS GRANDES DE AMERICA LATINA,
SEGUN MONTO DE ACTIVOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1980.

INSTITUCION/PAIS	TOTAL ACTIVO al 31.12.80 (miles US\$)	TOTAL PERSONAL al 31.12.80
1. Banco do Brasil	40,528.358	94.267
2. Banco de la Nación Argentina	14.540.700	20.323
3. Banco Nacional do Desenvolvimento Económico, Brasil	14.428.000	1.562
4. Banco Nacional da Habitação, Brasil	12.629.372	6.157
5. Nacional Financiera S.A., México	10.408.722	2.040
6. Banco do Estado do Paraná S.A., Brasil	10.257.732	5.429
7. Banco do Estado do Sao Paulo S.A., Brasil	6,981.625	27.763
8. Banco de la Provincia de Buenos Aires, Argentina	6.705.466	16.039
9. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, México	5.557.240	1.379
10. Banco Nacional de Desarrollo, Argentina	4.539.938	3.734
11. Banco del Estado de Chile	4,334.550	6.795
12. Banco Mexicano SOMEX S.A.	3,799.613	7.663
13. Banco de la Nación, Perú	2,887.200	8.886
14. Corporación Venezolana de Fomento	2,864.289	804
15. Banco Popular de Puerto Rico	2.262.365	3.481
16. Banco do Nordeste do Brasil	2.257.180	5.619
17. Financiera Nacional Azucarera, México	2.050.234	682
18. Banco de la Provincia de Córdoba, Argentina	1.810.643	5.131
19. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, Venezuela	1.778.746	236
20. Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico	1.687.697	261
Total 20 IFD's	156.309.670	218.251
Total 178 IFD's	202.176.737	310.380

FUENTE: ALIDE

2. Relación entre crédito rural y desarrollo

Propuestas para mejorarlo con base a experiencias del IICA en América Latina

Rodolfo Martínez Ferraté

1.- Consideraciones Generales

Para preparar este trabajo, además del material escrito se contó con la opinión de funcionarios bancarios, para detectar los marcos tradicionales, además de los legales, que conforman el crédito bancario. Los cambios en Nicaragua y El Salvador seguramente afectarán en el futuro un análisis como éste, pues solamente se contó con datos hasta 1979.

Analizando globalmente la situación de América Central y la problemática del sector rural puede concluirse que este sector jugará un papel más importante aún en la obtención de divisas, creación de empleo, disminución de la inflación y sustitución de importación de alimentos y energéticos.

Dentro de una concepción en que se pretende, partiendo de los campesinos organizados en empresas, configurar una sociedad más armónica, la mera modernización tecnológica no es suficiente y de allí que cuatro temas configuren los elementos fundamentales del desarrollo rural. Ellos son:

- a) El desarrollo integral de áreas geográficas, mediante proyectos multisectoriales que incluyan una regionalización del país, su reestructuración político-administrativa y mecanismos para una participación de la población en su propio desarrollo.
- b) El apoyo a la creación de un sistema de empresas de interés social, compuesto por cooperativas, asociaciones, empresas asociativas, empresas comunitarias y otras formas empresariales de interés social que vengán a constituir un tercer sector de economía, adicional al de empresa privada tradicional y empresa pública, y que lleven a una modificación del régimen económico-social.

- c) Redistribución de ingresos mediante medidas que contemplen política salarial, política fiscal y política agraria.
- d) La democratización del crédito para que llegue al sector marginado rural y urbano.

2. ANTECEDENTES

- a) La actividad agrícola registró en la región centroamericana un crecimiento mínimo entre 1970-78 y sufrió un estancamiento en 1978-79, disminuyendo -1.4 en términos absolutos. El incremento de la producción de granos básicos fue menor que el crecimiento de la población. Ello se debió a una combinación de factores desfavorables, entre ellos el reducido apoyo financiero.
- b) En la distribución del financiamiento bancario, la mayoría fue a productores grandes y medianos y a cultivos de exportación que recibieron el 78.2% del total de créditos al sector entre 1969-76; el sector productor de granos básicos recibió el 17.1% y el 4.8% restante fue a productos misceláneos.
- c) El sistema bancario trabajó, dentro de un marco de economía liberal y como servicio a quien tiene garantías y capacidad gerencial. Se hace énfasis en la capacidad financiera del deudor, sus garantías y se toma poco en cuenta el proyecto. Toman en cuenta la capacidad técnica del usuario.
- d) En general, aún los bancos de fomento, trabajaron con agricultores individuales y dentro de ellos muy poco con los de menor extensión de tierra (minifundistas).
- e) El sistema de crédito actual está diseñado para que funcione normalmente con créditos individuales, y no se ha comprendido que si se quiere llegar a grandes cantidades de usuarios, debe trabajarse a través de grupos organizados, lo cual facilita la asistencia técnica, la supervisión y la recuperación.

- f) El campesino tradicional utiliza el crédito del prestamista particular o de otra institución por las siguientes razones:
- "Con ellos (los prestamistas) es más fácil negociar."
- "Con ellos (los prestamistas) no se requiere tanto papeleo."
- "Después de que el Banco no nos dió el préstamo ellos sí nos lo dieron."
- "Tengo que pagar más intereses, pero me dan más tiempo para cancelarlo."
- "Nos tienen más confianza."
- "El Banco se demora en otorgar el préstamo."
- g) Un porcentaje grande de campesinos pequeño y medio no tiene registrados los títulos de propiedad de sus terrenos y por consiguiente no es sujeto de crédito bancario.
- h) No existe una línea de crédito para compra de tierra, a pesar de que ésta es la necesidad básica de muchos campesinos, por la mala distribución de la propiedad.
- i) Hace falta comprender que lo más valioso es el recurso humano y que por lo tanto lo que hace falta es dar capital y tierra a las personas responsables que tienen tiempo para invertir, por ser sub-ocupados.
- j) No existe conciencia en los banqueros tradicionales de que puede existir una "garantía moral" en los préstamos a grupos organizados en que todos sean fiadores mancomunados y solidarios. Se hace énfasis en garantías hipotecarias, sobre todo a las personas menos conocidas en el sector bancario.
- k) En créditos hipotecarios sólo se presta el 50% sobre el avalúo de un inmueble y el avalúo de éste generalmente es de 40% menos que el precio de mercado. Los valuadores bancarios aceptan como norma el valuar en por lo menos el 25% debajo del precio de mercado.

- l) "A menor monto de préstamo mayor gasto de administración"; ésta es una realidad excesivamente tomada en cuenta por los banqueros. Un funcionario de banco privado me expresaba que el nivel de autosuficiencia de un crédito se encuentra alrededor de los \$ 30,000.00. Por ello, en Guatemala el 72% de los créditos son menores de \$ 1.000.00, pero cubren sólo el 4% del monto total con un promedio de \$ 242.00, por cada uno, mientras que los créditos mayores de \$ 20.000.00, son sólo el 4%, pero utilizan un 65% del monto total con un promedio de \$ 65.649 por cada uno.
- m) "El negocio de un banco no es sólo el crédito en sí, sino las transacciones colaterales que los clientes hacen a través del banco, así como sus depósitos". Este es otro argumento que utilizan en los bancos para justificar su falta de interés en promover préstamos menores a personas de escasos recursos.
- n) "No somos mercaderes, comprendemos que debemos participar en la promoción del desarrollo, pero nuestro primer deber con nuestros accionistas es ganar dinero", es otra frase que expresa el pensamiento de los bancos privados.
- o) Dentro del financiamiento bancario, la asistencia a la industria manufacturera ha sido la más dinámica. Esto se debió a las políticas gubernamentales de fomento de la actividad industrial, a través de la exoneración tributaria y de la exoneración de los derechos arancelarios.
- p) Las autoridades del Banco Central se preocupan del "mantenimiento de una inflación moderada" y están atentos a la restricción del crédito bancario como medida de control.

Se piensa que el crédito concedido a pequeños productores tiene mayor influencia en estimular la inflación que el crédito al productor mayor, lo cual en parte es cierto, pero puede ser atenuado con políticas colaterales de la Banca Central y de la tributación impositiva.

q) No existe todavía el necesario implantamiento del seguro agrícola que proteja al pequeño productor y lo haga sujeto accesible del crédito bancario. Dicho seguro, con tendencias económico sociales es imperioso.

3. CAPTACION DE AHORRO Y MERCADO POTENCIAL

El ahorro en instituciones de crédito, a pesar de que en el sector rural los ingresos son estacionales, solo lo efectúa un porcentaje bajo de la población. Por ejemplo, datos de Guatemala indican que solo el 24% de la población tiene cuenta de ahorro y 76% no lo utiliza.

El ahorro es importante pues puede servir como mecanismo de transferencia de recursos a donde se necesita.

4. FACTORES LIMITANTES PARA USO DE CREDITO EN SECTORES MARGINADOS

Es absolutamente imprescindible estimular la canalización de los ahorros y liquidez existente, para préstamos de producción o inversiones de capitalización, no sólo con el criterio de una medida de control del proceso inflacionario y para evitar que esos recursos vayan a utilizarse con fines comerciales, suntuarios o especulativos, sino que también con un criterio de redistribución de ingresos, para lo cual deberá canalizarse el crédito a los sectores que hasta el momento han permanecido al margen del mismo.

Los factores limitantes para el uso de los fondos en el sector rural pueden resumirse en:

- a) Falta de proyectos
- b) Falta de "garantías aceptables" dentro de los inversionistas pequeños y marginales.
- c) Alto costo de administración y manejo de los préstamos pequeños.
- d) Mentalidad de lucro y no de desarrollo en los dirigentes, administrativos y accionistas de los bancos privados.

- e) Falta de conocimiento de la realidad nacional y confianza en los sectores populares por parte de los técnicos de la banca central y estatal.
- f) Falta de un marco estructural y legal que permita superar los factores anteriores.
- g) Carencia de asistencia técnica para la presentación de proyectos.

5. EXPERIENCIA DE DOS PROYECTOS DE CREDITO A SECTORES MARGINADOS

Con base en un análisis del autor de 1974 en Guatemala se resumen los resultados de un programa con garantía gubernamental a través del sector bancario privado y otro realizado por una fundación privada.

1) Ley de Fomento de la Pequeña Empresa

La aplicación del programa denominado "Ley de fomento de la pequeña empresa", a la que el Gobierno dio amplia publicidad, fue insatisfactoria debido a:

- a) al marco conceptual equivocado, pues se basa en que el único factor por el que los bancos privados no prestan es la garantía
- b) al proceso operativo ineficiente
- c) a la utilización exclusiva del sistema bancario olvidando otros canales posibles
- d) a la utilización exclusiva de prestatarios individuales
- e) a la presión a los bancos privados del sistema para que participen en el programa
- f) al poco interés de los bancos privados del sistema que participaron en parte por complacencia
- g) a la propaganda demagógica del Gobierno y del Banco Central
- h) a la participación de los vendedores de equipo y maquinaria en estimular y tramitar proyectos para vender equipo

- i) a la falta de criterio de selección de los usuarios
- j) a la falta de interés en el cobro de los morosos, lo que lleva a altas pérdidas
- k) a la desviación de los créditos a actividades comerciales
- l) a la falta de supervisión y seguimiento de los usuarios
- m) a la concentración de usuarios en la ciudad de Guatemala
- n) a la participación de políticos y funcionarios en informal recomendación de los usuarios y complacencia de los bancos
- o) a la utilización de la metodología normal con sectores que necesitan enfoques "sui generis"

2. Resultados de un Programa Piloto. La Fundación del Centavo

La exitosa experiencia de la Fundación del Centavo (Fundación Guatemalteca para el Desarrollo) que con el criterio de proporcionar préstamos a grupos campesinos organizados, con la garantía solidaria y mancomunada de los mismos, había logrado hasta 1973 beneficiar a 15.826 personas con préstamos promedio individualizados de Q. 51,93 y por grupos organizados de Q. 2,091,47. La recuperación normal es mayor del 97% y sus últimas Carteras demuestran una mora a 90 días menor del 3%.

La demanda crediticia que la Fundación tenía en los primeros cuatro meses de 1974 era de Q. 720,887,51 para financiar 95 grupos que asocian a 5,247 personas.

Existe también una experiencia similar de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, FENACOAC, que merece tomarse en consideración.

6. NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR EL CREDITO PARA QUE LLEGUE A SECTORES MARGINADOS

El crédito no llega a los sectores productivos marginados, pues no existe el mecanismo legal y operacional para ello. Aunque es obvio que

existe la necesidad de llevar crédito a los sectores productivos marginales, se resumen aquí las razones que hacen urgente la decisión para crear los mecanismos necesarios para ello. Estas son:

- a) Que el apoyo a los sectores de menos ingresos para mejorar su producción es una de las medidas que estimula la redistribución del ingreso y mejora el ingreso de los grupos marginados.
- b) Es obvio que un mayor ingreso a los productores marginados los capacitará y transformará de consumidores potenciales en consumidores reales, rompiendo favorablemente la estructura de la circulación de bienes y servicios y el ingreso generado.
- c) Que en un momento de desajuste económico e inflación es conveniente que se estimule el crédito productivo y aquel que capitalice el país, retirando fondos que puedan utilizarse con otros fines.
- d) Que los sectores marginados son los únicos que tienen suficientes proyectos productivos para utilizar los fondos bloqueados en el sistema bancario.
- e) Que es justo apoyar a los sectores que tradicionalmente han sido marginados.
- f) Que el crecimiento que ha tenido la producción de granos básicos ha sido relativamente bajo, porque los cultivadores tradicionales de los mismos han sido los pequeños productores, sin acceso al crédito.
- g) Que la actividad agropecuaria y artesanal es la única que puede absorber a corto plazo una gran parte de la mano de obra desocupada y subempleada en las áreas de minifundistas.
- h) Que un programa de crédito al área rural detendría momentáneamente parte del alto porcentaje de éxodo de campesinos a las ciudades y posteriormente la neutralizaría, al integrarse el crédito a programas de organización campesina empresarial, estímulo de agroindustria, creación de complejos agroindustriales, mejoramiento de la comunidad rural, infraestructura y riego, modificaciones en la tenencia de la tierra, etc.

- j) Que el acceso al crédito de estos grupos y su aumento de ingresos ampliaría el mercado para la industria nacional.
- k) Que la eficiencia marginal del capital es mucho más elevada en los sectores marginados, subempleados, pues la mano de obra que se pone a disposición del capital proporcionado por el crédito produce un efecto multiplicador. Se estima una rentabilidad mayor del 100% en créditos productivos menores de \$ 250 a minifundistas.
- l) El crédito debe ser un instrumento para estimular la asociación de campesinos y la formación de empresas campesinas.
- m) Que se imprimiría un efecto multiplicado favorable al desarrollo ordenado de la economía con una proyección social que se hace indispensable.

7. SECTORES BENEFICIARIOS POTENCIALES

Los sectores beneficiarios potenciales son los que hasta el momento han estado marginados del crédito bancario, sujetos al crédito usurero, compuesto por:

- a) Trabajadores sin tierra
- b) Minifundistas con fincas menores de 5 manzanas
- c) Trabajadores urbanos con ingresos menores de \$ 100 al mes

Es decir que en Centroamérica habría un mercado potencial de 2.400.000 cabezas de familia que no se han beneficiado del crédito bancario.

De los usuarios potenciales se estima que sólo un porcentaje pequeño estaría en condiciones de solicitar y obtener un crédito, ya que para obtenerlo deberán cumplir con una serie de requisitos.

8. REQUISITOS Y CRITERIOS PARA CONCESION DE CREDITOS

- a) Para préstamos individuales en las áreas rurales o esporádicamente en áreas urbanas, estar dentro de ciertos límites de edad, que podrían ser 18-55 años, además de tener 2 fiadores aceptables.
- b) Para préstamos colectivos, especialmente en el área rural, pertenecer a un grupo organizado, en el cual todos respondieran por el crédito en forma mancomunada y solidaria.
- c) Tener un proyecto autofinanciable y factible.
- d) Contar con capacidad técnica o asistencia para desarrollarlo.
- e) Tener capacidad administrativa.
- f) Ser de reconocida honorabilidad o un grupo bien estructurado y con liderazgo adecuado.

Por otro lado la aprobación del crédito estará limitada por:

- a) Los destinos y montos aprobados por la autoridad encargada de dictar la política de crédito.
- b) Los requisitos y criterios de selección de beneficiarios y de proyectos.
- c) La capacidad operacional para utilizar los recursos.
- d) El monto de los recursos que se destinen a un programa de esta naturaleza.

9. DESTINO PROBABLE DE LOS CREDITOS

Con base en lo indicado anteriormente y por la conveniencia de que un programa de democratización del crédito se inicie modestamente, para así ir tomando experiencia, podría calcularse un monto teórico para 3 años con el que se puede iniciar un programa tomando como base considerar como meta, atender el 20% de los beneficiarios potenciales y tomando como monto de préstamo para cada individuo el promedio de préstamos de los promedios de la Fundación del Centavo y de FENOCOAC en Guatemala que asciende a US\$ 250 por usuario.

Número de beneficiarios en 5 años sobre la base de 20%

de los beneficiarios potenciales: $2.400.000/5 = 480,600$ personas

Monto necesario \$ 250×480.000 personas = US\$ 120.000.000

10. MECANISMO PARA UN PROGRAMA DE POPULARIZACION DEL CREDITO

Alternativa I. "Redescuento a entidades financieras calificadas"

Con el objeto de lograr el desarrollo económico y social acelerado deben reformarse las leyes bancarias del país, en consonancia con los lineamientos y estrategias de los planes nacionales de desarrollo. Este cambio debe servir para que pueda concederse crédito directo, descuentos y redescuentos a las entidades financieras calificadas por los propios bancos centrales.

Lo anterior vendría a fortalecer las estructuras que ya se han organizado para atender a los pequeños campesinos, como son las Federaciones de Cooperativas.

Al modificar la Ley de Bancos, debe modificarse también la Ley Orgánica del Banco Central para permitir una relación directa con esas entidades financieras calificadas y así sentar las bases de un sistema de crédito a campesinos marginales que sea realmente operativo. En algunos países es usual un sistema como el propuesto.

Dejar solamente en manos del sistema bancario el crédito a los campesinos, es dejarlo en manos de los intermediarios tradicionales, cuya estructura y objetivos no les permite atender las necesidades de este sector.

Alternativa II. Reaseguro del crédito concedido al sector marginado

Debe ser una política complementaria de la propuesta en la Alternativa I y cuyo objetivo es crear los instrumentos necesarios para que los grupos o, en algunos casos, personas individuales, que tengan proyectos factibles y capacidad administrativa puedan optar por un crédito.

Este crédito estaría dado con criterios y condiciones, que estimularían la organización campesina y la creación de empresas de autogestión al nivel más bajo, así como su participación en federaciones y organizaciones de segundo grado.

Para implementar un programa a estos sectores el gobierno deberá, además de estructurar, emitir una ley que proporcione el marco legal del programa o indique la forma de constituir un "Fondo de garantía para la popularización del crédito", el cual deberá ser depositado en el Banco Central, quien calificará y aceptará los créditos de los bancos del sistema y las "Instituciones financieras calificadas" y emitirá las garantías correspondientes. Los créditos de este tipo no estarán sujetos a las condiciones, criterios y requisitos normales bancarios de crédito, sino sujetos a una operación especial como se indicará en la ley respectiva.

La garantía del Banco Central cubrirá hasta el 85% de la pérdida del préstamo (saldo de capital más intereses en el momento de la solicitud de cobro), pero no podrá pagarse a un banco o "entidad financiera calificada" más del 25% del saldo más alto de su "Cartera Garantizada" en el año en que se concedió el préstamo.

Esto tiene por objeto que los bancos y entidades prestatarios calificadas, corran parte del riesgo del crédito.

1. Operación financiera del reaseguro propuesto

- a) Los bancos y entidades financieras calificadas podrán dar préstamos bajo este programa, de sus propios recursos, cobrando a los usuarios un interés sobre saldos, firmando para ello los documentos que se indiquen en el reglamento respectivo.
- b) Los bancos y entidades financieras calificadas pedirán al Banco Central la emisión de la garantía de reaseguro correspondiente, la cual deberá ser emitida en un máximo de 72 horas.

- c) Los bancos y entidades financieras calificadas podrán pedir al Banco Central, después de la emisión de la garantía, el redescuento correspondiente por el 100% de los fondos prestados. El Banco Central, al aprobar la política cambiaria monetaria y crediticia al año, asignará una cantidad para estos redescuentos, los cuales devengarán un interés del 2% anual sobre saldos. Se dará preferencia para el redescuento a las "Entidades Financieras Calificadas".
- d) La cantidad asignada por el Banco Central para estos redescuentos, los aportes provenientes de las ganancias del Banco mismo, los préstamos internacionales y otros aportes, constituirán un fondo permanente denominado "Fondo de redescuentos para créditos de beneficio social".

Alternativa III. Fideicomisos Específicos:

El movimiento cooperativo y las preempresas campesinas organizadas en pequeños grupos y asociaciones conforman el grupo prioritario de demanda potencial de créditos, la cual está insatisfecha a causa de la inflexibilidad de las leyes bancarias que impiden al sistema bancario concederles crédito a mediano y largo plazo y debido a que no existe asistencia financiera directa de la Banca Central o del Estado para este sector.

Por lo anterior se propone la autorización de la creación de fideicomisos específicos, procedentes de fondos del Gobierno o de organismos internacionales, a través del propio gobierno, en las entidades financieras calificadas.

Alternativa IV. Banco de las Empresas de Interés Social

Como la creación de un banco sólo puede establecerse por medio de la organización de una sociedad anónima y está sujeto a aportes de un mínimo de capital, se estima que es factible la emisión de una disposición legal

para el establecimiento del "Banco de las empresas de interés social" con base en un aporte del Estado y con la participación de las entidades financieras calificadas que aportarían las carteras ya generadas de sus propios recursos.

Alternativa V. Asimilación de Entidades Intermedias a Bancos Comerciales, Hipotecarios y de Desarrollo

Consiste en la asimilación de las entidades financieras calificadas separada o conjuntamente a bancos comerciales, hipotecario y de desarrollo, debidamente regulado por las Juntas Monetarias, pero dejándoles flexibilidad en su operación, limitándoles en la captación de recursos, pero únicamente en lo referente al depósito monetario por las características especiales del cheque que se gira sobre tales depósitos, dada su consideración de un medio de pago e integrante del medio circulante.

11. OTROS MECANISMOS PARA MEJORAR EL CREDITO A LOS MARGINADOS

Estas medidas son complementarias de las alternativas propuestas anteriormente y se resumen en:

- a) Sistema de redistribución voluntaria de la tierra.
- b) Fondo de desarrollo ganadero.
- c) Crédito en los mercados y a pequeños comerciantes.
- d) Créditos para participar en los beneficios de la empresa.
- e) Captación de ahorro rural.

Estos mecanismos son explicados y discutidos a continuación.

- Sistema de redistribución voluntaria de la tierra

Continuamente hay en algunas regiones compra-venta de propiedades rústicas, a veces estimuladas por problemas sociales o políticos, por la baja en los precios de los productos de exportación o por una posible

reducción de ganancias que podría provenir de un alza de los salarios en el campo o impuestos a los productos de exportación.

Cuando un propietario piensa vender, nunca piensa en los mozos colonos, arrendantes o campesinos, como sujetos de esas compras y éstos tampoco ofrecen comprarlas, pues carecen de fondos.

Se podría trasladar la propiedad de la tierra a los que la trabajan directamente, en una forma aceptable para los actuales dueños y conservando las unidades de producción agrícola sobre la base de una legislación específica que creará un sistema que permita:

- a) Facilitar a los campesinos que quieran comprar la tierra su agrupación en asociaciones con personería jurídica, para formar una empresa.
- b) Que estos campesinos asociados traten con el propietario la compra de un terreno o finca a un precio determinado.
- c) Que los mismos recurran a la institución encargada del programa, según la ley emitida y soliciten que se les autorice una "garantía", "aval", "seguro" o préstamo en efectivo, por la cantidad a pagar al dueño.
- d) Que esta institución haga un estudio de factibilidad del proyecto y un análisis de la asociación y su capacidad de manejo, valúe la propiedad y determine si concede o no el "aval", "garantía", "seguro" o "préstamo" solicitado.
- e) Que el grupo con el apoyo de la institución encargada del programa, emita cédulas hipotecarias, en cantidades parciales, por el valor total de la compra.
- f) Que la institución "avale" o "asegure" con autorización del vendedor esas cédulas hipotecarias y, a cambio de ello, se quede con primera hipoteca de la propiedad. Estas "cédulas" contemplarán un pago a un plazo determinado y por anualidades.

g) Que el grupo pague con esas cédulas al propietario, quien podría re-descontarlas en un banco, por dinero efectivo, como lo indicaría la ley. El banco ganará un interés no mayor del 10% anual en la operación, el cual estará calculado en la negociación original.

h) Que el Banco ponga a la venta al público esas "Cédulas hipotecarias" garantizadas, que serían redescontables inmediatamente y gozarían de garantía ilimitada del Estado. Estas cédulas pagarían un interés del 8% anual y estarían exentas de impuestos.

Si se estima muy complicado este proceso, se podría simplificar, creando un sistema de préstamos directos para la compra-venta de tierra.

- Fondo de Desarrollo Ganadero

Un porcentaje alto de hembras de ganado vacuno son sacrificadas, más del 30% están preñadas y la mayoría en condiciones fisiológicas normales. La disminución del hato de vientres constituye una calamidad económica nacional, en el momento en que se prevén buenos precios para la carne.

Es obvio que las hembras sanas sacrificadas pudieron ser utilizadas por aquellos campesinos que disponían de suficiente pasto. Lo que falta es un mecanismo para el traslado de estos animales a los usuarios potenciales, que puede operar de la siguiente manera.

La institución encargada del proyecto compra ganado hembra preñado y lo entrega en calidad de depósito, en un número "x" de animales preñados, a cada uno de los beneficiarios, quienes suscriben un contrato donde se estipulan las condiciones bajo las cuales se les hace entrega de los animales. Este contrato tiene una vigencia de dos años, durante los cuales el beneficiario no puede vender los animales recibidos y/o nacidos.

Si las crías nacidas son machos, el depositario tiene la opción de adquirirlos en propiedad a los seis meses de edad, pagando por ellos el 40% de su valor en ese momento y quedando en libertad para venderlo o no. Si

la cría es hembra, no puede ser adquirida sino hasta que finalice el contrato, dando por ella el 40% de su valor.

Los gastos de medicamentos son absorbidos en un 60% por el beneficiario y un 40% por el programa. De ocurrir una muerte por causas normales, sin que haya culpa del depositario, el programa absorbe el 50% del valor del animal y el beneficiario el otro 50%. Si la muerte no es comprobada, el depositario reconoce el 100% del valor del animal desaparecido.

Al finalizar el convenio se hace la liquidación respectiva y las utilidades habidas por aumento del lote o por la diferencia en precio de los animales entregados se distribuyen en un 40% para el programa y un 60% para el beneficiario, recibiendo este último su parte en ganado.

Transcurridos los dos años del contrato, éste puede renovarse con un simple cruce de cartas o si el beneficiario lo desea, puede adquirir en propiedad los animales que le pertenecen al Fondo mediante un crédito cuyas amortizaciones estarán basadas en la capacidad de pago que posea cada uno de ellos.

- Créditos en los mercados y a pequeños comerciantes

La usura está en disminución en el área rural, pero se mantiene sólida-mente en el área urbana, principalmente en los mercados de las ciudades, lo que incide en elevar el precio de los productos de primera necesidad.

El productor primario en el campo vende a un primer intermediario o camionero que traslada el producto a la terminal de mayoreo de la ciudad; en este lugar hay un segundo intermediario que en pick-up o carreta traslada el producto a los mercados secundarios y allí un tercer intermediario compra el producto para venderlo al menudeo.

Todo el proceso ha incidido en el aumento de los precios, el cual se agrava por el hecho de que este "pequeño vendedor" no cuenta con el capital para comprar los artículos y por eso solicita préstamos a los prestamistas organizados que se especializan en estas operaciones.

La solución de este problema sería:

a) Abrir una agencia de créditos en los mercados para:

- conceder préstamos con la misma modalidad, con interés más bajo
- conceder préstamos con intereses más bajos y a plazos más largos, con el objeto de que el prestatario pueda reinvertir
- conceder préstamos con la modalidad actual, pero los intereses devengados pasarán a formar parte de un fondo de ahorro individual, del cual los prestatarios podrán disponer cuando ya tengan en su haber algún pequeño capital.

b) Formar organizaciones de prestatarios con el objeto que sea quien administre un fondo común de préstamos, recibido de un banco o de otra entidad.

- Crédito para participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas

En una empresa, para llegar a lograr la producción de bienes y servicios, debe combinarse la gestión gerencial, el capital y la técnica con la fuerza laboral. Esta última generalmente sólo tiene empleo, no participa en la gestión. No posee capital ni participa en la distribución de utilidades y por consiguiente tiene escaso poder, pues el mismo está ligado principalmente a la propiedad de los medios económicos. Podría llegar a tener poder a través de la organización de los empleados de una empresa en sindicatos o a través de la participación en la empresa, y por consiguiente, en la gestión y distribución de utilidades.

Teóricamente la participación de los trabajadores en la gestión y utilidades de la empresa disminuiría la contradicción patrono-trabajador y crearía una relación más justa y ecuanime. En la práctica, posiblemente los propietarios de los medios de producción no estaría anuentes a la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, aunque posi-

blemente tengan poca oposición a la participación del trabajador en los excedentes o utilidades, si participan como accionistas de la empresa.

La participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa podría lograrse a través de una legislación obligatoria o por un mecanismo de crédito que estimule esta participación.

Habría que reconocer como principio que es conveniente la participación de los trabajadores en la propiedad de la empresa y para ello, sería conveniente estimular la reestructuración de empresas dentro del mecanismo que se expone. La idea del crédito para la participación en la empresa se basa en que los trabajadores carentes de ahorro y de capital podrían obtener un crédito para la adquisición de acciones o participación en las empresas en donde trabajan, ya sea individualmente o en grupo, y que ese crédito se pague con los dividendos que esa misma inversión produzca.

El sistema funcionaría así: a través del Banco o de otras entidades financieras, se abriría una línea de créditos a bajo interés y largo plazo que podría provenir del fondo obligado de retención para pago de la indemnización universal a que están obligadas las empresas. Estas líneas de crédito serían específicamente para que los trabajadores compren un porcentaje de la empresa. El crédito tendría como garantía la participación en la empresa y sería pagado con las utilidades que los trabajadores recibirían por su inversión.

Para estimular a los empresarios para que acepten a los trabajadores como participantes en la empresa, podría modificarse el impuesto sobre la renta, dándoles ciertas ventajas en el pago de impuestos a aquellas empresas que den participación a su trabajador en más del 30% del capital total de la empresa.

12. CRITERIOS Y NORMAS OPERATIVAS DE CREDITO PARA SECTORES MARGINADOS

1. Criterios de beneficio. Se atenderán en el siguiente orden de preferencia:

- a) Los proyectos productivos rentables.
- b) Los que tiendan a mejorar las condiciones de salud.
- c) Los que tiendan a mejorar la educación.
- d) Los que impliquen una mayor importación social y educativa.
- e) Los presentados por grupos organizados.
- f) Otros.

2. Criterio de evaluación.

- a) La preparación, conformación, responsabilidad, organización y grado de madurez del grupo y sus líderes.
- b) La posibilidad de recuperación.
- c) El monto del préstamo.
- d) Aporte de la comunidad, ya sea en efectivo, en materiales y/o en trabajo.
- e) La asistencia técnica de instituciones del sector público agrícola o de agencias externas de ayuda.

La posibilidad de recuperación es la preocupación central del préstamo. El compromiso que el grupo adquiere, lo responsabiliza en forma positiva. La garantía básica más importante es la buena organización y formación del grupo mismo.

Si se financia un terreno o una construcción, se podrían pedir hipotecas; si se compra maquinaria se solicitará garantía sobre la misma.

3. Condiciones para otorgar préstamos en áreas rurales.

- a) Debe darse preferencia a las áreas rurales de razonable acceso.
- b) Los beneficiarios deben ser grupos o cooperativas con un mínimo de diez personas. En ciertas condiciones se darán préstamos a menor número o incluso se darán préstamos individuales.

- c) Antes de otorgar un préstamo, un promotor de proyectos visita la comunidad y sostiene reuniones con la directiva y con el resto de solicitantes. Se evalúa la organización y la calidad humana del grupo.
- d) En cualquier proyecto es necesario llevar a cabo estudios de costos y rentabilidad proyectada, y cuando el caso lo amerite, de factibilidad y/o de mercadeo.
- e) Los préstamos no deberán sobrepasar la suma de \$ 3.000 por persona. Se admitirán casos excepcionales si lo permiten la capacidad y la experiencia del grupo.
- f) El plazo para amortizar los préstamos, en la mayoría de los casos, no debe exceder los cinco años, excepto en proyectos agrícolas, de compra de tierras o industriales, cuyo plan de factibilidad así lo aconseje.
- g) Los pagos deben ser mensuales. El período de gracia de un año. Para proyectos agrícolas el período de gracia se ajusta a la primera cosecha o época del rendimiento.

4. Condiciones para otorgar préstamos en áreas urbanas

- a) se aplican las condiciones de la "b" a la "g" de los créditos rurales.
- b) Los beneficiarios podrán ser personas individuales o grupos organizados.

5. Procedimientos para otorgar préstamos

- a) El préstamo debe ser solicitado por iniciativa de la comunidad, grupo o persona.
- b) Si el proyecto parece factible, se fijará la fecha para una visita a fin de reunirse con la directiva del grupo y con todos sus miembros.
- c) Terminada la evaluación humana y el análisis técnico inicial se dará a la comunidad el formulario de solicitud que será presentado con una lista que contenga las firmas o huellas digitales de todos los interesados.
- d) Al presentar el proyecto para su aprobación se preparará un breve resumen del proyecto y todos los documentos de estudio estarán disponibles en la reunión del Comité de Créditos en que la solicitud sea considerada.

6. Asistencia técnica y administrativa

Las entidades gubernamentales, autónomas y semiautónomas tendrán obligación de dar preferencia, al proporcionar asistencia técnica o administrativa, a los usuarios de este crédito.

Los grupos campesinos organizados en empresas de autogestión podrán recibir además subsidios del "Fondo de Desarrollo Rural" .

Deberá haber un promotor o supervisor por un número no mayor de 50 préstamos.

13. PROPUESTA PARA CREAR UN CONSEJO INTERINSTITUCIONAL PARA ASISTENCIA AL PEQUEÑO PRODUCTOR

Basado en el concepto de que no es suficiente que haya crédito para los buenos proyectos de los grupos marginales, aunque ésta se conceda en forma ágil y oportuna, sino que además es necesaria la formulación de programas de asistencia técnica, obtención de insumos y comercialización, además de algunos subsidios de otro tipo que podrían necesitarse. Por ello se propone la creación en cada región de un Consejo Interinstitucional de crédito al pequeño productor, en el que participen los diferentes organismos de apoyo técnico y financiero.

Además de este Consejo Interinstitucional, a nivel nacional, se formarán juntas interinstitucionales en área o regiones en que se va a trabajar en conjunto con grupos organizados principalmente en la producción de granos básicos, hortalizas y frutas.

14. CAPTACION DE AHORROS

Un sistema de crédito flexible y masivo para el sector productivo rural y marginal que no conllevara un sistema de captación de ahorro desde el mismo sector, podría traer un desequilibrio negativo en la relación captación-préstamo y obligar al Estado a entrar en apoyo con sus propios recursos de crédito al sector productivo y marginal, lo cual le limitaría la inversión en otros sectores de inversión pública necesarios.

A efecto de que esto no ocurra se deberían contemplar dos alternativas de captación de ahorro, además de la que se refiere a la obtención de fondos para la compra-venta de tierra, a través de un sistema similar al del fomento de hipotecas aseguradas en el área urbana.

La captación de ahorro del sector rural y marginal se basa en las siguientes consideraciones:

- a) Los ingresos monetarios de los grupos marginales son estacionales en mayor grado que los de otros sectores productivos y por consiguiente hay ciertas épocas de liquidez, cuyos fondos van utilizándose durante todo el año. Este dinero se guarda "bajo el colchón".
- b) El campesino marginado, aunque tiene hábito de ahorro a través de mecanismos no monetarios, no conoce el sistema monetario, ni el hecho de que podría ganar cierto interés por su capital ocioso en efectivo.
- c) Este capital ocioso o parte del ingreso no consumido inmediatamente debería servir para financiar parcialmente las inversiones productivas en las mismas zonas de donde proviene.
- d) Si no se emplea un sistema de ahorro, estas regiones o subregiones se verán en el caso de no tener fondos para inversiones, o de contar con aquéllos será a través del "programa de popularización de crédito". La fuente de la misma será de origen externo a esa región, y por consiguiente escasa.

e) Un campesino no puede ir a ahorrer a la agencia del banco más cercano, cuando para hacer su depósito gasta tal vez más que la cantidad de ahorro que va a depositar en ese momento, por causa de la falta de agencias bancarias en los municipios.

Especial atención deberá darse a la inducción del ahorro en el sector rural por medio de:

1. De la motivación para que llegue a tener confianza en el ahorro.
2. Del convencimiento de que sus ahorros van a servir para el desarrollo local.
3. De la seguridad de que no habrá pérdidas en sus depósitos.
4. Del pago de un porcentaje atractivo de interés que podría llegar inicialmente al 1% mensual, lo cual necesitaría un subsidio estatal.
5. De la creación de un sistema fácil para el proceso de captación de ahorro y que se haga a través de instituciones que tengan una actitud personal positiva hacia el ahorrante.
6. De facilidades para constituir depósitos, efectuar retiros y pago de intereses.
7. De una campaña nacional de publicidad y educación.

15. ALTERNATIVAS PARA INSTITUCIONALIZAR SISTEMAS DE AHORRO

1. Utilización de las entidades financieras calificadas

Las entidades financieras calificadas para otorgar créditos al área rural y marginal de acuerdo con lo expuesto en este trabajo, deberían además ser autorizadas para captar ahorro a nivel de empresas campesinas, asociaciones, cooperativas, comités, etc., ya sea de sus propios miembros o de otros vecinos de su zona de acción. Con el objeto de asegurar a los ahorrantes el retiro de sus fondos en cualquier momento, que podría estar limitado por razones de falta de liquidez estructural momentánea de las "entidades financieras calificadas", será necesario que en similar forma

que a la que asegura el Banco Central al ahorrate de un banco del sistema el retiro inmediato de sus ahorros, se pueda hacer con estas entidades

Las mismas deberían estar supervisadas por la Superintendencia de Bancos en sus operaciones de captación de ahorros.

Si se adopta una actitud positiva, se mejoran los medios de promoción, se pagan incentivos altos para motivar el interés de los ahorrantes y las entidades dan un servicio eficiente, puede estimularse a los sectores marginales a que ahorren. Estoy seguro que este tipo de ahorro será un factor determinante para el desarrollo de estas instituciones y un instrumento de suma importancia para impulsar el progreso de una región determinada y de los sectores productivos de la misma.

Las entidades financieras calificadas necesitarán para pagar un interés atractivo de un subsidio estatal que les permita la captación de ahorro y la utilización del mismo para préstamos a los grupos productivos, a una tasa igual.

2. Ahorro postal

Este sistema pretende que las instituciones financieras vinculadas al proceso de captación de ahorro se fortalezcan en las áreas en donde no tienen agencias. El mecanismo consiste en que las oficinas de correos y telecomunicaciones sirvan como canales auxiliares, utilizados por las mismas instituciones financieras para llevar en forma directa a la población los beneficios del ahorro.

Para ello se requiere que el Estado emita las normas legales que faculten a las oficinas postales para actuar como canales de captación de ahorro y que las instituciones fiscalizadoras del Estado establezcan mecanismos de control interno.

Como no podría usarse la libreta de ahorros, se adoptaría el sistema de estampilla postal que se emitiría en varias denominaciones. Estas oficinas postales enviarían los ahorros a las instituciones financieras o a las agencias del Banco Central. El retiro de ahorros se haría solamente en las agencias o sucursales bancarias.

3. Utilización de las agencias de las tesorerías municipales

Podría crearse un sistema por medio de los institutos municipales para captar y pagar ahorros a través de las agencias municipales, en donde podrían hacerse los depósitos y los retiros correspondientes. La tesorería municipal enviaría estos fondos a las agencias del Banco Central para su traslado respectivo al instituto municipal, el cual podría utilizarlo en un sistema de préstamos a las municipalidades de segunda y tercera categoría.

-----0-----

NOTA: Este trabajo está basado en un tema preparado originalmente en 1973, que fue utilizado en el capítulo "Propuestas para facilitar créditos al sector rural y marginado" del libro "Una Política Rural para el Desarrollo", publicado por el autor en la colección SCLIDARIOS en 1976.

3. Las políticas de tasas de interés y la asignación del crédito agropecuario por las instituciones financieras de desarrollo de América Latina (1)

Claudio González Vega

I

INTRODUCCION

Durante las últimas tres décadas, las instituciones financieras de desarrollo (IFD) de América Latina han destinado volúmenes crecientes de crédito al sector agropecuario. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países del Hemisferio se han establecido diferentes tipos de controles sobre las tasas de interés que las IFD pueden cobrar sobre los préstamos que otorgan.

Durante mucho tiempo, estas regulaciones han mantenido las tasas de interés a niveles que, desde diferentes perspectivas, se pueden considerar especialmente bajos. Además, con frecuencia estos controles han llevado al establecimiento de una estructura diferenciada de tasas de interés, según el sector de destino del crédito. Usualmente se ha dispuesto que el crédito para los sectores considerados en algún sentido prioritarios debe desembolsarse a tasas de interés preferenciales. Es decir, dentro de una estructura de tasas de interés bajas en general, se ha buscado beneficiar a estos sectores y actividades prioritarios con las tasas más bajas de todas. En la gran mayoría de los países, el sector agropecuario, en su totalidad, o algunos de sus subsectores han sido incluidos en la lista de los que se ha intentado favorecer con las tasas de interés preferenciales.

- (1) Este trabajo fue preparado para la Cuarta Mesa Redonda del Programa de Banca de Desarrollo, sobre "Políticas de Tasas de Interés, Inflación y Desarrollo en América Latina", auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a celebrarse del 2 al 4 de marzo de 1981 en Washington, D.C. Las opiniones expresadas en el trabajo reflejan únicamente el criterio del autor y no son necesariamente compartidas por el BID. El autor agradece al Proyecto de Mercados Rurales de Capital de la Ohio State University y, en particular, a Dale W. Adams, el apoyo que le han otorgado a sus investigaciones en este campo.

El autor es Profesor de Ciencias Económicas en la Univ. de Costa Rica, participó en el Seminario de 1979 en Ecuador y tuvo que cancelar su participación prevista para este Seminario.

Durante los últimos años, con mayor o menor intensidad, varios países latinoamericanos han comenzado a revisar sus políticas de tasas de interés. En algunos pocos de estos países ha tenido lugar una liberación casi completa de los mercados financieros y la fijación de las tasas de interés ha quedado sujeta al libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda. En otros países se han establecido sistemas de ajuste de las tasas de interés que permiten mantenerlas a niveles razonables en términos reales. Muchos de los países han elevado, en general, el nivel de sus tasas de interés, para ajustarlas mejor a los niveles de las tasas en los mercados financieros internacionales.

En la mayoría de los casos, sin embargo, estas reformas financieras no han sido completas. En algunos países se ha reformado parcialmente la estructura de las tasas de interés, de manera que, si bien algunas tasas han sido liberadas o se han llevado a niveles más altos, otras tasas han sido conservadas a los viejos niveles subsidiados (74). El resultado de estas reformas parciales ha sido, por lo tanto, una mayor dispersión en la estructura de las tasas de interés: el diferencial entre la tasa más baja y la tasa más alta ha aumentado considerablemente.

En otros casos, el nivel de toda la estructura de tasas de interés ha sido aumentado, pero los diferenciales entre varias tasas se han mantenido, con el propósito de ofrecerle tasas preferenciales a actividades prioritarias. Estos diferenciales no han reflejado costos de administración y riesgos diferentes en relación con las categorías de deudores a que se refieren. Es decir, estos diferenciales no han reflejado consideraciones financieras y económicas, sino consideraciones políticas, que recogen las preferencias de las autoridades en cuanto a la promoción de unos sectores y actividades a expensas de otros.

Tanto el establecimiento de tasas de interés bajas como de tasas de interés preferenciales, a favor de determinadas clases de deudores, con frecuencia han reflejado las mejores intenciones. Con las tasas de interés bajas se ha buscado promover la inversión, el empleo y el crecimiento de la economía. Con las tasas de interés preferenciales se ha intentado estimular actividades socialmente deseables o favorecer a grupos marginados en otros sentidos. Así, con tasas de interés preferenciales se ha buscado promover la producción agropecuaria y beneficiar a los pequeños agricultores.

Desafortunadamente, estas políticas de tasas de interés no sólo no han alcanzado los objetivos que se proponían sino que, en la mayoría de los casos, han dado lugar a consecuencias exactamente opuestas a las que se buscaban con su establecimiento. Al reprimir la movilización

do ahorros a través del sistema financiero institucional, estas políticas de tasas de interés han contribuido a reducir la tasa de crecimiento de la economía y a aumentar la tasa de endeudamiento externo de los países, para financiar su inversión bruta interna, aumentando así su dependencia. Al quitarle a las tasas de interés su función en la asignación del crédito, estas políticas han contribuido a que los ahorros no necesariamente se hayan canalizado hacia las inversiones socialmente más rentables, con lo cual la eficiencia de la economía ha disminuido. Al contribuir a una mayor concentración del crédito, a favor de pocos deudores grandes, estas políticas de tasas de interés han contribuido a desmejorar la distribución del ingreso en las zonas rurales de América Latina.

En muchos casos, los resultados contradictorios e inesperados que se han obtenido han sido consecuencia de la creencia errónea de que, si el Gobierno busca alcanzar un objetivo dado, basta con que se lo proponga y dicte un decreto al respecto, aun cuando en su esfuerzo está haciendo caso omiso de los determinantes del comportamiento en el mercado de los agentes económicos afectados, de cuyas acciones depende en última instancia el resultado que se obtenga.

Las consecuencias inesperadas de las políticas que se adoptan se pueden deber, en otros casos, simplemente a ignorancia acerca del comportamiento de los agentes económicos y acerca de la manera como éstos interactúan y se coordinan en el mercado. La asignación del crédito es un fenómeno complejo, resultado de la interacción de fuerzas tanto de la demanda como de la oferta. El análisis del comportamiento de los demandantes y de los oferentes del crédito en condiciones de desequilibrio es difícil y sólo recientemente se ha comenzado a formalizarlo. Los supuestos acerca de este comportamiento que han fundamentado las políticas de tasas de interés bajas y preferenciales son inadecuados para su predicción (6). A ello se debe, en gran medida, que los resultados observados sean contradictorios con las expectativas de quienes justificaron estas políticas.

Finalmente, la continuación a través del tiempo de políticas que claramente están dando lugar a resultados opuestos a los esperados se explica, con frecuencia, en términos de la fuerza política de los grupos que se están beneficiando con estas medidas (54). Controles, regulaciones y subsidios son un instrumento poderoso para adquirir y conservar el poder económico. La gran magnitud del subsidio que se le otorga, a través de las tasas de interés preferenciales, a pequeños pero sonoros grupos de deudores, y el poder económico que se genera con el acceso privilegiado al crédito institucional explican en mucho por qué, a pesar de que cada día se cuenta con una descripción más clara de las consecuencias contradictorias y con frecuencia, socialmente dañinas de

las políticas de tasas de interés bajas, en muchos países resulta políticamente difícil, si no imposible, modificarlas.

En última instancia, la naturaleza de estos controles y regulaciones y la magnitud de las transferencias de recursos entre sectores a que dan lugar se determina en la arena política. En este contexto, el análisis económico ha jugado un papel secundario (49). El economista, en su papel de asesor, puede, sin embargo, ayudar a interpretar estos resultados, sobre la base de un análisis del comportamiento de los agentes económicos involucrados. Al hacerlo, el economista no debe aceptar el supuesto de que las regulaciones y los controles siempre producen los resultados esperados. Por el contrario, el economista debe identificar los resultados inesperados, que son consecuencia de los esfuerzos de los agentes económicos perjudicados por minimizar el impacto negativo de las medidas. De esta manera, el economista puede ofrecer una perspectiva más integrada y a largo plazo de las consecuencias de una política, desde un punto de vista nacional, y no desde el punto de vista particular de un grupo de interesados.

En el capítulo II de este trabajo se describe brevemente la evolución del crédito agropecuario en América Latina. Al respecto, se examina el ritmo de crecimiento de los volúmenes de crédito para este sector, durante las últimas décadas, así como la proporción de la población rural que se ha beneficiado con este crédito y la proporción de la producción agropecuaria que se ha financiado de esta manera. La conclusión principal a que se llega es que, si bien los volúmenes de crédito agropecuario han crecido significativamente, sólo una pequeña porción del total de productores agropecuarios ha tenido acceso al crédito institucional y una porción muy elevada de los montos desembolsados se ha concentrado en las manos de unos pocos agricultores grandes. En este capítulo se describen, además, las políticas de tasas de interés bajas y preferenciales adoptadas por la mayoría de los países latinoamericanos.

En el capítulo III se examina el impacto de las tasas de interés sobre el comportamiento de las familias-finqueras y sobre el comportamiento de las IFD. Se argumenta, en particular, que las tasas de interés tienen un impacto sobre la viabilidad de las IFD que da lugar a un comportamiento predecible, en general, independientemente de los objetivos específicos que la IFD persiga o de su naturaleza pública o privada.

En el capítulo IV se evalúan los argumentos que se han utilizado para justificar las políticas de tasas de interés bajas y preferenciales. Estos argumentos se refieren a la utilización de tasas de interés bajas para combatir y compensar la explotación de los deudores por parte de los prestamistas informales, para promover la producción de deter-

minados bienes o la adopción de tecnologías nuevas, para compensar el impacto negativo de otras políticas públicas que discriminan en contra del sector agropecuario y para redistribuir el ingreso. En este capítulo se argumenta que, salvo en casos muy excepcionales, estas políticas de tasas de interés son incapaces de alcanzar estos objetivos o solamente lo logran a costos sociales demasiado elevados.

Finalmente, en el capítulo V se examina, de una manera detallada, el impacto del crédito subsidiado sobre la distribución del ingreso. En este capítulo se demuestra que el crédito subsidiado tiene un impacto directo sobre la distribución del ingreso que es regresivo. Además, el crédito subsidiado tiene un impacto negativo indirecto sobre la distribución, al reducir el acceso de los deudores marginales a las carteras de crédito de las IFD.

Por todas estas razones, una revisión de estas políticas de tasas de interés es una condición necesaria para un desarrollo más acelerado, eficiente y justo del sector agropecuario en América Latina. Sin duda, no es una condición suficiente. El crédito, subsidiado o no, no es una panacea y mucho más que recursos financieros se requiere para promover el desarrollo de las áreas rurales (28).

II

EL CREDITO AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA2.1 Expansión del crédito agropecuario.

El crédito ha sido uno de los componentes más importantes de las estrategias adoptadas por los países latinoamericanos para promover el desarrollo del sector agropecuario. No sólo se le ha otorgado una importancia especial entre los ingredientes de los programas de desarrollo rural, sino que además, en la práctica, el crédito ha resultado más fácil de administrar que otros elementos de estos programas.

El dinero es esencialmente intercambiable. Por esta razón, la provisión del crédito no ha requerido de la disponibilidad de insumos particulares. El crédito simplemente traslada poder adquisitivo en general. Para lograrlo se ha contado con una infraestructura institucional bastante eficaz: el sistema financiero. Este no ha sido el caso en relación con otros prerrequisitos del desarrollo rural, como la tecnología. La consecuencia ha sido una expansión importante de los volúmenes de crédito agropecuario, en casi todos los países del Hemisferio, durante las últimas tres décadas. Sin embargo, la mayor dificultad relativa para proporcionar otros de los ingredientes indispensables para el desarrollo rural, a su vez, ha limitado la magnitud del impacto de estos crecientes volúmenes de crédito sobre el crecimiento del sector.

La mayor parte de los recursos de las agencias internacionales que han sido canalizados hacia los países latinoamericanos para promover el desarrollo del sector agropecuario se han destinado a programas de crédito. A la vez, muchos de estos países han inducido a las IFD y a otros intermediarios en sus sistemas financieros a destinar una mayor proporción de sus carteras de crédito a este sector. Para ello las autoridades financieras han utilizado requisitos de reserva,

facilidades especiales de redescuento y restricciones cuantitativas (cuotas) al crédito que se otorga. Además, en algunos países se han creado "fondos de garantía", para inducir a las IFD a dedicarle una mayor atención al sector agropecuario (35).

Adams ya había reportado que, en los 10 años que van de 1960 a 1969, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial habían destinado aproximadamente 915 millones de US dólares al crédito agrícola en América Latina (1). Aguirre y Pomareda han estimado que los dos principales agentes financieros externos destinaron a América Latina 17.211.6 millones de US dólares, en el período de 1970 a 1977, y que de este monto, el sector agropecuario se benefició con un 22.1 por ciento (8). Una proporción muy elevada de estos recursos se canalizó a través de programas de crédito agropecuario.

Cuadro 1. AMERICA LATINA: PROPORCION DEL CREDITO INSTITUCIONAL DESTINADA A LA AGRICULTURA. 1960-1973.

PAISES	1960	1967	1968	1973
Argentina	.17	.20	.20	.16
Bolivia	.25	.47	.21	.41
Brasil	.17	.33	.24	.23
Chile	.31	.35	.41	.26
Colombia	.36	.35	.29	.26
Costa Rica	.60	.73	.56	.52
República Dominicana	.20	.33	.41	.24
Ecuador	.13	.21	.22	.23
El Salvador	.29	.23	.26	.26
Guatemala	.41	.24	.34	.25
Honduras	.20	.41	.44	.40
Méjico	.41	.57	.57	.55
Nicaragua	.62	.60	.67	.56
Panamá	.06	.10	.09	.09
Paraguay	.36	.40	.54	.70
Perú	.34	.36	.44	.31
Uruguay	.14	.06	.27	.31
Venezuela	.16	.21	.05	.06
TOTAL (18 países)	.22	.31	.28	.24

FUENTES: Para 1960 y 1967, Adams (1). Para 1968 y 1973 datos de Adams sin publicar.

2.2 Importancia relativa del crédito agropecuario.

Identificar qué proporción de los recursos del sistema financiero se destina a la producción agropecuaria no es tarea fácil. Las clasificaciones del crédito por destino varían de un país a otro y, por ejemplo, mientras que en algunos casos el financiamiento de la comercialización de productos agrícolas se clasifica como crédito agropecuario, en otros se incluye en el crédito comercial. Además, en vista de la "intercambiabilidad" del crédito, no todos los préstamos otorgados al sector agropecuario representan un aumento neto en el uso de recursos en este sector. A la vez, recursos obtenidos con préstamos para otros propósitos finalmente incrementan la disponibilidad de fondos en el sector agropecuario.

Teniendo presentes estas advertencias se pueden observar, sin embargo, grandes diferencias entre los países latinoamericanos en cuanto a la proporción del crédito institucional destinado al sector agropecuario. De acuerdo con cifras de Adams no publicadas, en 1973 el crédito agropecuario representó sólo un 6 por ciento del total en Venezuela y un 9 por ciento del total en Panamá. En el otro extremo, el crédito agropecuario representó un 70 por ciento del total en Paraguay, un 55 por ciento en Nicaragua, un 55 por ciento en México y un 52 por ciento en Costa Rica. (Véase Cuadro 1).

Mientras que en el período de 1960 a 1967 la proporción del crédito total destinada al sector agropecuario por las instituciones financieras de 18 países latinoamericanos se incrementó desde un 22 hasta un 31 por ciento, para 1973 esta proporción bajó a un 24 por ciento. En efecto, de 1960 a 1967 la proporción del crédito total destinada al sector agropecuario se incrementó en 13 de los 18 países mostrados en el Cuadro 1, mientras que en el período de 1968 a 1973 esto parece haber ocurrido solamente en 4 países. Aguirre y Pomareda presentan datos que confirman esta tendencia al descenso de la proporción del crédito total destinada al sector agropecuario. Para el período de 1969 a 1976, estos autores muestran que la proporción de los saldos de los préstamos de los bancos comerciales que habían sido destinados al sector aumentó sólo en 4 países: Bolivia, El Salvador, Jamaica y Venezuela. (Véase Cuadro 2).

Con base en un ejercicio de regresión del porcentaje del total del crédito de los bancos comerciales destinado al sector agropecuario, con respecto al tiempo, Aguirre y Pomareda también encontraron una tendencia creciente, significativa al nivel del 90 por ciento, sólo en 4 países, y una tendencia decreciente en 6 países, de un total de 16. (Véase Cuadro 3).

Por otra parte, Katz encontró que del crédito otorgado por una muestra de 55 IFD latinoamericanas, solamente un 8 por ciento se destinó al sector agropecuario (51). La proporción fue más alta en

el caso de las IFD mixtas (17 por ciento) que en el caso de las públicas (6 por ciento) y las privadas (4 por ciento). Las IFD públicas, sin embargo, contribuyeron con el 66 por ciento del monto otorgado al sector por la muestra. (Véase Cuadro 4).

Cuadro 2. AMERICA LATINA: PROPORCION DE LOS SALDOS DE LOS PRESTAMOS DE LOS BANCOS COMERCIALES DESTINADA AL SECTOR AGROPECUARIO. 1969-1976.

P A I S	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Argentina	.20	.18	.17	.16	.16	.15	.12	.15
Bolivia	.19	.22	.22	.22	.36	.39	.36	.30
Brasil	.11	.10	.10	.09	.11	.11	.12	.11
Colombia	.27	.25	.24	.21	.21	.11	.08	.07
Costa Rica	.61	.62	.53	.51	.52	.47	.45	.46
El Salvador	.28	.27	.27	.28	.28	.32	.30	.31
Guatemala	.35	.33	.27	.30	.31	.32	.28	.24
Honduras	.31	.32	.33	.32	.31	.31	.31	.30
Jamaica	.04	.04	.04	.03	.04	.05	.10	.12
Méjico	.13	.12	.12	.12	.16	.17	.18	.14
Panamá	.05	.04	.04	.03	.03	.01	.02	.01
Paraguay	.10	.11	.13	.14	.14	.13	.14	.12
Perú	.08	.07	.06	.05	.04	.04	.03	.03
República Dominicana	.07	.07	.07	.07	.08	.07	.08	.07
Uruguay	.23	.26	.24	.21	.28	.33	.23	.24
Venezuela	.05	.07	.07	.08	.07	.07	.10	.13

FUENTE: Aguirre y Pomareda (8).

Cuadro 3. AMERICA LATINA: TENDENCIAS DE LA PROPORCION DEL CREDITO DE LOS BANCOS COMERCIALES DESTINADA AL SECTOR AGROPECUARIO. RESULTADOS DE REGRESION. 1970-1976.

F A I S	Regresión	Estadística t	R²	Proporción promedio
Argentina	16.28 - 0.0084t	4.96**	0.804	16.28
Bolivia	-49.48 + 0.0252t	3.10**	0.615	28.15
Brasil	- 4.21 + 0.0020t	1.28	0.214	10.68
Colombia	61.10 - 0.0309t	-8.08**	0.915	18.16
Costa Rica	48.62 - 0.0244t	6.04**	0.859	51.91
El Salvador	-12.99 - 0.0067t	3.30**	0.645	28.97
Guatemala	19.48 - 0.0097t	-2.34*	0.478	29.99
Honduras	3.89 - 0.0018t	-1.58	0.293	31.51
Jamaica	-21.71 + 0.0110t	3.32**	0.648	5.63
México	-12.38 + 0.0063t	2.17*	0.440	14.29
Panamá	10.34 - 0.0052t	-0.26	0.934	2.81
Paraguay	- 6.01 + 0.0031t	1.50	0.273	12.65
Perú	13.38 - 0.0067t	10.48**	0.948	5.00
República Do- minicana	2.30 - 0.0012t	1.35	0.234	7.34
Uruguay	- 4.31 + 0.0023t	0.39	0.024	25.32
Venezuela	16.40 + 0.0083t	3.58**	0.681	7.96

* Denota significancia al 90 por ciento.

** Denota significancia al 95 por ciento.

FUENTE: Aguirre y Pomareda (8).

Cuadro 4. AMERICA LATINA: PROPORCION DE LAS COLOCACIONES DE UNA MUESTRA DE 55 IFD DESTINADA AL SECTOR AGROPECUARIO. 1976.

	Monto Miles US \$	Proporción agropecuario a total	Proporción cada clase IFD
<u>Total</u>	<u>1.333.751</u>	<u>8.0</u>	<u>100.0</u>
Públicas	886.484	6.0	66.0
Privadas	34.929	4.0	3.0
Mixtas	412.338	17.0	31.0

FUENTE: Katz (51).

2.3 Alcance de los programas de crédito.

Las diferencias entre países de la proporción del crédito institucional destinada al sector agropecuario reflejan, en parte, diferencias en cuanto a la contribución del sector al Producto Interno Bruto de cada país. A su vez, el crecimiento del producto agropecuario en un país depende, en parte, de la disponibilidad de crédito para esos propósitos. Adams encontró que, para 18 países latinoamericanos, la razón de los saldos de crédito institucional al Producto Interno Bruto generado en el sector agropecuario aumentó desde un 23 por ciento en 1960 hasta un 36 por ciento en 1967, para luego disminuir a un 29 por ciento en 1973 (1).

También existen grandes diferencias entre países en cuanto a esta razón, que es un buen índice de la importancia que tiene el crédito agropecuario en cada uno de ellos. Así, en 1973 esta razón alcanzó desde un 10 por ciento en Ecuador hasta un 73 por ciento en Costa Rica. (Véase Cuadro 5).

Una proporción relativamente pequeña de los agricultores, estimada en un 15 por ciento para toda América Latina, se ha beneficiado con estos volúmenes de crédito (87). Esta proporción va desde un 2 por ciento en Guatemala hasta más de un 40 por ciento en Costa Ri-

Cuadro 5. AMERICA LATINA: RAZON DEL CREDITO AGRICOLA AL PRODUCTO AGRICOLA. 1960-1973.

P A I S	1960	1967	1968	1973
Argentina	.19	.28	.30	.21
Bolivia	.02	.13	.06	.29
Brasil	.18	.34	.34	.33
Chile	.57	.77	.59	.22
Colombia	.19	.26	.19	.18
Costa Rica	.62	.67	.62	.73
República Dominicana	.10	.23	.28	.21
Ecuador	.07	.13	.17	.10
El Salvador	.22	.19	.22	.31
Guatemala	.12	.13	.17	.10
Honduras	.04	.16	.16	.22
México	.39	.68	.38	.41
Nicaragua	.28	.53	.65	.61
Panamá	.06	.15	.13	.36
Paraguay	.08	.22	.21	.29
Perú	.22	.25	.21	.22
Uruguay	.27	.07	.30	.31
Venezuela	.38	.50	.10	.18
TOTAL (18 países)	.23	.36	.30	.29

FUENTE: Adams (1).

ca. (Véase Cuadro 6). Por otra parte, el volumen de crédito rural per cápita se encontraba, a principios de la década de los 70s, entre 8 US dólares (Bolivia) y 179 US dólares (Venezuela).

En resumen, en las estrategias de desarrollo del sector agropecuario de los países de América Latina, el crédito ha jugado un papel principal. Como consecuencia, durante las últimas tres décadas los

volumenes de crédito agropecuario han aumentado en casi todos los países. Este crecimiento, sin embargo, ha tendido a ser más lento durante la década de los 70s. Como resultado, la proporción del crédito total destinada a este sector ha disminuido en muchos países y, a partir de 1974, con el recrudescimiento generalizado de los procesos in-

Cuadro 6. AMERICA LATINA: PROPORCION DE AGRICULTORES QUE RECIBEN CREDITO INSTITUCIONAL Y MONTO DE CREDITO RURAL PER CAPITA RURAL. 1967-1969.

P A I S	Proporción con crédito	Crédito per cápita (US dólares)
Argentina	--	111.0
Bolivia	5.0	8.0
Brasil	15.0	40.0
Chile	15.0	106.0
Colombia	30.0	52.0
Costa Rica	45.0	126.0
República Dominicana	--	24.0
Ecuador	18.0	13.0
El Salvador	--	36.0
Guatemala	2.0	18.0
Honduras	10.0	35.0
Méjico	15.0	84.0
Nicaragua	20.0	77.0
Panamá	4.0	31.0
Paraguay	6.0	22.0
Perú	17.0	25.0
Uruguay	--	36.0
Venezuela	--	179.0

FUENTE: Banco Mundial (87).

flacionarios, el valor real de los volúmenes de crédito agropecuario ha sufrido una disminución considerable en varios países. La expansión de los volúmenes de crédito ha alcanzado, sin embargo, solamente a una proporción pequeña de los agricultores del Hemisferio, usualmente los más grandes, y conforme la disponibilidad de crédito en términos reales se ha contraído en los últimos años, la concentración de las carteras a favor de unos pocos beneficiarios ha tendido a acentuarse.

A pesar de la gran importancia de los programas de crédito agropecuario, por la magnitud de los recursos que movilizan y por su impacto potencial sobre la asignación de los recursos y la distribución del ingreso, existen muy pocas evaluaciones de su influencia tanto sobre las decisiones a nivel de la finca, la productividad y el empleo de los recursos, como sobre las decisiones de las IFD y su viabilidad y eficacia. Este trabajo intenta presentar algunas consideraciones acerca del impacto probable de estos programas de crédito sobre dichas decisiones, con especial énfasis en las políticas de tasas de interés que han sido parte integral de las estrategias de crédito agropecuario adoptadas por la mayoría de los países latinoamericanos.

2.4 Las políticas de tasas de interés.

La mayor parte de los países latinoamericanos han establecido controles de uno u otro tipo sobre las tasas de interés, en general. Cuatro características importantes de estos controles han sido:

- a) Usualmente se ha intentado regular el nivel nominal de las tasas de interés, no su nivel en términos reales; es decir, no el nivel que resulta al comparar las tasas de interés con las tasas de inflación. Solamente unos pocos países han adoptado sistemas de "indexación" para ajustar las tasas nominales de interés. Entre éstos se encuentran Argentina, Brasil, Chile y Colombia. En otros países se ha recurrido cada vez más a denominar los préstamos en moneda extranjera. Desde el punto de vista de las decisiones de los agentes económicos, en cualquier caso, las tasas reales parecen tener una mayor importancia que las nominales, sobre todo en países con una larga experiencia inflacionaria.
- b) Usualmente se ha mantenido el nivel nominal de las tasas de interés fijo por largos períodos de tiempo, aún en presencia de cambios sustanciales en las circunstancias y de tasas de inflación altas y variables. La consecuencia ha sido que, con frecuencia, en términos reales las tasas de interés han sido erráticas e impredecibles.

- c) La mayoría de los países han mantenido estructuras de tasas de interés diferenciadas, según el sector de actividad financiado, el plazo del préstamo o el tamaño del deudor. Las tasas de interés también han variado con el tipo de institución y la fuente de los recursos. Estas diferencias en las tasas de interés han llegado a ser muy acentuadas en algunos casos. Sin embargo, las diferencias no han estado justificadas en términos de los costos y los riesgos de los diferentes tipos de préstamos. Las diferencias han sido, más bien, un indicador de la intención de las autoridades financieras de favorecer determinadas actividades que se han considerado prioritarias. Por esta razón, las tasas preferenciales más bajas usualmente han estado asociadas con las categorías de crédito más costosas de administrar y con las de mayor riesgo para las IFD. Ghirlanda encontró que, de una muestra de 50 IFD, todas cobraban tasas preferenciales (31).
- d) La mayoría de los países ha mantenido las tasas de interés a niveles bajos. (Véase Cuadro 7). Dentro de la estructura de tasas de interés diferenciadas, las aplicables al sector agropecuario se encuentran frecuentemente entre las más bajas. Aún en aquellos países que han llevado adelante reformas financieras, ya sea liberando las tasas de interés o permitiendo mecanismos de ajuste de su nivel nominal, las tasas de interés aplicables al sector agropecuario se han mantenido a niveles especialmente bajos. Tal es el caso del Brasil, adonde la reforma financiera hizo posible en 1976, que el sistema bancario privado cobrara tasas nominales de más del 50 por ciento al año, mientras que el crédito agropecuario se desembolsaba a tasas entre el 15 y el 17 por ciento anual. Al mismo tiempo, el Gobierno pagaba tasas tres veces más altas para movilizar recursos (74).

La afirmación de que las tasas de interés que las IFD de América Latina cobran, en general y particularmente en el caso del crédito agropecuario, refleja diferentes consideraciones:

- a) En general estas tasas parecen no haber reflejado correctamente el costo de oportunidad del capital en la mayoría de los países. El precio-sombra del capital que se ha obtenido en modelos de programación es usualmente más alto que las tasas de interés que cobran las IFD.
- b) Las tasas de interés cobradas frecuentemente no igualan la oferta y la demanda de crédito institucional, generando así

Cuadro 7. AMERICA LATINA: TASAS NOMINALES DE INTERES Y TASAS DE INFLACION. 1975.

P A I S	Tasas de interés Sistema Bancario	Tasas de interés prestatarios BID	Tasa de inflación
Argentina	24.0 - 84.0	57.0 - 62.0	340.3
Barbados	11.0	8.0	20.0
Bolivia	15.0	12.0	8.0
Brasil	36.0	9.0 - 15.0	29.4
Chile	409.1	8.0 - 11.5 ^{1/}	340.7
Colombia	12.0 - 29.0	14.0 - 23.0	15.3
Costa Rica	8.0 - 11.0	8.0 - 11.0	17.4
República Do- minicana	12.0	6.0 - 8.0	13.4
Ecuador	12.0	8.0 - 13.0	15.5
El Salvador	11.0 - 13.0	6.0 - 8.0	15.1
Guatemala	9.0 - 11.0	3.0 - 8.0	15.0
Haití	15.0	5.0 - 8.0	17.8
Honduras	8.0 - 12.0	7.0 - 9.0	5.9
Jamaica	10.0 - 15.0	7.0 - 11.0	14.7
Méjico	14.0 - 18.0	7.6 - 12.5	14.4
Nicaragua	12.0	8.0 - 9.0	16.0
Panamá	10.0 - 15.0	9.0 - 12.0	8.6
Paraguay	12.0 - 18.0	10.0 - 12.0	24.0
Perú	19.0	9.0 - 12.0	16.5
Trinidad	9.0	5.0 - 7.0	16.5
Uruguay	78.6	5.0 - 10.7 ^{1/}	66.8
Venezuela	10.0 - 11.0	---	8.0

^{1/} Además se cobra mantenimiento del valor con base en un índice de precios.

FUENTE: González-Vega (39).

excesos de demanda de crédito que han requerido mecanismos de racionamiento para asignar los recursos escasos entre los demandantes en exceso. Estos mecanismos de racionamiento no han sido muy eficaces para identificar y financiar los mejores proyectos de inversión, en parte porque le han atribuido una mayor importancia a consideraciones no económicas así como a las garantías, en vez de a la rentabilidad de los proyectos financiados. Además, estos mecanismos de racionamiento han sido especialmente vulnerables ante las presiones de los grupos organizados de interés y ante el abuso del poder político.

- c) Las tasas de interés cobradas por las IFD han sido más bajas que las existentes en los mercados informales, paralelos o extra-bancarios de crédito. Esto refleja el hecho de que es muy difícil extender a toda la economía las restricciones a las tasas de interés impuestas en el mercado institucional. En consecuencia, las tasas bajas son aprovechadas por un reducido número de beneficiarios privilegiados, mientras que otros se ven obligados a pagar tasas mucho más altas en otros mercados. A pesar de la manipulación de las tasas de interés, los recursos siguen siendo igualmente escasos en la economía y lo único que se logra es una redistribución entre sectores.
- d) En términos reales, las tasas de interés institucionales han sido con frecuencia negativas, reduciendo significativamente la capacidad de las IFD y de otros intermediarios para movilizar ahorros financieros. La variabilidad de las tasas en términos reales ha contribuido a aumentar la incertidumbre y los riesgos y, de esta manera, a reducir los horizontes temporales de los agentes económicos, orientando su actividad hacia el muy corto plazo.
- e) Con frecuencia las tasas de interés cobradas por las IFD no han cubierto los costos y los riesgos asociados con la administración del crédito, llevando en algunos casos a la decapitalización y quiebra de varias IFD. Para conservar su viabilidad financiera, muchas otras IFD se han visto obligadas a restringir sustancialmente el ámbito de sus operaciones, atendiendo sólo las más grandes y más seguras. Como las bajas tasas de interés cobradas no son suficientes para cubrir los mayores costos asociados con clientelas marginales (pequeños agricultores, actividades innovativas), éstas han sido excluidas de las carteras de crédito de las IFD.

- 1) Las bajas tasas de interés cobradas por las IFD han significado la transferencia de un subsidio sustancial a los beneficiarios del crédito y se han convertido así en un mecanismo poderoso de redistribución del ingreso.

El bajo nivel de las tasas de interés ha sido justificado con base en numerosos argumentos de naturaleza tanto macro como microeconómica y, a veces, con base en argumentos no económicos. Estos argumentos parecen tener una mayor fuerza cuando se aplican al crédito agropecuario. Esto explica por qué a este sector se le han concedido tasas de interés preferenciales en casi todos los países. También sugiere por qué, en aquellos países que han intentado reformas financieras que implican tasas de interés más altas, ha resultado muy difícil extender la reforma al crédito agropecuario.

La consecuencia ha sido una mayor dispersión de las tasas de interés, al mantenerse las tasas de interés preferenciales del sector agropecuario al mismo nivel e incrementarse las demás. Así, por ejemplo, la reforma financiera de finales de 1978 incrementó las tasas de interés comerciales cobradas por el sistema bancario costarricense del 14 al 24 por ciento, pero conservó las tasas preferenciales aplicables a numerosas actividades agropecuarias al nivel del 3 por ciento. El mayor diferencial entre estas tasas constituye una distorsión mayor que la que existía antes de la reforma financiera y ha perjudicado el impacto favorable sobre la asignación de los recursos que pudo haber tenido esta reforma. Un caso extremo de esta disparidad entre las tasas comerciales y las tasas de interés cobradas por el crédito agropecuario es el ya mencionado de Brasil.

En los capítulos siguientes se examina el impacto de las tasas de interés sobre las decisiones de los productores agropecuarios y de las IFD que atienden a este sector y se intenta evaluar, a la luz de dichas consideraciones, los argumentos con que se ha tratado de justificar las políticas de tasas de interés bajas para la actividad agrícola.

III

EL IMPACTO DE LAS TASAS DE INTERES
SOBRE LAS DECISIONES

3.1 Comportamiento del productor.

Como se indicó en la Introducción, este trabajo intenta examinar el impacto de las políticas de tasas de interés sobre las decisiones de las IFD, en particular en cuanto a su influencia sobre la asignación de los recursos y la distribución del ingreso en el sector agropecuario de los países latinoamericanos. La discusión, sin embargo, debe incorporar también un análisis del comportamiento del productor, al menos por dos razones. Por una parte, la asignación del crédito que se puede observar es consecuencia tanto de la oferta como de la demanda y, por consiguiente, tanto de las decisiones de las IFD como de los productores agropecuarios. Por otra parte, supuestos acerca de la naturaleza del impacto de las tasas de interés sobre el comportamiento de las unidades productivas se encuentran a la base de los argumentos que se utilizan para justificar tasas de interés bajas y preferenciales en el caso del sector agropecuario. Estas tasas de interés, a su vez, afectan el comportamiento de las IFD y ambas influencias contribuyen a determinar la asignación del crédito que finalmente tiene lugar.

3.2 La familia-finquera.

Buena parte del análisis de los fenómenos de ahorro, crédito y formación de capital en los países de América Latina ha tenido lugar bajo el supuesto predominantemente "keynesiano" de que las decisiones de producción y las decisiones de consumo se toman independientemente. De la misma manera se ha supuesto la independencia entre las deci-

siones de ahorro y las decisiones de inversión. Con alguna validez para el análisis de una economía urbana industrializada, este enfoque no es apropiado para el examen de una economía rural, caracterizada por una multitud heterogénea de unidades, las familias-finqueras, que toman decisiones de consumo, de producción, de inversión, de manejo de caja y reservas y de composición de una cartera de activos que son altamente interdependientes entre sí (3).

Este proceso de toma de decisiones por parte de la familia-finquera es complejo y refleja consideraciones de carácter tanto económico como no económico. Uno de sus aspectos más importantes es la decisión de cuánto destinar al consumo presente y cuánto al consumo futuro. El análisis "keynesiano" ha enfatizado demasiado el papel del ingreso como determinante de la capacidad de ahorro de la familia-finquera. No cabe duda de que el nivel del ingreso y de la riqueza, definidos de una manera apropiada, constituyen un límite importante al monto del ahorro que, en un marco de referencia estático, puede realizar una familia-finquera. El papel que el ingreso y la riqueza juegan es tanto el de una restricción presupuestaria como el de un determinante de la toma de decisiones al respecto. Sin embargo, otras variables importantes que también afectan la proporción de ese ingreso que las familias-finqueras escogen ahorrar no han recibido igual atención (86).

Resulta importante conocer, por lo tanto, las preferencias temporales de las familias-finqueras, así como el impacto de los incentivos que estimulan la disposición a ahorrar más. En un contexto dinámico, la tasa de rendimiento de las inversiones y las tasas de interés que se pueden ganar sobre los activos financieros constituyen estímulos importantes al ahorro.

Además de tomar decisiones acerca del ahorro y del consumo, la familia-finquera debe tomar decisiones acerca de la producción. Para ello cuenta con oportunidades productivas que le ofrecen la posibilidad, no sólo de emplear sus propios recursos, sino de obtener recursos externos, a través del crédito, para aprovechar esas oportunidades más intensamente. La naturaleza de estas oportunidades determina la magnitud del incentivo económico que estimula la formación de capital y las formas más apropiadas que ese capital puede adoptar.

Es a través del proceso productivo que la familia-finquera genera los excedentes que permiten el crecimiento de sus activos. Las tasas de rendimiento de la actividad productiva propia constituyen así un determinante importante, aunque frecuentemente ignorado, de las funciones de ahorro e inversión. Tasas de rendimiento elevadas sobre

las inversiones de recursos en la finca (tanto en la forma de la adquisición de capital fijo como de gastos de operación) son una alternativa atractiva al consumo e incentivan su posposición. Lo contrario también es cierto; tasas bajas de rendimiento no justifican el sacrificio de posponer el consumo. Las tasas de interés sobre los activos financieros juegan un papel semejante.

De esta manera, las decisiones de inversión están íntimamente ligadas a las decisiones de producción y de consumo. De acuerdo con Adams y Singh podemos distinguir, al respecto, al menos cuatro clases de decisiones de inversión (3):

- 1) Probablemente la decisión más importante para las familias-finqueras de América Latina sea la de cuánto invertir en el proceso productivo en la finca propia. Estas decisiones pueden llevar a:
 - a) destinar parte del trabajo familiar a incrementar el "stock" de capital de la finca, ya sea limpiando el terreno, construyendo diques y canales, levantando cercas y abriendo pozos;
 - b) abstenerse del consumo presente para incrementar el volumen de los gastos de operación en la finca, adquiriendo una mayor cantidad y mejor calidad de insumos (fertilizantes, insecticidas, semillas mejoradas, etc.) y contratando una mayor cantidad de trabajo, para intensificar el aprovechamiento de su oportunidad productiva; y
 - c) destinar parte de su riqueza a la adquisición de bienes de capital fijo, como un tractor.

Estas decisiones pueden dar lugar a la adopción de cambios tecnológicos que modifican la naturaleza de la oportunidad productiva en la finca. Contrario a lo que corrientemente se supone, las fronteras de las posibilidades de producción y de consumo de las familias-finqueras no necesariamente crecen en forma gradual a través del tiempo. Avances discretos de importancia e indivisibilidades en los procesos de inversión y de cambio tecnológico hacen necesarias revisiones significativas de las decisiones de ahorro y de composición de la cartera de las familias-finqueras (59).

- ii) Un segundo grupo de oportunidades de inversión lo encuentra la familia-finquera en los mercados de capital, adonde puede adquirir diferentes clases de activos financieros. La medida en que la familia-finquera incorpore estos activos a su cartera de inversiones depende de su rentabilidad (tasas de interés), riesgo y liquidez relativos.
- iii) De la misma manera, la familia-finquera tiene la oportunidad de invertir sus recursos en negocios no agrícolas (s.g., un almacén) o en el mercado de bienes raíces.
- iv) Finalmente, la familia-finquera puede abstenerse de consumir con el propósito de aumentar la formación de capital humano en su seno.

Las decisiones conjuntas de la familia-finquera acerca de qué producir, cuánto consumir y en cuáles de las opciones mencionadas invertir su riqueza dependen, por lo tanto, de una manera crucial de las tasas esperadas de rendimiento, descontadas por el riesgo y la incertidumbre asociados con diferentes actividades. La familia-finquera debe también organizar el flujo de sus ingresos y egresos en efectivo y debe mantener reservas para hacerle frente a emergencias y gastos especiales. Las tasas de rendimiento de activos con la suficiente liquidez como para cumplir estas últimas funciones son, por lo tanto, determinantes importantes de las decisiones que se toman al respecto.

3.3 El papel de las tasas de interés.

Las tasas de interés son precios relativos y, como tales, constituyen señales que afectan las decisiones de los agentes económicos. Por la importancia y la variedad de las decisiones que afectan, las tasas de interés constituyen posiblemente uno de los precios más importantes en una economía de mercado (44).

Para las familias-finqueras, las tasas de interés y otras tasas de rendimiento sobre sus inversiones, representan el precio relativo del futuro en términos del presente. En este sentido, las tasas de interés son una señal que afectan las decisiones de consumir en el presente o en el futuro, es decir, las decisiones de ahorrar. De igual manera, las tasas de interés afectan las decisiones de producir bienes para el consumo presente o para incrementar la capacidad de producción futura, es decir, las decisiones de invertir.

Para ser una buena señal, las tasas de interés deben indicar el ritmo a que es posible transformar recursos presentes en producción futura, de acuerdo con la tecnología conocida y los recursos disponibles. Para ser una buena señal, las tasas de interés deben indicar el ritmo a que la comunidad está dispuesta a posponer el consumo, dados sus gustos y preferencias. En equilibrio, las tasas de interés deben igualarse a estas tasas marginales de transformación y de sustitución entre el presente y el futuro.

Cuando se establecen tasas de interés inferiores a las de equilibrio se distorsionan los términos de intercambio entre el presente y el futuro. Tasas de interés demasiado bajas le indican a los consumidores que las posibilidades de consumo futuro son amplias y que, por lo tanto, el ahorro no es necesario. Tasas de interés demasiado bajas le indican a los inversionistas que si los ahorros son baratos es porque son abundantes y que, por lo tanto, no es necesario economizarlos. Desafortunadamente, no puede haber inversión si no hay ahorros. En vista de la escasez del capital, las decisiones de ahorrar poco entran en conflicto con las decisiones de invertir mucho, de demandar muchos ahorros. Este conflicto se puede resolver únicamente a través del racionamiento, eligiendo cuáles planes de inversión se llevarán adelante y cuáles se frustrarán, porque no todos pueden ser financiados.

En cambio, tasas de interés más altas le enviarían a los consumidores la señal de que el futuro es caro y de que, por lo tanto, los sacrificios en el consumo presente van a ser bien recompensados. Al mismo tiempo, tasas de interés menos bajas le indicarían a los inversionistas que los ahorros son escasos y que, por lo tanto, deben usarse únicamente en los mejores proyectos de inversión.

Más específicamente, las tasas de interés son los precios propios de los mercados financieros. En este sentido, las tasas de interés son una señal que afecta la composición de las carteras de activos de las familias-finqueras. Estas, al decidir si mantienen en sus carteras metales preciosos, propiedades, inventarios de bienes de consumo y de producción o activos financieros nacionales y extranjeros, comparan el rendimiento, riesgo y liquidez esperados de cada opción. Las tasas de interés que se pagan sobre los activos financieros nacionales determinan, en parte, la medida en que éstos son incorporados en las carteras de activos; las tasas de interés que se cobran en los mercados financieros, a su vez, determinan el tamaño de las carteras de las unidades deficitarias.

La medida en que los activos financieros nacionales son incorpo-

rados en las carteras de los inversionistas determina la proporción de los ahorros que se movilizan a través de las IFD y otros intermediarios del sistema financiero institucional. Esto, a su vez, afecta la naturaleza de los proyectos de inversión que son financiados con esos ahorros.

En economías más avanzadas, con mercados de capital más integrados, la selección de los canales para la movilización de los ahorros y las formas que éstos toman son menos importantes con respecto a su impacto sobre la asignación de los recursos. Supuestamente en esos mercados de capital las tasas de rendimiento de los diferentes activos y proyectos de inversión son bastante uniformes, de manera que se logra, en el margen, un impacto semejante con cualquier tipo de activo en que se materialice el ahorro.

Los mercados de capital de los países latinoamericanos tienden a ser más fragmentados y las tasas de rendimiento que prevalecen en ellos muestran grandes disparidades. Esta dispersión de las tasas de rendimiento refleja una mala correlación entre las oportunidades productivas y de inversión, por una parte, y la disponibilidad de recursos propios o el acceso a los recursos de otros, a través del crédito, que hacen posible explotar esas oportunidades, por otra parte (59). Así, muchos productores con buenas oportunidades no las pueden aprovechar por falta de acceso a los recursos necesarios, mientras que otras familias-finqueras, con exceso de recursos en comparación con sus propias oportunidades, se ven obligadas a destinarlos a inversiones de rendimientos bajos e incluso negativos.

En estos mercados de capital fragmentados, el impacto de un peso más de ahorros difiere sustancialmente según como sea canalizado e invertido. Por esta razón, importa no sólo cómo aumentar el ahorro, en general, sino cómo canalizarlo más eficazmente. Es decir, no solamente interesa aumentar la tasa de acumulación del capital sino también mejorar la calidad, i.e. la rentabilidad, del capital que se está acumulando. A la sociedad le resulta, en estas circunstancias, menos rentable un ahorro depositado en un banco del exterior o materializado en un edificio de oficinas desocupado, que si se destinara a financiar el cambio tecnológico. De esta manera, la "profundización" financiera que se logra con la canalización de los ahorros nacionales a través del sistema financiero institucional potencialmente puede mejorar la calidad del proceso de inversión en un país, cuando facilita el traslado de recursos desde usos inferiores hacia otros socialmente más productivos (75).

La existencia de activos financieros generalmente accesibles a la

población (e.g., depósitos bancarios), sobre los que se pague una tasa de interés suficientemente alta en términos reales, lleva a una revisión de las carteras de activos. Inversiones poco rentables son excluidas de esas carteras y sustituidas por la tenencia del activo financiero. Los recursos reales así liberados pueden ser entonces transferidos, a través del sistema financiero institucional, a otras familias-finqueras con mejores oportunidades de inversión que, por esa misma razón, están dispuestas a pagar una tasa de interés más alta, reflejo del rendimiento marginal de esos recursos. De esta manera, al desaparecer malos proyectos de inversión, para dar lugar al financiamiento de otros más rentables, se mejora la asignación de los recursos. Bajo ciertas circunstancias esta "profundización" financiera también mejora la distribución del ingreso (38).

Finalmente, la tasa de interés es comparable al precio del capital y, en este sentido, es una señal que afecta el grado de utilización de este factor de la producción. Así, las tasas de interés pueden influir, en determinadas circunstancias, sobre la proporción en que se combinan los factores de la producción y sobre la selección entre proyectos de inversión, según la intensidad relativa con que cada uno utilice el capital.

Cuando la tasa de interés es demasiado baja, se le está lanzando a los empresarios la señal de que hay una oportunidad para reducir los costos, buscando maneras de ahorrar en el empleo del trabajo y utilizando el capital, relativamente más barato, en su lugar. Al mismo tiempo se le está lanzando a los inversionistas la señal de que los proyectos de inversión más rentables son los relativamente intensivos en capital.

Ante mercados de capital fragmentados y mercados de otros factores de la producción imperfectos, la preferencia por una mayor intensidad de capital, inducida por las bajas tasas de interés, probablemente aumenta las tendencias al desempleo y subempleo del trabajo. Sin embargo, en cada momento, el monto de capital para la economía como un todo está dado. Si las tasas de interés bajas promueven una mayor intensidad en la utilización del capital en el sector de la economía con acceso al crédito institucional, adonde prevalecen estas tasas bajas, al mismo tiempo se está reduciendo el capital disponible para el sector que no tiene acceso al crédito institucional. Mientras que en el sector sobrecapitalizado con frecuencia prevalece una subutilización de la capacidad instalada, en el sector subcapitalizado la productividad se mantiene baja por falta de acceso a este recurso. La intensidad de capital de la economía como un todo no aumenta. Más bien puede reducirse, durante un proceso de crecimiento en el que las bajas tasas de interés reprimen la acumulación (36).

En resumen, las tasas de interés son uno de los precios más importantes en una economía de mercado, porque afectan numerosas y variadas decisiones básicas que, a su vez, influyen sobre las tasas de acumulación y de crecimiento en la economía, sobre la asignación y el empleo de los recursos y sobre la distribución del ingreso. Existe, sin embargo, una amplia controversia acerca de la dirección y la magnitud del impacto de las tasas de interés sobre estas variables, que ha sido ignorada en este trabajo hasta ahora.

Así, la teoría microeconómica enseña que un aumento en las tasas de interés da lugar tanto a un efecto sustitución como a un efecto ingreso sobre el monto de los ahorros. Algunos argumentan que un efecto ingreso poderoso, con signo contrario al efecto sustitución, llevaría a una disminución del ahorro ante un aumento en la tasa de interés. Existen razones poderosas para suponer, sin embargo, que a nivel agregado el efecto ingreso es poco significativo (27). En estas circunstancias, el efecto sustitución siempre garantizaría un aumento del ahorro ante un aumento de la tasa de interés.

Por otra parte, no es necesario reconocer la existencia de una elevada elasticidad-interés del ahorro agregado para apreciar el impacto favorable de tasas de interés más altas sobre el crecimiento y la asignación de los recursos. La evidencia empírica sugiere la existencia de elevadas elasticidades cruzadas de sustitución entre activos, ante variaciones en sus tasas de rendimiento. Una política de tasas de interés agresiva puede lograr una mayor canalización del ahorro agregado por medio del sistema financiero, aún en el caso de que este ahorro no aumente o aumente poco. Esta mayor "profundización" financiera tiene potencialmente un impacto favorable sobre la rentabilidad del stock de capital acumulado. En la medida en que formas poco rentables de acumular activos sean abandonadas y sustituidas por activos financieros y en la medida en que los recursos así liberados sean canalizados por el sistema financiero hacia otros proyectos de inversión, más rentables, se mejorará la asignación de los recursos.

Una mayor canalización de los recursos a través del sistema financiero no garantiza, sin embargo, esta mejor asignación. Así, si los proyectos financiados por el sistema no son mejores que aquellos a que sustituyen, el efecto beneficioso no se produce. Por ejemplo, como consecuencia de un aumento importante en las tasas de interés pasivas pagadas por el Sistema Bancario Nacional de Costa Rica, la razón del flujo del crédito otorgado por ese Sistema al Producto Interno Bruto aumentó, desde un 37 por ciento en 1977, a un 50 por ciento en 1979. El mayor volumen de recursos canalizado a través del Sistema, sin embargo, no se destinó a promover la producción nacional. El Gobierno Central, mediante la colocación forzosa de bonos en el Sistema Bancario

para financiar sus gastos corrientes, aumentó su participación relativa en los incrementos del crédito del Sistema, de un 14 por ciento en 1978 a un 46 por ciento en 1979. El sector público como un todo aumentó su participación relativa en los incrementos del crédito bancario, desde un 36 por ciento en 1978, hasta un 63 por ciento en 1979. Esto, a su vez, provocó una grave contracción, en términos reales, del volumen de crédito destinado al sector privado y explica, en parte, el estancamiento de la economía. El esfuerzo parcial de liberalización financiera en Costa Rica logra, por una parte, un aumento de la "profundización" financiera pero, al mismo tiempo, no necesariamente mejora la asignación de los recursos (43).

El aspecto más difícil de la controversia se refiere a la identificación de la tasa de interés con el precio del capital y a la naturaleza de su impacto sobre la proporción en que se combinan los factores de la producción (52). En realidad, la tasa de interés y el precio del capital, aunque interrelacionados, son dos conceptos analíticamente diferentes. Mientras que la tasa de interés afecta la demanda de capital, la oferta de este factor de la producción depende de su costo de oportunidad. En equilibrio, desde luego, ambos deben ser iguales, pero los mercados de capital de los países latinoamericanos frecuentemente muestran desequilibrios importantes.

Cuando las tasas de interés son demasiado bajas, aumenta la intensidad de capital que las familias-finqueras desean para sus proyectos de inversión. Este aumento de la cantidad demandada de capital, sin embargo, no puede ser satisfecho. A esas tasas de interés se genera un exceso de demanda de crédito y los recursos disponibles tienen que ser asignados de acuerdo con algún procedimiento de racionamiento. Obviamente, aquellas familias-finqueras que quedan excluidas del acceso al crédito institucional, como resultado del mecanismo de racionamiento, no pueden aumentar la intensidad de capital de sus inversiones a los niveles deseados.

Algo semejante ocurre en el caso de los prestatarios que reciben un préstamo de tamaño menor al demandado. El monto de crédito recibido podría ser menor al necesario para incrementar la proporción en que el capital se combina con otros factores de la producción. En estos casos, la decisión respecto a la proporción en que se combinan los factores de la producción estaría influida por el precio-sombra del capital y no por la tasa de interés que potencialmente se pagaría si se tuviera acceso a todo el crédito demandado a esa tasa. El precio-sombra del capital, que muestra su verdadero costo de oportunidad para la familia-finquera, sería superior a la tasa de interés, como consecuencia del racionamiento del crédito (50).

Las tasas de interés constituyen, finalmente, el determinante más importante de los ingresos de las IFD y, por lo tanto, de su viabilidad financiera. Por lo tanto, las tasas de interés afectan de una manera crucial las decisiones de las IFD.

3.4 El comportamiento de las IFD.

En un sentido estricto se entiende por IFD (instituciones financieras de desarrollo) "aquellos intermediarios financieros especializados en la movilización de recursos internos y externos, para su asignación en la forma de préstamos a mediano y largo plazo hacia proyectos de desarrollo y en la provisión de servicios técnicos de apoyo a dichos proyectos" (14). Las instituciones que en América Latina se clasifican bajo este nombre tienden a cumplir, al menos en parte, alguno de estos criterios. Algunas no son enteramente intermediarios, en el sentido de captar recursos (de unidades superavitarias) para ponerlos a disposición de otros (unidades deficitarias). Algunas son bancos comerciales o bancos de inversión que proporcionan a la vez recursos de mediano y de largo plazo. En general, aquellas IFD que operan como intermediarios financieros de amplia gama de operaciones tienen una mayor permanencia y un mayor impacto en el desarrollo de los países.

Los aspectos del comportamiento afectados por las tasas de interés, que son tema de este trabajo, son comunes tanto a las IFD como a otros tipos de intermediarios financieros. Por ello, no sólo no es necesario adoptar una definición rígida de IFD, sino que resulta apropiado reconocer que el comportamiento de estas instituciones está dado en mercados de capital compartidos por otras instituciones (39).

La asignación de las carteras de crédito de las IFD no es un resultado aleatorio o inconsciente, sino que es la consecuencia de los intentos de éstas por optimizar alguna función de objetivos. De la diversidad de intermediarios clasificados como IFD en América Latina, los objetivos que éstos tratan de alcanzar son igualmente variados. Algunas IFD son pequeños bancos privados que tratan de maximizar sus ganancias; otras son grandes instituciones privadas tratando de aumentar su participación en el mercado; otros son bancos de desarrollo públicos que buscan maximizar su influencia política; otros son grandes organismos burocráticos que intentan maximizar los salarios del personal, las remuneraciones a los ejecutivos o los gastos discrecionales de la gerencia, bajo diferentes conjuntos de restricciones en cuanto a la naturaleza de sus operaciones y su rentabilidad.

Dadas las limitaciones dentro de las cuales se tienen que desen-

volver, naturalmente las IFD persiguen alguna combinación de objetivos como los mencionados. Al hacerlo, al mismo tiempo pueden contribuir al desarrollo económico. La medida en que esto ocurra depende de las motivaciones que guíen sus acciones, de las posibilidades de acción que tengan, de las restricciones que limiten sus operaciones y de los incentivos que orienten sus decisiones. En cualquier caso, toda IFD buscará optimizar su "utilidad", definida en términos de un conjunto de preferencias de sus gerentes, es decir, de quienes pueden tomar las decisiones, ya sea que esto lo haga la IFD a través de una estrategia de maximización de beneficios o de una estrategia diferente. La manera como las políticas de tasas de interés afectan la asignación de recursos por parte de las IFD depende, en parte, del carácter de esta función de objetivos.

No se puede, al respecto, adoptar una actitud romántica y suponer que toda IFD, a diferencia de un banco comercial privado o de otros intermediarios con ánimo de lucro, puede tomar sus decisiones buscando únicamente el bien social. Más bien, hay que tratar de entender su comportamiento, para guiarla, a través de incentivos y limitaciones apropiadas, hacia una coincidencia del interés privado y del interés social.

Las IFD se pueden clasificar en dos grandes grupos, según que en su función de objetivos se incluya o no el de viabilidad financiera o de supervivencia institucional, ya sea de una manera explícita o implícita, ya sea por medios directos o indirectos. Muchas IFD de América Latina pertenecen al primer grupo, que incluye a las de mayor permanencia e importancia. Otras IFD pertenecen al segundo grupo. Dentro de este último grupo hay que incluir a todos aquellos proyectos piloto crediticios, interesados en una experiencia de poco alcance reducida a unos pocos años. Su ámbito geográfico y temporal es restringido y su supervivencia depende de la inyección continuada de recursos externos. No se trata de verdaderos intermediarios ni están interesados en una presencia permanente: la creación de una infraestructura institucional no es su propósito. En esta categoría también debe incluirse a aquellos organismos públicos creados para desembolsar, temporalmente, transferencias de diferente tipo, ya sea por razones políticas o humanitarias. Tal sería el caso de una agencia crediticia creada para socorrer a las víctimas de un desastre natural o para darle asistencia social a grupos marginados.

Las IFD que sobreviven, si no buscan maximizar sus ganancias, al menos tratan de alcanzar sus objetivos alternativos bajo la restricción de mantenerse viables financieramente. Es decir, estas IFD buscarán lograr sus propósitos siempre y cuando al hacerlo garanticen su viabilidad. Esta es una restricción formidable para el comportamiento de

una IFD.

3.5 La viabilidad financiera.

Una IFD permanece viable financieramente cuando logra conservar y, mejor aún, acrecentar el volumen de sus recursos prestables (el tamaño de su cartera de crédito), en términos reales, a través del tiempo. Para sobrevivir y mantener la importancia relativa de sus operaciones, una IFD debe conservar el mismo poder de compra de los recursos que moviliza. Si no, cada vez la atención que podrá prestarle a su clientela será menor, su importancia relativa declinará y la base del apoyo político que pueda conseguir se contraerá. La IFD podrá conservar y aumentar el valor real de su cartera de crédito en la medida en que pueda protegerse de la inflación, recupere el crédito otorgado y logre una tasa de rentabilidad alta.

Además, una IFD permanece viable financieramente cuando logra cubrir con sus ingresos una porción significativa de sus costos, si no todos, o aún más. Mientras que la primera es una condición de mantenimiento del stock, la segunda es una condición de adecuación de flujos. De la comparación entre estos flujos dependerá la rentabilidad de la IFD y, en parte, su crecimiento posible.

Supóngase que dos IFD poseen una cartera de crédito igual, de manera que cada una de ellas suple un 50 por ciento del mercado local. Una de estas IFD tiene una tasa de rentabilidad anual (sobre su cartera) del 2 por ciento; la otra, tiene una rentabilidad anual del 12 por ciento. Al cabo de 10 años, ceteris paribus, la IFD más rentable atenderá el 72 por ciento del mercado local y la menos rentable, solamente un 28 por ciento del mercado. Este resultado se explica a continuación:

	Tasa de rentabilidad	Valor de la Cartera de crédito		Participación relativa en el mercado	
		Año 0	Año 10	Año 0	Año 10
Institución A	0.02	100	121,9	0.50	0.28
Institución B	0.12	100	310.6	0.50	0.72

Desde luego, muchas IFD tienen un acceso continuado al crédito del Banco Central (redesuentos o préstamos directos) y al crédito de los organismos internacionales bilaterales (e.g., la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, AID) o multilaterales (BID, Banco Mundial). Este acceso a fuentes de recursos públicos puede mantenerse, a pesar de la presencia de pérdidas, y le permite a la IFD conservarse temporalmente "viable" en esas circunstancias. Sin embargo:

- a) Estas agencias frecuentemente incluyen alguna medida de rentabilidad en sus evaluaciones del "performance" de la IFD. Esto es natural, puesto que a su vez los programas de la agencia internacional serán evaluados en función del éxito de las IFD a las que han apoyado. Este éxito se va a medir por el crecimiento y la solidez de las IFD apoyadas.
- b) Aun en los casos en que la tasa de rentabilidad no sea un criterio explícito de evaluación, pocas agencias fiscales o internacionales estarán dispuestas a continuar con su apoyo cuando las pérdidas sean demasiado elevadas. La agencia internacional usualmente demandará una reorientación de los programas y, a veces, hasta un cambio institucional completo, antes de continuar financiando a la IFD fracasada.

Muchas IFD reciben transferencias directas de recursos fiscales o gozan de una asignación presupuestaria para garantizar su continuidad. Aun en aquellos casos en que el Gobierno esté dispuesto a continuar alimentando una IFD difunta, las fuentes fiscales podrían no ser suficientes para continuar con transferencias elevadas a través del tiempo. De hecho, la mayoría de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo han tropezado con dificultades presupuestarias cada vez mayores durante la década de los 70 y no es probable que la situación mejore durante la de los 80.

La disponibilidad de recursos para sufragar con transferencias los déficits de IFD no rentables será más reducida en el futuro. Además, en la medida en que el Gobierno intente hacerle frente a estas transferencias mediante el crecimiento del crédito interno y la expansión de la oferta monetaria, la inflación resultante reducirá no solamente el valor real de las transferencias así financiadas, sino también el valor real de toda la cartera de crédito de la IFD, contribuyendo aún más a la pérdida de su importancia en relación con el resto de la economía.

Cuando el sector público debe apoyar a todo un sistema financiero desarrollado, cuyos activos pueden llegar a representar un 60 por ciento del Producto Interno Bruto, para compensar pérdidas del 10 por ciento del valor de la cartera de crédito del sistema, el aparato fiscal debería generar transferencias equivalentes al 6 por ciento del PIB. Obviamente, una transferencia de esta magnitud no puede ser generada mediante el sistema tributario tradicional. Las transferencias nominales podrían mantenerse únicamente gracias al financiamiento inflacionario de las IFD. Sin embargo, la inflación, irónicamente, más que nada es un impuesto a la intermediación financiera y, en sí misma, contribuye a reducir la importancia relativa de las IFD y la contribución que éstas pueden aportar al desarrollo económico.

En todo caso, las IFD lograrán recibir estas cuantiosas transferencias fiscales sólo en la medida en que acepten las orientaciones públicas en relación con la asignación de sus recursos. Al hacerlo, las IFD pierden su independencia para la toma de decisiones y se convierten en simples cajeros para el desembolso de fondos, por instrucciones de otra institución. En la medida en que criterios administrativos y políticos reemplazan a los criterios bancarios y económicos en la toma de decisiones, la viabilidad financiera de la institución se hace aún más frágil y los procesos de otorgamiento del crédito se vuelven más vulnerables a las presiones de los grupos de interés o a la tentación de convertirlos en instrumentos de distribución de recompensas políticas.

Finalmente, si en el otorgamiento del crédito no se siguen criterios de "bancabilidad" y si la política de cobro de la IFD carece del requerido vigor, pronto la IFD sufrirá serios problemas de mora y de falta de recuperación, que reducen aún más su viabilidad. Una vez que un grupo importante de deudores logra no pagar, impunemente, otros deudores se sentirán autorizados para hacer lo mismo. El principal estímulo para pagar un préstamo es incrementar la capacidad de endeudamiento futuro con la institución y mejorar los términos y condiciones de acceso al crédito. Ante una IFD en bancarrota el deudor no tiene esta expectativa y, por lo tanto, carece de estímulo para pagar. La falta de pago de los préstamos constituye una enorme redistribución del ingreso, decidida, en primera instancia, por el beneficiario mismo. Cualquier deudor se siente con el mismo derecho que otros a no pagar, sobre todo cuando la IFD es pública. Además, si paga, existe la posibilidad de que no podrá recibir de nuevo un préstamo, con lo que su comando sobre recursos se vería gravemente disminuido, en mercados de capital fragmentados. En este caso, simplemente decide no pagar.

Quando la morosidad se generaliza, la IFD no va a sobrevivir, a menos de que se beneficie de enormes transferencias fiscales. Aún si sobrevive, sin embargo, ya no es una institución de crédito más que en el nombre. Sus operaciones ya no son préstamos, más bien se trata de una agencia de desembolso de transferencias fiscales, costosa y arbitraria. Costosa porque el sofisticado aparato bancario es innecesario para regalar dinero; arbitraria, porque el desembolso de las transferencias usualmente no responde a ningún criterio aceptable de equidad o eficiencia. Lo más probable es que no dure mucho.

En resumen, las políticas de tasas de interés afectan directamente la viabilidad financiera de las IFD. La imposición de limitaciones a las tasas de interés que las IFD cobran reduce su viabilidad y obstaculiza el desarrollo del sistema financiero. Para protegerse del impacto negativo de estas restricciones sobre su viabilidad, las IFD toman decisiones que afectan significativamente la asignación de los recursos y la distribución del ingreso.

IV

ARGUMENTOS QUE BUSCAN JUSTIFICAR UN NIVEL
BAJO DE LAS TASAS DE INTERES

4.1 La tradición contra la usura.

Existe una milenaria tradición ética, jurídica y económica contra la usura que, desde el Código de Hamurabi en la antigua Babilonia y a través del Viejo Testamento, del Corán, del Derecho Romano y del pensamiento escolástico medieval, afecta aún hoy en día las actitudes y las regulaciones sobre las tasas de interés, convirtiéndolas probablemente en el precio más controlado (46). Ha cambiado más la productividad del capital y la tasa de crecimiento de la economía, desde el medioevo, que las percepciones acerca de las tasas de interés y son muchos los que todavía hoy usan argumentos morales para mantener estas tasas a niveles "bajos".

La influencia contemporánea más importante al respecto ha sido, sin duda, la interpretación simplista del pensamiento de J.M. Keynes. Según las interpretaciones de muchos economistas y políticos en América Latina, a menos de que las tasas de interés se mantengan suficientemente bajas, no habrá adecuados estímulos para la inversión y no se alcanzará el empleo pleno. Dejando a un lado la debatida bondad de las políticas keynesianas para las economías desarrolladas, es claro que este modelo no es aplicable a la mayoría de las economías latinoamericanas, caracterizadas, no por un exceso de ahorro y un faltante o saturación de las oportunidades de inversión, sino, al contrario, por la existencia de numerosas oportunidades de inversión que no se

pueden aprovechar debido a la insuficiencia de los ahorros (75). El desempleo en estos países, más que reflejar una deficiencia de la demanda agregada, refleja problemas estructurales relacionados con rigideces de la tecnología e imperfecciones en los mercados, así como con políticas incorrectas de precios de los factores de la producción, incluyendo las políticas sobre tasas de interés.

El ideario keynesiano, sin embargo, ha sido adoptado con particular entusiasmo por muchos ministros de Hacienda, deseosos de mantener a un nivel bajo el costo financiero asociado con los crecientes déficits fiscales, aunque esto se logre a expensas del desarrollo adecuado del sistema financiero del país.

Es claro que el objetivo de largo plazo del desarrollo financiero de un país es el de promover el ahorro y una canalización, a través del sistema financiero, cada vez más eficiente de los recursos disponibles. Gracias a la mayor acumulación resultante y a la reducción de los costos de transacciones que tiene lugar como consecuencia de una mayor eficiencia del sistema financiero, la tasa de interés que se deba cobrar sobre el crédito deberá disminuir. Pero este resultado no se puede alcanzar por decreto. Regular las tasas de interés no hace más abundante el capital disponible; solamente lo hace más barato y accesible para unos, a la vez que lo hace más caro y menos accesible para otros. Reprimir indefinidamente las tasas de interés, más bien, limita el desarrollo financiero de un país e impide el logro del objetivo de reducir el margen entre las tasas pasivas y las tasas activas en beneficio tanto de ahorradores como de inversionistas.

4.2 La guerra a los prestamistas.

Los argumentos que buscan justificar una política de tasas de interés bajas usualmente se utilizan con especial fuerza en conexión con el crédito agropecuario y, en particular, en conexión con el crédito a pequeños agricultores. Los principales de estos argumentos se pueden agrupar en cuatro clases:

- a) argumentos que sostienen que deben cobrarse tasas bajas de interés sobre el crédito institucional para compensar y combatir la explotación de los deudores por parte de los prestamistas informales;
- b) argumentos que sostienen que tasas bajas de interés son indispensables para promover determinadas actividades;

- c) argumentos que sostienen que deben cobrarse tasas de interés bajas para compensar las ineficiencias e injusticias que resultan de políticas públicas que discriminan en contra del sector agropecuario o para corregir distorsiones que resultan de imperfecciones en los mercados; y
- d) argumentos que sostienen que tasas bajas de interés se justifican como un mecanismo para la redistribución del ingreso.

En las secciones siguientes se intentará demostrar que, en general, estos argumentos son incorrectos. Las políticas de tasas de interés bajas usualmente no pueden alcanzar, en la práctica, los objetivos que se proponen. Aún más, con estas políticas no sólo se dejan sin resolver los problemas que se intenta solucionar, sino que se generan consecuencias "inesperadas", usualmente adversas a lo que originalmente se buscaba alcanzar. Así, políticas de tasas de interés adoptadas con las mejores intenciones, llegan a producir resultados contrarios a los que se deseaban (49).

Durante la década de los 50s la extensión de los mercados informales de crédito y el nivel de las tasas de interés que en ellos se cobraban recibió especial atención. Muchos especialistas en crédito agrícola denunciaron el nivel "exorbitante" de estas tasas y la explotación de los deudores a que daban lugar (45). Para combatir este problema recomendaron la creación de instituciones especializadas en crédito agropecuario, a las que se les encomendó desembolsar "crédito barato", es decir, a tasas de interés bajas (80). De esta manera el crédito agropecuario institucional llegó a ser "barato" por decreto, sin que a las nuevas IFD se les otorgaran los instrumentos necesarios para que pudieran incentivar y movilizar volúmenes importantes de ahorros y que, de esta manera, pudieran llegar a convertirse en una alternativa importante a los mercados informales de crédito.

Desde entonces se ha producido un significativo cambio de actitud, al menos en los círculos académicos, acerca de la naturaleza e importancia de los mercados informales de crédito. Por una parte, numerosos estudios han documentado el nivel de las tasas de interés que se cobran en estos mercados y han demostrado que muchas de las tasas "exorbitantes" son casos extremos, no la moda de las observaciones (85, 78, 62, 81). Por otra parte, otros trabajos han demostrado que el nivel alcanzado por las tasas de interés cobradas por los prestamistas informales se justifica adecuadamente en función de los costos y riesgos asociados con el manejo de este tipo de crédito (20).

Al respecto, Bottomley ha manifestado que, "en el tanto en que los finqueros individuales continúan siendo operadores pequeños, con necesidades relativamente minúsculas, y posiblemente con una aversión a endeudarse o una incapacidad para pagar sus deudas intermitente, ellos continuarán demandando montos pequeños de crédito, cada uno de los cuales requerirá tiempo para negociarlo y recobrarlo, y los costos de administración de cada dólar que el prestamista entregue continuarán siendo elevados" (18). Estos costos de administración, "junto con una prima para el riesgo, son probablemente los determinantes principales del alto nivel de las tasas de interés que prevalecen en el mundo subdesarrollado" (19). Finalmente, otros autores han encontrado que la magnitud de las rentas monopolísticas incorporadas en estas tasas es significativamente pequeña (56, 65).

Algunos autores han encontrado características y procedimientos eficaces en los mercados informales de crédito y han llegado a recomendar que los mercados institucionales adopten algunos de estos procedimientos (12, 32). Sin embargo, los mercados informales, a pesar de que para muchos agricultores son la única fuente de crédito, son sumamente fragmentados y hacen posible el ejercicio de algún poder monopolístico por parte de los prestamistas. Estos mercados no poseen la capacidad para movilizar ahorros en gran escala, de un sector a otro de la economía, y, por lo tanto, no pueden reducir la dispersión prevaleciente en las tasas de rendimiento y mejorar significativamente la asignación de los recursos (59). El tamaño reducido de los prestamistas impide la generación de economías de escala y la introducción de innovaciones bancarias. Por todas estas razones, una expansión del sistema financiero institucional es deseable, dejándole a los mercados informales solamente aquellas operaciones en que éstos muestren una marcada ventaja comparativa.

Esta transformación estructural del sistema financiero no se puede lograr, sin embargo, por decreto. La prohibición legal de la actividad de los prestamistas informales simplemente reduce a la nada la poca disponibilidad de crédito a que los pequeños agricultores tienen acceso. El resultado es, por lo tanto, una mayor represión financiera en las zonas rurales. Estas prohibiciones, cuando han sido efectivas, han llevado al estancamiento de la producción. Esto está ocurriendo ahora en Nicaragua, con la eliminación por decreto de los prestamistas e intermediarios, sin que el sistema financiero institucional, recientemente nacionalizado, tenga la capacidad logística para reemplazar las antiguas fuentes de crédito. Deberán pasar algunos años antes de que los sistemas financieros institucionales de muchos de los países latinoamericanos se encuentren en capacidad de servir a segmentos importantes de sus poblaciones rurales.

La imposición de límites bajos a las tasas de interés que las IFD pueden cobrar, por otra parte, en nada puede contribuir a acelerar esta deseable transformación estructural y esta expansión del sistema financiero institucional. Crédito subsidiado que beneficia a una proporción mínima de la población rural no puede reemplazar a las fuentes informales de crédito. De hecho, muchos agricultores continúan prefiriendo estas otras fuentes, a pesar de las bajas tasas de interés institucionales, porque los costos totales de transacciones son menores en los mercados informales.

Las tasas de interés constituyen una proporción pequeña de los costos del crédito para una familia-finquera. Estos costos incluyen, además, gastos legales de formalización de las operaciones, gastos de transporte y alojamiento en el lugar adonde se negocia el préstamo, comisiones y propinas, y, sobre todo, el costo de oportunidad del tiempo perdido. Nehman encontró que, en Brasil, estos otros costos pueden llegar a representar hasta un 70 por ciento de los costos totales de transacciones para un agricultor pequeño, mientras que las tasas de interés representarían sólo un 30 por ciento (61). Así, mientras que la tasa de interés cobrada por las IFD llegaba al 13 por ciento al año, el equivalente a estos otros costos podía alcanzar, en promedio, hasta un 44 por ciento anual. (Véase Cuadro 8). Relaciones semejantes han sido documentadas también en otros países (5). Cuando todos estos costos asociados con un préstamo son tomados en cuenta, las IFD muestran muy poca competitividad en las zonas rurales.

Muchas familias-finqueras prefieren a las fuentes informales de crédito porque, a pesar de que las tasas de interés son más altas, las otras condiciones del contrato crediticio son más favorables. Entre estas condiciones de importancia para el deudor están la oportunidad en el otorgamiento del préstamo, la agilidad de los trámites, la ausencia de garantías formales, la ausencia de restricciones en cuanto al uso de los fondos, la flexibilidad en los esquemas de amortización, etc. La importancia de estas otras condiciones del contrato crediticio y de los costos de pedir prestado, diferentes a las tasas de interés, sugiere una elasticidad-interés de la demanda de crédito bastante baja, sobre todo en el caso de los pequeños agricultores. Conforme el tamaño del deudor potencial aumenta, sin embargo, puede esperarse que la elasticidad-interés de su demanda de crédito aumente significativamente, no sólo porque estos otros costos son menos importantes en su caso, sino además, porque el agricultor grande tiene más alternativas de financiamiento.

En resumen, se argumenta que las IFD deben cobrar tasas de interés bajas para combatir y compensar las elevadas tasas de interés que se

Cuadro 8. BRASIL: COSTOS DE PEDIR PRESTADO EN EL ESTADO DE SAO PAULO. 1971.

Tamaño promedio del préstamo (cruceiros)	Interés como porcentaje de los costos totales		Costos de pedir prestado como porcentaje anual	
	A 12 meses	A 6 meses	A 12 meses	A 6 meses
680	45	29	29	44
3.665	73	57	18	22
6.871	86	76	15	18

FUENTE: Nehman (61).

cobran en los mercados informales de crédito. Este argumento no es aceptable. Las tasas de interés bajas restringen la capacidad de las IFD para movilizar recursos y para crecer y, por lo tanto, limitan sus posibilidades de expansión, para sustituir a los prestamistas informales.

Por otra parte, al verse limitadas en cuanto a las tasas de interés que pueden cobrar, las IFD se ven obligadas a ser más estrictas en cuanto a las otras condiciones del contrato crediticio (prestan a plazos más cortos, exigen más garantías, etc.) y a trasladarle al deudor una mayor proporción de los costos de transacciones. Así, por ejemplo, una IFD que pudiera cobrar tasas de interés más altas estaría en capacidad de ofrecer sus servicios en el vecindario de la familia-finquera, en vez de obligar al deudor a viajar a la capital. Esto se llevó a la práctica con bastante éxito por INVIERNO (ahora PROCAMPO) en Nicaragua. El agente crediticio visita a los clientes, en vez de obligar a cada uno de éstos a venir a la institución. De esta manera, cada familia-finquera se ahorra el costo del viaje (los costos sociales en este caso son muy elevados), mientras que la institución asume este elemento de los costos de transacciones. Sin embargo, para que esta actividad de la IFD sea viable, la institución debe cobrar una tasa de interés suficientemente alta para que sea rentable. El deudor, a su vez, estará dispuesto a pagar una tasa de interés más alta (18 por ciento anual en el caso de INVIERNO), si a la vez se le libera del alto costo de trasladarse a la capital (41). Tasas muy bajas de interés le impiden a la IFD prestar este servicio en forma permanente, aumentando los costos no financieros de pedir prestado para el deudor. El propósito de desplazar al prestamista informal no se puede alcanzar en estas circunstancias.

4.3 La promoción de la producción.

Entre los argumentos más importantes a favor de una política de tasas de interés bajas se encuentran los que las consideran como un instrumento eficaz para reasignar los recursos entre sectores de la economía y clases de actividad. Así, se afirma que tasas de interés preferenciales son necesarias para promover la producción de determinados cultivos o para impulsar la adopción de ciertos insumos y otras formas de cambio tecnológico. La eficacia de una política de crédito subsidiado para alcanzar estos objetivos es muy limitada, sin embargo, por lo que estos argumentos también carecen de validez.

Con frecuencia se argumenta que es indispensable mantener las tasas de interés por debajo de sus niveles de equilibrio para que determinadas inversiones en el sector agropecuario puedan tener lugar. Sin tal subsidio, se asegura, estas actividades no se llevarían adelante. Pocos se han preguntado por qué razón.

Un análisis cuidadoso de la situación demuestra que muchas de las actividades que se están financiando a tasas de interés subsidiadas se llevarían a cabo aún en ausencia del subsidio. Otras, en cambio, no se llevarían adelante, porque su rentabilidad relativa en ausencia del subsidio no sería atractiva. La falta de rentabilidad, a su vez, se debe usualmente al desconocimiento de una tecnología adecuada, al suministro insuficiente o poco confiable de algún insumo clave, a la ausencia de un camino transitable para llevar el producto al mercado o a la inexistencia de un mercado atractivo para venderlo.

La modificación de las tasas de interés no ataca ninguna de estas causas de falta de rentabilidad de las actividades que se desea promover. El subsidio a las tasas de interés no difunde la tecnología desconocida, no suple el insumo requerido, no construye el camino ni genera el mercado inexistente. El crédito subsidiado simplemente hace rentable la actividad, desde el punto de vista privado de los pocos que logran beneficiarse con el crédito institucional. El crédito subsidiado no corrige, simplemente oculta, la falta de rentabilidad de las actividades que se están financiando.

En resumen, cuando una actividad es suficientemente rentable como para que valga la pena llevarla a cabo, sus rendimientos serán suficientes para cubrir el verdadero costo de oportunidad de los recursos que emplea. En este caso, el subsidio a través de la tasa de interés no es necesaria para promover la actividad y si se otorga, se convierte simplemente en un mecanismo de redistribución del ingreso.

Por otra parte, si la actividad no es rentable, el crédito subsidiado oculta su falta de rentabilidad e induce a que no se ataquen las causas de esta deficiencia. Desafortunadamente, muchos gobiernos latinoamericanos han encontrado que decretar una tasa de interés preferencial es una manera "fácil" de "promover" determinadas actividades a expensas de otras. Dada la debilidad de sus sistemas institucionales, estos gobiernos han recurrido al crédito subsidiado en vez de hacerle frente a los problemas relacionados con la tecnología, el mercado, la infraestructura, el suministro de insumos o las distorsiones en el sistema de precios. De esta manera, los verdaderos problemas del desarrollo agropecuario se quedan sin resolver.

Además, si efectivamente el crédito se está otorgando a actividades que no son rentables, pronto la IFD se tiene que enfrentar a problemas de mora y de falta de pago. Poco a poco la IFD va perdiendo su viabilidad financiera y se encuentra con que cada vez le resulta más difícil atender aún a los pocos beneficiarios del crédito subsidiado que atendía originalmente. Eventualmente, la cartera de la IFD se concentra a favor de unos pocos deudores grandes o el programa de crédito desaparece.

El crédito subsidiado no es un instrumento de política eficaz para promover la producción de determinados productos, no sólo porque no ataca las verdaderas causas de la falta de rentabilidad de esas actividades, sino porque, por su propia naturaleza, es esencialmente "intercambiable".

4.4 La intercambiabilidad del crédito.

Una de las características más importantes del crédito es su intercambiabilidad ("fungibility"). Esta es esencialmente una propiedad del dinero que, por definición, más que ningún otro bien es intercambiable universalmente por todos los demás bienes, lo que le permite servir eficazmente como medio de cambio. Igual sucede con el crédito, cuyo resultado es simplemente incrementar el poder generalizado de compra del deudor.

Una de las consecuencias más importantes de la intercambiabilidad del crédito es que las razones que se dan para justificar un préstamo pueden o no corresponder a la actividad que, en el margen, está siendo realmente financiada y promovida. Dada la mayor liquidez y poder adquisitivo que le proporciona el préstamo, la familia-finquera puede incrementar sus actividades en cualquier sentido, no necesariamente el

del propósito para el que se otorgó el préstamo.

Un peso obtenido a través de un préstamo es idéntico a un peso obtenido de cualquier otra forma. El deudor lo usará para financiar su actividad marginal. Incluso cuando el préstamo es desembolsado en especie, existe un alto grado de intercambiabilidad. Es posible que el deudor hubiera pensado adquirir el insumo proporcionado de todas maneras y que el dinero que hubiera destinado a ese propósito ahora se invierta en otros fines. Es posible también que el deudor venda el insumo recibido o que lo destine a un cultivo diferente al indicado. Para todos los efectos prácticos, los recursos proporcionados por un préstamo se pueden destinar a adquirir cualquier bien o recurso disponible en el mercado (84).

La "aditividad" asociable con un préstamo, es decir, la situación con el préstamo en comparación con la situación que hubiera ocurrido sin el préstamo, es difícil de medir. Resulta prácticamente imposible saber qué es lo que el deudor habría hecho en ausencia del préstamo. Para medir esa aditividad, sin embargo, sería necesario conocer si el deudor habría usado sus recursos propios o si habría acudido a otras fuentes de crédito para llevar adelante el proyecto de inversión financiado por la IFD. Habría que saber si la familia-finquera hubiera estado dispuesta a reducir su consumo presente a fin de financiar esa inversión. En estos casos no se requeriría una tasa de interés subsidiada para promover la actividad. El préstamo de la IFD simplemente estaría sustituyendo a otros recursos que la familia-finquera hubiera destinado de todas maneras al proyecto "financiado". El préstamo subsidiado de la IFD, más bien, habría hecho posible la financiación de otras actividades, posiblemente desconocidas para la IFD.

La desviación del crédito es sólo una forma extrema de la sustitución que se hace posible por la intercambiabilidad. La desviación ocurre cuando el deudor del todo no lleva adelante la actividad que justificó el préstamo de la IFD, sino que destina esos recursos a otros propósitos, o cuando la actividad no se lleva a cabo de la manera autorizada por la IFD. Desde luego, si la IFD cuenta con un aparato de supervisión eficaz, la desviación será difícil. La sustitución de recursos propios que de todas maneras se hubieran destinado a la actividad, en cambio, es imposible de controlar. En todo caso, cuando los deudores son numerosos, pequeños, dispersos y heterogéneos, como los del sector agropecuario, la supervisión es una labor costosa y difícil de ejecutar, que pocas IFD podrían sufragar.

La intercambiabilidad, sustitución y desviación de los recursos crediticios hace difícil alcanzar metas específicas de producción o de

utilización de insumos a través del crédito. Un programa crediticio destinado a promover la producción de un cultivo determinado podría no incrementarla o hacerlo en un monto mucho menor del esperado, como consecuencia de estos fenómenos.

Entre más alejadas estén las tasas de interés de sus niveles de equilibrio, mayor será la incidencia de estos fenómenos, menos probable será el logro de los objetivos explícitos del programa de crédito y más frecuentes serán sus consecuencias imprevistas (84). Bajas tasas de interés hacen más atractivo el financiamiento de actividades marginales distintas e incluso la desviación del crédito. Entre más bajas sean las tasas, menos segura puede estar la IFD de la aditividad del impacto de sus operaciones.

4.5 La planificación crediticia.

Para contrarrestar las consecuencias de los procesos de racionamiento que las IFD ponen en práctica, ante los excesos de demanda de crédito que se generan a tasas de interés fijadas a niveles inferiores a los de equilibrio y para reducir la desviación y la sustitución del crédito, las autoridades crediticias y financieras de los países latinoamericanos han diseñado con frecuencia complejos y elaborados sistemas de controles, pautas y regulaciones, encaminados a orientar el crédito hacia sectores prioritarios. Usualmente estas medidas buscan garantizar la asignación de montos mínimos de crédito a determinados cultivos y actividades, con el propósito explícito de promoverlos.

Así, por ejemplo, en Colombia, la asignación del crédito agropecuario es controlada principalmente por dos instituciones públicas. Por una parte está el Fondo Financiero Agropecuario del Banco de la República (FFAP), que redescuenta préstamos otorgados por los bancos al sector, de acuerdo con condiciones establecidas por la Junta Monetaria. Por otra parte, la Caja Agraria, que es la IFD más grande del país, otorga préstamos agropecuarios tanto con recursos propios como con redescuentos del FFAP, con especial énfasis en pequeños agricultores.

Durante la década de los 70s, en Colombia las tasas de interés cobradas sobre los préstamos agropecuarios han sido muy bajas y hasta negativas en términos reales. Mientras que la tasa de inflación ha alcanzado en promedio más del 20 por ciento al año, llegando en algunos años al 40 por ciento, las tasas nominales de interés que se han cobrado han estado entre el 10 y el 20 por ciento al año. A estas tasas no sólo existe un exceso de demanda de crédito, sino que los deudores han tenido la oportunidad, en determinadas ocasiones, de ganarse tasas nominales de hasta un 26 por ciento al año, sobre depósitos a plazo,

y de más del 30 por ciento al año, sobre títulos valores de corto plazo, prácticamente libres de riesgo.

Para hacerle frente a este exceso de demanda de crédito, la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario (OPSA) del Ministerio de Agricultura ha intentado planificar los montos a prestar para cada cultivo, cuando estos créditos se financian con redescuentos del FFAP. Dos veces al año, OPSA diseña sus programas de crédito, tomando en cuenta información acerca de los rendimientos por cultivo, los requerimientos nacionales y las áreas a sembrar. Sobre la base de estimaciones acerca de los costos de producción por hectárea, se formulan recomendaciones acerca de los montos de crédito a otorgar para cada cultivo. No todos los costos de producción son objeto de financiamiento y la proporción de los costos que se financia varía en el tiempo y por cultivos. Por otra parte, cuando la Caja Agraria presta sus recursos propios, en vez de redescantar con el FFAP, se ajusta a su propio programa de crédito, desarrollado de una manera semejante al del FFAP, pero con énfasis en cultivos de pequeños agricultores.

Para evaluar el éxito de este mecanismo de asignación del crédito, Vogel y Larson compararon los montos de crédito programados por cultivos con los montos efectivamente otorgados durante los años agrícolas, desde julio de 1971 hasta junio de 1977 (83). Las razones de los montos aprobados con respecto a los montos programados variaron dentro de amplios márgenes, indicando que no hay una relación aparente entre los montos programados y los que efectivamente se desembolsan. Sin embargo, los cultivos comerciales propios de grandes agricultores (algodón, arroz irrigado y sorgo), tendieron a mostrar razones más altas.

Mientras que el crédito para algodón recibió entre 1.29 y 5.15 veces más de lo programado (FFAP) y el crédito para arroz irrigado recibió entre 1.66 y 5.45 veces más de lo programado (Caja Agraria), el crédito para frijoles recibió sólo entre 0.12 y 2.27 veces lo programado y el crédito para maíz recibió entre 0.72 y 1.50 veces lo programado (FFAP).

Los coeficientes de correlación entre los montos de crédito programados y los aprobados no mostraron ninguna relación consistente. Sólo uno de estos coeficientes, en el caso de las papas, es significativo al nivel del 90 por ciento. La mayoría no lo son ni siquiera al nivel del 50 por ciento. Para varios de los cultivos hay, más bien, una correlación negativa entre lo aprobado y lo programado.

Cuadro 9. COLOMBIA: RAZONES DE LOS MONTOS DE CREDITO APROBADOS A LOS MONTOS DE CREDITO PROGRAMADOS. 1971-1977.

CULTIVO	Rangos de las razones del crédito aprobado al crédito programado		Correlación del crédito aprobado al programado	
	FFAP	Caja Agraria	FFAP	Caja Agraria
Algodón	1.29 - 5.15	.82 - 2.34	.56	.01
Arros (irrigado)	1.04 - 2.38	1.66 - 5.45	.36	.62
Sorgo	.96 - 4.94	.39 - 1.98	-.06	.14
Frijol de soya	.54 - 2.06	.64 - 2.39	-.07	.04
Frijoles	.12 - 2.27	.82 - 2.46	-.10	-.57
Maíz	.72 - 1.50	.90 - 2.06	.27	-.07
Papas	.82 - 1.56	1.15 - 2.43	.82	.57
Arros (seco)	.86 - 2.88	.27 - 1.25	.47	-.05
Sésame	.43 - 4.18	.79 - 1.60	.01	-.01
Trigo	.09 - 1.60	.62 - 1.13	.42	-.32

FUENTE: Vogel y Larson (83).

Vogel y Larson concluyeron que los programas crediticios del FFAP y de la Caja Agraria no tienen prácticamente ningún impacto sobre la asignación efectiva del crédito entre varios cultivos. Estos autores estimaron que, más bien, al otorgarse este crédito a tasas de interés subsidiadas, la demanda de crédito está directamente relacionada con los montos a obtener por hectárea, ya que entre mayor sea ese monto, mayor es el subsidio recibido. Efectivamente, la evidencia sugiere una relación directa entre el monto de crédito programado por hectárea y las razones del monto prestado al monto programado, para los diferentes cultivos.

Además, parece haber una tendencia a que costos de producción ele-

vados están asociados con razones de lo prestado a lo programado más altas. Esto sugiere que las estimaciones de los costos de producción usados en la programación del crédito no necesariamente reflejan los verdaderos costos de producción, sino más bien el poder de los grupos de presión organizados por los productores, cuya influencia sobre las estimaciones de costos les permite aumentar el monto del subsidio a recibir a través del crédito, mediante una sobreestimación de los costos a financiar. Por otra parte, el porcentaje de los costos de producción a financiar como parte del programa crediticio es una variable ex ante, mientras que el monto efectivamente prestado es una variable ex post, que depende del comportamiento de la IFD. Así, la Caja Agraria usualmente establece porcentajes a financiar más altos que los del FFAP, pero de hecho presta menos por hectárea. Esto podría reflejar la percepción de que los pequeños agricultores atendidos por la Caja son más riesgosos.

La programación crediticia con que se ha intentado resolver el problema del racionamiento de un exceso de demanda de crédito en Colombia no sólo no ha sido efectiva, sino que ha usado recursos humanos valiosos, con un alto costo de oportunidad, y ha introducido rigideces indeseables en el proceso de asignación del crédito. Un intento por controlar más estrictamente la ejecución de los programas crediticios no sólo sería estéril, sino que acentuaría estos costos.

Algo semejante ocurre en Honduras. Con el propósito de programar la asignación del crédito, el Banco Nacional de Fomento de Honduras (BNF) prepara un programa, conocido como Plan de Acción Crediticia, para el año correspondiente. Este plan contempla el comportamiento probable de las fuentes de recursos del BNF y los "requerimientos" de crédito del sector agropecuario y culmina con una programación, detallada por cultivos, de la oferta crediticia de la institución. El procedimiento es semejante al empleado en Colombia.

En primer lugar, se estiman los requerimientos de crédito (por hectárea) para una explotación representativa, para cada cultivo, con base en los gastos a realizarse en efectivo y bajo el supuesto de que algunos costos serán autofinanciados por el agricultor. La separación entre gastos a financiar por el préstamo y gastos autofinanciados es arbitraria. Una vez definido el presupuesto típico por cultivo, se estima la demanda agregada para cada cultivo, multiplicando la financiación por hectárea por el número de hectáreas a financiar. Finalmente, se agregan los montos a prestar para los diferentes cultivos y se obtiene la "demanda" del sector.

A pesar de que estas técnicas de estimación de la demanda de crédito son aparentemente simples, rápidas y dan la ilusión de que se está

planificando de abajo hacia arriba, partiendo de información a nivel de la finca y agregando sucesivamente, el ejercicio es poco eficaz, porque se basa en coeficientes técnicos rígidos, que no toman en cuenta grandes diferencias de agricultor a agricultor, y porque ignora el papel de los precios y de las tasas de interés (26).

El resultado es que, en casos como el del BNF, no existe tampoco prácticamente ninguna relación entre el Plan de Acción Crediticia y los montos de crédito efectivamente prestados por cultivo. González-Vega ha estimado que las discrepancias implican que, mientras que en el caso del café se ha llegado a otorgar hasta siete veces el monto programado, en el caso del maicillo se llegó a otorgar apenas un 10 por ciento del monto programado. (Véase el Cuadro 10).

Las discrepancias documentadas no sólo son muy marcadas, sino que no pareciera existir ningún mecanismo de "aprendizaje" en el sistema de programación. Es decir, las experiencias en cuanto a las discrepancias observadas no afectan las sucesivas estimaciones de los planificadores, quienes continúan haciendo predicciones totalmente alejadas de la realidad. La siguiente secuencia ilustra este fenómeno en el caso del café: (40)

- Monto prestado en 1976:	26.4 millones
- Monto programado para 1977:	5.0 millones
- Monto prestado en 1977:	34.7 millones
- Monto programado para 1978:	15.0 millones
- Monto prestado en 1978:	42.7 millones
- Monto programado para 1979:	15.6 millones
- Monto prestado hasta junio, 1979:	33.9 millones

Una secuencia semejante, aunque con resultados contrarios, se puede observar en el caso de los frijoles:

- Monto prestado en 1976:	1.1 millones
- Monto programado para 1977:	4.5 millones
- Monto prestado en 1977:	1.1 millones
- Monto programado para 1978:	4.6 millones

- Monto prestado en 1978:	1.7 millones
- Monto programado para 1979:	4.1 millones
- Monto prestado hasta junio, 1979:	0.9 millones

Cuadro 10. HONDURAS: MONTOS DE CREDITO PROGRAMADOS Y PRESTADOS POR EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO. 1977-78. (Millones de lempiras).

CULTIVO	1 9 7 7		1 9 7 8		Basón de lo prestado a lo programado	
	Monto Programado	Monto Prestado	Monto Programado	Monto Prestado	1977	1978
Maíz	20.3	8.0	20.3	12.3	.39	.61
Arroz	5.6	2.8	6.9	2.6	.50	.38
Frijoles	4.5	1.1	4.6	1.7	.24	.37
Maicillo	2.9	0.3	3.7	0.6	.10	.16
Café	5.0	34.7	15.0	42.7	6.94	2.85
Algodón	9.9	16.9	12.6	16.1	1.71	1.28
Caña	9.5	5.4	5.7	5.6	.57	.98
Ganado:						
- Cría	3.6	5.6	5.3	4.3	1.87	.81
- Engorde	2.0	1.4	5.3	1.4	.70	.26
- Lecho	3.1	4.4	2.6	2.9	1.42	1.12

FUENTE: González-Vega (40).

Estos ejemplos extremos parecen indicar que las estimaciones de los planificadores no son más que un criterio normativo, acerca de lo que consideran deseable que ocurra, no una predicción operativa. Lo que finalmente ocurre es consecuencia de numerosas influencias de oferta y de demanda, que reflejan tanto el comportamiento de las familias-

finqueras como de esta IFD.

Los datos presentados sugieren, sin embargo, que en el caso de los cultivos más rentables, que corresponden a los agricultores comerciales y relativamente más ricos, como el algodón y el café, tiende a generarse un exceso del monto del crédito otorgado, en relación con lo programado. En cambio, en relación con los cultivos de subsistencia, propios de agricultores más pequeños y pobres, como los que producen los granos básicos, se otorga mucho menos de lo programado.

En resumen, en Honduras, como en muchos otros países latinoamericanos, las tasas de interés han sido fijadas a niveles inferiores a las de equilibrio. Esto genera excesos de demanda de crédito, que obligan a las autoridades financieras a buscar instrumentos de control para influir sobre la asignación de los escasos recursos prestables. Dado que no es posible atender a todos los clientes potenciales, con estas medidas se intenta canalizar los recursos hacia actividades que se consideran prioritarias. Para estos efectos, instrumentos como la planificación crediticia poseen una eficacia muy limitada. Si el nivel de las tasas de interés se fija por debajo del de equilibrio, con el propósito de lograr una asignación del crédito por mecanismos administrativos, diferente a la que se daría en el mercado, las metas propuestas no se están alcanzando.

4.6 Imperfecciones del mercado.

Posiblemente los argumentos más sofisticados son los que afirman que las tasas de interés que se cobran sobre el crédito a determinadas actividades deben subsidiarse para corregir imperfecciones en el mercado, que generan divergencias entre los rendimientos sociales y los rendimientos privados de estas actividades. Con frecuencia el argumento se presenta en un contexto dinámico. Así, por ejemplo, Long afirma que "los subsidios son a veces instrumentos eficientes para echar las cosas a andar. Los agricultores van a estar más dispuestos a cambiar de cultivo o a adoptar una tecnología nueva si el costo de la adopción, y por lo tanto su riesgo, se ve reducido. Préstamos baratos son una manera de proporcionar este incentivo" (58). Nisbet, entre otros, también ha argumentado que, durante un cierto período de tiempo, tasas de interés bajas pueden justificarse con argumentos de "industria infantil" (63).

Las tasas sociales de rendimiento de una actividad pueden exceder las tasas privadas por una diversidad de motivos. Algunos están rela-

cionados con la existencia de externalidades, mientras que otros dependen de procesos de "aprendizaje" (learning-by-doing). La teoría neoclásica del "second best" ha desarrollado una serie de reglas relativas a la eficacia relativa de los instrumentos que pueden usarse para corregir estas distorsiones. Uno de los principios más básicos indica que una imperfección debe corregirse en la actividad en que se origina, atacando directamente su causa. Cuando no se utiliza el instrumento apropiado, la corrección de la distorsión entonces da lugar a otras distorsiones. En algunos casos, éstas pueden empeorar la situación; en otros casos, el resultado no se puede predecir a priori (16, 48).

Es decir, si se intenta corregir una imperfección del mercado con un instrumento inapropiado, la imperfección se corregirá a expensas de introducir otras distorsiones hasta entonces inexistentes, a veces con consecuencias más graves sobre la eficiencia que la distorsión misma que se está intentando corregir y, por lo tanto, a un costo demasiado alto.

Supóngase, por ejemplo, que la imperfección se debe a que, por su ignorancia, la familia-finquera no estima correctamente la rentabilidad de una innovación y por ello no está dispuesta a adoptarla, cuando tal adopción es socialmente deseable. Si las autoridades poseen mejor información que la familia-finquera al respecto, su intervención debe encaminarse a proporcionar tal información y a modificar, de esa manera, la percepción incorrecta acerca de la rentabilidad de la adopción.

Tasas de interés subsidiadas son un mecanismo ineficiente para diseminar información, ya que no atacan la causa del problema. Por una parte, este instrumento discrimina entre deudores (los menos) y no deudores (los más), mientras que lo socialmente deseable es que todos adopten la innovación. Por otra parte, enfrentadas al subsidio, las familias-finqueras no estarán seguras acerca de la verdadera rentabilidad de la innovación y pueden pensar que el subsidio es necesario porque la innovación no es rentable, confirmando sus sospechas. Lo más probable es que quienes terminen beneficiándose del subsidio sean las familias-finqueras más progresistas y con más acceso a la información, las que probablemente hubieran estado dispuestas, de todas maneras, a destinar sus propios recursos a adoptar la innovación.

Pocas de las imperfecciones que prevalecen en los mercados rurales se originan en el uso o en el precio del crédito. Los procesos de aprendizaje y las externalidades existentes en la agricultura tampoco están directamente relacionadas con el uso del crédito. El subsidio a

la tasa de interés, por lo tanto, es un instrumento inadecuado para corregir estas distorsiones. Su utilización puede introducir, más bien, graves distorsiones adicionales, tanto en relación con la proporción en que se combinan los factores de la producción, como en relación con la estructura de deuda-capital de las familias-finqueras. El subsidio a la tasa de interés favorece el uso del capital a expensas del trabajo e induce a las familias-finqueras a destinar menos de sus propios recursos a financiar la actividad (29). Además, el subsidio a las tasas de interés contribuye a perpetuar la fragmentación de los mercados de capital, reduciendo la eficiencia del sector.

Por otra parte, como se demostrará más adelante, la adopción de innovaciones depende más del acceso al crédito institucional que del precio de este crédito. Las políticas de tasas de interés bajas, sin embargo, reducen el acceso al crédito institucional para la mayoría de las familias-finqueras, de manera que poco incentivo lo constituye un crédito barato al que no se tiene acceso.

Finalmente, se ha argumentado que tasas de interés subsidiadas se requieren para compensar el impacto negativo sobre la rentabilidad y los ingresos de políticas públicas de tipos de cambio, precios y proteccionismo que discriminan en contra del sector agropecuario. Se afirma que, como resulta políticamente imposible eliminar esas otras medidas, su impacto negativo puede al menos compensarse con el subsidio al crédito agropecuario. No hay ninguna evidencia, sin embargo, de que las tasas de interés bajas beneficien al sector agropecuario. El impacto favorable del menor precio del crédito debe balancearse con el impacto desfavorable de la menor disponibilidad del crédito que resulta. Además, todas las familias-finqueras se ven perjudicadas por las políticas de precios que discriminan contra el sector agropecuario, pero sólo una pequeña proporción tienen acceso al crédito subsidiado. Usualmente estas son las mismas familias que también tienen acceso a los demás subsidios, explícitos e implícitos, generados por la política económica pública. Las tasas de interés subsidiadas, en vez de contrarrestar sus efectos discriminatorios, más bien los acentúan.

V

**EL COMPORTAMIENTO DE LAS IPD Y LA
CONCENTRACION DE SUS CARTERAS DE CREDITO**

5.1 Crédito subsidiado y distribución del ingreso.

Con frecuencia se argumenta que el crédito subsidiado es uno de los pocos mecanismos políticamente viables y administrativamente factibles para lograr una redistribución del ingreso en las áreas rurales de los países latinoamericanos. Nisbet, por ejemplo, afirma que "los gobiernos no tienen los medios ni la voluntad de llevar adelante transferencias de ingresos significativas y eficientes en beneficio de los agricultores pequeños. Más bien, ofrecen tasas de interés subsidiadas como una segunda mejor alternativa a realizar algunas transferencias explícitas" (63).

En su función multifacética como precios relativos, las tasas de interés afectan variadas decisiones que, a su vez, tienen un impacto sobre la distribución del ingreso. Como precio del futuro en términos del presente, las tasas de interés afectan la distribución intertemporal del ingreso, entre las generaciones presentes y las generaciones futuras. Como un precio comparable al del capital, las tasas de interés afectan la distribución funcional del ingreso, entre los dueños de los diferentes factores de la producción. Como el precio de los activos financieros, las tasas de interés afectan la distribución del ingreso obtenido a partir de diferentes formas de riqueza. Como el precio del crédito, las tasas de interés afectan la distribución del ingreso entre los que lo reciben y los que no lo reciben. En este último sentido, el acceso al crédito y el precio que se paga por él a-

fectan la distribución del ingreso entre sectores (agropecuario e industrial, rural y urbano, etc.) y entre unidades productivas, según su tamaño, clase de actividad, localización geográfica o cultural, etc.

El impacto del acceso al crédito sobre las posibilidades de crecimiento de una familia-finquera es sustancial. En mercados de capital fragmentados, aquellas con acceso al crédito pueden aprovechar sus oportunidades productivas en mucha mayor medida que las familias-finqueras que no tienen ese acceso. A través del tiempo, la distribución del ingreso se concentra a favor de aquellas familias-finqueras con acceso al crédito (38, 42). Debido a este impacto sustancial del crédito sobre la distribución del ingreso, no es de extrañar que se piense que, a través del subsidio a las tasas de interés, se tenga a mano un poderoso instrumento de redistribución.

Este trabajo no cuestiona la deseabilidad de redistribuir la riqueza y el ingreso en las zonas rurales de los países latinoamericanos. Sin embargo, en esta sección se intenta demostrar que el crédito subsidiado, como mecanismo de redistribución, es:

- a) ineficiente, ya que los mismos objetivos redistributivos se pueden alcanzar a costos sociales mucho más bajos, por medio de otros instrumentos que no generen tantas distorsiones como las tasas de interés subsidiadas;
- b) inefectivo, ya que el crédito subsidiado es intrínsecamente incapaz de alcanzar las metas redistributivas deseadas; y
- c) perverso, ya que, en determinadas circunstancias, que se presentan frecuentemente en la vida real, en vez de mejorar la distribución del ingreso, el crédito subsidiado da lugar a una mayor concentración del ingreso.

Desde un punto de vista político uno podría estar dispuesto a aceptar los altos costos asociados con el crédito subsidiado como instrumento de redistribución, si los objetivos deseados se alcanzaran. Como desafortunadamente este no es el caso, este argumento en favor de tasas de interés bajas tampoco se puede aceptar.

5.2 Naturaleza del subsidio al crédito.

Crédito subsidiado es crédito otorgado a una tasa de interés que no refleja el verdadero costo de oportunidad social de los recursos que así se transfieren ni los costos sociales incurridos en administrar los préstamos. En la medida en que esto ocurra, el préstamo lleva implícita una transferencia gratuita de recursos. La magnitud de esta transferencia gratuita puede ser sustancial.

Supóngase que el costo de oportunidad de los recursos transferidos es equivalente a una tasa de rendimiento del 10 por ciento anual en términos reales, de manera que la tasa de interés que se cobre debe alcanzar al menos ese nivel. En cualquier caso, en una economía en crecimiento, este rendimiento será siempre positivo en términos reales. Si la tasa de inflación es del 40 por ciento al año, para cumplir con este requisito la tasa nominal de interés que debiera cobrarse estaría alrededor del 50 por ciento al año. Si, en estas circunstancias, se cobra una tasa nominal de interés del 10 por ciento al año, la tasa implícita del subsidio será del 40 por ciento al año. Es decir, de cada peso prestado, 40 céntimos representan una transferencia gratuita de recursos, un regalo.

Si todo el crédito institucional se entregara a una tasa de interés subsidiada y si la razón del crédito institucional al producto interno bruto fuera del 60 por ciento, una tasa implícita de subsidio del 40 por ciento representaría una transferencia gratuita de recursos equivalente al 24 por ciento del producto interno bruto. Sin duda, este es un poderoso mecanismo de redistribución.

El crédito subsidiado tiene tanto un impacto directo como un impacto indirecto sobre la distribución del ingreso. El impacto directo es el que resulta de la misma transferencia gratuita de recursos. El impacto indirecto tiene lugar a través del impacto diferencial que el subsidio tiene sobre el acceso al crédito institucional con respecto a diferentes tipos de deudores.

El impacto directo del crédito subsidiado sobre la distribución del ingreso es regresivo. En primer lugar, una precondition para recibir la transferencia gratuita es convertirse en deudor de una IFD. Sólo una pequeña proporción de las familias-finqueras de América Latina, sin embargo, pertenece a este "club". Como la mayor parte de los productores agropecuarios están excluidos de las carteras de crédito de las IFD, tampoco pueden convertirse en beneficiarios del subsidio.

En segundo lugar, el monto de la transferencia gratuita es directamente proporcional al tamaño del préstamo recibido. Dada una tasa de subsidio, por ejemplo del 40 por ciento, cuando el préstamo recibido es grande (1.000.000 de pesos) la transferencia gratuita también es grande (400.000 pesos); cuando el préstamo es pequeño (1.000 pesos), la transferencia gratuita que lleva implícita también es pequeña (400 pesos).

Como existe una alta correlación entre el tamaño del préstamo y la riqueza y poder político del deudor, la transferencia gratuita beneficia principalmente a los poderosos. Así, los empresarios grandes e influyentes no sólo reciben préstamos grandes, sino que éstos están acompañados por subsidios grandes. Las familias-finqueras medianas reciben, por su parte, préstamos pequeños asociados con subsidios pequeños. Los pequeños productores no reciben ni préstamos ni subsidios. De esta manera, los más pobres y necesitados quedan automáticamente excluidos de este proceso de redistribución.

Además, el monto de la transferencia gratuita aumenta más que proporcionalmente cuando la tasa de subsidio aumenta, ya que en este caso el monto del préstamo también aumenta, siempre y cuando el deudor no resulte afectado por alguno de los procedimientos de racionamiento que se describen a continuación.

La importancia de estos efectos redistributivos directos del crédito subsidiado se puede ilustrar para el caso de Costa Rica. Este ejemplo es especialmente atractivo, porque el Sistema Bancario Nacional de Costa Rica ha sido un sistema nacionalizado desde 1948, cuya orientación es la promoción del desarrollo y no el lucro. Además, desde 1974 el Banco Nacional de Costa Rica, que otorga más del 50 por ciento de los montos prestados al sector agropecuario, ha contado con una red de agencias bancarias para el pequeño agricultor, conocidas como Juntas Rurales, que hoy en día suman más de 100 y que sirven a todas las regiones del país (33). Como resultado, Costa Rica se encuentra entre los cuatro países de América Latina que destinan una mayor proporción del crédito institucional al sector agropecuario (Cuadros 1 y 2); es probablemente el país con la razón de crédito agropecuario a producto agropecuario más alta en el Hemisferio (Cuadro 5) y es el país latinoamericano donde una mayor proporción de la población rural tiene acceso al crédito institucional (Cuadro 6).

En 1974, el Sistema Bancario Nacional otorgó 1.445 millones de colones en nuevos préstamos agropecuarios y, al final del año, tenía en su cartera 1.853 millones de colones en préstamos a este sector. Estos montos representaron, respectivamente, el 58.7 por ciento del flujo a-

nual de crédito otorgado y el 48.0 por ciento del saldo de las colocaciones a fin de año. Al mismo tiempo, el flujo de crédito representó el 62.4 por ciento del Producto Interno Bruto, a costo de factores, generado en el sector agropecuario; igualmente, el saldo de las colocaciones representó el 80.0 por ciento de dicho producto.

Cuadro 11. COSTA RICA: DISTRIBUCION DEL CREDITO OTORGADO POR EL BANCO NACIONAL DE COSTA RICA, SEGUN EL TAMAÑO DE LOS PRESTAMOS. 1974. (Flujo anual).

TAMAÑO DEL PRESTAMO (Colones)	Número de préstamos	Monto (Miles de colones)	Distribución cu- mulativa:	
			Número	Monto
100 a 500	684	278	100.00	100.00
501 a 1.000	1.641	1.408	97.01	99.97
1.001 a 2.500	4.538	8.396	89.89	99.82
2.501 a 5.000	5.202	20.234	70.19	98.90
5.001 a 7.500	1.946	12.230	47.61	96.68
7.501 a 10.000	2.127	19.712	39.16	95.34
10.001 a 15.000	1.635	21.456	29.93	93.18
15.001 a 20.000	1.400	26.291	22.83	90.83
20.001 a 25.000	503	11.827	16.75	87.95
25.001 a 30.000	480	13.734	14.57	86.65
30.001 a 40.000	459	16.675	12.49	85.15
40.001 a 50.000	456	21.333	10.50	83.32
50.001 a 75.000	545	34.127	8.52	80.98
75.001 a 100.000	380	34.725	6.15	77.24
100.001 a 150.000	315	38.932	4.50	73.44
150.001 a 200.000	148	26.532	3.13	69.17
200.001 a 300.000	163	40.684	2.49	66.26
300.001 a 400.000	72	25.714	1.79	61.80
400.001 a 500.000	66	30.881	1.48	58.98
500.001 a 1.000.000	114	83.736	1.19	55.60
Más de 1.000.000	161	423.775	.70	46.43
TOTAL	23.035	912.671		

FUENTE: BID, BIRF y AID (13).

Durante ese año el índice de precios al por mayor tuvo un crecimiento promedio cercano al 40 por ciento anual, mientras que las tasas

nominales de interés cobradas sobre el crédito agropecuario alcanzaron un promedio del 10 por ciento anual. Bajo el supuesto pesimista de una tasa promedio de rendimiento de las inversiones del 10 por ciento anual en términos reales, la tasa implícita de subsidio fue del 40 por ciento anual.

En estas circunstancias, de los 1.853 millones de colones de saldos de crédito agropecuario, 741 millones representaron una transferencia gratuita. El monto de esta transferencia equivale al 32 por ciento del producto interno bruto generado en el sector agropecuario y constituye, por lo tanto, una poderosa redistribución del ingreso. Quiénes fueron los beneficiarios de este subsidio? Se estima que en Costa Rica hay alrededor de 70.000 productores agropecuarios. De estos, aproximadamente 28.000 tienen acceso al crédito institucional. Los restantes 42.000, por lo tanto, no se encuentran entre los beneficiarios del subsidio.

En 1974 el Banco Nacional de Costa Rica desembolsó 913 millones de colones en préstamos agropecuarios, lo que representa un 63 por ciento del total otorgado por el Sistema Bancario Nacional al sector. El Cuadro 11 muestra la distribución de este crédito por tamaño de préstamo. Alrededor de un 1 por ciento de los préstamos representaron alrededor del 50 por ciento del monto otorgado; alrededor de un 5 por ciento de los préstamos representaron un 75 por ciento de ese monto; alrededor de un 12 por ciento de los préstamos representaron un 85 por ciento del monto prestado. Los 160 préstamos más grandes recibieron, en promedio, una transferencia gratuita de más de un millón de colones cada uno. La concentración de los beneficios del subsidio fue aún mayor que lo indicado, pues hay que reconocer que los grandes empresarios usualmente reciben préstamos múltiples en un mismo banco.

El impacto diferencial del subsidio según el tamaño del deudor y la concentración de los beneficios del crédito subsidiado es enorme, aún en un país como Costa Rica. Es importante observar que la distribución del crédito agropecuario otorgado por el Banco Nacional fue más concentrada aún que las distribuciones de la propiedad de la tierra y del ingreso en Costa Rica (82).

Por otra parte, los recursos utilizados para realizar esta masiva redistribución del ingreso se obtuvieron mediante el impuesto inflacionario y la represión de las tasas pasivas de interés pagadas por el Sistema Bancario para lograr la movilización de recursos, con lo que se grava a todos los dueños de dinero, depósitos bancarios y otros activos financieros con rendimientos fijos en términos nominales. De esta manera, la mayoría de la población ha estado pagando un impuesto

que sirve para financiar un subsidio cuantioso, del que se benefician principalmente unos pocos productores grandes.

5.3 El impacto indirecto del subsidio y la concentración del crédito.

Las carteras de crédito de la mayoría de las IFD de América Latina se caracterizan por una alta concentración; es decir, porque una proporción relativamente baja de los deudores se beneficia con una proporción muy alta del monto prestado. Desde luego, esta concentración de las carteras de crédito refleja la concentración subyacente de la riqueza y del poder político en las zonas rurales de América Latina. Si unos pocos productores son propietarios de una parte significativa de los activos de la comunidad, no es de sorprender que también reciban una proporción elevada del crédito otorgado por las IFD.

La concentración de las carteras de crédito de las IFD también refleja el comportamiento de estos intermediarios, así como el impacto de las políticas financieras sobre este comportamiento. En particular, refleja el resultado de los procedimientos de racionamiento que las IFD utilizan cuando se imponen limitaciones a las tasas de interés que pueden cobrar sobre sus préstamos.

En vista de la concentración de las carteras de crédito agropecuario de las IFD, el impacto directo del crédito subsidiado sobre la distribución del ingreso es marcadamente regresivo, como ya se indicó. El subsidio tiene un efecto indirecto, además, que resulta de los cambios diferenciales que induce en el acceso que diferentes clases de deudores tienen al crédito. En general, puede esperarse que este impacto indirecto dé lugar a una concentración aún mayor de las carteras de crédito, incidiendo de esta segunda manera negativamente sobre la distribución del ingreso.

La imposición de un límite máximo a la tasa de interés que las IFD pueden cobrar da lugar tanto a efectos agregados sobre la cartera de crédito de las IFD como a efectos distributivos de la misma. Así:

- a) La imposición del límite máximo reduce el tamaño de la cartera total de activos de la IFD, al menos por tres razones:
 - 1) El límite máximo a la tasa de interés activa que se puede

cobrar sobre los préstamos implica a su vez un límite a la tasa de interés pasiva que se puede pagar sobre los depósitos y otros instrumentos para la captación de fondos. Esto reduce la capacidad de la IFD para movilizar ahorros y, de esta manera, el tamaño de su cartera total de activos.

- ii) El límite máximo a las tasas de interés que se pueden cobrar reduce la tasa de beneficios de la IFD y, por lo tanto, su capacidad para atraer el capital de sus accionistas.
- iii) Las anteriores reducciones en los recursos movilizados, a su vez, reducen las posibilidades de "palanqueo" (leverage) de la IFD y, por lo tanto, su capacidad para atraer recursos adicionales a través del endeudamiento.

En general se puede esperar, por lo tanto, una reducción en el tamaño de la IFD.

- b) La imposición de un límite máximo a las tasas de interés reduce la rentabilidad relativa del crédito otorgado y redistribuye la cartera total de activos de la IFD a favor de otro tipo de inversiones (propiedades, valores) y en contra de la cartera de crédito propiamente dicha. La disponibilidad de recursos prestables se reduce tanto por la disminución de la cartera total de activos como porque una proporción menor de esta cartera se destina a préstamos.
- c) La imposición de un límite máximo a las tasas de interés genera un exceso de demanda de crédito que obliga a la IFD a utilizar algún mecanismo de racionamiento para asignar sus recursos prestables escasos entre los demandantes en exceso. Estos procesos de racionamiento tienen un impacto distributivo sobre la composición de la cartera de crédito de la IFD: unas clases de deudores recibirán una proporción mayor y otras clases una proporción menor que antes del monto prestado. Usualmente la imposición de restricciones a las tasas de interés acentúa la concentración de la cartera.

Para conocer el *modus operandi* de estos efectos distributivos sobre la concentración de las carteras de crédito de las IFD es necesario conocer el comportamiento que explica los procedimientos de racionamiento empleados por las IFD. Todo préstamo tiene tres elementos: la tasa de interés cobrada (precio), el tamaño del préstamo (cantidad) y las condiciones no financieras del contrato de préstamo, tales como el plazo, exigencia de garantías, etc. La IFD ajusta estos elementos para cada clase de deudores. Cuando se le imponen límites a las tasas de interés que puede cobrar, la IFD pierde un grado de libertad y se ve obligada a ajustar los otros dos elementos del contrato de crédito. Es decir, la IFD puede decidir modificar las otras condiciones del préstamo o variar el tamaño del préstamo que está dispuesta a otorgar. Al hacerlo, modifica la distribución de su cartera de crédito entre diferentes clases de deudores y afecta el grado de concentración de la cartera.

5.4 La ley de hierro de las restricciones a las tasas de interés.

Toda IFD interesada en su viabilidad financiera, reconoce los costos de administrar una cartera de crédito. Estos costos incluyen (20):

- a) El costo de oportunidad de los fondos.
- b) El costo de administración de los préstamos.
- c) Las pérdidas por falta de pago.

Los costos de administración de los préstamos incluyen los costos de manejo, que ocurren al registrar y desembolsar los préstamos y al recibir los pagos, y los costos para reducir riesgos, que buscan reducir la probabilidad de mora y de falta de pago (37). Estos costos se refieren al manejo de información para evaluar solicitudes de crédito y para seleccionar los deudores, así como a la supervisión y recuperación de los préstamos. Estos últimos costos no son independientes de las pérdidas esperadas por falta de pago. Entre más recursos se destinen a la evaluación y supervisión de los préstamos, menores serán las pérdidas sufridas por la IFD. Sin embargo, estos esfuerzos no pueden eliminar completamente la incertidumbre acerca del pago asociado con un préstamo y la IFD debe incluir, entre sus costos *ex ante*, una prima por el riesgo implícito.

El crédito se presenta en múltiples dimensiones. Así, el crédito

posee una dimensión temporal (hay crédito a corto y a largo plazo) y una dimensión funcional (hay crédito para producción y crédito para consumo). Otras dimensiones son el tamaño y el riesgo asociados con cada préstamo. Por estas razones, el crédito no se puede examinar como un producto homogéneo. Préstamos con diferentes dimensiones son en realidad productos diferentes y las IFD puede representarse bien como un productor de productos múltiples (76).

Las IFD distinguen entre diferentes clases de préstamos y los asocian con diferentes funciones de costo. Para cada clase de deudor, por lo tanto, las IFD tienen una estimación de cómo se comportan sus costos en función del tamaño de los préstamos que podrían otorgar a los deudores en esa categoría. Con base en estas funciones de costos, las IFD toman sus decisiones acerca de cuánto prestar en cada caso, es decir, acerca del tamaño del préstamo que estarían dispuestas a otorgarle a cada deudor potencial, acerca de la tasa de interés que desearían cobrar en cada caso y acerca de las otras condiciones de cada contrato de préstamo. De esta manera, las IFD determinan la proporción de sus Carteras de crédito que esperan destinar a diferentes clases de deudores.

La imposición de un tope máximo a las tasas de interés que la IFD puede cobrar lleva a la separación de su clientela en tres categorías:

- a) Deudores no racionados, es decir, deudores a quienes se les otorga todo el crédito que demandan a la tasa de interés máxima.
- b) Deudores racionados, es decir, deudores a quienes la IFD sólo está dispuesta a otorgarles un préstamo de tamaño menor al que demandan a esa tasa de interés.
- c) Deudores excluidos, es decir, antiguos clientes, efectivos o potenciales, a quienes la IFD no está dispuesta a atender a las nuevas tasas de interés.

Prácticamente todas las IFD de América Latina utilizan algún mecanismo para "racionar" el crédito, es decir, le otorgan a determinadas categorías de deudores préstamos de un tamaño menor al que éstos desean a las tasas de interés vigentes. Varios autores han demostrado la racionalidad de este comportamiento, cuando a la IFD se le imponen restricciones respecto a las tasas de interés que puede cobrar (47, 30).

En el caso de una IFD que busque maximizar sus ganancias o minimizar sus pérdidas, si la tasa de interés máxima cubre el costo marginal de prestarle a un deudor lo que éste demanda, la IFD estará dispuesta a satisfacerlo. Si la tasa de interés máxima no cubre este costo marginal, la IFD reducirá el tamaño del préstamo, hasta que la tasa de interés y el costo marginal se igualen. Si la tasa de interés no cubre el costo variable promedio de otorgar el préstamo, la IFD simplemente excluye al deudor de su cartera de crédito.

Los costos de administración del crédito son comparativamente elevados en el caso de los préstamos agropecuarios. Una de las principales razones es la gran diversidad que hay entre los productores rurales, en comparación, por ejemplo, con las empresas industriales urbanas. La capacidad empresarial, las oportunidades productivas y el acceso a los recursos, los servicios y las instituciones, varían ampliamente en el agro. Por esto, la información requerida para determinar la capacidad de pago de un deudor es muy costosa de adquirir y los riesgos asumidos tienden a ser mayores.

Los costos por peso prestado son también mayores en el caso de los pequeños agricultores, particularmente si éstos no tienen experiencia bancaria y son clientes nuevos. Por todo esto, es mucho más barato para la IFD otorgar préstamos grandes para productores grandes, con buenas garantías, que préstamos pequeños para pequeños agricultores, hasta entonces desconocidos para la IFD.

Los riesgos por falta de pago tienden a ser también comparativamente mayores en el caso del crédito agropecuario, en vista de la importancia mayor de factores exógenos, como el clima, respecto al resultado de la actividad productiva. Además, ciertas calamidades naturales pueden afectar a toda una región o a toda la producción de un cultivo dado, afectando una parte sustancial de la cartera de la IFD y limitando sus oportunidades para reducir sus riesgos a través de la diversificación. Sin embargo, ex post los pequeños productores con frecuencia son mejores pagadores que los grandes productores, sobre todo si estos últimos abusan políticamente de instituciones oficiales paternalistas (20).

La consecuencia de las diferencias en los costos y los riesgos asociados con diferentes clases de deudores es que, en toda IFD, unos deudores no serán racionados (los grandes, conocidos e influyentes) y otros serán racionados (los pequeños, marginales y riesgosos). Cuando se impone un límite máximo a las tasas de interés que la IFD puede cobrar, aumenta la cantidad de crédito demandada por todos los clientes potenciales. Sin embargo, solamente en el caso de los clientes no racio-

nados aumentará el tamaño del préstamo que se les otorgue. En el caso de los clientes racionados, la cantidad demandada también aumenta, pero a la nueva tasa de interés más baja, el tamaño de préstamo que iguala esta tasa de interés con el costo marginal de la IFD, es menor. Por esta razón, a la tasa de interés más baja, en vez de estar dispuesta a otorgar un préstamo más grande, en este caso la IFD otorgará un préstamo más pequeño. Finalmente, si la tasa máxima no cubre el costo variable promedio del préstamo, la IFD excluirá a esa categoría de deudores de su cartera.

Este resultado es lo que he llamado la ley de hierro de las restricciones a las tasas de interés (37). Dados valores de ciertos parámetros, de validez empírica para las IFD de América Latina, conforme las restricciones impuestas a las tasas de interés se vuelven más restrictivas (como consecuencia de la inflación, de una mayor dispersión en las tasas de interés; o de un aumento en los costos de transacciones), el tamaño de los préstamos que la IFD le otorga a deudores no racionados aumenta y el tamaño de los préstamos otorgados a deudores racionados disminuye. Es decir, conforme la tasa de interés baja, respecto a las curvas de costo, o viceversa, los deudores no racionados se mueven a lo largo de sus curvas de demanda, obteniendo préstamos mayores, y los deudores racionados se mueven a lo largo de la curva del costo marginal de atenderlos, para la institución, recibiendo préstamos de menor tamaño que antes.

Como los deudores no racionados tienden a ser los productores grandes y los deudores racionados tienden a ser los agricultores pequeños, conforme los límites a las tasas de interés se hacen más restrictivos, la cartera de crédito de las IFD se redistribuye a favor de los grandes productores y en contra de los pequeños. Esta mayor concentración de las carteras de crédito, a su vez, se traduce en una mayor concentración de la distribución del ingreso. Debido a las regulaciones y controles, muchos agricultores que estarían incluso dispuestos a pagar tasas de interés más altas, pierden su acceso al crédito institucional y con ello la posibilidad de aprovechar más intensamente sus oportunidades productivas.

Las restricciones impuestas a las tasas de interés que las IFD de América Latina pueden cobrar también han dado origen a otras formas de racionamiento: la formación de colas de demandantes de crédito, la imposición de cuotas a los montos que una IFD puede otorgar para determinadas actividades, la imposición de condiciones más rigurosas para otorgar un préstamo, etc. Todo estos mecanismos de racionamiento tienen un impacto diferencial sobre diferentes clases de deudores y usualmente perjudican más a los productores pequeños que a los grandes. El mayor

daño lo inducen las restricciones cuando llevan a la exclusión de determinadas clases de deudores, usualmente los más pequeños y más pobres.

A la familia-finquera lo que más le importa es el acceso al crédito. Las políticas que han buscado mantener el precio del crédito a niveles artificialmente bajos, al mismo tiempo han hecho el acceso más fácil y deseable para los grandes, más difícil o imposible para los pequeños. Como resultado, estas políticas no sólo han reducido la eficiencia con que se asignan los recursos en la economía y han limitado la viabilidad financiera de las IFD, sino que también han contribuido a concentrar aún más el ingreso y la riqueza en las zonas rurales de los países subdesarrollados.

5.5 El caso de Brasil: una ilustración.

Brasil ha sido uno de los países de América Latina donde más énfasis se le ha otorgado al crédito agropecuario, como pieza central de una política de promoción de la producción agrícola y de estímulo al uso de tecnologías modernas en este sector. Como consecuencia, sumas elevadas de recursos se han canalizado hacia el sector agropecuario de este país a través de los bancos comerciales y las IFD.

Para inducir esta canalización del crédito hacia el sector agropecuario, las autoridades brasileñas han utilizado diferentes instrumentos de control financiero, incluyendo límites al tamaño de los préstamos, requerimientos de que los bancos e IFD destinen una proporción mínima de sus carteras al sector agropecuario, mecanismos de redescuento, depósitos obligatorios con la autoridad monetaria y controles a las tasas de interés.

En Brasil, el sistema de crédito agropecuario institucional consiste principalmente de bancos, tanto privados como públicos. Como por lo menos el 40 por ciento de los recursos destinados al sector provienen de fondos administrados por el Banco Central, los bancos actúan básicamente como canales para el desembolso de los recursos administrados por el Banco Central. De esta manera, la oferta de crédito agropecuario está muy afectada por las decisiones del Consejo Monetario Nacional.

Los objetivos de la política de crédito rural, establecidos por la ley nº 4.829 de 1965, incluyeron:

- a) proporcionar recursos que permitan financiar una porción importante de los costos operativos de la producción y comercialización agrícola;
- b) estimular el proceso de formación de capital en la agricultura;
- c) acelerar la adopción de tecnología moderna; y
- d) fortalecer la posición económica de los agricultores, sobre todo pequeños y medianos.

Además, parece que otro objetivo implícito de esta política ha sido compensar a los agricultores de los efectos desfavorables de políticas, especialmente de precios y cambiarias, que se adoptaron para fomentar la industrialización y controlar la inflación. Esta compensación se lograría principalmente por medio de tasas de interés subsidiadas y de una acelerada expansión de la oferta crediticia.

Desde 1965, un número elevado de normas, resoluciones, programas y subprogramas ha caracterizado la política de crédito rural brasileña. Así, por ejemplo, en 1976 en un solo estado había 16 programas especiales, cada uno con sus objetivos, tasas de interés y plazos específicos (11). En general, sin embargo, esta política se ha caracterizado de la siguiente manera:

- a) Por el control de las tasas nominales de interés, que se han mantenido a niveles muy inferiores a los que las tasas han alcanzado en otros mercados de crédito. Como resultado, en términos reales estas tasas han sido negativas.
- b) Por los incentivos y restricciones que inducen a que los bancos destinen a la agricultura proporciones crecientes de sus carteras.
- c) Las tasas de interés que se cobran sobre préstamos pequeños, supuestamente para pequeños agricultores, se han mantenido uno o dos puntos por debajo de las que se cobran sobre los préstamos grandes, en la creencia de que los pequeños requieren de incentivos especiales para endeudarse.

El resultado principal de esta política ha sido una rápida expansión de la oferta de crédito en relación con el valor de la producción agropecuaria (Ver cuadro 12). La razón del crédito para operación a producto agrícola aumentó de 0.07 en 1960, a 0.27 en 1974 y a 0.35 en 1976. La razón de crédito total (que incluye además crédito de inversión y crédito de comercialización) al producto agrícola aumentó de 0.43 en 1960 a 0.59 en 1974 y a 0.82 en 1976. Al mismo tiempo, la razón del total del crédito bancario al Producto Interno Bruto pasó de 0.30 en 1960 hasta 0.38 en 1976.

Desde este punto de vista, la política crediticia brasileña alcanzó uno de sus objetivos, a saber, el proporcionar volúmenes crecientes de recursos, para financiar una buena parte de los costos de operación

Cuadro 12. BRASIL: PRODUCCION Y CREDITO AGROPECUARIO.
1960-1976.

AÑO	Número de préstamos (Miles)	Monto de crédito. Millones de cruzeiros de 1975.	Producto interno agrícola. Millones de cruzeiros de 1975.	Razón de crédito agrícola a producto agrícola.
1960	231	6.176	46.493	.13
1961	285	6.157	48.252	.13
1962	441	8.382	57.023	.15
1963	549	7.267	50.182	.14
1964	771	9.864	50.521	.19
1965	666	8.483	56.875	.15
1966	856	11.539	50.281	.23
1967	1.029	14.925	53.415	.28
1968	1.500	21.019	53.485	.39
1969	1.145	20.718	56.737	.36
1970	1.191	24.648	64.439	.38
1971	1.253	28.431	76.126	.37
1972	1.266	35.321	82.608	.43
1973	1.400	49.852	95.996	.52
1974	1.450	61.648	104.155	.59
1975	1.856	89.997	107.801	.83
1976	1.832	92.181	112.329	.82

FUENTE: Araújo y Meyer (11).

y comercialización agrícola. Aún más, si bien en la economía como un todo se estaban usando mayores volúmenes de crédito por unidad de producto, en el sector agrícola esta razón creció a una tasa mucho más acelerada (66).

Además, los programas brasileños de crédito agropecuario indudablemente han estimulado la adopción de insumos modernos. En efecto, los compradores de equipo agrícola producido en el país se han beneficiado con préstamos a varios años de plazo, con tasas nominales de interés de hasta un 15 por ciento al año y, ocasionalmente, con períodos de gracia de dos años. En algunos casos no se ha exigido ningún aporte de recursos propios por parte del deudor.

Sin duda tales programas de crédito son parte importante de la explicación del aumento del 550 por ciento en el uso de fertilizantes químicos desde 1966 hasta 1976. (9). Incluso ha habido alegaciones de que la cantidad de fertilizantes supuestamente financiada con el crédito institucional excedió, en algunas regiones, al volumen efectivamente vendido. Algo semejante ha ocurrido en relación con la adquisición de tractores y otras formas de maquinaria agrícola. Sin embargo, las investigaciones de Araújo y Meyer, entre otros, en cuanto a la distribución del crédito por tamaño de fincas, confirman las hipótesis acerca del comportamiento de las carteras de crédito de las IFD y otros intermediarios financieros, ante la imposición de tasas de interés muy bajas. Al respecto, estos autores manifiestan que en Brasil:

- a) Una proporción grande de los propietarios agrícolas no recibieron crédito institucional en 1970.
- b) La mayor parte del crédito se concentró en un número relativamente pequeño de propietarios.
- c) Los pequeños agricultores, en su conjunto, recibieron una proporción muy pequeña del monto total prestado.

A pesar del sustancial aumento de la oferta institucional de crédito entre 1960 y 1970, casi el 90 por ciento de los propietarios agrícolas del Brasil no recibieron ningún tipo de crédito. Cerca del 25 por ciento de los propietarios con más de 100 hectáreas recibieron préstamos, aunque solamente un 20 por ciento los obtuvieron de fuentes oficiales. Así, mientras que en el país había 4.924.019 propietarios agrí-

BRASIL:
Cuadro 13. PROPORCION DE PROPIETARIOS QUE OBTUVIERON PRESTAMOS, SEGUN TAMAÑO DE LA PROPIEDAD, 1970.

TAMAÑO (Hectáreas)	PROPORCION DE PROPIETARIOS CON PRESTAMOS			
	Todas las fuentes	Institu- ciones públicas	Institu- ciones privadas	Presta- mistas.
De menos de 10	5.0	2.5	0.8	1.9
De 10 a menos de 100	17.2	13.4	1.9	2.6
De 100 a menos de 1.000	23.2	19.3	2.1	3.2
De 1.000 a menos de 10.000	25.3	21.6	3.3	2.7
De 10.000 o más.	23.1	16.4	6.1	3.1
Tamaño no declarado	13.7	0.3	4.0	9.4
TOTAL	11.5	8.3	1.4	2.3

FUENTE: Arañjo y Meyer (11), con base en el Censo de 1970.

colas, en 1970 sólo 400 mil recibieron préstamos de IFD oficiales. En el caso de fincas de menos de 100 hectáreas, solamente un 5 por ciento recibieron préstamos y sólo un 2.5 por ciento lo recibió de IFD estatales. En conclusión, a pesar de todos los esfuerzos apuntados, en 1970 más del 90 por ciento de los propietarios agropecuarios no habían sido alcanzados por los programas oficiales de crédito.

Por otra parte, la distribución de las carteras de crédito era más concentrada que la distribución de la tierra y la distribución de la producción. Así, las dos clases de tamaño de finca menores (con menos de 100 hectáreas), obtuvieron una participación en los montos de crédito mucho menor que su participación relativa en el número de fincas, en el área y en la producción. En cambio, las clases de fincas grandes, mayores a 100 hectáreas, recibieron una proporción del crédito mucho mayor que su aporte relativo a la producción. Esta concentración es ligeramente más marcada en el caso de las IFD oficiales. Mientras que estas últimas destinaron sólo 4.2 por ciento de sus carteras a los propietarios más pequeños, los bancos privados destinaron 8.5 por ciento.

Cuadro 14. BRASIL: DISTRIBUCION DE LA TIERRA, DE LA PRODUCCION Y DEL CREDITO. 1970.

TAMAÑO (Hectáreas)	Propor- ción del número de pro- piedades	Propor- ción del área	Propor- ción de la pro- ducción	Proporción del crédito	
				Total	Oficial
De menos de 10	51.1	3.1	17.8	5.5	4.2
De 10 a menos de 100	39.3	20.4	40.0	33.1	33.4
De 100 a menos de 1.000	8.4	37.0	29.3	41.8	44.2
De 1.000 a menos de 10.000	0.7	27.2	10.7	15.6	15.2
De 10.000 o más	0.1*	12.3	1.9	4.0	2.9
Tamaño no declarado	0.4	--	0.3	0.1	0.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Menos de 0.1

FUENTE: Arañjo y Meyer (11), con base en el Censo de 1970.

Estos resultados han sido confirmados por numerosos estudios a base de encuestas (10, 4, 2, 21, 60, 68, 69, 67, 74, 79). Estudios similares han encontrado resultados semejantes en otros países (22, 24, 25, 33, 41, 53, 54, 64, 65, 71, 73, 81). Con frecuencia se ha afirmado en Brasil, además, que existe una considerable desviación del crédito agropecuario hacia otros fines. Sin lugar a dudas, los deudores han tenido al menos amplias posibilidades de sustituir los recursos propios por el crédito y destinar los primeros a otros fines. Al ocurrir esta sustitución, probablemente ha ocurrido una transferencia intersectorial de recursos, que ha beneficiado a actividades no agropecuarias. En una investigación de 1.686 fincas durante 1971 se determinó que los gastos de operación y las inversiones realizadas representaron, en promedio, cerca de dos terceras partes de los recursos disponibles (crédito más recursos propios). El otro tercio de esos recursos se destinó al consumo y a inversiones fuera de la agricultura (74). Además, esta proporción fue mayor entre más grande era la finca. Estos resultados confirman las hipótesis presentadas en este trabajo y sugieren que una reforma de las políticas de tasas de interés sería muy deseable.

VI.- CONCLUSIONES

MODALIDADES OPERATIVAS

1.- Objetivos

La forma operacional que adopte el crédito a grupos marginados (1) debe instrumentalizarse para el desarrollo de las organizaciones de base de tal forma que permita la capitalización social de los excedentes generados (2) por éstas, contribuya a su organización solidaria y autogestionaria, que en conjunto con un paquete integrado de servicios active la superación de la pobreza y logre la incorporación de aquellos al proceso de desarrollo.

2.- Participación

La participación es una de las condiciones indispensables para conseguir el desarrollo. Por lo tanto debe estar presente en todo proceso social para conseguir su maduración y organización creciente de la población marginada que le permita conseguir su autogestión y autonomía.

En el caso del crédito a los grupos marginados éstos deben participar organizadamente en el proceso; para la formulación del programa es necesario apoyarse en las necesidades reales de esos beneficiarios, cuya activa incorporación para su posterior ejecución -previa decisión conciente- requerirá una fase capacitadora elemental. Por ello que la permanente participación en la supervisión y evaluación serán elementos definitorios para la superación.

En todo caso debe considerarse con claridad la necesidad de establecer niveles y mecanismos de participación, evitando caer en anarquismos estériles.

El proceso de participación debe conducir a las organizaciones de base a integrarse verticalmente en grados superiores permitiendo con ello desarrollar servicios y sistemas productivos propios, en áreas técnicas, de comercialización, de industrialización, etc.

Es esta integración la que permitirá a los grupos marginados la retención del valor agregado del proceso productivo, capitalizándose los excedentes generados.

- (1) Se les considera como "estratos sociales estructuralmente fuera del proceso de desarrollo y que no pueden salir por sí mismos de su estado de pobreza" Véase "El Crédito a Grupos Marginales" Memoria Seminario Internacional, Ecuador, 1979, DSE-IICA-FED.
- (2) Entiéndese como tales aquellos excedentes generados en la actividad económica que van a retribuir proporcionalmente al trabajo individual. Por ello se propició que dicho ingreso sea asignado socialmente al conjunto laboral para aumento de capital, siendo dicha acumulación del trabajador. "El Crédito a Grupos Marginados" op.cit.

3.- El Proyecto

En la preparación, ejecución y evaluación del proyecto deben tenerse en cuenta las necesidades sentidas reales de los grupos marginados; es decir, aquellas necesidades que mediante un proceso de análisis crítico los miembros del mismo, expresan y jerarquizan de acuerdo a sus propios valores y objetivos sus necesidades. Por ello cada etapa del proyecto conlleva determinadas tareas específicas en que la estrategia permanente para ellos es la capacitación.

Las características más destacadas de cada una de las etapas en que se ha estructurado el proceso operativo -de acuerdo con las experiencias de cada institución y de cada país- son las que se enuncian a continuación:

- a) Formulación del programa: se debe apoyar al beneficiario en la formulación del programa de crédito, con especial hincapié en que éstos deben ser reales, factibles y en función de las necesidades de dichos grupos. Se debe evitar caer en la venta de créditos con procedimientos tales como confección de perfiles de proyectos elaborados por tecnócratas sin participación de los grupos involucrados. El repago de los créditos será más efectivo en base al realismo del programa al cual se aplica y, secundariamente a las garantías constituidas.
- b) Ejecución del programa: deben adoptarse las medidas de resguardo suficientes por parte de las instituciones financieras para no asumir las responsabilidades del beneficiario, las que en todo caso apuntarán a un paquete adecuado de apoyos complementarios de servicios, con el fin de desarrollar la plena capacidad de los grupos. La simplicidad operativa de los procedimientos debe analizarse en función de minimizar los costos de gestión del crédito.
- c) Evaluación: los procedimientos y técnicas evaluativas participativas pueden ser más eficaces por cuanto su finalidad específica es desarrollar la capacidad de análisis crítico de los propios beneficiarios con el fin de retroalimentar a las instituciones en la formulación de sus propios programas de acción permanentemente.
- d) Análisis de las tareas: un buen proyecto permite un intercambio de experiencias valiosas. Por ello un análisis de las tareas a desarrollar puede contribuir sustancialmente a su comprensión, tareas que sumariamente indicamos.

- Información
- Identificación de necesidades
- Pre-diagnóstico
- Marco de referencia
- Diagnóstico participativo
- Retro-información
- Determinación de prioridades
- Plan de inversiones y factibilidad

Los niveles de asistencia técnica, capacitación y asesorías se harán según necesidades que se presenten como el grado de conocimiento que posea el grupo con metodologías participativas y coherentes al medio.

- e) Criterios para análisis: desde una perspectiva de los agentes de crédito (instituciones financieras de desarrollo) se hace necesario mantener determinados criterios para el análisis de cada proyecto, elementos que deben ser conocidos por cada beneficiario o grupo de éstos para una mayor participación activa en el proceso mismo.

Estos criterios económicos financieros consideran elementos relativos al grado de asociación como al grado de confianza que pueden aspirar los solicitantes. Se hace especial referencia a proyectos asociativos con preferencia a los individuales, debido a razones de reducción de gastos operativos, cohesión grupal, mayor organización, capacidad administrativa del grupo y, experiencia crediticia anterior. Por otra parte, la viabilidad técnica del proyecto y la infraestructura disponible serán condicionantes importantes para el análisis económico propiamente tal. A lo anterior se agregan aquellos criterios tradicionales de análisis económico como son la relación costo-beneficio, las tasas de rentabilidad financiera, los indicadores económicos-financieros, los gastos e ingresos.

- f) Apoyos complementarios: se hace necesario insistir en los apoyos adicionales que se deben ofrecer junto con el crédito, servicios de carácter integral que deben cubrir capacitación administrativa, gerencial y grupal; asistencia técnica, de mercado, financiera y contable. Se entiende que esta asistencia y capacitación debe ser institucionalizada con programas predeterminados, puesto que se considera este paquete de servicios tan importante como el crédito mismo, diferenciándose a las instituciones financieras de desarrollo, fundaciones de desarrollo, banca de desarrollo y otras organizaciones similares con la banca comercial. Un complemento indispensable es la existencia de un sistema oficial de comercialización que garantice precios para la producción agropecuaria.

- g) Supervisión y control: la intensidad de la supervisión y control así como la forma de ejecutarla está en función de la madurez del propio grupo beneficiario. Si éste ha llegado a un alto grado de participación y autogestión se debe tender al autocontrol; los organismos de financiamiento, las fundaciones o bancos de fomento, deben en todo caso ofrecer metodologías apropiadas y flujos informativos adecuados para la introducción de correctivos que y cuando sean necesarios. La supervisión debe incluir varios elementos de verificación, tales como el cumplimiento de la inversión planeada, destino correcto del crédito, garantías, asesorías para mejorar resultados o resolver problemas. Sin embargo, esta

función deberá hacerse en forma conjunta entre el promotor técnico y el agente financiero.

Por ello es recomendable el mantenimiento de registros básicos que permitan una eficaz supervisión, tanto interna como externa. Dichos registros deben comprender información tanto legal como contable, estadística y económica. Los informes sobre resultados, sobre aspectos organizativos, técnicos o relativos a compras y ventas son esenciales para la proposición y posterior adopción de medidas correctivas.

La coordinación de la labor evaluativa de resultados por parte de los diferentes agentes es fundamental, toda vez que es necesario considerar no solo la recuperación de la cartera propiamente tal como índice de éxito, sino también el conjunto de indicadores que resulten de los objetivos planteados previamente. Por ello, es necesario tener presente los diferentes enfoques o puntos de vista e intereses de los actores del proceso, ya que será diferente aquella evaluación de los propios beneficiarios de aquella que puedan efectuar los científicos sociales, o los destinatarios de dichos resultados.

MODALIDADES FINANCIERAS

I.- Administración Financiera

En la concesión de créditos a grupos marginados es necesario contemplar, desde una perspectiva administrativo-financiera, los siguientes aspectos:

a) Fuentes y usos de recursos financieros: El financiamiento a los grupos marginales proviene principalmente de instituciones tales como Bancos de Desarrollo, Fundaciones de Desarrollo, Fondos de Financiamiento, etc, sean originados a nivel nacional o internacional, situación esta que distingue y diferencia unas de otras. Las Fundaciones de Desarrollo por ejemplo, operan básicamente con recursos externos obtenidos en condiciones preferenciales a los cuales se adicionan determinados fondos de subsidio del sector nacional.

Los Bancos de Desarrollo en cambio, por su ubicación en los mercados financieros nacionales y su posición en la infraestructura del sistema existente, disponen de diversas fuentes de recursos financieros, tales como los depósitos en cuenta corriente, depósitos y obligaciones a plazo, recursos por emisiones de bonos u otros documentos financieros, etc, sean ellos de origen local o extranjero. Es así como se pueden resumir las fuentes de procedencia de los recursos en los siguientes, sin que ello tenga carácter taxativo:

- Donaciones o legados
- Transferencias de Gobiernos
- Préstamos

- Patrimonio propio
- Emisión de valores, bonos, debentures, etc.
- Aportes de los beneficiarios

En cada una de estas fuentes, se identifican diversas instituciones, interesadas en canalizar recursos a los sectores marginados, a través de las diferentes organizaciones que operan directamente con los beneficiarios del crédito. Se hace necesario que las fundaciones y bancos de desarrollo, estudien la forma de integrarse en un sistema financiero de apoyo mutuo y se recomienda que SOLIDARIOS y ALI DE procuren con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el financiamiento a las organizaciones, a través de fondos de pequeños proyectos, para crear "Fondos Rotatorios" de carácter innovador.

Igualmente, habida consideración de la experiencia exitosa de fondos similares en el Banco Interamericano de Desarrollo, se solicite al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -Banco Mundial-, así como otras instituciones financieras internacionales, el establecimiento de fondos similares.

Ello permitiría otorgar financiamiento a los grupos marginados bajo condiciones promocionales, compensándose el componente subsidio con la rentabilidad financiera propia de operaciones típicamente comerciales o de mercado.

Sin embargo, para el funcionamiento eficaz de una cartera promocional y de una cartera rentable -como forma de aplicación de recursos- las diferentes instituciones u organismos involucrados, deben establecer mecanismos adecuados de control, así como criterios socio-económicos definidos que eviten se desvirtúe el crédito.

En este sentido, la administración del crédito y los recursos financieros deben concebirse con un criterio integral procurando adelantar medidas preventivas para un mejor uso del crédito.

Por ello, la coordinación interinstitucional en el campo del financiamiento de grupos marginados para establecer fondos de garantías en los Bancos de Desarrollo por parte de las organizaciones e instituciones de auto-ayuda que permitan cubrir los riesgos, facilitan el financiamiento a dichos grupos. No obstante, los Gobiernos son llamados a institucionalizar estos Fondos de Garantías, así como la reducción de las tasas de encaje en los Bancos de Desarrollo para la disposición de mayores recursos con estos objetos. El mecanismo de fondos de garantía debe concebirse dentro de un plan integral de apoyo a los sectores marginales.

Del mismo modo que es subrayada la importancia de la diversificación de las fuentes de recursos para el financiamiento de los programas de crédito, es necesario insistir en la necesidad de establecer líneas también diferenciales de aplicación, las que podrían agruparse en:

- a) créditos de fomento y,
- b) créditos comerciales.

La rentabilidad financiera de los créditos comerciales, como fuente de subsidio, permitirá el financiamiento a los grupos marginales bajo condiciones promocionales. Sin embargo, para el funcionamiento eficaz del sistema, que cuente con una cartera promocional y otra comercial, como formas de aplicación de recursos, será necesario establecer los mecanismos adecuados de control y definición de los criterios que rijan la operación de los mismos. Sólo así se evitará que la función de las instituciones en el otorgamiento del crédito promocional, sea desvirtuada.

1.- Riesgos

En lo respectivo al riesgo que encierra toda operación crediticia, hay que distinguir aquellos derivados por causas naturales de los relativos a precios y/o comercialización de los productos. Otra distinción a realizar es aquella relacionada con el grado de organización y madurez alcanzada por los grupos beneficiados; en este caso, el riesgo está relacionado inversamente al grado de madurez logrado por el grupo marginado. A mayor grado de organización el riesgo disminuye. En cuanto a los riesgos que se originan en los grupos beneficiarios, se señalaron tres tipos:

- a) los que se crean como resultado del grado de organización y madurez del grupo;
- b) los que se producen a causa de factores naturales y que afectan la producción; y
- c) los que se gestan en el proceso de comercialización.

Para el primer tipo, se señaló la conveniencia de aplicar medidas preventivas, como estudios de proyectos de aplicación del crédito, asistencia técnica y capacitación. Para el segundo tipo se indicó que las pérdidas deben ser absorbidas por la comunidad nacional y no por los grupos beneficiarios del crédito, creando un sistema de seguro agrocrediticio. Para el tercer tipo, se señaló la necesidad de establecer precios mínimos o de garantía y un mecanismo comercial que los hiciera efectivo con participación del Estado y los grupos.

2.- Capitalización y Reajustabilidad

Las posibilidades de acción de las instituciones financiadoras de los grupos marginados depende estrechamente de los procesos de capitalización y su correspondiente reajustabilidad. (1) El proceso de capitalización de los fondos de crédito debe tener muy en cuenta los extremos del problema; por una parte la capitalización propia de las instituciones y, por otra, la de los grupos. Para lograr una permanente disposición de los recursos prestables, debe tenerse muy en cuenta que el factor

(1) Se entiende por reajustabilidad o indexación el proceso de mantenimiento del valor adquisitivo de los recursos en base a un determinado índice de precios.

capitalización se constituye -para ambos casos- en un elemento necesario e imprescindible para lograr mayores fuentes de financiamiento.

Este proceso está íntimamente relacionado con la capacidad de endeudamiento, pudiéndose mejorar la capitalización al orientar las operaciones en forma colectiva, que lleva a economías de escala, especialmente en el aprovisionamiento de insumos, de servicios y de comercialización de los productos originados del financiamiento.

Por otra parte, el proceso de reajustabilidad de los fondos destinados al financiamiento de los grupos marginados tiene referencia a dos aspectos relevantes; por una parte, para mantener el poder adquisitivo del fondo propiamente tal, y por otra evitar la descapitalización en correlación a recursos valorables en monedas fuertes. El mantenimiento del valor de estos fondos es posible a través de los siguientes mecanismos:

- a) aportes estatales como subsidio compensatorio por aquella cartera crediticia preferencial otorgada por las instituciones financieras de desarrollo;
- b) a través del mantenimiento de un flujo dinámico de ingresos en términos reales, en la medida que la relación de intercambio de los productos, sostén de la economía del sector marginado, asegure un margen positivo de ingresos y,
- c) el establecimiento de fondos internacionales de garantía con el banco corresponsal en moneda dura, siendo cubiertos los riesgos de devaluación con dichos fondos, permitiendo ello evitar el traslado de dichos mayores costos a los grupos marginados, así como a las propias Fundaciones e instituciones de desarrollo.

II.- Operacionalidad Crediticia

Los préstamos que son otorgados a los grupos en referencia enmarcan sus características en dos aspectos: las modalidades de concesión y las condicionantes operativas.

El otorgamiento estará condicionado al marco de programación formulado por la entidad concesionaria, el que debe ser de carácter integral desde la fase productiva, comercialización y procesos primarios de transformación, llegando -de ser factible- hasta la industrialización, con lo que el grupo y los beneficiarios industriales puedan aprovechar parte del valor agregado. (1)

Es recomendable establecer líneas de crédito que permitan reinversiones continuas en el tiempo. Para ello es recomendable una modalidad decreciente en el otorgamiento de créditos sucesivos, de tal forma que con la finalidad de crear conciencia se respon-

(1). Nos referimos al concepto de "Agribusiness" a Complejo Agrícola referido por el Dr. Roque Lauschner en "Bases Conceptuales: relación del crédito con otras instituciones..." op.cit. Seminario Quito, 1979.

sabilice al grupo usuario a preveer fondos para aplicarlos en el futuro. Finalmente las condiciones del crédito a grupos marginados deben responder a las necesidades de un programa concebido integralmente para establecer las condiciones operativas que se adecuen al proceso de desarrollo del grupo y sus integrantes. En lo que respecta a los costos de asistencia no financiera y los gastos de promoción con fines de capacitación, organización, asesorías, etc, se estima que deben ser gratuitos y no deben incluirse en los costos financieros crediticios. Esta consideración se fundamenta en el hecho que la asistencia no financiera otorgada por las instituciones financieras de desarrollo constituye el acceso de los grupos marginados a la educación por el trabajo y, por lo tanto deben incluirse en los presupuestos de los bancos de fomento estatal con subsidios asistenciales para estos objetos.

1.- Tasas de interés - Costo del dinero

Hacia fines de 1979 en Ecuador, con ocasión de un Seminario Internacional sobre la materia (1) uno de los destacados participantes, el Dr. Claudio González Vega en su ponencia expresaba la importante discusión habida durante decenios sobre las tasas de interés. Agregaba que "es importante tener presente una distinción crucial ... entre una tasa de interés nominal ... y una tasa de interés real ..." (2). En dicha ocasión se enfatizó el significado de este concepto, indicándose:

- a) son el precio relativo más importante en una economía de mercado;
- b) son el precio históricamente más frecuentemente controlado; y
- c) son el precio cuyo control introduce un mayor número de distorsiones a la economía.

Por ello se concluía que una adecuada política sobre la materia es fundamental, cuyos criterios deberían considerar que:

- a) El uso de los recursos financieros tiene un costo real;
- b) Teniendo en cuenta las especiales condiciones de los grupos marginados, éstos deben obtener financiamiento a plazos y tasas de interés especiales; y
- c) Establecer un sistema de control social sobre la propiedad y dirección del sector financiero privado de desarrollo, con el fin de garantizar las reales necesidades de desarrollo.

Por lo señalado, en esta ocasión se ratificó lo expresado con anterioridad destacándose algunos aspectos relevantes como se indicará más adelante.

(1) Op. Cit. Seminario Quito 1979

(2) Op. Cit. "Y porqué hablar de tasas de interés?" Pág. 117.

Se reconoció que las políticas de costo del dinero real han significado por una parte un aumento de los volúmenes de ahorro más ello no necesariamente un aumento del financiamiento a los grupos marginados. Las tasas de interés constituyen una herramienta importante de la política financiera y, por lo tanto deben aplicarse en forma diferenciada, las que teniendo solo una importancia relativa pero unidas a las condiciones de plazo, período de gracia, oportunidad del crédito, facilidades de gestión, caracterizan en forma importante los tipos de créditos especiales para los grupos marginales.

El crédito a esos grupos y sus organizaciones puede reducir los costos, motivo por el cual se puede disminuir la tasa de interés, sin que ello estimule una mala asignación de recursos, actividades especulativas, depósitos en el exterior o proyectos intensivos en uso de capital. Quizás un apoyo a este sub-sector pueda facilitar la coordinación entre las diversas agencias que intervienen, permitiéndose que similares instituciones tengan posibilidades de tasas diferenciales y desiguales en diferentes tiempos.

El crédito a los grupos marginales puede iniciarse con una determinada tasa de interés preferencial e incrementarlas en la medida que objetivamente su condición vaya mejorando.

Es recomendable, por la peculiar característica de los grupos marginados, incluir, por simplicidad y comprensión, dentro de la tasa de interés los diversos tipos de comisiones que cobra la institución con el objeto que la tasa efectiva de interés constituya el único parámetro de referencia del costo del crédito que conozcan los prestatarios.

Los intereses al sector marginado deben ser preferenciales a favor de los grupos organizados en vista de que son los que mejor cumplen estimulando convenientemente su asociación. Debería evitarse cargar a intereses reservas para cubrir pérdidas, costos de servicios, así como no deben ser los mismos cobrados con anticipación.

La fijación de la tasa de interés dependerá del costo de los recursos que originen el fondo, de la rentabilidad del proyecto, el sector económico al cual va dirigido y las decisiones de políticas que favorecen o estimulan ciertas áreas o sectores.

La oportunidad del crédito es más importante que los intereses.

2.- Plazos

Se señaló que el establecimiento del plazo en los créditos dirigidos a grupos marginados debe fijarse tomando en consideración varios factores de tipo económico, a saber:

- origen de los recursos
- capacidad de generación de ingresos del proyecto
- rentabilidad del proyecto que permita capitalizar excedentes

- liquidez de la institución otorgante del crédito
- destino de los recursos a capital de trabajo o insumos, o a inversión fija en bienes de capital.

Es importante señalar que dentro del plazo que se otorgue al beneficiario y siempre que la naturaleza de la inversión lo justifique, se considere un periodo de gracia para el tiempo en el cual el proyecto se encuentra en etapa de inicio de su ejecución generando -en consecuencia- nulo o escasos ingresos.

3.- Costos operativos

Se estima básicamente que los costos operativos tanto de promoción como de asistencia técnica deberán cubrirse por las Instituciones de desarrollo y no incluirse en el costo financiero que representa el crédito para el grupo marginado.

Los Bancos estatales de fomento deberán cubrirlos mediante asignaciones de la banca central y las Fundaciones de Desarrollo mediante su patrimonio de donativos locales, internacionales o con convenios con la banca de fomento. A medida que aumenta la capacidad económica de los grupos éstos podrán hacer frente a los gastos que le ocasionan aportándolos a la institución con el propósito de atender a otros sujetos.

4.- Capacidad de endeudamiento y capitalización de los beneficiarios

El crédito para que cumpla su función de elemento de desarrollo debe constituirse como apoyo a la integración vertical de los grupos, para que mediante una atención especial a la capacidad de administración puedan llegar a manejar procesos de comercialización, agroindustria, etc, a fin de que los excedentes o valores agregados se queden en las comunidades rurales.

Es necesario que se contemplen dentro de los márgenes de colocación de préstamos, no sólo las etapas productivas propiamente tales, sino también las de comercialización y de ser posible, el agribusiness o complejo industrial.

La capacidad de endeudamiento debe medirse en función de la capacidad productiva del sujeto, siendo importante tener en cuenta los recursos humanos y físicos que permitan el desarrollo de su propio capital.

Dentro de un apoyo para mejorar la capacidad de endeudamiento, el Estado debe construir y apoyar diferentes mecanismos de avales que requieren los Bancos o Fundaciones de Desarrollo.

El proceso de capitalización está íntimamente relacionado con la capacidad de endeudamiento, ya que al poner a disposición del sujeto el capital, se logra mejorar la capitalización, orientando las operaciones en forma colectiva para llegar a un sistema de economías de escala.

Para determinar la capacidad de endeudamiento es necesario considerar criterios económicos y sociales que permitan evaluar la potencialidad de los beneficiarios.

Entre los primeros puede nombrarse la productividad, los requerimientos mínimos de ingresos de subsistencia, las necesidades de inversión, las garantías, etc.

Entre los sociales pueden mencionarse, entre otros, la capacidad organizativa, el grupo social, la comprensión de éstos del proyecto, su compromiso económico, etc.

RECUPERACION Y RIESGOS

Existe consenso entre los diferentes personeros que intervienen en los debates sobre la materia, en que las instituciones intermedias deben poner en ejecución modalidades que permitan cierta agilidad y flexibilidad en las operaciones de crédito, a la vez de asegurar la recuperación de los mismos, minimizando los riesgos de las carteras, tanto propias como de las instituciones financieras, como de los grupos de base apoyados. Se estima que la recuperación de los fondos prestados no es una actividad aislada, sino la componente de un proceso de diferentes etapas con continuas acciones educativas.

1.- Análisis, selección y evaluación de créditos

Al analizar una solicitud de créditos se debe evaluar la capacidad del grupo beneficiario para poner en ejecución sistemas de control interno así como concientizar a sus miembros de su condición de usuarios de programas serios. Esto facilita la gestión de las entidades de desarrollo y fortalece la organización productiva de base.

Es conveniente que las entidades financieras de desarrollo y los propios usuarios puedan fijar, de común acuerdo, los montos solicitados, a fin de ser ajustados a programas de trabajo específico como el proyecto en sí.

Deben establecerse especiales cuidados para evitar que en muchas veces alto grado de identificación del Agente de Desarrollo o Asesor del grupo con los intereses del prestatario, perjudiquen o lleven a cambiar los rumbos de los beneficiarios con sus recomendaciones en el análisis que se hace del proyecto.

Las deficiencias en la participación aumentan el riesgo de fracaso del proyecto ya que la escasa comprensión del mismo por parte de los beneficiarios últimos conlleva a un grado menor de compromiso.

Las instituciones de desarrollo deben asegurarse de que la documentación relativa a los préstamos tales como contratos, pagarés, recibos, certificados de constitución de prendas, hipotecas u otros, se encuentran acordes con las disposiciones legales vigentes en cada país. Para ello deben aprovechar la experiencia existente en las instituciones tradicionales de crédito, buscando a la vez las posibilidades de simplificar procedimientos así como hacer posible la comprensión de éstos a los beneficiarios.

Para el cumplimiento de lo afirmado anteriormente, debe ponerse en ejecución una política eficaz de informaciones, ágil y oportuna en los departamentos de cobranzas, que incluya la preparación periódica y actualizada del análisis de saldos adeudados, listado de deudores morosos, listas de vencimientos y otros que se consideren necesarios para un adecuado control de la cartera.

Se enfatiza la importancia del análisis de la cartera contaminada, que corresponde a los montos no vencidos de préstamos que tienen ya atrasos en una o más amortizaciones, especialmente cuando se trata de préstamos a mediano o largo plazo.

El contacto directo con el grupo prestatario durante la gestión de cobro es tan importante como el que se realiza durante el acto de entrega del préstamo.

Las instituciones de financiamiento deben establecer mecanismos que le faciliten al prestatario el pago de las amortizaciones tales como el pago por correspondencia a través de sucursales de instituciones financieras en campo, el débito a la cuenta corriente del grupo si la tuviese, así como el envío de cobradores para evitar que los prestatarios se tengan que movilizar a lugares desconocidos.

En sus visitas a los grupos, los promotores deben rutinariamente tratar el tema del estado de cuenta del préstamo a fin de aclarar cualquier duda al respecto y gestionar el pronto pago a la fecha de los vencimientos. Igualmente, se deben preparar comunicaciones rutinarias del departamento de cobranzas que en forma anticipada hagan conocer a los prestatarios las fechas de vencimiento de sus obligaciones.

Las instituciones financieras deben estar en condiciones de negociar con los beneficiarios la renovación de los préstamos vigentes una vez vencidos o por vencer, cuando las circunstancias así lo señalen como conveniente para el grupo beneficiario.

En ocasiones será conveniente -cuando la situación lo aconseje- acompañar la renovación del préstamo con un nuevo financiamiento que permita sanear la situación financiera del beneficiario.

Toda institución financiera de desarrollo debe establecer fondos de reserva para cubrir las posibles pérdidas de préstamos después de agotadas las acciones para su cobro. Este fondo debe establecerse en base a la experiencia de recuperación de cada institución y revisarse periódicamente los índices en base a los cuales se establecen las reservas. Cuando un préstamo sea imputado (aplicado o castigado) contra el fondo de reserva debe mantenerse información correspondiente de esta acción en una cuenta de orden que permita una eventual recuperación en el futuro.

En todo caso deberá estimularse el ahorro interno de los propios grupos para con ello fortalecer su capacidad de capitalización y de crédito.

2.- Garantías

La garantía moral constituye el fundamento sobre el cual se basa el crédito a grupos marginados. Sin perjuicio de ello se debe establecer claramente la naturaleza e identificación de

las garantías que amparan la operación, las cuales pueden ser garantías reales (prendarias o hipotecarias), fiduciarias o la propia garantía moral de los prestatarios. En caso de prestatarios con garantía hipotecaria, ésta no debe ser ejecutada salvo en casos de financiamientos otorgados para la adquisición de inmuebles sobre los cuales se constituyó dicha hipoteca. En todo caso, la ejecución de las garantías, sean hipotecarias o prendarias, debe realizarse exclusivamente después de una negociación aceptable para el grupo. En los casos de que se presenten situaciones de malversación de parte de los prestatarios, deben ejecutarse las garantías establecidas por la vía legal si fuera necesario y, en caso de la garantía moral, divulgarse la información oportunamente para evitar que el grupo induzca a un error a otras instituciones que apoyan el desarrollo.

3.- Supervisión grupal

La supervisión del crédito por parte del grupo de beneficiarios es una condición básica del éxito. Consiste en un seguimiento continuo de la ejecución del proyecto, con el fin de detectar fallas y sugerir la forma de corregirlas en caso de un desarrollo defectuoso, o de indicar la mejor manera de seguir adelante en caso de un desarrollo promisorio.

La supervisión tiene como objetivo tanto al grupo propiamente tal como a sus miembros en cuanto individuos.

Debe cubrir todos los campos que tocan la vida del proyecto: técnico-económico, administrativo, financiero, contable y de mercados.

La supervisión eficiente supone una serie de condiciones de posibilidad, entre las cuales destacan:

- conocimiento cabal del programa
- conocimiento cabal del proyecto
- conciencia del compromiso contraído al solicitar el crédito
- responsabilidad frente a ese compromiso
- confianza intragrupal y/o intergrupala e instituciones de desarrollo.

El grupo debe ejercer la supervisión a través de alguno de sus organismos estructurales: Comité de Vigilancia, Comités especiales responsables ante la Asamblea General, Fiscalía General, etc. Es conveniente nombrar un Comité especial de control que ejerza específicamente esta función. El organismo encargado debe controlar la recepción, utilización y devolución del crédito, el aprovechamiento de los excedentes o la financiación de posibles déficits. Debe trabajar en colaboración con las instituciones, de manera que la supervisión resulta compartida.

La supervisión exige como instrumento un sistema adecuado de controles internos propios de cada grupo. El sistema debe incluir por lo menos:

- contratos, pagarés, recibos;
- listas de clientes y proveedores;
- informes de tesorería;
- listas de cobro;
- calendario de obligaciones de crédito;
- controles de amortización;
- sistema contable apropiado.

4.- Cobranza de Cartera

Existen tres alternativas diferentes relacionadas con la cobranza propiamente tal y que conducen a tratamientos diferentes.

En primer lugar, la cartera con posibilidades reales de recuperación. Esta dependerá de:

- a) Una buena planificación que ubica al proyecto como sana respuesta al marco real de necesidades del grupo marginado.
- b) La comprensión del grupo del proyecto y su consiguiente compromiso.
- c) La correcta evaluación financiera del programa.
- d) Buen asesoramiento y capacitación del grupo.
- e) Apropiados controles contables y administrativos que cuenten con participación del grupo.

El resultado moral de estas acciones debe permitir el pago oportuno de la cartera y, la capitalización de excedentes del grupo marginado.

Bajo este punto de vista el pago es una simple acción física inserta en un proceso de crecimiento y no debe representar ningún problema especial.

Sin embargo, se pueden dar situaciones que provoquen dificultades de recuperación, las que pueden tener origen interno en el grupo, como también causas externas al mismo.

Las causas fuera de control del grupo y/o de la institución financiera pueden ser:

- fenómenos naturales
- bajas considerables de precios
- plagas, epidemias, etc.

En esta situación el procedimiento será: simple espera, seguida de una reprogramación y, posterior refinanciamiento.

En los casos de imposibilidad de recuperación por motivos internos al grupo, el procedimiento puede ser:

- a) Acción del propio grupo sobre el socio moroso: Conviene recordar que la acción más recomendable e incluso educativa, es el compromiso del grupo con su programa de crecimiento y su consiguiente responsabilidad solidaria. Si tenemos una correcta promoción, el grupo contará siempre con mecanismos naturales de presión moral y social, acordes a su idiosincracia.

En esta situación, la institución financiera se limita a apoyar y asesorar el procedimiento.

b) **Acción legal:**

Agotados los procedimientos anteriores, el grupo procederá a la acción legal contra el socio moroso, asesorado por la institución financiera; si no se logra la acción responsable del grupo, la institución financiera se verá obligada a ejercer la acción legal contra el grupo, según el marco jurídico de cada país.

Un tercer caso lo constituyen aquellos en que no existen garantías suficientes o cuando el costo de procedimiento es mayor que la cantidad en disputa. En estas situaciones, la institución aceptará la pérdida procediendo a su castigo.

5.- Riesgo

Se entiende por riesgo la probabilidad mayor o menor de no recuperar total o parcialmente la cartera crediticia o la de no poder pagar total o parcialmente el préstamo a la institución que financie la Fundación o Banco de Desarrollo.

Las deficiencias en la participación aumentan el riesgo de fracaso del proyecto.

A menor comprensión del proyecto de desarrollo por los beneficiarios, menor compromiso de su parte y mayor será el riesgo de fracaso. Como principal causa de riesgo de incumplimiento en el caso de este tipo de grupos, se considera la falta de madurez y grados de concientización.

Entre los factores que usualmente aumentan el riesgo de fracaso pueden mencionarse:

- baja tecnología en los beneficiarios
- pocos recursos
- poca organización
- falta de garantías
- niveles mínimos de producción y comercialización

En el traslado de economías de autoconsumo a economías de producción para el mercado, se debe apoyar técnicamente al grupo, diseñando programas en conjunto con ellos. Lo anterior recoge factores internos que pueden ser controlados, que deben determinarse y sobre los cuales la institución de desarrollo debe actuar minimizándolos.

Existen otros riesgos incontrolables o externos que serían: siniestros por fenómenos naturales y biológicos, cambios socio-políticos impredecibles, fluctuaciones de mercado y precios imprevisibles.

En general es necesario dejar en claro que existen riesgos compartidos entre el prestatario del capital y los usuarios de dichos recursos, toda vez que los primeros tienen posibilidades de perder los fondos prestados a los ejecutores del proyecto, siendo éstos también afectados en su subsistencia, lo que con

tituye un elemento de mayor gravedad.

Para ello es necesario establecer determinados mecanismos que permitan minimizar los riesgos.

Las políticas y los mecanismos para enfrentar los riesgos, tienen tratamientos diferentes, que dependen de su origen. Se ha dicho que el riesgo puede tener causas internas y causas externas que lo producen o lo aumentan.

La acción sobre las causas internas y externas debe ser la política general de respuesta de las instituciones de desarrollo. A continuación indicaremos algunos mecanismos para reducir el riesgo.

A) Mecanismos sobre las causas internas

- 1.- Programas de capacitación y asistencia técnica adecuados a la realidad (tecnología apropiada), que se imparta durante la ejecución del proyecto (continuos).
- 2.- Transferencias de recursos, suficientes para el desarrollo del proyecto, en el momento oportuno, durante el tiempo requerido para la ejecución y en condiciones apropiadas al grupo.
- 3.- Programas de capacitación y asesoría que busquen la concientización y como resultado de esto que el grado de compromiso del grupo con el proyecto sea alto. Además los contenidos sobre administración y organización deben aumentar la capacidad de autogestión del grupo.
- 4.- Establecimiento y uso de sistemas tales como fondos de garantía, garantías solidarias entre los miembros del grupo y/o de los grupos, supervisión continua y aprovechamiento de la presión social que pueda ejercer el grupo para el logro de otros tipos de caución.
- 5.- Integrar grupos de producción y comercialización que permitan aumentar su poder de negociación en el mercado y participar en él con precios ajustados a los costos de producción.

Los grupos organizados incrementan su capacidad de petición y el Estado puede jugar un papel importante a través de sus instituciones especializadas de crédito, asistencia técnica, garantías y comercialización que se deben adecuar políticamente en su manejo a las necesidades de los propios grupos.

B) Mecanismos sobre las causas externas

- 1.- Los riesgos por causas externas no controlables se deben enfrentar con seguros de diferentes objetos. El seguro para los sectores marginados debe ser preferentemente es

tatal, que cubra los riesgos agropecuarios en general y de los proyectos de desarrollo en particular.

- 2.- Se recomienda que los países e instituciones de crédito agrícola que aún no aplican el seguro agrocrediticio, tomen en consideración los resultados favorables que su aplicación está dando en algunos países de la Región, respecto de la recuperación de créditos agrícolas a pequeños productores afectados por causas naturales que alteran su producción y productividad.
- 3.- Se estima oportuna una estructuración de los seguros actuales que cubran y reduzcan los riesgos que afectan directamente al usuario, especialmente en aquellos países que no lo posean en salvaguardia de su potencial en recursos humanos (seguros de vida, enfermedad, etc.)

INSTITUCIONALIDAD

I.- Objetivos, metas, políticas y estrategias de las organizaciones.

- 1.- Todas las instituciones vinculadas al fomento y desarrollo de los grupos marginados, nacen con un estatuto formal, pero en ocasiones no se identifican claramente su filosofía y programas. En este sentido, es necesaria una clara definición y revisión periódica de sus objetivos y funciones, que contemplen la participación de los grupos metas a quienes dirige su actividad, posibilitando la implementación de mecanismos idóneos dentro del marco legal vigente de cada país, con la finalidad de alcanzar resultados concretos que cambien la realidad de los grupos marginados.
- 2.- El objetivo de las organizaciones que actúan en apoyo a los grupos marginados debe ser el desarrollo integral de éstos. Este desarrollo implica un crecimiento económico sostenido que permita una capitalización constante de los grupos; la afirmación de valores sociales como la solidaridad, la participación en la toma de decisiones, la organización, el conocimiento de su propia realidad y la racionalización de sus actuaciones que conduzcan al bien común.
- 3.- Lo anterior implica la creación de organizaciones fuertes y autogestionadas que se desenvuelvan por sí mismas y que a su vez sean interdependientes. Obviamente es necesario en una primera etapa el aprovechamiento y la maximización de los servicios tanto del crédito como la asistencia técnica para la producción, comercialización, abastecimiento, etc.

- 4.- En este sentido, los Gobiernos deben incluir en sus políticas de apoyo al sector rural, el establecimiento de precios mínimos a la producción de los agricultores de menores recursos, que compensen las pérdidas ocasionales por diversos factores naturales, como aquellos derivados de las fluctuaciones del mercado.
- 5.- Igualmente, los Gobiernos deben establecer el marco legal más apropiado con el objeto de alcanzar una mayor flexibilidad en el otorgamiento del crédito a grupos organizados. La experiencia de los bancos de desarrollo que han delegado a sus sucursales más apartadas el poder de decisión en el otorgamiento de créditos a grupos de productores, constituyen una experiencia a considerarse para su institucionalización en todas aquellas entidades que actúan en el campo del financiamiento a los Grupos Marginados.
- 6.- Debe estimularse la participación activa de la mujer y la juventud promoviendo su organización de tal forma que sean sujetos directos de créditos para el desarrollo de las actividades productivas. Debe propiciarse la apertura en las organizaciones de base de tal forma de lograr la participación mixta en las actividades sociales y productivas.
- 7.- El desarrollo de la pequeña comunidad campesina es importante e imprescindible como polo básico de desarrollo y en ese sentido debe estimularse a los grupos que reciben créditos a que participen en el mejoramiento de su propia comunidad, debiendo para ello las Agencias coordinarse con las instituciones de desarrollo comunal.

II.- Formas Institucionales

- 1.- Tradicionalmente en las economías latinoamericanas, han operado tres sectores: el sector de economía pública o estatal, el sector de economía empresarial o privada, y el sector de economía marginal.
- 2.- El desarrollo de los grupos marginados en el contexto de la realidad económico-social latinoamericano, requiere la organización del sector de economía marginal para constituir el sector de interés social, como un efectivo sector de la economía, o tercer sector de la misma.
- 3.- El eje de este sector social, debe ser la organización de los grupos de población marginada, en un esquema de integración horizontal y vertical. De esta forma, será posible: a) generar el necesario equilibrio entre los sectores de la economía; b) al

canzar los niveles de capitalización de los excedentes que faciliten un mejoramiento de los ingresos del sector y, c) aprovechar las economías de escala que se generan para desarrollar las actividades que hasta el presente sólo han estado al alcance de los otros sectores.

- 4.- En este sentido, los estadios de organización del sector de economía social deberían contemplar formas de integración de las familias marginadas en grupos primarios tales como asociaciones productivas agrícolas, artesanales, de consumo, de ahorro, de servicios, de salud, de educación, etc. Estas asociaciones se integrarían en función del territorio y de ramas de actividad, en unidades más complejas de carácter regional o sectorial. Lograda la integración a este nivel debería promoverse la organización a nivel nacional, por ramas de actividad, para culminar en formas integradoras de los distintos movimientos que conforman el sector de economía social a nivel de cada país.
- 5.- Las instituciones de apoyo a los sectores marginados constituirán transitoriamente parte integrante de este sector de la economía, actuando subsidiariamente como representantes del sector cuando los niveles organizativos alcanzados por los grupos marginados no les permita asumir por sí mismos esa tarea, pero sin perder de vista que el objetivo de su acción es lograr la representatividad genuina y plena de las organizaciones que conforman este sector, en las estructuras de poder económico, social, político de la sociedad en su conjunto.
- 6.- Actualmente y en relación al financiamiento del desarrollo de los sectores marginados, están actuando básicamente los Bancos de Desarrollo estatales y las Fundaciones Nacionales u organizaciones promocionales de carácter privado que manejan crédito hacia grupos marginados.
- 7.- En algunos casos, las legislaciones nacionales han exigido a la banca comercial la aplicación de parte de su cartera para esos fines, o han permitido el desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito, cajas de crédito, asociaciones de avales, etc.
- 8.- Es necesario procurar formas legales o modalidades operativas de los Bancos Centrales, que permitan los siguientes logros:
 - a) Un reconocimiento de las agencias e instituciones de promoción del desarrollo, como instituciones crediticias no financieras, permitiendo operar mecanismos de redescuento, etc., como formas de canalizar recursos al sector.

- b) La constitución de organizaciones de avales y seguros para operar con mayor seguridad en actividades de alto riesgo.
- c) Dar formalidad operativa ágil y dinámica al crédito grupal y generar adecuados mecanismos de descentralización de la banca de desarrollo.
- d) La creación de cédulas hipotecarias que faciliten los procedimientos de asignación de recursos dentro del propio sector, o el acceso a nuevos recursos.
- e) La creación o generación y apoyo a formas institucionales de canalización de ahorros internos dentro de los propios grupos, tales como Cajas de Ahorro y Crédito mutual.

III.- Coordinación Interinstitucional

- 1.- Es necesario mejorar la coordinación entre las instituciones que a nivel nacional e internacional trabajan con créditos para grupos marginados en América Latina.
Esta coordinación es indispensable para fortalecer las instituciones y los servicios.
- 2.-Debe tenderse en cada país, no sólo a coordinar acciones entre las instituciones que atienden a grupos campesinos, sino llegar a una verdadera integración sea crear un sistema nacional de crédito al sector marginado en que formen parte los bancos de desarrollo, las fundaciones y agencias de desarrollo y en algunos casos los propios grupos, respetando, eso sí, la autonomía de cada uno de ellos.
- 3.-Debería en cada país, llegarse a firmar un convenio operativo de cooperación y apoyo entre bancos de desarrollo e instituciones y agencias de desarrollo, no olvidando que estos últimos han venido jugando un papel importante en acciones y proyectos innovativos.
- 4.-Además, en cada país y región, deberá crearse un mecanismo operativo de carácter interinstitucional de apoyo a los grupos campesinos (que podría denominarse "Consejo interinstitucional de apoyo al pequeño productor") en que participen el mayor número de agencias de servicio.
- 5.-El crédito es un instrumento que debe jugar un rol aglutinante en la coordinación, para que las acciones de las instituciones especializadas en capacitación, asistencia técnica, promoción, comercialización, servicios, etc., lleguen en forma integral y sin entrar en competencia inter-institucional, que crea confusión y desconfianza.

- 6.- Los gobiernos deberán crear estructura de coordinación interinstitucional para aprovechar la infraestructura que las instituciones y Bancos de Desarrollo ya tienen y llevar así a los sectores marginados, los servicios en forma integrada.
- 7.- Es necesario fomentar la creación de conciencia responsable en el objetivo común, en las diversas instituciones que participan en el desarrollo de marginados para evitar la duplicidad de esfuerzos, el desperdicio de recursos y el celo institucional.

Son elementos de coordinación:

- a) La aclaración de objetivos y programas
 - b) Encontrar las coincidencias y respetar diferencias.
 - c) Aclarar la mutua participación y responsabilidad tomando en cuenta a los marginados involucrados.
 - d) Establecer convenios de colaboración.
- 8.- Es conveniente que a nivel hemisférico, entre SOLIDARIOS, ALIDE, IICA, BID, DSE y otras instituciones se llegue a una coordinación interinstitucional que opere en apoyo a los grupos marginados, fortalezca un programa de cooperación técnica recíproca y una red de intercambio técnico.
 - 9.- La coordinación deberá lograr:
 - a) Que los apoyos internacionales se destinen principalmente a los grupos marginados, de una forma congruente con el programa de desarrollo del país;
 - b) Que estos apoyos cuenten con la participación directa de los beneficiarios en la gestión;
 - c) Que los usuarios tengan acceso a los centros de decisión para que esta sea participativa, genuina y directa, mediante la representación de las organizaciones de base.

IV.- Fortalecimiento institucional

- 1.-El fortalecimiento institucional, tanto de los grupos campesinos, de la propia institución, del sistema nacional de apoyo a través del crédito a los grupos campesinos, como del sistema hemisférico a que cada institución pertenece, es fundamental para una mejor atención de los créditos a los grupos marginados.

2.- En lo que respecta a las Fundaciones de Desarrollo adquiere importancia relevante su permanencia en el tiempo que se fortalece por sus resultados y se enriquece por la experiencia convertida en metodología. En lo que respecta a los bancos de desarrollo que tienen la doble función de instituciones de promoción y fomento del desarrollo y de intermediarios financieros, adquiere importancia la cuantía de recursos destinados a los grupos de menores ingresos mediante la canalización del crédito a través de una cartera social, posibilitada por una cartera rentable aplicada a las grandes y medianas empresas agrícolas e industriales.

3.-La capacitación e intercambio de experiencias de los bancos de desarrollo y fundaciones de desarrollo es fundamental para el fortalecimiento institucional, debiéndose buscar y destinar recursos para ello.

V.- Aprovechamiento de Recursos Humanos y Financieros

- 1.- En lo que respecta a los recursos humanos, debe buscar se la cooperación de los sistemas de investigación agrícolas nacionales y los centros de estudios regionales e internacionales, para que elaboren diversos estudios de diagnósticos y posibles soluciones para superar la realidad actual de los pequeños productores. Los diversos programas de pasantías (1) y extensión universitaria agrícola, implementados en muchos países constituye un aprovechamiento de recursos humanos, que debe generalizarse a aquellos países donde aún no existe.
- 2.- En lo que respecta a los recursos financieros, se recomendó que los bancos centrales de los países de la región otorguen un trato preferencial a los bancos de desarrollo que actúan en beneficio de los grupos de los marginados, así como aceptar a las instituciones de desarrollo como canalizadoras de recursos.
- 3.- Los recursos financieros destinados a los grupos marginados para lograr su objetivo de promoción, necesariamente deben ir acompañados de una asistencia complementaria, bajo la modalidad del crédito de capacitación, la cual debe entenderse como modalidad del crédito institucionalizada en las entidades que actúan con los grupos organizados.

(1) Son ciertas experiencias de trabajos prácticos de aprendizaje inter-personal realizados por una persona como efecto de una coordinación interinstitucional. El que asiste al experto de una institución en el ejercicio de ella, para imponerse en su práctica.

VII.- DECLARACION FINAL DE LOS PARTICIPANTES

LOS PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO SOBRE "ALTERNATIVAS DE CREDITO A GRUPOS MARGINADOS" PATROCINADO POR LA FUNDACION ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (DSE), CON LA COLABORACION DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO (ALIDE), EL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA) Y SOLIDARIOS, CONSEJO DE FUNDACIONES AMERICANAS DE DESARROLLO, REALIZADO EN BERLIN Y BONN DEL 30 DE NOVIEMBRE AL 14 DE DICIEMBRE DE 1981:

I. Manifiestan su adhesión a los principios sobre desarrollo contenidos en el documento "Marco Teórico de la Reforma Agraria en América Latina", aceptado por los gobiernos de los países americanos en el seno de reuniones auspiciadas por el IICA y la FAO que afirma:

"Desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido muchas veces que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas.

Para ello el desarrollo en América Latina debe ser abordado como un proceso de cambio estructural que implica modificaciones tanto en la producción como en las instituciones y requiere la participación creadora de todo el pueblo".

II. Señalan su convencimiento de que las manos, el trabajo y la creatividad de los marginados constituyen su principal factor de generación de riqueza y de que estos sectores quieren, desean y pueden lograr su propio mejoramiento pero necesitan del apoyo de los recursos necesarios para ello, con el objeto de que el proceso de integración a las diferentes sociedades nacionales sea más rápido.

III. Con fe en el hombre de América Latina, en su potencialidad y capacidad, afirman que el crédito debe ser un elemento esencial de apoyo a la organización de los marginados que, partiendo de organizaciones de base se desarrollen empresas y organizaciones de grado superior que constituyan un tercer sector de economía productiva, de interés social.

IV. Afirman que este tercer sector de economía debe constituir, junto con el sector de empresas públicas y el sector de empresas privadas tradicionales, el nuevo sistema productivo que llegue a lograr la reestructuración del régimen económico social y la creación de una sociedad más armónica y justa.

V. El reto que plantea la década actual, implica que, con base en las experiencias desarrolladas en las últimas dos décadas por las instituciones latinoamericanas de crédito para el desa-

rollo, fundaciones nacionales y bancos de desarrollo, que han demostrado la posibilidad real de que los principios antes enunciados se realicen, se comprometen a hacer un esfuerzo por ampliar y profundizar sus acciones, manteniéndose dentro de un marco conceptual humanista que tienda hacia la solidaridad y la justicia en la sociedad global.

VI. Reconocen que la mayoría de la población en América Latina está en condiciones de marginalidad, definiéndose este término por la insatisfacción de necesidades básicas, ingresos bajos, condiciones de aislamiento, objeto de uso político sin posibilidad de participación real y una estructura económica, social y política que imposibilita la superación de estas condiciones.

Tomando en cuenta que en seminarios anteriores organizados por la DSE, conjuntamente con el IICA, SOLIDARIOS y ALIDE, se han tratado otros temas en los que se discutió la problemática de las organizaciones de autoayuda y los grupos marginados, y que el presente seminario tuvo como temática específica las alternativas de crédito a grupos marginados, declaran:

1. Su compromiso en apoyar la organización de los grupos marginados como prerequisite para un proceso de desarrollo real y autosostenido.
2. Que el crédito debe desempeñar, de acuerdo a las experiencias de sus instituciones, un importante papel como instrumento de consolidación de organizaciones de los grupos marginados, en tanto permita un acceso más amplio a los recursos productivos siempre y cuando forme parte de una acción integrada y coordinada que asegure capacitación, asistencia técnica y otros servicios indispensables para un proceso de desarrollo.
3. El incremento de la capacidad productiva y el ingreso debe ser acompañado por la capacidad de negociación y adquisición de poder real de este nuevo sector de economía de interés social para que se obtenga una efectiva capitalización de excedentes por parte de estos grupos.
4. Las divergencias que se generen dentro de este nuevo sector de la economía y los sectores tradicionales deben ser continuamente arbitrados para que las estructuras tradicionales de comercialización, insumos y productos con una mayor capacidad de presión, no mantengan las relaciones de intercambio tan negativas y desiguales como hasta el presente.
5. Los programas de crédito deberán permitir la participación directa de la mujer en la ejecución de proyectos productivos para beneficio del núcleo familiar.

6. El crédito deberá tomar en consideración, no sólo la etapa productiva primaria sino deberá cubrir las actividades de comercialización e industrialización de los productos generados.

7. La experiencia de las Fundaciones Nacionales de Desarrollo pone de relieve que los índices más altos de recuperación están en los grupos marginados, por lo tanto, no es del todo real que el crédito a dichos grupos es más riesgoso que el destinado a otros sectores. En todo caso los riesgos eventuales están relacionados con las difíciles condiciones derivadas de la falta de asistencia técnica, seguros crediticios, fondos de garantía y de las estructuras existentes.

8. Finalmente, afirman que el tercer sector de la economía referido anteriormente puede ser la base de un rompimiento de la injusticia y dependencia interna y externa, constituyendo los términos de intercambio con los países desarrollados un freno para el desarrollo integral, que permita a nuestras sociedades alcanzar un destino mejor y su propia identidad.

VIII.- DISCURSO EN EL MINISTERIO FEDERAL DE ECONOMIA

Bonn, 14 de Diciembre de 1981

Palabras de bienvenida del Consejero Ministerial, Jürgen Kühn, miembro del Consejo Directivo de la DSE.

Señoras, señores,

Me alegro poder saludarles aquí en el Ministerio Federal de Economía. Ustedes tendrán la ocasión de discutir acerca de los resultados del Seminario con representantes de esta casa y de diferentes organizaciones, los cuales no quisiera mencionar ya que les identificarán en la lista de asistencia a vuestra disposición.

Como miembro del Consejo Directivo de la DSE estoy especialmente satisfecho por la excelente labor conjunta de la Fundación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS), así como con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

Espero que para bien de todos los involucrados podamos organizar otros encuentros de esta naturaleza.

Damas y caballeros: Ustedes se han preocupado durante los últimos catorce días en Berlín con interrogantes acerca de la obtención y tramitación de pequeños créditos de inversión para proyectos de desarrollo urbanos o rurales. Seguramente se habrán preguntado qué contribución puede hacer la República Federal de Alemania, como país industrializado, a esta problemática. Al respecto quisiera manifestarles que el Gobierno Federal -como una de sus tareas prioritarias de su política económica- considera a los pequeños y medianos empresarios, especialmente para una mejor ejecución de su trabajo como para apoyar su capacidad de competencia. Motivo central de todas estas medidas de promoción es el principio de la auto-ayuda; fomento realizado sólo como una ayuda complementaria a los propios esfuerzos de la clase empresarial. El Gobierno Federal es de la opinión que esta forma de apoyo es la más eficaz desde un punto de vista de los resultados económicos globales. Por lo demás, en el marco de la cooperación financiera bilateral en varios países en desarrollo de América Latina, África y Asia, se promueven las pequeñas y medianas empresas a través de la dación de créditos por los bancos nacionales de desarrollo y otros organismos similares.

Después de estas breves observaciones introductorias me permito sugerir que ustedes presenten el resumen de conclusiones de las preguntas presentadas; en especial sería para mí personalmente y para mis colegas alemanes de sumo interés, poder conocer vuestra opinión acerca de la factibilidad del otorgamiento del crédito a estos sectores como una efectiva contribución al mejoramiento de las condiciones de vida y, con ello contribuir a alcanzar las metas de políticas de desarrollo.

IX.- ANEXO

Informe sobre el Seminario - Primera Semana

Theo Berthold

Introducción

La presentación de informes sobre el Seminario fue separado en dos partes, la presente parcialidad cubre solamente el período de la primera semana del 30 de Noviembre al 5 de Diciembre de 1981. El desarrollo mismo del Seminario fue tan exigente, que las discusiones habidas en los cuatro grupos de trabajo fueron cubiertas en ese período.

Como las discusiones habidas en los grupos no son objeto de este informe ya que el primer día fue destinado a la inauguración del Seminario y presentación de los participantes, el tiempo para sesiones plenarias de trabajo fue bastante escaso. Por ello este informe se hace extensible a las contribuciones escritas que fueron distribuidas durante esa primer semana a los participantes.

A.- Desarrollo del Seminario

1.- Metas

En las discusiones sobre Políticas de Desarrollo, a vuelto a ser moda el hablar sobre Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y su importancia en la promoción de los sectores informales de los países en desarrollo, por medio del trabajo en la base. Este cambio tan esperanzado desde hace muchos años ha demostrado preocupaciones más bien "Desde arriba" con resultados insatisfactorios para gran parte de la población que vive marginada de los sistemas económicos nacionales, los que con los métodos venideros serán incapaces de liberarse de esa marginalidad.

La DSE ha visto este problema con bastante anticipación orientando su acción y sus recursos a esta problemática. Desde 1974 se ha preocupado de ello en Seminarios internacionales anuales para América Latina, con interrogantes acerca de las Organizaciones de Autoayuda (OdAs) y de las Instituciones de Fomento de Autoayuda (IdAs), principalmente en el sector rural. En estas conferencias se trataron variados temas como asesorías, organización, producción y comercialización, etc., hasta que en Quito-Ecuador en 1979 fuera considerado el problema del crédito a los grupos marginados, fueran urbanos o rurales, en una perspectiva central de intercambio de opiniones. En Quito la temática circuló en torno a preguntas conceptuales sobre la concesión de créditos. Esta discusión fundamental debía tener un seguimiento práctico a través de experiencias concretas de determinadas instituciones en la concesión de créditos a personas o grupos marginados. Este seminario fue llevado a cabo por la propia DSE en Berlín con un año de retraso a lo previs

to, contando con la cooperación de instituciones latinoamericanas de contraparte, como son SOLIDARIOS, ALIDE e IICA.

Bajo el tema general "Alternativas de Crédito a Grupos Marginados" se debían discutir cada uno de los siguientes aspectos:

- organización de la labor crediticia,
- modalidades financieras (garantías, tipos y plazos)
- recuperación y riesgos, y
- evaluación y programas de crédito.

Con ello, el Seminario perseguía dos metas importantes:

- a) Otorgar recomendaciones para el mejoramiento del trabajo práctico de las instituciones dedicadas al financiamiento de los grupos marginados; y
- b) Promover el interés de instituciones nacionales e internacionales de crédito para apoyar grupos marginados, a través de la presentación y transparencia de los problemas y sus posibilidades de superación.

El alcance de estas metas parece haberse obtenido considerando las instituciones nacionales e internacionales representadas.

2.- Participantes

En el Seminario participaron 30 especialistas los que profesionalmente -en todos los casos- se desempeñan en la promoción de los grupos meta tanto en sectores urbanos como rurales. Veinticinco de ellos trabajan en instituciones nacionales en trece países latinoamericanos y cinco en las mencionadas instituciones internacionales. De los representantes de instituciones nacionales, diez y siete son colaboradores de Fundaciones privadas de desarrollo, cinco de Bancos de Fomento estatales, dos de otras organizaciones de promoción y uno de ellos en un Ministerio de Agricultura.

Por encima de ello, es necesario mencionar -tal como se consultara en el momento- que la sola representación de las Fundaciones Nacionales de Desarrollo (FND) agrupa aproximadamente 2000 grupos de base; ésto debería ser un importante potencial del efecto multiplicador de la Conferencia. Frente a la consulta a los participantes sobre las áreas-problemas de sus respectivas instituciones, éstos respondieron -dando un especial énfasis- la escasez de recursos financieros para la preparación de proyectos de crédito a grupos de base. A ello hay que agregar dificultades de escasa motivación o preparación del personal, de organización (burocratización, desarrollo laboral complicado) así como dificultades políticas en el trabajo para con los grupos referidos (en Guatemala, Argentina y Uruguay). Para SOLIDARIOS en cambio, los problemas dicen tener relación con la pérdida del poder adquisitivo de los fondos de crédito, habida consideración de procesos inflacionarios y devaluaciones en los países de América Latina.

así como la caída de las exiguas cuotas de repago de los créditos por parte de las organizaciones miembros, así como en la consolidación de los más débiles.

3.- Desarrollo de la Conferencia

La Conferencia comenzó en Villa Borsig/Berlín, con intervenciones de los representantes de cada institución patrocinante. Por la DSE efectuó la apertura el Sr. Bernd Breuer quien dió una visión general de las metas y áreas de acción de la DSE especialmente en cuanto a Seminarios anteriores con grupos de base de América Latina. Seguidamente el Sr. Enrique Fernández, Secretario General de SOLIDARIOS se refirió a las estrechas y mutuas relaciones entre las instituciones patrocinantes. Bosquejó esa labor como "crear conciencia en favor de los grupos no gubernamentales" y la promoción del diálogo entre las fundaciones y los gobiernos, donde IICA ha jugado un papel colaborador intermedio. Don Leopoldo Sandoval del IICA, junto con expresar su saludo dió a conocer la definición de "desarrollo" en dirección a "lograr un cambio social y modificación de estructuras". Se trata de una preocupación del IICA, manifestó que en colaboración con los diferentes gobiernos, pretende alcanzar un aumento de la producción agrícola, un mejoramiento de las condiciones de vida de los que viven en el campo y una fuerte participación de la población rural. A continuación el Sr. Rommel Acevedo que representaba a ALIDE mencionó que esa asociación representa alrededor de 200 Bancos de Fomento, que desde hace tres años se dedican al financiamiento de pequeñas empresas industriales y agrícolas. Finalmente clarificaba Fernando Osorio, Coordinador General del Seminario, la metodología de trabajo, la que se fundamentaba fuertemente en la dinámica grupal. Agregaba que los participantes recibirían cuatro breves conferencias como "exposiciones motivadoras" en plenarios y cuyo objetivo es orientar el trabajo grupal. El trabajo de grupos en sí, fue motivado al segundo día de la reunión con una "lluvia de ideas". Allí podía cada uno expresar sus ideas, deseos y expectativas relativas a cada uno de los cuatro temas básicos, en tarjetas que fueron reorientadas temáticamente en pizarrones destinados para estos efectos (cuatro) dando marco referencial permanente a las discusiones grupales posteriores. Todos los participantes tuvieron la posibilidad de que fueran consideradas sus ideas; se produjo así rápidamente un abierto clima de trabajo favorable, permitiendo desarrollar un clima laboral sin obstáculos para las organizaciones externas.

4.- Conferencias introductorias

En la primera Conferencia introductoria, Jorge Landívar intentó con mucha propiedad retraer algunas de las tesis más provocativas relacionadas con el Seminario en Quito 1979, en el que muy pocos de los presentes participaron. Hizo incapié en que no se trata del problema crediticio, sino sobre un crédito en condiciones especiales debido a que éste tiene un "carácter de

apoyo" a los sectores marginados. En una perspectiva económica global y societaria en general, la situación está referida a la problemática de la acumulación de recursos en pocas manos (monopolio) y que se encuentra en la cúspide piramidal social, que es necesario modificar. El crédito, como uno de varios instrumentos, debe contribuir al desarrollo de la base o a su aceleración. Con ello se podría reordenar el excedente económico al interior de la economía, en vez de las periódicas transferencias al exterior. Al mismo tiempo se aminora el peligro que la cúspide de la pirámide societaria mencionada sea modificada violentamente (como por ejemplo en Cuba o Nicaragua).

Seguidamente Landívar solicitó a los gobiernos desacostumbrados esfuerzos para vencer la marginalidad. Los gobiernos están siempre dispuestos a financiar la adquisición de armas o la instrucción primaria, pero no así, la des-marginalidad. El piensa que se debería permitir transferencias presupuestarias para estos efectos. No es lógico que los grupos marginados tengan que obtener créditos y cancelar intereses para lograr superar sus condiciones. Además hay que considerar que las funciones de los bancos no son el crecimiento de su capital inicial o base, sino mucho más importantes: "la promoción del desarrollo".

Acto seguido, Javier García presentó su conferencia sobre "Asignación de recursos en la Banca de Desarrollo: un modelo alternativo para la evaluación de proyectos". En sus investigaciones aún no finiquitadas, intenta cuantificar criterios para el proceso decisional de proyectos de inversión. Así la colocación de recursos escasos deberían ser "localizados" en forma más objetiva y transparente, eliminando aquellos aún comunes proyectos "por llamadas telefónicas de Ministros". Fue aceptado sin embargo, que cada banco así como cada país necesita de su propio modelo de evaluación. La medición de proyectos de base a criterios generales se puede considerar sólo desde un punto de vista lejano. La presentación basada como modelo de evaluación en grandes proyectos de industrias cementeras y papeleras, fué difícil de captar en relación con el tema del Seminario. En la discusión también se exteriorizó que los criterios de rentabilidad utilizados por los bancos de desarrollo, no pueden ser considerados para los grupos marginados. Es necesario prestar un poco de atención a los grupos meta con el fin de que éstos en forma participativa, puedan formar un cierto capital en manos campesinas. Así por ejemplo, en el Ecuador se contabilizan en forma especial aquellos así llamados "créditos de capacitación" y que son otorgados a los más necesitados, diferenciándolos de los créditos bancarios masivos.

Sin embargo, se estima como necesaria cierta rentabilidad, especialmente cuando los proyectos son de largo plazo. Un desarrollo en base a donaciones o regalos no es posible.

En su conferencia, Joachim von Stockhausen, se refirió a las garantías crediticias, basándose en un proyecto concreto en el Ecuador. En el marco de un informe sobre la materia se planteó una pregunta relacionada con el deseo de los pequeños pro-

propietarios por tener un banco o si por éste medio era posible obtener el crédito necesario. La consulta demostró que tanto los bancos comerciales como la banca estatal estaban interesados en establecer negocios crediticios con los pequeños propietarios, pero que el riesgo y los costos aparecían como muy elevados.

El problema se fundamentaba en reducir el costo, es decir, establecer el puente entre las garantías faltantes de los campesinos y las exigencias bancarias. El establecimiento de un banco especial para los pequeños propietarios no es recomendable ya que resultaría más rentable "mezclar" los riesgos de los grandes demandantes con los pequeños solicitantes de créditos. Se propuso en consecuencia, una Sociedad de Fianza y Fondo de Garantía como complemento, la que por el momento traiga bajo con la pequeña industria y empresas artesanales. Los pequeños productores agrícolas aún no se han incorporado debido al problema de los riesgos del mercado aún no solucionados. Después se promovió ciertas organizaciones de fomento de la ayuda privada -analogamente al caso ecuatoriano- a buscar soluciones propias y no esperar todo del gobierno.

Tampoco alcanzó la discusión para criticar las administraciones de los bancos dado que aquellas organizaciones no estaban en condiciones de poder cambiarlas; pero sin embargo, se debía buscar nuevas formas para utilizar los servicios bancarios en favor de los más necesitados.

En este sentido se mencionó la diferenciada medición del riesgo por parte de la banca en desmedro de los pequeños productores. Mientras los bancos en último término tienen siempre la posibilidad de recuperar sus fondos prestados, el pequeño productor sólo tiene la alternativa económica de perder todo; sobre él pesa un riesgo de dimensiones existenciales en el negocio crediticio. El instrumento de la garantía crediticia es muy valioso, pero es necesario disminuir los temores estructurales.

En Guatemala, por ejemplo, se produjeron fuertes pérdidas en el establecimiento de fondos de garantía estatal, al garantizar créditos para compra de maquinarias por parte de los pequeños propietarios. En México en cambio, se obtuvieron excelentes experiencias con este tipo de garantías, a tal punto que hoy cerca del 40% de la cartera total de créditos a estos grupos se otorgan sin garantía especial.

Finalmente Uwe Petersen dió una visión sobre el acierto de la política crediticia como instrumento de fomento económico en un país industrializado. Es imprescindible, manifiesta, en una política económica social de mercado intervenir en la regulación de las tasas de interés para una adecuada conducción de la inversión, con el fin -por ejemplo- de evitar un desarrollo indeseado (monopolización, distorsiones regionales, etc). Por ello, entre otras razones, se traspasan créditos en condiciones favorables a personas o grupos económicamente débiles, los que no se encuentran en condiciones de cubrir el nivel de tasas de interés normales del mercado, o

les es difícil cumplir con las condiciones de garantía.

En la República Federal de Alemania se otorgan créditos a tasas subvencionadas de fondos provenientes del entonces Plan Marschall (Fondo de Reconstrucción Europea, que otorgó EE.UU. después de la Segunda Guerra Mundial, para compra de maquinaria con moneda dura) para:

- el establecimiento de empresas en zonas fronterizas y en Berlín-Oeste; (aspectos políticos regionales);
- la promoción del cambio estructural en la agricultura (elevación de la productividad);
- el apoyo a ramos industriales con una fuerte competencia internacional (por ejemplo, construcción naval);
- la ayuda a investigaciones científicas de elevados costos;
- la formación de nuevas pequeñas empresas (por ejemplo resultados de propias investigaciones o descubrimientos);
- medidas de política estructural (por ejemplo: ahorro de energéticos, transformación de consumos petrolíferos por carboníferos).

La tasa de interés para créditos de esta especie se encuentran reducidas en un 1,0% con relación al nivel general de intereses; en zonas fronterizas en un 2,0% y en Berlín (Oeste) un 3,0% inferior.

Por otra parte, el gobierno alemán puede conceder avales crediticios en grandes proyectos de inversión, o en altos contratos de exportaciones, así como a personas respetables en la formación de sociedades comerciales. Pero en general, la obtención de medios con reducción de intereses está fuertemente restringida o condicionada, dado que los avales estatales están unidos a altos gastos burocráticos.

Junto con la política crediticia están al alcance otras medidas de política financiera, en otros países europeos para promover las economías internas. Estas varían desde reducciones tributarias y subvenciones indirectas, hasta la participación directa del Estado en una parte de los costos de inversión.

En contraposición a ello, tanto USA como en Gran Bretaña, los gobiernos impulsan políticas económicas que siguen la Escuela de Chicago. Según ello, el estado debe retrotraerse -en lo posible- a los acontecimientos del mercado. Una consecuencia de ello es, a modo de ejemplo, la aplicación de una política monetarista con el conocido efecto de elevación de tasas de interés. Para una política estructuralista con diferencias de tasas de interés y ayudas para los espacios económicamente débiles así como para nuevas empresas -como el caso de la República Federal de Alemania- no hay lugar a dudas que esta ideología político-económica no tiene cabida.

La conferencia fue bastante convincente para los latinoamericanos, pero habría sido de agrado y felicitación el haberle hecho presente algunas observaciones. Entre éstas habría que

clarificar que no se trata de establecer un modelo para los países en desarrollo, sino ella pretende ser solamente una muestra de cómo un país desarrollado o industrializado tiene instrumentos de promoción de los espacios más débiles. El gobierno tiene que tener en cuenta consideraciones políticas y sociales de largo plazo y por ello no puede dejar que el desarrollo sólo juegue a las fuerzas del mercado. El establecimiento de marcos de referencia para la promoción de grandes mas marginadas en los países de América Latina requiere de otras discusiones, las que deben ser medidas en condiciones mucho más difíciles.

B.- Observaciones a los informes escritos presentados

Durante la primera semana del Seminario se entregaron a los participantes un total de 26 artículos diferentes, de alrededor de 750 páginas escritas. Junto a estos informes-ponencias de los participantes, un impreso con las referencias al Seminario de Quito en 1979. Sobre esta información entregada, parece oportuno efectuar una breve evaluación del material y preguntar se acerca de su preparación. En este exámen evaluativo sólo fueron considerados los informes que no fueron presentados en plenarios como conferencias o aquellos discutidos posteriormente.

1.- Artículo de miembros de instituciones nacionales

Para la preparación del Seminario la DSE envió a las diferentes personas invitadas cierta información con la debida antelación, las que entre otras, especificaba las exigencias de participación, a saber:

- Presentar al 20 de Noviembre de 1981 una ponencia escrita sobre una experiencia de crédito a grupos marginados (orientada en una pauta adjunta);
- La ponencia debía basarse exclusivamente en la experiencia práctica de cada participante;
- Los trabajos presentados serán más útiles para los demás participantes en la medida que sean críticos y objetivos.
- El trabajo requerido no debía ser inferior a 5 páginas ni sobrepasar las 20, en tamaño carta a doble espacio.

Si se consideran éstas exigencias como criterios para una corta evaluación de los artículos recibidos, obtenemos los siguientes resultados:

- a) Un tercio de los participantes no presentaron informe alguno. Este hecho es especialmente digno de mención en el caso de las organizaciones mexicanas ya que en éste país hay enormes experiencias en garantías crediticias. Por otra parte, un reducido grupo envió -según requerimientos- su informe a Berlín. La mayoría de los artículos fueron traídos al Seminario y con ello casi imposible de

realizar una cierta selección previa para presentación de casos, dificultándose a su vez, el equipo organizacional con el fotocopiado de ejemplares para cada participante.

b) En relación con la extensión de éstos escritos, ellos variaron entre ocho y cincuentiseis páginas, incluidos anexos de donde la mitad superó el límite de 20 páginas. Por la extensión es necesario decir "menos habría sido mejor".

c) En una perspectiva institucional, con relación al origen de los autores, ocho informes provenían de Fundaciones Nacionales de Desarrollo, cuatro de Bancos de Fomento estatales, dos de instituciones de apoyo a la pequeña industria y uno a un Ministerio de Agricultura. Alrededor de la mitad de ellos siguió la pauta propuesta por la DSE, mientras que el resto -por motivos prácticos- siguió otra diferente, o no se refirió al tema previamente estipulado. De todas formas hay que recalcar que no todos los participantes tenían experiencias prácticas en la concesión de créditos a grupos marginados.

d) Muy pocos participantes llegaron a conclusiones importantes en sus informes, por mencionar algunos aspectos objetivos y críticos. En general, sólo describieron sus respectivas instituciones y las disposiciones reglamentarias del "deber ser", para lograr una buena imagen. Sucede entonces que el lector, después de un largo y sin espíritu crítico de desarrollo, tropieza con el problema de la recuperación entre un 50 a un 60%. En base a este informe se puede preguntar cómo es posible que ello ocurra a pesar de toda la preocupación existente.

e) Más cercanos a la realidad -y con bastante espíritu crítico- son las experiencias de FUCODES / Costa Rica y del Banco de Fomento del Ecuador. Es característico en sus autores el uso de la palabra "lamentablemente" sin mayores dificultades o a expresar su opinión personal. En el caso de Fucodes se analizan los errores de un proyecto de crédito para pequeños pescadores. Sus fundamentos yacen en las escasas experiencias en pesca, errores de estimación de costos y desarrollo del mercado, así como en la selección del personal; hay que agregar dificultades de escasos grupos de trabajo entre los pescadores. De este corto pero desprejuiciado análisis se puede aprender mucho más que con largas enumeraciones y tablas estadísticas.

f) El autor del artículo sobre el Banco Nacional de Fomento del Ecuador, se refiere a las deficiencias en la coordinación interna e interinstitucional. El no calla la insuficiente praxis librada en los organismos de planificación y la debilidad de la asesoría técnica a los pequeños usuarios, las que -en parte- nuevamente fallan en dificultades de coordinación.

g) Como otro de los ejemplos positivos de estos trabajos puede mencionarse el "Fondo de Apoyo a Empresas Asociativas" en Colombia. El trabajo, así como los anteriores mencionados, si bien no es voluminoso, muestra la solución de dificultades en forma realista. Así por ejemplo, se teme a los "obsequios" que conducen al paternalismo y se promueven estudios de factibilidad en los que prima el principio del pesimismo.

Los pequeños proyectos a ser financiados deben ser rentables, pero aún así debe manejarse el crédito bajo criterios flexibles de producción y comercialización.

Como se puede observar, la falta de visión crítica trasluce la propia institución, en donde la mayoría de los casos demuestran cierta "ceguera empresarial" o cierta cantidad de dificultades de los propios autores. Debido a la importancia de una estimación crítica del ámbito de trabajo para el éxito del Seminario, se pudo determinar ex-post que el esquema temático propuesto ya apuntaba fuertemente a las áreas problemáticas en la concesión del crédito, lo que debió destinarse. Así se podría haber iluminado, a modo de ejemplo, los buenos y los malos resultados de las cuotas de recuperación de los últimos años.

Para una acción conciente y una correcta estimación de la problemática general, sería necesario poner al sector marginado en directa relación con la economía global. Junto a ello, por ejemplo, se debería conocer el porcentaje de la población total que es considerada marginal, cuál es su nivel medio de ingresos, qué participación tienen ellos en la economía crediticia, etc. Junto a las exigencias crediticias se podría haber confeccionado -en forma sistemática- éstos interrogantes. Con ello sería fácil de efectuar comparaciones a nivel internacional; un cuadro de información estandarizado de éste tipo podría enviarse a futuros participantes.

2.- Otros artículos escritos

Junto a los mencionados artículos de instituciones nacionales, se distribuyeron otros informes, de los cuales dos de ellos fueron elaborados por personeros de SOLIDARIOS. El más pequeño, entrega una breve descripción de un Fondo de Garantía y solicita a los Gobiernos el establecimiento de precios justos para los productos del campo, así como ciertos estímulos políticos y crediticios a los grupos marginados.

Un listado de preguntas críticas para el fomento del sector marginal a través de las FID están contenidas en el segundo informe. Se recalca la importancia de una evaluación realista para el análisis de las situaciones como fundamento de la formulación de estrategias de promoción.

Otro interesante documento acerca de la "Ayuda internacional a los Bancos de Desarrollo en Colombia" presentó Manfred Mitsch como resultado de un estudio para el Ministerio Federal de Cooperación Económica.

De allí se obtiene que el sistema bancario colombiano tiene una exigua participación en el financiamiento de pequeñas em presas y grupos marginales. A menudo se reciben ayudas financieras externas, que debieran ser canalizadas a éstos sectores por la banca, como ayudas presupuestarias gubernamentales, las que sustituyen recursos presupuestarios en vez de complementar los fondos. En contra de ello trabajan en Colombia una parte de las Cooperativas de Ahorro y Crédito como verdaderos Bancos de Pobres y no como Bancos para los Pobres.

El refinanciamiento es difícil ya que los Gobiernos no otorgan garantías para este tipo de créditos como son promovidos por el Banco Mundial o la KFW (Kreditanstalt für Wiederaufbau). Como alternativa de solución se ofrece (y es pactado) un "obsequio" financiero a los bancos cooperativos, el que puede con ello ablandar los costos del crédito mayor. Este "obsequio" está además relacionado y estrechamente vinculado con un proyecto de asistencia técnica.

Un voluminoso trabajo sobre "Las políticas de tasas de interés y la asignación del crédito agropecuario por las instituciones financieras de desarrollo de América Latina" fue presentado por el Profesor Dr. Claudio González Vega, el que no pudo llegar personalmente al Seminario. (1)

Con cuantiosas fundamentaciones de la literatura, intenta demostrar el desarrollo y efectos tenidos con las bajas tasas de interés. Tasas de interés bajas o subvencionadas no son apropiadas para una lucha contra la pérdida de dinero, para promover la producción o la nueva tecnología, o para compensar ciertas políticas estatales. Con ello se debe velar solamente por la real rentabilidad en donde los fundamentos de una baja rentabilidad deberían estar directamente relacionados. El autor promueve una completa revisión de la política de tasas de interés, para acelerar un desarrollo económico agrícola latinoamericano y lograr hacerlo más eficiente y más justo. A la lectura del documento se tiene la impresión que aquí se argumentó fuertemente a un punto clave. Por ejemplo, aparentemente los efectos secundarios son considerados dados. Si el autor finalmente nota que para el desarrollo se requiere más que sólo crédito -con o sin subvención- así debería quedar también abierta la posibilidad de que el Estado pueda establecer ciertos instrumentos delimitantes para evitar malos entendidos en su utilización.

El corto resumen aquí mencionado de las conferencias y los artículos ofrecieron suficiente material para una fructífera discusión. Ellas también constituían apropiadas conferencias introductorias para motivar el diálogo, pero dado que ellas no se consideraron, es dable preguntarse si ellas encontrarán la correspondiente atención.

3.- Procesamiento de los informes escritos

Queda la pregunta acerca de cómo los participantes procesaron

(1) Claudio González Vega fue participante del anterior Seminario de 1979 en Ecuador y es Profesor de Economía en Costa Rica.

los artículos distribuidos y cómo sería su subsiguiente elaboración, para conocer con precisión su utilidad. La pregunta parece apropiada porque junto al diario trabajo y a las actividades sociales del grupo, el tiempo disponible para el estudio individual fue escaso. (En el marco del Seminario sólo en una oportunidad se destinaron dos horas para el estudio del informe final de la Conferencia de Quito). Según las experiencias existentes en la mayoría de los casos las bases conceptuales y documentales de un Seminario son dejadas de lado una vez finalizado el encuentro. De allí que es necesario concluir que muchos documentos quedan sin ser leídos e inútiles. Como modificación a esta situación debería considerarse para futuros seminarios:

- a) Reforzar el contenido y los lineamientos oportunos para el procesamiento de informes más comprimidos. La proposición temática debiera apuntar fuertemente a ello. Así sería posible contar oportunamente al inicio del Seminario con todos los informes y se podría otorgar una visión general de ellos por parte del Director del Seminario en una sesión, o permitir exponer a cada uno de sus autores en Conferencia.
- b) Todos los informes deberían contener un resumen breve con conclusiones y proposiciones para enmarcar al autor en presentaciones concretas y permitir, una visión rápida de su contenido.
- c) Los informes pueden ser distribuidos en grupos de trabajo al comienzo del Seminario, los que deben procesarlos y presentarlos posteriormente en forma esquemática al plenario.
- d) Una extensión en el tiempo de trabajo durante la primera semana del Seminario debería considerarse para promover el estudio individual de los participantes.
- e) Informes que consideran el tema pasajeramente o en forma lateral deberían dejarse de reproducir. Informes demasiado largos debieran ser acortados por el Director del Seminario previo a su reproducción. Con ello no sólo se reducen costos sino, fundamentalmente se puede concentrar la atención del lector en lo esencial.

2. Informe sobre el Seminario - Segunda Semana

Michael Hennecke

La era del colonialismo en América Latina condujo a una división de las estructuras económicas y sociales en el continente. Los colonialistas entorpecieron anticipadamente las perspectivas de crecimiento, destruyendo así el poder político y económico. Una breve visión de algunos poderes externos nos muestra como unos pocos acaudalados mantuvieron relaciones feudales de dependencia sobre la nativa masa de población pobre existente.

Las revoluciones nacionales y la llegada del capitalismo no condujeron a una modificación de estas condiciones, sino más bien permitieron que otros "signos" continuaran con aquella situación. Es reconocido el dualismo existente en nuestros días, a través de la dialéctica contradicción entre los así llamados sectores modernos o formales y grandes grupos de población que están retrasados materialmente y cuyos derechos de participación son limitados prácticamente a una mera función electoral. Ellos son numéricamente mayores y viven en los márgenes de la vida económica y social: los "marginados".

Gran parte de la propiedad de los medios de producción, como son tierra y capital, se encuentran en poder del moderno sector capitalista. En esto las empresas multinacionales juegan un rol importantísimo, principalmente en la industria, pero también en la pomposa economía rural latifundista puede encontrarse modernos métodos de producción intensivos en capital. Aquí sólo hay una relativa escasa oferta de trabajo y comparativamente, un elevado ingreso.

En el sector marginado, en cambio, sólo escasez de maquinaria, tierra y recursos financieros. La ocupación en el sector moderado no generalmente les es prohibido, puesto que los capacitados son a menudo insuficientes y materialmente excesivos. Así los pobres quedan amarrados a su "capital", sus manos y su deseo de trabajar, lo que frecuentemente sólo les permite niveles de vida de subsistencia.

Algunos teóricos del desarrollo tienen la esperanza de "arrastrar" a los marginados a políticas de promoción del desarrollo del sector moderno, lo que ha sido ampliamente demostrado como un engaño. Al contrario, en algunas regiones y países se ha comprobado un "trade-Off" entre éstos sectores; los ricos son cada vez más ricos, los pobres permanecen pobres.

Con este trasfondo se llega en ocasiones a una estrategia de reorientación de las políticas de desarrollo. Las así llamadas orientaciones para la satisfacción de las necesidades básicas no se fundamentan sólo en consideraciones de carácter humanista. En principio, no se trata de una distribución de limosnas; muy por el contrario, se trata de mejorar el ingreso del sector marginado a través de la promoción de la capacidad de autoayuda que

tienen ciertos estratos de la población, por medio del reforzamiento de su capacidad de información y de oferta, aparejado con un gradual mayor bienestar de sus asociados. Esta situación se basa en la intensificación de las corrientes monetarias y de bienes entre ambos sectores, con lo que la contribución será mayor para acelerar el crecimiento general de la economía.

Un instrumento importante para este objetivo es la promoción financiera de grupos de autoayuda, principalmente en la forma de créditos y subvenciones, que se forman en muchos lugares o rincones del continente latinoamericano. Puesto que la escasez de recursos financieros es la causa central —más no la única— del estancamiento de los sectores marginados, la promoción financiera debe ser también acompañada de asesorías y apoyo técnico, en una perspectiva de ofrecer un éxito permanente.

La DSE en cooperación con organizaciones latinoamericanas de ayuda al desarrollo, ha propiciado desde 1974 una serie de Seminarios relacionados con la problemática de la autoayuda. El último Seminario se realizó en 1979 en Quito y Punta Carnero, Ecuador. Este se preocupó principalmente de concepciones teóricas de la concesión de créditos a grupos de autoayuda en América Latina.

Construido en las experiencias temáticas de la conferencia anterior, se hizo incapié en trabajar sobre recomendaciones prácticas de tal modo que la DSE como institución patrocinante —previa consulta de sus contrapartes— formuló el siguiente temario:

- Solicitudes de crédito; problemas sobre la cooperación de los interesados y sus interrogantes;
- Dificultades para la evaluación de las solicitudes de crédito;
- Problemática de las garantías;
- Alternativas crediticias (préstamos en efectivo, préstamos en especie, fianzas, etc.)
- Consultas sobre condicionantes generales;
- Interrogantes sobre amortizaciones y control crediticio;
- Interrogantes institucionales y valoración crediticia (unificación de exigencias legales, cooperación interinstitucional, etc.)

En base a los informes de las experiencias de los participantes este temario fue desarrollado en grupos de trabajo y se procesaron la obtención de experiencias prácticas. A ello se agregaron algunas Conferencias Generales (1).

Este informe no pretende constituirse en acta del encuentro. Ello sería erróneo, toda vez que los expertos participantes presentaron personalmente y por escrito su trabajo. Aún más es su labor ofrecer estímulos y observaciones críticas al contenido del mismo. Ellas se basaron en impresiones y opi

(1) Sobre la forma metodológica véase más adelante una extensa referencia en este informe.

niones de los propios participantes, los que en plenarios, conversaciones grupales y opiniones por sobre aquellas del autor del artículo, requerían de la comprensión personal.

Igualmente el informe no pretende una total complementación; se ocupa principalmente de los sucesos centrales de la segunda semana de trabajo del Seminario (1) y algunos aspectos de interés necesarios de relacionar.

Una contribución a los aspectos esenciales de la evaluación socioeconómica

El método de análisis de Costo-Beneficio (CBA) encuentra hoy día amplia seguridad, en consideración a los efectos en el empleo y al crecimiento general de la economía, especialmente en proyectos del sector productivo. Menos avanzada es la técnica de la evaluación socio-económica, la que aún se sirve de gruesos y aún no cuantificados métodos, por ejemplo, Scoring-Modells. Ellos deben aceptar el reproche y ser sólo racionales.

El sociólogo alemán Dr. Schwefel presentó sus planteamientos, en donde las carencias mencionadas se eliminan en una evaluación orientada a los aspectos esenciales (2). En éste contexto eligió como criterio clave la contribución de un proyecto sobre la situación nutricional de la población. Con ello que dan otras categorías relevantes como lo son

- la salud (estrechamente relacionada con nutrición)
- educación
- vivienda
- seguridad social, etc.

las que en este caso, de todas formas están desatendidas. Este problema se mantiene cuando se trata de encontrar diversos numerales como parámetros socio-económicos. La reducción de criterios nutricionales, a mi parecer, debieran estar en primer lugar en una escala preferente de los aspectos esenciales nutricionales.

El expositor ejemplificó su metodología de evaluación en tres proyectos peruanos. Una presentación central de su método in cluye en forma detallada el "Análisis del Camino del Producto" (ACP) como seguimiento del camino recorrido por los outputs primarios del proyecto y la eliminación de la parte exportable que no se encuentre a disposición para el consumo interno. Hay que averiguar cuales bienes de consumo final humano del proyecto original contribuyen a su transformación y cuán alto es esa participación relativa.

Estas cuotas se pueden procesar sin problemas en base a estadísticas de consumo las que pueden dividirse según estratos sociales. Por este medio se pueden finalmente lograr respuestas a preguntas claves en base a dígitos sobre cuáles proyec-

(1) Para la primer semana del Seminario véase informe de Theo Berthold.

(2) Compare con documento del Seminario "Necesidades básicas y evaluación de Proyectos - El caso de tres proyectos peruanos.

tos contribuyen mayormente a la satisfacción de las necesidades básicas según diferentes sectores sociales. En otra perspectiva, en qué medida son beneficiados diferentes sectores sociales con un determinado proyecto con inclusión parcial de la población, también es posible de procesar.

En relación con éstos aspectos no debe olvidarse que determinadas estructuras de consumo -las que aquí constituyen importantes medidas de valoración de los efectos del proyecto- pueden representar alternativas socio-económicas; esto es, que la estructura existente de consumo de alimentos puede ser inservible según conocimientos actuales de nutrición psicológica. Ejemplificador es el bajo consumo de alimentos de gran valor nutritivo, en los estratos poblacionales mencionados, situación típica en muchos países sub-desarrollados ("Last Development Countries").

Se dejaron de considerar aquellos productos de consumo final directos o indirectos en un proyecto, que se encuentra a disposición en forma reducida en ciertas regiones; igualmente hay que tener presente en qué forma o cuantía dicho proyecto puede aportar a la reducción de los déficits nutricionales en los estratos sociales diferentes.

Hasta aquí se ha hecho abstracción de los efectos de generación de empleo y en el ingreso. Mucho más aún será la afirmación de los efectos últimos de un proyecto en las diferentes clases sociales. No solamente queda por clarificar la interrogante sobre modificaciones en el empleo y en los ingresos provocados por un proyecto; esto sólo tendría respuestas limitadas.

Por ello debería existir coincidencias con los objetivos-metas básicos de estos planteamientos y preguntarse sobre los efectos en la modificación del ingreso y el empleo sobre la nutrición de los diferentes estratos poblacionales. Indica dores importantes relacionados con ello son a modo de ejemplo:

- relación de oferta de alimentos del proyecto y necesidades de empleo (en estándares sico-nutricionales)
- porcentaje de puestos de trabajo alcanzados que han permitido con ese ingreso un mayor nivel nutricional (según conocimientos científicos nutricionales).

Una deficiencia de importancia del método presentado yace en las altas exigencias estadísticas detalladas. Se consulta en muchas ocasiones acerca de la confiabilidad necesaria del modo de empleo de éstas estadísticas de producción y consumo; pero estimaciones no siempre son posibles de ser desechadas.

Permanecen aún ciertas situaciones relativas a constantes sobre costumbres de consumo, sobre las cuales el expositor tuvo que dejar de referirse. Así por ejemplo, no es limitante que a través de la ejecución de un proyecto se modifiquen las costumbres de consumo. Condicionantes sobre la elección adecuada de objetivos-meta para la determinación de contribuciones

nutricionales en un proyecto, si bien son interpretadas como ventajas exportables y valorables de los outputs del proyecto. Por lo menos en el corto plazo los efectos sobre la balanza de pagos son de gran importancia para la supervivencia de la mayoría de las naciones del tercer mundo. En síntesis, la crítica objetiva es que los efectos de crecimiento y de ahorro de un proyecto son descuidados.

Finalmente es de pensar los posibles efectos positivos de la evaluación para el establecimiento de un control de precios. Sobre ello, entre otras razones, se reforzaron restricciones de mercado en un proyecto llevado a cabo. Por ello que no puede olvidarse que para ser practicable un método evaluativo debe permanecer lo más natural posible. Importante es que la técnica evaluativa se desarrolle en forma lo más compatible posible con los objetivos-meta. Esta condición cumple con los planteamientos presentados.

El Dr. Schwefel encontró aprobación general en su presentación y no hubo detalle olvidado, sino más bien repitió indicaciones entregadas en base a sus fundamentaciones a aquellas interrogantes de carácter humanitario presentadas: No debiera servir un proyecto más que a determinados grupos privilegiados, al mejoramiento de las condiciones de vida de los estratos poblacionales más pobres?

Qué es necesario realizar para hacer realmente alcanzables los créditos a sectores marginados? Nuevas ideas para la organización y la concesión de créditos; medidas de superación.

El plenario del Seminario otorgó la oportunidad a Rodolfo Martínez Ferraté (IICA) para presentar sus proposiciones de mejoramiento de las políticas de desarrollo y el logro de la eficacia del crédito (1).

El conferencista fundamentó sus proposiciones en experiencias prácticas en varios países latinoamericanos, especialmente en Guatemala. Para reconocerlas adecuadamente, es importante recalcar que el otorgamiento de créditos y su origen son para Martínez sólo un elemento total de extensa estrategia, especialmente del desarrollo rural. Los otros componentes son: (2)

- Un desarrollo regional integrado que involucre una descentralización político-administrativa y un nuevo ordenamiento.
- Apoyo a la formación de diferentes formas de empresas de interés social. Ellas deben estar en total independencia junto a las empresas privadas tradicionales y las empresas estatales, con el fin de romper estructuras rígidas.
- Medidas para la distribución del ingreso.
- Para realizar estas reformas en forma exitosa es importante no imponer desde arriba sino desde un comienzo establecer mecanismos de participación.

(1) Véase documento del Seminario "Relación Crédito Rural y Desarrollo".

(2) Véase extensamente: R. Martínez Ferraté, "Una política para el Desarrollo" SOLIDARIOS, 1976.

Observando la temática del Seminario, el conferencista se refirió a los componentes mencionados sólo lo suficientemente necesario. El dualismo socio-económico existente en los países latinoamericanos se relaciona casualmente con la infeliz sinergia entre seguir con las estructuras socio-económicas coloniales o aquellas modernas de corte capitalista. En este sentido es reconocido en la concepción de Martínez que las proposiciones de reforma no partirán de un encendido nuevo orden, sino sobre una transformación de una sociedad existente a una sociedad armónica, vía conformidad sistemática. Esto no es válido en última instancia para la componente crediticia.

La razón de sus postulados en búsqueda de un mejor camino de los marginados para la obtención del crédito, se encuentra felizmente según Martínez en no traspasar esa fundamentación a la especulación. Junto a las argumentaciones legales están argumentos clarificadores de la sociedad global así como socio-económicos, unos ejemplos:

efecto multiplicador; el encaminar capitales a créditos de producción es menos inflacionario que otros tipos de utilización de los recursos; proyectos de inversión en sectores informales son mucho más innovadores que aquellos en el sector moderno; proyectos rurales son mucho más intensivos en mano de obra; éxodo rural y migraciones son controlados.

Las causas del problema del crédito, así se trate también de programas de crédito estatal, que no funcionan con el sector marginado, lleva a Martínez a desarrollar un listado de insuficiencias típicas del mercado financiero en los países en desarrollo. Ellos pueden reducirse a algunos problemas centrales:

- El sector bancario, basándose en la ideología de maximización de garantías detiene cualquier innovación. Pero en contra de esta opinión reinante hay pequeños proyectos que reditúan en buena forma y son realizados en el sector tradicional, pero en lo que se debe exigir una garantía prendaria. Pero éstas últimas sólo pueden ser puestas a disposición de los bancos por los grandes empresarios y en algunos casos, esos préstamos cubren sólo algunos renglones insuficientemente. A mi parecer, las críticas del conferencista se encuentran debidamente ajustadas toda vez que no le es suficientemente reconocida la importancia respectiva al "capital humano".
- Sobre éstos y otros conocidos argumentos, el aparato bancario es ampliamente inapropiado para actual como intermediario en el financiamiento del desarrollo. Por otra parte están las variadas y unificadas instituciones alternativas para el financiamiento del desarrollo, es decir, aquellas cercanas instituciones de autoayuda, como

por ejemplo, las Fundaciones Nacionales de Desarrollo, las que no están en forma ilimitada a disposición.

- Los Gobiernos, Banco Central y Banco de Fomento estatales, imponen a sus propios conflictos-metas (1) o son tan burocratizados que no pueden reaccionar en forma flexible a las necesidades financieras del sector informal.

Con éstos aspectos negativos se han esbozado el andamiaje del catálogo de reformas positivas. Este se concentra principalmente en:

- el funcionamiento del proyecto mismo. En primer lugar ya no están las garantías reales, sino las perspectivas de éxito económico global y socio-económico. Las oportunidades de un proyecto, detrás del cual no sólo está un individuo sino un grupo motivado y organizado, son en general de valoración positiva. Fianzas solidarias, así como ava les personales de los socios de un colectivo de este tipo son igualmente garantías valorables.
- la promoción de la conformación de instituciones de base en el ámbito del financiamiento del desarrollo como iniciativa legislativa y con subvenciones políticas.
- el logro de mecanismos crediticios con la meta de lograr una contribución a la distribución de la carga tributaria.

Con este trasfondo el Sr. Martínez ofreció varias alternativas, a veces complementarias, para las hasta ahora imposibles vías de lograr el crédito productivo, a saber:

- a) por medio de modificaciones del marco legal debiera lograrse la posibilidad de reordenar el rol de las instituciones promotoras de autoayuda (2) como intermediarias financieras y refinanciarse con los Bancos Centrales. Igualmente debera posibilitarse la formación de instituciones de crédito especializado para el financiamiento de empresas de economía social.

Estos pensamientos son seguramente muy valiosos. Pero no debe subestimarse el latente peligro que se constituye permanentemente en los grupos elitarios que fortalecen sus aparatos financieros para poder distanciarse de las nuevas y favorecidas instituciones financieras, así como es de conocimiento de los Bancos de Desarrollo aquí presentes. Visto desde una perspectiva positiva esto significa sólo relativas pequeñas individualidades, las que son localizadas también geográficamente en la cercanía de los beneficiarios y ofrecen algunas medidas peligrosas para el desenvolvimiento de las reformas.

- (1) Así el Gobierno ve preferentemente la promoción de exportaciones del sector industrial como un ingreso de divisas al país. El Banco Central se inclina por una política restrictiva de créditos para reprimir la inflación.
- (2) Por ejemplo Federaciones de Cooperativas.

- b) El trabajo de las nuevas instituciones de financiamiento debe ser reglamentado por el Estado vía Fondos de Garantía, o por el Banco Central. Igualmente debieron funcionar como " corredores de confianza " de créditos estatales o de organizaciones internacionales de desarrollo.
- c) Créditos irrepartibles en el sector rural: los trabajadores en el sector rural están siempre en una actitud pasiva con relación al vendedor de los productos del campo. Ellos cambian de propietarios casi como inventarios; su formación activa respecto del futuro les es prohibido, igualmente como inalcanzable la compra de tierra, debido a que no disponen de los medios financieros. Martínez ve una oportunidad a través de la ampliación generalizada de la propiedad de la tierra por medio de vendedores voluntarios para llevar a cabo la emancipación del sector rural.

Para permitir y promover el financiamiento de éstas transacciones, él ha trabajado un complejo sistema financiero que funciona a través de células hipotecarias, que en su último término son adquiridos por el público en la gran cadena del modelo de financiamiento.

Aquí se encuentra el punto neurálgico de la idea: la intervención estatal no está prevista para revalorizar y garantizar las cédulas, concepto bastante conocido. El Estado interviene mucho más por medio de la administración del interés y vía subvenciones (1). En esta perspectiva la crítica en el plenario de discusiones varió más o menos sobre el problema de costos, sino mucho más a prácticas negativas de modelos cambiantes. Los bancos comerciales no están preparados a jugar el rol previsto en el circuito financiero mencionado, ya que para ellos no aparece suficientemente activo ni atractivo el margen de interés. Además llevan el riesgo de ofrecer al público las cédulas con el fin de poder refinanciarse. Este riesgo no es menos apreciable ya que los rendimientos de las cédulas, a pesar de la liberación tributaria no son suficientemente atractivas para el colocador privado. Esto es válido aún más cuando se piensa que los compradores potenciales de valores son sobre todo ubicables en el sector moderno. Esta visión superficial conduce a un espectro mayor de alternativas de colocación. Como medio de ahorro, las cédulas hipotecarias no son adecuadas para sectores monetaristas o semi-monetaristas. Detrás de la idea de Martínez, éstos créditos no deben ser financiados por el fatigado presupuesto nacional, sino de fondos privados y por ello pueden tropezar en dificultades.

- d) Créditos no reembolsables en el sector de empresas industriales con participación en el capital de parte de los trabajadores, ha preparado el Sr. Martínez un sistema de financiamiento. El mencionó en su conferencia que una cogestión debía ser alcanzada por medio de dos caminos. Sea por una parte a través de la organización de los trabajadores para el forta-

(1) Es decir por medio de la liberación tributaria de las cédulas.

lecimiento de su capacidad de negociación (sindicatos), sea a través de una participación en el capital. Este camino ofrece la ventaja de desmontar la contradicción entre trabajadores y empleados, tropieza sin embargo en las restringidas posibilidades financieras de los primeros. Igualmente hay que contar con la oposición de los propietarios tradicionales del capital, los que temen mayormente por la pérdida de su poder y las consecuencias de ello. Por eso es necesario prever en forma paralela, medidas legales y sistemas de financiamiento.

Sobre las ponencias del orador al sistema de financiamiento no se debiera volver a considerar en esta ocasión. Para ello, referencias alemanas sobre experiencias de muchos años con modelos co-gestionados de trabajadores son suficientemente importantes. Para la República Federal de Alemania es de constatar que el interés por la participación en el capital de los trabajadores es bastante reducida o limitada. Esto debería llamar la atención que en grandes empresas con uso intensivo de capital no es posible llevar a cabo por medio de un modelo participativo en capital, puesto que sería difícil contar con una significativa participación por parte de los trabajadores, toda vez que sus cuotas de participación serían demasiado bajas.

Una mayor participación en este sentido no sería posible puesto que las exigencias para una participación según capital vía financiamiento crediticio se ve limitado por la responsabilidad limitada a esos fondos.

Complementando a ello, habría que llamar la atención que aún el pasado chileno, la mayoría de las empresas en manos de los trabajadores no pudieron mantenerse y fueron re-privatizadas por razones de competencia y mercados. La gran objeción se encuentra en que empresas dirigidas por los trabajadores tienen pocas perspectivas de vida y son insostenibles en un sistema de mercado competitivo.

En este contexto se consideró un tercer camino en la perspectiva de los anteriores -de organización y participación de los trabajadores- con el fin de fortalecer el derecho de participación del factor productivo laboral y es que los encauzamientos legales para la participación de los trabajadores sean incorporados en los organismos tradicionales de dirección de las empresas. En este campo, bajo el slogan de la co-gestión, específicamente en los países de la CEE, se lograron importantes avances.

Una observación general al complejo tema de los créditos no reembolsables: los modelos de Martínez son concluyentes; son elaborados con un instrumental de economía de mercado. A pesar de ello, el cambio de los medios de producción -tierra y capital- significan una pérdida de poder para los hasta ahora propietarios. De allí entonces que se pueda concluir con bastante claridad que la cooperación es muy limitada. Por ello, los cambios propuestos por el Sr. Martínez no pueden ser realizados de hoy para mañana, sino a través de un latoso proceso evolutivo. A pesar de ello, medidas coercitivas deben producirse tanto en

cuanto los medios sociales se encuentren libres de conflictos.

Ronda de Conversaciones en el Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín

Estudiantes del Instituto que en parte fueron huéspedes del Seminario e interesados en la temática, aprovecharon el beneficio del momento para invitar a una mesa de conversaciones, apoyados por el Director del Instituto, Prof. Dr. F. Nitsch.

En el Instituto Latinoamericano se ejerce una docencia e investigación multi e interdisciplinaria con relación a América Latina. Junto al latín y al español como lenguas y ciencias literarias, están representadas las siguientes disciplinas: Historia, Ciencias Políticas, Sociología y Economía.

Los participantes agradecieron la invitación y delegaron a algunos para que les representara y participaran: éstas fueron las instituciones organizadoras (1) y las Fundaciones de cada país (2).

Como complemento a las respectivas presentaciones, los estudiantes sometieron a consideración un "paiper" con algunas tesis sobre las cuales se basaron sus preguntas posteriores. Este documento se concentraba en las dificultades de las organizaciones de autoayuda debido a que los participantes se preocupaban principalmente de los movimientos sociales latinoamericanos y de organizaciones de autoayuda. Las tesis se centraron brevemente en:

- Las causas de que parte de la población se transforme en marginalizada son múltiples. Algunos presuponen aquellas fundadas en individualidades económicas que productiva y organizacionalmente fueron constituidas por marginales, como por ejemplo, tamaños empresariales anti-económicos y falta de confiabilidad crediticia, que pueden retrotraerse al período de constitución de la OA. Junto a ello se encuentran otras causas de marginalización, en las que el instrumento de grupos de autoayuda aparece como típico esquema organizacional económico. Aquí es necesario tener en cuenta las aspiraciones de producción de excedentes del sector marginado, los que cimentados en la dependencia económica, rozan una estructura económica estatal y una política financiera de escasez.

Pero el dilema de la marginalidad no debe ser combatido en una sola causa sino en todos los frentes para así lograr la habilitación del sector marginado hacia una acumulación de capital. En caso contrario los efectos positivos de la OA sólo sirven para alimentar con elevados excedentes otros sectores y regiones.

(1) ALIDE, IICA, DSE, SOLIDARIOS.

(2) Fundación del Centavo de Guatemala, Fundación Dominicana de Desarrollo, Fundación Mexicana de Desarrollo.

- Bajo estas consideraciones la promoción financiera sirve poco a las OA de los marginados y carga con un sub-óptimo crecimiento económico global. Puesto que a través de la promoción financiera se inducen mejoramientos de la productividad y la rentabilidad en base a las estructuras vigentes, por lo cual hay que tener en cuenta el grado de dependencia. Los dualismos se mantienen y las oportunidades de mejorar el desarrollo económico de los marginados por medio de esta promoción financiera se ve aplazado, de tal forma que su dependencia de créditos y subvenciones se cimienta.

De éstas tesis se desprende dos peticiones centrales:

- a) Las OA no deben circunscribirse a conseguir metas económicas. Mucho más ellas deben trabajar en los niveles políticos y sociales, para no quedarse en una "etapa ordenable" sino sobreponerse con sus intereses a los políticos y a los intereses económicos reinantes.
- b) Las OA deben fundar sus propias e independientes instituciones de ahorro y crédito para evitar la pérdida de los excedentes económicos, obteniendo así su acumulación.

En este contexto se le solicitó a los participantes una expresión de postulados con relación a éstas tesis. En base a los planteamientos filosóficos heterogéneos sobre el desarrollo expresados por los participantes y el tiempo limitado, quedaron gran parte de las preguntas sin un intercambio de opiniones. Algo así como un concluyente consenso general -similar al encontrado en el Seminario- no pudo ser alcanzado en la sesión del Instituto.

Sólo se clarificaron las siguientes interrogantes:

a.- Problemática de la independencia y de la cohesión interna de las OA

- Se recordó que las OA no son más que una asociación de individuos para el logro en definitiva de metas individuales. Así para el contexto interno como para la externa autonomía, no es posible abandonar la homogeneidad y compatibilidad de los individuos representados en el grupo.
- En esta dirección se perfiló también otra opinión, la que se relaciona con la valoración de la independencia y el grado de compromiso en una perspectiva de satisfacción de las metas. Esto significa que sólo cuando las metas de un grupo de autoayuda son suficientemente clarificadas y definidas y son conseguidos sin compromisos de ninguna especie, puede permanecer la valoración en el Estado y otras instituciones financieras respecto de su independencia.
- Una simple y clara declaración sobre el problema de la auto

nomía no fue posible y se clarificó sólo con otro argumento: El conseguir en lucha la propia independencia o velar por ella, es en buena parte una interrogante del poder de negociación de un grupo. Ella se fortifica al aumentar la asociación horizontal y vertical con otros grupos (1). Por otra parte es necesario colocar bajo un mismo techo los intereses aún divergentes de asociaciones aún en proceso de construcción para la ampliación del tejido socio-organizacional. Esta nueva realidad nos lleva a una pérdida de autonomía al interior de los grupos individuales en esta malla asociativa.

- Según otras opiniones la valoración de la autonomía depende fundamentalmente de la calidad (en el más amplio sentido de la palabra) del personal, o en su efecto, de los asociados a una OA.
- En general se estimó que el crédito puede ser un medio eficaz para independizar al receptor. Y para valorar esa independencia es indispensable verificar por medio de una OA si los fines de la institución aportante del crédito son consecuentes y aceptables con los propios.
- Finalmente se llamó la atención de que no es posible hablar en general sobre autonomía. Es necesario diferenciar entre autonomía o independencia económica, social o política. Según esta concepción el alcance del concepto autonomía (independencia) en un sentido puede significar en otro sentido "pérdida de autonomía". Así por ejemplo, el establecimiento de un programa de promoción estatal puede representar para un grupo el acceso a su independencia económica y por otra parte un reforzamiento de la influencia estatal.
- Igualmente se apoyó la tesis que las OA deben ser activas en todos los niveles del quehacer para evitar permanecer en las negativas consecuencias por la relación de dependencia.

b.- Problemática de la elección de una OA para su promoción

Se mencionó una amplia gama de criterios de selección, los que estuvieron más bien referidos a cualidades socio-económicas de pendiendo de aquellos proyectos desarrollados y su inserción en la economía global. También fueron mencionados aspectos cualitativos de la organización del grupo y su capital humano.

Como criterios mayormente considerados para una selección, se mencionaron aquellos relativos a metas de capitalización o incremento patrimonial (especialmente en el sector rural) y auto gestión, elementos que no han sido considerados debidamente en el desarrollo de instrumentos políticos en muchos países de América Latina. Esto descansa en los esfuerzos que realizan de terminados sectores económicos y políticos por conservar el poder.

Es así como que en la tesis se hizo resaltar la necesidad de que ciertos grupos de autoayuda estén presentes y activos en

(1) Sociedades de interés común, Confederaciones o Federaciones, Uniones de compra, etc.

diferentes niveles con el fin de superar el dilema de la marginalidad (en el largo plazo) y que no pueden llegar a constituirse como meta para lograr cierto apoyo financiero, ya que por el tipo de dirección son diferentes. Igualmente desde una perspectiva legal deben ajustarse a sus respectivas tareas.

Según mi opinión con esto se está logrando sólo un argumento formal, puesto que el derecho también es válido para el desbloqueo de sociedades políticas no deseadas. Por esta razón -según el caso- es necesario el establecimiento de metas intermedias en los grupos de autoayuda, con el fin de ir logrando la modificación del cuadro legal.

Frente a la interrogante sobre las reales posibilidades de fomentar este tipo de grupos, se estimó que antes ello era considerado problemático y bastante polémico el lograr la ayuda oficial.

c.- Posibilidades para la formación de un Instituto de Ahorro y Crédito con grupos del Sector Marginado

En general se valoró como positivo las perspectivas de formar un instituto financiero del sector marginado. Las dificultades de la auto-gestión no fueron vistas como insuperables (dificultades de formación de solidaridad y sentido de responsabilidad).

En forma unánime se concluyó que la mayor dificultad se encuentra en el refinanciamiento de este nuevo instituto financiero, puesto que parte del concepto de estabilidad (institucional) que el pasivo sea conformado principalmente por cuenta de los ahorros de los marginados, lo que es bastante difícil. Esto se modifica con el avanzado monetarismo a lo que los "nuevos bancos" tienen posibilidades de acceder. Por otra parte en la fundación de este tipo de instituciones se debe acelerar el proceso de obtención de ayuda financiera internacional. En esta perspectiva es importante que el círculo de los posibles grupos y personas ahorrantes y solicitantes de crédito sea suficientemente amplio a fin de garantizar la solvencia financiera.

Uno de los interlocutores era de la opinión que estos institutos financieros no debería trabajar sólo como instituto crediticio, sino que debía tomar el proceso de adquisiciones y comercialización con ciertos clientes privilegiados. Algunos pronosticos pesimistas de ciertos interlocutores estuvieron en la perspectiva de O.A. y su grado de desarrollo fueran éstas urbanas o rurales, o en el esquema financiero bosquejado que no deberían ser despreciadas. Permece la preocupación de que en el trabajo realizado hasta la fecha por las O.A. se esté conformando una nueva élite empresarial que no está dispuesta a ser solidaria con los otros parientes marginados. Esto significa que ellos "abandonan" el sector y viven a costa de los pobres que quedan sin que con ello se modifiquen las estructuras. En vista de la experiencia negativa reciente con empresas propias de los sindicatos alemanes, este temor adopta una

determinada ventaja o peso, aún cuando se de una determinada igualdad.

A pesar de todo, el encuentro en el Instituto Latinoamericano no se puede concluir como positivo, aún cuando no se llegó a finiquitar el tratamiento del tema. A pesar de ello, el coloquio no fue sólo beneficioso para los estudiantes sino también para los invitados. Y ello por cuanto la representación aportó el sentimiento de que no se trataba de una "discusión" de expertos escogidos, sin hacer referencias a interesadas opiniones o trabajos externos. En lo sucesivo si se pretende mantener coloquios de esta naturaleza sería conveniente adoptar los contactos con la debida antelación con el propósito de considerar las potenciales contrapartes y evitar roces organizativos en el normal desenvolvimiento del Seminario.

Observaciones al Desarrollo y la Estructura Metodológica del Seminario

a.- Metodología

Desde 1974 el Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE viene realizando anualmente un Seminario con participantes latinoamericanos destinados al tratamiento del complejo tema de los sectores de auto-ayuda en América Latina. Las experiencias recogidas con ello llevaron a una permanente actitud de mejorar la metodología. Con las novedades introducidas en esta ocasión se llegó a tal perfeccionamiento que el proceso desarrollado puede considerarse ampliamente válido. Sin mayores exigencias la metodología fue aceptada por parte de los participantes del Seminario, lo que estimuló sobre todo a un trabajo intensivo y disciplinado.

Por ello vale la pena presentar brevemente a modo de anticipación, lo fundamental de ella:

- En término de exigencias a los participantes se incentivó a elaborar un documento sobre sus propias experiencias en la concesión de créditos a los grupos marginados. Se anticipó un temario orientado a los posteriores grupos de trabajo, con el propósito de que ellos fueran comparativos. Por este medio se logró una introducción a la problemática del Seminario desde sus inicios, traspasándose con bastante antelación las informaciones requeridas para que los participantes tuvieran tiempo de documentarse sobre la materia.

- El Seminario se inició con una fase de presentación. Cada participante elaboró en forma sucinta un breve curriculum vitae en un formato tamaño postal de su interlocutor. Esta breve presentación fue expuesta posteriormente, ejercicio que permitió no sólo conocer el campo de acción de los demás participantes sino también y por sobre todo, desmontar las inhibiciones presentando los aspectos humanos de aquel despersonalizado experto. Esto fue un importante aporte a la mutua comprensión de los participantes y al armónico de

se involucre, lo que fue ampliamente reconocido.

- La siguiente etapa fue una fase de "Brainstorming" (lluvia de ideas), en donde los participantes fueron requeridos a expresar su pensamiento en forma breve acerca de los temas o aspectos que le parecían más importantes del Seminario. Como es conocido el concepto de "lluvia de ideas" parte de desordenados criterios formales para lograr una alta creatividad pasando por ciertos descuidos que, sometidos a un proceso de ordenamiento, permite una claridad y aporte de todos. Posteriormente un equipo procedió a ordenar las tarjetas de acuerdo a los temas futuros de los grupos de trabajo y lo expuso en pizarrones informativos especiales (cada tema en un pizarrón especial). El objetivo de esta fase fue juntar el máximo de ideas (expectativas), las que:

- en la etapa principal influyeran en la labor de los grupos de trabajo.

En forma análoga a los cuatro sub temas del Seminario (1), se formaron cuatro grupos de trabajo.

A través de varios días cada uno de los grupos elaboró cada uno de los temas mencionados (2). En el desarrollo normal del trabajo en grupos se provocó la elección interna de un coordinador y un relator. Este último tenía la misión de elaborar un breve informe acerca de los resultados (3) de la temática habida, de tal forma que al final hubo cuatro informes para cada tema.

A continuación cada uno de los grupos se dedicó a un tema. Esto significaba que el grupo consideró los cuatro informes de los grupos y así sucesivamente por cada grupo y tema. Esto no estuvo tampoco exento de dificultades, puesto que en un tiempo limitado y en un marco referencial restringido debían confeccionar una síntesis de criterios y expresiones vertidas, con el propósito de contar con una versión unitaria. Pero además de ello y dado el caso, se debía decidir lo esencial y lo secundario que requería este resumen. Algunas anulaciones eran inevitables, pero al valorarlas debidamente se mantenía el espíritu de imparcialidad.

Seguidamente los resúmenes fueron intercambiados entre los grupos con el fin de poder realizar un examen crítico así como las necesarias observaciones para la sesión plenaria de resultados. Esta discusión de dos medios días, se demostró bastante difícil por problemas de redacción. Dado lo explosivo y complejo del tema, como lo es el financiamiento a través del crédito a los grupos marginados, debió fortalecer la discusión de los aspectos

- (1) Modalidades Operativas, Modalidades Financieras, Recuperación y Riesgos, Institucionalidad alternativa para la concesión de créditos.
- (2) Los problemas de la marginalidad son diferentes en el campo que en la ciudad. Por ello se consideró desde un inicio cierta división de los temas dependiendo su urbanidad o ruralidad. Se conformaban así ocho temas con un tiempo escaso; por ello cada grupo se conformó según especificidad en conocimiento de problemas urbanos o rurales.
- (3) Véase Conclusiones de los Trabajos Grupales.

del contenido. Dado el corto tiempo disponible ello no fue posible, teniéndose que lamentar el llegar a una decisión vía votación verbal, para poder avanzar.

Sería conveniente averiguar cuán útil puede ser el modo previsto con el fin de modificarlo. Habría que pensar acerca de las conveniencias de traspasar a otro grupo las conclusiones llegadas por uno de ellos con la tarea de realizar una síntesis. Dadas las escasas experiencias debido a la restringida afiliación en los grupos de discusión sería de garantizar llegar a resultados representativos de la mayoría. A pesar de ello la variedad de opiniones es limitada o restringida puesto que la síntesis final es procesada por seis grupos de influencia.

Finalmente se conformó un grupo especial que fue comisionado para preparar una declaración final del Seminario con carácter de oficial. Esta también fue conversada en plenario, teniendo validez igualmente las observaciones anteriores.

En el desarrollo del Seminario se realizaron varias conferencias individuales (1) la mayor parte realizadas por invitados especiales y no por los participantes. Su objetivo era influir o enriquecer el trabajo individual de los grupos; sin embargo, algunos participantes se refirieron en forma crítica a éstas conferencias con el argumento que éstas eran demasiado abstractas o teóricas, o sobrepasaban la temática propia del Seminario. Si se considera que el Seminario fue bastante recargado con trabajo individual y grupal, no era necesario "desarmarlo" con estas conferencias. Sería conveniente no dejar de lado esta observación para futuros seminarios.

La presentación de la metodología de trabajo dejó en claro que se trataba de una "decantación de experiencias". A través de recordar varias veces el alcance de las ideas y la excepcional masa de decisiones, se debieron realizar algunos esfuerzos cada vez más para lograr un resultado final altamente concentrado y decantado. Indudablemente que para poder proyectar y enjuiciar positivamente esta concepción es necesario considerar los efectos negativos de la metodología en el Seminario. Ellos debieran presentarse brevemente, sin que el editor pueda emitir juicios, la gravitación mayor o menor en determinados puntos.

Altamente positivo fue la presentación del pensamiento central y el que los secundarios fueron dejados de lado. Igualmente valioso fue la acogida al amplio espectro de opiniones.

Sin embargo, el relativo alto grado de compromiso por producir un resultado final de las discusiones es negativo. El hecho de esperar un criterio unificador hacia los resultados puede ser una continua presión para lograr el consenso, llevando a cierta superficialidad. Esto significa que bajo ciertas circunstancias pensamientos importantes sean desechados por "amor a la paz"; en el peor de los casos quedan aplastados.

(1) Ellas fueron comentadas parcialmente en el presente informe.

b.- Círculo de participantes

Los países latinoamericanos tienen en común un pasado histórico, la época colonial, el que se trasunta hasta nuestros días, en una realidad social y en un modo de vida político y económico. En esta perspectiva es justo organizar un seminario bajo la concepción temática "latinoamericana", en una época de grandes revoluciones y reformas sociales, en que el continente se desarrolla hoy bajo muy diferentes requerimientos sociales, individuales y nacionales. Al mismo tiempo el actual grado de desarrollo es muy divergente, independientemente de la capacidad productiva de petróleo de algunos países últimamente.

Las consecuencias de esta heterogeneidad, según país de origen, se hizo notar en el seminario, puesto que los participantes provenían de doce países latinoamericanos.

Muchos países cargan muy diferentes realidades socio-políticas. Mientras unos buscan caminar por la vía socialista (o social de mócrata -siendo difícil de encajonar-), mientras otros se quedan con el modelo de economía de mercado, otros se encuentran en medio de cambios socio-políticos. Esta cantidad de disparidades debían necesariamente traer ciertas consecuencias includibles con las fundamentaciones filosóficas del desarrollo. Igualmente los participantes pertenecían a una muy diferenciada tipología de organizaciones. Representantes de instituciones estatales o semiestatales sentados junto a instituciones de cierta prestancia hasta a veces supranacionales, las que a su vez estaban al lado de funcionarios de pequeñas organizaciones de base.

Todos estos siguieron desde un comienzo fundamentos políticos muy divergentes del desarrollo e igualmente tenían expectativas muy diferentes. Esto ofreció ventajas y también peligros. Por una parte los participantes fueron forzados a abandonar su esquema de pensamiento para poder avanzar. El que estos aspectos no fueran debidamente estimados por muchos participantes fue expresado que ciertas sugerencias estaban encaminadas a fortalecer la abierta discusión para ampliar horizontes.

Por otra parte desde su etapa organizativa y temática, el Seminario fue elaborado mucho más hacia una meta práctica y menos doctrinaria. Este objetivo temático se habría alcanzado mucho mejor, según mi parecer, con un grupo más homogéneo. Esto por cuanto es más difícil ponerse de acuerdo en estrategias individuales cuando se está en desacuerdo con la fundamentación estratégica. Por ello es necesario prestar atención que la meta y los temas deben ser compatibles con el círculo de participantes.

Acerca de ésta crítica no debe olvidarse que -aunque muchas veces no mencionada no por cierto menos importante- el trabajo de un Seminario de este tipo es favorecer los contactos entre los representantes de las diversas organizaciones. Y para demostrar que ésta tarea es posible lo demuestra la reciente cooperación entre ALIDE y SOLIDARIOS. Ella fue "enriolada" en un Se

minario de este tipo.

c.- Evaluación del Seminario por los participantes

Al finalizar la etapa berlinesa del Seminario se llevó a cabo una evaluación. Esta se efectuó solicitando a los participantes que expresaran sus críticas y sugerencias no sólo en forma verbal, sino también por escrito, a fin de mantener el anonimato. El comentario en forma anónima es ventajoso, puesto que el evaluador no debe contar con motivos de cordialidad para poder expresar sus observaciones. Sin perjuicio de ello, la evaluación resultó en general muy positiva por parte de los participantes.

Pero una vez más se demostró la heterogeneidad de los participantes. En algunos aspectos hubo opiniones en forma regular unánime, mientras otras fracciones expresaban la conveniencia -para ampliación de horizontes- el espacio de las sesiones plenarios en futuros seminarios. Igualmente se recomendaba que en los grupos de trabajo el punto clave era hacer más alcanzables los resultados. Por ello en el futuro debiera trabajarse más en las expectativas de los participantes anticipadamente.

Igualmente no se logró un voto de mayoría con relación al marco temático. Una parte habría visto con satisfacción un mayor encuadre del Seminario, por ejemplo una más fuerte referencia a los países individualmente, mientras otros habrían visto con buenos ojos, una delimitación temática "para poder desarrollar las ideas traídas al Seminario". Para futuros seminarios según sea el caso, sería conveniente -en mi opinión- fortalecer el estudio de casos con errores en el desarrollo de proyectos y/o programas, puesto que es más probable no repetir errores en políticas de desarrollo, cuyas causas se hicieron conocer a tiempo. El tratamiento del dilema de la marginalidad en general en forma teórica debiera haber sido suficiente con los seminarios anteriores. Interesante fue también la opinión respecto de la distribución del tiempo de trabajo, entre los componentes temáticos propiamente tales, y experiencias de tiempo libre, turismo y cultura. La desigualdad de opiniones sobre ello permanecerá en el tiempo, pero es valioso intentar una re-evaluación del tiempo. Después de una semana de trabajo intenso sin distracción, pudo la segunda semana considerar tiempo para actividades turísticas y culturales. Como también sobre el tema mismo, la construcción temática y la posibilidad de juntar personas a discutir la marginalidad y sus dificultades son necesarias. Puesto que hasta ahora no se ha tratado suficientemente ni en forma teórica ni práctica en la política de desarrollo, puesto que aún permanecen los dualismos sociales, así como los errores socio-económicos resultantes, han sido corridos de la actualidad.

3. Papel de discusión

Este escrito con tesis y preguntas, fue presentado para su discusión a los participantes del Seminario, por estudiantes del Instituto de Investigaciones Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín, con motivo de una visita realizada el 8 de diciembre de 1982.

Las organizaciones de auto-ayuda se forman cuando las condiciones de sobrevivencia son tan precarias que los problemas ya no se resuelven más a nivel individual. Ellas son una manera de lucha solidaria a nivel socioeconómico y político. Esta lucha de sobrevivencia intenta disminuir los efectos de una estructura desfavorable para los grupos marginados. Las fuerzas productivas marginadas pueden aprovechar las ventajas de una producción comunitaria, como son la división del trabajo y la distribución equitativa del riesgo. Pero esto no significa que con el aumento en la producción sean capaces de retener más excedentes porque su desventaja estructural consiste "generalmente" en que una parte significativa de la "plusvalía" producida se va a otros sectores:

Estos son por ejemplo - el excedente retenido por los intermediarios en la comercialización,
 - los precios fijos para productos agrarios en beneficio de la población urbana,
 - los impuestos
 - el capital financiero generado por el sector marginal que es utilizado en otros sectores.

La extracción de excedentes no solamente es un problema financiero, sino también ligado a la comercialización, la política agraria, la política financiera y la estructura del sector bancario.

La promoción de la auto-ayuda no implica el abandono de viejas relaciones de dependencia e implementa simplemente nuevos programas de crédito, ella solamente origina un aumento de los excedentes.

Los programas de crédito deben ser parte integral de cambios en la estructura que garanticen la viabilidad de los proyectos.

Es decir, que las instituciones otorgantes deberían tener una independencia relativa frente a sus propios acreedores y no depender de subsidios.

Ahora bien, a través de qué medidas los grupos de auto-ayuda pueden romper este círculo vicioso? Creemos que es posible parcialmente lograrlo:

- formando asociaciones no solamente de finalidad económica, sino también política y social, que representen un contra-

peso frente a la política estatal, asociaciones que puedan articularse y defender sus propios intereses frente a los latifundistas, mayoristas y otros grupos de poder económico.

- Fundando instituciones financieras propias que impidan el aprovechamiento de los excedentes financieros generados en el sector marginado.

A partir de este contexto dirigimos las siguientes preguntas a los especialistas presentes:

- I.- Pueden ustedes explicarnos brevemente qué tipo de institución cada uno representa aquí y cómo considera la cuestión de la autonomía de la institución frente a su financiador estatal o privado?
- II.- Cuáles son los criterios de selección de los grupos a promover?
 - Es preferible dirigirse a grupos de auto-ayuda ya existentes o consideran ustedes necesario iniciar nuevas formas de organización para otorgar los créditos de fomento?
 - Pueden también obtener créditos de fomento aquellos grupos de oposición a la política gubernamental y/o grupos que estén forzados a utilizar medidas ilegales (p.ej.: de ocupación de tierras?)
 - No existe el peligro que a través de créditos inducidos exteriormente se destruya al grupo en vez de consolidarlo?
- III.- Qué posibilidades de éxito ven ustedes en la creación de instituciones financieras propias de los grupos marginados?

4.- LISTA DE PARTICIPANTES

I.- CONSEJO DE FUNDACIONES AMERICANAS DE DESARROLLO "SOLIDARIOS"

- 1 Enrique Fernández - SOLIDARIOS
- 2 Jaime Ospina - SOLIDARIOS/Colombia
- 3 Silverio Márquez - DESEC/Bolivia
- 4 Rafael Abreu - FDD/Rep. Dominicana
- 5 Jaime Fernández - FDD/Rep. Dominicana
- 6 Jorge Landivar - FED/Ecuador
- 7 Sergio Guevara - FED/Ecuador
- 8 Francisco Aparicio - FMDR/México
- 9 Rafael Pedroza - FMDR/México
- 10 Jaime Ponce - FMDR/México
- 11 Alvaro Aycinena - FUNDACEN/Guatemala
- 12 José Membreno - FUNDE/Nicaragua
- 13 Ernesto Yacovich - INDES/Argentina
- 14 Raul Bidart - IPRU/Uruguay
- 15 Miguel Angel Rojas - FUCODES/Costa Rica

II.- ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO "ALIDE"

- 1 Rommel Acevedo - ALIDE
- 2 Gino Caicedo - BNF/Ecuador
- 3 María Cristiana Fletes - BANADESA/Honduras
- 4 Dora Zúniga de Suárez - Centro de Desarrollo Industrial Honduras
- 5 Miguel Silva Britos - Crédito Agrícola de Habilitación Paraguay
- 6 Alejandro Marroquín - FIGAPE/El Salvador

III.- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA "IICA"

- 1 Rodolfo Martínez Ferraté - IICA
- 2 Leopoldo Sandoval - IICA
- 3 Marcelo Mayorga - BND/Nicaragua
- 4 Abilio Navarro - BANDESA/Guatemala
- 5 Ernesto Parra - Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas/Colombia
- 6 María Giovanna Bianchini - Ministerio de Agricultura y Ganadería/Costa Rica
- 7 Oscar González - Hogar y Desarrollo/Guatemala

IV.- OTRAS INSTITUCIONES REPRESENTADAS

- 1 José Cabrera - Centro Campesino de Servicios/México
- 2 Raul Fernández - Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo/México

5.- DIRECTORES, COORDINADORES, CONFERENCIANTES Y RELATORES

COMISION DIRECTIVA

Sr. Bernd Breuer
Economista, Encargado de Programa
Sección de Financiación del Desarrollo
Centro de Desarrollo Económico y Social
de la DSE
Budapester Str. 1
D-1000 Berlin 30

Dr. Fernando Osorio Molinski
Economista, Consultor Privado,
Desarrollo Asociativo Integral (DAI)
Av. José Alessandri 2000-E
Casilla No. 5131
3 Santiago 3
CHILE

COMISION COORDINADORA

Sr. Enrique Fernández - SOLIDARIOS
Sr. Leopoldo Sandoval - IICA
Sr. Rommel Acevedo - ALIDE
Sr. Jorge Landívar - FED/SOLIDARIOS

COMITE DE ENLACE

Sr. Jaime E. Ospina - SOLIDARIOS
Sr. Rafael Abreu - FDD/SOLIDARIOS
Sr. Alvaro Aycinena - FUNDACEN/SOLIDARIOS

CONFERENCIANTES

Sr. Javier García
Doctorando en Economía
Instituto de Investigaciones Latinoamericanas de la
Universidad Libre de Berlín
Rüdesheimerstr. 54-56
D-1000 Berlin 33

Dr. Jorge Landívar
Sociólogo
Presidente de la
Fundación Ecuatoriana de Desarrollo (FED) Zona Norte
Valladolid 647 y Madrid (La Foresta)
Apartado 2529
Quito - Ecuador

Dr. Uwe Petersen
Economista
Wirtschaftsförderung Berlin GmbH
Budapester Str. 1
D-1000 Berlin 30

Dr. Detlef Schwefel
Sociólogo
Gesellschaft für Strahlen- und
Umweltforschung mbH
Ingolstädter Landstr. 1
D-8042 Neuherberg
Post Oberschleißheim

Dr. Joachim von Stockhausen
Economista, Consultor Privado
Lessingstr. 39
D-6367 Karben 6

RELATORES

Dr. Theo Berthold
Mannheimer Str. 56
D-6701 Otterstadt

Sr. Michael Hennecke
Humboldtstrasse 30
D-6600 Wuppertal

6.- INSTITUCIONES PATROCINADORAS

- AJIDE Asociación Latinoamericana de
Instituciones Financieras de Desarrollo
Paseo de la República 3211 S.I.
Ap. Postal 3988
LIMA 27 - PERU
- DSE Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung
(Fundación Alemana para el Desarrollo
Internacional)
Budapester Str. 1
D-1000 Berlin 30
- IICA Instituto Interamericano de Cooperación para
la Agricultura
Ap. Postal 55
2200 Coronado
San José - COSTA RICA
- SOLIDARIOS Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo
Gustavo Mejía Ricart 68 (Piso 2)
Ap. Postal 620
Santo Domingo - REP. DOMINICANA

7.- FUNCIONARIOS DIRECTIVOS Y COLABORADORES DE LA FUNDACION
ALEMANA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (DSE)

Prof. Dr. Paul Kevenhörster
Director Ejecutivo
Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE)

Herta Vomstein
Directora del Centro de
Desarrollo Económico y Social de la DSE

Bernd Breuer
Encargado de Programa de la Sección de
Financiación del Desarrollo del
Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE

Cinthia Worschitz
Secretaria, Sección de Financiación del Desarrollo
Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE

Marie-Barbara von Seidlitz
Directora del Secretariado de Conferencias
del Centro de Desarrollo Económico y Social de la DSE

Karin Wedeke
Secretaria, Secretariado de Conferencias

Christa Holst
Secretaria, Secretariado de Conferencias

Peter Heitmann
Secretario, Secretariado de Conferencias

Gustavo Jaramillo
Secretario, Secretariado de Conferencias

Laura Barbarán
Asistente del Seminario

Eduardo Bascón
Asistente del Seminario

