

Signatura: EB 2009/96/R.2/Rev.1  
Tema: 3  
Fecha: 29 abril 2009  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza

## **Política del FIDA en materia de financiación rural**

Junta Ejecutiva — 96º período de sesiones  
Roma, 29 y 30 de abril de 2009

---

**Para aprobación**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

Se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación:

**Michael Hamp**

Asesor Técnico Superior, Financiación Rural

Tel.: (+39) 06 5459 2852

Correo electrónico: [m.hamp@ifad.org](mailto:m.hamp@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

**Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

## Índice

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>Recomendación de aprobación</b>	<b>iii</b>
<b>Prefacio</b>	<b>iv</b>
<b>Resumen operativo</b>	<b>vi</b>
<b>I. Nuevos retos y oportunidades</b>	<b>1</b>
A. Retos	1
B. Oportunidades	2
<b>II. Definición de la financiación rural</b>	<b>3</b>
<b>III. Objetivos de la política en materia de financiación rural</b>	<b>4</b>
<b>IV. Principios rectores</b>	<b>6</b>
<b>V. Directrices</b>	<b>7</b>
A. El micronivel – La demanda	8
B. El micronivel – La oferta	9
C. El mesonivel	12
D. El macronivel	13
<b>VI. La ejecución de la política en materia de financiación rural – Consecuencias para el FIDA</b>	<b>15</b>
A. Supervisión de los resultados	15
B. Fortalecer y documentar las capacidades y conocimientos del FIDA en materia de financiación rural	15
C. Ensayar instrumentos financieros innovadores	16
D. Proporcionar documentos adicionales	17
<b>Anexo</b>	
<b>I. Enseñanzas extraídas por el FIDA respecto de la financiación rural</b>	<b>18</b>

## Abreviaturas y siglas

GCAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IMF	institución de microfinanciación
MIX	red de intercambio de información sobre microfinanciación
PMA	Programa Mundial de Alimentos

## **Recomendación de aprobación**

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe esta nueva política del FIDA en materia de financiación rural, que se basa en la política en materia de financiación rural del año 2000, la cual actualiza y a la que reemplaza, de conformidad con el párrafo 52 de la sección V (Preparación, evaluación *ex ante* y seguimiento de proyectos) de las *Políticas y Criterios en materia de Préstamos*.

# Política del FIDA en materia de financiación rural<sup>a</sup>

## Prefacio

A pesar del conocido éxito que hasta la fecha ha obtenido la microfinanciación, los servicios financieros reconocidos oficialmente sólo llegan a aproximadamente el 10% de las zonas rurales, y la inmensa mayoría de los hombres y las mujeres pobres no tienen una manera fiable y segura de ahorrar dinero, proteger y acumular activos o transferir fondos. El FIDA tiene conciencia de este problema y del inmenso potencial de mejorar los medios de vida de los hombres y las mujeres de las zonas rurales que tiene conseguir un mayor acceso de estas personas a una amplia gama de servicios financieros y a instituciones sólidas.

Esta nueva política del FIDA en materia de financiación rural se basa en la política del Fondo en materia de financiación rural del año 2000, que actualiza y a la que reemplaza, atendiendo a las recomendaciones formuladas en la evaluación a nivel institucional de 2006. Incorpora las líneas maestras de la política anterior y ofrece un marco general a la cartera de financiación rural del Fondo. La nueva política proporciona los principios rectores para las operaciones de financiación rural en los tres niveles de intervención —micro, meso y macro— y da más detalles a los órganos rectores del FIDA, sus asociados en el desarrollo y el público en general acerca del enfoque del Fondo respecto de la financiación rural. Además, también se facilitarán al personal, los consultores y las instituciones asociadas del FIDA unas directrices operacionales actualizadas: los Instrumentos de decisión en la financiación rural.

Mediante esta política actualizada, el FIDA reafirma su compromiso con maneras mejores de apoyar y desarrollar sistemas de financiación rural. Habiendo desechado en gran medida el antiguo paradigma de proporcionar líneas de crédito para préstamos subvencionados focalizados, el FIDA ha desplazado el eje de su actuación a la financiación rural para promover la existencia de proveedores de servicios financieros diversos y viables que aumenten el acceso a largo plazo de los pobres de las zonas rurales a una amplia gama de servicios financieros.

En el micronivel, el FIDA comprende que su apoyo resulta más eficaz cuando se dirige al potencial productivo de los pobres y sus organizaciones.<sup>b</sup> También es fundamental para llegar a los más pobres mediante transferencias de ingresos, redes de seguridad, promoción directa de microempresas, programas de graduación e infraestructuras mejoradas, así como ahorros focalizados, servicios de remesas y otras herramientas de gestión de riesgos innovadoras.

En el mesonivel, las intervenciones del FIDA contribuyen a dotar de una infraestructura eficiente al sector financiero creando capacidad humana e institucional. El Fondo promueve la transparencia financiera y una protección integral de los consumidores; además, está empeñado en invertir en soluciones técnicas y mecanismos financieros innovadores para maximizar la difusión y el impacto geográfico y social. En el contexto de las actuales crisis financiera y económica mundiales, y habida cuenta de las crisis que hubo en Asia y el continente americano en el decenio de 1990, es más esencial que nunca la labor del FIDA consagrada a promover unos sectores financieros sostenibles y fuertes que atiendan a los pobres de las zonas rurales.

<sup>a</sup> La actuación del FIDA en materia de financiación rural se basa en el párrafo 17 del anexo de las *Políticas y Criterios en Materia de Préstamos*, que establece las políticas y los criterios generales por que se rigen las operaciones de financiación del Fondo.

<sup>b</sup> Política del FIDA de focalización en los pobres de las zonas rurales (EB 2006/88/R.2/Rev.1), páginas 2, 13, 27.

Sólo se nota plenamente el impacto de la financiación rural cuando existen unas políticas y estrategias nacionales propicias, los mercados funcionan y hay además servicios no financieros complementarios. Ante la importancia del macronivel del sector financiero, el FIDA también colabora estrechamente con Gobiernos, asociados en el desarrollo y el sector privado para apoyar este marco propiciador de la financiación rural y el desarrollo.

Para el FIDA, la financiación rural es uno de los varios ámbitos importantes en que conviene invertir para la reducción de la pobreza mediante el desarrollo agrícola y de los medios de vida rurales. Además, el acceso a los servicios financieros puede ser decisivo para hacer frente a graves contracciones de los ingresos, como las que causan la inclemencia inesperada del tiempo, los aumentos de los precios de los productos básicos y acontecimientos vitales inesperados. Aunque la financiación rural no es la panacea que permita eliminar la pobreza, el acceso a los servicios financieros desempeña un importante papel al habilitar a los pobres para que creen sus propias vías para salir de la pobreza.

Kanayo F. Nwanze  
Presidente

## Resumen operativo

1. La política del FIDA en materia de financiación rural proporciona orientación a los programas y proyectos relativos a servicios financieros rurales apoyados por el FIDA y a sus componentes. Por su focalización en las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los hogares muy pobres, el FIDA se concentra en la microfinanciación rural, expresión en la que "micro" se refiere al tamaño relativo de las transacciones financieras —comprendidos los ahorros, las remesas, los préstamos y los servicios de gestión del riesgo— y "rural" refleja la ubicación de los empresarios y pequeños productores ganaderos y agrícolas a quienes se dirigen las actividades del FIDA.
2. La prestación de servicios financieros a los hogares rurales pobres tropieza con múltiples obstáculos, entre ellos, las deficientes infraestructuras, la capacidad limitada de los proveedores de servicios financieros y los bajos niveles de instrucción de los clientes. En una economía mundial en proceso de cambio y en el contexto de la agravación de la crisis financiera, la inestabilidad de los precios de los alimentos y los productos básicos agrícolas y los peligros que entraña el cambio climático, **desarrollar unos sistemas financieros rurales integradores y fomentar innovaciones para aumentar el acceso de las mujeres y los hombres pobres y marginados a una amplia gama de servicios financieros** es un elemento fundamental del mandato del FIDA. Teniendo en cuenta los muchos retos que se plantean en las zonas remotas y marginadas, en las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos y en las zonas en fase de recuperación de catástrofes naturales, es fundamental concebir productos y mecanismos de ejecución innovadores para satisfacer las necesidades del grupo-objetivo del FIDA.
3. Al establecer sistemas financieros integradores, el FIDA aplica **seis principios rectores en sus intervenciones en materia de financiación rural**: i) apoyar el acceso a diversos servicios financieros; ii) promover una amplia gama de instituciones financieras y de modelos y cauces de ejecución en ese ámbito; iii) apoyar enfoques impulsados por la demanda e innovadores; iv) alentar, en colaboración con asociados del sector privado, enfoques basados en el mercado que refuercen los mercados financieros rurales, eviten las distorsiones del sector financiero y se sirvan de los recursos del FIDA para movilizar otros; v) elaborar y apoyar estrategias a largo plazo que se centren en la sostenibilidad y la prestación de servicios a quienes viven en pobreza, y vi) participar en diálogos sobre políticas que promuevan un entorno propicio a la financiación rural. Estos principios vinculantes se aplicarán en el micronivel, trabajando con instituciones de financiación rural minoristas y con beneficiarios; en el mesonivel, centrándose en la infraestructura financiera, por ejemplo, las instituciones de segundo nivel, y los prestatarios de servicios técnicos, y en el macronivel, evaluando el marco normativo, legislativo, reglamentario y de supervisión. Para apartarse de estos principios, será preciso justificar claramente la necesidad de hacerlo y obtener la aprobación de la dirección.
4. La política en materia de financiación rural actualizada ofrece **directrices** a los funcionarios con capacidad de decisión, los consultores y las organizaciones asociadas del FIDA para asegurar el desarrollo de un sector de financiación rural coherente y eficaz. Las directrices tienen por objeto ayudar a: crear y mejorar las competencias de los clientes para participar eficazmente en la propiedad y la supervisión de las instituciones financieras locales; promover la formación en conocimientos financieros elementales, y apoyar disposiciones que protejan a los ahorradores, los prestatarios y las instituciones que otorgan préstamos. Prescriben maneras de fortalecer la capacidad de ejecución de los proveedores de servicios financieros en las zonas rurales y alcanzar la sostenibilidad financiera, ayudar a que los modelos de fondos para préstamos gestionados por la comunidad y basados en el ahorro alcancen resultados prometedores, y demostrar cómo evitar las distorsiones de los mercados financieros. Las prescripciones en materia de políticas también añaden claridad sobre las

cuestiones de las subvenciones de los tipos de interés, la concesión de líneas de crédito a las instituciones financieras minoristas y mayoristas, y la gestión con criterios profesionales de las garantías de créditos. El apoyo del FIDA a la creación de sistemas financieros estables e integradoras puede comprender el fomento de instituciones de segundo nivel, como las asociaciones sectoriales y las organizaciones financieras centrales, alentando la buena gobernanza y la transparencia en el sector y ayudando a los gobiernos asociados a promover un entorno propicio a la financiación rural orientada hacia el mercado.

5. Complementa esta política el manual del FIDA relativo a los instrumentos de decisión en la financiación rural, en el que figuran orientaciones más específicas e información adicional útil para diseñar y ejecutar proyectos.



# Política del FIDA en materia de financiación rural

## I. Nuevos retos y oportunidades

### A. Retos

1. En una economía mundial en evolución, los organismos de desarrollo empeñados en combatir la pobreza rural trabajan para aumentar el impacto que tienen sus intervenciones y disminuir la vulnerabilidad de las personas que corren peligro de ser excluidas de los procesos de desarrollo generales. Cada vez es más complicado alcanzar estos objetivos a causa de varias tendencias mundiales. La globalización de los mercados financieros, la liberalización del comercio, la inestabilidad de los precios de los alimentos y de los productos básicos agrícolas, la incesante transformación del sector agrícola y rural, y el aumento de la incertidumbre acerca de la evolución del clima repercuten directamente en el programa de trabajo del FIDA, comprendidas sus intervenciones relativas a la financiación rural.
2. Hoy en día se reconoce que la financiación rural es un importante instrumento en la lucha para reducir la pobreza e impulsar el programa relativo a la eficacia de las actividades de desarrollo de los donantes. Al haber alcanzado la madurez el sector de la financiación rural, la prestación de servicios financieros a los pobres ha pasado del microcrédito a la microfinanciación, abarcando una gama más amplia de servicios financieros, por ejemplo, ahorros, remesas, arrendamientos y seguros.
3. Con todo, la prestación de servicios financieros a los hogares rurales pobres tropieza con muchos problemas, entre ellos la deficiente infraestructura y la escasa densidad demográfica que caracterizan a las zonas rurales. La capacidad de los proveedores de servicios financieros y el nivel de instrucción de los clientes pueden ser muy escasos. Puede que la evolución del mercado financiero en general se esté ralentizando y distorsionando a causa de la existencia de préstamos focalizados y subvencionados. Además, las instituciones financieras pueden no estar totalmente decididas a atender al sector agrícola por su carácter estacional y los riesgos inevitables propios de los cultivos. La financiación rural puede resultar más compleja en las zonas en que los clientes, sobre todo las mujeres, no tienen acceso a las debidas garantías procesales y carecen de derechos de propiedad o de seguridad de tenencia de las tierras y por consiguiente no pueden aportar las garantías normales en especie para solicitar préstamos. En conjunto, estos problemas aumentan los costos de transacción y los riesgos de atender a las zonas rurales y requieren constante atención e innovaciones continuas.
4. El enfoque contemporáneo de la financiación rural se centra en conseguir la sostenibilidad de los proveedores de servicios financieros, pensando más allá del breve ciclo de vida de los proyectos impulsados por los donantes. Las instituciones y los modelos rurales sólidos ofrecen posibilidades prometedoras de asociación y negocios para que los bancos comerciales participen en mayor medida en la financiación rural, prestando servicios de menor envergadura, con productos adaptados a los hogares pobres y marginados, a menudo asociándose a una institución de base comunitaria. La evolución más reciente de la financiación rural en el mundo ha comportado el uso de tecnologías de la información y la comunicación, como los teléfonos móviles, para prestar servicios, y el aumento de los capitales de los migrantes y de las corrientes de remesas a las zonas rurales.
5. Como la financiación rural forma parte del sector financiero general, en el macronivel, los gobiernos deberían reaccionar ante la debilidad de los mercados financieros o las crisis del sistema estableciendo marcos legislativos y de regulación que observen los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz promulgados por el Comité de Supervisión bancaria de Basilea. Los gobiernos

nacionales también desempeñan un papel fundamental al establecer políticas habilitadoras, que llevan a la reforma de los bancos públicos y a la creación de muchas instituciones de financiación rural nuevas. La estabilidad macroeconómica y la transparencia del mercado financiero son fundamentales para crear un entorno propicio a las actividades del FIDA encaminadas a desarrollar sistemas de financiación rural sólidos que trabajen a favor de los pobres a largo plazo y que estén integrados en el sistema financiero general<sup>1</sup>.

## B. Oportunidades

6. El apoyo a los sistemas de financiación rural integradores es un elemento clave del mandato del FIDA, que, a lo largo de los años, ha reaccionado positivamente ante los nuevos retos y las solicitudes de los países asociados a él. Aproximadamente el 20% de las inversiones del FIDA están consagradas actualmente a la financiación rural. El FIDA también reconoce abiertamente que su grupo-objetivo<sup>2</sup> —los habitantes de las zonas rurales pobres, marginados y vulnerables— necesita una amplia gama de servicios financieros, no sólo créditos, y que es merecedor de niveles elevados de protección de los consumidores.
7. La política en materia de financiación rural actualizada toma en cuenta las recomendaciones concretas formuladas en el acuerdo en el punto de terminación de la evaluación a nivel institucional de la política anterior<sup>3</sup>. Además, está alineada con los cambios en las modalidades de actuación del FIDA que han tenido lugar desde que se empezó a aplicar en 2000, los cuales han consistido en el diseño de calidad sistemático de los proyectos, deduciendo las cuestiones fundamentales del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados y de los procesos de mejora de la calidad y garantía de la calidad, y la mejora de la eficacia de la ejecución gracias a la presencia en los países, la supervisión directa y el fortalecimiento de las competencias en materia de financiación rural de los gerentes de los programas en los países.
8. El fomento del aprovechamiento compartido de los conocimientos por conducto del grupo temático sobre financiación rural y mediante asociaciones con centros de excelencia y redes regionales ha incrementado la base de conocimientos del FIDA sobre financiación rural. Ante la mayor profundidad de estos conocimientos del FIDA y de importantes instituciones del sector y el énfasis puesto en las asociaciones, el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (GCAP)<sup>4</sup> ha asumido un papel directivo en la creación de un consenso sobre buenas prácticas en materia de microfinanciación, que se difunden a través de redes de financiación rural como el Centro de Aprendizaje de Finanzas Rurales que alberga la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de las asociaciones regionales de crédito agrario, de las que el FIDA es un socio activo. Dentro del examen anual de la cartera se informa acerca del enfoque sistemático del FIDA de las asociaciones institucionales y las redes regionales de gestión de los conocimientos.

<sup>1</sup> Los donantes y los organismos de desarrollo coinciden en que el objetivo general debe expresarse del modo siguiente: ayudar a establecer sistemas financieros que actúen en favor de los pobres. Véase: Brigit Helms (2006). *Acces for All – Building Inclusive Financial Systems*. Washington D.C.: Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2715/Book\\_AccesforAll.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2715/Book_AccesforAll.pdf)

<sup>2</sup> El grupo-objetivo del FIDA está integrado por pequeños agricultores y pastores sin tierras, pescadores artesanales, pequeños empresarios no agrícolas rurales y pueblos indígenas, entre ellos, especialmente las mujeres pobres.

<sup>3</sup> "Acción 2: **aclarar las normas de la política en materia de financiación rural y los instrumentos que la sustentan**: el FIDA (Departamento de Administración de Programas) preparará una actualización de la política, que compendiará sus actuales prescripciones en materia de políticas, aclarará los aspectos que no son suficientemente prescriptivos y añadirá normas más recientes sobre mejores prácticas."

<sup>4</sup> Los 33 miembros del GCAP son organizaciones públicas y privadas de financiación, organizaciones de desarrollo bilaterales y multilaterales, fundaciones privadas e instituciones financieras internacionales.

9. El cambiante paisaje de la financiación rural —del que forman parte nuevos tipos de proveedores de servicios financieros y tecnologías innovadoras— también ha propiciado nuevas asociaciones entre el FIDA y distintos inversores públicos, sociales y comerciales. En 2005, el FIDA creó un fondo de financiación impulsado por la demanda para promover enfoques innovadores en el ámbito de las remesas en las zonas rurales. Este servicio de múltiples donantes proporciona financiación inicial a mecanismos de ejecución y productos de transferencia de dinero innovadores aplicados con carácter experimental en las zonas rurales. Además, el FIDA y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) están investigando maneras innovadoras de responder a las necesidades y los retos de la gestión del riesgo entre los pobres de las zonas rurales. Con el apoyo en la fase de planificación de la Fundación Bill y Melinda Gates, esta colaboración entre el FIDA y el PMA tiene por objeto mejorar el acceso de los pequeños agricultores a un seguro contra las inclemencias del tiempo basado en índices y a otros servicios financieros.<sup>5</sup> El acceso a financiación para medidas de prevención de riesgos es asimismo objeto de una cooperación intensificada entre las tres organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Roma —la FAO, el PMA y el FIDA—, en el marco de la asociación de Roma para la gestión integrada de los riesgos de desastre.

## II. Definición de la financiación rural

10. La expresión **financiación rural** se refiere a las transacciones financieras relativas a actividades agrícolas o no agrícolas que tienen lugar entre los hogares y las instituciones en las zonas rurales. En ocasiones, se ha equiparado equivocadamente la financiación rural al crédito agrícola, fundándose en el supuesto de que el crédito es la limitación vinculante para alcanzar los objetivos de un proyecto relativos a la agricultura. Una visión más útil y global de la financiación rural abarca todo el abanico de servicios financieros que necesitan los agricultores y las familias rurales, no sólo el crédito.
11. **Microfinanciación** se refiere a los servicios financieros que se centran en las personas de bajos ingresos y responsables de pequeñas empresas, tanto de las zonas rurales como de las urbanas. La financiación rural y la microfinanciación son subsectores diferentes, aunque en parte coincidentes, del sector financiero general.
12. Habida cuenta de la focalización del FIDA sobre las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los hogares muy pobres, cabría caracterizar sus actividades diciendo que se centran en la **microfinanciación rural**, expresión ésta en la que "micro" se refiere a la prestación de servicios financieros a personas de bajos ingresos de las zonas rurales para actividades agrícolas y no agrícolas, y "rural" a la ubicación de la persona que se beneficia de los servicios. Estos productos y servicios abarcan las inversiones de los pequeños agricultores en ganado, establos, maquinaria, aperos, almacenes, etc., capital de explotación y la financiación de medidas de prevención de riesgos.
13. Los **proveedores de servicios financieros** en las zonas rurales son bancos comerciales y de desarrollo, instituciones financieras no bancarias, cooperativas, instituciones de microfinanciación (IMF) y organizaciones semioficiales o no oficiales —por ejemplo, cooperativas de ahorro y crédito, grupos de autoayuda, asociaciones de ahorros y préstamos de aldeas y asociaciones de servicios financieros—, así como comerciantes que venden insumos y empresas de procesamiento de

<sup>5</sup> El FIDA alberga dos mecanismos especializados, uno de ellos en los aspectos de las remesas relacionados con el desarrollo (el Fondo de financiación para remesas apoyado por múltiples donantes) y el otro en seguros contra los riesgos climáticos basados en índices (el Fondo de gestión de los riesgos asociados con el clima, del FIDA y el PMA).

productos agrícolas<sup>6</sup>. Si bien los bancos comerciales acaso no atienden directamente al grupo-objetivo del FIDA, podrían desempeñar un importante papel dentro de una estrategia de concatenación, prestando servicios al grupo-objetivo por conducto de una institución intermedia.

14. En la presente política, el término **institución de financiación rural** abarca tanto las instituciones de financiación rural como las instituciones de microfinanciación rural.

### III. Objetivos de la política en materia de financiación rural

15. Entre las múltiples causas de la pobreza rural, la carencia de acceso a servicios financieros formales y suficientes sigue siendo un obstáculo primordial para las posibilidades de adoptar decisiones socioeconómicas de los pobres de las zonas rurales y los pequeños agricultores. Dentro del grupo-objetivo del FIDA hay pequeños productores que se dedican a actividades agrícolas y no agrícolas y que viven en zonas rurales cuyos potenciales son diferentes. El objetivo propio del FIDA es aumentar el acceso de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales a los servicios financieros rurales que necesitan para satisfacer sus necesidades productivas y las de sus hogares y para mitigar el riesgo.
16. Basada en la política en materia de financiación rural del año 2000, esta política actualizada refleja los retos y oportunidades que han aparecido en los últimos años e incluye algunas dimensiones estratégicas y aclaraciones nuevas. En la política anterior, el énfasis estratégico se ponía en **fortalecer la capacidad de las instituciones de financiación rural para movilizar ahorros, cubrir sus gastos, recaudar los préstamos y obtener un beneficio para aumentar su sostenibilidad y su difusión**. En la política del año 2000 se mencionaban además las siguientes esferas de trabajo: i) asegurar la participación de todos los interesados directos con vistas a una planificación y una ejecución eficaces de los proyectos; ii) crear una infraestructura financiera rural diferenciada, y iii) fomentar entornos normativos y reglamentarios propicios.
17. Con la política actualizada, el FIDA reafirma su compromiso de buscar incansablemente maneras más eficaces de mejorar el acceso permanente de los pobres rurales y de los pequeños agricultores a una amplia variedad de servicios financieros para que puedan dotarse de medios de vida sostenibles. El FIDA pone el acento en una orientación al mercado y un enfoque empresarial al apoyar la expansión de los servicios financieros rurales y se centra en atender la demanda de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales con un variado abanico de servicios financieros receptivos a sus necesidades y apropiados. Este enfoque dimana del *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*, ya que está relacionado con la importancia de **crear sistemas financieros integradores y fomentar las innovaciones para aumentar el acceso de los pobres de las zonas rurales a una amplia variedad de servicios financieros, comprendidos los de ahorro, de préstamo para inversiones y capital de explotación, seguros y remesas, y de otras importantes políticas del Fondo**<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Hay diversas definiciones que coinciden parcialmente entre ellas, por ejemplo: "las IMF son aquellas instituciones financieras autorizadas oficialmente o no que comprenden organizaciones no gubernamentales (ONG), bancos comerciales, cooperativas de crédito y cooperativas, y bancos agrarios, de desarrollo y cajas postales. Abarcan desde proveedores de microfinanciación especializados a programas que actúan en el marco de organizaciones de desarrollo polivalentes más generales" (Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre, 2008. *Appraisal Guide for Microfinance Institutions*. Washington, D.C.: GCAP, pág. xiii).

<sup>7</sup> Véanse el *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)* (<http://www.FIDA.org/sf/>), la estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos (EB 2007/90/R.4), la estrategia de innovación del FIDA (EB 2007/91/R.3/Rev.1), la estrategia del FIDA para el desarrollo del sector privado y la asociación con él (EB 2005/84/R.4/Rev.1) y la política del FIDA de focalización en los pobres de las zonas rurales (EB 2006/88/R.2/Rev.1).

18. Fundándose en su experiencia, el FIDA está empeñado además en estudiar modos de superar con buenos resultados las limitaciones fundamentales que se plantean en materia de financiación agraria a los pequeños agricultores.<sup>8</sup> Entre las últimas novedades que ha habido en materia de microfinanciación agrícola está el uso de mecanismos de transferencia de riesgos para apoyar los medios de vida y la tecnología rurales entre poblaciones remotas y dispersas. Ante los muchos retos propios de las zonas rurales, los productos y los mecanismos de ejecución innovadores serán esenciales para satisfacer las variadas necesidades del grupo-objetivo del FIDA, integrado por las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas que viven en zonas remotas. Prestar una gama completa de servicios financieros a familias pobres que viven en zonas degradadas puede, por ejemplo, respaldar prácticas de ordenación de recursos naturales y medios de vida alternativos que son menos dañinos para el ecosistema. Los países asociados en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto y las zonas en fase de recuperación de catástrofes naturales también necesitan respuestas viables para restablecer y fortalecer las instituciones de financiación rural, salvando la distancia entre el socorro de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo sostenible.
19. En su enfoque de la financiación rural, el FIDA también se centra en abordar cuestiones transversales como el género y el medio ambiente en sus intervenciones en materia de financiación rural.<sup>9</sup> Generalizar la igualdad entre las mujeres y los hombres y el empoderamiento de la mujer y tener presente la ordenación de los recursos naturales son elementos esenciales de unos planteamientos eficaces de los servicios financieros rurales. Los programas y proyectos de servicios financieros rurales apoyados por el FIDA también abordan problemas concretos de recuperación de conflictos y económica en países damnificados por conflictos.
20. Para promover sistemas de financiación rural integradores en los países asociados, los objetivos del FIDA se reflejan en sus intervenciones en diferentes niveles del sector financiero (en la sección V figuran unas directrices sobre política en materia de financiación rural correspondientes a cada uno de los niveles):
- **En el micronivel:** impulsar la sostenibilidad de los proveedores de servicios financieros al tiempo que se facilite la difusión de información transparente sobre la gestión de sus resultados financieros y sociales, comprendido el suministro de información transparente sobre las condiciones, en especial las cargas reales por concepto de intereses reales. Con respecto a sus clientes, el FIDA pretende convertirlos en clientes "interesantes" para las instituciones financieras, habilitándolos para que participen en la concepción de empresas comerciales viables y mejorando su comprensión de los servicios y productos mediante una formación financiera elemental.
  - **En el nivel de la infraestructura financiera:** apoyar a organizaciones de segundo nivel, como las asociaciones y las instituciones financieras centrales para que puedan prestar servicios financieros y técnicos profesionales y eficaces en función de los costos a las instituciones financieras minoristas y mejorar la transparencia del mercado (por ejemplo, oficinas de crédito y agencias de calificación de microfinanciación).
  - **En el nivel de las políticas y los reglamentos:** mejorar las condiciones del marco habilitador para que diversos proveedores de servicios financieros lleguen a los clientes de bajos ingresos con productos y servicios apropiados, y proteger los ahorros y depósitos de los pobres rurales.

<sup>8</sup> Véanse FIDA/GCAP (2006). *Managing risks and designing products for agricultural microfinance – Features of an emerging model*, págs. 12 y ss., <http://www.FIDA.org/ruralfinance/pub/risks.pdf>, y FIDA/GCAP (2006). *Emerging lessons in agricultural microfinance – Selected case studies*, [http://www.FIDA.org/ruralfinance/pub/case\\_studies.pdf](http://www.FIDA.org/ruralfinance/pub/case_studies.pdf).

<sup>9</sup> Véanse las guías para profesionales, de próxima publicación: *Reaching and Empowering Women: Gender Mainstreaming in Rural Microfinance*, Linda Mayoux, y *Poverty Alleviation, Sustainable Natural Resource Management, and Access to Finance: a common sense approach*, Roberto Peck Christen y Consuelo Muñoz Araya.

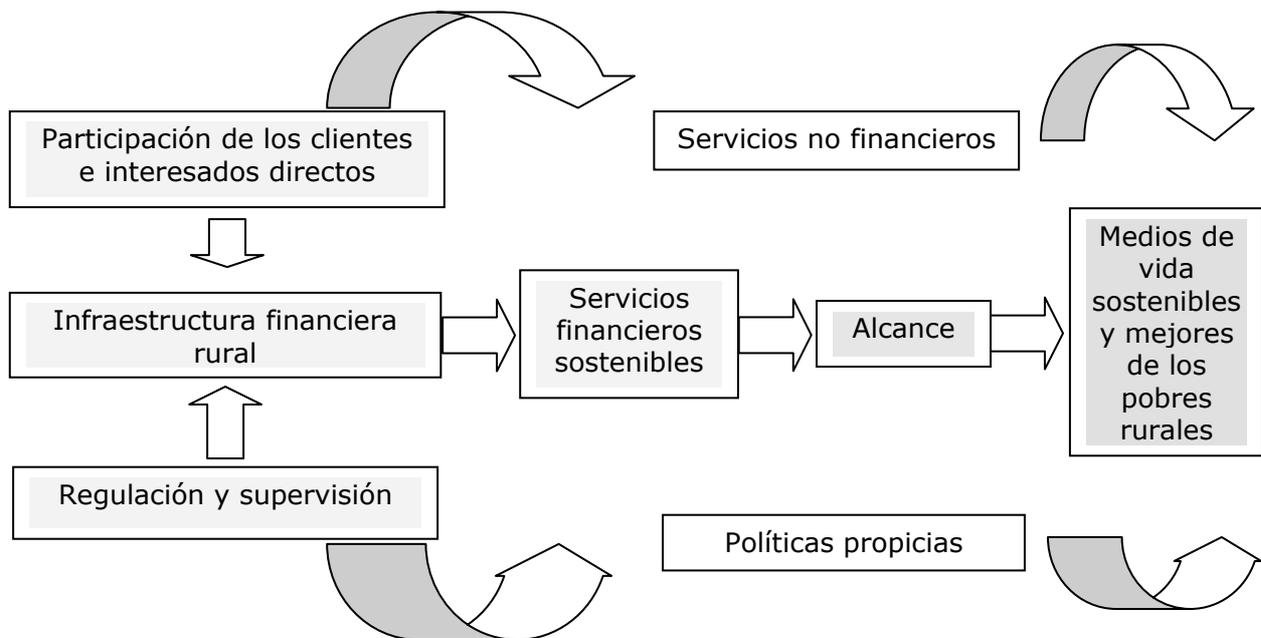
21. La política reconoce la complejidad y los costos de un enfoque a múltiples niveles de la edificación de sistemas financieros integradores. La cooperación y las asociaciones con otras organizaciones de desarrollo en el terreno del desarrollo de los sistemas financieros son, por consiguiente, fundamentales para sacar el máximo provecho de la complementariedad y la sinergia entre quienes actúan en el sector. La creación de capacidades en materia de recursos humanos, el desarrollo de instituciones y las intervenciones en el macronivel pueden necesitar una asignación considerable de recursos para proyectos, o componentes de proyectos, de financiación rural, según el alcance de esas intervenciones, que difieren en cada país.

#### IV. Principios rectores

22. A partir de la experiencia del FIDA en materia de financiación rural y de las buenas prácticas llevadas a cabo a lo largo del tiempo en el sector, hay seis principios rectores en el centro mismo del enfoque del FIDA de la financiación rural y de su apoyo a ésta. Esos principios rectores dimanan de los retos y oportunidades específicos de la prestación de servicios de microfinanciación a los hogares rurales pobres y deberán recogerse en todas las intervenciones de financiación rural que lleve a cabo el FIDA.
23. A lo largo de sus intervenciones en materia de financiación rural, el FIDA trabaja para:
- **apoyar el acceso a diversos servicios financieros, comprendidos los ahorros, el crédito, las remesas y los seguros**, reconociendo que los pobres de las zonas rurales necesitan una amplia gama de servicios financieros;
  - **promover una amplia gama de instituciones, modelos y cauces de prestación de servicios financieros**, ajustando cada intervención al lugar y el grupo-objetivo de cada caso;
  - **apoyar enfoques impulsados por la demanda e innovadores** que tengan potencial para ensanchar los límites de la financiación rural;
  - **alentar enfoques basados en el mercado, en colaboración con asociados del sector privado**, que refuercen los mercados financieros rurales, eviten las distorsiones del sector financiero y que se sirvan de los recursos del FIDA para movilizar otros;
  - **elaborar y apoyar estrategias a largo plazo centradas en la sostenibilidad y en llegar a quienes viven en pobreza**, teniendo en cuenta que las instituciones de financiación rural tienen que ser competitivas y eficaces en función de los costos para alcanzar un tamaño crítico atender responsablemente a sus clientes, y
  - **participar en diálogos sobre políticas que promuevan un entorno propicio a la financiación rural**, reconociendo la función de los gobiernos en cuanto a promover un entorno propicio a la financiación rural favorable a los pobres.
24. Estos principios rectores pueden aplicarse en los tres niveles de intervención:
- **micronivel:** las instituciones de financiación rural minoristas y los beneficiarios finales de los proyectos y programas apoyados por el FIDA, esto es, los hogares rurales pobres, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas;
  - **mesonivel:** la infraestructura financiera, comprendidas las instituciones de segundo nivel y los prestatarios de servicios técnicos, y

- **macronivel:** el marco de políticas, legislativo, reglamentario y de supervisión.

25. El FIDA puede dar apoyo a soluciones en uno o varios niveles de los sistemas financieros rurales. En el siguiente gráfico se ilustran las conexiones entre esos niveles.



26. La incorporación de estos principios rectores en el diseño y las actividades de los proyectos dará lugar a mejores resultados para los países asociados del FIDA y los pobres de las zonas rurales. Los gerentes de los programas del FIDA en los países, el personal de los proyectos y los consultores de los proyectos apoyados por el Fondo que trabajan en el ámbito de la financiación rural están obligados a aplicar estos principios y para apartarse de ellos será preciso justificar claramente la necesidad de hacerlo y obtener la aprobación de la dirección.

## V. Directrices

27. La política en materia de financiación rural ofrece directrices a las personas encargadas de adoptar decisiones, los consultores y las organizaciones asociadas del FIDA para asegurar la creación de sistemas financieros rurales coherentes y eficaces. Las directrices se basan en la experiencia del Fondo y en las enseñanzas fundamentales que la comunidad internacional ha extraído en lo relativo a la financiación rural. El sector financiero de un país asociado está integrado por todas las personas e instituciones que actúan desde la demanda o desde la oferta, junto con el marco legislativo, reglamentario y de supervisión del sector financiero y la infraestructura que lo sustenta. La estrategia del FIDA consiste en apoyar a sus asociados en los distintos niveles para dotar de sostenibilidad a las instituciones y los modelos y aumentar la difusión de los servicios entre las zonas rurales remotas y las personas pobres marginadas.

## **A. El micronivel – La demanda**

28. **Hay que comprender las realidades financieras de las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales para que tenga éxito el fomento de la financiación rural.** El crédito no es siempre la respuesta apropiada. Un préstamo es una obligación, y por lo tanto un riesgo, para quien lo contrae, y los pobres de las zonas rurales pueden tener escasísima capacidad para pagar deudas, si es que tienen alguna. Para las personas muy pobres, pueden ser más adecuados otros tipos de apoyo, como las redes de seguridad, las transferencias de activos o servicios no financieros, y se pueden atender algunas necesidades mediante otros servicios con los que los clientes probablemente estén menos familiarizados, como los seguros.<sup>10</sup>
29. **Muchas veces, los ahorros son más importantes para los clientes que otros servicios financieros.** Permiten a las familias pobres aguantar reveses en sus ingresos y mitigar el efecto de situaciones de emergencia y crisis. El acceso a servicios de ahorro seguros promueve además la disciplina financiera. Los ahorradores habituales es más probable que atiendan puntualmente el servicio de los préstamos que han contraído y que acumulen valores como inversión propia.
30. **La información y la protección de los clientes son fundamentales para que las inversiones del FIDA en financiación rural tengan éxito.** Hay que proteger adecuadamente los ahorros y explicar claramente los riesgos que pudiera haber. La formación financiera elemental también puede ayudar a los clientes a comprender los beneficios y riesgos de los productos financieros y sus condiciones concretas (por ejemplo, los tipos de interés, las primas). La transparencia con respecto al rendimiento y las metodologías innovadoras en materia de préstamos pueden aumentar la eficiencia de los proveedores de servicios financieros, aumentar la competencia entre las instituciones y reducir de ese modo los tipos de interés.
31. **La participación de los clientes y los interesados directos es fundamental.** Para planificar y ejecutar eficazmente las operaciones que apoya el Fondo es menester la participación activa de los clientes y los interesados directos, comprendidos las mujeres y los hombres de las zonas rurales, habilitándolos como usuarios o usuarios-propietarios de instituciones financieras locales de carácter asociativo. Las pautas de participación pueden estar condicionadas plenamente por la cultura y determinadas en distinto grado por el sexo, la estratificación social o la pertenencia a determinados grupos. Si se plantea alguna discrepancia, los propios interesados deben determinar cuál es el equilibrio apropiado entre sus preocupaciones sociales y económicas.
32. **Conocer el grado de satisfacción de los clientes es una buena práctica comercial.** Son cada vez más numerosas las instituciones financieras que han implantado la "gestión del desempeño social" en sus operaciones básicas para profundizar en las preferencias y necesidades de los clientes, que les permita conocer los perfiles de éstos, su satisfacción ante los servicios ofrecidos, las consecuencias de los productos y servicios sobre sus vidas y las tasas de abandono.

### **ORIENTACIÓN PARA LAS INTERVENCIONES EN EL MICRONIVEL – LA DEMANDA**

- **Evaluar la demanda de servicios financieros,** la oferta de las instituciones financieras existentes y las distancias entre la demanda y la oferta. Reflexionar sobre la variedad de posibles servicios financieros y no financieros que podrían mejorar los medios de vida de la clientela destinataria de los servicios, sin dar por supuesto que el crédito siempre

<sup>10</sup> En estudios como los Diarios financieros de 2005, el FinMark Trust, la Fundación Ford y el Consejo regulador de la microfinanciación han descrito exhaustivamente la compleja relación que existe entre los clientes pobres y los servicios financieros.

es una limitación vinculante para los hogares rurales. Los ahorros, las transferencias de ingresos y los modelos de graduación, o las actividades de bienestar social, pueden ser más adecuadas para satisfacer sus necesidades.

- **Reforzar el acceso de las mujeres y los hombres a los servicios financieros y dotarles de competencias para participar eficazmente en la propiedad y la supervisión** de las instituciones financieras locales.
- **Hacer hincapié en la recaudación de depósitos** en tanto que servicio a los clientes e instrumento para movilizar capital destinado a préstamo.
- **Promover la formación sobre conocimientos financieros elementales** para ayudar a los clientes a comprender mejor las funciones y las condiciones de los servicios financieros.
- **Apoyar disposiciones de protección de los ahorradores, los prestatarios y las instituciones que otorgan préstamos**, entre ellas, obligaciones sobre transparencia y verificación de cuentas, seguros de depósitos, seguros de vida y otras modalidades de seguros para proteger los préstamos, y el acceso a intercambio de liquidez.
- **Alentar a las IMF asociadas a suscribir los Principios sobre la protección de los clientes en la microfinanciación**<sup>11</sup> que describen el mínimo que los clientes de la microfinanciación deben poder esperar de los proveedores.

## **B. El micronivel – La oferta**

33. La **sostenibilidad de las instituciones** es fundamental para que una institución financiera prospere más allá del período de apoyo inicial de los donantes o los inversores. La sostenibilidad depende de la rentabilidad, la difusión, la movilización de recursos y la apropiada condición jurídica de las operaciones. Un requisito previo para obtener apoyo debe ser que las medidas y las etapas que fije una institución para alcanzar la sostenibilidad estén definidas claramente en un plan de negocios.
34. **Los resultados de la gestión de una institución financiera** determinan en qué medida puede llegar a los hogares rurales pobres y proporcionar acceso a largo plazo a servicios financieros. La prestación de servicios varía considerablemente de una institución a otra, dependiendo de los sistemas y procedimientos de cada una de ellas, de la calidad de sus respectivas direcciones y de los niveles de competencia profesional y los incentivos de que goce el personal.
35. **El apoyo de los donantes se necesita principalmente para fortalecer la capacidad de ejecución de los proveedores de servicios financieros** en las zonas rurales y mejorar las instituciones no reconocidas oficialmente, elevándolas a formas jurídicas superiores según proceda en cada caso. La prestación de servicios de formación y consultoría, la mejora de los niveles profesionales y la adquisición de activos de explotación son otras tantas formas de subvenciones. Aunque el FIDA apoya un amplio abanico de actividades de desarrollo de capacidades de las instituciones de financiación rural, las intervenciones al respecto no deberían aumentar la dependencia de la asistencia, sino llevar a la autonomía de una institución.

<sup>11</sup> El 22 de octubre de 2008, el FIDA manifestó su pleno apoyo a los Principios sobre la protección de los clientes en la microfinanciación, que suscribió. Véase: <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.4943/>

36. **Las líneas de crédito<sup>12</sup> concedidas a las instituciones minoristas son sólo de alcance limitado.** La experiencia del FIDA demuestra que, en la mayoría de los casos, las líneas de crédito no son el instrumento apropiado para dotar de sostenibilidad a una institución y que además pueden debilitar el mercado, hacer que otros donantes e interesados directos se desinteresen y bloquear el ingreso en las zonas rurales de otros prestatarios de servicios cuya actuación se precisa.
37. **El apoyo a fondos para préstamos administrados por comunidades,** muchas veces como componentes de proyectos y programas mayores, puede ser una alternativa interesante para zonas remotas o muy poco pobladas y hogares rurales pobres a los que resultaría prohibitivamente caro llegar para las IMF rurales oficiales. Los modelos basados en los ahorros han obtenido resultados prometedores, pero los fondos para préstamos gestionados por comunidades con capital externo al comienzo (por ejemplo, fondos rotatorios para préstamos) muchas veces consiguen índices de devolución muy bajos y el fondo acaba por derrumbarse. Los grupos de autoayuda en materia de ahorros y crédito empiezan normalmente utilizando sólo los ahorros de sus miembros. Después de un período en el que prestan y recaudan sus propios recursos con buenos resultados, se les puede preparar para que entablen contacto con un prestamista comercial para obtener un préstamo con el que sumar otros fondos a los fondos que han generado internamente (es decir, el método de la actividad bancaria concatenada).
38. Las **garantías de créditos** pueden respaldar transacciones financieras favorables a los pobres en determinadas condiciones al cubrir parcialmente los riesgos de un préstamo. Estas garantías sólo son eficaces si se integran plenamente en el mercado financiero existente y las gestionan profesionales de la finanza que conocen bien el mercado. Los gobiernos o los vehículos de propiedad pública creados específicamente para gestionar riesgos han tenido escasísimo éxito en lo que se refiere a gestionar eficazmente las garantías. Además, hay que evaluar con absoluta precisión todos los costos que las garantías entrañan para el intermediario financiero y el cliente.
39. **La innovación desempeña un papel decisivo para ampliar los límites de la financiación rural.** El FIDA se halla en la vanguardia de la experimentación de nuevos enfoques y mecanismos de ejecución para prestar servicios financieros en las zonas rurales remotas. Promueve la innovación mediante el diálogo con organizaciones internacionales y asociaciones estratégicas con destacadas instituciones como el GCAP, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, el PMA y centros de excelencia. Las innovaciones precisan de una fase experimental, en la que efectuar las pruebas y los ajustes necesarios para preparar el terreno a su ampliación y adopción por otras instituciones y en otras zonas.

#### **ORIENTACIÓN PARA LAS INTERVENCIONES EN EL MICRONIVEL – LA OFERTA**

- **Dar prioridad al apoyo a instituciones financieras sanas** que estén arraigadas en las estructuras comerciales e institucionales existentes. No hay un solo tipo idóneo de cauce de ejecución para todas las zonas rurales; el modelo más apropiado (sector privado, cooperativa, comunidad, gobierno local o nacional) dependerá de los factores socioculturales y del marco jurídico de cada caso.

<sup>12</sup> Las enseñanzas fundamentales se comparten con el Banco Mundial. (*Guidance for Design of Microfinance Credit Lines*). Véase: <http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/mf1.pdf>

- **Dar apoyo a la reforma de instituciones prometedoras,** aprovechando la experiencia de un número creciente de bancos y de IMF rurales en que se han hecho reformas. Basar el apoyo a las instituciones en las conclusiones de una evaluación *ex ante* profesional (diligencia debida) y tratar de obtener al comienzo del proceso la participación de posibles instituciones asociadas.<sup>13</sup>
- **Diseñar los programas de desarrollo institucional con incentivos para crear y mejorar capacidades internas y disminuir la dependencia,** y alentar, con el tiempo, la inclusión de los gastos de formación y asistencia técnica en el presupuesto de la institución de que se trate en cada caso.
- El apoyo externo es una intervención en las estructuras del mercado local y una subvención implícita. Por consiguiente, **proponer apoyo a las instituciones financieras en condiciones competitivas y redactar contratos basados en los resultados** en los que figuren parámetros de referencia de los resultados que sean claros y se basen en un plan empresarial y en hipótesis de conclusión.
- **No subvencionar los tipos de interés** a los clientes, ni apoyar la imposición de límites a los tipos de interés ni de otros mecanismos que distorsionan los mercados. Abstenerse de injerirse en las operaciones de las instituciones financieras participantes.
- **Promover la clasificación de los resultados sociales de las IMF asociadas,** el acopio y la supervisión de datos de los pertinentes indicadores financieros y de la difusión, y la implantación de sistemas de información sobre gestión adecuados, para utilizar como instrumento de gestión la información sobre los resultados. **Todos los proveedores de servicios financieros a los que el FIDA apoye** —salvo las pequeñas instituciones de carácter asociativo— **deberían participar en la base de datos sobre microfinanciación Microfinance Information eXchange (MIX) Market, para promover la transparencia en el sector y que el FIDA pueda controlar de cerca su cartera de financiación rural.** Las instituciones también pueden servirse de MIX Market para comparar sus resultados con los de sus homólogas<sup>14</sup>.
- **Ofrecer líneas de crédito a instituciones financieras minoristas o mayoristas únicamente si:** i) el mercado demuestra carecer claramente de liquidez; ii) gestionan la línea de crédito gestores de fondos profesionales privados o instituciones, no el gobierno beneficiario; iii) los préstamos a las instituciones financieras minoristas se conceden a tipos de interés comerciales o casi comerciales para evitar reducir su incentivo para movilizar depósitos o el acceso a otras fuentes de capital; iv) las instituciones financieras minoristas asociadas son sólidas financieramente, independientes de injerencias políticas y tienen libertad para cobrar tipos de interés que les permitan recuperar los costos; v) las instituciones financieras asociadas tienen la capacidad necesaria para absorber y gestionar con eficiencia y de manera transparente los recursos financieros; vi) existen oportunidades de crear

<sup>13</sup> En la versión actualizada de los “Instrumentos de decisión en la financiación rural” se dan orientaciones prácticas acerca de las etapas del diseño de los proyectos y su adaptación constante en el curso de la ejecución.

<sup>14</sup> MIX Market es un dispositivo de información público, que funciona en Internet, que tiene por misión facilitar datos sobre IMF de todo el mundo y sobre fondos públicos y privados que invierten en microfinanciación, redes de microfinanciación, calificadoros y evaluadores externos, empresas asesoras y organismos gubernamentales y reguladores.

vínculos con otras fuentes de refinanciación que se prolongarán una vez concluido el proyecto, y vii) hasta que se devuelva la línea de crédito, se pueden establecer medidas de rendición responsable de cuentas y supervisión.

- **Apoyar a grupos de autoayuda basados en los ahorros** para que desarrollen historiales sólidos de recaudación y préstamo de los ahorros de sus miembros, y estudiar la posibilidad de **promover vínculos con bancos** para proporcionar a las IMF basadas en la comunidad más capital que sus ahorros acumulados, en lugar de facilitarles capital externo por adelantado.
- **Dar garantías de crédito únicamente si:** i) se ha constatado la existencia de una demanda mensurable y cuantificable; ii) la garantía es gestionada con criterios profesionales por una institución financiera especializada independiente; iii) una parte importante del riesgo de impago recae en la institución minorista para evitar el riesgo moral y la selección negativa, y iv) se dispone de asistencia técnica suficiente para mitigar las demás limitaciones y los otros riesgos que entrañe atender al grupo-objetivo (por ejemplo, productos y mecanismos de ejecución apropiados, personal formado, sistemas de gestión de riesgos). Habría que seguir las buenas prácticas internacionales en materia de apalancamiento de fondos de garantía y de incentivos para presentar reclamaciones y afectar liquidaciones correctamente.

### C. El mesonivel

40. Es esencial que **los mercados financieros tengan una infraestructura sólida** para que exista un sistema financiero incluyente. Las intervenciones en el mesonivel tienen por objeto disminuir los costos de transacción, mejorar la información del sector la transparencia del mercado, aumentar la difusión de los servicios financieros y el acceso de las instituciones miembros a la refinanciación y potenciar las competencias profesionales en todo el sector. El FIDA refuerza una amplia gama de entidades que actúan en el mercado, entre ellas, redes, asociaciones y organizaciones centrales de instituciones de financiación rural, agencias nacionales de calificación, oficinas de información sobre créditos, sistemas de pago, proveedores de formación y servicios técnicos e institutos profesionales de certificación.
41. **Para desarrollar instituciones de segundo nivel como las asociaciones sectoriales y las organizaciones financieras centrales** es necesario un compromiso a largo plazo, que con frecuencia va más allá de la duración habitual de un proyecto apoyado por el FIDA. Las asociaciones y organizaciones financieras centrales que tienen éxito actúan movidas por los objetivos de alimentar el desarrollo de instituciones miembros sostenibles, evaluar el potencial del mercado, fundar las decisiones sobre concesión de préstamos en criterios ajustados a la pauta de las corrientes de efectivo y supervisar y alcanzar los objetivos establecidos en materia de resultados. Las operaciones comerciales de organizaciones financieras centrales gestionadas con criterios profesionales deberían ejecutarse sin injerencias políticas, observando los principios de la buena gobernanza y la solidez técnica. El apoyo financiero y técnico a las organizaciones financieras centrales puede consistir en la comercialización del sector, la concepción de productos, operaciones de tesorería, la inspección o la supervisión de las instituciones miembros y la integración de las instituciones de financiación rural en los sistemas nacionales de pagos, con inclusión de las vías de entrada de las remesas, a compensación de los cheques, la informatización de las instituciones miembros y las vinculaciones a donantes. Empresas filiales pueden prestar servicios no financieros.

## ORIENTACIÓN PARA LAS INTERVENCIONES EN EL MESONIVEL

- **Realizar estudios de mercado y evaluaciones del impacto para conocer mejor las limitaciones y las oportunidades que hay en el mesonivel.**
- **Coordinarse estrechamente con otras organizaciones de desarrollo** que tienen más experiencia en el mesonivel y que representan los problemas y preocupaciones de los pobres de las zonas rurales.
- **Incluir a las autoridades estatales**, según proceda, en iniciativas centradas en la tecnología, la creación de capacidades y el perfeccionamiento de los recursos humanos, donde pueden desempeñar un papel de promoción en lo relativo a la infraestructura de la financiación rural.
- **Velar por que las instituciones financieras centrales elaboren proyecciones operacionales y financieras robustas, se atengan a un régimen de gobernanza y sean independientes políticamente.**
- **Ayudar a las instituciones de segundo nivel a mejorar el alcance de sus intervenciones, su capacidad y sus instrumentos para medir la calidad de las carteras** de las instituciones minoristas y las funciones de supervisión (comprendida la supervisión delegada) de las instituciones que las integran y la sostenibilidad de sus operaciones.
- **Alentar y apoyar la transparencia en el sector** y el empleo de instrumentos normalizados de presentación de informes sobre resultados financieros y en cuanto a difusión de servicios, como el MIX Market.

### D. El macronivel

42. **Un entorno normativo favorable y propicio** es requisito previo indispensable de un sistema financiero eficiente y de un desarrollo rural eficaz y de la reducción de la pobreza. En el macronivel, varios factores son especialmente importantes para evitar riesgos que afecten al conjunto del sistema: la elaboración de una política o estrategia nacional de microfinanciación o de financiación rural, la desreglamentación de los tipos de interés y de cambio, la liberalización de los precios agrícolas y del comercio exterior, el establecimiento de un ordenamiento jurídico que proteja los derechos de propiedad y de uso de la tierra y asegure las debidas garantías procesales y el apoyo de instituciones financieras autónomas y de las autoridades reguladoras.
43. **La regulación y la supervisión ejercidas conforme a criterios de prudencia** de las instituciones financieras es crucial para la evolución y la estabilidad de los sistemas financieros<sup>15</sup>. Sin unas instituciones financieras locales reguladas adecuadamente, que movilicen depósitos y atraigan capitales privados, no puede haber un desarrollo rural sostenible. El nivel adecuado de regulación y supervisión depende del tipo de institución financiera de que se trate y, en concreto, de la cuantía de los ahorros del público que movilice. Es importante adoptar las formas jurídicas adecuadas a instituciones financieras locales de propiedad cooperativa y privada, crear la capacidad que necesitan unas redes de autorregulación del sector bajo la autoridad supervisora financiera central y aplicar las oportunas normas de prudencia.

<sup>15</sup> Se entiende por regulación y supervisión con arreglo a criterios de prudencia la estructuración de las acciones de las instituciones financieras de conformidad con un conjunto de reglas y normas que garantizan la protección del dinero de los depositantes, un sistema financiero seguro y sólido y una estructura competitiva del mercado financiero (más información en: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (2001), "Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance", *Agricultural Finance Revisited*, No. 5.

44. **Para una supervisión eficaz de los proyectos de financiación rural apoyados por el FIDA** hacen falta instituciones financieras participantes reguladas. También se puede incluir en un proyecto a instituciones que queden fuera del ámbito de acción del órgano regulador, siempre y cuando estén haciendo progresos claros hacia la sostenibilidad institucional. También se puede incluir en un proyecto el apoyo a grupos de autoayuda de ahorros y crédito no regulados y no supervisados y a otras instituciones locales no reconocidas oficialmente, y establecer vínculos entre ellas e instituciones financieras reguladas, en cuyo caso deberán contar con mecanismos que aseguren el funcionamiento de una supervisión local, por ejemplo, la auditoría anual de las cooperativas de ahorro y crédito. La medición fidedigna de los resultados, los controles internos pertinentes y la auditorías anuales de las IMF son elementos esenciales de una supervisión directa de los proyectos realizada con eficacia.
45. **Las autoridades encargadas de la regulación y la supervisión** tienen que recibir apoyo en sus actividades encaminadas a reforzar los mercados financieros y evitar distorsiones del mercado, al tiempo que a aumentar la buena gobernanza de sus instituciones asociadas y órganos reguladores y encargados de la supervisión. Las asociaciones estratégicas con asociados en actividades de desarrollo pueden dar más resonancia a las preocupaciones del grupo-objetivo del FIDA. Es esencial definir la función de los gobiernos y los bancos centrales en el contexto de la financiación rural y los proyectos apoyados por el FIDA, especialmente al seleccionar el socio gubernamental más adecuado. Como mejor funcionan las actividades de apoyo a la financiación rural es con los auspicios de contrapartes gubernamentales especializadas en operaciones del sector financiero.

#### **ORIENTACIÓN PARA LAS INTERVENCIONES EN EL MACRONIVEL**

- **Apoyar la formulación de la política de financiación rural y de la estrategia para el sector y las medidas favorables a los pobres adoptadas por los organismos gubernamentales asociados con miras a crear un sistema financiero incluyente.**
- **Apoyar la evaluación del sistema financiero atendiendo a la difusión de sus servicios entre los hogares pobres rurales.**
- **Participar en diálogos sobre políticas cuyo tema sea cómo crear un entorno favorable a la financiación rural orientada al mercado,** en los que se aborden cuestiones fundamentales como el marco jurídico de las instituciones financieras locales reguladas, la reforma de los bancos públicos y las cooperativas de crédito, la liberalización de los tipos de interés y cómo facilitar la aceptación de depósitos de clientes miembros o clientes públicos.
- **Ayudar a los gobiernos asociados a elaborar políticas y estrategias acordes con las buenas prácticas internacionales en materia de financiación rural y de estabilidad del sistema financiero** y que establezcan los marcos jurídico, reglamentario y de supervisión adecuados para proteger a los ahorradores y crear una igualdad de condiciones entre las instituciones tomadoras de depósitos.
- **Ayudar a los gobiernos asociados a establecer capacidades institucionales para desempeñar las funciones vitales de regulación, supervisión y vigilancia del sector de la financiación rural.**

## **VI. La ejecución de la política en materia de financiación rural – Consecuencias para el FIDA**

46. La aplicación y observancia por el FIDA de esta política depende a fin de cuentas de su capacidad y de sus sistemas internos. Para que los principios rectores recogidos en la política se traduzcan en programas sobre el terreno, el FIDA tendrá que invertir más en las áreas que a continuación se exponen.

### **A. Supervisión de los resultados**

47. Se necesitan mecanismos que aseguren que se identifican y supervisan todas las intervenciones en materia de financiación rural, ya se trate de proyectos o de componentes de éstos. Es fundamental supervisar los resultados para asegurar que se ponen en práctica las políticas y los procedimientos del FIDA y que se obtienen resultados concretos. En el documento de diseño del proyecto<sup>16</sup> y en los contratos con las instituciones de financiación rural participantes se tiene que incluir indicadores de supervisión que permitan medir los resultados de esas instituciones. Esos indicadores deberían consistir en indicadores financieros estándar y en medidas de la difusión de los servicios prestados, como la cartera en situación de riesgo (>30 días), la autonomía operacional y las cantidades de prestatarios y de ahorradores, datos todos éstos que pueden averiguarse a través del MIX Market y que también se encuentran en el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS), el sistema del FIDA de supervisión basada en los resultados. Los contratos con los asociados deberían estar supeditados a los resultados y contener una estrategia de salida en caso de que no se alcanzasen los objetivos establecidos en ellos.
48. En cuanto a los clientes, los beneficiarios de los proyectos deben intervenir en la determinación de los objetivos cuyo logro se considerará un éxito. Hay que desplegar esfuerzos para medir el impacto del acceso a servicios financieros, tomando en cuenta los problemas de la atribución y de la fungibilidad del dinero. En cuanto a las instituciones, puede suceder que los resultados no sean mensurables inmediatamente, dependiendo del funcionamiento de los mercados.
49. Habría que actualizar periódicamente los indicadores<sup>17</sup> y para interpretar los resultados habría que tener en cuenta las prácticas internacionales que están surgiendo en lo relativo a indicadores para supervisar la financiación rural en distintos niveles de intervención, las reacciones cualitativas de los clientes y el calibrado de los indicadores como consecuencia de la aparición de nuevos instrumentos o de iniciativas experimentales que tienen otras exigencias en cuanto a medición de los resultados.

### **B. Fortalecer y documentar las capacidades y conocimientos del FIDA en materia de financiación rural**

50. La variada experiencia del FIDA en el terreno de la financiación rural es uno de sus activos básicos y una de sus ventajas comparativas. Un aspecto fundamental de la procura por el FIDA en tanto que institución de la mejora de la calidad y la garantía de la calidad son las operaciones de financiación rural y agraria. Esta competencia específica y este conocimiento del sector exige una acción sistemática de documentación, síntesis y difusión. El grupo temático sobre financiación rural desempeña un papel activo de cauce para la difusión de conocimientos dentro del FIDA y para compartir información y experiencia dentro y fuera de los límites del

<sup>16</sup> Véanse: FIDA, *Instrumentos de decisión en la financiación rural* (2008)

([www.ifad.org/RURALFINANCE/DT/INDEX.htm](http://www.ifad.org/RURALFINANCE/DT/INDEX.htm)) (3.1 “La evaluación de los proveedores de servicios financieros con miras a una posible asociación” y 3.3 “Cómo establecer el sistema de seguimiento y evaluación”), y las fichas técnicas sobre supervisión de los resultados financieros.

<sup>17</sup> Los indicadores del RIMS del FIDA se recogen anualmente, pero las unidades de gestión de los proyectos recogen información operacional con mayor frecuencia.

Fondo. El grupo temático ayudó a actualizar la política en materia de financiación rural y participará activamente en su difusión mediante los oportunos planes de comunicación, en cuya ejecución intervendrán funcionarios descentralizados y asociados externos.

51. El enfoque de múltiples niveles utilizado para establecer sistemas financieros integradores tiene los correspondientes efectos en los recursos humanos del FIDA y de las organizaciones asociadas. De conformidad con su declaración sobre el objetivo de la gestión de los conocimientos, el FIDA fortalecerá su capacidad en materia de financiación rural y sus conocimientos al respecto, primero, aprendiendo sistemática y colectivamente de sus proyectos y buenas prácticas y de la experiencia de sus asociados<sup>18</sup>. Además, la colaboración con asociados estratégicos ayudará al Fondo a mejorar la calidad y el impacto de sus proyectos y a reforzar su capacidad de promover el aprendizaje, el aprovechamiento compartido de los conocimientos y la innovación. Para facilitar esos intercambios, los planes de perfeccionamiento del personal deberían comprender la formación interna, las giras de estudio, las pasantías y estrategias claras para el acopio y la difusión de información.

### **C. Ensayar instrumentos financieros innovadores**

52. En el último decenio, se han introducido importantes innovaciones en los instrumentos y las modalidades de financiación, en el terreno de la financiación rural, entre ellas la entrada de inversores sociales y comerciales en el mercado, así como de compañías de seguros, de reaseguros, de arrendamiento y de arrendamiento con opción de compra, y organismos dedicados al desarrollo de los mercados de capitales. Como la situación sigue evolucionando, el FIDA tiene que precisar todavía más sus objetivos y determinar en qué aspectos de la financiación rural intervendrá. El enfoque más viable a corto plazo es que el FIDA participe en la creación de servicios de financiación especializados, que se podrían utilizar para poner en marcha asociaciones entre el sector público y el privado y constituir un marco que permita introducir innovaciones en los sistemas de pago, las remesas, los bancos sin sucursales y otras áreas importantes.
53. También es fundamental concebir productos relativos a la gestión de riesgos destinados a los pequeños agricultores (por ejemplo, seguros contra riesgos climáticos basados en índices, seguros de enfermedad y de vida) y crear vínculos entre los pequeños agricultores, los proveedores de servicios financieros rurales y el sector financiero formal. El FIDA está efectuando inversiones considerables en muchos programas de desarrollo de la cadena de valor de nueva generación. Los productos innovadores podrían tener por destinatarios actores de toda la cadena de valor agrícola, por ejemplo, las entradas en almacenes y los paquetes de producción de agroprocesadores de los que formen parte servicios financieros (por ejemplo, créditos y seguros). Además, el acceso a servicios de crédito y arrendamiento de duración media podría facilitar las inversiones agrícolas en activos como equipo y ganado.
54. Para afrontar los retos más fundamentales de ampliar los instrumentos del FIDA para asociarse con instituciones de financiación rural, tal vez sea necesario modificar los documentos fundacionales del FIDA para que el Fondo pueda trabajar directamente con instituciones de ese tipo y con el sector privado. Las inversiones de capital en instituciones de financiación rural podrían evitar algunos de los escollos de las líneas de crédito. Fortalecen la base de capital de esas instituciones y dan lugar a la movilización de recursos internos adicionales en forma de depósitos de ahorro o de empréstitos. Al planear otros instrumentos financieros nuevos, el FIDA podría estudiar la posibilidad de establecer asociaciones estratégicas con inversores de capital en un futuro próximo. La dirección del FIDA también puede estudiar la conveniencia de aumentar el porcentaje de los fondos asignados en

<sup>18</sup> Estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos (EB 2007/90/R.4), pág. 9.

forma de donaciones a la financiación rural y de aclarar la flexibilidad con la que se pueden usar los instrumentos del FIDA<sup>19</sup>. Sería importante la interacción con los países asociados y centros de excelencia técnica, otros donantes y el sector privado, así como la orientación que impartiesen, para optimizar estos nuevos instrumentos de financiación.

**D. Proporcionar documentos adicionales**

55. Complementa esta política el manual del FIDA "Instrumentos de decisión en la financiación rural"<sup>20</sup>, en el que figuran orientaciones más específicas e información adicional útil para diseñar y ejecutar proyectos.

---

<sup>19</sup> Véanse las recomendaciones de Aid Effectiveness Initiative, *Note to Management, IFAD Peer Review Check-up*, octubre de 2005, pág. 10:

<sup>20</sup> Véase: <http://www.FIDA.org/ruralfinance/dt/full/index.htm>.

## Enseñanzas extraídas por el FIDA respecto de la financiación rural

1. En relación con la petición de la Junta de que se incorporara un anexo sobre las enseñanzas extraídas por el FIDA respecto de la financiación rural (Decisiones y deliberaciones de la Junta Ejecutiva en su 96º período de sesiones), conviene consultar las referencias siguientes:
  - i) La evaluación a nivel institucional de la política del FIDA en materia de financiación rural, emprendida en 2006 (y publicada en septiembre de 2007), que dio lugar a la decisión de la dirección de preparar una actualización de la PFR (Acuerdo en el punto de terminación (en inglés), medida 2, #13 [http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/agreement/corporate/rural.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/agreement/corporate/rural.htm)). Esta recomendación acordada se basaba en un análisis de las experiencias del FIDA por región, que se había recogido en seis documentos regionales de trabajo. En el informe principal se organizan sistemáticamente las enseñanzas extraídas en relación con los resultados y el impacto de los proyectos, los problemas de diseño y ejecución y las disposiciones institucionales que sustentan las actividades de financiación rural ([http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/corporate/rural.pdf](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/corporate/rural.pdf)). El resumen del informe principal de la evaluación a nivel institucional figura en el siguiente enlace: [http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/agreement/corporate/rural.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/agreement/corporate/rural.htm)
  - ii) Las publicaciones (en inglés): *Assessing and Managing Social Performance in Microfinance* (Evaluación y gestión del desempeño social en el sector de la microfinanciación) (<http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/performance.pdf>) y *Emerging Lessons in Agricultural Microfinance - Selected case studies* (Nuevas enseñanzas en la microfinanciación agrícola: algunos estudios de casos) ([http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/case\\_studies.pdf](http://www.ifad.org/ruralfinance/pub/case_studies.pdf)).
  - iii) El índice SmartAid for Microfinance del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) (véase <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.3302/>) en que el FIDA participó en 2009. En junio de 2009 se dispondrá de los resultados de la evaluación independiente de la eficacia del FIDA en términos de ayuda para la financiación rural. Otra fuente externa de información es la encuesta de 2008 del CGAP "Microfinance Funder Survey". El FIDA acaba de presentar los datos pertinentes para la encuesta de 2009.

