



**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**  
**Junta Ejecutiva – 77° período de sesiones**  
Roma, 10 y 11 de diciembre de 2002

**INSTRUMENTOS DE DECISIÓN EN LA FINANCIACIÓN RURAL**  
**SÍNTESIS**



## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>SIGLAS</b>	iii
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
Antecedentes	1
Estructura del documento	2
<b>I. CUESTIONES TRANSVERSALES RELACIONADAS CON TODOS LOS PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN RURAL</b>	<b>2</b>
A. Características singulares de la financiación agrícola	3
B. Efectos de la reforma del sector financiero y posibles funciones de los bancos estatales	3
C. Función de la participación de los clientes en los programas de financiación rural	4
D. Importancia de los servicios de ahorro y transferencia de remesas	5
E. Identificación y superación de los obstáculos que limitan la expansión de los programas de financiación rural en las zonas rurales remotas	6
F. Forma de equilibrar el suministro de capital para préstamos y la financiación de la creación de capacidad y la asistencia técnica	6
G. Cuestiones de política	7
H. Realización del análisis del impacto	8
<b>II. FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN RURAL: LOS RETOS Y LA FORMA DE AFRONTARLOS</b>	<b>9</b>
A. Fase de iniciación del proyecto	9
B. Formulación del proyecto	9
C. Ejecución y seguimiento del proyecto	10
<b>III. ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN RURAL EN LAS DIVISIONES GEOGRÁFICAS</b>	<b>12</b>
A. África occidental y central	12
B. África oriental y meridional	13
C. Asia y el Pacífico	14
D. Cercano Oriente y África del Norte/Europa central y oriental	15
E. América Latina y el Caribe	17





## SIGLAS

AAC	Asociación de ahorro y crédito
GCAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
GOP	Gerente de operaciones para los países
IC	Institución cooperante
IFR	Institución de financiación rural
IMF	Institución de microfinanciación
ONG	Organización no gubernamental
SIG	Sistema de información de gestión
UAP	Unidad de administración del proyecto



## INSTRUMENTOS DE DECISIÓN EN LA FINANCIACIÓN RURAL SÍNTESIS

### INTRODUCCIÓN

#### **Antecedentes**

1. Desde su establecimiento, el FIDA ha acumulado un amplio acervo de conocimientos en materia de financiación rural y las prácticas sobre el terreno han sido analizadas en numerosos informes temáticos, evaluaciones de programas y revisiones de medio término. Más recientemente, se han establecido orientaciones normativas generales en un documento titulado *Política del FIDA en materia de financiación rural*.

2. En el 69º período de sesiones de la Junta Ejecutiva del FIDA que se celebró en mayo de 2000 se decidió que se definiría un conjunto de directrices con el fin de llevar a la práctica la política de financiación rural del FIDA en el marco de los programas de financiación rural del Fondo. El documento que se elaboró, *Decision Tools in Rural Finance* (“Instrumentos de decisión en la financiación rural”) recoge también la orientación del *Marco Estratégico del FIDA 2002-2006* y su traducción en diferentes estrategias regionales. En ese contexto se ha preparado para información de la Junta Ejecutiva esta versión resumida de los “Instrumentos de decisión”. Los miembros de la Junta que lo deseen pueden consultar también la versión completa del documento, que está a disposición de quienes lo soliciten.

3. La finalidad de los “Instrumentos de decisión” es ofrecer orientación operacional a los gerentes de operaciones para los países (GOP), el personal de los proyectos y los consultores sobre los aspectos clave de la financiación rural que conforman la política del FIDA en materia de financiación rural y sobre su importancia para las intervenciones de FIDA en todas las etapas del ciclo de los proyectos.

4. Estas directrices se han elaborado mediante un intenso proceso participativo en el FIDA. Su contenido se ultimó en estrecha consulta con el grupo temático sobre financiación rural. Se envió un cuestionario a todos los GOP y se organizaron debates pormenorizados con ellos y con la administración acerca de sus experiencias en los programas de financiación rural. Además, el borrador del documento se examinó en un taller de dos días de duración celebrado en el FIDA en mayo de 2002, después del cual se ultimaron el documento y esta versión resumida.

5. El documento “Instrumentos de decisión” se estructuró de forma que resultara de fácil lectura, facilitando el acceso de los lectores al análisis conceptual y la orientación operacional de carácter práctico que necesitan. Además, como el documento no puede ofrecer respuestas pormenorizadas a todas las cuestiones planteadas, en cada sección se incluyen enlaces con los sitios web más pertinentes para que sea posible acceder a referencias, documentos y estudios de casos más detallados. Posiblemente, el documento se publicará también en el sitio web del FIDA.

6. Por último, es preciso decir que se trata de *un documento inacabado que se actualizará y perfeccionará a medida que evolucione el sector de la financiación rural y se adopten nuevas prácticas y principios*. Por otra parte, el documento se ampliará con anexos técnicos sobre las enseñanzas extraídas de los modelos de financiación rural del FIDA, reflejando la atención preferente que otorga el Fondo a la gestión de los conocimientos y la promoción de prácticas idóneas de financiación rural.

## Estructura del documento

7. En el documento relativo a la política del FIDA en materia de financiación rural se destacan cuatro orientaciones de política básicas:

- establecer instituciones de financiación rural (IFR) sostenibles que presten asistencia a la población rural pobre;
- fomentar la participación activa de los interesados en el desarrollo de los servicios financieros rurales;
- crear infraestructuras financieras diversificadas que sean apropiadas para el entorno en el que deben operar; y
- contribuir a crear un marco reglamentario y normativo que propicie las actividades de financiación rural.

8. En el documento “Instrumentos de decisión” se recogen esos aspectos, así como el *Marco Estratégico del FIDA 2002-2006* y su plasmación en estrategias regionales. En consecuencia, el documento se ha estructurado en tres secciones principales:

- en la sección I se reseñan las diversas cuestiones transversales que son comunes a todos los programas de financiación rural del FIDA y constituyen la base para entender la financiación rural.
- en la sección II se examinan las etapas de identificación, formulación y ejecución del ciclo de los proyectos y se proponen procedimientos para afrontar los diferentes problemas que plantean.
- en la sección III se abordan las cuestiones y tipos de intervenciones específicas de cada una de las regiones en las que el FIDA lleva a cabo sus operaciones. Además, se destacan las ventajas comparativas del Fondo en la ejecución de programas en las diferentes regiones.

## **I. CUESTIONES TRANSVERSALES RELACIONADAS CON TODOS LOS PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN RURAL**

9. Se han identificado ocho cuestiones transversales que inciden prácticamente en todos los problemas de financiación rural del FIDA:

- las características singulares de la financiación agrícola;
- los efectos de la reforma del sector financiero y las posibles funciones de los bancos estatales;
- la función de la participación de los clientes en los programas de financiación rural;
- la importancia de los servicios de ahorro y de transferencia de remesas;
- la identificación y superación de los obstáculos que limitan la expansión de los programas de financiación rural en las zonas rurales remotas;
- la forma de equilibrar el suministro de capital para préstamos y la financiación de la creación de capacidad y la asistencia técnica;
- cuestiones de política; y
- realización del análisis del impacto.

## **A. Características singulares de la financiación agrícola**

10. Si bien es cierto que todas las actividades de préstamo comportan riesgos, la financiación de la agricultura se caracteriza, sin embargo, por un elevado nivel de riesgo, derivado de factores climáticos y económicos (fluctuaciones de precios, dificultad para vender las cosechas, etc.). Con frecuencia se trata de riesgos que afectan a todos los prestatarios de una zona determinada al mismo tiempo (por ejemplo, sequías, inundaciones o enfermedades epizooticas). Por consiguiente, estos riesgos son más difíciles de afrontar y hacen que sea difícil para las IFR salvaguardar su cartera de préstamos. Todas estas dificultades se ven exacerbadas en las zonas en las que está presente el FIDA, es decir, zonas desfavorecidas con menos cultivos comerciales y alimentarios en las que la infraestructura y los mercados suelen estar poco desarrollados.

11. Si bien la microfinanciación contribuye a la financiación de las actividades agrícolas (semillas, cría de animales pequeños, necesidades a corto plazo como préstamos poscosecha, etc.), esta contribución es muy insuficiente en comparación con el volumen y diversidad de las necesidades de financiación en la agricultura en el contexto actual de liberalización de las economías agrarias en los países en desarrollo (con inclusión de préstamos a largo plazo y planes de reembolso adaptados a los ciclos de producción).

12. Con todo, se han introducido algunas innovaciones respecto de la seguridad de los préstamos agrícolas que parecen ofrecer buenas perspectivas, particularmente las garantías agrícolas, la delegación de préstamos, los fondos de garantía administrados conjuntamente y las asociaciones de garantía mutua. Para estos mecanismos de seguridad se utilizan nuevos tipos de contratos entre los distintos participantes en las actividades agrícolas: productores, organizaciones de agricultores, elaboradores, comerciantes, etc.

13. En general, las IFR sólo pueden desarrollar la financiación agrícola en mayor escala si la agricultura pasa a ser una actividad económica más rentable y segura. Ésta es la razón por la que se debe actuar con suma prudencia al otorgar créditos para financiar por ejemplo la producción de productos básicos en las zonas de secano. Es importante también evaluar las salvaguardias existentes respecto de las propias actividades económicas (como la política de precios y la organización de los mercados y los productores). Ello comporta no sólo coordinar las políticas y la actuación de los donantes, sino también forjar nuevas alianzas entre las partes directamente interesadas del medio rural, como las organizaciones de agricultores y los servicios de apoyo.

14. A partir de la experiencia acumulada cabe formular varias recomendaciones en relación con la financiación de las necesidades agrícolas: i) constatar que exista una demanda solvente; ii) procurar que las IFR conozcan mejor las prácticas agrícolas; iii) diversificar la cartera de préstamos para reducir al mínimo los riesgos que afectan a todos los prestatarios al mismo tiempo; iv) apoyar las innovaciones en materia de servicios para asegurar las carteras de préstamos; v) fortalecer la cooperación entre las IFR y las organizaciones de agricultores, separando claramente, al mismo tiempo, las funciones de concesión de préstamos y de apoyo técnico; y vi) desarrollar vínculos con el sistema financiero formal a fin de acceder a las fuentes de financiación necesarias para financiar las actividades agrícolas.

## **B. Efectos de la reforma del sector financiero y posibles funciones de los bancos estatales**

15. En general la experiencia del FIDA relativa a la cooperación con los bancos estatales no ha sido satisfactoria. En muchos casos estos bancos no han prestado servicio a los beneficiarios del FIDA, concediendo en cambio crédito subvencionado a clientes privilegiados. Además, han obtenido malos



resultados en cuanto al reembolso de los préstamos y han sufrido con frecuencia interferencias políticas. Sin embargo, es cierto que los bancos estatales pueden tener algunas ventajas comparativas que no pueden ser iguales, como el hecho de disponer de amplias redes de minoristas, de personal capacitado y de medios para la transferencia de fondos, y su capacidad para movilizar ahorro. En consecuencia, las circunstancias pueden inducir al FIDA a establecer asociaciones de carácter experimental con determinados bancos estatales, pero solamente después de haber realizado un estudio de dichos bancos para evaluar su capacidad de llevar a cabo esos programas experimentales.

16. Al margen del análisis de la posición financiera del banco estatal, será requisito esencial que el personal directivo de la institución asuma un claro compromiso político de apoyar esos programas experimentales. Al contemplar la posibilidad de poner en marcha una cooperación experimental con un banco estatal deben cumplirse una serie de criterios básicos. Es necesario asegurarse de que: i) la operación tiene autonomía programática y vocación de sostenibilidad; ii) el banco está dispuesto a ofrecer servicios financieros que atiendan las necesidades de la población rural pobre y a fijar unos precios por esos servicios que permitan la recuperación de los costos operacionales y financieros; iii) el banco puede establecer sistemas apropiados para administrar y seguir de cerca la cartera de préstamos; y iv) está dispuesto a garantizar la responsabilización del personal mediante incentivos basados en los resultados. Sin embargo, a juzgar por la experiencia, solamente un número muy reducido de bancos estatales están dispuestos a llevar a cabo actividades de microfinanciación y financiación rural con arreglo a esos criterios. Al considerar la posibilidad de poner en práctica un programa de esas características, el FIDA debe dar prioridad a la adopción de criterios muy claros y rigurosos sobre la base de las consideraciones precedentes, pues de otra forma correrá el riesgo de incurrir en las mismas deficiencias de las que adolecían los programas realizados anteriormente con bancos estatales.

17. Los bancos estatales también pueden actuar como proveedores de fondos al por mayor a IFR de menor tamaño. En muchos casos ésta es una opción más viable, teniendo en cuenta los problemas que plantea a los bancos estatales la gestión de las operaciones de préstamo a los consumidores con arreglo a las prácticas idóneas que se han mencionado anteriormente. No obstante, la decisión de desarrollar esta actividad de provisión de fondos al por mayor debe basarse en un análisis riguroso del problema de falta de fondos que afrontan las IFR receptoras. Esta opción sólo debe considerarse cuando se confirme que la falta de capital para préstamos es un obstáculo importante para ampliar las operaciones de las IFR. Además, los fondos deberán facilitarse a un precio que no reduzca los incentivos de las IFR para movilizar el ahorro.

### **C. Función de la participación de los clientes en los programas de financiación rural**

18. La participación de los clientes o miembros en el diseño y gestión de un programa de financiación rural puede asumir distintas dimensiones y significados. Puede tratarse de la participación en el *diseño* de productos y servicios, en cuyo caso hace referencia al concepto de *estudio de mercado* y a la necesidad de adaptar los servicios a las necesidades de la población. Puede tratarse también de la participación en algunos *aspectos operacionales* del suministro del servicio con el fin de reducir los costos de transacción de las IFR y contribuir a la sostenibilidad. Puede tratarse también de la participación en el *proceso de adopción de decisiones*, en el caso de los sistemas de autogestión en los que los representantes de los clientes desempeñan la mayor parte de las tareas de gestión de la institución (como ocurre, por ejemplo, en los bancos rurales). Por último, la participación puede adoptar la forma de *propiedad* de la IFR, en cuyo caso el personal y los clientes están representados en el consejo directivo de la institución.

19. Como se desprende de los ejemplos citados, el principal beneficio de la participación estriba en que promueve la identificación con la institución de financiación rural. Ésta ya no es considerada como una institución externa, sino como la institución comunitaria que presta servicios a la comunidad.

20. Al promover la participación es preciso evitar que haya determinados grupos que se aprovechen del programa para sus propios objetivos. Ello puede adoptar distintas formas, por ejemplo, que los prestatarios pretendan ser subvencionados por los ahorradores soportando un costo reducido por los préstamos, o que haya personajes influyentes de la sociedad local que tengan acceso a la mayoría de los activos. Para impedir esos resultados no deseados, quienes promueven la participación deben abordar esta cuestión en el contexto más general de la buena gobernación para asegurar que se realiza una supervisión apropiada de la gestión y operaciones de las IFR.

#### **D. Importancia de los servicios de ahorro y transferencia de remesas**

21. En contra de lo que se cree habitualmente, los estudios pormenorizados que se han llevado a cabo han puesto en evidencia que la población rural pobre tiene capacidad para ahorrar, y ahorra. Los servicios de ahorro pueden tener una importancia esencial para ayudar a la población pobre a racionalizar las pautas de consumo, reducir la vulnerabilidad, superar las situaciones de crisis y, en última instancia, conseguir cada vez más activos. El ahorro también es importante desde el punto de vista de las IFR, porque contribuye a que puedan diversificar la base de financiación, en ocasiones con un costo más reducido que el que entrañan los fondos tomados en préstamo.

22. Sin embargo, para que los programas de ahorro den buenos resultados ha de existir un nivel mínimo de seguridad física, la inflación debe ser baja y estable, y la población local debe confiar en la moneda como reserva de valor. Desde el punto de vista institucional, es necesario que las IFR conozcan plenamente los riesgos que comporta la intermediación del ahorro. Asimismo, deben contar con la liquidez y la capacidad de gestión necesarias y con un sistema de información de gestión (SIG) fiable. Por último, las IFR que se dediquen a la movilización del ahorro deben cumplir los requisitos legales y reglamentarios.

23. Establecer servicios de ahorro que respondan a la demanda es una tarea importante y difícil. Se ha suscitado la cuestión de que, a largo plazo, el ahorro obligatorio no es un instrumento útil ni para los clientes ni para la IFR y que la movilización del ahorro voluntario es el instrumento que puede tener mayores repercusiones en las vidas de la población pobre. Un servicio de ahorro debe ofrecer seguridad, tener la flexibilidad necesaria para satisfacer la demanda de efectivo de los clientes y ser de fácil acceso.

24. Si el ahorro es un instrumento importante, son muy pocos los donantes dispuestos a apoyar las iniciativas en este ámbito, particularmente porque los gobiernos y los donantes consideran que tienen la responsabilidad de garantizar a los depositantes la seguridad de sus ahorros. La movilización del ahorro exige una labor de seguimiento más estricta e intensa que el mero fomento del crédito. Teniendo en cuenta lo anterior, el FIDA podría adoptar las siguientes medidas como punto de partida para apoyar la movilización del ahorro: i) participar en las conversaciones de los donantes con los gobiernos sobre cuestiones normativas y de reglamentación, procurando que se tengan en cuenta las necesidades de las IFR; ii) apoyar la creación de capacidad de los órganos de reglamentación y supervisión; iii) desarrollar una labor de investigación y difundir prácticas idóneas; iv) ayudar a las IFR a fijar adecuadamente el precio de los productos de ahorro y de crédito; y v) propiciar la realización de actividades experimentales para aumentar la implantación de los servicios de ahorro.

25. En las zonas en las que se registra un elevado nivel de emigración, el suministro de servicios de transferencia de fondos (remesas) es un producto financiero de gran utilidad. Como posibles mecanismos para prestar este servicio cabe mencionar la asociación con un banco comercial de mayores dimensiones ubicado en la capital, la utilización de los servicios postales y la vinculación con un proveedor comercial. Sin embargo, antes de embarcarse en esa actividad se han de estudiar los riesgos relacionados con la seguridad y el transporte de los fondos, la responsabilidad legal, la capacidad del personal y el control interno.

### **E. Identificación y superación de los obstáculos que limitan la expansión de los programas de financiación rural en las zonas rurales remotas**

26. Aunque es difícil enumerar todas las condiciones esenciales para el buen éxito de un programa de financiación rural, hay unas condiciones mínimas que han de ser consideradas como requisitos previos para poner en marcha un programa de esa índole. Esas condiciones son la estabilidad política y macroeconómica, la ausencia de una inflación muy elevada, unos niveles mínimos de seguridad (que permitan el transporte y empleo seguros de los fondos), un grado mínimo de monetización de la economía local y una densidad de población mínima que haga viable el funcionamiento de la IFR. Es necesario aplicar estos criterios para determinar la viabilidad de una intervención en materia de financiación rural.

27. Innovaciones de distinta índole pueden contribuir a la sostenibilidad de las intervenciones de financiación rural en las zonas rurales remotas. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: i) mecanismos de difusión de servicios que contribuyan a reducir los costos de transacción; ii) normas de gestión que permitan establecer sistemas muy descentralizados y muy poco costosos; y iii) estructuras innovadoras de gobierno basadas en la cohesión social local, la existencia de contrapesos y salvaguardias y un sistema de incentivos.

28. En las zonas rurales remotas, es importante que exista un cierto nivel de colaboración, o cohesión social, en el panorama social y cultural, que pueda servir como base para establecer servicios locales de financiación rural. Este factor puede ser fundamental con miras a descentralizar a nivel local la mayor parte de las funciones de gestión, lo que permitirá reducir drásticamente los costos de explotación. Una vez que se hayan identificado y evaluado esas condiciones, será necesario adoptar la metodología apropiada (préstamos colectivos, sistema de banco comunal o concesión de préstamos individuales) y determinar un conjunto concreto de servicios.

29. Deberá contratarse a una entidad que pueda mostrar un historial de buenos resultados y se deberán aportar los fondos necesarios. Estos dos elementos son básicos, pues la experiencia demuestra que el suministro de servicios financieros en las zonas rurales remotas exige una gran preparación técnica y es una actividad mucho más costosa que el ejercicio de la actividad en los núcleos urbanos.

### **F. Forma de equilibrar el suministro de capital para préstamos y la financiación de la creación de capacidad y la asistencia técnica**

30. Desde hace mucho tiempo el FIDA proporciona líneas de crédito a la población rural pobre por conducto de bancos de desarrollo agrícola o proyectos de desarrollo rural integrado. Los resultados y las repercusiones sociales de esos proyectos han sido muy irregulares y ello ha llevado al Fondo a revisar su enfoque en el transcurso de los últimos años. En la actualidad el FIDA da mayor prioridad al fortalecimiento de la capacidad de las IFR autónomas para prestar servicios financieros diversificados (con inclusión de servicios de ahorro) mediante una combinación de asistencia técnica y capital para préstamos. El equilibrio entre ambos depende en gran medida del grado de desarrollo de

la IFR y evoluciona progresivamente a medida que la IFR alcanza un mayor crecimiento. Además, el equilibrio debe establecerse en el marco de una *cooperación* estrecha con las IFR, de manera que el apoyo del FIDA se prestará sobre la base de los planes de desarrollo de la IFR y reflejará su compromiso de alcanzar unos resultados mínimos convenidos de mutuo acuerdo. El apoyo del FIDA debe basarse también, siempre que sea posible, en una asociación estrecha con los donantes, en el marco de la cual cada una de las partes procurará potenciar al máximo el impacto de su intervención (por ejemplo, la capacidad de los donantes bilaterales de proporcionar financiación a título de donación para respaldar el fortalecimiento institucional de la IFR).

31. Durante la *fase de puesta en marcha*, es indispensable brindar asistencia técnica para que la IFR pueda desarrollar sus sistemas, perfeccionar los productos y servicios y establecer políticas y procedimientos operacionales. Estos servicios deben suministrarse en forma de donación. Se necesita también capital en condiciones favorables, ya sea en forma de donaciones o de créditos blandos, para incrementar los recursos para préstamos de las IFR. Durante la *fase de crecimiento*, es necesario todavía aportar fondos a título de donación para ayudar a establecer una infraestructura de difusión y se necesitan también fondos para financiar el aumento de la cartera de préstamos. Ahora bien, esta asistencia debe coordinarse cuidadosamente con el desarrollo de los restantes recursos de capital para préstamos de la IFR (como las líneas interbancarias) o la movilización de ahorro, con el fin de que la IFR no dependa exclusivamente de los donantes. Durante la *fase de madurez e institucionalización*, deberá reducirse la dependencia de la IFR con respecto a la financiación de los donantes y sustituirla por la movilización del ahorro, líneas comerciales de crédito o participación de inversores en el capital social.

32. La asistencia técnica puede adoptar la forma de fortalecimiento de la gestión y los recursos humanos (capacitación del personal), mejora de la estructura operacional (organización de las oficinas de la sede y de las sucursales, manuales de procedimiento, sistemas de información de gestión (SIG), etc.), realización de estudios de mercado y desarrollo de productos financieros.

33. Sin embargo, para el buen fin del componente de asistencia técnica es esencial seleccionar al asociado apropiado. El suministro de los servicios de asistencia técnica se deberá organizar mediante contrato y los proveedores potenciales deberán presentar propuestas detalladas. Esas propuestas se calificarán, a ser posible utilizando la metodología que figura en el texto principal (“Solicitud de ofertas”), y se tendrán en cuenta la calidad de la asistencia y la relación costo-beneficio. Será requisito indispensable la experiencia en las materias técnicas de que se trate. Se velará también por que la prestación de asistencia a la IFR se inscriba en su estrategia de desarrollo a largo plazo con el fin de lograr la sostenibilidad.

## **G. Cuestiones de política**

34. Las cuestiones de política relacionadas con la financiación rural revisten una gran importancia para el FIDA por varias razones: i) reflejan el diálogo inicial y el impacto que se trata de alcanzar mediante los proyectos de financiación sobre el terreno; ii) pueden influir en las perspectivas de crecimiento, institucionalización y sostenibilidad de las IFR (por ejemplo, la fijación de tipos máximos de interés afecta a la sostenibilidad); y iii) en un país en el que el sector de la microfinanciación ha alcanzado una fase crítica, una estrategia coherente del gobierno nacional puede contribuir a su fortalecimiento y evitar posibles perturbaciones.

35. Cuatro esferas de política parecen tener gran importancia para las operaciones del Fondo: i) la definición de las estrategias nacionales; ii) los tipos de interés, la política fiscal y todos los aspectos pertinentes de la política monetaria que afectan a las IFR; iii) la reglamentación y supervisión; y iv) otras políticas estructurales que afectan al desarrollo rural (y a la situación y las operaciones de las

IFR). Sin embargo, al evaluar su posible participación en cuestiones de política, el FIDA debe considerar antes detenidamente si tiene una ventaja comparativa en ese ámbito (en relación con otros asociados con una mayor presencia sobre el terreno y conocimientos técnicos más especializados).

36. En cuanto a las estrategias nacionales en materia de microfinanciación, y teniendo en cuenta lo anterior, el FIDA puede contribuir a que exista una mayor coherencia entre las partes interesadas nacionales y brindar apoyo para consolidar el sector en colaboración con otros donantes. Asimismo, debe otorgar atención preferente a la necesidad de establecer un régimen liberalizado de tipos de interés para los programas de financiación rural. Puede apoyar un diálogo activo en materia de políticas sobre el momento y el modo de establecer un sistema jurídico y reglamentario, velando al mismo tiempo por que los requisitos sean prácticos y apropiados para las IFR. Además, el FIDA puede considerar la posibilidad de brindar asistencia a los órganos de reglamentación para ayudar a que cumplan eficazmente su función de supervisión de las IFR.

## **H. Realización del análisis del impacto**

37. Como se subraya en el Marco Estratégico, el FIDA concede gran importancia al seguimiento del impacto catalizador de sus intervenciones, tanto sobre el terreno como en relación con su diálogo de política y su función de promoción. Ello se aplica también al ámbito de la financiación rural, en el que el principal objetivo de los programas del FIDA no es otro que mejorar la vida de la población rural pobre facilitándole acceso sostenible a una diversidad de servicios financieros, incluido el ahorro. Desde las primeras etapas del desarrollo de la microfinanciación, los donantes han hecho hincapié en la necesidad de conocer el impacto de la microfinanciación en la base de clientes específica. En el transcurso del tiempo se han ensayado distintos enfoques respecto del análisis del impacto. A partir de las enseñanzas extraídas de la experiencia, el análisis del impacto se centra cada vez más en identificar la forma en que las IFR pueden ofrecer un mejor servicio a sus clientes. Además de aportar conocimientos, las evaluaciones del impacto –en sus distintas formas– se utilizan para orientar las políticas e innovaciones (sobre nuevos productos y mecanismos de difusión, por ejemplo) de las instituciones de microfinanciación (IMF).

38. Recientemente, se han comenzado a utilizar nuevas metodologías de evaluación del impacto. Entre esos modelos figuran el instrumento de evaluación de la pobreza de los clientes del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (GCAP), el instrumento de medición de la pobreza de la Cumbre sobre el Microcrédito, la evaluación participativa rápida de Microsave, el instrumento de evaluación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el modelo de análisis del impacto del Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos de Desarrollo/Centro de Estudios e Investigación Internacional. Todas estas metodologías y modelos son objeto de un análisis más detallado en el documento “Instrumentos de decisión”.

## **II. FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN RURAL: LOS RETOS Y LA FORMA DE AFRONTARLOS**

39. En esta sección se examinan las fases de iniciación, formulación, ejecución y seguimiento de un programa de financiación rural. Además, se reseñan determinados criterios y directrices básicos del desempeño que pueden ayudar a seguir de cerca el resultado de los programas en curso.

### **A. Fase de iniciación del proyecto**

40. Una vez se ha determinado que existen las condiciones mínimas que permiten una intervención viable en materia de financiación rural (que se analizan en el apartado E de la sección I), puede comenzar el proceso de identificación del proyecto. Es necesario establecer con claridad los principios y objetivos del proyecto. Los extremos que se han de decidir en esa fase son la escala de la intervención, la estrategia que se adoptará para conseguir buenos resultados en el entorno local y la forma de lograr la sostenibilidad e institucionalización. A continuación se puede establecer qué terminología se adoptará.

### **B. Formulación del proyecto**

41. En la fase de formulación el FIDA puede elegir entre distintas opciones: ¿será el programa de alcance nacional o se tratará de una intervención de financiación rural más específica? Antes de emprender una intervención nacional (por ejemplo, la definición de una estrategia nacional en apoyo de la microfinanciación o la financiación rural), el FIDA debe evaluar si cuenta con una ventaja comparativa en relación con otros donantes (que tal vez tienen una mayor presencia sobre el terreno) y cuál será el probable impacto del programa. En muchos casos, las intervenciones sobre el terreno de carácter innovador pueden contribuir de forma muy positiva al diálogo de política a nivel nacional, poniendo de relieve modelos de financiación rural prometedores y subrayando las condiciones que deberán establecer los gobiernos para fomentarlas.

42. Cuando el FIDA decida establecer (o reforzar) una operación de financiación rural, en la formulación deberán reflejarse los siguientes principios: i) mantener la flexibilidad necesaria en el diseño del proyecto para que la IFR asociada pueda cumplir los objetivos del alcance y la sostenibilidad teniendo en cuenta sus limitaciones, ventajas comparativas y estrategia; ii) incorporar el principio de flexibilidad en la asignación del presupuesto (en la mayor medida posible) para atender más eficazmente las necesidades cambiantes de la IFR asociada durante la ejecución; y iii) en caso de que no sea posible seleccionar la IFR asociada en la fase de formulación, establecer de forma nítida el proceso de selección, las condiciones y los criterios que se aplicarán para elegirla en la fase de iniciación del proyecto (a ser posible utilizando el formato de “solicitud de oferta” que se menciona en el texto principal del documento “Instrumentos de decisión”).

43. Cuando se esté considerando la posibilidad de designar como organismo asociado a una IFR existente, deberá llevarse a cabo una evaluación institucional, en la cual se podrían seguir las directrices del modelo del GCAP para la evaluación de las IMF. La evaluación comprenderá el examen no sólo de la visión de la IFR (especialmente sus objetivos en materia de reducción de la pobreza), sus sistemas operativos, los tipos de servicio que proporciona y su posición sobre la sostenibilidad operacional, sino también de su estructura institucional y régimen de gobierno.

44. Cuando un posible asociado presente deficiencias, es necesario considerar con prudencia la posibilidad de brindarle asistencia técnica para superarlas, pues puede ser un proceso muy costoso en tiempo y en dinero y, en última instancia, con resultados negativos. Los donantes suelen ser excesivamente optimistas sobre la posibilidad de transformar instituciones con graves deficiencias en organizaciones eficaces. Si las deficiencias son atribuibles al equipo de gestión, más que a los sistemas de la IFR, es más conveniente seleccionar otro asociado.

45. Una vez se ha seleccionado la IFR asociada, el Gobierno/FIDA suscribirá con ella un contrato basado en el desempeño. No es fácil establecer de forma adecuada unos objetivos de desempeño mínimos; ya que éstos suelen ser menos estrictos que los que figuran en el propio plan operativo de la IFR. La consecución de los objetivos previstos será la condición para que el FIDA continúe financiando a esa institución. Se establecerán objetivos respecto de un número limitado de indicadores clave del desempeño, entre los que pueden figurar el número de clientes conseguidos, la autosuficiencia operativa y la calidad de la cartera (la morosidad y la cartera en situación de riesgo). Este enfoque tiene la ventaja de que permite advertir sin demora las señales de una situación poco satisfactoria, de forma que se puedan afrontar los problemas antes de que se produzca una crisis importante.

### **C. Ejecución y seguimiento del proyecto**

46. El seguimiento del proyecto constituye una función y un desafío fundamental por dos razones. En primer lugar, la calidad de la ejecución es determinante para el éxito: una ejecución deficiente hará peligrar el resultado de un proyecto de financiación rural bien diseñado. En segundo lugar, el FIDA sólo dispone de un tiempo y unos recursos de personal escasos para el seguimiento de los proyectos. Las instituciones cooperantes (IC) y las unidades de administración de los proyectos (UAP) deben cumplir una función esencial en esta fase. Es importante establecer con claridad qué información básica deberá aportar la IFR y quién será el destinatario de esa información.

47. Evidentemente, las funciones de seguimiento dependerán del tipo de proyecto de financiación rural, por ejemplo, si encarna el apoyo del FIDA a una estrategia nacional de financiación rural, una combinación de labor normativa y operacional o una intervención específica en apoyo de una o varias IFR. La calidad de la labor normativa será el resultado de una combinación de factores: i) el perfil y competencia del personal de la UAP y la IC; ii) la capacidad de identificar y contratar expertos de alto nivel en algunas fases críticas (por ejemplo, con respecto a la reglamentación y supervisión de la IMF); y iii) el mantenimiento de cauces activos de comunicación con otros donantes sobre el terreno, por ejemplo, para garantizar la coherencia del apoyo de los donantes.

48. El seguimiento de las *operaciones de financiación rural* debe centrarse en un número reducido de aspectos básicos como el crecimiento, el desempeño, el alcance, la sostenibilidad, la institucionalización y el impacto. Esa labor de seguimiento exige mejorar la *calidad y fiabilidad* de la información facilitada por las IFR, de cuyo acopio se encargarán las UAP de los proyectos y que será facilitada al FIDA. En el apartado H de la sección I se mencionan los instrumentos existentes para realizar el *análisis del impacto*. En la versión completa del documento “Instrumentos de decisión” se estudian de forma detallada en lo que respecta a su alcance, ventajas, limitaciones y costo. El seguimiento y evaluación de los proyectos de financiación rural se basará también en el marco que ha ultimado recientemente la Oficina de Evaluación y Estudios del FIDA (OE)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *A Guide for Project Monitoring and Evaluation*, Oficina de Evaluación y Estudios del FIDA, 2002 (la versión en español está en fase de publicación).



49. Durante la ejecución del proyecto se ha de prestar especial atención a los progresos realizados desde el punto de vista de la difusión, la viabilidad financiera y la sostenibilidad institucional. En ese contexto, se deben analizar detalladamente los índices que se mencionan más adelante, teniendo en cuenta la tendencia. Idealmente, la IFR facilitará esos índices a la UAP cada tres meses y se harán llegar a las sedes del FIDA una vez al año, con un análisis técnico conciso de la evolución reciente de la IFR (reseñando el alcance y el impacto, los resultados financieros y la situación institucional).

50. El seguimiento de la *viabilidad* financiera se puede realizar utilizando los siguientes índices:

- La difusión y penetración en el mercado se pueden determinar mediante el índice de deserción/mantenimiento de clientes y el porcentaje de la clientela de la IFR en relación con la población-objetivo total, y utilizando uno de los modelos de evaluación de los clientes y el impacto antes mencionados (por ejemplo, el instrumento de evaluación de la pobreza de los clientes).
- El volumen y la calidad de la cartera son cruciales para la salud financiera de las IFR. El seguimiento de la cartera puede hacerse mediante el índice de reembolso de los préstamos, el índice de la cartera en situación de riesgo, el índice de préstamos incobrables y la relación préstamos-reservas. Se considera que el más importante de ellos es el índice relativo a la cartera en situación de riesgo, dado que es de carácter predictivo.
- Lograr un determinado nivel de eficiencia operacional es esencial para conseguir y mantener la viabilidad financiera a largo plazo. La eficiencia de una IFR se puede controlar observando la tendencia del índice de eficiencia administrativa, el número de préstamos activos por oficial de préstamos y la media de préstamos pendientes de reembolso por cada agente de préstamo. Éste último es considerado como el indicador más útil.
- El seguimiento de la viabilidad financiera a largo plazo de la IFR se puede realizar comparando el coeficiente de rendimiento del capital, el índice de autosuficiencia operacional y el índice de autosuficiencia financiera con las tendencias anteriores y con los resultados de otras IFR. En conjunto, el índice de autosuficiencia operacional es el más importante y el más ampliamente conocido.

51. En el seguimiento de esos índices y estadísticas es importante observar que las principales variables que afectan a los resultados de las IFR son las siguientes: i) la consecución de economías de escala; ii) el margen neto de interés entre el costo de los fondos y los ingresos obtenidos de la cartera de préstamos, iii) la eficacia en el control de los costos de explotación; y iv) la capacidad de reducir al mínimo las pérdidas por concepto de préstamos. Las variaciones en estas estadísticas reflejan la inestabilidad en el resultado de los beneficios de la IFR.

52. La *viabilidad* institucional guarda relación con la eficacia de la estructura operativa interna de la IFR y con la calidad de su gestión empresarial.

- La eficiencia de la estructura operativa interna depende de la capacidad de la administración para coordinar los distintos componentes de la institución. Esos componentes son el personal, la planificación empresarial, la capacidad técnica, los sistemas operativos y la cohesión social y profesional.
- La calidad de la gestión empresarial está relacionada con la calidad e intensidad del control y orientación de la estructura de supervisión (con frecuencia el consejo ejecutivo) en la IFR. Los factores importantes en este aspecto son los miembros de la estructura de supervisión, su competencia profesional y su interés en las operaciones de la IFR. Su capacidad para definir la misión de la institución, supervisar y controlar el desempeño de la

gestión, representar equitativamente los intereses de todas las partes interesadas (con inclusión de los clientes y el personal) y actuar con decisión en los momentos de crisis influirá directamente en la viabilidad de la IFR.

53. Para mejorar el seguimiento de sus programas de financiación rural, el FIDA debe tener en cuenta las siguientes recomendaciones: i) facilitar la asistencia del personal a cursos especializados de capacitación; ii) establecer módulos específicos de capacitación en financiación rural con los centros regionales de capacitación existentes (como los establecidos con apoyo del GCAP) para el personal de los proyectos sobre el terreno; iii) revisar sus asociaciones con las IC e identificar mecanismos apropiados para garantizar la presencia de expertos especializados en financiación rural en las misiones de revisión técnica de las IC; ello puede hacerse suscribiendo acuerdos con los centros regionales de capacitación antedichos, que asegurarán la presencia de expertos acreditados en financiación rural en esas misiones; iv) requerir a las IFR que preparen los índices y estadísticas mencionados anteriormente y los hagan llegar a las UAP con una periodicidad trimestral; y, por último, v) realizar auditorías anuales de los proyectos de financiación rural por medio de empresas acreditadas.

### **III. ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN RURAL EN LAS DIVISIONES GEOGRÁFICAS**

54. Una característica destacada de los programas de financiación rural del FIDA ha sido la gran diversidad de enfoques y modelos que se han promovido en las distintas regiones. Estos modelos han comportado la utilización de organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones de ahorro y crédito (AAC) rurales, cooperativas financieras, asociaciones de servicios financieros, mecanismos similares al Banco Grameen y grupos de autoayuda. En todos esos sistemas tan diversos es necesario afrontar las mismas cuestiones y problemas, como la forma de: i) combinar eficazmente sus objetivos de difusión y sostenibilidad; ii) mejorar sus sistemas de rendición de informes y su eficiencia administrativa internos; y iii) documentar mejor la amplitud de su labor en la reducción de la pobreza y sus efectos sobre la vida de la población rural pobre. En ese contexto, las cuestiones transversales (sección I) y el reto de mejorar la eficacia del ciclo de los proyectos (sección II) en principio son comunes a la mayoría de esos modelos. Sin embargo, desde el punto de vista operacional se reflejan en formas distintas en las diferentes regiones.

55. Estas diferencias se subrayan en las estrategias regionales que se han ultimado a raíz de la elaboración del *Marco Estratégico* del FIDA 2002-2006. Se examinan en la sección III del documento “Instrumentos de decisión”, que incluye, para cada región, una breve síntesis de la situación actual de la financiación rural y un examen de las intervenciones del FIDA y de los métodos e instrumentos de especial pertinencia (junto con las ventajas comparativas del FIDA en la esfera de la financiación rural).

#### **A. África occidental y central**

<b>Nº de proyectos en curso con un componente de microfinanciación</b>	<b>Préstamos del FIDA</b> (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b> (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b> porcentaje	<b>porcentaje de las operaciones de microfinanciación en la región/total del FIDA</b>
33	364,3	82,3	23%	12,1%

56. Los sistemas financieros descentralizados tienen una gran tradición en las zonas rurales de África occidental y central, pero la mayor parte de ellos se concentran en las zonas rurales relativamente ricas en las que se producen cultivos comerciales o se practica la agricultura de regadío. Ello indica que existe un margen considerable para que el FIDA pueda ampliar el acceso de su población-objetivo a los servicios financieros.

57. El sistema mutualista es el modelo jurídico predominante en África occidental. En general, ha dado resultados muy satisfactorios desde el punto de vista de la movilización del ahorro y el alcance. Sin embargo, muchas de las grandes redes han tropezado recientemente con graves problemas de gestión relacionados con los conflictos de interés entre el personal elegido y asalariado y con la incapacidad de los miembros para asumir tareas de gestión. En algunos casos esto ha dado lugar a un descenso de la calidad de la cartera de préstamos, que podría poner en peligro la recuperación y el futuro desarrollo de algunas de esas redes. En ambas regiones, las instituciones presentan deficiencias en lo que respecta a los sistemas de información de gestión, el control interno y la organización operativa. En consecuencia, el apoyo a la región debe centrarse básicamente en la asistencia técnica y la creación de capacidad, más que en el suministro de capital para préstamos.

58. Debido a esos problemas, pocas IFR han alcanzado la autosuficiencia financiera. No obstante, el 40% de las instituciones parecen haber conseguido un cierto nivel de autosuficiencia operacional en África occidental, y una proporción más reducida en África central.

59. Desde que llevó a cabo el examen de su cartera de proyectos de financiación rural en 1996, el FIDA ha venido apoyando dos tipos de intervenciones. En primer lugar, ha financiado el establecimiento de IFR descentralizadas (nuevas estructuras como asociaciones de servicios financieros o estructuras bancarias rurales muy descentralizadas) y la implantación de los sistemas existentes en nuevas zonas rurales. En segundo lugar, en algunos países como el Níger ha puesto en marcha programas de apoyo al sector nacional de la microfinanciación.

60. Las ventajas comparativas del FIDA en la microfinanciación con respecto a otros donantes están relacionadas con su mandato y experiencia. Son las siguientes: i) *intervenciones en zonas rurales*, incluso zonas desfavorecidas y remotas, en tanto que la mayoría de los donantes han decidido poner fin a su presencia en ellas; ii) *intervenciones a nivel de base*, en estrecha cooperación con las comunidades a las que se alienta a participar en el diseño de productos y sistemas que se adecúen a las necesidades, limitaciones y estrategias locales más eficazmente; y iii) *establecimiento de nuevos sistemas financieros descentralizados de carácter experimental*, fomentando al mismo tiempo la investigación y la innovación.

## B. África oriental y meridional

Nº de proyectos en curso con un componente de microfinanciación	Préstamos del FIDA (en millones de USD)	Componente de microfinanciación (en millones de USD)	Componente de microfinanciación porcentaje	porcentaje de las operaciones de microfinanciación en la región/total del FIDA
27	356,8	97,4	27%	14,4%

61. La mayoría de las IMF presentes actualmente en África oriental y meridional son instituciones asociativas, tales como cooperativas de ahorro y crédito o sistemas de solidaridad locales. Este tipo de instituciones asociativas han seguido una trayectoria accidentada en el transcurso de los últimos 20 años, y se han visto muy afectadas por la interferencia gubernamental. Aunque anteriormente su implantación en determinados países era muy elevada, actualmente sólo abarcan al 1% ó el 2% de la

población total y su presencia entre la población rural es escasa. Aunque tienen la capacidad de movilizar ahorro, su nivel de gestión es deficiente, especialmente por lo que respecta a la cartera de préstamos, lo que menoscaba gravemente su eficacia.

62. Los sistemas de solidaridad están concentrados principalmente en las zonas urbanas y en la clase empresarial de ingresos medios. Su nivel de implantación varía de un país a otro, siendo Etiopía donde alcanza un nivel más alto.

63. Hasta comienzos del decenio de 1990, el FIDA operaba principalmente con asociados del sector financiero formal (por lo general, bancos de desarrollo agrícola). Tras la desaparición de la mayor parte de estas instituciones, el FIDA examinó y modificó radicalmente su estrategia y desde entonces promueve una estrategia de financiación rural basada en distintos asociados (especialmente IFR asociativas) y en una selección más amplia de servicios de financiación rural (incluyendo el ahorro). En consecuencia, se ha otorgado mayor importancia a la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional que al suministro de grandes líneas de crédito. Asimismo, el FIDA interviene en las labores normativas, respaldando la mejora del marco jurídico y reglamentario de la financiación rural.

64. Los ámbitos en los que los instrumentos de decisión pueden respaldar especialmente la labor del FIDA en esta región son los siguientes: i) requisitos y responsabilidades para la movilización del ahorro por las instituciones; y ii) diálogo de política con los gobiernos que contribuya a crear un entorno favorable para las iniciativas de financiación rural comunitarias y asociativas.

### C. Asia y el Pacífico

<b>Nº de proyectos en curso con un componente de microfinanciación</b>	<b>Préstamos del FIDA</b> (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b> (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b> porcentaje	<b>porcentaje de las operaciones de microfinanciación en la región/total del FIDA</b>
36	654,4	231,8	35%	34,2%

65. En la región de Asia y el Pacífico se ha aplicado una gama muy variada de enfoques en materia de microfinanciación y financiación rural, algunos de los cuales han dado resultados muy satisfactorios. Entre ellos cabe mencionar el modelo pionero del Banco Grameen, el posterior desarrollo de algunas de las IMF de más rápido crecimiento que existen en el mundo (como la Asociación para la Promoción Social en Bangladesh), modelos innovadores con una fuerte implantación (grupos de autoayuda y modelos de vinculaciones bancarias en Asia meridional y sudoriental), instituciones estatales reformadas (como las unit desai (sucursales) del Banco Rakyat Indonesia, en Indonesia, que ha cosechado excelentes resultados en la movilización del ahorro) y ONG financieras que se han transformado satisfactoriamente en instituciones comerciales autorizadas con una extraordinaria implantación (como la Asociación de organismos camboyanos de desarrollo económico local, en Camboya, o el Centro de Desarrollo Agrícola y Rural, en Filipinas).

66. Las actividades del FIDA en Asia, que representan casi el 35% de la financiación total del Fondo en la esfera de la financiación rural, son importantes y diversificadas. El FIDA ha apoyado, entre otras iniciativas, modelos de grupos de autoayuda y vinculaciones con el sector bancario (en la India y Nepal), ha colaborado con instituciones estatales de muy grandes dimensiones (cooperativas de crédito rural en China) y ha prestado apoyo a IFR que utilizaban métodos crediticios de agrupaciones solidarias (émulos del Banco Grameen en Filipinas, por ejemplo).

67. Cada uno de esos modelos tiene ventajas e inconvenientes, lo cual ofrece al FIDA la oportunidad de documentar mejor sus logros y deficiencias, abriendo el camino a nuevas intervenciones y evaluaciones que contribuirán a hacer realidad todo el potencial de esos enfoques.

68. Generalmente, los grupos de autoayuda tienen una gran difusión y una fuerte orientación comunitaria, y, en determinadas circunstancias, facilitan la vinculación con el sector bancario comercial. Sin embargo, quedan por resolver algunas cuestiones relacionadas con el índice de supervivencia de los grupos de autoayuda después del cierre de los programas de apoyo, la renuencia de algunos bancos privados a trabajar con esos grupos (cuando el Estado no aplica una política dinámica que promueva esos vínculos), la contabilidad del costo total del sistema y su sostenibilidad, y si ese modelo es realmente útil a la población muy pobre. El FIDA se encuentra en buena posición para llevar a cabo, con otros donantes, análisis detallados para documentar más plenamente no sólo los elementos clave del éxito y los problemas de ese modelo, sino también las circunstancias adecuadas para su repetición con buenos resultados.

69. Las ventajas de la realización de programas piloto innovadores en bancos estatales (por ejemplo, en China) se reflejan en su fuerte efecto de demostración sobre la política gubernamental y su gran impacto mediante la repetición en las zonas rurales a través de grandes redes de bancos estatales. Sin embargo, las condiciones para iniciar y ejecutar con éxito proyectos piloto de reforma son muy exigentes y difíciles de establecer. Un respaldo decidido del Gobierno es requisito indispensable para establecer las condiciones básicas que determinarán en gran medida el éxito (o el fracaso) de ese tipo de intervenciones (véase el apartado B de la sección I). La cuestión de llegar a la población-objetivo del FIDA (la población más pobre) es también un reto que se debe afrontar definiendo mecanismos y productos adecuados (por ejemplo, préstamos sin garantía).

70. Se considera que las ventajas comparativas del FIDA en la región estriban en su capacidad de acceso a las poblaciones pobres en las zonas remotas (con frecuencia zonas montañosas), su inclinación a trabajar con organizaciones de base (incluso grupos de autoayuda), su experiencia en la utilización de proyectos piloto para experimentar ideas, así como en su capacidad de diálogo con los gobiernos sobre cuestiones de política.

#### **D. Cercano Oriente y África del Norte/Europa central y oriental**

<b>Nº de proyectos en curso con un componente de microfinanciación</b>	<b>Préstamos del FIDA</b> (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b> (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b> porcentaje	<b>porcentaje de las operaciones de microfinanciación en la región/total del FIDA</b>
36	336,9	145,6	43%	21,5%

#### **Cercano Oriente y África del Norte**

71. En la mayoría de los países de la región ha tenido lugar una intervención directa del Estado en el sector de la financiación rural y algunos problemas normativos han obstaculizado el establecimiento de IFR sostenibles (por ejemplo, la imposición de límites a los tipos de interés y el crédito subvencionado). En algunos países, la posición del gobierno ha evolucionado recientemente hacia la liberalización, con la aparición de nuevos agentes en el escenario de la financiación rural. Sin embargo, las nuevas IMF han centrado su labor principalmente en las zonas urbanas y periurbanas y la prestación de servicios financieros en las zonas rurales ha seguido dependiendo en buena medida de los bancos agrícolas estatales.

72. Durante mucho tiempo, las intervenciones del FIDA en materia de financiación rural en la región consistieron en el suministro de líneas de crédito a bancos agrícolas estatales, pero, recientemente, se ha reducido la cooperación con esos bancos y los proyectos con esos asociados suelen centrarse en iniciativas piloto de reforma (por ejemplo, en Argelia). El FIDA tiende cada vez más también a apoyar el suministro de crédito a corto plazo por conducto de ONG especializadas, como pone de relieve dos proyectos recientes en el Cercano Oriente. En el Líbano, el FIDA respalda el establecimiento de una red de AAC, y dos bancos comerciales locales refinancian la red, en parte con cargo a sus propios fondos. En Siria, el FIDA apoya el desarrollo de una red de pequeñas asociaciones de crédito en zonas rurales, la red *sandug*.

73. El FIDA goza de una posición ventajosa en la región para seguir apoyando, con criterios muy selectivos, programas experimentales con instituciones formales dispuestas a aplicar reformas para facilitar el acceso de la población pobre a servicios de financiación rural. Sin embargo, ese tipo de programas sólo se han de poner en práctica cuando se dan las condiciones establecidas en el apartado B de la sección I y deben centrarse en la prestación de asistencia técnica y la creación de capacidad (pero no en el suministro de líneas de crédito). Cuando las condiciones lo permitan, el FIDA debe apoyar también la adopción de nuevos modelos de financiación rural. Las condiciones básicas que deben evaluarse en ese contexto son las siguientes: i) esos modelos deben tener en cuenta en una fase inicial la cuestión de la creación de capacidad y la sostenibilidad (y su relación con principios operativos como el establecimiento de un tipo de interés de un nivel suficiente); ii) es necesario identificar y movilizar conocimientos técnicos especializados en apoyo de esas intervenciones; y iii) se ha de evaluar atentamente la metodología de financiación rural antes de ampliar el programa experimental. Su experiencia en el diálogo de política en la región puede permitir también al FIDA promover la creación de un entorno más favorable para la financiación rural.

### **Europa central y oriental – Comunidad de Estados Independientes**

74. El hundimiento de las economías de planificación central y la desaparición de muchas instituciones financieras controladas por el Estado han provocado un vacío en el suministro de servicios de financiación rural. Aunque en el transcurso del último decenio han aparecido en la región varios bancos de microfinanciación que han obtenido buenos resultados, su actividad se ha concentrado en gran medida en las zonas urbanas.

75. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en otras regiones, la población-objetivo del FIDA en esta región tiene un nivel elevado de instrucción y la pobreza es un fenómeno novedoso para ella. Sin embargo, como en otras regiones, la pobreza rural es más aguda que la pobreza urbana, a pesar de la reforma agraria y otros cambios de política que se han llevado a cabo en la era poscomunista.

76. La política de financiación rural del FIDA en la región tiene una doble vertiente. En el caso de las poblaciones rurales excluidas del sistema bancario, se ha impulsado la creación de AAC rurales para el suministro de los servicios bancarios básicos. En cuanto a las explotaciones agrícolas de tamaño mediano que necesitan acceso a crédito a medio plazo, el FIDA suministra líneas de crédito a los bancos existentes, y a su vez confiere préstamos a distintos prestatarios.

77. Con miras al futuro, el FIDA podría llevar a cabo una evaluación pormenorizada de las AAC para estudiar la posibilidad de su institucionalización en IFR viables y su posible establecimiento en otras zonas. Asimismo, se podría ampliar la asociación con el sector bancario con objeto de mejorar sus sistemas y sus tecnologías para aumentar su difusión en las zonas rurales (a través de los programas que llevan a cabo otros donantes en esa zona). En algunos países, el FIDA podría también facilitar el diálogo con los gobiernos acerca de la creación de un entorno más favorable para las IFR.

### E. América Latina y el Caribe

<b>Nº de proyectos en curso con un componente de microfinanciación</b>	<b>Préstamos del FIDA</b>  (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b>  (en millones de USD)	<b>Componente de microfinanciación</b>  porcentaje	<b>porcentaje de las operaciones de microfinanciación en la región/total del FIDA</b>
36	454,1	121,5	27%	17,8%

78. El desarrollo de la microfinanciación ha conocido una larga trayectoria de éxitos en América Latina, algunas de cuyas IMF son consideradas como pioneras en esa esfera. Sin embargo, la mayor parte de ellas han concentrado su actividad en las zonas urbanas y periurbanas (si bien es cierto que esa situación está evolucionando en algunos países). Por otra parte, frente a lo que ha ocurrido en otras regiones, la movilización del ahorro no se ha desarrollado tan rápidamente como las operaciones de préstamo. La implantación de la microfinanciación en las zonas rurales todavía es un importante desafío en muchos países.

79. En la estrategia tradicional del FIDA, la financiación rural ha sido considerada como un componente de programas integrados y se llevaba a cabo a través de las oficinas de los bancos estatales. Ahora bien, esta estrategia no ha dado muy buenos resultados por las razones que se han apuntado anteriormente (apartado B, sección I). Basándose en las enseñanzas de esa experiencia se ha adoptado una nueva estrategia consistente en trabajar por medio de IFR locales y centrarse en la ampliación de los servicios ofrecidos (con inclusión de productos de ahorro). También se ha otorgado una atención creciente a la creación de capacidad.

80. En el marco de las intervenciones actuales del FIDA en la región se apoya la creación de instituciones rurales de base comunitaria, se colabora con agentes experimentados cuando es posible y pertinente, y se establecen asociaciones con instituciones financieras formales interesadas. Además, se fomenta la movilización del ahorro cuando es jurídicamente viable y la IFR de que se trate tiene la capacidad interna necesaria para administrarlo.

81. En el futuro, la labor del FIDA podría encaminarse a fortalecer las instituciones financieras populares y rurales, fomentar la movilización del ahorro (cuando esta actividad esté legalmente autorizada y sea viable desde el punto de vista operacional) y apoyar la creación de un entorno más favorable para las IFR.