



Crédito para el Desarrollo Rural en Nicaragua

*Un enfoque institucional sobre la experiencia
del Fondo de Desarrollo Local*

*Editor
Johan Bastiaensen*



N
307.72
B236 Bastiaensen, Johan
Crédito para el Desarrollo rural en
Nicaragua : un enfoque institucional sobre la
experiencia del fondo de desarrollo local / Johan
Bastiaensen. -- 1a ed. -- Managua :
Nitlapán-UCA, 2002
228 p

ISBN : 99924-0-185-0

1. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD
RURAL 2. DESARROLLO ECONOMICO Y
SOCIAL 3. INSTITUCIONES FINANCIERAS
4. MERCADOS FINANCIEROS 5. POLITICAS
FINANCIERAS

Editor : Johan Bastiaensen

Autores : Miguel Alemán

Johan Bastiaensen

Isabel Dauner

Ben D'Exelle

Ligia Gómez

Nadia Molenaers

José Luis Rocha

Tomás Rodríguez

Jos Vaessen

Correctora de texto : Hebé Zamora

Cuido de la edición : Johan Bastiaensen y Thelma Martínez

Fotos de portada : Archivos Nitlapán/FDL

Diseño y Diagramación : Lluiman Morazán

Impresión : Imprimatur Artes Gráficas

© Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapán, Nicaragua - Instituto de Política y Gestión del
Desarrollo de la Universidad de Amberes, Bélgica (IGPD-UA)

Esta edición ha sido posible gracias a la contribución financiera
de Broederlijk Delen y Oikocredit



Contenido

<i>Introducción</i>	1
Capítulo I. Institucionalidad, Finanzas y Desarrollo Local	7
Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual	9
<i>Instituciones, capital social y desarrollo local</i>	9
Las ideas claves	10
Debates conceptuales y clarificación de conceptos	11
El papel de la institucionalidad en el desarrollo	12
Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja	14
Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local	16
Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional	18
El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua	22
<i>Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional</i>	25
Las finanzas en el modelo desarrollista	25
El modelo desarrollista	25
Las finanzas desarrollistas	26
Finanzas en proyectos de ONG durante la época desarrollista	27
La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural	27
La crítica de la escuela de Ohio	27
La crítica al crédito de las ONG	29
La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones	31
La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales	32
Análisis de la transacción crédito	33
El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera	35

Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales	35
<i>Finanzas rurales e institucionalidad local</i>	36
<i>Notas</i>	38
<i>Bibliografía</i>	40
 Capítulo II. Mercados financieros en Nicaragua	 47
Mercado financiero en Nicaragua: 1960 – 1990	49
<i>Primer período 1950 – 1979</i>	49
<i>Segundo período 1980 – 1990</i>	51
<i>Bibliografía</i>	53
Mercado de crédito rural en Nicaragua	55
<i>Introducción</i>	55
<i>Rasgos principales del crédito rural en Nicaragua</i>	56
Baja cobertura de los productores agropecuarios	56
Concentración del crédito	57
Poco crédito para inversión	59
 <i>El crédito rural: un mercado segmentado</i>	 63
La banca comercial	65
Baja cobertura de las áreas rurales	66
Reducción de la importancia relativa del crédito agropecuario	66
Las casas comerciales y las compras de futuro	67
La caída de los precios del café	68
ONG no especializadas en créditos	69
Instituciones financieras no reguladas	71
Metodología y tecnología crediticia	73
Apertura de operaciones de crédito	73
Promoción del crédito	73
Elaboración de productos financieros	74
Selección de clientes e instrumentos	75
Seguimiento del crédito	75
Reembolso del crédito	76

Sectores sociales demandantes de crédito	76
Conclusiones	79
Notas	80
Bibliografía	80
El mercado de crédito rural en San Juan del Río Coco	83
Introducción	83
La demanda de financiamiento en San Juan del Río Coco	84
Presentación de la zona de estudio	84
Las principales actividades económicas	85
Las actividades agropecuarias	85
Sector servicio, comercio e industria	86
Tipología de Unidades Económicas Rurales (UER) y demanda de financiamiento	87
Campesinos asalariados	87
Campesinos pobres	88
Parceleros de la Reforma Agraria	89
Campesinos cafetaleros	90
Finqueros cafetaleros	91
Empresarios cafetaleros	92
Pequeños empresarios urbanos	93
Medianos empresarios urbanos	93
La oferta de financiamiento en San Juan del Río Coco	94
Instituciones financieras reguladas	94
Instituciones financieras no reguladas	95
Comerciantes-prestamistas	96
Prestamistas profesionales individuales	97
La mediería y la mano vuelta	97
La estructura del mercado financiero	98
Un mercado con fuertes nexos entre los agentes	99
Características de los servicios financieros ofrecidos	101
Conclusiones	103
Notas	104
Bibliografía	105

El ahorro de los hogares en las instituciones financieras 107

Comportamiento del ahorro de los hogares e incidencia de la institución financiera 107

Los motivos para ahorrar	107
Diferentes formas para colocar los ahorros	108
Motivar el ahorro institucional	109

Panorama del ahorro institucional en Nicaragua 110

Oferta institucional de servicios de ahorro	110
Demanda actual de servicios de ahorro	112

Reflexiones sobre las perspectivas de ahorro rural institucional 113

Notas 114

Bibliografía 115

Capítulo III. El Fondo de Desarrollo Local 117

Financiamiento rural sostenible: gestión y tecnología financiera en la experiencia del Fondo de Desarrollo Local 119

Introducción 119

Autogestión (1990–1993) 121

Contexto	121
Tecnología financiera y resultados	121
Diagnóstico del problema y estrategia del programa	121
Gestión del programa: diseño y funcionamiento	122
Productos financieros y sus resultados	123
Lecciones y cambios (argumentos, opciones)	124
Las herencias complicadas: cultura del no pago y clientelismo	124
La inducción del desarrollo frente a la herencia de un liderazgo verticalista	124
Las reglas del juego como cimiento de la institucionalidad	125
El sinuoso camino hacia la especialización financiera	125

Cogestión (1994 – 1996) 126

Contexto	126
Tecnología financiera y resultados	127
Estrategia del Programa	127
Productos financieros en función de la estrategia	128
Gestión del programa: diseño y funcionamiento	128
Productos financieros y resultados de los giros operativos	130
Lecciones y cambios (argumentos, opciones)	130
Una red para uniformar reglas del juego	130
Reglas que apuntan hacia la profesionalización	131

Participación local vs. profesionalización	132
Aportes de la investigación aplicada: diversificación, crédito libre y papel del campesino finquero	133
El estatus legal se convierte en factor definitorio	133
<i>Sucursal (1997-2001)</i>	135
Contexto	135
Tecnología financiera y resultados	136
Estrategia del programa	136
Gestión del programa: diseño y funcionamiento	136
Productos financieros y sus resultados	137
Lecciones y cambios (argumentos, opciones)	137
La expansión y los requerimientos de la Superintendencia de Bancos	137
Obtención de mayor financiamiento vs. mantenimiento de la misión	140
Expansión acelerada vs. atención a sectores menos capitalizados	141
Hacia unas estructuras más democráticas: género y participación	143
La oferta de múltiples servicios	144
<i>A manera de síntesis</i>	144
<i>Notas</i>	147
<i>Bibliografía</i>	147
Capítulo IV. Institucionalidad Local y Crédito Rural	151
Institucionalidad local y efectividad de la tecnología financiera: un análisis comparativo de experiencias en Masaya	153
<i>Introducción</i>	153
<i>Dos comarcas aledañas, pero diferentes</i>	154
Características agroecológicas y económicas	154
La incidencia de la reforma agraria: un factor histórico clave	155
Estructura social	156
Percepciones sobre la calidad de la institucionalidad local	158
<i>Las experiencias de los programas en las dos comarcas</i>	160
La experiencia del FDL	160
La experiencia del LAV	161
<i>La efectividad de las finanzas rurales y diferencias institucionales locales</i>	163
El programa FDL	163
El programa LAV	165

Conclusiones: Capacidad de lograr sinergia con las instituciones externas	166
Notas	169
Bibliografía	169
Anexo: Percepciones	171
El Fondo de Desarrollo Local en Wiwili: inserción social, cobertura y perspectivas de innovación institucional para el desarrollo local equitativo	173
Introducción	173
La evolución del FDL en Wiwili	174
El período inicial	174
La nueva estrategia crediticia	176
La formalización de la estructura operativa del banco	177
La definición de nuevas reglas del juego	177
El cambio de la visión de desarrollo del FDL	177
El desarrollo de la cobertura en el territorio	178
Composición de la cartera: hacia los sectores más acomodados	178
Concentración /dispersión geográfica de la cartera	179
El papel de la inserción social del FDL en el territorio	180
Reflexión: cobertura, sostenibilidad financiera y perspectivas para el desarrollo	182
De un modelo de expansión de "mancha de aceite" hacia un modelo de "sacar con pinzas"	182
Desempeño financiero	182
Costos de transacción	182
Riesgo de cartera	183
Expansión de la cartera	183
Perspectiva para el desarrollo rural	184
Exclusión de las familias menos acomodadas	184
Sinergia entre el FDL y la comunidad	186
Las actividades del FDL como innovación institucional local	186
El camino en medio: una estrategia de consolidación	187
Conclusiones	188
Notas	189
Bibliografía	190
Anexo	191

Redes sociales y acceso a recursos escasos ¿Acceso a intervenciones externas como producto de la exclusión social local?	193
<i>Introducción</i>	193
<i>El Toro y La Danta</i>	196
Características de El Toro y La Danta	196
Redes de cooperación informal (cambio de mano) y redes de acceso a recursos escasos (tierra y bueyes)	197
Estrategias e inclusión numérica	198
Características de los actores en las redes	200
Redes de cooperación informal (cambio de mano)	200
Redes de acceso a recursos escasos	202
<i>Conexión: Acceso a intervenciones externas</i>	204
Lazos e intervenciones externas: presencia	204
Acceso a las intervenciones externas	205
<i>La relación con el desarrollo social</i>	209
Incidencia de la criminalidad	210
Evolución de la propiedad de la tierra	211
La venta voluntaria de la tierra	212
El pago forzado, con tierra, ganado y/o cosechas	213
Desempeño de los proyectos y del FDL	213
<i>Conclusiones</i>	214
<i>Notas</i>	216
<i>Bibliografía</i>	217
<i>Anexos</i>	220
<i>Epílogo</i>	221
<i>Lista de autores</i>	227
<i>Índice de Palabras Claves</i>	229

Índice de figuras y gráficos

Capítulo I

Figura 1. Dimensiones del capital social.

Capítulo II.

Gráfico 1. Porcentaje de productores con créditos por región.

Gráfico 2. Porcentaje de clientes y cartera distribuida por estratos de capital de los clientes.

Gráfico 3. Cobertura porcentual de clientes por tipo de organización y área geográfica.

Gráfico 4. Estructura de mercado de crédito rural en Nicaragua.

Gráfico 5. Distribución porcentual del crédito por actividad.

Gráfico 6. Evolución prefinanciamiento de las casas comerciales.

Gráfico 7. Distribución de los programas.

Figura 1. Flujo de crédito en San Juan del Río Coco.

Capítulo IV.

Figura 1. Mapa del territorio del FDL en Wiwili.

Figura 2. Las ventajas y desventajas de distintas estrategias crediticias.

Gráfica 1. Propiedad de la tierra en El Toro.

Gráfica 2. Evolución de la propiedad de la tierra en El Toro.

Gráfica 3. Distribución de la tierra/edades.

Figura 1. Redes sociales en El Toro

Figura 2. Redes sociales en La Danta

Introducción

Crédito para el Desarrollo Rural en Nicaragua

Un Enfoque Institucional sobre la experiencia del Fondo de Desarrollo Local

Johan Bastiaensen

El conocimiento provee información a nuestros modelos subjetivos para aprehender la realidad, o sea, para estructurarle y darle sentido y dirección. Define las percepciones de la realidad y valora o desvalora los proyectos estratégicos y las acciones de los actores sociales. Conocimiento es poder. Lógicamente, el proceso social de producción del conocimiento constituye un campo de batalla discursiva, una arena social permanente donde se mezclan innovaciones creativas y conflictos de intereses. Para países como Nicaragua, el discurso que se produce sobre el desarrollo, y que circula en el mundo de las universidades y las agencias de desarrollo --desde las multilaterales hasta las no gubernamentales-- constituye, evidentemente, un campo de batalla discursiva de primera importancia. De hecho, con base en su retórica y sus modelos subjetivos dominantes se dibuja un panorama de la "realidad", sobre el cual se define el universo de las acciones y políticas deseables y viables.

Actualmente podemos identificar dos temas y líneas discursivas populares y, en consecuencia, importantes. El primero es el tema de las microfinanzas. Después de la Cumbre de las Microfinanzas en Washington, en 1997, las microfinanzas fueron declaradas la esperanza principal para erradicar la pobreza en el mundo. Esto coincide con la actual ola de reformas neoliberales, y es parte de una versión más moderada de las políticas de liberalización y privatización financiera. Se asume que responde a la demanda de más eficiencia en la cooperación al desarrollo, y que a veces contribuye a justificar su reducción.

En Nicaragua, las organizaciones financieras no formales, aglutinadas en la Asociación de Microfinanzas (Asomif), inspiran su retórica y sus prácticas en este discurso global de las microfinanzas. Su enchufe en el debate internacional sirve para defender la legitimidad de su existencia frente a políticas excluyentes a favor de los bancos privados y frente al peligro de intervenciones populistas, que van desde la imposición de techos y tasas de intereses irreales, hasta un eventual regreso a los subsidios masivos a través de bancos estatales politizados o a iniciativas privadas no sostenibles.

El segundo tema discursivo es el del capital social y la institucionalidad. Desde la publicación del estudio de Robert Putnam sobre la relación entre capital social y desarrollo en las diferentes regiones de Italia, esta perspectiva ha ganado cada día mayor presencia en el debate multidisciplinario del desarrollo, hasta llegar a ocupar el lugar central en el más reciente informe del Banco Mundial sobre la pobreza (WDR, 2000/1).

En esta vertiente de la teoría del desarrollo se subraya la dimensión institucional de éste, es decir, su dependencia de la calidad de las redes sociales y de las reglas del juego que gobiernan las interacciones entre individuos, hogares, y grupos en la sociedad. A su vez, la pobreza tiende a ser entendida como un proceso de múltiples exclusiones sociales provocadas por la naturaleza de la institucionalidad (redes sociales y reglas del juego), que determina el acceso a recursos y oportunidades reales de intercambio.

En Nicaragua, el tema institucional está más que todo presente en el debate sobre la realidad nacional. A este nivel, se identifican la herencia del autoritarismo político y su cultura cívica caudillista-clientelar como limitaciones fundamentales para avanzar hacia la democracia y hacia una economía más próspera (Nitlapán-Envío; Vargas, 1999). El último, en parte, depende también de las relaciones de Nicaragua con los organismos financieros internacionales que –por lo menos a nivel de discurso– no dejan de subrayar la importancia de la institucionalidad nacional para fundamentar la gobernabilidad del país. A un nivel más local, el tema institucional tiene menos presencia explícita en el debate sobre el desarrollo, pero esto no implica –como vamos a indicar– que a este nivel sea menos relevante.

Enfocado en el tema del desarrollo rural local, este libro quiere introducir una visión sobre los problemas y oportunidades de las finanzas rurales, inspirándonos en las dos corrientes de pensamiento del desarrollo. En primera instancia, esto implica que elaboramos una síntesis crítica de los elementos claves del enfoque institucional del desarrollo y de las teorías alrededor de las finanzas (rurales), en general, y de las microfinanzas, en particular. El libro, sin embargo, hace algo más que presentar simplemente las ideas claves de los discursos sobre microfinanzas e institucionalidad, pues también intenta sentar las bases para una perspectiva innovadora de reflexión sobre el desarrollo rural local, al interrelacionar de manera consistente y sistemática el tema de microfinanzas con un enfoque institucional del desarrollo.

Para no perdernos completamente en el laberinto de las abstractas ideas teóricas, contextualizaremos nuestras reflexiones en las experiencias concretas del Fondo de Desarrollo Local, instancia microfinanciera miembro de Asomif, e iniciativa nacida del Instituto universitario Nitlapán. Es aquí donde queremos realizar nuestra ambición académica de contribuir con ideas creativas y consistentes a enriquecer la batalla discursiva alrededor de las conceptualizaciones que sostienen las prácticas concretas de desarrollo.

Contenido

El **capítulo I** del libro introduce nuestro marco conceptual inspirado por la nueva economía institucional y las teorías de capital social. Se identifica los conceptos "institucionalidad" y "capital social" como el conjunto de organizaciones y tejidos sociales, de un lado, y las reglas del juego que allí circulan, del otro. Se establece la relación entre la calidad de esta institucionalidad/capital social y las capacidades de comunidades locales para lograr un desarrollo más dinámico. Se elaborará un esquema que sirva de referencia a los diagnósticos posteriores sobre la relación entre la institucionalidad local en las comunidades rurales de Nicaragua y las iniciativas de finanzas rurales.

Una segunda parte del capítulo conceptual enfoca el tema de las finanzas rurales. Se empieza con un diagnóstico histórico de las finanzas "desarrollistas" y la crítica neoliberal de la llamada "Escuela de

Ohio" al modelo predominante en el período de la posguerra. Se introduce más tarde la nueva ortodoxia financiera como componente esencial de las políticas de ajuste estructural, subrayando su deficiencia principal: la falta de institucionalidad para el funcionamiento fluido de los mercados financieros reales. Aquí se identifica un nuevo papel de las ONG financieras: contribuir a la creación de la institucionalidad para finanzas sostenibles. Se analiza luego la problemática de las transacciones de crédito con el instrumental de la nueva economía institucional, identificando el tema de los costos de transacción como la clave para viabilizar operaciones de crédito rural. La tecnología financiera no convencional que logra resolver este problema de costos de transacción, implica la necesidad de cierta participación local en la gestión del crédito y, sobre todo, la necesidad de crear una legitimidad local alrededor de las reglas del juego del sistema. De esta manera se subraya la relación estrecha entre la institucionalidad rural local "instalada" y las perspectivas de sostenibilidad de las operaciones de financiamiento rural.

El **capítulo II** presenta un análisis del contexto actual de los mercados financieros rurales en Nicaragua. Inicia con una breve descripción de la evolución de las políticas financieras generales en el país y presenta un diagnóstico de la evolución de los mercados financieros rurales en este marco. Analiza el vacío dejado por la brusca retirada del Banco Nacional de Desarrollo, y las características y perspectivas de los diferentes segmentos de la oferta actual de crédito rural. Para complementar el análisis a nivel nacional se presenta también un diagnóstico de los diferentes segmentos en los mercados financieros en el municipio del San Juan de Río Coco, zona cafetalera de reforma agraria en el interior del país. El capítulo termina con una breve reflexión sobre el mercado del ahorro rural.

El **capítulo III** presenta una reseña detallada del proceso de aprendizaje y de la evolución de los sistemas de gestión del Fondo de Desarrollo Local, desde su inicio al final de los años 80 hasta ahora. Se describe y se analiza cómo el FDL en diferentes fases ha logrado crear una práctica y una tecnología financiera que le permite desarrollar operaciones sostenibles con su clientela rural, a pesar de las condiciones iniciales adversas en términos de "cultura de crédito". El diagnóstico da atención a la tensión entre el objetivo inicial de abrir una oferta de crédito para los pequeños productores rurales y la evolución hacia un sistema formal y rentable.

Se analiza también la relación entre la evolución de los sistemas de gestión con las diversas características de las institucionalidades clientelistas locales. En esta línea se reflexiona sobre el impacto que podría tener a su vez el FDL en los procesos de innovación institucional local más allá de las finanzas mismas. Aquí se retoma la perspectiva inicial de la intervención del FDL con su objetivo explícito de contribuir al fomento de formas de organización rural más democráticas. Se analiza cómo, y bajo qué condiciones, la presencia de una empresa especializada en finanzas, aparentemente sin estos fines de democratización, podría ser una pieza clave en la transición a estructuras organizativas rurales más democráticas.

El **capítulo IV** retoma y amplía la reflexión del capítulo III, presentando tres consideraciones más detalladas sobre la intervención del FDL en tres territorios locales: Masaya, Chinandega y Jinotega. El primer estudio hace un diagnóstico de las operaciones financieras del FDL, y sobre un programa complementario –Los Árboles Valen– desarrollado en dos comunidades de Masaya: Los Ángeles y San Rogelio.

El análisis plantea una serie de elementos que diferencian la institucionalidad local de estas dos comunidades, que han afectado la sinergia y la integridad de la operación de los dos programas finan-

cieros. Se relacionan, en particular, los problemas de recuperación en ambos programas financieros en San Rogelio, donde hay una mayor presencia de redes sandinistas alrededor de las viejas cooperativas de reforma agraria, caracterizadas por su cultura y prácticas de gestión autoritaria, y dependencia clientelista de beneficiarios pobres.

El análisis demuestra una influencia determinante de la institucionalidad local "instalada" sobre las perspectivas para lograr una institucionalización de sistemas financieros sostenibles. Resulta, entonces, que las perspectivas de lograr la sostenibilidad financiera no dependen exclusivamente de la tecnología en ese campo, como suele sugerir la retórica microfinanciera de las "best practices".

La segunda contribución hace un diagnóstico de la interacción entre la gestión y las políticas del FDL en el territorio de Wiwilí, y los mecanismos de intermediación social explícitos e implícitos en la determinación del acceso de diferentes sectores sociales al crédito. El análisis identifica el papel clave de los promotores locales y sus redes sociales; la importancia de las redes de recomendación y fianza desde los clientes originales a otros clientes nuevos, y la influencia de tener contactos directos con la sede central en el casco urbano de Wiwilí.

Se analiza también diferentes etapas en cuanto a estrategias y métodos de promoción del FDL, y su influencia en los mecanismos de acceso al banco local. En la etapa inicial se optó por una estrategia de concentración territorial con expansión local, sobre todo a través de redes locales entre clientes (estrategia "mancha de aceite"). Esto permitió lograr un grado de penetración relativamente alto y evitar fuertes sesgos sociales por la amplia presencia local del sistema financiero. En una segunda fase de expansión rápida, esta estrategia fue parcialmente sustituida por una táctica de selección de clientes más grandes, con base en redes de recomendación supralocales.

Esta estrategia de "sacar con pinzas" implicó una baja penetración local en una cantidad más grande de comunidades, y la introducción de sesgos hacia los clientes más pudientes, fomentando la autoexclusión de la población más pobre en las comunidades nuevas. Comparando las dos tácticas, se establece claramente las diferencias en cobertura y perspectivas de cambio institucional local entre ellas, con claras ventajas democratizadoras para la estrategia "mancha de aceite".

La última parte del IV capítulo hace un análisis comparativo entre la constelación de redes sociales alrededor de mecanismos de ayuda mutua y de acceso a recursos locales y externos en dos comunidades de Somotillo. Se indica que existen claras diferencias en cuanto a densidad y características de las redes, y que estas disparidades –por lo menos en parte– explican la diversidad en términos de diferenciación social, tomando en cuenta que el acceso a los recursos locales es determinado por la intermediación social de las redes.

Se hace también un análisis de la inserción social de las ofertas de crédito, incluyendo el FDL, en relación con las redes sociales identificadas, y se concluye que difícilmente se logra escapar de los sesgos sociales causados por la naturaleza excluyente de las redes locales. Este análisis forma la base para una reflexión sobre las perspectivas del impacto institucional de intervenciones de desarrollo, tomando en cuenta el inevitable condicionamiento por las redes sociales locales.

El libro termina con un epílogo, donde trataremos de sintetizar los resultados más importantes de nuestra investigación, y de identificar los campos para investigaciones futuras en la línea del marco conceptual introducido en el texto.

Contexto de la investigación

La publicación de este libro no hubiera sido posible sin la colaboración estrecha entre el equipo de Finanzas Rurales del instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana en Nicaragua, y un equipo de investigadores del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Universidad de Amberes en Bélgica.

Esta colaboración se inscribe en una larga tradición de cooperación entre el Instituto Nitlapán de la Universidad Centroamericana, de Managua, Nicaragua, y la Fundación Universitaria de Cooperación al Desarrollo (USOS) de la UFSIA, Universidad de Amberes, Bélgica, que se inició en 1987.

También la opción del Instituto Nitlapán de acompañar sus innovadoras acciones de desarrollo con un proceso de investigación sistemática fue clave para la acumulación de estudios sobre las acciones y experiencias del Fondo de Desarrollo Local.

Agradecimientos

El estudio conceptual y la investigación en Wiwilí fueron realizados con el apoyo del Fondo Especial de Investigación (BOF) de la Universidad de Amberes.

Los estudios de campo también contaron con un aporte sustancial de la ONG Broederlijk Delen, en cofinanciamiento con la cooperación belga.

Agradecemos, asimismo, Isabel Dauner (Universidad de Lausanne, Suiza) por la contribución desde su investigación doctoral.

Nuestra gratitud a la organización financiera internacional Oikocredit –también financiadora del Fondo de Desarrollo Local–, sin cuyo aporte se nos hubiera dificultado la publicación de este libro.

Bibliografía

Nitlapán-Envío. "Análisis de coyuntura" en *Envío. Revista mensual de la Universidad Centroamericana*. Managua, UCA (varios años y números).

Vargas, O.R. (1999) *El Síndrome de Predrarias. Cultura Política en Nicaragua*. Managua, Centro de Estudios de la Realidad Nacional, 220 pp.

WDR (2000/1) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.

<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>

Capítulo I

Institucionalidad, Finanzas y Desarrollo Rural

Instituciones locales, financiamiento y desarrollo rural: un marco conceptual

Johan Bastiaensen & Jos Vaessen

En este primer capítulo introducimos el "enfoque institucional" sobre el tema de las finanzas rurales y su papel en el proceso de desarrollo. El objetivo es explicitar el marco conceptual de este libro, inspirado por la literatura sobre finanzas, capital social y economía institucional. Una primera parte presenta una síntesis de la literatura sobre institucionalidad y desarrollo local, y describe un marco de interpretación más operacional para reflexionar sobre desarrollo rural local. En una segunda parte se introducirá el tema de las finanzas rurales y la problemática institucional de la ampliación de los mercados financieros rurales hacia sectores sociales y territorios excluidos. El último párrafo hará la conexión entre las dos partes e introducirá la perspectiva de los estudios posteriores sobre el FDL.

La inspiración teórica de lo que llamaremos un "enfoque institucional del desarrollo" viene de dos recientes corrientes de reflexión. A pesar de poseer grandes diferencias en terminología y métodos de investigación, éstas demuestran muchas similitudes en el enfoque y en las intuiciones básicas del análisis¹. Por un lado, se trata de teorías en torno al concepto de capital social, desarrolladas por sociólogos y politólogos, entre los cuales Coleman (1990) y Putnam (1993) son sus más conocidos representantes. Por otro lado, están los más heterogéneos análisis "institucionales" de economistas, generalmente agrupados bajo el umbral de la "nueva economía institucional"².

Instituciones, capital social y desarrollo local

En la última década, tanto la perspectiva institucional de los economistas como –y sobre todo– la del capital social de los sociólogos han ganado mucha aceptación y popularidad en el debate sobre la problemática de desarrollo. Además de los anteriores análisis parciales de instituciones microeconómicas por economistas, se han visto aparecer una gran cantidad de publicaciones teóricas, y en menor medida estudios empíricos en los cuales se aplica la idea del capital social a los problemas del desarrollo³.

Con el tiempo, la terminología y las intuiciones básicas de estos enfoques están siendo adoptados tanto en los documentos de políticas de desarrollo de gobiernos e instancias de cooperación internacional como en el discurso y el diseño de programas de desarrollo no gubernamentales. Para las organizaciones no gubernamentales con tradición de trabajo socioeducativo en la perspectiva de empoderamiento de los grupos excluidos, representa en cierta medida un reconocimiento "ideológico" de la importancia instrumental clave de la dimensión social-cultural del desarrollo⁴. El marco teórico también representa un aporte conceptual potencial importante para estructurar la reflexión sobre las dinámicas de los procesos de cambio institucional democratizador y la metodología de las intervenciones para contribuir a fomentarlos (Evans, 1996a,b; Uphoff, 2000:227-231; Oakley, et al., 1998:25).

Las ideas claves

El punto clave del enfoque institucional es que además de las tres formas de capital tradicionalmente reconocidas (capital natural, físico y humano) se subraya la importancia de una cuarta forma de capital, el capital social (Bebbington, 1999). Igual que las tradicionales formas de capital, esta cuarta forma tiene un impacto independiente sobre la productividad y el desarrollo económico y social de una comunidad, una región o una nación. "Formas institucionales y otras del capital social determinan los retornos que puede extraer un país de sus recursos." Seragaldin&Grootaert (2000:46).⁵ Es decir, se subraya que comunidades y naciones con niveles similares de recursos naturales, físicos y humanos demuestran alcanzar muy distintos niveles de desarrollo. Países con enormes riquezas naturales persisten en la pobreza, mientras que otros países que carecen de estos recursos lograron construir economías complejas y más desarrolladas. Realidades semejantes se observan a nivel de comunidades, donde unos prosperan mientras otros no, aun cuando comparten áreas aledañas, muy similares en recursos materiales y humanos.

Según North, las tradicionales teorías del desarrollo carecen de capacidad para generar una explicación satisfactoria de estas realidades: "La disparidad de performance económica y la persistencia de economías disparadas en el tiempo no ha sido explicada satisfactoriamente por la economía del desarrollo, a pesar de cuarenta años de esfuerzos inmensos. (...) Lo que ha estado faltando es un entendimiento de la naturaleza de la coordinación y cooperación humana." (North, 1990:11) Y esta coordinación y cooperación humana depende de la calidad de la institucionalidad de las naciones y comunidades. En esta perspectiva, el subdesarrollo se entiende primordialmente como consecuencia de deficiencias institucionales (North, 1994; Bardhan, 2000:217).

North (1990:8-9), por ejemplo, desarrolla la hipótesis de que el éxito de los países del norte de América en comparación con los países de América Latina, se debe sobre todo a la presencia en los primeros de una institucionalidad que garantiza (relativamente) un proceso social-político de cooperación y conflicto, donde se salvaguarda una relación estrecha entre ingresos y contribuciones productivas. De esta manera los incentivos predominantes apuntan a esfuerzos para hacer más grande el pastel. En comparación, la institucionalidad del sur del continente sería relativamente más propicia a favorecer la lucha por la repartición del pastel, debilitando de esta manera la relación entre esfuerzo productivo y nivel de ingresos. En este tipo de institucionalidad, los incentivos apuntan a inversiones en el proceso político para la repartición del pastel, que por falta de incentivos correctos deja de crecer como podría.

En la misma lógica, el estudio de Robert Putnam (1993, 1994) sobre las diferencias entre las regiones "subdesarrolladas" del sur de Italia y las regiones "posindustriales" del Norte derivó que la mala performance relativa de los gobiernos regionales del Sur y su bajo nivel de desarrollo socioeconómico se debió, sobre todo, a marcadas diferencias en la relativa presencia de asociaciones voluntarias y normas de reciprocidad en ambas regiones⁶. A un nivel micro, Narayan&Pritchett (1997) encontraron que diferencias en niveles de ingresos promedios entre pueblos rurales en Tanzania podrían ser atribuidas a variaciones en la densidad de la vida asociativa, tomado como indicador del capital social de los pueblos. Resultados similares fueron reportados por Bebbington (1997) en los Andes, Grootaert (1999) en Indonesia, Krishna & Uphoff (1999) en Rajastan-India, Uphoff & Wijayaratna (2000), en Sri Lanka, y Maluccio, et al. (2000) en África del Sur.

¿Qué se entiende ahora por esta "institucionalidad" o "capital social" que tiene, en apariencia un impacto importante en las perspectivas del desarrollo? Como una primera aproximación podríamos decir que se refiere a la dimensión organizativa de cada sociedad. Se refiere al grado de facilidad con el cual los miembros de sociedades (locales o nacionales) logran relacionarse para cooperar de manera mutuamente beneficiosa, y para resolver sus diferencias de intereses sin que éstos lleguen a conflictos y enfrentamientos.

El desarrollo económico moderno depende de una creciente diversidad de transacciones entre individuos, hogares y organizaciones de todo tipo en mercados, estructuras del Estado y asociaciones, y redes voluntarias de la sociedad civil. El desarrollo de estas transacciones requiere de la existencia y la ampliación de una gran variedad de organizaciones y redes sociales. A la vez, y en combinación con estos tejidos sociales, es facilitado por la presencia y la aceptación suficientemente generalizada de claras reglas del juego (e.g. leyes, procedimientos, roles además de valores, normas y percepciones) que generan expectativas y actitudes fomentadoras de una cooperación mutuamente beneficiosa. Leyes contractuales y normas de honestidad que se extienden a extranjeros más allá de familiares y vecinos, son ejemplos de reglas formales e informales que facilitan las transacciones económicas. En la literatura se observa un consenso en cuanto a que las dos grandes categorías "tejidos sociales-organizaciones" y "reglas-normas" son los factores institucionales que determinan el efecto en el desarrollo de la mencionada cuarta forma de capital (Woolcock & Narayan, 2000:226).

Debates conceptuales y clarificación de conceptos

A pesar de este consenso fundamental, la literatura institucional aún se caracteriza por una falta de unificación terminológica, y, en consecuencia, por un cierto nivel de confusión conceptual. Uphoff (2000:125) observa que a pesar de su rápida aceptación por la comunidad de los profesionales del desarrollo, el concepto de capital social "quedó en un concepto inaprehensible." Este problema conceptual se hace más grande cuando en una perspectiva multidisciplinaria se intenta compatibilizar la perspectiva sociológica del capital social con la perspectiva económica de las instituciones⁷. Sin embargo, para el propósito de este libro, no nos importa mucho la pregunta a qué precisamente limitar el concepto capital social o institución. Estamos de acuerdo con Michael Edwards (1999) en que estas discusiones conceptuales han producido "más calor que luz". Lo importante es el consenso dentro de la literatura, de que el impacto de la institucionalidad/capital social en el desarrollo se realiza a través de la interacción entre la estructura social (redes sociales, organizaciones, empresas) y las reglas formales e informales que facilitan las interacciones humanas.

Como convención terminológica adoptaremos en el resto de este libro los conceptos de **capital social** y de **institucionalidad** para referirnos al conjunto de los tejidos sociales y las organizaciones, por un lado, y las reglas del juego que allí gobiernan las interacciones sociales, por otro. En el fondo, los dos conceptos se refieren a una misma realidad, pero el término institucionalidad es quizás más neutral que el término capital social, teniendo este último la connotación inevitable de su implicación (positiva o negativa) para el desarrollo. Evitaremos el término institución, puesto que da lugar a muchas confusiones, porque su significado técnico en la literatura de la nueva economía institucional (el conjunto de las reglas del juego) es opuesto a su significado en el uso idiomático corriente (organización con cierto prestigio y legitimidad). Adoptaremos la terminología de "reglas del juego" y "organización o empresa" para referirnos a los respectivos significados del término institución. Por esta razón, también preferimos adoptar la terminología más clara de "reglas del juego" y "tejidos sociales" para designar las dos dimensiones de la institucionalidad y del capital social. El

"enfoque institucional" adoptado en este libro significa, entonces, una perspectiva que se centra en la importancia de la definición y la implementación de las reglas del juego que estructuran y facilitan o dificultan las interacciones socioeconómicas, y que, además, analiza la naturaleza de la estructura social concreta como conjunto de organizaciones y redes sociales, en las cuales estas reglas funcionan y se reproducen.

Antes de entrar en la discusión más detallada sobre el efecto del capital social en los resultados del desarrollo, vale la pena indicar también que se pueden distinguir diferentes niveles en su existencia y funcionamiento. A nivel local de comunidades, se refiere a redes y organizaciones sociales locales, al igual que a diferentes expresiones locales del gobierno, empresas y organizaciones civiles, junto con la existencia de una serie de reglas informales y la traducción de las reglas formales nacionales en el contexto local. A nivel macro incluye, además de la agregación de estas realidades locales, las estructuras y reglas del juego de la sociedad formal nacional, como las estructuras del gobierno, el sistema judicial, la Constitución Política y su funcionamiento concreto en la cultura política del país, la existencia de empresas y organizaciones sociales nacionales.

En este libro adoptaremos un enfoque "desde el nivel micro", en el cual se tomarán en cuenta los aspectos relevantes de la institucionalidad macro-nacional con incidencia en el nivel micro. Lo que nos interesa, entonces, son las condiciones institucionales del **desarrollo local**.

El papel de la institucionalidad en el desarrollo

La pregunta clave ahora es la siguiente: ¿A través de qué mecanismos la institucionalidad y el capital social tienen su efecto en los resultados del desarrollo local? Una primera respuesta la encontramos en North (1991:11): "[E]l papel principal de las instituciones es reducir la inseguridad a través del establecimiento de una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) para la interacción humana". Las instituciones contribuyen al desarrollo porque producen una relativa predictibilidad del contexto social en el cual los actores pueden desarrollar sus estrategias en interacción con otros humanos. Sin estabilidad y predictibilidad, las necesarias estrategias más complejas y de largo plazo se vuelven imposibles, y son necesariamente sustituidas por estrategias de sobrevivencia más cortoplacistas, que tienden al oportunismo individual-familiar.

En los contextos locales nicaragüenses, donde se está saliendo de un contexto de guerra, cambios revolucionarios y recambios posrevolucionarios, y donde se ha sufrido una tradición de intervenciones externas arbitrarias e impredecibles,⁸ no está de más subrayar la importancia de una relativa estabilidad institucional, que no implica la ausencia de cambios, sino la ausencia de cambios erráticos permanentes.

Además de la reducción de la inseguridad, el efecto de la institucionalidad en el desarrollo juega sobre todo a través de la eficiencia relativa con que logra facilitar y garantizar procesos de coordinación y cooperación entre los actores humanos. La idea principal aquí es que muchas interacciones cruciales para el desarrollo se presentan como variantes a dilemas de acción colectiva, y que la calidad del conjunto de tejidos sociales y sus reglas del juego determinan la facilidad o dificultad con que se fomentan y sostienen dinámicas de cooperación mutuamente beneficiosas que evitan soluciones oportunistas y cortoplacistas de "equilibrio bajo"⁹.

Inspirándonos sobre todo en Narayan&Pritchett (1997:3-7) podemos identificar las siguientes cinco dimensiones concretas donde la calidad de la institucionalidad afecta el desarrollo local:

- a) **Acceso a flujos de información.** Flujos densos con fácil acceso para todos los actores, que generan muchos conocimientos mutuos, reducen considerablemente los costos de transacción ex ante de la búsqueda de información sobre los bienes y las partes involucradas en las transacciones potenciales. La dispersión de la información también mejora la calidad promedio de las tomas de decisiones (por ejemplo: un mayor conocimiento de los mercados reales aumenta la rentabilidad financiera de los cultivos) y fomenta una adopción más rápida de innovaciones tecnológicas y organizativas prometedoras.
- b) **Imposición de contratos (enforcement).** Una institucionalidad más apropiada disminuye los costos de transacción ex post que tienen que ver con los mecanismos necesarios para garantizar una ejecución correcta de las obligaciones contractuales mutuas y/o para imponer sanciones y medidas correctivas en caso de que no se cumplan. La existencia de normas sociales de honestidad, por ejemplo, puede reducir considerablemente estos costos por su efecto en las actitudes de los actores, que serán menos inclinados al oportunismo y al fraude. Por otro lado, la calidad y cohesión de las redes sociales influyen en la posibilidad de imponer ciertas sanciones morales o sociales. La efectividad o ineffectividad del sistema judicial es otra dimensión relevante en este contexto.
- c) **Acción colectiva local.** Esta dimensión se refiere a la necesidad de coordinación y cooperación local para la producción y el mantenimiento de bienes públicos locales (e.g. la negociación e implementación de reglas de gestión comunal de recursos naturales colectivos). En comunidades con capital social deficiente prevalecerán demasiadas actitudes oportunistas que harán difícil la generación de suficientes contribuciones individuales para lograr el "bien común" en forma de bienes públicos concretos o en forma de respeto para las reglas de la gestión colectiva. Podrían servir de ejemplo ciertos trabajos colectivos de protección de recursos naturales o, simplemente, el trabajo cotidiano colectivo necesario para mantener limpia y segura la comunidad.
- d) **Apoyo informal mutuo.** Sobre todo en comunidades pobres que dependen principalmente de actividades riesgosas como la agricultura, la existencia de redes de seguro informal mutuo, por lo general basadas en complejos mecanismos de reciprocidad social en el tiempo, contribuye a reducir la inseguridad. De esta manera disminuye la necesidad de estrategias anti riesgo a nivel de individuos y hogares, algunas de las cuales afectan la productividad de manera negativa.
- e) **Sinergia con actores exteriores.** Para el desarrollo local no sólo es importante tener buenas relaciones dentro de la comunidad, sino también disponer de buenas relaciones con actores externos. Evidentemente, un actor externo importante es el Estado. El capital social beneficioso en este contexto lo constituyen las buenas relaciones de coordinación, cooperación y responsabilidad mutua entre comunidad y Estado (Evans, 1996b). De la misma manera, son importantes las relaciones de la localidad con asociaciones civiles supralocales y empresas privadas.

De este listado podemos deducir que los efectos benéficos atribuidos al capital social, obviamente, no corresponden a un solo mecanismo. Collier (1998:6) indica que se puede distinguir entre tres grandes categorías de externalidades positivas, generadas por la interacción social. Dos son de conocimiento: por un lado, conocimientos sobre el comportamiento de otros actores, por otro, conocimientos sobre el ambiente y el contexto real. La tercera externalidad la constituyen los beneficios generados por una ca-

pacidad de acción colectiva incrementada. Adicionalmente, introduce una distinción conceptual entre cuatro tipos de interacción social, donde identifica, por un lado, "observación" y "jerarquías" como formas unidireccionales o verticales de interacción social, y, por otro, "redes sociales" y "clubes" (organizaciones formales) como formas recíprocas de interacción social. En su análisis concluye que los tres tipos de externalidades se benefician, de diferentes maneras, de los cuatro tipos de interacción social (Collier, 1998:8-12). No queda claro, sin embargo, qué combinación de formas de interacción social produce más externalidades positivas. Collier indica, por ejemplo, que la función de "copiar" en la externalidad de conocimiento sobre el mundo se beneficia más con "observación" y "jerarquía", porque en este tipo de interacción social el modelo a seguir es más visible y accesible para todos. En cambio, la existencia de redes sociales o de organizaciones se vuelve más importante cuando se trata de la función de juntar información y conocimientos de diferentes personas. De la misma manera, la generación de confianza sobre otras personas puede depender de interacciones unilaterales directas (experiencias previas) o de la creación de una reputación social basada en la existencia de redes sociales u organizaciones. Una acción colectiva mutuamente beneficiosa puede ser facilitada tanto por la existencia de una "jerarquía" con capacidad de sancionar, como por la generación y la imposición horizontal de normas y reglas sociales en redes u organizaciones.

Institucionalidad y desarrollo local: una relación compleja

De lo anterior podemos concluir que no es posible identificar una sola variable sintética del capital social, ni tampoco detallar exactamente sus componentes y funcionamiento. La complejidad de los mecanismos fomentadores del desarrollo atribuidos al capital social no permite construir una teoría unificada de vías de transformación institucional para el desarrollo. Además, se debe subrayar la diversidad de constelaciones institucionales en contextos históricos concretos y el carácter endógeno¹⁰ del proceso de cambio institucional. La creación de una institucionalidad más adecuada para el desarrollo no se hace en el vacío, sino a través de procesos de cambios graduales desde una institucionalidad existente (North, 1990:83-91). La diversidad de estos contextos institucionales existentes constituye un segundo elemento que complica e impide el desarrollo de recetas generales para un cambio institucional que fomente el desarrollo.

Además, no creemos en una sola evolución lineal histórica, donde –bajo la presión de la competencia (internacional)– habría una selección darwiniana de las institucionalidades, donde sobreviven las que logran minimizar los costos de transacción, y en donde en la vieja tradición del clásico de Rostow *The Stages of Economic Growth*, las sociedades más desarrolladas demostrarían a las menos desarrolladas la imagen de su inevitable y soñado futuro. Igual que North (1994) y Stiglitz (1989:199, 2000a:61), más bien creemos en una variedad de historias de evolución institucional endógenas, con equilibrios múltiples y con resultados, a priori indeterminados en términos de eficiencia. Para cada nación y en otro nivel, hasta para cada comunidad, se tratará entonces de evolucionar hacia una solución "óptima" tomando en cuenta su propia herencia institucional.

Esto no impide, sin embargo, que dentro de los múltiples equilibrios existan algunos con consecuencias adversas para las perspectivas del desarrollo económico. Sin duda, hay innovaciones institucionales inevitables si el objetivo es evolucionar a una economía más compleja para aprovechar mejor las oportunidades en el contexto actual de una economía globalizada. Stiglitz (2000a:64-5) sugiere, por ejemplo, la existencia de una curva-U en la relación capital social-desarrollo económico, y también indica la necesidad de cambios en el tipo de capital social en diferentes fases del desarrollo económico.

De acuerdo con su visión, las economías de los mercados poco desarrolladas, necesitan –y se benefician– de la existencia de densas redes personalizadas, verticales y horizontales, en donde arreglos no mercantiles complementan o sustituyen a los mercados ausentes para la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza. Con el desarrollo de más mercados, se puede –y hasta se debe– disolver gran parte de estas densas redes personalizadas no mercantiles. De esta manera, durante la transición hacia más mercados habrá una disminución del capital social original. Sin embargo, el dinamismo de la actividad económica en la nueva economía mercantil dependerá críticamente del desarrollo de nuevas formas de capital social, que sostienen complejas redes de cooperación entre empresas y dentro de grandes organizaciones burocráticas. Platteau (1994a-b, 2000), por su parte, subraya también la necesidad de ampliar el ambiente cerrado del capital social "grupál" en sociedades subdesarrolladas, hacia una sociedad más allá de los familiares, el linaje o los vecinos. Aun cuando rechazamos la idea de una inevitable evolución lineal de la institucionalidad, sí aceptamos que existen constelaciones institucionales que representan el principal freno para el desarrollo económico y social.

Por esta razón, la carencia de un criterio absoluto de capital social no nos debe impedir utilizar las cinco dimensiones concretas identificadas arriba para guiar nuestras investigaciones empíricas hacia las deficiencias y oportunidades institucionales. Lo que claramente emerge de las teorías del capital social es que tenemos que dirigir nuestra atención a dos tipos de variables: los tejidos sociales y las instituciones-reglas del juego. Características relevantes en términos de tejidos sociales serán: la constelación y las fronteras de las organizaciones locales; la densidad de las redes e interacciones sociales locales; la naturaleza de estas interacciones (e.g. redes segmentadas o redes transversales, "lazos fuertes" o "lazos débiles"); y los tipos de redes (e.g. telaraña-diádica; horizontal-vertical).

Por el lado de las "reglas del juego" tenemos que investigar realidades como las normas sociales (e.g. honestidad y reciprocidad, entre otras) que fomentan actitudes y expectativas de confianza o de desconfianza mutua; las actitudes frente a la jerarquía y la autoridad (por ejemplo: prevalencia de obediencia/lealtad "ciega" a los patrones; lealtad crítica y obediencia condicional basada en exigencias de participación-negociación, transparencia y la "rendición de cuentas"; o rebelión permanente y oportunismo generalizado); la existencia de valores cívicos como la tolerancia, solidaridad, interés en contribuir al bien común y voluntad para hacerlo; las actitudes y valorizaciones frente a gente extraña; el nivel de aceptación y de confianza en las leyes del Estado, y otras reglas impuestas o negociadas con actores externos como, por ejemplo, una empresa financiera. Como todas estas variables están interrelacionadas en cuanto a su efecto en el desarrollo, al final el fomento de éste es más un arte que una ciencia.

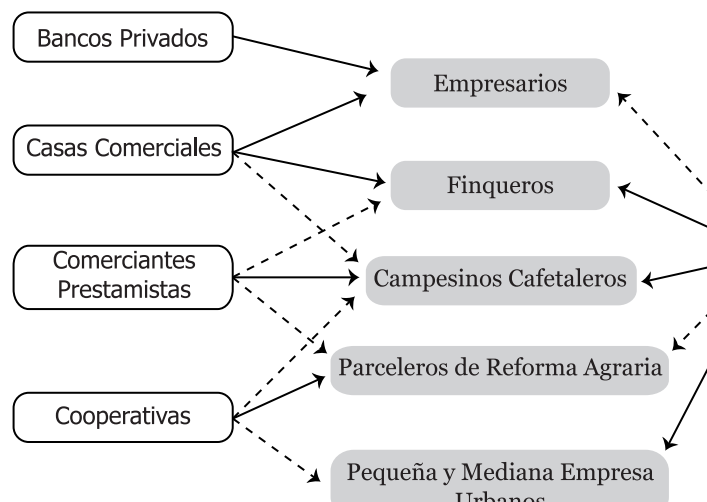
En el arte del fomento de desarrollo, dos preocupaciones complementarias deberían guiar nuestros esfuerzos. La primera es la preocupación para lograr más eficiencia y eficacia a través del mejoramiento de la institucionalidad local. Ésta representa lo atractivo de la perspectiva institucional del desarrollo, porque implica la posibilidad de hacer crecer el pastel para todos con los mismos recursos disponibles. Sin embargo, esta perspectiva debe ser complementada con una segunda de justicia distributiva. Desde una perspectiva institucional, la pobreza es sinónimo de exclusión social, de no participación en las constelaciones de reglas/tejidos sociales dominantes. La reducción de la exclusión social, aunque muchas veces también es un elemento central de los cambios institucionales para fomentar la eficiencia y la eficacia (creando vías de transición de tipo "win-win"), constituye un criterio importante de por sí para la evaluación de los procesos de desarrollo¹¹.

Un marco heurístico para el análisis del capital social a nivel local

La literatura teórica también ha producido esquemas heurísticos interesantes que permiten estructurar mejor las investigaciones prácticas de las dimensiones institucionales del desarrollo. Especialmente útil para el objetivo de nuestro libro nos parece el esquema interpretativo desarrollado por Woolcock (1998). Desde una perspectiva más operacional, este esquema introduce una distinción entre el capital social y las instituciones a nivel local (comunidad) y el capital social a nivel supralocal. En ambos niveles, Woolcock asocia el capital social positivo con un balance entre una dimensión de "enraizamiento" y de "autonomía". El enraizamiento se refiere a la integración y a la vinculación social, mientras que la autonomía indica las oportunidades que tienen los actores de escapar o desconectarse de las redes sociales locales.

Figura 1: Dimensiones del capital social

Figura 1: Flujo de crédito en San Juan del



Fuente: Woolcock (1998:165)

A nivel local, la dimensión de enraizamiento se denomina "integración", y designa tanto la densidad como la calidad de los lazos sociales dentro de la comunidad. Más integración contribuye al desarrollo local porque incrementa el ámbito de las opciones locales de participación social, y posibilita intercambios más fluidos entre las personas del lugar. También facilita los flujos locales de información y crea efectos de escala en los procesos de aprendizaje e innovación. En sentido amplio, ayuda a sostener redes de cooperación condicional y confianza mutua, que contribuyen a resolver dilemas de acción colectiva y de reducción de costos de transacción en los mercados.

Varios aspectos positivos de la "integración" están referidos, sobre todo, a las relaciones sociales transversales y más asociados con lazos "débiles" que con lazos "fuertes" (Granovetter, 1973). Los lazos "débiles" se refieren a interacciones sociales entre personas con poca identificación personalizada (por ejemplo, transacciones comerciales o membresía de grupos de interés). En cambio, los lazos "fuertes" apuntan a relaciones personalizadas con altos contenidos emocionales, tanto de tipo hori-

zontal (relaciones familiares o de amistad) como vertical (las complejas y variadas relaciones entre un patrón y sus clientes). Redes sociales débiles que sobrepasan una determinada red o grupo y que fomentan vínculos entre éstos contrastan de manera positiva con redes demasiado polarizadas y aisladas de sociedades locales segmentadas.

La presencia de una fuerte segmentación social local reduce el ámbito de las externalidades positivas de la integración. Sin embargo, ambos tipos de lazos son importantes en su complementariedad y sus ventajas comparativas frente a diferentes funciones facilitadoras del capital social. Inspirado en otro texto de Woolcock (1999: 8), el Informe del Desarrollo Mundial 2000/1 por esta razón subraya la importancia tanto del capital social de adhesión como del capital social de vinculación, captando de esta manera las dos dimensiones complementarias (World Development Report, 2000/2001:128)

Por otro lado, estas dos dimensiones de "integración" siempre necesitan ser balanceadas con una autonomía suficiente por parte de los miembros de la comunidad. Siguiendo la visión de Stiglitz (2000a) mencionada arriba, esto probablemente ocurra más en la medida en que incrementan el desarrollo y la integración de la localidad en la economía global. Woolcock llama "conexión" a esta dimensión. En la terminología del Banco Mundial hablan, entonces, del capital social de conexión¹², que consiste en los lazos verticales entre personas (pobres) de la comunidad y personas/organizaciones externas de influencia en el mercado, el Estado o la sociedad civil (World Development Report 2000/2001:128). Expresa la necesidad de evitar que los actores locales se sofoquen en lo encerrado de las redes locales.

Sobre todo en el marco de rápidos y profundos cambios en el ambiente global, es de suma importancia establecer una variedad de vínculos individuales directos con actores externos, con el fin de tener acceso a flujos de información, y desarrollar relaciones más complejas de intercambio económico y político. Demasiada integración local encerrada en sí misma, sobre todo del tipo "adhesión", puede actuar como un freno al dinamismo y a la emancipación individual. Se puede establecer una relación directa con la pobreza: "Los pobres típicamente tienen una oferta abundante de capital social de adhesión, una dotación limitada de capital social de vinculación, y prácticamente nada de capital social de conexión." (WDR, 2000/1:capítulo 4).

A nivel supralocal, un balance similar entre el enraizamiento (sinergia) y la autonomía (integridad) parece ser apropiado para generar más dinamismo de desarrollo. La sinergia indica el nivel de articulación y sensibilidad mutua entre comunidades locales y organizaciones externas. Como en el caso de integración a nivel local, una mayor sinergia mejora los flujos de comunicación, tanto de abajo hacia arriba como hacia abajo; facilita la coordinación entre iniciativas locales y externas, y mejora los resultados, la rendición de cuentas y la transparencia mutua de todos los actores.

El nivel de la sinergia, o sea la naturaleza de la relación entre comunidad y organización externa no es independiente de las características de la integración local. De hecho, representa la otra cara del capital social de conexión local. Si las comunidades locales se caracterizan por fragmentación y graves desbalances de poder, la sinergia puede implicar complicidad de los actores externos en la corrupción y búsqueda de rentas por ciertos grupos locales. Por esta razón, la dimensión de la sinergia necesita ser complementada con una dimensión de autonomía llamada "integridad" —que significa una independencia relativa de los actores externos respecto de los actores locales (poderosos)— (Woolcock, 1998). Ésta prevalece cuando los actores externos operan con los actores locales dentro

de un marco de interacción, regido por claras y transparentes reglas del juego, implementadas sin distinción de personas y con una amplia cobertura social sin sesgos.

Para lograr esto, suelen ser importantes dos aspectos: por un lado, debe corresponder a una voluntad "política" de los actores externos, y, por otro, estos deben de tener la capacidad práctica de definir reglas objetivas en sus interacciones con los actores locales, y aplicarlas de manera imparcial y transparente. Este último aspecto requiere del desarrollo de una capacidad organizativa y burocrática (en sentido weberiano). Con suficiente integridad, los actores externos pueden contribuir a sostener y fomentar la calidad de la integración y la conexión local a través de la imposición imparcial de las obligaciones contractuales y la provisión de oportunidades de vínculos directos.

Perspectivas sobre los procesos de cambio institucional

Desde una perspectiva institucional es evidente que se debe conceptualizar el desarrollo local como un proceso de transformación integral de sus redes/organizaciones sociales, y de las reglas del juego que desde allí gobiernan las interacciones internas y externas. Surge entonces, con fuerza, la pregunta sobre los determinantes y mecanismos de los procesos de transformación institucional. Para abordar este tema, partimos de la hipótesis de que estos procesos deben ser entendidos como el resultado agregado de estrategias y comportamientos individuales. Es decir, son las acciones de los actores las que constituyen el motor fundamental de los procesos de cambio, pero, a la vez, estas acciones y las tomas de decisión de los actores individuales tienen que ser conceptualizadas en relación con su inserción en la institucionalidad local. Elaboremos primero la reflexión sobre el marco de acción de los actores individuales, para posteriormente regresar al tema de su relación con el cambio institucional.

Según nuestro enfoque, las estrategias individuales para sobrevivir y/o desarrollarse son determinadas a la par del acceso al capital físico, natural y humano, por el acceso al capital social (Bebbington, 1999:2002)¹³. El último hasta cobra más importancia, si se toma en cuenta que el acceso al capital físico, natural y humano tiene un alto componente de mediación institucional. La definición y el funcionamiento de los derechos de propiedad y de usufructo sobre los bienes privados, comunales y públicos, de hecho corresponden a las reglas del juego locales, a la posición de los individuos/hogares frente a estas reglas, y a la variedad de organizaciones locales, a través de las cuales las reglas referidas son ejecutadas.

La localización en los tejidos sociales y frente a las organizaciones, también determina el acceso a flujos de información, las modalidades de participación en mercados reales, el acceso a rentas políticas del Estado u otros organismos externos (p.ej. ONG), y los derechos y deberes explícitos o implícitos de ayuda mutua. Por último, juega también una variable de ubicación cultural que, evidentemente, no se puede separar de la ubicación social. La integración específica de un actor en la estructura social local determina cuáles flujos de información y modelos heurísticos culturales influirán su comportamiento, y –como miembro de ciertos grupos "culturales"– qué espacios tendrá dentro del ambiente institucional (local) para desarrollar acciones de acuerdo con éstos.

En este aspecto, representa un mundo de diferencias si existe o no suficiente coherencia entre las normas, valores y percepciones del individuo/hogar y el resto de la comunidad local, o si las valoraciones culturales del individuo/hogar son ajenas y marginadas en la dinámica predominante de la comunidad. El desarrollo no es únicamente un proceso económico, es también un proceso de creación y destrucción de sentidos culturales.

En gran parte, el contexto institucional desde el cual los actores desarrollan sus estrategias es pre-determinado. Los actores crecen en una familia determinada, con un conjunto de valores y percepciones culturales, con determinadas relaciones sociales con familiares y vecinos, con ciertos derechos y deberes, y con cierto acceso a recursos dados. Desde su realidad, cada actor rural (a nivel individual o de familia) construye una cartera diversificada de actividades, incluyendo también interacciones sociales, para asegurar su sobrevivencia y mejorar su estándar de vida (Ellis, 1998).

Aunque en parte condicionados por el ambiente institucional heredado, los actores disponen también de espacios para cambiar las características de su inserción social. Cada uno tiene márgenes (a veces limitados) para decidir sobre su participación en redes u organizaciones, y aceptar, rechazar o renegociar las reglas del juego de sus transacciones con otros actores. En este proceso, los actores ejercen su capacidad de influir en las formas de organización social, al igual que en las normas, valores y percepciones culturales que los rodean. De esta manera, el conjunto de formas y reglas institucionales es continuamente reproducido con menores o mayores cambios, y mantenido por procesos de interacción social (Ostrom, 1998).

La teoría de la elección de contratos (Hayami y Otsuka, 1993; Ruben, 1997) ofrece un primer marco de referencia para reflexionar sobre los factores que determinan las estrategias de participación o no participación en el ambiente institucional. Inspirándonos en ella, podemos suponer que los actores deciden participar o no en una interacción social¹⁴ con base en: (1) los beneficios directos de la transacción facilitada por ella; (2) los beneficios indirectos relacionados con otras transacciones que se basan en la misma relación social; (3) la utilidad directa que se deriva de la participación en la interacción como tal (i.e. amistad, sentido de seguridad, confirmación de la identidad social, sentimiento de cumplir con un deber, etc.).

El ejemplo clásico para ilustrar estas ideas es la mediería¹⁵. En un primer momento, se puede explicar la existencia de la institución de "mediería" por la necesidad de balancear la creación de incentivos para los trabajadores/medieros (interés del patrón) con la búsqueda de compartir los riesgos de producción (interés primordial de los medieros pobres). En las transacciones de tierra, trabajo, y capital entre un propietario de tierra y un trabajador/campesino, se pueden delimitar tres opciones institucionales: el contrato de arriendo, el contrato laboral y la mediería.

En un contrato de arriendo por un precio fijo, los incentivos para el "arrendatario" son perfectos, porque recibe todos los ingresos correspondientes a sus esfuerzos. Sobre el tiempo, también sus ingresos promedios anuales tenderán a ser mayores que los mismos en el caso de la mediería o del trabajo por salario. Esta ventaja, sin embargo, se paga con una exposición completa a los riesgos causados, entre otras cosas, por la variabilidad de los rendimientos y los precios.

Por otro lado, con un contrato laboral los ingresos promedio serán menores (porque no se va a captar nada de las ganancias), pero la exposición al riesgo es cero. Sin embargo, para el patrón, la falta de relación entre esfuerzo e ingreso de los trabajadores crea un serio problema de incentivos para su fuerza laboral (de monitoreo y/o de pérdidas productivas). La institución agraria "mediería" representa, obviamente, una solución intermedia, en donde la necesidad de salvaguardar los incentivos de los trabajadores/medieros (que reciben la mitad de la producción) y el anhelo de mitigar los riesgos (el mediero paga menos cuando la cosecha es mala) se complementan. En muchas ocasiones, entonces, la mediería representa un contrato híbrido "eficiente", con ventajas económicas directas para ambas partes.

Se ha subrayado que este tipo de contratos entre patrones y medieros, por lo general, se entrelazan con un conjunto de relaciones e interacciones más amplias, a veces representadas simbólicamente, como en el caso del compradazgo. En estos casos, las ventajas directas de la interacción patrón-mediero son complementadas por las ventajas (o desventajas) indirectas relacionadas con esta interacción más amplia (por ejemplo, garantía de ayuda de emergencia en caso de extrema necesidad para el mediero pobre, disponibilidad permanente de una oferta garantizada de trabajadores confiables para el patrón). Es evidente que estas relaciones más amplias también representan identidades socioculturales que llevan consigo una apreciación subjetiva –positiva o negativa– de la relación en sí. El conjunto del balance de estas ventajas o desventajas directas e indirectas determinará la elección de contratos, es decir, la decisión de participar o no en determinadas relaciones y transacciones sociales.

Los actores no se limitarán a escoger entre opciones que están disponibles en la oferta institucional dada, aunque ésta sí constituye el punto de partida inevitable de las acciones de los actores. En la práctica, el proceso de elección de contratos es sólo parcialmente predeterminado. A la vez, existen casi siempre espacios para negociar nuevos términos de contrato y cambiar las condiciones de participación social (véase antes). En estos espacios se ubica el motor de los procesos de cambio institucional. En esta línea de pensamiento, la comunidad local se concibe como una arena dinámica en donde las formas y condiciones de interacción social, es decir, la institucionalidad local, son renegociadas de forma continua. De esta manera, las formas de organización social local y las formas de articulación local-externa evolucionan constantemente. La mayoría de las dinámicas presentes en esta "arena social" pueden ser captadas a partir de cuatro conceptos: coordinación, cooperación, contestación y conflictos. En estos cuatro "C" encontramos los dos criterios de evaluación del capital social local antes identificados: el criterio del beneficio mutuo (coordinación y cooperación) y el de la (in)justicia distributiva (contestación y conflicto).

Por el momento, falta una teoría general coherente y aceptable sobre las dinámicas de estos procesos de negociación sobre la institucionalidad. Sin embargo, el debate teórico sobre los determinantes del cambio institucional, sí nos aporta algunos elementos claves. Primero, la versión más economicista de la NEI nos ofrece una teoría coherente del cambio institucional, aunque contestada y no compartida por nosotros. Según esta visión, el proceso de elección de contratos está determinado por consideraciones de eficiencia y beneficio mutuo. Es decir, se asume que los actores siempre escogen las formas de organización institucional que brindan mejores ventajas económicas en conjunto, tanto en términos de costos de producción como de transacción¹⁶. El proceso de competición abarcaría, además, una competencia entre diferentes formas de instituciones, así que las instituciones sobrevivientes serían las que minimicen el conjunto de estos costos de producción y transacción (Williamson, 1985).

En esta visión, el proceso de cambio institucional será determinado, sobre todo, por los cambios en la tecnología, en el acceso a recursos productivos y en las preferencias subjetivas de los consumidores. Cualquiera de estos cambios resulta en modificaciones a los precios relativos que alteran las oportunidades e incentivos de los actores, y que inducen cambios en la eficiencia relativa de diferentes formas institucionales. En las palabras de North (1986:234): "Una fuente principal de cambio institucional son los cambios persistentes y fundamentales en los precios relativos que inducen uno o ambos partidos de los contratos de percibir que podrían estar mejor alterando el contrato mismo." Una ilustración de esta visión es la teoría de los derechos de propiedad, que indica que la instauración de la propiedad privada se genera automáticamente cuando las condiciones de costos y benefi-

cios, por ejemplo bajo la presión de un crecimiento poblacional, hacen rentable la inversión de recursos en la delimitación y defensa de derechos de propiedad privada (Platteau, 2000; capítulo 3). Para nuestro propósito, aquí es importante retener la idea clave de que ciertos cambios institucionales pueden ser inducidos por la búsqueda de más eficiencia. Los dos primeros "C" –la coordinación y la cooperación–, captan esta primera dimensión de los motivos de evolución institucional.

Sin embargo, la literatura teórica ha criticado como sesgada y demasiado unidimensional esta visión sobre el cambio institucional, determinado únicamente por motivos individuales y colectivos de eficiencia (North, 1990; Bardhan, 2000; Platteau, 2000). Desde diferentes ángulos se ha subrayado varias razones porque no siempre es la eficiencia la que determina el camino del cambio institucional. Primero, se ha subrayado la importancia de asuntos distributivos y de poder de negociación. En la práctica, los actores no están motivados por los beneficios colectivos, pero sí por sus intereses individuales.

En ausencia del mundo hipotético del teorema de Coase, que permitirá la redistribución de los beneficios de la eficiencia (véase anterior nota al pie de página) y grandes diferencias en los poderes de negociación de distintas partes, es obvio que las opciones más eficientes pueden estar obstaculizadas por actores o grupos poderosos, cuyos intereses no necesariamente concuerdan con el interés colectivo (Bardhan, 2000:224-227). Esta observación importante ubica la dimensión política y de poder en el centro de la reflexión sobre el cambio institucional.

En segundo lugar, se debe tomar en cuenta que los hechos de los actores están basados en modelos mentales subjetivos, imperfectos, dada su falta de acceso a toda la información y su inherente capacidad limitada de procesamiento mental (véase antes). Esto los lleva a utilizar heurísticos culturales para leer la realidad, heurísticos que forman parte del ambiente institucional heredado y que componen su núcleo de más lenta evolución¹⁷. Evidentemente, pueden impedir a los actores sociales ver ciertas oportunidades para mejorar la eficiencia,¹⁸ e indican una vez más que la negociación sobre la institucionalidad (local) también incluye una dimensión de negociación sobre el sentido de la realidad y la verdad.

Un tercer elemento subrayado en la literatura es la importancia de consideraciones de justicia para mitigar la búsqueda del interés propio en la toma de decisiones individuales. Una larga serie de experimentos empíricos ha demostrado que muchos actores individuales están dispuestos a sacrificar una parte de sus beneficios económicos individuales para lograr una distribución más acorde con sus principios de justicia distributiva (Camerer, 1997:168).

Por último, es necesario enfatizar el carácter de "bien público" de la transición a nuevos arreglos institucionales más eficientes o justos. El proceso de cambio institucional siempre genera costos adicionales, especialmente en sus fases iniciales, por la resistencia de (los intereses relacionados con) los viejos arreglos institucionales y por el inevitable proceso de aprendizaje inicial de cualquier innovación. También juegan efectos de escala en la institucionalidad, que sólo podrían ser captados después de cierto tiempo. A la vez, los actores que cargan estos costos por lo general no son capaces de apropiarse de los beneficios del cambio institucional logrado, y surge entonces un problema clásico de acción colectiva para producir bienes públicos, y el riesgo evidente de una suboferta de innovación institucional. La capacidad interna de una sociedad o comunidad para resolver dilemas de acción colectiva, la cual es determinada por la institucionalidad existente, determina a su vez las perspectivas de innovación institucional. A nivel local, el carácter público de la transición institucional también legitima una intervención externa, estatal o no

gubernamental, para facilitar dicha transición. De hecho, la creación de una nueva institucionalidad para las finanzas rurales –que es el tema de este libro– constituye un ejemplo clásico de una intervención externa.

El reto institucional del desarrollo rural en Nicaragua

Antes de empezar con la reflexión sobre las finanzas rurales, vale la pena subrayar las dos dimensiones principales de la problemática institucional del desarrollo rural en Nicaragua, que serán de relevancia para el análisis posterior. Por un lado, está el problema de rearticulación institucional entre mercado, Estado y sociedad civil, en el marco de un complejo y contradictorio proceso de transición de una economía estatal-militarizada en crisis estructural, hacia una economía mercantil en búsqueda de un nuevo equilibrio macroeconómico y político. Por otro lado, se vislumbra el tema de la herencia vertical-autoritaria que permea la mayoría de las estructuras sociales de gobernación en la sociedad rural nicaragüense.

Sin duda alguna, podemos constatar que la sociedad rural en Nicaragua atraviesa una crisis institucional. Las contradicciones estructurales del modelo agroexportador de los sesenta y setenta dieron lugar a una serie de transformaciones revolucionarias que bajo la presión de una guerra impuesta, y como consecuencia de sus propias irracionalidades, resultaron insostenibles.

En el marco de la paulatina disolución del bloque socialista, al final de los años ochenta, el gobierno sandinista se vio obligado a iniciar un programa de ajuste estructural, al inicio "sin la anestesia" del financiamiento del FMI. Más tarde, el inesperado cambio político después de las elecciones de 1990 trajo una aceleración brutal del proceso de ajuste y de integración al mercado mundial, sin que desaparecieran de forma automática las anomalías de monopolios garantizados políticamente en todos los sectores. Sin embargo, el anterior sistema económico caracterizado por un amplio protagonismo y tutelaje estatal-partidario fue rápida y radicalmente desmantelado. En un primer momento, la reducción drástica del papel del Estado al igual que la liberalización de los mercados rurales dejó un gran vacío institucional, en el cual las deficientes estructuras burocráticas-estatales anteriores desaparecieron, sin que las nuevas iniciativas privadas en el mercado libre surgieran con la velocidad necesaria.

Además, las reformas agrarias en el marco de la revolución y la desmovilización de los armados, seguidas por un confuso proceso de reapropiación y apropiación de las tierras reformadas, dejaron una herencia de inseguridad sobre una gran parte de las propiedades rurales. Después de dos décadas de devastación y choques institucionales por el efecto combinado de las guerras y los bruscos cambios en el contexto macroeconómico, el primer reto para el desarrollo rural en Nicaragua fue (re-)crear y consolidar una institucionalidad adecuada para las condiciones del momento, que desarrollaba una economía más mercantil.

El nuevo contexto global, sin duda, ha creado nuevas oportunidades para iniciativas privadas y colectivas tanto a nivel local como supralocal. En algunos casos ha implicado el regreso a mecanismos sociales no mercantiles tradicionales por ausencia de opciones, pero en otros, también vemos surgir incipientes experiencias innovadoras de intervenciones gubernamentales descentralizadas con participación local, iniciativas exitosas de acción colectiva local, nuevas configuraciones privadas y colectivas de comercialización, redes de intercambio y transferencia tecnológica, y una gran variedad de sistemas de financiamiento alternativo. En muchos casos, sin embargo, la rapidez y la profundidad de los cambios contextuales han destruido o afectado la eficacia de los arreglos institucionales

anteriores, sin que hubiera suficiente tiempo y recursos disponibles para construir opciones viables. Entre esta destrucción y las iniciativas emergentes, la economía rural nicaragüense está buscando las vías de cambio institucional que podrían permitirle salir del atraso económico, de las desigualdades exageradas y de la pobreza rural generalizada.

En términos generales, estos cambios institucionales requieren de procesos de rearticulación entre las esferas del Estado, el mercado y el sector de acción colectiva (asociaciones voluntarios civiles) (Uphoff, 1993). En la perspectiva del capital social, una mayor variedad de relaciones entre actores de estas esferas y una mayor fluidez y eficacia en estas relaciones permiten desarrollar y sostener una diversidad creciente de transacciones cada vez más complejas. Más concretamente, la innovación institucional para el desarrollo rural en el marco de los deseados procesos de ajuste estructural, requiere de:

- (1) Iniciativas para desarrollar mercados reales más amplios y menos imperfectos. El tema del desarrollo de mercados financieros rurales figura, sobre todo, dentro de este primer reto. Como vamos a demostrar luego, la creación y ampliación de los mercados rurales reales requiere sobrepasar una serie de deficiencias institucionales que impiden aprovechar las oportunidades potenciales creadas con la liberalización, y que tienen mucho que ver con problemas de información, legitimidad y cohesión social.
- (2) Redefiniciones y mejorías en el desempeño del Estado. El Estado (sistema judicial) debe poder definir y garantizar los derechos de propiedad y la implementación imparcial de las leyes formales y reglamentaciones administrativas. Por la presencia de deficiencias infraestructurales que impiden un buen funcionamiento de los mercados reales, el Estado también tiene que asumir un papel más protagónico en las áreas que le corresponde, sobre todo la provisión de una oferta de bienes (semi)públicos adecuados (p.ej. infraestructura, salud-educación, investigación aplicada).
- (3) Desarrollo de una mayor variedad de organizaciones voluntarias locales y supra-locales de todo tipo, que pueden identificar oportunidades y soluciones locales, promover la acción colectiva local, exigir mejores programas del Estado y otras instancias externas, y facilitar el funcionamiento de los mercados reales.

Es importante subrayar la interacción operativa permanente de estas tres esferas que, por supuesto, son sólo abstracciones analíticas. El funcionamiento de los mercados reales requiere de la presencia del Estado y es influenciado por la naturaleza del asociacionismo voluntario. La performance del Estado depende de su interacción con las asociaciones civiles, y puede ser mejorada articulándola con mecanismos y procesos mercantiles. La necesidad de tener asociaciones civiles y la naturaleza de éstas, por su lado, surgen de la ausencia o presencia, y de la calidad de los mercados reales, y de (la falta de) operaciones concretas del Estado. La calidad del conjunto de las interacciones dependerá tanto de la división de tareas entre organizaciones de las tres esferas¹⁹ como de la coherencia y compatibilidad de las instituciones, es decir, de las reglas del juego formales (leyes, reglamentos y procedimientos) e informales (normas sociales, percepciones, valores) con dichas organizaciones.

Como veremos en el análisis de las experiencias del Fondo de Desarrollo Local, la herencia de estructuras verticales-autoritarias como referente espontáneo y casi inevitable para la organización y el manejo de las interacciones sociales, constituye un elemento clave en este contexto de rearticula-

ción institucional. Con esta herencia vertical-autoritaria nos referimos a la forma dominante de organización social en las comunidades rurales en Nicaragua, que puede ser caracterizada como "despotismo local" de tipo patrón-cliente (Marchetti, 1994).

En estas estructuras las relaciones sociales se cristalizan alrededor de líderes claves, generalmente los más pudientes, que monopolizan recursos, información y contactos externos, y que muy poco deben rendir cuentas a las bases. Alrededor de estos líderes giran sus clientes, que, en gran medida, son dependientes de sus contactos bilaterales con los líderes para obtener –a través de sus favores– el acceso a recursos, información, etc... Como es subrayado por Putnam (1993: 174-5), este tipo de estructuras institucionales, desde un punto de vista teórico, no representan la mejor alternativa. Considera que las relaciones verticales de tipo patrón-cliente, como las encontradas también en el sur de Italia, representan una solución "*second best*", que se prefiere sobre el caos de la desorganización, pero con varias desventajas si se compara con arreglos más horizontales.

Una primera desventaja de las estructuras verticales-autoritarias es la distorsión de los flujos de información del exterior hacia la comunidad, debido a la monopolización de los contactos con el mundo exterior por parte de los patrones. Los efectos de esta centralización son agravados por la falta total de una cultura de comunicación y transparencia en el marco de las relaciones autoritarias. Los patrones no son obligados a informar sus clientes, ni mucho menos a rendirles cuentas. Esto, evidentemente, tampoco contribuye a la creación y el mantenimiento de reglas del juego locales estables. En particular, la imposición de reglas y sanciones hacia arriba (patrones) resulta bastante difícil, mientras que los patrones en muchas ocasiones pueden imponer sus criterios arbitrarios hacia abajo (Putnam, 1993: 175). En este marco, muchas veces el respeto a las leyes nacionales tampoco es garantizado. La predominancia de la dependencia bilateral de los clientes hacia los favores de los patrones también dificulta el desarrollo de redes de cooperación horizontal entre los clientes. Además de compartir la lealtad al mismo patrón, los clientes de una misma red son también competidores por la simpatía del mismo.

Los patrones también pueden recurrir a estrategias de "dividir y reinar" para mantener su autoridad y evitar el desarrollo de la solidaridad horizontal entre los clientes. En el campo nicaragüense, además, se debe indicar el efecto divisorio de la presencia de diferentes redes clientelistas. Con frecuencia se puede observar un alto grado de rivalidad, por lo general con raíces históricas lejanas, pero continuamente reproducidas bajo nuevas banderas importadas desde la problemática de la sociedad nacional. En la actualidad, podemos encontrar, por ejemplo, redes liberales y sandinistas, o redes católicas y evangélicas.

Por último, hay que subrayar la ambigüedad de la lealtad dependiente de los clientes frente a sus patrones. A pesar de que muchas veces no se pueden imaginar otras formas de organización que las estructuras verticales-autoritarias, siempre mantienen una posición dual frente a su patrón: por un lado, representa su puerta de entrada para acceder a muchos recursos y beneficios (como por ejemplo, protección, acceso a ayudas de ONG, defensa frente a cobradores de instituciones financieras), por otra parte, el cliente es también consciente de que el patrón representa un obstáculo fundamental para su progreso y es un competidor desleal. Los clientes saben que los patrones mantienen posiciones de control que les permiten avanzar de forma desproporcionada. Lógicamente, muchos aspiran a ser un día el patrón en una u otra organización. Esto crea en los clientes una actitud en donde la discrepancia entre el "*public transcript*" (Scott, 1990) de lealtad y la obediencia a la autoridad del patrón contrastan fuertemente con el "*hidden transcript*" de resistencia y rebelión, la cual se ma-

nifiesta por lo general de forma pasiva. En Nicaragua, la ingenuidad de las estrategias de evasión y de resistencia pasiva de los clientes dependientes frente a la autoridad, es representada por la figura del "güegüense". Es muy llamativo que esta figura representa para muchos, en cierta medida, el "alma del nicaragüense", lo que sugiere de nuevo la omnipresencia de estructuras verticales opresivas.

En el análisis posterior de las experiencias del FDL, y más particularmente de la creación de su estructura de gobernación para sus operaciones crediticias, veremos la relevancia y el efecto de estas estructuras verticales para las finanzas rurales. Antes de volver a este tema abordaremos las finanzas como tales.

Finanzas y desarrollo rural: un enfoque institucional

Es inevitable analizar la problemática de los mercados financieros rurales dentro de un contexto de transición de la economía nicaragüense hacia una economía de mercado, y de las políticas de ajuste estructural que la acompañan. Analizaremos primero las realidades y políticas financieras actuales, contextualizando su origen en la evolución histórica reciente. Más tarde se profundizará en el tema de la creación de la institucionalidad para los mercados financieros rurales, que surge como el reto principal en el nuevo contexto de liberalización con deficientes o inexistentes mercados reales.

Las finanzas en el modelo desarrollista

La liberalización financiera es una parte esencial de las nuevas políticas de ajuste estructural. El origen de la actual visión dominante sobre la necesidad de una liberalización de los mercados financieros es la crítica neoliberal sobre el papel de las finanzas dentro del modelo de desarrollo preajuste (McKinnon, 1973; Adams, 1984, 1988; Von Pischke, 1992). Cuadra perfectamente dentro de la crítica neoliberal más global sobre las distorsiones generadas –según esta visión– por la exagerada intervención del Estado desarrollista. Para identificar los rasgos más precisos de esta crítica y poder realizar posteriormente un diagnóstico de sus puntos fuertes y débiles, es útil dibujar a grandes rasgos el pensamiento que inspiraba el modelo desarrollista preajuste, que es el sujeto de la crítica.

El modelo desarrollista

Un punto esencial del pensamiento desarrollista original es una visión dual de las sociedades "en vías de desarrollo" (Lewis, 1954; Fei&Ranis, 1961). Por un lado, se identifica un sector tradicional caracterizado por una productividad muy baja relacionada con actividades de subsistencia, en su mayoría agrícolas, y prácticas productivas técnica y organizativamente retrasadas. La pobreza que se origina en esta triste realidad no permite generar excedentes, y entrampa a estos sectores en un círculo vicioso que les impide construir el desarrollo desde este sector tradicional (Myrdal, 1968). Por otro lado, se identifica un sector moderno, históricamente introducido desde el exterior por el colonialismo, en forma de plantaciones para la exportación, y ciertas industrias urbanas incipientes. Sobre todo en el inicio del modelo desarrollista, se entendía el desarrollo como un proceso de modernización que consiste en la ampliación-transformación de este sector, que absorbía los excedentes de mano de obra subempleada en el sector tradicional (Lewis, 1954). Se suponía también que los beneficios generados en el sector modernizado iban a filtrar casi de forma automática hacia los sectores tradicionales. Reinaba la conocida idea del "*trickle down*".

El sector moderno, entendido como el motor principal del desarrollo, es considerado por enfrentar dos problemas principales. Primero, se identifica grandes deficiencias en la oferta y las capacidades financieras y gerenciales de los empresarios privados. En consecuencia, este vacío debe ser llenado por un protagonismo activo del Estado desarrollista. La segunda y principal limitación del crecimiento económico es identificada en la falta de capital para financiar la expansión del sector moderno. En este diagnóstico se subraya, sobre todo, el deficiente volumen de capital disponible, asumiendo una relación fija entre capital y producción nacional según los modelos de crecimiento económico en la línea de Harrod-Domar (Gilles, et al., 1992:43-4). En cierto sentido, la política financiera era un tipo de teoría de crecimiento aplicado. Desde este enfoque se prestaba muy poca atención a consideraciones de eficiencia en el uso de los escasos recursos de capital, que se consideraba un problema secundario.

Se identifica también un papel clave para el Estado en cuanto a la forma de implementar políticas de ahorro forzado interno. A través de sus políticas de impuestos, control de precios y/o financiamiento gubernamental inflacionario, es prescrito de extraer forzosamente los excedentes del sector privado para canalizarlos a través del Estado a los proyectos de modernización. En las tres primeras décadas de la posguerra antes de la "revolución neoliberal" de los años ochenta, se consideraba evidente que este esfuerzo de ahorro local debía ser complementado por aportes de capital externo, tanto en forma de inversiones privadas extranjeras como –y sobre todo– en forma de préstamos internacionales y ayuda externa, canalizados una vez más hacia el Estado desarrollista.

Las finanzas desarrollistas

En este marco global, es lógico también que el Estado juegue un papel muy importante y directo en el sector financiero. El sector financiero formal es dominado por bancos estatales que sirven predominantemente como entes canalizadores de los ahorros forzados internos y de los aportes externos adicionales a los proyectos de modernización priorizados dentro de la planificación económica. Los pocos bancos privados existentes están, por lo general, conectados de forma directa con grandes grupos privados, muchas veces con vínculos extranjeros, y tienen el papel limitado de gestionar las transacciones financieras de estos grupos²⁰. El énfasis de las finanzas desarrollistas está en el crédito, que representa el mecanismo concreto a través del cual recursos de capital son dirigidos hacia objetivos específicos de desarrollo. No sorprende que se identifica generalmente una serie de bancos de desarrollo con objetivos sectoriales: bancos de fomento agrícola, bancos industriales, bancos de viviendas, etc.

En este contexto, se habla también de una visión crédito-proyecto, por la predominancia del proyecto como instrumento de inversión y contribución específica al desarrollo. El crédito es nada más un mecanismo de apoyo para facilitar los proyectos de desarrollo, cuya realización depende de la provisión de los fondos financieros a través del crédito. Es evidente que también predomina el crédito dirigido, que condiciona el acceso a la realización de ciertos fines sectoriales, tecnológicos o sociales. Con respecto a estos fines, se puede observar alrededor de los años sesenta un cambio de orientación dentro del paradigma desarrollista del crédito dirigido. Mientras que en la fase inicial se suponía un efecto de filtración automática de los beneficios de las inversiones en proyectos de gran escala hacia abajo ("trickle down"), al inicio de la década de los sesenta empieza a surgir una mayor preocupación por la distribución de los ingresos generados (Krahn&Schmidt, 1994:12). Era evidente que éstos no filtraban automáticamente desde las capas sociales acomodadas hacia las capas pobres.

En el marco del nuevo énfasis directo en la satisfacción de las necesidades básicas (ILO, 1974) se observa también, a nivel de las finanzas, un cambio hacia objetivos sociales en forma de créditos orientados hacia los grupos pobres. Aunque la conceptualización del contenido y de la estrategia de desarrollo cambia de esta manera, no es así por la conceptualización de las finanzas. La estrategia sigue enfatizando la función de canalizar capital (externo) hacia actividades predeterminadas, dejando a un lado la función de intermediar entre ahorro e inversiones locales.

En la lógica de acelerar la modernización, el crédito estatal se hace disponible a un precio barato, subsidiado, lo que hace difícil la sostenibilidad empresarial de las entidades bancarias estatales. Pero esto no es visto como un problema, sino más bien, como un costo necesario para fomentar la modernización. Las políticas de crédito subsidiado dan lugar a un marco de represión financiera general, dado que todas las entidades financieras deben cumplir con las mismas modalidades y tasas de interés. En consecuencia, los espacios para iniciativas financieras formales privadas son bastante reducidas, y las oportunidades de captar ahorros privados voluntarios son casi inexistentes. Tanto las políticas de ahorro forzado como las muy bajas tasas de interés pasivas impiden la movilización de ahorros financieros privados. En este sentido, "el ahorro es el lado olvidado" del mercado financiero en el modelo desarrollista (Vogel, 1984).

Finanzas en proyectos de ONG durante la época desarrollista

Es interesante subrayar que en el transcurso de este período el componente financiero de los proyectos apoyados por ONG seguía la misma lógica de crédito-proyecto, aunque generalmente con más énfasis en las necesidades básicas de los grupos menos privilegiados. La fórmula típica era el fondo revolvente que funcionaba dentro de proyectos específicos para financiar las actividades impulsadas en el marco de éstos. Una evaluación amplia de las iniciativas de ONG belgas con componentes de financiamiento concluía: "El uso de los fondos revolventes se sitúa por lo general dentro de un programa más amplio con fines económicos, organizativos, políticos o ideológicos en mayor o menor medida especificados explícitamente. En este marco, la provisión de créditos se vislumbra como un medio para alcanzar estos objetivos estratégicos. Muchas veces hasta se lo utiliza conscientemente como cebo para promover en el grupo meta la aceptación de estos objetivos estratégicos de la ONG." (Van Esbroeck, 1995:12) El crédito de las ONG era, entonces, también un mecanismo de apoyo a otros objetivos de innovación tecnológica, transformación productiva, organización local, promoción de objetivos y lealtades políticas, etc.

La nueva ortodoxia de las finanzas en el marco del ajuste estructural

La crítica de la escuela de Ohio

La crítica a la constelación desarrollista de las configuraciones financieras se ha hecho desde varias perspectivas. Desde una perspectiva macroeconómica, uno de los primeros en criticarla fue McKinnon (1973). Aquí retomaremos, sobre todo, el análisis microeconómico de lo que posteriormente se llamó "La crítica de la escuela de Ohio", en reconocimiento a que fue desde la Universidad de Ohio que se ha sistematizado gran parte de este diagnóstico crítico (Adams, et al., 1984; Von Pischke, J.D., 1992).

Un primer elemento importante es que se identifica una asignación deficiente de los escasos recursos crediticios, como consecuencia de la neutralización de la competencia mercantil vía precios en el

mercado financiero y la determinación del acceso a crédito por mecanismos de distribución administrativa planificada (McKinnon, 1973). Con las tasas de interés artificialmente bajas, es inevitable que la demanda de crédito sobrepase con amplitud la oferta, dando lugar a la necesidad de un racionamiento administrativo. Se caracteriza esta realidad como "represión financiera" (Krahnén&Schmidt, 1994:18).

La demanda agregada para el crédito siempre se refiere a una serie de proyectos potenciales de inversión con rentabilidades, desde un mínimo igual a la (baja) tasa de interés, hasta rentabilidades mucho más altas. En la línea del teorema fundamental de la economía del bienestar (Milgrom&Roberts, 1992:62-71), la escuela de Ohio concluye que ningún mecanismo burocrático de asignación puede lograr la misma eficiencia que el mercado en la selección de los mejores y más rentables proyectos detrás de esta demanda agregada. Ni bajo una modalidad administrativa perfecta en sentido weberiano, el racionamiento del crédito subsidiado tienen la capacidad informativa y gerencial de generar una distribución óptima de los recursos de capital. En este sentido, la ineficiencia en el racionamiento era inevitable. En la práctica, estas deficiencias inevitables en el manejo burocratizado de las operaciones financieras implicaron que "frecuentemente los clientes equivocados reciben montos equivocados de crédito para fines equivocados." (Seibel, 1994:62).

Según la crítica de Ohio de las finanzas desarrollistas, el resultado paradójico de esta situación es que la política de las tasas subsidiadas diseñada para fomentar la modernización y el crecimiento económico contribuyeron a frenar este crecimiento y a desperdiciar muchos recursos en inversiones de dudosa rentabilidad. Por esta razón hablan en el título de una de sus principales obras, de "socavar el desarrollo rural con crédito barato." (Adams, et.al, 1984). Los más conocidos ejemplos de malas inversiones fomentadas bajo este modelo son, por supuesto, una serie de grandes proyectos de inversión, ahora conocidos como "elefantes blancos", que de símbolos del gran salto hacia el siglo XXI se convirtieron en las pruebas espectaculares del fracaso de los equivocados sueños modernizadores.

Un segundo elemento subrayado en la crítica es la inevitable politización que conlleva el racionamiento administrativa del crédito. De esta manera, el control sobre la distribución del crédito barato se convierte en un instrumento político de primera importancia. Además de criterios de planificación económica o social, en el proceso de decisión sobre la asignación de los escasos recursos de capital entran otros criterios de orden político. Se observa favoritismo para los grupos cercanos al poder, o intentos de comprar la lealtad o la no resistencia de sectores sociales o territorios opositores a través del "regalo" de crédito.

En la práctica, los mecanismos para acceder al crédito carecen de transparencia porque son condicionados por una serie de barreras prácticas que sólo pueden ser levantadas por clientes con suficiente influencia política. La politización del crédito subsidiado conlleva, casi inevitablemente, un sesgo hacia los sectores más privilegiados que, por definición, tienen más capacidad de manejar los procesos políticos. Esta realidad paradójica, ampliamente observada a través del mundo, se denomina "Ley de hierro de la restricción de las tasas de interés." (González-Vega en Krahnén&Schmidt, 1994:19).

Aun en la segunda fase de las finanzas desarrollistas con sus programas de crédito explícitamente dirigidos a los pobres, se observa que el crédito es, por lo general, apropiado por los sectores más pudientes (Adams&Von Pischke, 1992). Es típico también la casi exclusión de las mujeres del acce-

so al crédito por su poca participación en los círculos políticos públicos. Es evidente que estos criterios políticos contribuyen también a empeorar aún más la ineficiencia de la distribución racionada del crédito.

La politización del crédito también tiene un impacto bastante negativo en las percepciones alrededor de la transacción crediticia. Como su acceso se enmarca dentro de relaciones politizadas, se fomenta una confusión entre crédito y subsidio. Un crédito concedido por razones políticas y percibido por los clientes como un regalo político se convierte en una transacción poco transparente, en la cual es difícil hacer prevalecer los compromisos contractuales de pago. En este sentido, es casi imposible que no se presenten problemas con la recuperación de la transacción, pues resulta bastante difícil pedir la devolución de un regalo político.

Un factor adicional es la predominancia del crédito dirigido a actividades productivas determinadas que induce a responsabilizar al banco por eventuales problemas con estas actividades financiadas o a invocar problemas imaginados, de este tipo, para justificar el no pago. Dentro de esta lógica semi-politizada, esto abre las puertas para una manipulación política "desde abajo" de las obligaciones contractuales. Muchas veces las consecuencias para la cultura de crédito son fatales. Sólo los idiotas y los débiles, que no logran defenderse en la economía de la manipulación política, parecen estar cumpliendo sus obligaciones²¹. Esta realidad alrededor del crédito fomenta y se enmarca dentro del marco institucional global, en donde –en sentido de North (1990:8-9)– la búsqueda de rentas predomina sobre el esfuerzo productivo eficiente como camino principal al enriquecimiento.

El efecto global de la constelación de las finanzas desarrollistas es la presencia de una fuerte dualidad en los mercados financieros, y, en consecuencia, una intermediación deficiente entre ahorro y crédito. Por un lado se encuentra un sector formal estatal que monopoliza el grueso de los recursos internos y externos disponibles. En cuanto a la movilización de recursos internos, el ahorro monetario privado es totalmente ignorado mientras se prioriza mecanismos de ahorro forzado desde el Estado. Trabajando en un marco de planificación politizado, la asignación de estos recursos se ubica muy lejos de la optimización. Además, este sector es caracterizado por serios problemas de sostenibilidad empresarial y necesita de grandes y permanentes flujos de subsidios para sus operaciones.

Por otro lado, se identifica un fragmentado e ignorado sector de finanzas informales que intenta llenar los vacíos de la intermediación financiera formal. Trabajando con ahorros privados en el reducido espacio dejado por la represión financiera –y en muchas ocasiones ilegal, según criterios formales– surgen asociaciones de ahorro y crédito rotativo, prestamistas privados, algunos usureros que sirven a clientes (pobres) sin acceso a las fuentes formales, mecanismos de venta a futuro, etc.

La crítica al crédito de las ONG

En la línea de las críticas a las finanzas desarrollistas se ha criticado también las actividades crediticias de las ONG a nivel micro, como ya indicamos, por lo general bajo la fórmula de fondos revolventes dentro de proyectos específicos. Aunque la sostenibilidad financiera de estas iniciativas nunca ha sido su objetivo, un primer punto débil de esta fórmula es, evidentemente, la falta de esta sostenibilidad. La ausencia de un enfoque de especialización en operaciones financieras más allá de la canalización de recursos externos a ciertos fines de desarrollo, además de la escala reducida de las operaciones –limitadas al ámbito directo de los proyectos individuales–, limitaron las perspectivas de sostenibilidad. Además, la ambivalencia de los objetivos de los proyectos (crédito y ayuda) y la

asociada confusión de roles de los agentes administradores del crédito, por lo general, implicaron una falta de disciplina rigurosa en la aplicación de las reglas financieras del juego.

También aquí el crédito era, sobre todo, un mecanismo para fomentar otros objetivos de desarrollo, y su recuperación era vista como secundaria. Al igual que con los bancos nacionales de desarrollo, el crédito de los proyectos de las ONG fomentaba la percepción de que el mismo no debía ser reembolsado si ocurría algún percance con las actividades financiadas por el proyecto. De esta manera, los clientes no asumieron –o asumieron sólo un poco– los riesgos asociados con el uso del crédito. Dada la flexibilidad de éste, hubo muchas situaciones donde fue desviado hacia otros fines, mientras el fracaso de las actividades descuidadas, pero oficialmente financiadas, fue utilizado como excusa para no tener que reembolsarlo.

La ambigüedad del discurso y de las actitudes de los responsables de muchos proyectos frente a las obligaciones de los beneficiarios "pobres" en la transacción financiera, tampoco contribuyó a que hubiera una sana cultura crediticia en el funcionamiento de los fondos revolventes. El asistencialismo y/o la presencia de otros objetivos de organización (política) indujeron a mucha flexibilidad en la cobranza de los préstamos concedidos a los clientes. En este contexto, los agentes locales estaban desgarrados entre su papel de amigo-asesor y su necesario papel de cobrador exigente dentro de la operación crediticia. No sorprende por ello que, en conjunto, los resultados financieros de las operaciones crediticias de las ONG, tanto en términos de tasas de recuperación como de balance entre costos e ingresos, hayan sido pésimos.

Sin embargo, igual que en el caso del crédito a nivel nacional, esta falta total de sostenibilidad no fue percibida como un problema mayor porque se asumía que los flujos de subsidios asociados con los proyectos continuarían y, de hecho, generalmente continuaron. Al terminarse un proyecto, es decir, al secarse un flujo de financiamiento canalizado a través de un proyecto, se terminaban también los fondos revolventes, que quedaban "apropiados" por (algunos) beneficiarios locales, mientras se iniciaba una nueva iniciativa para repetir el ciclo.

La flexibilidad de las operaciones financieras en los proyectos no sólo perjudicó de sobremanera las perspectivas de sostenibilidad, sino que también erosionó las relaciones entre las comunidades locales y las ONG que allí trabajaban. De hecho, la falta de reglas claras del juego con aplicación rigurosa, sin distinción de personas (es decir, la falta de integridad en el sentido de Woolcock), llevaron a una dinámica tensionada y a veces perversa en la relación ONG-comunidad local. En particular, se observa una contradicción común entre el discurso y la realidad concreta en el terreno. En vez de priorizar a los menos favorecidos a nivel local, las ONG no se podían retirar de la influencia de los más vivos, los mejor informados y los más poderosos, con más espacio de negociación y manipulación frente a actores externos. Aquellos individuos y grupos locales lograron apropiarse de los créditos y ser los campeones en no cumplir sus obligaciones sin ser castigados. En los hechos se observa muchas veces una abrumadora brecha entre el discurso en pro de los pobres y la apropiación de los beneficios por los oportunistas locales, quienes muchas veces son campeones en reproducir el discurso radical sobre la pobreza y/o ecologista de la ONG.

Peor, es que algunas ONG en el afán de lograr sus demás objetivos trascendentales, estaban dispuestas a tolerar este tipo de abuso para garantizar la continuidad de su presencia en las comunidades, en las cuales, de hecho, la misma se podía volver más difícil sin la colaboración de las personas de influencia local. Más aún, si se toma en cuenta que la institucionalidad rural local en un sinnúmero

de ocasiones se caracteriza por la predominancia de líderes locales autoritarios y arbitrarios, como sin duda es el caso en la Nicaragua rural.

De esta manera, las ONG y sus operaciones crediticias, de una forma muy parecida a lo que pasa con el crédito oficial –aunque muchas veces con otro sesgo social o político, por un exceso de dependencia de los poderosos locales–, se vuelven cómplices de líderes clientelistas dentro del sistema de apropiación y distribución de rentas a nivel local. Además, se corre el gran riesgo de estar fomentando este tipo de liderazgo autoritario, intermediador y canalizador de beneficios aportados por organizaciones externas, con los cuales el liderazgo monopoliza los contactos. Refiriéndose a esta problemática, R. Mendoza observa que "...desde la perspectiva de la comunidad, ya no es rentable el desarrollo de relaciones de amistad o de incrementar organizaciones informales que representen una inversión y/o un seguro social para el futuro. Es mejor tener amistades en las ONG locales e internacionales. Ser respetable en la comunidad local significa tener conectes con las ONG y controlar las puertas de entrada a la ayuda, volverse intermediario." (Mendoza, 1996:12).

De esta forma se hace cómplice de la constelación ideológica que sugiere que las soluciones y los medios del progreso vienen predominantemente desde el exterior. Los otros miembros de la comunidad son, en primera instancia, beneficiarios potenciales locales, es decir, competidores por el pastel limitado de las ayudas externas, intermediado por el liderazgo local. En este marco, se reduce la creencia en las capacidades propias locales y se desincentiva las iniciativas de cooperación horizontal local. Desde esta perspectiva compartimos la importante conclusión de una evaluación de iniciativas de crédito de las ONG belgas: "Sistemas de crédito mal gestionados, impulsados como catalizadores de iniciativas locales, resultan ser mortales para las dinámicas locales." (Van Esbroeck, 1995:60).

La ortodoxia neoliberal sobre las finanzas y sus limitaciones

Este conjunto de acertadas críticas a las finanzas desarrollistas ha dado lugar a un nuevo consenso neoliberal sobre las reformas financieras en el marco del ajuste estructural²². Implica una opción para la liberalización de los mercados financieros internos en el marco de una completa apertura al sistema financiero internacional globalizado. Adjunta a la liberalización va una redefinición y reducción del papel del Estado en los mercados financieros. Del actor principal que monopoliza y distribuye los recursos obtenidos a través de mecanismos de ahorro forzado y el aporte de capital externo, el Estado pasa a ser el regulador y el garante de las operaciones privadas en los mercados financieros. Bancos y otras entidades financieras privadas pasan a un primer plano en la intermediación entre la demanda de crédito y el ahorro privado voluntario interno, que ahora vuelve al centro de la movilización de los ahorros. A este fin, se cancelan las leyes que frenaron las posibilidades del negocio financiero privado y se levantan las restricciones sobre las transacciones financieras (entre otras, las tasas de interés controladas).

Se asume que la presión de la competitividad en el mercado instará a las empresas financieras privadas a mejorar la deficiente asignación anterior de los escasos recursos de capital. Los criterios de clientelismo político o de planificación económica-social tendrán que dejar el lugar a criterios de solvencia de los clientes y rentabilidad de las actividades. Es parte integral de la reforma el abrir el sector financiero al exterior, tanto en forma de participación directa de empresas financieras extranjeras en el mercado local como en forma de la captación de recursos del sistema financiero internacional. Se asume que un Estado que logra garantizar un sistema financiero local sano dentro de una ma-

croeconomía estable, lograría atraer el capital internacional privado para aprovechar las oportunidades de inversión local por las cuales los recursos internos son insuficientes.

Los lineamientos de este consenso neoliberal constituyen un punto de partida inevitable para analizar el tema de las finanzas rurales, dado que las políticas financieras impuestas en el marco del ajuste estructural allí encuentran su inspiración. Aunque las críticas a las finanzas desarrollistas expuestas arriba están ampliamente compartidas, ha surgido cierto escepticismo práctico y teórico sobre la hipótesis neoliberal alrededor de las bondades espontáneas de los mercados financieros liberalizados²³. El argumento teórico principal fue desarrollado, sobre todo, desde la economía de la información, insistiendo en que los problemas de información asimétrica y la no simultaneidad en el tiempo de la transacción de crédito dificulta el funcionamiento fluido de los mercados financieros (Stiglitz, 1981, 1989; Hoff&Stiglitz, 1990; Barham, et al., 1996; ver también adelante).

Hoy en día existe el consenso creciente de que el dogmatismo pro estatal desarrollista con sus énfasis en las deficiencias de los mercados reales y su ceguera para los defectos del Estado ha sido desafortunadamente sustituido por un dogmatismo pro mercado, fanático en su diagnóstico de los desastres estatales, pero a su vez ciego para las imperfecciones del mercado real. En la práctica, y aquí aterrizamos con el tema central de este libro, el desarrollo de los mercados financieros reales requiere de una serie de condiciones institucionales, extramercantiles, sin las cuales estos mercados no son viables o funcionarán de una manera muy deficiente, sobre todo en territorios rurales difíciles. Para el caso de Nicaragua, Jonakin y Enríquez (1999:142) concluyen en esta perspectiva: "Con la contracción de las empresas financieras y el crédito estatal que acompañó las reformas en Nicaragua, surgió una ironía aparente, aunque no sorpresiva: la reconstitución y expansión de los mercados financieros privados renovaron el problema de las deficiencias sistemáticas en los mercados crediticios." (Véase también capítulo II).

La creación de institucionalidad para los mercados financieros rurales

Frente a las deficiencias de los mercados financieros privados "libres" surge la inevitable y crítica necesidad de inversiones previas en la creación de una institucionalidad adecuada para gobernar las transacciones en el mercado financiero rural. Vale la pena subrayar que los beneficios de estas inversiones –por su carácter de externalidades positivas– son sólo parcialmente acaparables por los inversionistas privados. En consecuencia, las inversiones privadas serán insuficientes –de hecho constituyen la razón de la carencia de la producción espontánea de una institucionalidad adecuada– y surge la necesidad de intervención (semi)pública por la vía del Estado o de programas no gubernamentales para contribuir a la creación de la institucionalidad indispensable para la operación de transacciones financieras en los mercados financieros rurales (Hoff&Stiglitz, 1990:249; Hoff, et al. 1993:21; Hulme&Mosley, 1996:78-8). Sin esta contribución pública quedaremos con una situación donde las deficientes estructuras financieras desarrollistas serán sustituidas por mercados financieros privados con una cobertura territorial, sectorial y social, quizás aún más limitada y sesgada que las deficientes finanzas desarrollistas.

Para entender el problema de los mercados financieros reales y la necesidad de la creación de un marco institucional adecuado para su funcionamiento, necesitamos analizar las características y las condiciones de las transacciones financieras. Nuestro análisis se inspira en la nueva economía institucional, en particular en la economía de información (Stiglitz&Weiss, 1981, 1983; Stiglitz, 1986, 1989, Hoff&Stiglitz, 1990, Barham, et al., 1996; Varian, 1990; Besley&Coate, 1993) y en la econo-

mía de los costos de transacción (Williamson, 1985, 1993, 1998). Enfocaremos nuestro análisis en las condiciones de viabilidad de las transacciones de crédito, dejando a un lado las transacciones de depósito y ahorro.

Análisis de la transacción crédito

Un elemento crucial en una transacción de crédito es la no simultaneidad en el tiempo de las obligaciones de ambas partes. Una parte de la transacción, el prestamista, cumple con su obligación de entregar una suma de dinero al inicio de la transacción, mientras que la otra parte, el prestatario, sólo debe cumplir con su parte, el reembolso más el pago del interés acordado después del tiempo determinado. Obviamente, existe la posibilidad de que la otra parte no cumpla su deber contractual, es decir, no reembolse el dinero y el interés dentro del plazo establecido.

Esta situación implica que desde el punto de vista del prestamista surge un importante margen de inseguridad, y, en consecuencia, de riesgo en la transacción, en particular porque enfrenta una evidente asimetría de información frente al prestatario para poder evaluar este riesgo. Podemos distinguir dos tipos de riesgo. Primero, identificamos un riesgo objetivo relacionado con un posible fracaso de las actividades financiadas y la posible falta de solvencia global del prestatario. En otras palabras, existe la posibilidad de que el prestatario no tenga la capacidad de reembolsar el préstamo. En segundo lugar, surge también un riesgo subjetivo. Primero, cuando el prestatario, aun teniendo la capacidad de cumplir sus obligaciones, prefiere no reembolsar por motivos de oportunismo. Puede ser que falle su voluntad de pagar. Surge también un problema de riesgo moral (Milgrom&Roberts, 1992:166-203) porque el prestatario puede ser incentivado a no actuar de forma cuidadosa en la gestión de sus actividades financiadas, dado que no tiene que cargar con todas las consecuencias financieras negativas en caso de un fracaso en sus actividades.

Un elemento crucial para la dinámica de los mercados crediticios es que los costos asociados con el riesgo de no pago no pueden ser incluidos en las tasas de interés, y que este riesgo sólo puede ser resuelto parcialmente a través de garantías, porque los costos de transacción para movilizar éstas suelen ser altos, y, además, muchos clientes no poseen suficiente patrimonio para darlo como tales. El problema es que muy altas tasas de interés, incluyendo un premio para recompensar el riesgo de no pago, dan lugar a un proceso de selección adverso al igual que tienden a aumentar la incidencia del riesgo moral (Barham, et al., 1996: 795-6).

Para entender esta importante conclusión es necesario partir del problema de la asimetría de información que implica que los prestatarios no tienen la capacidad para evaluar el nivel de riesgo por cada demanda de crédito de cada cliente potencial. En consecuencia, están en la imposibilidad de discriminar el interés cobrado de acuerdo con el nivel de riesgo de cada demanda individual. Tasas de interés más altas tendrán que ser aplicadas sin distinción a todos los clientes según una apreciación del nivel de **riesgo promedio** de todos los proyectos financiados (Stiglitz&Weiss, 1981; Barham, et al., 1996).

En esta constelación surge el peligro de una dinámica de selección adversa, en donde potenciales prestatarios "sanos" con proyectos bastante seguros, pero de mediana rentabilidad, serán desincentivados de tomar un préstamo a una tasa de interés exageradamente alta desde su punto de vista. Por otro lado, prestatarios más especuladores (con proyectos potencialmente más rentables, pero también más arriesgados) u oportunistas (con intenciones de no pagar) no se dejarán desmotivar

para arriesgarse con el préstamo no obstante su alto costo. Con tasas de interés altas, el riesgo de un uso no adecuado de los recursos prestados también se incrementa frente a la dificultad objetiva de cumplir con las obligaciones.

Desde la perspectiva de los bancos, el remedio de aplicar tasas de interés altas para cubrir el riesgo promedio resulta entonces contraproducente, porque la composición de la demanda, en particular sus niveles de riesgo, no es independiente del precio aplicado. Mayores tasas de interés generan una demanda efectiva de mayor riesgo promedio, y esto puede llevar a una rentabilidad menor para el banco. En consecuencia, no funciona el racionamiento vía precios (intereses) en el mercado crediticio, y las instituciones financieras recurrirán a un tipo de racionamiento administrativo, aplicando tasas de interés "razonables"²⁴.

Dada la imposibilidad de determinar el riesgo de cada demanda de crédito, la existencia de garantías totales o parciales que reducen el costo para el banco en caso de fracaso de las actividades financiadas, cobra toda su importancia. En relación con este remedio se observa un claro e inevitable sesgo en contra de los pequeños prestatarios. Primero, porque muchas veces carecen de garantías debidamente registradas, pero también porque los costos administrativos de registro de éstas tienden a ser fijos en relación con el monto prestado, lo que hace que gran parte de los préstamos pequeños no sean capaces de generar los ingresos para pagar estos costos (Barham, et al., 1996:796-7).

Dentro de la lógica del racionamiento administrativo, la existencia del riesgo implica que la transacción de crédito, además de consideraciones de costos, depende del nivel de confianza del lado del prestamista en las capacidades de reembolso del prestatario. No es coincidencia que la raíz etimológica del término "crédito" se refiera a la palabra latina "*credere*", que significa "creer en", "tener confianza". Esta confianza se construye con base en la apreciación de la probabilidad de éxito del prestatario en sus actividades, su capacidad de pagar en caso de fracaso en las actividades financiadas (solvencia) y su reputación personal de honestidad y sensibilidad para sanciones sociales y morales. Esta apreciación hace indispensable tener un alto nivel de información y conocimiento acerca de los prestatarios potenciales en los tres aspectos mencionados.

Cuando se trata de crédito a gente conocida, el problema de la información no es muy grande, pero en caso de transacciones más anónimas, la generación de información adecuada surge como un problema clave, porque se observa una evidente asimetría en la información sobre los aspectos relevantes de la transacción crédito entre las dos partes. También juega un papel importante en la generación de la confianza ex ante la existencia y la efectividad de instancias legales o de presión social (es decir, elementos de capital social) que garantizan el cumplimiento de las obligaciones ex post.

Si existe la garantía que el dinero prestado será recuperado por imposición de una parte externa en caso de no cumplimiento del prestatario, el prestamista se debe preocupar menos por los riesgos de no pago. Hoff y Stiglitz (1990:217) subrayan que existen tres dimensiones del problema de la transacción crediticia: (1) la selección de los prestatarios; (2) los incentivos para fomentar que los clientes tomen las decisiones adecuadas para optimizar las posibilidades de reembolso, y (3) la ejecución para garantizar la imposición, forzada si sea necesario, de los términos contractuales.

El problema de los costos de transacción y la tecnología financiera

Lo que es importante subrayar es que tanto la generación de información como la instalación y el uso de mecanismos de incentivos e imposición de pago generan costos reales indispensables para viabilizar la transacción crediticia. Forman importantes costos de transacción adicionales a los evidentes costos de administración y a los costos financieros de los fondos con que se trabaja. El nivel de los costos totales, comparado con los ingresos generados en las operaciones financieras, determinan la viabilidad empresarial de las operaciones de crédito. Sobre todo en condiciones rurales adversas, con mucha dispersión geográfica y poca legitimidad del sistema judicial formal, resulta bastante difícil lograr contener los costos de transacción frente a los ingresos generados, en particular cuando el objetivo es de no excluir a los pequeños y medianos productores con préstamos de menor cuantía. Es cierto que el acceso al crédito en muchas ocasiones resulta ser más importante que su costo, pero también es evidente que los márgenes para aumentar las tasas de interés tampoco son ilimitados (Morduch, 2000: 621). Además, en el contexto de microcrédito, el problema de la selección adversa (explicado antes) también juega un papel importante.

Es evidente que el problema de los costos de transacción (y el efecto en la rentabilidad financiera) fue la razón de fondo por la cual las empresas financieras privadas dejaron tantos vacíos en el mercado financiero rural después del retiro de los bancos de desarrollo. Con la tecnología bancaria convencional resulta difícil balancear costos e ingresos de las operaciones crediticias rurales, en especial las de pequeña y mediana escala.

Para la selección de clientes, esta tecnología consiste en información generada por un análisis de la viabilidad de las actividades y de la solvencia de los clientes con base en documentos contables y planes de negocios formales. Por lo general, el análisis es efectuado por un funcionario técnico-profesional que tiene su base en una oficina urbana. En cuanto a garantizar la recuperación ex post se confía, sobre todo, en el sistema legal, y se exige garantías materiales debidamente registradas e hipotecadas, que pueden ser movilizadas por la vía legal en caso de no cumplimiento. De esta manera resulta difícil viabilizar operaciones crediticias en áreas rurales, y más aún con los pequeños y medianos clientes. Pocos productores tienen documentación formal sobre sus actividades, y muchos no tienen sus títulos de propiedad o las escrituras de sus tierras inscritas en el Registro, y, en consecuencia, tienen poco que ofrecer en términos de garantías materiales.

Además, como ya hemos indicado, los costos legales para formalizar estas garantías son altos en comparación con los ingresos y la confiabilidad de la implementación del sistema judicial formal que muchas veces es dudosa. También el sistema de búsqueda y de análisis de información es poco efectivo por la asimetría de información entre el profesional bancario y el cliente potencial, que no se resuelve con un diagnóstico de documentación formal. Dicho mecanismo profesional también sería demasiado costoso.

Tecnología financiera alternativa para finanzas rurales

La solución de los problemas de los costos de transacción requiere de una tecnología financiera alternativa que involucre a los actores rurales locales y que se articula con la institucionalidad local en un balance entre "sinergia" e "integridad" (véase esquema Woolcock arriba), que sienta las bases para la legitimidad local de las reglas del juego del sistema financiero. Se observa una gran variedad de mecanismos no convencionales en la práctica, pero a la vez se puede identificar algunos rasgos ge-

nerales compartidos. En cuanto a la selección de los clientes, resulta imprescindible poder contar con fuentes locales de información para matizar el problema de la asimetría de información entre la entidad financiera y el cliente. Gente local tiene una evidente ventaja comparativa para diagnosticar la viabilidad de las actividades financiadas, la solvencia neta y la reputación y confiabilidad del cliente potencial. Diferentes opciones están abiertas aquí: la formación de comités de crédito compuestos por representantes de la comunidad; la utilización sistemática de referencias de personas claves (líderes informales, prestamistas locales, religiosos, alcalde...) o de otros clientes con un buen récord crediticio; el uso de fiadores locales. Otra posibilidad es el uso de mecanismos de autoselección horizontal dentro de una modalidad de crédito grupal, en donde se establece una fianza colectiva para las deudas de cada cual. En teoría, la fianza solidaria contribuye a que los miembros sólo dejen entrar a otros miembros que son solventes y confiables.

También por el lado de la imposición de las obligaciones contractuales, la articulación con la institucionalidad local resulta crucial. Aunque es necesario referirse a conceptos de legalidad nacional, con contratos debidamente formalizados, no se puede confiar únicamente en el sistema legal para disciplinar a los clientes. Esto sería demasiado caro y además inefectivo, en parte por la inexistencia de suficientes garantías materiales y, en parte, por las deficiencias del sistema judicial. Esto implica que hay que utilizar mecanismos adicionales para fomentar el respeto a las obligaciones (véase, por ejemplo, Hulme&Mosley, 1996).

Por un lado, y sobre todo al inicio del sistema, puede jugar un papel importante la creación de incentivos económicos para motivar a los clientes a reembolsar sus créditos. La práctica de renovación condicional con progresividad en montos y plazos resulta ser efectiva en muchas ocasiones. La perspectiva de tener acceso a préstamos más grandes con plazos más largos, incentiva al cliente a cumplir con sus obligaciones corrientes. A nivel individual, este mecanismo tiene límites evidentes, pero cuando se aplica también a un nivel colectivo, por ejemplo, a un grupo de fianza solidaria o a un territorio local, puede contribuir a crear incentivos colectivos, a cumplir como grupo o territorio.

De esta manera se contribuye también a la movilización de una presión social en contra de los que no pagan, y con el tiempo a la creación de una legitimidad local alrededor de las reglas del juego del sistema financiero. Esta creación de legitimidad local en el sentido de la incorporación de sus reglas del juego como parte de la institucionalidad local vigente constituye el factor clave para el éxito de la entidad financiera. Sin esta incorporación, ninguna tecnología financiera logrará viabilizar las transacciones financieras y contener sus costos de transacción.

Finanzas rurales e institucionalidad local

La conclusión de la sección anterior relaciona de manera muy directa la solución de los problemas de costos de transacción con el tema de institucionalidad local. Esto nos permite establecer el vínculo entre las dos grandes partes de este capítulo conceptual introductorio. Se identifica, en primera instancia, una clara influencia de la calidad de las institucionalidades locales sobre el grado de facilidad con el cual se puede forjar una articulación adecuada entre los clientes de las comunidades y las reglas del juego del sistema financiero. Por otro lado, al establecerse un sistema financiero innovador en las comunidades, esto también empieza a tener su influencia sobre la evolución de la institucionalidad local.

Con respecto a la influencia de las institucionalidades instaladas sobre las perspectivas de viabilidad de entidades financieras rurales se puede observar que siempre van a existir comunidades donde es más fácil asentar las bases para operaciones financieras, mientras en otras resultará más difícil. Se podrá distinguir comunidades "sanas" con un stock de capital social más ventajoso, por ejemplo, con una densa interacción social, mucha confianza y sensibilidad mutua en presencia de un liderazgo aceptado y representativo, y con mucho respeto para las obligaciones contractuales y para la ley en general. Y habrá otras comunidades más fragmentadas, afectadas por conflictos, en donde prevalece la desconfianza y el oportunismo cortoplacista en las relaciones mutuas y externas, y en donde el liderazgo es débil por ser corrupto.

Como la viabilización de las operaciones financieras depende críticamente de lograr una estrecha articulación con la institucionalidad local, las diferencias en la calidad del capital social local y la articulación con la organización financiera en sí, tienen efectos importantes sobre el desempeño de la entidad financiera. La creación de una organización financiera con participación local y el fomento de legitimidad local alrededor de las reglas del juego serán, por lo general, procesos bastante complicados y a veces imposibles en comunidades institucionalmente débiles. En los capítulos que siguen, varios contribuyentes desarrollarán estudios detallados sobre cómo las características de las instituciones locales han influido en los resultados del FDL.

El desempeño de una entidad financiera rural es, entonces, inevitablemente, influido por las características del entorno institucional local. Pero a la vez se vislumbra que la necesaria incorporación de sus reglas del juego en la institucionalidad local puede constituir un elemento de innovación institucional importante. Como hemos indicado antes, esta institucionalidad representa una realidad dinámica que va cambiando según la lógica de las renegociaciones de los "contratos" y otros términos de cooperación entre los miembros de la comunidad local, y de estos miembros con entidades externas.

La creación de un programa de financiamiento rural con permanencia local se convierte poco a poco en un factor dentro de este proceso de cambio institucional. En esta perspectiva, hay que subrayar en qué consiste en realidad la consolidación de una entidad de finanzas rurales en el marco del ajuste estructural. No se trata simplemente de crear un nuevo mecanismo para proveer financiamiento, sino de crear un espacio financiero mercantil en el marco de una transición rural global hacia formas de organización más mercantiles, con más autonomía de los actores rurales en detrimento de una variedad de configuraciones no mercantiles, por lo general, del tipo vertical-clientelista.

De acuerdo con la lógica de la modernización rural impulsada por la liberalización, su grado de innovación reside sobre todo en su desconexión de la arbitrariedad y de la relativa protección de las relaciones verticales, y del establecimiento de un marco de transacciones financieras regido por reglas del juego claras, objetivas, y, a la vez, relativamente inflexibles. Con un poco de suerte, esta modernización también llevaría a una democratización de la economía rural y de las relaciones sociales, por su efecto destructivo sobre las previas relaciones explotadores semifeudales. En esta perspectiva, los cambios institucionales iniciados alrededor del sistema financiero podrían generar importantes externalidades positivas mucho más allá de la esfera financiera como tal. Paradójicamente, la creación de un mecanismo empresarial-social para hacer finanzas sostenibles de esta manera se transformará en un instrumento idóneo para la modernización y democratización rural local.

A pesar de lo atractivo de esta visión, no debemos caer en la trampa de pensar que tal modernización, y mucho menos tal democratización, sea fácil y unilineal, ni que la creación de un sistema financiero sostenible lleva inevitable y directamente en esta dirección deseada. En primera instancia, vale la pena subrayar nuestra conclusión sobre el enfoque institucional del desarrollo. La relación entre los diferentes componentes del capital social local y el desarrollo rural es inherentemente compleja. No tenemos un manual con un listado de formas de organización óptimas. Además, los procesos de cambio institucional, partiendo inevitablemente de la institucionalidad heredada y enraizados en ella, tampoco son fáciles ni transparentes.

Nuestro análisis demuestra que no es posible hacer funcionar un sistema financiero sostenible sin que esté enraizado en la institucionalidad local heredada. Su eventual efecto innovador sobre la institucionalidad local partirá, entonces, de las limitaciones y oportunidades que hasta cierto punto ya estaban presentes en las comunidades rurales. En consecuencia, no hay nada automático en el efecto institucional innovador más allá de la esfera de las finanzas de la instalación de un sistema financiero sostenible. Mucho dependerá de la forma exacta en la cual se sienten las bases institucionales para las operaciones financieras, y, en particular, en la forma de articularse con las redes sociales locales y sus reglas asociadas. Diferentes estudios en este libro intentarán aportar elementos concretos para alimentar la reflexión sobre esta importante temática referida a las posibles externalidades institucionales de la creación de mercados financieros rurales reales. Esperemos que estas reflexiones sean útiles para mejorar nuestro arte de fomentar el desarrollo.

Notas

- 1 De hecho, las reflexiones sobre el desarrollo desde los dos enfoques han contribuido a construir puentes de diálogo entre las diferentes disciplinas científicas (sobre todo economistas y otros científicos sociales), y han abierto en la práctica un interesante campo de reflexión multi e interdisciplinario (Nabli & Nugent (1989), Woolcock & Narayan (2000)). Uno de los marcos concretos donde este diálogo interdisciplinario se está desarrollando es la llamada Iniciativa del Capital Social, impulsada por el Banco Mundial, en donde científicos de diferentes disciplinas han aportado al análisis y a la reflexión. Muchos de estos esfuerzos han sido incorporados en el reciente informe del Banco Mundial sobre la pobreza (WDR, 2000/1).
- 2 Aquí podemos identificar, en primer lugar, el enfoque más micro de la economía de información aplicada a problemas específicos de la institucionalidad en países subdesarrollados, como por ejemplo el análisis de la mediería y los imperfectos mercados crediticios (Stiglitz & Weiss (1981, 1983), Bardhan (1989; 2000), Nabli & Nugent (1989); Hoff & Stiglitz (1990); Hoff, Braverman & Stiglitz (1993); Hayami & Otsuka (1993)). También pertenece a este enfoque una serie de análisis teóricos y empíricos con una perspectiva más histórica-comparativa sobre las instituciones determinantes del desarrollo diferencial de los países. North (1990, 1994) y Williamson (1985, 1993) son las contribuciones teóricas más importantes, mientras que Greif (1992), Platteau (1994a-b, 2000) y Baland & Platteau (1996) son ejemplos de aplicaciones del marco de análisis a problemas del desarrollo.
- 3 Ejemplos de estudios teóricos son: Bebbington (1999); Woolcock (1998); Collier (1999), Narayan (1999); Narayan & Woolcock (2000); Dasgupta & Seragaldin (2000). Resultados empíricos relacionados con problemas del desarrollo se presentan en Narayan & Pritchett (1997a-b), Grootaert (1999), Krishna & Uphoff (1999); Uphoff & Wijayarathna (2000).
- 4 En este contexto vale la pena subrayar que muchas iniciativas de financiamiento rural se han desarrollado desde organizaciones no gubernamentales con aspiraciones emancipatorias. La relación entre su (gradual) especialización en servicios financieros y sus aspiraciones de cambios sociales más amplios constituirá uno de los temas de interés de este libro.
- 5 Todas las citas de obras en otros idiomas son traducidas al español por los autores.
- 6 Otros importantes estudiosos sobre el impacto del capital social en el desarrollo económico a nivel macro son Knack & Keefer (1997); Temple & Johnson (1998) and Knack (1999).
- 7 Podemos observar dos confusiones conceptuales importantes. Por un lado, no queda claro si hay que considerar el capital social como fuente de ciertos beneficios para el desarrollo (Putnam (1993); Woolcock (1998)) o como estos beneficios mismos (Sandefur & Lauman (1998)). De acuerdo con la metáfora del "capital", parece más lógica la opción de la mayoría de los autores de tomar la fuente y no los beneficios generados como capital social. Por otro lado, está la confusión entre el "contenido" (los valores, normas, reglas) y la "infraestructura" (los tejidos sociales) del capital social (Woolcock, 1998:156). El con-

cepto de Putnam (1993:167) se refiere tanto a la densidad de los tejidos sociales como a la existencia de normas de reciprocidad. Putnam, entonces, suma "contenido" e "infraestructura". En la misma dirección va Uphoff (2000) introduciendo una definición del capital con una dimensión "cognitiva" y "estructural". Para fines operativos, Narayan&Pritchett (1996) aproximan el concepto a la densidad de asociaciones, lo cual es una variable de más fácil verificación empírica, aunque siguen en grandes líneas la conceptualización de Putnam. A pesar de estas diferencias conceptuales observamos, sin embargo, también un consenso en cuanto a que el funcionamiento del capital social, siendo contenido y/o infraestructura, depende de la interacción entre estas dos dimensiones. Este consenso fundamental es compartido por los economistas institucionales, que limitan su concepto "institución" al conjunto de reglas del juego (es decir, el contenido) pero que subrayan que la calidad del juego depende tanto de estas reglas como de la calidad de los "jugadores" del juego (North, 1990:4-5).

- 8 Un ejemplo claro y relevante dentro del contexto de las finanzas rurales es la manipulación política del tema de la condonación de las deudas con la banca u otras instancias financieras.
- 9 Para los economistas, el instrumento teórico para analizar estas dinámicas de cooperación y conflicto es la "teoría de los juegos" (ver T. Sandler (1995) para una introducción). El modelo básico de esta teoría es el conocido "dilema de los prisioneros". Este modelo y sus muchas variantes demuestran la necesidad de la introducción de reglas coercitivas, consensuadas entre los partidos o impuestas por una autoridad, que limitan la libertad individual para evitar que la búsqueda del interés propio lleve inevitablemente al desastre colectivo (por ejemplo, la sobreexplotación de recursos naturales; la destrucción de la confianza mínima necesaria para el funcionamiento de los mercados reales). También el análisis indica cómo las reglas institucionales pueden afectar la constelación de costos y beneficios del juego de cooperación, y, en consecuencia, los incentivos de las partes. Por último, algunos autores subrayan la importancia del carácter de los jugadores del juego, en particular su tendencia a respetar las reglas de éste (o su carácter oportunista) al igual que su valorización subjetiva para lograr cierta justicia en la distribución de sus beneficios (o su voracidad egoísta de acaparar lo que se pueda). Véase Baland& Platteau (1996) y Platteau (2000) para una amplia discusión de estos temas en el contexto de la gestión de recursos naturales responsables de la creación y mantenimiento de condiciones institucionales para el funcionamiento de mercados reales.
- 10 Traducción del concepto inglés "*path dependent*".
- 11 En esta perspectiva, compartimos la crítica al uso del concepto de capital social en círculos del Banco Mundial (Oyen (2000); Prakash (2000)). En este uso, la segunda dimensión de justicia distributiva, aunque es casi inevitablemente presente en la nueva perspectiva sobre el desarrollo y la pobreza, tiende a desaparecer de nuevo detrás de una neutralidad técnica que sugiere estar basada en una relación científicamente establecida entre capital social y desarrollo, sin que se pueda explicitar de forma evidente. El carácter "político" de ciertas opciones en relación con la organización institucional del proceso de desarrollo no se subraya lo suficiente. Sin embargo, hay que reconocer que la adopción de la perspectiva institucional del desarrollo ofrece muchas más oportunidades para la introducción de esta dimensión política en el debate del Banco Mundial que el marco de la interpretación economicista anterior. También vale la pena subrayar que la organización social de los procesos de desarrollo no es sólo un asunto de opciones políticas-distributivas, sino de eficiencia y eficacia, y que estas dos dimensiones deben ser consideradas en combinación.
- 12 La terminología original inglesa para capital social de adhesión, vinculación y conexión es '*bonding*', '*bridging*' y '*linking social capital*'.
- 13 Bebbington hace un uso diferente del concepto "capital social" y habla de dos formas adicionales de capital: el social y el cultural. En nuestra convención terminológica, estos dos conceptos de Bebbington se refieren a las dos dimensiones de "redes/tejidos" y "reglas/instituciones" de nuestro concepto de "capital social".
- 14 La teoría habla de contratos.
- 15 De hecho, el origen de la teoría de elección de contratos se ha desarrollado desde el análisis de las instituciones agrarias, en particular la mediería y sus transacciones interrelacionadas (Hayami & Otsuka, 1993).
- 16 En la línea del argumento del teorema de Coase (ver Milgrom&Roberts, 1992) el problema de la distribución de estos beneficios mutuos es generalmente ignorado. El teorema de Coase determina que en la ausencia de costos de transacción y "efectos de patrimonio" esta distribución no afectará las decisiones eficientes de los actores, porque desde los beneficios de la mayor eficiencia negociarán la repartición de las ventajas colectivas. Aunque los supuestos explícitos del teorema de Coase también implican que el problema de la distribución sí juega un papel importante cuando hay costos de transacción y diferencias en patrimonio, no ha impedido su uso erróneo para justificar una ignorancia de estas dimensiones distributivas y sus consecuencias en el proceso de negociación sobre las opciones institucionales y la repartición de sus beneficios (ver también adelante).
- 17 Williamson (1981) menciona que se calcula los procesos de cambio de este núcleo cultural de la institucionalidad heredada en siglos y hasta milenios. Putnam (1993), Platteau (1994a-b) y North (1991) tienden a compartir esta posición.

- 18 Platteau (2000:21) menciona en este contexto el impacto que tienen las percepciones culturales del sistema de castas en la India, que impiden a las capas menos favorecidas ver y aceptar opciones institucionales más eficientes y más justas como algo posible.
- 19 Véase Picciotto (1995) para un análisis institucional de las ventajas y desventajas comparativas del mercado, estado y asociaciones voluntarias en la producción de diferentes tipos de bienes y servicios.
- 20 Para el caso de Nicaragua, véase el estudio de Strachan (1976), o las referencias a este estudio en Granovetter (1994).
- 21 Es evidente este problema en la práctica de las políticas crediticias, con sus condonaciones periódicas, en la época sandinista (véase también capítulo II).
- 22 Un factor adicional que implícitamente alimenta este consenso es la creciente erosión de la legitimidad de la cooperación externa en la época monetarista de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, y la explosión de la crisis de la deuda externa que, en parte, es consecuencia de los bruscos cambios de política monetaria internacional en esta misma época. Esta nueva realidad implica una reducción de las perspectivas de cubrir la brecha del ahorro interno con préstamos internacionales y ayuda externa. Cabe observar que no existe una relación lógica directa entre el diagnóstico del mal uso de los recursos de la cooperación en el modelo desarrollista y el argumento genérico en contra de la cooperación en sí. La conclusión lógica habría sido desviar los recursos externos de la cooperación para otros fines más adecuados y a través de los actores más apropiados, según las tareas a cumplir. Se puede observar que en los años noventa la gran mayoría de países en vías de reestructuración carecían de recursos propios para financiar una adecuada transición a la institucionalidad de una economía de mercado. Esta falta de solidaridad internacional en un momento crítico de la historia, obviamente, ha inflado los costos sociales y económicos del inevitable y necesario ajuste estructural.
- 23 Por supuesto que un elemento muy problemático de este optimismo –que no analizaremos aquí– es el argumento en pro de una exposición completa a los "demasiado perfectos" mercados financieros internacionales. Esta prescripción de política nos parece ser más inspirada por los intereses de los actores financieros internacionales que por los intereses de los países en desarrollo (Stiglitz, 2000b). Las crisis financieras en México y en Asia han sobredemostrado lo problemático de ser expuesto a la volatilidad de los flujos de capital golondrina, sin ninguna posibilidad de control.
- 24 Se puede demostrar teóricamente que existe una tasa de interés más moderada por la cual la institución financiera maximizará su retorno esperado (Stiglitz&Weiss, 1981: 394).

Bibliografía

Adams, D. & Vogel, R. (1986) "Rural Financial Markets in Low-Income Countries: Recent Controversies and Lessons." *In World Development*. London, Pergamon Press. Vol. 14, n° 4, pp. 447-487.

Adams, D. & Von Pischke, J.D. (1992) "Microenterprise Credit Programs: Déjà Vu" in *World Development*. London, Pergamon Press Ltd. Vol. 20, n°10, pp. 1463-70.

Adams, D. (1988) "The Conundrum of Successful Credit Projects in Floundering Rural Financial Markets" in *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 36, n°2, pp. 355-67.

Adams, D., Graham, W. & Von Pischke, J.D. (1984). Eds. *Undermining Rural Development with Cheap Credit* Boulder, Westview Press.

Baland, J.-M. & J.P. Platteau. (1996) *Halting Degradation of Natural Resources. Is there a Role for Rural Communities?* Oxford, Clarendon Press.

Bardhan, P.K. (1989) *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford, Clarendon Press.

Bardhan, P.K. (2000) "Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics from the Point of View of Poor Countries." In *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Mohr Siebeck. Vol. 156, n°1, pp. 216-235.

Barham, B.L.; Boucher, S. & M.R. Carter. (1996) "Credit Constraints, Credit Unions, and Small-Scale Producers in Guatemala" in *World Development*. London, Elsevier Science Ltd. Vol. 24, n°5, pp. 793-806.

Bebbington, A. (1997) "Social Capital and Rural Intensification: Local Organization and islands of sustainability in the rural Andes" in *Geographical Journal*. 163 (2), pp. 189-197.

Bebbington, A. (1999) "Capitals and Capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty" in *World Development*. London, Elsevier Science Ltd. Vol. 27, n°12, pp. 2021-2044.

Besley, T. & S. Coate. "Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral." in *Journal of Development Studies*. Amsterdam, Elsevier Science B.V. Vol. 46, 1995, pp. 1-18.

Camerer, C.F. (1997) "Progress in Behavioral Game Theory" in *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 11, n°4, Fall, pp. 167-188.

Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.

Coleman, J.S. (1994) "A Rational Choice Perspective on Economic Sociology", in N.J. Smelser and R. Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.

DAC *Guidelines on Poverty Reduction*. (2000) Volume I. DAC Informal Network on Poverty Reduction. Draft, March 2000.

Dasgupta, P. & I. Seragaldin. (2000) *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington D.C., The World Bank.

Edwards, M. (1999) *Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital*. (Paper available on the World Bank Social Capital Site).

Evans, P. (1996a) "Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide." In *World Development*. London, Elsevier Science Ltd. Vol. 24, n°6, pp. 1033-1037.

Evans, P. (1996b) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." In *World Development*. London, Elsevier Science Ltd. Vol. 24, n°6, pp. 1119-1132.

Gillis, M; Perkins, D.H., Roemer, M. & Snodgrass, D.R. (1992) *Economics of Development. 3rd edition*. New York, W.W Norton.

Granovetter, M. (1973) "The Strength of Weak Ties." In *American Journal of Sociology*. Vol. 78, pp. 1360-80.

Granovetter, M. (1994) "Business Groups" in *The Handbook of Economic Sociology*. Ed. N.J. Smelser & R. Swedberg. New York, Princeton University Press; pp. 453-475.

Greif, A. (1992) "Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution" in *American Economic Review*. 82 (2), pp. 128-133.

Grootaert, C. (1999) *Social Capital, Household Welfare, and Poverty in Indonesia*. Local Level Institutions Working Paper n°6. Washington D.C. , The World Bank, Social Development Department.

Hayami, Y. & Otsuka, K. (1993) *The Economics of Contract Choice*. An Agrarian Perspective. Oxford, Clarendon Press.

Hoff, K, A. Braverman & J.E. Stiglitz. "Introduction" in *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice, and Policy*. A World Bank Book. Oxford University Press, 1993, pp. 1-29.

Hoff, K. & Stiglitz, J.E. (1990) "Introduction: Imperfect Information and Rural Credit Markets—Puzzles and Policy Perspectives" in *World Bank Research Observer*. Vol. 4, pp. 235-269.

Hulme, D. & P. Mosley. (1996) *Finance against Poverty*, vol. 1. London, Routledge.

International Labour Office. *Employment, Growth and Basic Needs*. Geneva, ILO, 1974.

Jonakin, J & L..J. Enriquez. (1999) "The Non-Traditional Financial Sector in Nicaragua: A Response to Rural Credit Market Exclusion." In *Development Policy Review*. Oxford, Blackwell Publishers. Vol. 17, pp. 141-69.

Knack, S. & P. Keefer. (1997) "Does Social Capital Have an Economic Payoff ? A cross-country Investigation." In *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112, pp. 1251-88.

Knack, S. (1999) *Social Capital, Growth, and Poverty. A survey of Cross-Country Evidence*. Social Capital Initiative Working Paper n°7. World Bank, Social Development Department, Washington, D.C. (www.worldbank.org).

Krahnen, J.P & Schmidt, R.H. (1994) *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Boulder, Westview Press.

Krishna, A. & N. Uphoff. (1999) *Mapping and measuring social capital. A conceptual and empirical study of collective action for conserving and developing watersheds in Rajasthan, India*. Social Capital Initiative. Working Paper n°13. Washington, D.C., The World Bank, 80p.

Lewis, W.A. (1954) "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" in *Manchester School of Economic and Social Studies*. Vol. 22 (May) ; pp. 139-91.

McKinnon, R. (1973) *Money and Capital in Economic Development*. Washington D.C., Brookings Institution.

Maluccio, J., L. Haddad & J. May. (2000) "Social Capital and Household Welfare in South Africa:1993-1998" in *Journal of Development Studies*. Vol. 36, n°6, pp. 54-81.

Marchetti, P. (1994) *Experimentación con Nuevas Modalidades de la Educación Popular para el Desarrollo Local*. Managua, Instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana, mimeo.

Mendoza, R. *Dilemmas of Promoting Development: a reflection on the role of NGOs*. Antwerpen-Managua, DDW-UFSIA, Nitlapán-UCA, 1995, 40 p. (mimeo).

Milgrom, P. & Roberts, J. (1992) *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

Morduch, J. (2000) "The Microfinance Schism", *World Development*,. London, Elsevier Science Ltd., Vol. 28, n°4, pp. 617-629.

Myrdal, G. (1968) *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York, Twentieth Century Fund.

Nabli, M.K. & J. B. Nugent. "The New Institutional Economics and its Applicabilty to Development" in *World Development*. London, Pergamon Press, Vol. 17, n°9, 1989, pp. 1333-1347.

Narayan, D. & L. Pritchett. (1997) *Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*. Social Development and Development Research Group, Policy Research Working Paper n°1796. Washington, D.C., The World Bank.

Narayan, D. (1997) *Voices of the Poor. Poverty and Social Capital in Tanzania*. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series n°20 Washington D.C., The World Bank

Narayan, D. (1999) *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Poverty Group, PREM. Washington D.C., The World Bank.

North, D.C. (1986) "The New Institutional Economics", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 142, p. 230-237.

North, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge USA: Cambridge University Press, 1990, 146 p.

North, D. (1994) "Economic Performance through Time" in *American Economic Review*. Vol. 84, (June) pp. 359-68.

Oakley, P., B. Pratt & A. Clayton. (1998) *Outcomes and Impact: Evaluating Change in Social Development*. Intrac NGO Management and Policy Series. Oxford U.K., INTRAC, 177 p.

Ostrom, E. (1998) "A Behavioral Approach to Rational Choice Theory of Collective Action", *American Political Science Review*, 92(1), p. 1-22.

Oyen, E. (2000) *Social Capital Formation as a Poverty Reducing Strategy?* Paper presented at the UNESCO/MOST ann CROP/ISSC symposium at the UN World Summit for Social Development, held in Geneva, June. (<http://www.crop.org/wdrelse2.htm>).

Picciotto, R. (1995) Putting Institutional Economics to Work. *From Participation to Governance*. World Bank Discussion Paper n° 304. Washington D.C., World Bank.

Platteau, J.-Ph. (1994a) "Behind the market stage where real societies exist -Part I: The Role of Public and Private Order Institutions" in *The Journal of Development Studies*. London, Frank Cass, vol 30, n°3, April, pp. 533-577.

Platteau, J.-Ph. (1994b) "Behind the market stage where real societies exist -Part II: The Role of Moral Norms" in *The Journal of Development Studies*. London, Frank Cass, vol 30, n°4, June, pp. 753-817.

Platteau, J.-Ph. (2000) *Institutions, Social Norms and Economic Development*. Harwood Academic Publishers, 384 p.

Prakhash, S. (2000) *The institutional chapters: The World Bank's view of the Role of Institutions in Poverty Reduction*. Paper presented at the UNESCO/MOST ann. CROP/ISSC symposium at the UN World Summit for Social Development, held in Geneva, June. (<http://www.crop.org/wdr-prak.htm>).

Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J., Princeton University Press.

Putnam, R.D. "Democracy, Development, and the Civic Community: Evidence from an Italian Experiment" in *Culture and Development in Africa*. Ed. I. Seragaldin & J. Taboroff. Proceedings of an International Conference held at The World Bank, April 2-3 1992. The World Bank, 1994, pp. 33-73.

Ranis, G & Fei, J.C.H. (1961) "A Theory of Economic Development" in *American Economic Review*. Vol. 51, (Sept), pp. 533-65.

Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ruben, R. (1997) *Making Cooperatives Work: Contract Choice and Resource Management within Land Reform Cooperatives in Honduras*, PhD thesis, Faculty of Economics and Econometrics, Free University of Amsterdam.

Sandler, T. (1995) *Collective Action. Theory and Applications*. Ann Arbor, The Michigan University Press.

Seibel, H.D. "Easy Money: How to Undermine Financial Systems and Development." in *Quarterly Journal of International Agriculture*. Vol. 33, n°1, January-March 1994, pp. 60-77.

Stiglitz, J. & Weiss, A. (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." In *American Economic Review*. Vol. 71, (June), pp. 393-410.

Stiglitz, J. & A. Weiss. (1983) "Incentive Effects of Terminations: Applications to the Credit and Labour Markets." In *The American Economic Review*. Vol. 73, n° 5, pp. 912-927.

Stiglitz, J.E. (1986) "The New Development Economics" in *World Development*. Vol. 14, pp. 257-265.

Stiglitz, J.E. (1989) "Markets, Market Failure, and Development" in *American Economic Review*. Papers and Proceedings. pp. 197-203.

Stiglitz, J.E. (1990) "Peer monitoring and credit markets" in *The World Bank Economic Review*. Vol. 4, pp. 351-366.

Stiglitz, J.E. (2000a) "Formal and Informal Institutions" in Dasgupta, P. & I. Seragaldin Ed., o.c., pp. 59-68.

Stiglitz, J.E. (2000b) "Capital Market Liberalisation, Economic Growth, and Instability." In *World Development*. London, Elsevier Science Ltd. Vol. 28, n°6; June, pp.1075-1086.

Strachan, H. (1976) *Family and Other Business Groups in Economic Development: the case of Nicaragua*. New York, Praeger.

Temple, J. & P.A. Johnson. (1998) "Social Capability and Economic Growth" in *Quarterly Journal Of Economics*. Cambridge, MIT-Press, Vol. CXIII, n°4, November, pp. 965-990.

Uphoff N. (1993) "Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets." in *World Development*. London, Pergamon Press, Vol. 21, n°4, pp. 607-622.

Uphoff, N. (2000) "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation" in Dasgupta, P. & I. Seragaldin Ed., o.c., pp. 215-251.

Uphoff, N. & C.M. Wijayaratna. (2000) "Demonstrated Benefits from Social Capital; the Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka" in *World Development*. London, Elsevier Science Ltd. Vol. 28, n°11, pp. 1875-90.

Van Esbroeck, D. *Syntheserapport*. (Voorlopige versie) Gezamenlijke evaluatie ABOS-NGO's: Systemen van kredietverlening voor economische activiteiten in de rurale sector. Leuven, South Research, September 1995, 80 p. + annexen.

Varian, A. (1990) "Monitoring Agents with Other Agents" in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol. 146, pp. 153-174.

Vogel, R.C. (1984) "Savings Mobilization: the Forgotten Half of Rural Finance" in Adams, et al., o.c., pp. 248-265.

Von Pischke, J.D. (1991) *Finance at the Frontier: Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*. EDI Development Studies. Washington, D.C., The World Bank.

Wattel, C. "Financiamiento Rural en Centroamérica: Debate Teórico y Experiencias Prácticas" en *Ajuste Estructural y Economía Campesina*. Ed. J. De Groot y M. Spoor. Managua, ESECA-UNAN, 1994, pp. 239-264.

WDR (2000/1) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.

<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>.

Wenner, M.D. "Group Credit: A means to improve information transfer and loan repayment performance" In *The Journal of Development Studies*. London, Frank Cass, Vol. 32, n°2, Dec 1995, pp. 263-281.

Williamson, O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.

Woolcock, M. (1998) "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, 27, p. 151-208.

Woolcock, M. (1999) *Managing Risks, Shocks, and Opportunity in Developing Economies: the Role of Social Capital*. The World Bank, Development Research Group. (August) .

Woolcock, M. & D. Narayan. (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." In *The World Bank Research Observer*. Vol. 15, n°2, August, pp. 225-49.

Capítulo II

Mercados Financieros en Nicaragua

Mercado financiero en Nicaragua: 1960-1990

Miguel Alemán

El crédito agropecuario ha sido un importante instrumento en las estrategias de desarrollo implementadas en los últimos 40 años, prueba de ello es el alto nivel de endeudamiento del sector a lo largo de ese período, que alcanzó su clímax en la década de los ochenta. Entre 1960 y 1990 las tasas de endeudamiento del sector están siempre por encima del 30%, y en algunos años llegan a constituir más de la mitad del PIB agropecuario. A pesar de este esfuerzo, los mercados financieros rurales no se desarrollaron como estaba planeado, y su impacto en la reducción de la pobreza rural es mínimo. Las interrogantes que abren estos pobres resultados y algunas de esas respuestas están estrechamente vinculadas con la naturaleza del mercado de crédito en zonas rurales y con las características de la estructura de la oferta de crédito y de su funcionamiento real. En esta breve reseña histórica sobre la evolución de los mercados rurales en Nicaragua, abordaremos este último aspecto.

En Nicaragua se pueden distinguir tres grandes períodos en la evolución de los mercados financieros rurales: el primero se inicia con la consolidación del modelo agroexportador en los años cincuenta y finaliza en 1979 con el triunfo de la Revolución Sandinista; el segundo abarca la década revolucionaria en los ochenta y finaliza con la debacle del modelo económico de la revolución; el tercer período inicia con los programas de ajuste estructural de los primeros años noventa y abarca hasta la fecha actual. Este último período es abordado con más detalle en el artículo de Rodríguez y Gómez, adelante.

Primer período 1950-1979

Entre 1950 y 1970 Nicaragua experimentó las tasas de crecimiento más altas de su historia económica. Entre 1950 y 1977, el producto agropecuario creció a una media anual de 4.7%, superior a la media en Latinoamérica (Marchetti, 1980). El modelo de crecimiento se cimentó. Un rasgo crucial de este crecimiento fue su carácter "exportador", es decir, un crecimiento basado principalmente en el desarrollo de cultivos como el café, el algodón y la caña de azúcar, y, además, la ganadería extensiva. El financiamiento público y privado acompañó este acelerado crecimiento de la economía y de la agroexportación en particular.

El Banco Nacional de Desarrollo creado en los años cuarenta y la nueva banca privada nacida en este período, son las principales instituciones encargadas de intermediar el financiamiento hacia el sector. En este lapso el financiamiento creció de 34 millones de dólares en 1960 a un poco más de 350 millones de dólares a finales del período. (Banco Central de Nicaragua)

No obstante la oferta de crédito institucional, público y privado, estuvo muy concentrada hacia el sector empresarial agrario y hacia los rubros de exportación. En este sentido, el crédito estaba dirigido, sobre todo, al financiamiento de cultivos como el café, la caña de azúcar, el algodón, el tabaco y el banano, y, además, a la ganadería. De hecho, los nuevos bancos privados nacidos a partir de los años cincuenta estaban ligados a estos grupos de inversionistas agrarios: *el Banco de América Cen-*

tral, de la familia Pellas, con importantes inversiones en ingenios azucareros y la elaboración de ron; el Banco *Calley Dagnall* se encontraba ligado con grupos de empresarios con fuertes inversiones en café, y el Banco *Centroamericano*, de la familia Somoza, con cuantiosas inversiones agrarias (Wheelock, 1975).

Cuadro 1. Distribución del crédito bancario, 1976

Tipo de cultivo	Manzanas cultivadas	%	Manzanas financiadas	%	Monto habilitado	%
Agroexportación	475.8	47	285.5	72	510.3	90
Consumo interno	531.8	53	94.5	28	54.4	10

Fuente: Cuadro tomado de Informe FIDA 1980.

Mientras la producción de maíz y frijol ocupaba alrededor del 50 o el 60% del área cultivada, ésta sólo recibía alrededor del 10% del crédito institucional, esto era entre el 10% y el 15% de las familias campesinas (Doligez, 2001: 11). En la práctica esto significaba, dadas las características de la estructura agraria nicaragüense, que la inmensa mayoría de pequeños y medianos productores agropecuarios quedaban por fuera del crédito institucional. Ello a pesar de que este sector representaba un segmento socialmente numeroso y con un peso económico importante en la producción de rubros de exportación.

Cuadro 2. Cobertura de crédito por cultivo, 1973

Rubro	Manzanas Sembradas	Porcentaje Financiero
Algodón	210,913	68.6%
Caña	51,530	19.8%
Maíz	301,578	5.4%
Fríjol	87,030	4.5%

Fuente: Cuadro tomado de Informe FIDA 1980.

En este período, la mayor parte de los pequeños y medianos productores, fuera de los circuitos institucionales de financiamiento estuvo inserta en mecanismos de financiamiento basados principalmente en el control comercial que ejercían capas medias y hacendados, así como relaciones de mediería y otras formas de cooperación. El crédito bancario formal se articularía en estos circuitos de financiamiento, mediante el otorgamiento de crédito a intermediarios locales que aprovechando su conocimiento y redes locales, podían colocar préstamos con menos costos y riesgos para el capital financiero y comercial, y que valiéndose de su hegemonía local obtener amplias rentas en el proceso de intermediación.

Mientras en las zonas cafetaleras, las casas comerciales y una red de intermediarios locales garantizaban los flujos financieros hacia pequeños y medianos productores, en las zonas más ganaderas la conexión financiera se expresaba principalmente en forma de mediería, donde los hacendados con acceso a créditos formales establecían a nivel local una serie de relaciones con sus mozos y campesinos con tierras mediante relaciones de mediería, préstamos personales, colonato, etc. Esta articulación entre los mercados institucionales y los informales encarecía el costo del crédito

para el campesinado y favoreció en muchas zonas agrarias del país procesos de concentración de la tierra. Estudios del CIERA en la zona de San Juan del Río Coco documentan cómo el crédito de los intermediarios comerciales ligados a empresas comerciales del café favoreció el desarrollo de la hacienda cafetalera a costa de la ruina de la pequeña y mediana producción. (CIERA, 1985).

A finales de este período, la política de crédito intentó incorporar más a sectores campesinos al crédito institucional a través de programas de créditos rural. Estos programas estuvieron principalmente dirigidos hacia las capas más acomodadas del campesinado, como sugiere el promedio de 6.5 manzanas habilitadas por familia (Marchetti, 1980: 41). Con ello se dejaba por fuera a amplios segmentos de campesinos con poca tierra o sin tierra, reduciendo sus opciones de ingreso agropecuario (u otras actividades no agropecuarias), lo que aseguraba mano de obra barata dispuesta a trabajar en las haciendas cafetaleras y algodoneras en época de cosecha. Ello garantizaba el funcionamiento del modelo basado en la agroexportación a costa de los segmentos más pobres del campesinado.

Sin embargo, a finales de los años setenta se realizaron cambios en la política crediticia con el objetivo de incorporar y mejorar la situación de los segmentos más pobres del campesinado, con un programa de fomento y crédito llamado INBIERNO (Instituto de Bienestar Campesino). Esta institución introdujo cambios en los programas de crédito rural con políticas más ajustadas hacia campesinos arrendatarios y los minifundistas. INBIERNO financió entre 5,000 y 8,000 familias, y unas 16,395 manzanas de maíz y frijol (Marchetti, 1980: 43). No obstante, la eficacia de INBIERNO fue deplorable y de hecho la mayor parte de sus recursos fueron desviados hacia otros sectores de la economía. El 80% de los recursos de INBIERNO, otorgados por la AID, fueron depositados en la banca privada en lugar de invertirse en los programas que estaban diseñados. En 1978, de los 27 millones de córdobas transferidos por la AID, 22 millones habían sido transferidos a la banca privada, a la cual sólo tenían acceso los grandes empresarios. A finales de la década, en 1978, únicamente entre el 10% y el 15% de las familias campesinas (unas 28 mil familias en 1978) han tenido acceso regular al crédito formal.

Conscientes de este problema, los programas de la AID intentaron promover cooperativas de crédito y servicios capaces de intermediar recursos directamente a pequeños y medianos productores. Algunas de ellas tuvieron mucho éxito en sus colocaciones tanto en montos como en número de clientes. Cooperativas como La Perla, en el norte de Nicaragua, o la Humberto Aguilar, en el minifundio periurbano de Managua, permanecen presentes en la memoria de los productores.

En resumen, en este largo período de crecimiento económico, el crédito agropecuario estuvo muy concentrado en el apoyo de los rubros de exportación y en los grandes empresarios agropecuarios. El crédito institucional llegó por vías muy indirectas hacia los sectores campesinos, que en su gran mayoría estaban insertos en mecanismos informales de financiamiento de muy corto plazo y con altas tasas de interés. En este período también se desarrollaron muy pocas experiencias de sistemas de créditos alternativos como las cooperativas de créditos y servicio.

Segundo período 1980-1990

El triunfo de la Revolución Sandinista abrió las puertas a la implementación de políticas alternativas para el sector agropecuario. La política de crédito en particular buscó cómo ampliar la oferta institucional de crédito a pequeños y medianos productores, a la vez que intentó reducir el costo finan-

ciero para estos sectores. El número de familias campesinas beneficiadas a través de los programas de crédito rural, se incrementó de 28,000 en 1978 (máxima cantidad en todo el período) a unas 70-80 mil familias, entre las que osciló en la década de los ochenta. El área financiada de granos básicos aumentó más de cuatro veces en relación con el período anterior, mientras la cobertura del área financiada de cultivos de agroexportación caía del 60% en 1978 a casi el 40% en 1985, y continuó declinando hasta el final del período (Jonakin y Enríquez, 1999: 43).

En este período también cambió dramáticamente la participación de los diferentes sectores sociales en el crédito. Los pequeños y medianos productores que en 1978 sólo captaban el 4% del crédito, aumentaron su participación hasta en un 31% en 1985, mientras los grandes empresarios privados reducían su participación del 90 a un 29%. El resto del crédito lo captaba el nuevo sector estatal con un 40% del crédito (Jonakin y Enríquez, 1999: 43). Por otro lado, las tasas de interés real cayeron aproximadamente a -15% anual entre 1980-1981, y continuaron bajando aún más con el proceso inflacionario ocurrido en el período en la medida en que la economía entraba en un franco proceso de estancamiento y deterioro macroeconómico agudo.

Esta nueva estructura crediticia fue posible con la reforma del Sistema Financiero Nacional, expropiando y fusionando 17 instituciones financieras a la vez que se creaba el Banco Nacional de Desarrollo (Banades) (Doligez, 2001: 11). Asimismo, el BND amplía su red de sucursales con 38 nuevas oficinas en todo el país, lo que significó un incremento de un 75% del personal del banco para poder hacer posible la nueva escala de operaciones. Finalmente, las políticas para la aprobación de créditos se relajaron de forma sustancial para permitir el acceso a campesinos con pocas garantías materiales que ofrecer, así como las exigencias de pago. La amplia cobertura social del banco aumentó de manera dramática sus costos de transacción, lo que acompañado de los bajos niveles de recuperación, las negativas tasas de interés real y el bajo nivel de depósitos captados, finalizó por socavar la viabilidad financiera del Banades, que, en la última etapa del período terminó por depender de las transferencias (subsidios) del Banco Central de Nicaragua. El aumento de la oferta monetaria en el país contribuyó notablemente al desencadenamiento de un proceso hiperinflacionario (33,000% en 1988) que socavó aún más la economía nacional.

En realidad, se pueden distinguir dos grandes fases en este segundo período. En la primera fase, los objetivos de la política pública eran, ciertamente, cambiar el patrón de desarrollo dual en el sector agrario, utilizando el crédito como un mecanismo de redistribución de los ingresos y como una palanca para modernizar la producción agraria. Aunque desde el inicio se facilitó el acceso al crédito institucional a la mayor parte de las familias campesinas, esta ampliación se veía más como un mecanismo de compensación social y como una reivindicación social a un sector pobre e históricamente excluido, sin embargo, era el nuevo sector empresarial estatal el que se veía como la punta de lanza de la modernización del agro, por ello, no es extraño que este sector concentre en todo el período una porción importante del crédito agropecuario.

En la segunda fase de este período, a partir de 1985, con la agudización del conflicto militar y el grave deterioro de la economía nacional, el crédito público fue más una herramienta netamente contrainsurgente y un mecanismo de subsidio directo para evitar el colapso total del sector. En esta época fueron más frecuentes las condonaciones anunciadas en cada aniversario de la revolución, lo que terminó de erosionar por completo el sistema financiero y la cultura crediticia (Rocha: 8).

Uno de los puntos más discutidos acerca de este período es si realmente la política crediticia logró democratizar el crédito agropecuario y el impacto de éste sobre los procesos productivos a nivel micro. Para algunos autores, el crédito agropecuario aun en este período estuvo muy concentrado en las grandes empresas estatales y privadas. Estos dos sectores, sumados, concentraron en todo el lapso alrededor del 65% del crédito total. Y este indicador aumenta aún más cuando sólo se considera el crédito de largo plazo. Algunos estudios señalan que a nivel local, las capas más acomodadas, con mayor influencia política, fueron las que más créditos captaron y las que menos pagaron, lo que supone que estos sectores aprovecharon aun más que los campesinos pobres los subsidios otorgados por el gobierno a través del crédito. (Rocha, 9) Para otros autores, el aumento de la participación del campesinado en el crédito agropecuario no se correspondió nunca con la importancia económica del sector que aporta una parte considerable del producto interno bruto agropecuario (Doligez, 2001:12).

Bibliografía

CIERA. (1985). "Pantasma, Quilalí, San Juan del Río Coco. Las estructuras agrarias y el impacto de la guerra contrarrevolucionaria de la sociedad rural". Informe principal. Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA, diciembre).

Doligez (2001). "El acceso a los servicios financieros en zonas rurales: contribución a la definición de una estrategia de desarrollo local para la reducción de la pobreza". IRAM.. Junio. (Borrador).

Jonakin y Enríquez, L. (1999). "The non traditional financial sector in Nicaragua: a response to rural credit market exclusion". Development Police Review. Vol. 17.

Marchetti (1980). "Antecedentes sobre Nicaragua para la misión especial del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)". Septiembre.

Rocha, J. "Retos y dilemas del Programa de Servicios Financieros en la zona del interior". (Doc. Borrador, mimeo).

Wheelock Román (1975). "Imperialismo y dictadura". S. XXI, México.

Mercado de crédito rural en Nicaragua

Tomás Rodríguez y Ligia Gómez

Introducción

Este trabajo tiene como fin realizar una breve presentación del mercado de crédito rural en Nicaragua. La financiación es un elemento importante para el desarrollo rural, y el crédito es un instrumento de financiación dentro de una economía de mercado como pretende ser la de este país, de ahí la importancia de abordar esta temática. Pero al igual que otros mercados, en Nicaragua los mercados financieros están poco desarrollados, y la interconexión de los mismos hace que se generen círculos viciosos que no favorecen el desarrollo general del país. Se hace necesario tener una visión de los problemas que enfrentan los demandantes, así como los oferentes de crédito, para buscar opciones de solución basadas en reformas institucionales que dependen tanto de estos agentes como del Estado.

Una buena gestión del crédito no sólo dinamiza la actividad económica, sino que también puede contribuir a regenerar o crear un nuevo tejido social en territorios que han sido afectados por el conflicto bélico vivido en Nicaragua. La base de las operaciones de crédito es la confianza, y ésta se puede encontrar en algunos territorios, pero en muchos otros hay que crearla poco a poco; en este sentido hay necesidad de un crédito para el desarrollo que vaya más allá del crédito convencional, que busca la rentabilidad en el corto plazo, como tradicionalmente lo ha hecho la banca privada. Esto exige innovaciones en las metodologías de oferta de crédito que algunas organizaciones están desarrollando y que se pretenden exponer en este trabajo.

Se destacará, además, que no todos los demandantes de crédito tienen el mismo potencial para aprovechar éste en beneficio no sólo propio, sino también del país. Se quiere subrayar la importancia de los sectores medios representados en el campo, principalmente, por el campesino finquero. Este sector ha sido olvidado por las visiones dicotómicas como son: la de ricos y pobres, o la de cultivos de agroexportación y cultivos de subsistencia.

El trabajo está compuesto de tres apartados: en el primero se exponen los rasgos principales del crédito rural en Nicaragua; en el segundo se aborda la estructura del mercado de crédito rural y se desarrolla los problemas específicos de los tres segmentos de mercado identificados: Banca Comercial, ONG e Instituciones Financieras No Reguladas (IFRN); y en el tercer apartado se analiza los sectores sociales demandantes de crédito.

El trabajo se fundamenta en los datos obtenidos en el procesamiento de los autores de la Encuesta Nacional de Medición de Nivel de Vida (EMNV98) efectuada por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos en 1998, con la metodología del Banco Mundial. El análisis se enriqueció con entrevistas a distintas organizaciones oferentes de crédito y visitas de campo a territorios rurales para entrevistar a los operadores de crédito, gerentes y promotores de sucursales. Además, se realizó la sistematización de trabajos anteriores escritos por los autores.

Rasgos principales del crédito rural en Nicaragua

Los rasgos principales del mercado de crédito rural en Nicaragua son, fundamentalmente:

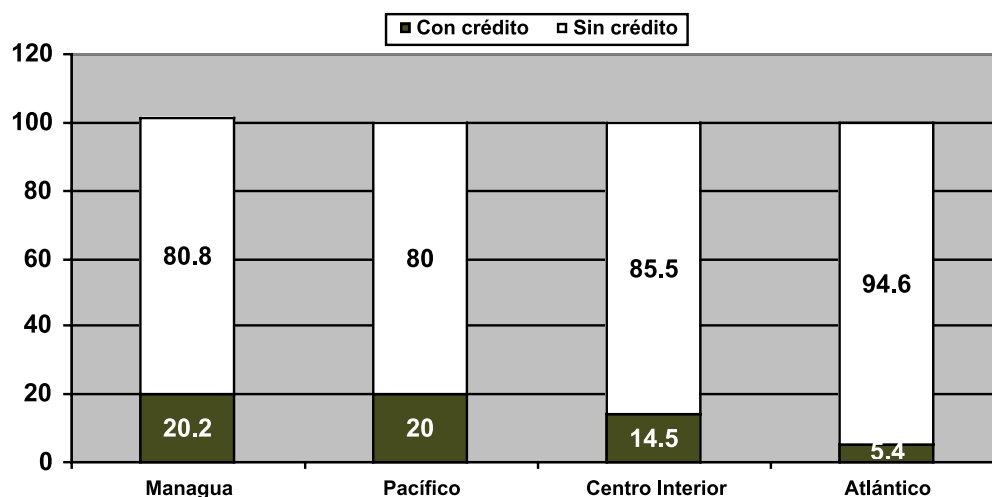
- la baja cobertura de los productores agropecuarios;
- la concentración del crédito tanto en demandantes como en oferentes y
- el poco crédito para inversión, ya que prevalecen los productos financieros poco adaptados.

Baja cobertura de los productores agropecuarios

Solamente el 14.5% de los productores agropecuarios recibieron crédito en 1998. Había un nivel de cobertura muy bajo a pesar de que se cumplían ocho años del fin de la guerra y de que en ese porcentaje se incluía a los clientes del desaparecido Banades, por lo tanto, era de esperar que en los años siguientes muchos de esos productores no volvieran a acceder a crédito.

La reconstrucción del mercado de crédito en el campo sigue siendo tarea pendiente. La situación es más crítica al analizar la cobertura por las regiones geográficas. En el gráfico 1 se observa que mientras más remotos son los territorios hay menor cobertura, por tanto, los menos atendidos son los productores que viven en el Atlántico del país, seguidos por los del centro interior (Boaco, Chontales, Matagalpa, Jinotega, Nueva Segovia, Madriz). Esta última región es la de mayor potencial de expansión de los servicios de crédito, debido a los recursos humanos y naturales presentes en esos territorios. Es la región de donde se extrae el 92% de la producción nacional de café y tres cuartos de la producción de granos básicos del país (Marín y Pauwels, 2001); sin embargo, hay poca presencia de oferta de servicios de crédito. Es difícil pensar en estrategias de desarrollo rural en Nicaragua cuando se constata un nivel tan bajo de la cobertura de la financiación por medio del crédito.

Gráfico 1. Porcentaje de productores con crédito por región



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EMNV98.

Con el 85.5% de productores que no tienen crédito se pueden formar tres grupos a partir de las razones que aducen para no tenerlo. El primer grupo representa el 34% de los productores sin crédito, éstos son productores que no quieren crédito porque es muy riesgoso en las condiciones actuales o porque consideran las tasas de interés demasiado elevadas, es decir, que estos productores podrían

convertirse en demanda potencial de crédito si las condiciones de éste cambiaran a tasas menores, plazos mayores y/o modalidades más flexibles. El segundo grupo lo constituye el 39,5% de los productores, y plantean que enfrentan barreras de acceso al crédito, quieren tenerlo, pero no tienen la oportunidad, no tienen la información suficiente o no cumplen con los requisitos que exigen las fuentes de crédito. En el tercer grupo lo más significativo es destacar al 23,8% de productores que mencionan que no necesitan crédito porque se financian con recursos propios.

Cuadro 1. Razones expresadas para no acceder al crédito

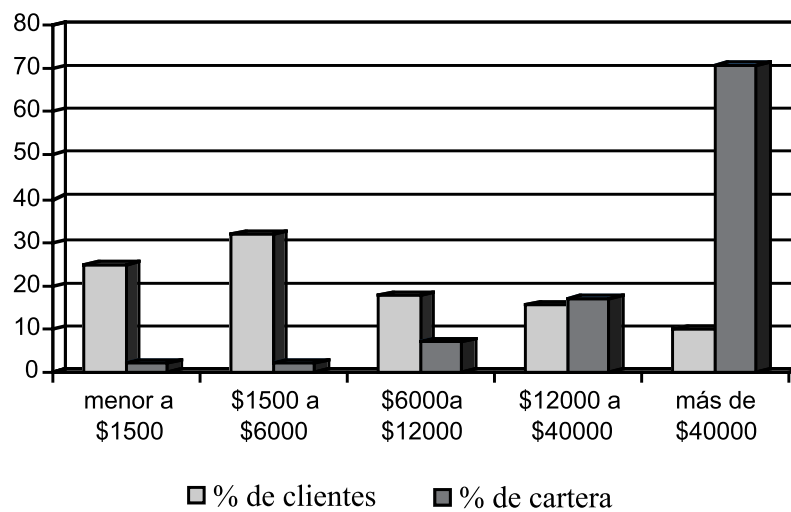
	Porcentaje
Grupo 1	
Muy riesgoso/ Temor a perder garantía	21.2%
Tasa de interés muy alta	12.8%
Subtotal	34.0%
Grupo 2	
No lo aprobarían / Muchos requisitos/ No tiene bienes	16.1%
No ofrecen crédito / No conoce a personas	14.6%
No sabe cómo solicitar / No ha tenido oportunidad	8.8%
Subtotal	39.5%
Grupo 3	
No ha necesitado/ Tiene recursos propios	23.8%
Otros	2.7%
Subtotal	26.5%
Total	100.0%

Elaboración propia sobre la base de EMNV98

Concentración del crédito

El crédito rural no sólo es escaso, sino que también está concentrado tanto desde la perspectiva de la demanda como desde la oferta. El estrato superior de los clientes, clasificados por su capital, representa el 9,7% de éstos, y reciben el 71% de la cartera total de crédito, mientras que los dos estratos inferiores sumados representan el 57.1% de los clientes y sólo reciben el 4% de la cartera total, esto muestra la concentración del crédito desde el lado de la demanda. (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de clientes y cartera distribuida por estratos de capital de los clientes



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EMNV98

La oferta de crédito también está concentrada, como podemos ver en el cuadro 2. Las principales fuentes de crédito son la Banca, las ONG/Proyecto, y las Cooperativas de Ahorro y Crédito, tanto en el nivel de clientes como de cartera. En el resto del trabajo nos centraremos solamente en estos oferentes, y dividiremos las ONG en especializadas y no especializadas. Llamaremos a las primeras Instituciones Financieras No Reguladas (Dauner, 1996) y las identificaremos por las siglas IFNR a lo largo del documento.

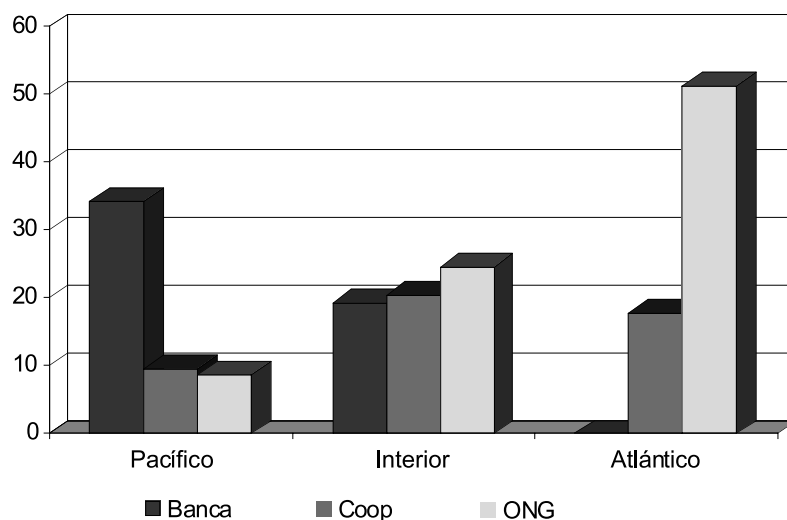
Cuadro 2. Distribución porcentual de clientes y cartera por tipo de organización

Porcentajes del total de clientes y de cartera		
Institución	Clientes	Cartera
Banca	22%	80.2%
Cooperativa AyC	17%	5.0%
Otras Cooperativas	1%	0.1%
Asoc. Productores	3%	0.2%
Banco Comunal	2%	0.3%
ONG/Proyecto	24%	8.5%
Prestamista	5%	0.2%
Amigos/Parientes	15%	1.3%
Otro	12%	4.2%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en la EMNV98

La Banca es la principal oferente de crédito por el porcentaje de la cartera total, pero su comportamiento es una de las limitaciones para el desarrollo rural. La cobertura de clientes de la Banca va disminuyendo en la medida que hay un desplazamiento del Pacífico hacia el Atlántico, lo contrario ocurre con las ONG, probablemente porque son las organizaciones que han tomado el reto de llevar el crédito ahí donde no llega la Banca. Este tipo de distribución también tiene que ver con la mayor presencia relativa de ciertos tipos de actores rurales en las diferentes zonas: en el Pacífico se concentran más los grandes empresarios, en el interior del país hay más presencia de finqueros y campesinos-finqueros, y en la zona del Atlántico existe menor concentración de esos tipos de productores.

Gráfico 3. Cobertura porcentual de clientes por tipo de organización y área geográfica



Fuente: elaboración propia con base en la EMNV98

Poco crédito para inversión

El crédito ofrecido es, por lo general, de corto plazo. Los productores lo utilizan para financiar la compra de insumos para el ciclo agrícola. El financiamiento de largo plazo usualmente lo reciben los sectores más capitalizados que pueden respaldar el crédito con sus propiedades. Cabe indicar que esto tiende a aumentar aún más el sesgo social que ya ha sido observado. Los problemas de legalización de tierra son fundamentales en la concesión de crédito, debido a que se exigen garantías hipotecarias para otorgar los montos de dinero necesarios para realizar inversiones. Este aspecto se desarrollará más en el apartado de las características de los productos financieros.

Cuadro 3. Usos del crédito de los productores

	Porcentaje
Equipos y maquinaria agrícola	7.8%
Insumos	45.9%
Compra de animales	13.2%
Compra de terrenos	1.9%
Otros usos agropecuarios	8.7%
Comercio	6.2%
Hogar y vivienda	7.7%
Emergencia	3.3%
Pago de deudas	5.3%
Total	100%

Elaboración propia sobre la base de la EMNV98

El 77.5% de los créditos otorgados en 1998 fue destinado a usos agropecuarios, y en su mayor proporción, los créditos tuvieron como destino la compra de insumos agropecuarios. Como la financiación es de corto plazo, la compra de maquinaria, equipo y tierras fue bastante reducida, sólo el 10 por ciento de los créditos estaba dirigido a la inversión en estos rubros.

Se pudo constatar que los productos financieros ofrecidos a los productores agropecuarios fueron en su mayoría para capital de trabajo. El 81% de los productores recibió en 1998 créditos con plazos iguales o menores a 12 meses. El mayor porcentaje de productores obtuvo créditos con plazos de 3 a 6 meses, y de 6 a 12 meses el 32% de los productores en ambos casos. Esto se debe a que esos créditos son entregados al inicio de las siembras, y se fija como plazo de financiación hasta las fechas de cosechas. Por lo general, no se ofrecen márgenes al productor para que espere mejores precios, sino que se le exige que venda en épocas de cosecha y, por lo tanto, en épocas de bajos precios. (Ver cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución de los productores con crédito por plazos del crédito

Plazos en meses	Porcentaje	Porcentaje acumulado
De 0 a 3 meses	15.9%	15.9%
De 3 a 6 meses	32.9%	48.7%
De 6 a 12 meses	32.2%	80.9%
De 12 a 18 meses	3.8%	84.7%
Más de 18 meses	15.3%	100%
Total	100%	

Elaboración propia sobre la base de EMNV98

Sólo el 15% de los productores con crédito tuvo acceso a créditos de inversión, es decir, a plazos de financiación mayores o iguales a los 18 meses. Aunque siempre el plazo no llega a permitir inversiones en mayor período, como es el establecimiento de nuevas plantaciones o la mejora genética del hato, se puede decir que sí obtuvieron crédito para inversiones menores, como se pudo observar en los usos del mismo: compra de animales 13,2%, equipo y maquinaria 7,8% y mejora de vivienda 7,7%.

Los Bancos, las cooperativas de Ahorro y Crédito y las ONG/Proyectos son las organizaciones que dan créditos de mediano y largo plazos (Ver cuadro 5). La principal fuente es la Banca, que en esa época era el Banades. Es la que cubre el mayor porcentaje de créditos de largo plazo y es la que tiene el mayor porcentaje de crédito de largo plazo en su estructura de clientes, con el 29%. Estos productores actualmente se encuentran sin acceso al crédito o han sido captados por alguna de las IFNR. Le siguen las Cooperativas de Ahorro y Crédito, con 22.8% de los clientes que tiene crédito de largo plazo, y con el 22.2% a lo interno de su estructura de clientes.

Cuadro 5. Distribución de los plazos de crédito por instituciones financieras

Plazos	De 0 a 3 meses	De 3 a 6 meses	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	Más de 18 meses
Bancos comerciales	12.6%	24.3%	17.3%	21.6%	45.4%
Cooperativas Ahorro y Crédito	14.8%	13.7%	14.8%	16.2%	22.8%
Otras cooperativas		2.8%			
Asociación productores	4.4%	2.8%	2.9%		
Banco comunal			6.8%		
ONG/Proyecto	14.3%	12.7%	23.8%	62.2%	20.2%
Prestamistas	8.9%	3.7%	3.8%		5.3%
Amigos/parientes	37.1%	26.5%	13.3%		
Otros	8.0%	13.5%	17.2%	3.8%	6.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Elaboración propia sobre la base de EMNV98

Las ONG/Proyectos tienen el mayor porcentaje de clientes con créditos de mediano plazo, pero éstos solamente representan el 12% de sus usuarios. La limitación principal que enfrentan estas organizaciones para ofrecer crédito de largo plazo es el acceso a fuentes de recursos de largo plazo, encontrando un equilibrio entre la rotación más lenta de una parte de la cartera con el cumplimiento de obligaciones y con la cobertura de los costos de operación. Queda pendiente satisfacer la demanda de crédito de inversión.

Dentro de las fuentes de financiamiento, los que sólo dan crédito de corto plazo son las asociaciones de productores, los bancos comunales, los prestamistas, los amigos y parientes. Este tipo de fuentes se utiliza para emergencias provocadas por enfermedades, endeudamiento, o cuando no se tiene ningún nivel de capital de trabajo propio para sembrar. Exceptuando a los parientes y amigos, estas fuentes no ofrecen crédito de largo plazo porque logran mayor ganancia haciendo rotar sus fondos de préstamos, y porque sus clientes no lograrían pagar créditos de largo plazo debido a sus altos costos financieros.

Al relacionar el plazo del crédito con los estratos de tenencia de la tierra se puede observar claramente que en la medida en que aumenta la tenencia es mayor el porcentaje de productores que tienen crédito a más de 18 meses de plazo. Esta tendencia no se observa si se hace con los estratos de capital, debido a que éste incluye el hato ganadero y la mayoría de los créditos de largo plazo exigen garantía hipotecaria y no prendaria. (Ver cuadro 6).

Cuadro 6. Distribución de los plazos de crédito por estratos de tenencia

Estratos/Plazos	De 0 a 3 meses	De 3 a 6 meses	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	Más de 18 meses	Total
Más de 0 a 2 mz	25.4%	36.0%	28.4%		10.3%	100%
Más de 2 a 5 mz	16.4%	39.2%	27.8%		16.6%	100%
Más de 5 a 20 mz	13.8%	24.4%	39.8%	5.1%	16.9%	100%
Más de 20 a 50 mz		43.9%	35.0%	6.3%	14.8%	100%
Más de 50 a 100 mz	44.4%	33.6%	22.1%			100%
Más de 100 a 500 mz		28.8%	22.4%	24.0%	24.8%	100%
Más de 500 mz			52.9%		47.1%	100%

Elaboración propia sobre la base de EMNV98

Para evaluar los montos de crédito otorgados a los productores rurales se elaboró una estratificación de los montos recibidos (ver cuadro 7), resultando que las ONG/Proyectos tienen el mayor porcentaje de sus créditos en el rango menor a los 200 dólares de crédito, es decir, que sus montos no permiten ningún tipo de inversión porque son, fundamentalmente, de capital de trabajo. La segunda fuente de crédito de bajos montos, como es de esperar, son los amigos y parientes, que, en 1988 otorgaron el 25% de los créditos menores de 200 dólares. Mientras que las Cooperativas de Ahorro y Crédito tienen la mayor parte de sus créditos en el estrato entre los 200 y los mil dólares, al igual que la Banca, son, respectivamente, la primera y segunda fuentes más importantes en este estrato de préstamos. Sin embargo, es la Banca la única fuente que en 1998 otorgó créditos con montos mayores a los 10 mil dólares. Existe una correspondencia entre los tamaños de montos y plazos, es decir, a mayores montos mayores plazos.

Cuadro 7. Estratificación de montos de crédito por tipo de institución

Estratos de montos de crédito/ Institución	Banca Comercial	Cooperativa Ahorro y Crédito	ONG/Proyecto
Menos de US\$ 200	25.3%	18.2%	67.0%
De US\$200 a US\$1000	40.1%	65.6%	22.4%
De US\$1,000 a US\$5000	11.2%	16.3%	6.5%
De US\$5,000 a US\$10,000	4.4%		4.2%
Más de US\$10,000	19.0%		
Total	100%	100%	100%

Elaboración propia sobre la base de EMNV98

Sobre la tasa de interés, lo más sobresaliente es que un 25% del total de los créditos colocados tienen tasas superiores al 60%. Los estratos de tenencia más castigados con tasas de interés altas son los comprendidos entre las 20 y 500 manzanas, sobre todo el estrato entre 100 y 500 manzanas; en este estrato el 50% de los créditos tiene tasas mayores al 100% anual. Éste es un indicador de la poca oferta de crédito que reciben los sectores medios de los productores agropecuarios, lo que los obliga a buscar fuentes de financiamiento muy costosas.

Los sistemas de garantía constituyen la limitación principal de los productores para acceder al crédito, y es la tarea más difícil de los promotores de crédito, tanto en la valoración de la misma como en la formalización ante la ley. La garantía por excelencia es la hipotecaria, que se encuentra presente como respaldo de los montos de diverso tamaño, con excepción de los inferiores a los 200 dólares. En estos casos de montos muy bajos, el 65% de los productores dicen que no se les pidió nada como garantía. Además, los productores que acceden a montos pequeños de crédito, por lo general, no tienen una garantía real que ofrecer, usualmente se utiliza la garantía fiduciaria individual o los grupos solidarios. Cuando se usa este tipo de garantías los usuarios del crédito no la reconocen como tal. (Ver cuadro 8).

Cuadro 8. Tipo de garantías por estrato de monto de crédito

	Menos de US\$ 200	De US\$200 a US\$1000	De US\$1,000 a US\$5000	De US\$5,000 a US\$10,000	Más de US\$10,000
Terrenos	5.7%	28.8%	57.1%	65.5%	68.2%
Casas	2.7%	11.9%			31.8%
Animales	6.3%	19.9%			
Bienes muebles	2.9%	7.4%	4.6%	34.5%	
Cosecha futura	5.4%		12.8%		
Avales	7.8%				
Grupo Solidario		0.9%			
Nada	65.8%	27.2%			
Otros	3.5%	3.8%	25.6%		
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Elaboración propia sobre la base de EMNV98

El crédito rural: un mercado segmentado

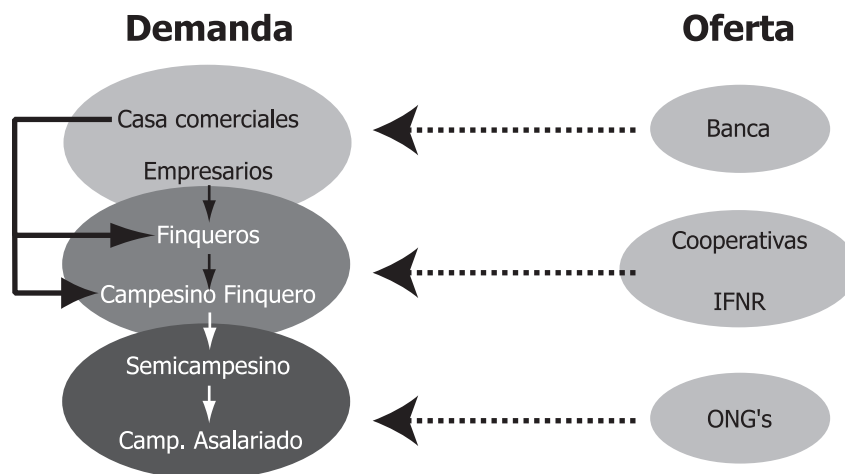
El sistema financiero, nacionalizado en los ochenta, mantuvo una política expansiva de crédito subsidiado hacia los productores agropecuarios, que junto a reestructuraciones y condonaciones continuas de los créditos crearon una cultura de "no pago" en la población rural nicaragüense. Con el cambio político, en 1990, se profundizaron las políticas de estabilización y ajuste estructural, donde el eje principal del ajuste de los 90 fue la liberalización de todos los mercados, incluido el financiero. A partir de abril de 1991, con la aprobación de la Ley 125 de Creación de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, se dio inicio a las operaciones de la banca privada y a la lenta y progresiva desaparición de la banca estatal, lo que provocó el cierre del Banco Nacional de Desarrollo (Banades), y posteriormente, la privatización del Banco Nicaragüense (Banic).

“La desaparición del Banades no se dio sin un previo saqueo de fondos a través de “una movilización de recursos –sobre todo por parte de la banca estatal– de forma desordenada y muy riesgosa hacia el sector privado y, en concreto, hacia los grandes productores agrarios. Este elevado riesgo en la concesión de créditos al sector privado por encima de las disponibilidades del mismo en el sistema bancario se explica porque, en caso de problemas con la recuperación de la cartera, se afecta a fondos captados de otras fuentes (organismos internacionales, administraciones públicas y las propias entidades financieras)” [Ambrosio, 1998]. El espacio que fue dejando el Banades, en la atención crediticia a los pequeños y medianos productores agropecuarios, no fue llenado por la Banca Privada. Lo anterior provocó la aparición de una serie de ONG que comenzaron a dar crédito a estos sectores. Con el tiempo, algunas de estas organizaciones se fueron especializando y profesionalizando, dando lugar a las microfinancieras, aunque éste, quizá, no sea el nombre más adecuado, porque el único servicio que ofrecen es crédito, debido a que la ley no les permite prestar otros servicios financieros como el ahorro.

En la actualidad nos encontramos con un mercado de crédito rural segmentado (Dauner, et al., 1998) y restrictivo que, dejando de lado a la Banca Privada, carece de una regulación que posibilite su desarrollo. La falta de un marco jurídico apropiado que dé seguridad tanto a los oferentes como a los demandantes de crédito, ha sido una de las limitaciones que se suma a las ya conocidas: alto riesgo de la producción agropecuaria por los cambios climáticos, oscilación de los precios de sus productos, y falta de redes viales y de telecomunicaciones adecuadas en el país.

El gráfico 4 muestra un esquema de la estructura del mercado de crédito en Nicaragua, en donde se puede apreciar los principales segmentos de mercado existentes, por un lado tenemos a los oferentes y, por el otro, a los demandantes, estos últimos atendiendo a la tipología de productores de Nítlapán (Maldidier y Marchetti, 1996).

Gráfico 4. Estructura del mercado de crédito rural en Nicaragua



Fuente: Elaboración propia

También puede observarse en el gráfico dos dinámicas de financiación, la del crédito y la de compras de futuro/crédito. Las flechas de línea punteada nos reflejan el crédito que las organizaciones ofrecen a los sectores sociales, y las flechas de línea continua nos indican la dinámica de las compras de futuro que forman una cadena piramidal de acopio de granos a cambio de la habilitación de insumos para el ciclo productivo.

La banca comercial

Al principio de la década de los 90 existían tres bancos estatales, la política de liberalización financiera a la que se ha hecho referencia condujo al cierre de uno de ellos y a la privatización de otro, quedando en la actualidad sólo el Banco Popular con un nivel de operaciones muy reducido. Ese mismo proceso de liberalización facilitó la rápida apertura de 11 bancos privados y 3 financieras a lo largo de la década. Para el año 2001 nos encontramos con la realidad de que 6 bancos han cerrado operaciones, lo que ha supuesto un alto coste social debido a que el Estado ha garantizado los depósitos de los ahorrantes.

El cierre de los bancos se ha debido a las bajas barreras de entrada que existen en el sector (por ejemplo, el nivel de patrimonio inicial exigido es de 2 millones de dólares), a la débil supervisión de la Superintendencia de Bancos, y, al menos en dos casos, a la estrategia seguida para desarrollar el crédito rural. A esta última causa nos referiremos en el presente apartado.

Los bancos que más han desarrollado crédito rural se extendieron en los territorios sobre la base de la antigua Banca de Desarrollo, comprando las sucursales y la cartera sana de éstas. Luego fueron dotando de crédito a empresarios agropecuarios y, sobre todo, a las casas comerciales de acopio, con una lógica de reducir sus costos administrativos al concentrar el crédito, y, posiblemente, por el tráfico de influencias al interior de los bancos. Para las casas comerciales esta lógica de selección resultó adversa, ya que seguían sacando créditos costosos que aumentaban el riesgo de sus operaciones.

Poco a poco el peso relativo de la financiación directa a la producción se fue reduciendo y fue aumentando el peso del comercio. De esta manera se concentraron grandes volúmenes de crédito en pocos clientes, incluso violando normas prudenciales (más del 30% en un solo grupo de interés). El criterio para recibir crédito era que pudieran ofrecer garantías hipotecarias o bonos de prenda extendidos por almacenes de depósitos. Otra ventaja adicional que estimulaba la concentración del crédito eran los menores costos de transacción.

Las casas comerciales se fueron convirtiendo en una importante fuente de financiación para los productores a través de las compras de futuro de productos de exportación, especialmente el café. Esta actividad la realizaban de forma directa o a través de redes de acopiadores, estableciéndose una cadena de compras de futuro según estratos de productores. Otro mecanismo de financiación era a través de las ventas de insumos a crédito.

La caída estrepitosa de los precios internacionales del café y de otros productos provocó la quiebra de importantes casas comerciales, debido a que el precio era muy inferior al que habían pagado de futuro. Esta quiebra imposibilitó honrar las deudas contraídas con los bancos, que ante la dificultad de realizar las garantías cayeron en fuertes problemas de iliquidez que provocó su quiebra técnica.

Baja cobertura de las áreas rurales

Más de la mitad de los municipios de Nicaragua no contaban con ninguna sucursal bancaria en el año 2000, la zona del Pacífico es la que tiene mejor cobertura, pero con una concentración importante en la capital, Managua, y concentraciones de peso en los municipios de León y Chinandega, que son cabeceras de los departamentos que llevan los mismos nombres. En estos territorios se desarrollan cultivos de exportación, como el ajonjolí, y anteriormente fueron el centro de la explotación algodonera.

En el interior del país hay una fuerte presencia de sucursales bancarias en las cabeceras departamentales de Matagalpa, Jinotega y Estelí. Aquí se encuentra el corazón de la zona cafetalera, y en el caso de Estelí tiene especial importancia la producción de tabaco.

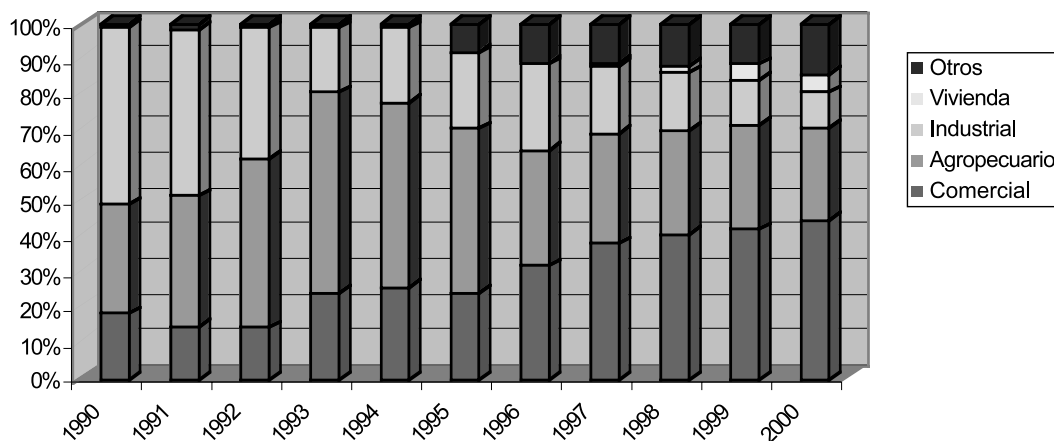
Como se mencionó, los bancos privados se extendieron en las áreas rurales sobre los territorios donde había presencia del Banades, en muchos casos comprando sus sucursales. La mayor cobertura en los territorios rurales la tenía el Banco del Café, con 45 oficinas en todo el país, de las cuales 32 estaban fuera de Managua. El cierre reciente del Banco del Café supone una disminución considerable de la presencia bancaria en las zonas rurales.

Reducción de la importancia relativa del crédito agropecuario

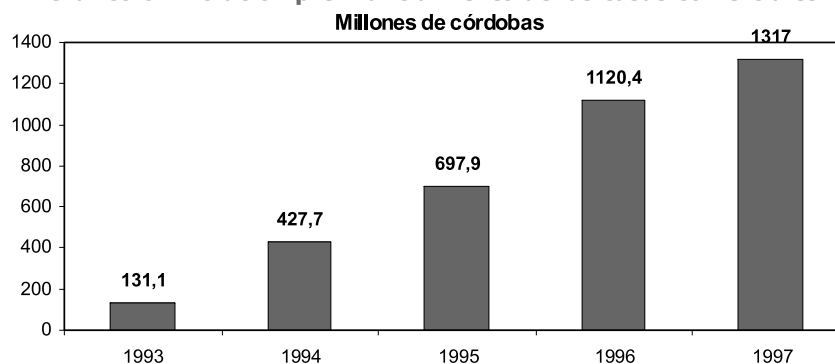
El crédito bancario a lo largo de la década de los 90 se fue tercerizando, y a partir de 1995 se incrementó el crédito al comercio y el destinado al consumo. El crédito a los sectores productivos ha ido disminuyendo en su importancia relativa, y el crédito agropecuario no ha sido la excepción.

El sector pecuario es el que ha experimentado una mayor reducción de su participación relativa en el crédito, incluso el flujo neto del crédito hacia este sector ha sido negativo en algunos años de la década pasada.

Gráfico 5. Distribución porcentual del crédito por actividad



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCN.

Gráfico 6. Evolución prefinanciamiento de las casas comerciales

Fuente: ROSE, H. et al., 1999

El crédito al sector comercio presenta las ventajas de una mayor rotación, altas tasas de rentabilidad y garantías que lo respaldan. En las zonas rurales este crédito lo absorbían las casas comerciales.

Las casas comerciales y las compras de futuro

Los principales demandantes de crédito de la banca en el sector rural eran las casas comerciales. El sistema de operación de éstas consistía en la compra de futuro de las cosechas de café, por lo que se convertían en una de las principales fuentes de financiación de los productores.

Las casas comerciales establecen redes de acopiadores de productos de exportación, generando una dependencia de los productores del prefinanciamiento obtenido por venta de futuro o las ventas de insumos al crédito. Este prefinanciamiento sólo permite la adquisición de insumos, y en muy pocos casos la capitalización de los productores.

Otra forma de dar crédito por parte de las casas comerciales es el crédito en especies o compras al crédito. El 6% de los productores agropecuarios realizaron compras al crédito en 1998. El uso de las compras al crédito es, fundamentalmente, para uso agropecuario, pero hay un 31 por ciento de compras al crédito para el hogar, como son muebles, ropa y vehículos.

Cuadro 9. Compras al crédito

	Porcentaje
Herramientas	6.2%
Insumos	60.3%
Animales	1.2%
Vehículo para uso agrícola	1.2%
Muebles	16.8%
Ropa	11.9%
Vehículo	2.4%
Total	100%

Elaboración propia con base en EMNV98

Cuadro 10. Ventas de futuro por estratos de tenencia

	Sin tierra	0 a 2 mz	2 a 5 mz	5 a 20 mz	20 a 50 mz	100 a 500 mz	total
Yuca	100.0%						100.0%
Frijol	63.7%	9.9%	12.3%	14.1%			100.0%
Maíz	15.1%	20.4%	24.6%	15.6%	3.1%	21.3%	100.0%
Sorgo	100.0%						100.0%
Tabaco		100.0%					100.0%
Naranjas		100.0%					100.0%
Café		8.8%	35.3%	55.9%			100.0%
Ajonjolí			22.5%	37.9%	39.6%		100.0%
Plátanos				100.0%			100.0%
Jocotes				100.0%			100.0%

Elaboración propia con base en EMNV98

En el ciclo 97/98, el 40% de los productores de café vendieron de futuro, igual, el 19% de los productores de maíz y el 14% de los de frijol. El 92% de las ventas de futuro las realizaron los productores con menos de 20 manzanas de tierra. El estrato que más venta de futuro realiza es el de los propietarios de entre 5 y 20 manzanas, que representan el 34.4% de los productores que se financian de esta manera.

La caída de los precios del café

Este esquema de crédito bancario y compra de futuro de las casas comerciales se rompe con la caída de los precios del café. En febrero de 1998 el precio de este grano alcanzó su precio máximo en la década, el quintal de café oro tenía un precio FOB de 163,8 dólares americanos, de ahí empezó a caer paulatinamente con una leve recuperación al final de cada año, pero la tendencia general a la baja continuó hasta llegar en septiembre del año 2000 a un precio de 67,2 dólares [BCN, 2001].

Los productores y las casas comerciales resintieron la caída de los precios en 1999, y a principios de 2000, ya algunas casas comerciales habían dejado de habilitar crédito y redujeron sustancialmente sus compras de futuro, esto provocó una iliquidez muy fuerte en el campo. Pero algunas casas comerciales vieron en este vacío una oportunidad de negocio y se arriesgaron a continuar con el modelo, lo que provocó su posterior quiebra al agudizarse el descenso de los precios.

Los empresarios también fueron afectados por la crisis, de ahí que el gobierno haya decidido financiar a 2,800 grandes cafetaleros con un crédito de 25 dólares por quintal de café exportable para que pudieran hacer frente a sus deudas con la banca y aminorar los efectos de la crisis financiera.

El modelo de financiación rural seguido por la banca no ha ayudado a desarrollar la estructura económica rural, más bien contribuye a fortalecer el modelo agroexportador basado en los productos

tradicionales y no en la diversificación productiva. El modelo sigue con la lógica "rentista" de subsidiar a los sectores privilegiados que no han sido los más productivos. También ha contribuido a mantener estructuras verticales a través de la concentración del crédito, y no ha fomentado procesos de democratización del mismo. En este sentido, el crédito bancario no ha favorecido la reducción de la vulnerabilidad de la economía nicaragüense ante los vaivenes de los precios internacionales de los productos tradicionales, y este modelo se ha revertido en contra de la misma banca, imposibilitando su desarrollo y generando crisis financiera.

ONG no especializadas en crédito

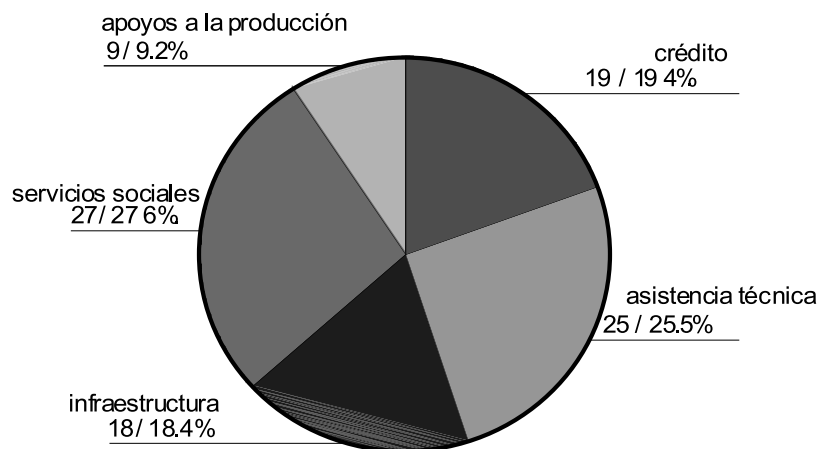
En los años 90 surgieron una gran cantidad de ONG, entre las cuales algunas brindaban servicios de crédito junto con otras actividades. De estas ONG hablaremos en este apartado.

La progresiva reducción del Estado fue una de las motivaciones del surgimiento de un gran número de Organizaciones No Gubernamentales que fueron ocupando espacios dejados por el primero. Ya en 1994 existían alrededor de 200 ONG, y ese número se había quintuplicado para finales de la década pasada. También muchos gremios de productores, como la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, iniciaron proyectos de desarrollo con componentes de crédito.

Las ONG han jugado un papel importante en lo que a paliar la pobreza rural se refiere, pero presentan problemas de dispersión geográfica y multiplicación de esfuerzos, debido a la poca coordinación existente entre ellas. Para ejemplificar estas afirmaciones haremos referencia a una encuesta realizada en 1999, en el marco de "La Iniciativa para el Desarrollo Rural de Nicaragua"¹. A la encuesta respondieron 23 instituciones que trabajan en el ámbito rural.

El conjunto de las 23 instituciones tiene presencia en 132 municipios (el 84% de los municipios del país) y en 1999 tenían vigentes 916 proyectos en esos territorios, con una moda de 5 proyectos por institución y un máximo de 25 en algunas de ellas, como por ejemplo la UNAG. Estos proyectos se pueden agrupar en 98 programas sostenidos por estas organizaciones, y el gráfico 7 nos muestra las áreas de atención de los referidos programas.

Gráfico 7. Distribución de los programas



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de la IDRN.

De los programas de crédito realizados por estas organizaciones solamente 5 son especializados en crédito, el resto está asociado a otros programas como asistencia técnica (11), género (1) o comercialización (2).

Por las características de las operaciones de crédito que realizan las ONG, podríamos decir que no es un servicio de crédito en sí, más bien son acciones de fomento llamadas equivocadamente crédito. Esto se debe a que en muchos casos no se exige el reembolso del crédito, sino que se establece un pago equivalente a través de la valoración de trabajo o mejoras que los productores van incorporando a la finca. Por lo mismo, los niveles de recuperación de este segmento de la oferta son los más bajos; en 1997 recuperaron aproximadamente el 77% [Rodríguez, 1999] de la cartera colocada. Además, son los oferentes que otorgan los montos más pequeños de crédito, los que no superan en promedio los 200 dólares por beneficiario. Este tipo de organizaciones realizan acciones de formación, impulsan actividades de empoderamiento de las mujeres y ofrecen consejo técnico agropecuario, entre otras actividades. Entre estas organizaciones destacan ADAA-UCA, CARE, CENZONTLE, Cipres, FUNIC-MUJER y Juan XXIII.

Muchas veces las ONG se ven forzadas a colocar como crédito los fondos a productores pobres por presiones de los mismos financiadores externos (Organismos Internacionales y ONG extranjeras), pero esto provoca también situaciones de insostenibilidad para muchas de ellas, debido a las bajas recuperaciones, lo que obliga a constantes reestructuraciones para disimular la mora y poder seguir accediendo a fondos del exterior. Los campesinos asalariados, el sector social más pobre del campesinado, son los principales destinatarios de las ONG no especializadas en crédito

Los campesinos asalariados en su mayoría producen granos básicos para el consumo y tienen escasa participación en el mercado, su producción es para el autoconsumo [Davis, 1998]. Su rentabilidad monetaria es muy baja, y si acceden a créditos fácilmente caen en situaciones de sobreendeudamiento y, consecuentemente, en mora; en ese sentido, el crédito algunas veces empeora su situación. Pero, en general, el crédito en los campesinos asalariados tiene un impacto positivo [Dauner, et al., 1997] al mantener sus niveles de producción y al no deteriorar de manera dramática su consumo, como a los campesinos asalariados sin crédito.

De forma que el crédito les ayuda a mantenerse, pero no a tener un crecimiento significativo, para eso requieren de programas de reconversión tecnológica y de inversiones a largo plazo, mayores a las capacidades de respaldo que tienen actualmente. El sector de campesinos pobres requiere acciones de fomento subsidiadas que junto con otras iniciativas, como la mejora de infraestructura vial y de medios de comunicación, programas poscosecha y comercialización, capacitación y formación de recursos humanos, entre otros, les posibilite un mejor acceso a los mercados y una progresiva capitalización y/o diversificación de sus fuentes de ingresos, incluyendo una mejor inserción en el mercado laboral. La dimensión de estas reformas exigiría una mayor participación del Estado y una iniciativa más concertada de las ONG. Desde las organizaciones de crédito para el desarrollo rural, la alternativa en el corto plazo sería, entonces, continuar ofreciendo crédito a los campesinos asalariados, pero conscientes de que esos productores deben ser acompañados por otros programas de fomento.

Se podría estudiar la posibilidad de ahorro monetario de este sector social (ver contribución de Dauner) y asociar pequeños créditos flexibles para emergencias a ese ahorro. Otro campo en el que se podría investigar es el de las mutualidades para hacer frente a eventos como las enfermedades y la muerte.

Instituciones financieras no reguladas

Este segmento de mercado será abordado con mayor detenimiento por dos razones, la primera es que por el lado de la demanda se encuentra el sector con mayor potencial para fomentar el desarrollo rural –el campesino finquero–, y la segunda, porque del lado de la oferta existen organizaciones que están desarrollando metodologías crediticias nuevas dentro del país, que son más acordes con el sector de la demanda que están atendiendo, y que, además, tienen perspectivas de sostenibilidad empresarial. Se hará un pequeño resumen de esas metodologías.

Las Instituciones Financieras no Reguladas son organizaciones especializadas en ofrecer servicios de crédito y se han convertido en la alternativa más estable de acceso al crédito de los sectores campesinos, finqueros y comerciantes de las áreas rurales. La mayoría de estas organizaciones están aglutinadas en una Asociación de Microfinancieras (Asomif), y la cobertura que tienen en su conjunto es de 130 sucursales en todo el país [Asomif, 2000], concentrándose, en primer lugar, en la región del Pacífico: en Managua, 27; Chinandega-León, 24; Masaya, 10; y Rivas, 9. A éstas les siguen las que se ubican en la región del centro interior, principalmente en Matagalpa, donde hay 12 microfinancieras, y en Estelí, que tiene 9. El resto de departamentos del país tienen escasa presencia de sucursales de IFNR. En este sentido, las IFNR también presentan un sesgo geográfico.

Aunque en el esquema presentado al principio de este apartado se ubica a las cooperativas dentro de este sector, hay que señalar que éstas son muy diversas (Rodríguez, 1999), las cooperativas de más escaso desarrollo atienden al limitado número de sus socios, pero otras han alcanzado un mayor nivel de profesionalización y operan con metodologías similares a las de una IFNR, el caso más sobresaliente es el de las Cajas Rurales (CARUNA) que pertenece a Asomif.

A diciembre de 1999, las organizaciones miembros de Asomif estaban atendiendo a 101 mil clientes e intermediaban 32 millones de dólares [Asomif, 2000], de esa cartera aproximadamente el 30% fue colocada en créditos para la producción agropecuaria.

Los que entregan montos promedios más altos son Fidesa, Finde y Fudesa, eso se debe a que trabajan con sectores medios con mayor capacidad de absorción de crédito. Las organizaciones que destinan más del 50% de su cartera a la financiación de la producción rural son: FDL, Fidesa, Prestanin, CARUNA, FAMA y Ceprodel.

Cuadro 11. Cartera y clientes atendidos por ASOMIF a diciembre 1999

Miembros de Asomif	Cartera miles \$	Clientes	% de cartera	Monto promedio
ACODEP	3.675,5	14.288	8%	257,24
ASODERI	2.238,2	3.500	5%	639,49
CARMA	250,7	300	1%	835,67
CARUNA	2.302,9	6.213	5%	370,66
CEPRODEL	2.290,0	3.400	5%	673,53
CESADE	430,5	850	1%	506,47
CHISPA	3.918,9	10.179	9%	385,00
F. 4I 2000	789,4	2.213	2%	356,71
F. J. NIEBOROWKI	2.010,0	2.435	4%	825,46
F. LEÓN 2000	979,2	2.367	2%	413,69
FAMA	6.230,9	15.218	14%	409,44
FIDESA	2.092,7	1.542	5%	1357,13
FINCA	1.680,0	14.351	4%	117,07
FINDE	3.505,2	2.862	8%	1224,74
FONDEFER	198,6	1.309	0%	151,72
FUNDENUSE	1.062,0	2.370	2%	448,10
FUNDESI	1.000,0	955	2%	1047,12
NITLAPAN	5.858,9	6.609	13%	886,50
OTRAS	2.500,0	5.000	5%	500,00
PRESTANIC	2.480,5	5.502	5%	450,84
Total	45.494,1	101.463	100%	448,38

Fuente: ASOMIF.

El funcionamiento de estas organizaciones responde, principalmente, a tres modelos: autogestión, cogestión y sistema empresarial². El orden en que se presentan va de mayor a menor participación de los clientes en la toma de decisiones sobre las operaciones de crédito. Se puede decir que la presencia del modelo de autogestión actualmente sólo está siendo utilizado por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, debido a que muchas de las organizaciones especializadas en crédito, en sus inicios, utilizaron este modelo [Rocha, 1999] a través de los fondos revolventes o crédito en especie, y en casi todos los casos hubo bajos niveles de recuperación.

Actualmente los modelos que predominan son los de cogestión y sobre todo el sistema empresarial. En el primer modelo vamos a destacar el funcionamiento de Prestanic, y en el modelo empresarial contraponemos las experiencias de Fidesa y del FDL. Aunque existen algunas organizaciones que combinan los modelos a través de la administración de fondos especiales para acciones de fomento, que requieren de modelos de cogestión, tal es el caso del Fondo de la Fundación Augusto C. Sandino (FACS), administrada por Fidesa.

En la actualidad la mayoría de estas organizaciones funcionan a través de mecanismos menos participativos, pues al irse especializando han optado por sistemas de dirección más verticales (empresariales) para responder con mayor rapidez a la toma de decisiones que requiere la expansión de sus operaciones hacia nuevos territorios.

Metodología y tecnología crediticia

Las metodologías de crédito en todos los casos siguen aproximadamente los mismos pasos, aunque a lo interno de cada uno existen diferencias entre las organizaciones, que se deben a metodologías que requieren mayor o menor presencia en los territorios y que implican diferencias en los costos de operación de las organizaciones y diferentes costos y requisitos para los sectores sociales atendidos.

Apertura de operaciones de crédito

La mayoría de las organizaciones tienen sedes municipales, son pocas las que tienen presencia en el nivel de la comarca (que es la unidad administrativa más pequeña de Nicaragua). Las organizaciones como el FDL, CARUNA, Prestanic y Cesade tienen sedes permanentes en la mayor parte de los territorios, no obstante, la mayoría de ellas sólo visitan los territorios a través de promotores que tienen concentrados en sedes departamentales o regionales.

El primer paso de la metodología de crédito parte de la estrategia global de expansión de las diferentes organizaciones y de las condiciones que les imponen las fuentes de recursos financieros no propios, ya sean préstamos o donaciones. Esta estrategia es definida, sin excepción, en el ámbito de las Juntas Directivas de las organizaciones.

Al iniciar la apertura de un nuevo territorio, generalmente tienen idea sobre cuál será la estructura de la nueva cartera a gestionar. En algunos territorios se inicia con cartera comercial para evitar altos riesgos, y al ir adquiriendo conocimiento de la reputación de los clientes potenciales y de la dinámica de la actividad productiva entonces se comienza a financiar actividades agropecuarias.

El hecho de que la mayoría de las organizaciones no tenga una sede física en los territorios provoca menor cercanía de la oferta de crédito con los clientes, y aumenta sus costos de transacción, porque les es difícil comunicarse y tener mayor contacto con la organización oferente de crédito. Eso provoca, además, que no haya una imagen de permanencia en el territorio y se creen percepciones negativas.

Prácticamente en las organizaciones no establecen cooperación interinstitucional con los demás organismos presentes en los territorios, eso tiene como consecuencia que no se comparta información sobre personas con mora, ya sea por motivos justificados o por oportunismo.

Promoción del crédito

Las metodologías de promoción del crédito son normalmente dos, una que se hace a través de oficiales de crédito que llegan a los territorios a visitar a los clientes, los que de antemano han solicitado crédito en la sede regional. Estos promotores son normalmente de las ciudades y tienen poco contacto con los clientes. Este sistema de promoción es bastante similar al aplicado por el Banco de Desarrollo del Estado (Banades) y por organizaciones como Fidesa, que aplica este tipo de metodologías con el fin de ampliar su cobertura sobre los ex clientes del Banades.

Por otro lado, está la forma de promoción realizada por organizaciones que contratan personal local, como es el caso del FDL. Este personal se selecciona a través de consultas con otras personas del lugar. Como requisito se escoge a personas neutrales, sin conflictos con otras personas del lugar y con formación básica (al menos primaria aprobada). Ha dado buen resultado tener como promotores a campesinos finqueros o a hijos de éstos, por el conocimiento que tienen del funcionamiento de los sistemas de producción.

En la apertura de una operación de crédito ha jugado un papel importante el conocimiento a priori que se tenga del territorio, los mejores resultados se han logrado cuando los encargados de realizar la apertura tienen conocimiento de la actividad económica que prevalece en el territorio. No hay que cometer el error de enviar a constituir una cartera cafetalera a un oficial o promotor que sólo sabe de cartera ganadera. El resultado de la falta de conocimiento podría ser una mala selección del producto financiero para esa cartera (desconocimiento de precios, ciclos del cultivo, mercados, etc.) y, como consecuencia, no se sabría medir el verdadero nivel de riesgo.

Elaboración de productos financieros

Los productos financieros se establecen valorando las oportunidades que presentan la oferta ya existente de crédito y la demanda insatisfecha, condicionados, además, por los compromisos internos de la organización respecto de obligaciones con acreedores o por requerimientos de rotación para un nivel mínimo de rentabilidad. Por lo tanto, la mayoría de los productos financieros que estas organizaciones están ofreciendo son para capital de trabajo. El rango de montos promedio que asignan a sus clientes es muy variado, pero oscila entre los 200 y 1200 dólares. El plazo promedio de los créditos otorgados en todas ellas es menor o igual a un año [Private Sector Initiatives Corp., 1998].

La elaboración de los productos financieros se realiza a través de la convergencia de la oferta y la demanda, concretando la aplicación de las políticas de financiación respecto de montos, planes de pago, plazos y tasas de interés.

Cuadro 12. Elaboración de productos financieros

Estudio de la oferta	Estudio de la demanda	Producto financiero
Tipos de fuentes de financiación.	Sectores con demanda efectiva.	Combinación de plazos,
Productos que ofrecen.	Limitaciones y potencialidades.	tamaño de montos y tasas de
Segmentos que atiende que atienden.	Requerimientos de financiamiento.	interés para determinados
	Preferencias.	usos del crédito.

Elaboración propia

En la construcción de los productos financieros, por lo general se toma en cuenta la dinámica económica de cada territorio. Es normal establecer cuotas anuales a la financiación de la actividad agrícola, y pagos mensuales a la actividad de comercio, independientemente de que existan meses de liquidez también para este sector.

Los productos financieros para inversión o capitalización de las fincas no siempre están relacionados con las rutas o estrategias de capitalización de los productores. La adecuación de los primeros a la estrategia de capitalización de los segundos, de los comerciantes o de la pequeña industria rural,

no corresponde a las características de sus inversiones pagaderas (son las actividades que les generan los ingresos para pagar el crédito). Por ejemplo, si la estrategia de un productor es invertir en ganado, bueyes o en tierra, éste puede ir pagando con las cosechas anuales, debido a que sólo accede a créditos de corto plazo, pero se ve obligado a vender el ganado para pagar si tiene problemas de mala cosecha.

Selección de clientes e instrumentos

Los instrumentos que se utilizan son, por lo general, los formularios de solicitudes de crédito, que proporcionan la información básica sobre los ingresos y los bienes que tienen los clientes. Se realiza una visita de comprobación de la información que se recogió en la solicitud si ésta fue llenada en la sede de la organización, como es el caso de la mayoría de las organizaciones. Sin embargo, hay algunas en que los promotores llenan directamente la solicitud en la finca del productor, comprobando al mismo tiempo la información.

El proceso de avalúo de la garantía es una de las tareas más difíciles para la selección de los clientes, debido a que existen muchas dificultades para valorar a precios de mercado el bien puesto en garantía y también para la formalización legal de la misma.

En el proceso de selección de clientes los indicadores que más comúnmente se utilizan para decidir sobre la asignación del crédito son: el cálculo del nivel de endeudamiento, la medición de la cobertura de la garantía y el flujo de efectivo. Los límites aceptados de estos indicadores responden a la política de financiación. Por ejemplo, en el FDL, el nivel de endeudamiento debe ser inferior a 30% en los nuevos clientes y del 50% en los viejos, la cobertura de la garantía sobre el crédito debe ser como mínimo 1.5 veces su valor, y los flujos de efectivo deben corresponderse con las fechas de pago de las cuotas. Esto se puede observar como una actividad fácil de hacer, pero representa una de las mayores complicaciones para ofrecer un buen servicio de crédito.

La selección de clientes en el caso de Prestanic se realiza con base en redes de los afiliados a la organización religiosa CEPAD que está presente en los territorios; en el caso del FDL y de la mayoría del resto de organizaciones, se continúa la selección de usuarios sobre las recomendaciones de los primeros buenos clientes, dando valor a la reputación de la cual dan fe los clientes activos³.

Seguimiento del crédito

Una vez que el crédito es desembolsado a veces se realizan visitas de control en las que se hace una comprobación de que la garantía aún existe. En esta visita también se observa si los ingresos de la unidad económica del cliente van evolucionando satisfactoriamente para prever posibles problemas de mora.

El sistema de seguimiento del crédito es importante para brindar respuestas rápidas a los clientes, debido a que si éstos requieren de una inyección pronta de dinero, para levantar la cosecha u otra emergencia, y el promotor conoce bien su situación actual porque ha realizado visitas periódicas, se podrá tomar decisiones inmediatas para nuevos desembolsos de dinero. Este tipo de funcionamiento ya está establecido en el FDL, de modo que montos pequeños para situaciones de emergencia pueden ser aprobados de forma directa por el promotor sin necesidad de ser avalados por el Comité de Crédito.

Reembolso del crédito

Los niveles de recuperación de estas organizaciones son buenos, tienen un promedio ponderado de 90.66% [Rodríguez, 1999] de la cartera. Para lograr con éxito el reembolso del crédito, una metodología que casi no se usa, pero que cuando se pone en práctica da buenos resultados, la constituyen los recordatorios de pago [Gómez y Hernández, 1998], consiste en que una vez que se acerca la fecha de abonar las cuotas se llega a recordar con una nota al cliente. Esta actividad casi no se efectúa por la alta carga de trabajo que tienen los promotores.

Una regla que garantiza transparencia es que el dinero del reembolso del crédito sólo puede ser recibido sin excepciones en cajas de la sede de la organización. También existe la modalidad de que el productor abona su cuota en una cuenta de un Banco comercial, la cual está a nombre de la organización que le otorgó el crédito, sólo que este mecanismo de reembolso implica mayores costos para el cliente que debe ir a los centros urbanos para hacer sus abonos.

La principal garantía para un buen nivel de recuperación es la satisfacción de los clientes. El lema de organizaciones como el FDL es: "Si los clientes están bien, la organización estará bien". De modo que buscar la mejor adecuación de los productos financieros es disminuir el riesgo en la recuperación del crédito. Los fracasos en este aspecto se deben principalmente a:

- Falta de experiencia de los clientes en las nuevas actividades en que se involucran.
- Problemas de mal manejo o mala administración del crédito, porque la mayoría de éste ha sido destinado a actividades no productivas: consumo, enfermedades, vestido, educación, etc. No realizan inversiones que posteriormente les generen ingresos para pagar el crédito.
- Cuando no tienen protección ante riesgos de imprevistos como mala cosecha, enfermedades u otros. Estos casos se pueden detectar cuando hay poca diversificación de la producción y no tienen ganado menor ni mayor.
- Cuando hay más unidades de consumo que de producción. Esa falta de mano de obra en la familia, porque sus miembros son muy viejos o muy jóvenes, trae como consecuencia desequilibrios porque se consume más de lo que se produce.

Un problema en la recuperación del crédito es el plan de pagos –la mayoría de las veces se cobra la totalidad de los intereses en la primera cuota, lo que afecta seriamente la liquidez de los productores–, unido con el cobro de diferentes costos: pago de legalización del crédito, mantenimiento de valor y la correspondiente tasa de interés. Esta situación se ha querido resolver estableciendo cuotas niveladas, pero se enfrenta el problema de calcular los intereses sobre saldos en caso de que el productor abone más de la cuota si decide adelantar la cancelación del préstamo. Uno de los mayores inconvenientes es que los sistemas de información computarizada para el seguimiento de los planes de pago son poco versátiles, y, por lo general, van en perjuicio del cliente.

Sectores sociales demandantes de crédito

Para caracterizar esta demanda se realizaron visitas de campo a Wiwilí, Matiguás, Somotillo y Rivas, trabajando con los gerentes y promotores del Fondo de Desarrollo Local.

Los sectores sociales de mayor interés para el crédito son los campesinos finqueros y finqueros, por su alto potencial de desarrollo, debido a que cuentan con un nivel de capitalización básico que les

permite tener mejor capacidad de absorción del crédito y que está siendo desatendido por la banca. Mientras que los sectores de campesinos asalariados, aunque tienen un peso significativo en la cantidad de demandantes de crédito, absorben montos pequeños, y su demanda para inversiones se ve limitada por la falta de capacidad de respaldo del crédito, cuando la norma general es que cada córdoba en crédito debe tener al menos 1.5 córdobas de respaldo.

Por otro lado, en los territorios siempre es necesario el financiamiento de los sectores de comercio y transporte, porque éstos ayudan a dinamizar la actividad económica en la zona, sobre todo en los primeros momentos de inicio de operaciones. Sin embargo, se debe tener presente que estos sectores son de rápida saturación y no permiten una expansión posterior, a menos que vayan acompañados del crecimiento del sector productivo. Además, muchos finqueros y campesinos finqueros realizan también actividades de comercio y servicios.

El sector de los campesinos finqueros es la tierra de cultivo más apropiada para los servicios de microfinanzas. Resultan muy atractivos porque son un sector social con mucho dinamismo económico, tienden a diversificar sus actividades productivas, como sector social y como productores individuales, lo que resulta un camino idóneo para la superación de la pobreza y el desarrollo económico [De Janvry y Sadoulet, 1999].

Cuadro 13. Contribución del campesino finquero

Sector social	% Área	% Valor agregado	% Empleo	% Generación neta de divisas
Campesinos pobres	9	14	17	20
Campesinos finqueros	43	34	39	50
Finquero	22	17	18	21
Latifundistas	24	31	24	
Empresas	2	4	2	9
Total	100	100	100	100

Fuente: Maldié y Marchetti, 1996.

En el interior del país, en 1995, el sector social del campesino finquero era el mayor productor de frijol, maíz, leche y productos no tradicionales, producían casi el mismo valor en carne que los empresarios agropecuarios que ocupaban el primer lugar y era el segundo sector en importancia en la producción de café [Marín y Pauwels: 2001]. La diversificación de actividades que realizan los productores a escala individual, al combinar producción de granos, cultivos, ganado y muchas veces comercio, es la medida que tienen para hacer frente al riesgo, podríamos decir que es la aplicación rural de la teoría del portafolio. Además, la diversificación también permite intensificar los sistemas de producción, haciendo un uso más adecuado y más permanente durante el año de los recursos tierra y trabajo, sobre todo del trabajo familiar.

Cuadro 14. Valor bruto de producción generado por sector social en la Zona Central de Nicaragua

Sector social	Valor Bruto de Producción por Rubro (US\$ precio sombra)							
	Frijol	Maíz	Arroz	Café	Otros	Carne	Leche	Total
Campesinos Asalariados	29%	19%	1%	1%	13%	0%	1%	6%
Campesino Finquero	63%	66%	3%	22%	52%	30%	47%	37%
Finquero	3%	5%	0%	1%	13%	24%	25%	12%
Empresario Agrario	3%	9%	96%	56%	20%	31%	22%	36%
No clasificados	2%	1%	0%	20%	1%	15%	5%	9%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Marín y Pauwels, 2001.

El sector social denominado Campesino Finquero se encuentran en todo el país, pero presenta diversas características, por lo que se puede dividir en dos subsectores: el primero es el de los Campesinos Finqueros Intensivos, éstos tienen "poca tierra propia y cierto nivel de capital, que logran gracias a rentas diferenciales, intensifican su producción agropecuaria basándose en el trabajo familiar", se encuentran en las planicies del Pacífico, zonas secas y semisecas, y en la vieja frontera agrícola; y el segundo, el de los Campesinos Finqueros Extensivos, "con un buen acceso a la tierra (aunque no siempre sea de buena calidad ni muy accesible), quienes adoptan o se ven forzados a adoptar una lógica extensiva de producción y acumulación". Este sector se encuentra en las mismas regiones que el subsector anterior.

La EMNV98 es una encuesta con representatividad nacional y por regiones, y permite tener certidumbre de la información en términos porcentuales, pero en términos absolutos hay que ponderar los datos a partir de la información conocida del sector. Así que se ponderaron los estratos de tenencia de tierra sobre la base de la información proporcionada por el Mag-For (1999) y se estimó la cantidad de productores por región geográfica y por estrato de capital. Luego se calculó la población que potencialmente podría querer crédito, sumando el porcentaje que ya lo tiene, con el porcentaje de productores que quieren acceder a él, pero que por falta de información no pueden hacerlo. Se eliminó a los clientes del estrato superior que tienen como principal fuente de crédito la banca comercial. Se asignó los montos promedios de crédito que ya está recibiendo cada sector, y se obtuvo los resultados para el corto plazo que se describen en el cuadro siguiente. Para el largo plazo se consideró los montos de inversión que los demandantes solicitarían si se superaran las limitaciones de montos, plazos y tasas de interés; estos montos se obtuvieron en entrevistas a productores y gerentes de sucursales de IFNR en los distintos territorios.

Cuadro 15. Productores agropecuarios con demanda efectiva de crédito

Regiones	Clientes potenciales	Corto plazo	Largo plazo
Pacífico	29,034	19,693,683	90,930,886
Centro Interior	48,323	59,427,375	108,027,267
Atlántico	18,390	8,555,944	31,323,871
Total	95,747	87,677,002	230,282,024

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EMNV98

La cartera de crédito aproximada que demandan los potenciales clientes de las microfinancieras es de US\$87,466,516. Es probable que para estos sectores sociales seleccionados ya exista una oferta de unos 30 a 40 millones de dólares. Considerando todas las fuentes de crédito, la brecha resultante no sería demasiado fuerte (aproximadamente 47 millones de dólares), pero si se considera la demanda de crédito de largo plazo que tienen los sectores del Campesino Finquero y del Finquero entonces se aprecia un monto demandado mayor y el déficit crece de manera significativa.

Conclusiones

Se puede concluir que el mercado de crédito rural en Nicaragua no está siendo un instrumento que posibilite el desarrollo rural debido a sus propias características: existe escasa cobertura y poca penetración financiera en términos de productores atendidos y de territorios, está muy concentrado en un porcentaje muy pequeño de productores, no permite la inversión y se encuentra segmentado en sectores que presentan un desarrollo desigual.

Las razones fundamentales de exclusión de la mayoría de los productores del campo son, por un lado, las barreras de acceso que enfrentan desde la oferta, especialmente la falta de garantías hipotecarias, y, por otro, la falta de información sobre la oferta existente. También hay que señalar que para los productores más pobres el crédito no es la alternativa más idónea de financiación porque les resulta muy riesgosa.

Los productos financieros están diseñados para aportar capital de trabajo, hay muy poca financiación para inversión. Los montos son bajos, los plazos son cortos, los intereses son altos y las garantías son cuantiosas. El sector más perjudicado es el de los campesinos finqueros y finqueros, porque la Banca no les ofrece créditos, la oferta de las ONG no les satisface y las IFNR que dirigen el crédito a este sector tienen un desarrollo incipiente en término de volumen de operaciones. Esto provoca que tengan que recurrir a fuentes de crédito costosas como son los prestamistas particulares, lo que implica un efecto distributivo adverso para el desarrollo rural, debido a que es el sector con mayor potencial de desarrollo [Marín y Pauwels, 2001]

El modelo de colocación de crédito de la Banca ha resultado ser un típico caso de selección adversa, se financian los proyectos más costosos que a la vez resultan ser los que tienen mayor riesgo. La Banca, al optar por el financiamiento de las casas comercializadoras, ha fortalecido el modelo agroexportador y las relaciones verticales existentes en el campo. Este esquema no ha desarrollado al sector rural, y esa misma debilidad ha contribuido a la crisis del sistema financiero al caer el precio del café, principal producto de exportación de Nicaragua.

Las ONG han jugado un papel importante en la financiación de los productores más pobres, los campesinos asalariados, pero hay que enfocar sus acciones en una línea de fomento y no estrictamente como crédito. Es necesario que estas iniciativas de financiación se inserten en programas más amplios de desarrollo, como ya se está haciendo en algunos casos. También es necesaria la coordinación de esfuerzos para evitar la dispersión y la duplicidad de éstos, y también la concertación con el Estado para proveer otro tipo de servicios, sobre todo los de infraestructura.

El sector de las IFNR es el que resulta con mayor potencial de desarrollo porque dirige su atención hacia los sectores de campesinos finqueros y finqueros, que son los que tienen mayor potencial de

desarrollo para sí mismos y para el país. Además, ellos presentan sistemas de producción diversificados que ayudan a disminuir el riesgo en la colocación del crédito.

Los campesinos finqueros son los productores olvidados debido al predominio de visiones dicotómicas del mundo rural. La demanda insatisfecha de estos sectores es muy grande, y, por lo mismo, hay oportunidades de expansión de operaciones para los intermediadores de crédito.

Las IFNR han ido creando metodologías de crédito que se adaptan al sector meta que pretenden atender. Ha sido un proceso no exento de dificultades, pero que en la actualidad está rindiendo muy buenos frutos en términos de recuperación de cartera y de desarrollo de los productores. Estas metodologías son más costosas en términos financieros que las metodologías tradicionales, pero su eficiencia ha garantizado la sostenibilidad de estos oferentes. La evaluación de la gestión de estas entidades debe ser no exclusivamente en términos financieros, sino también en términos de desarrollo, y es necesario crear un equilibrio entre ambos objetivos.

La mayor dificultad que enfrentan las IFNR es la consecución de fondos que les permita la expansión de sus operaciones. El cansancio de la cooperación ha hecho que disminuyan sus fuentes tradicionales de recursos, y la falta de un marco jurídico que les permita la captación de ahorros no permite un mecanismo endógeno de financiación.

Notas

- 1 La Iniciativa para el Desarrollo Rural de Nicaragua es un esfuerzo encabezado por el Mag-For, la Universidad Centroamericana, ETEA y AECI, en ella participan otras instituciones del Estado, universidades, gremios, ONG y Organismos Internacionales con el fin de definir pautas para el Desarrollo Rural.
- 2 Ver en este libro contribución de Rocha.
- 3 Ver en este libro contribución de Vaessen, et al.

Bibliografía

Alemán, M. et al. (1995) *Diagnóstico de la producción agropecuaria en el interior del país*. Nitlapán-UCA, Managua.

Baumeister, E. (1998) *Características sociodemográficas de la población rural de Nicaragua*. OIM. Managua.

Dauner, I.; Gómez, L. y Ruiz, A. (1997) *Impacto económico del crédito*. Nitlapán-UCA, Managua.

Davis, B. (1998) *Tipología de productores agropecuarios de Nicaragua*. Mag-For, Managua.

De Janvry, A. y Sadoulet, E. (1999) *Pobreza rural y el diseño de estrategias efectivas de desarrollo rural*. CDR-ULA, San José.

Gómez, L. y Hernández, E. (1998) *Estudio de la mora en BANARTE*. Nitlapán, Managua.

Maldidier, C. y Marchetti, P. (1996) *El campesino-finquero y el potencial del campesinado nicaragüense*. Nitlapán-UCA, Managua.

Marín, Y. y Pauwels, S. (2001) *El campesino finquero*, Tomo II. Nitlapán-UCA, Managua.

Ministerio Agropecuario y Forestal-Mag-For (1999). Boletín bimensual mes de septiembre. Indicadores agropecuarios. Dirección de Estadística. Managua.

Navarro, I. (1999) "*Líneas de crédito para la capitalización de productores de subsistencia en Somotillo*". Cuaderno de investigación no. 8. Institucionalidad y crédito para el desarrollo rural. Nitlapán-UCA.

Rodríguez, T. (1999) *Oferta de crédito rural en Nicaragua año 1997*. Cuaderno de investigación, no. 7. Nitlapán, Managua.

Rodríguez, T. (2000) *El Mercado de crédito rural*. Asomif, Managua.

Rose, H. et al. (1999) *Elementos para una política de desarrollo rural*. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Mag-For, Managua.

El mercado de crédito rural en San Juan del Río Coco

Miguel Alemán

Introducción

La desregulación del mercado financiero es una de las políticas más importantes del proceso de ajuste estructural que vive Nicaragua hace ya una década. Con ello se busca incrementar el nivel de ahorro y, en consecuencia, la inversión, condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo nacional.

Se argumenta que las políticas que eliminan los controles en los mercados financieros tienden a aumentar las tasas de interés y con ello el ahorro y la calidad de las inversiones. El aumento del ahorro generaría los fondos necesarios para las inversiones, mientras que el aumento de las tasas de interés garantiza que sólo aquellos proyectos con rendimiento alto sean financiados, evitando de esta manera gastar recursos valiosos en proyectos poco rentables (Kitchen, 1990). Es decir, la desregulación también permitiría un uso más eficiente y adecuado de los recursos financieros. Por otro lado, numerosos estudios en el ámbito rural han enfatizado el papel positivo de la intermediación financiera en el desarrollo rural. El desarrollo del mercado financiero en el sector rural permite captar recursos de agentes que cuentan con excedentes y canalizarlos hacia la producción agropecuaria, el comercio y/o a los servicios rurales, contribuyendo con los procesos de inversión rural tan necesarios para ampliar la base productiva del sector (Adams, 1987), aumentar los ingresos y reducir con ello los niveles de pobreza. Es decir, se considera la herramienta financiera como un instrumento efectivo para reducir la pobreza.

Desde inicios de los años noventa Nicaragua vive un proceso de desregulación del mercado financiero después de una década de intervención estatal muy fuerte. El resultado de esta política ha sido un incremento sustancial de la oferta financiera formal (de bancos e iniciativas privadas no bancarias) y de los agentes que participan en los procesos de intermediación. Aunque la oferta ha tendido a concentrarse en las zonas urbanas y dentro de éstas en el sector comercial, algunas regiones rurales, en especial las cafetaleras, han experimentado un incremento sustancial de la oferta de dinero en forma de crédito. San Juan del Río Coco, la región en la que se centra este estudio, no es la excepción.

Sin embargo, si bien la reactivación económica de estas regiones se puede atribuir en parte al mayor influjo de capital financiero, una mirada más detallada genera muchas interrogantes sobre la dinámica de estos mercados —en particular las formas y los términos de los intercambios de los activos financieros— y las consecuencias que ello puede tener en el mediano plazo sobre el desarrollo rural de la región.

Las grandes amenazas que genera la dinámica actual del mercado financiero están referidas al costo financiero y social del acceso al crédito, en especial para aquellos sectores menos capitalizados. Estas limitaciones (fallas de mercado) pueden bloquear las posibilidades de acumulación y de consolidación económica, además que favorecen procesos de acumulación de tierra y de diferenciación social.

Ésta es, sin duda, la tesis central de este trabajo —probablemente aplicable a todo el sector rural de Nicaragua— y que intentaremos demostrar mediante el análisis de las características del mercado financiero en un medio rural concreto, del ambiente socioeconómico en que se desarrolla, la descripción de los agentes que participan en él y las formas en que éstos interactúan.

La demanda de financiamiento en San Juan del Río Coco

No se puede entender la problemática de los mercados financieros sin conocer las condiciones socioeconómicas en que las transacciones financieras se realizan. Las condiciones en que se dan estos intercambios pueden contribuir positiva o negativamente en su eficacia. Por ejemplo, un adecuado desarrollo de la red vial facilita el flujo de información y reduce los costos de transacción, lo cual tiene un impacto positivo sobre los procesos de intercambio en el mercado financiero. Por el contrario, en un medio rural con un escaso desarrollo de la red vial, los agentes económicos deben ocupar más horas de su tiempo e incurrir en más costos para establecer contactos, lo que tiende a incrementar los costos de los servicios que se ofrecen.

Presentación de la zona de estudio

San Juan del Río Coco (SJRC o San Juan) es un pequeño municipio de 221 km² ubicado en el departamento de Madriz, a unos 250 km de la capital, Managua. San Juan se ubica justamente en medio de un macizo montañoso compuesto por un conjunto de cerros que se elevan por encima de los ochocientos metros sobre el nivel del mar (Incer, 1968). El clima fresco y las características de los suelos propician la producción cafetalera —su principal actividad— aunque representa algunas limitaciones para la actividad pecuaria y la producción de granos (maíz y frijol).

La alta concentración de fincas, su extensa y bien mantenida red vial, servicios de teléfono y luz eléctrica crean condiciones favorables para las transacciones económicas en general. Además, la economía de la región se ha revitalizado en los últimos años como consecuencia del mejoramiento de los precios internacionales del café, la pacificación y la consolidación de la seguridad ciudadana¹. Hay que agregar que en SJRC existe un buen nivel de organización gremial que aglutina a una gran cantidad de pequeños productores de café, lo que, sin duda, representa un gran potencial para mejorar los flujos de información y los mecanismos de control social que puedan facilitar las transacciones económicas y en especial las financieras. Es decir, la organización gremial alrededor de la producción de café podría mejorar la eficiencia de los mercados financieros con adecuado fomento al desarrollo de estas cooperativas. Todos estos elementos se conjugan para hacer de SJRC un mercado con mucho potencial para las actividades de intermediación financiera. De hecho, existen pocos lugares del interior de Nicaragua donde la oferta de crédito sea tan abundante como en SJRC.

San Juan del Río Coco es un municipio con una población eminentemente rural (ver Cuadro 1). La tasa de crecimiento de su población rural es muy alta en relación con el departamento donde se ubica el municipio, con respecto a la media de la región del interior y a la media nacional. Este patrón poblacional es reflejo del dinamismo económico que le induce la producción cafetalera, así como de los profundos cambios en la tenencia de la tierra a raíz de la reforma agraria de los años ochenta.

Cuadro 1. Población urbana y rural y tasa de crecimiento San Juan del Río Coco 1995

Población	1971	%	1995	%	Tasa de crecimiento
Total SJRCC	4,847	100	15,261	100	4.69%
Urbana	1,140	24	1,854	12	1.96%
Rural	3,707	76	13,407	88	5.28%
Madriz	53423	100	107567	100	2.96%
Urbana	11552	22	27411	25	3.67%
Rural	41871	78	80156	75	2.74%
Nacional	1877952	100	4,357,009	100	3.57%
Urbana	896,380	48	2,370,810	54	4.14%
Rural	981,572	52	1,986,289	46	2.98%

Fuente: Censos Nacionales, INEC 1995.

La producción de café no sólo genera altos ingresos económicos a las familias que lo cultivan, sino que además es un rubro exigente en mano de obra². Esto explica por qué las regiones cafetaleras presentan en Nicaragua una mayor capacidad de retención de población (véase avance de investigación Baumeister, 1997) respecto de otras regiones que cuentan con estructuras productivas basadas en la ganadería o la producción de granos básicos (INEC, OIM, Cosude, 1999). Por otro lado, la reforma agraria afectó casi el 50% del área en finca, y aproximadamente 500 familias fueron beneficiadas con tierra (un poco menos del 40% del total de familias de SJRC). Los dos factores anteriores explican en gran medida el crecimiento de la población rural y su alta densidad poblacional (62 hab./km²) y, en consecuencia, la alta concentración de las fincas.

El punto que se desea destacar hasta aquí, es que la distribución espacial de la población favorece los intercambios de todo tipo (económicos, sociales y culturales), el flujo de información, y puede representar un factor importante de cohesión social, aunque también es fuente de muchos conflictos.

Las principales actividades económicas

Según cifras oficiales (INEC, ASDI, OIM, 1999) el 70% de la PEA se ocupa en las actividades agropecuarias, especialmente en la agricultura, puesto que la ganadería no tiene mucha importancia en SJRC. El cuadro 2 muestra que la superficie dedicada a la producción agrícola alcanza un poco más del 60% del área total cultivada, una cifra muy significativa si la comparamos con otras regiones cafetaleras de Nicaragua (Aleman, Gómez y Marín, 1995) donde la ganadería ocupa un peso más importante en la estructura del uso del suelo, en los ingresos y en el empleo.

Las actividades agropecuarias

El cultivo de café es, sin duda, la principal actividad del municipio, donde ocupa el 42% del área cultivada total (Cuadro 2) y genera más del 60% del valor bruto de la producción agropecuaria³. El café, por tanto, domina la dinámica del empleo y el ciclo económico de SJRC: el comercio y los servicios, y en cierta forma la propia actividad agropecuaria dependen de la dinámica cafetalera. Para los

productores agropecuarios el café representa no sólo una oportunidad de inversión que garantiza un nivel de ingreso importante para satisfacer sus necesidades básicas, sino, la oportunidad de acceder a las principales fuentes de financiamiento de la región, dado que la mayor parte de la oferta de financiamiento está orientada hacia la producción del “Oro Verde.”

**Cuadro 2. Estructura del uso del suelo,
San Juan del Río Coco**

Actividades	Manzanas	Área
Café	8,284	42.0 %
Maíz	1,339	7.0 %
Frijol	611	3.0 %
Musáceas	500	3.0 %
Pastos	7390	37.0 %
Total	19,863	100.0 %
Área agrícola	12,473	63.0 %
Área pecuaria	7,390	37.0 %

Fuente: Mag-For, Región I.

Sin embargo, aunque la producción del café es muy rentable económicamente, el alto nivel de dependencia de esta economía —en los ingresos y el empleo— sobre la dinámica de un solo rubro constituye su principal debilidad estructural, y es, por tanto, una de las principales fuentes de riesgo para las actividades financieras⁴. Mientras en otros sistemas de producción la caída de un rubro puede ser compensada con la cosecha de otro, en SJRC la fuerte especialización en el cultivo del café representa un riesgo muy fuerte.

Sector servicio, comercio e industria

Como se puede apreciar en el cuadro 3, la principal fuente de empleo no agropecuario la constituyen, por un lado, los trabajos asalariados en el sector de gobierno (educación, alcaldía, salud) y, por otro, el comercio, y dentro de éste el pequeño comercio (pulperías).

Cuadro 3. Principales actividades no agropecuarias en SJRC, 1998

Actividades	Número de empresas	Empleados
Comercio agropecuario	30	100
Pulperías	160	160
Comedores y bares	26	78
Transporte	8	24
Servicios (legales, mecánicos, eléctricos, otros)	3	30
Industria (construcción, carpintería, otros)	5	20
Asalariados gobierno	25	100
Total	257	

Fuente: Alcaldía de SJRC, AMUNIC y cálculos propios con base en información recopilada.

Con el mejoramiento de los precios del café y el proceso de recuperación de fincas, San Juan ha experimentado un aumento de la demanda local que abre nuevas oportunidades de empleos en el sector comercio y de servicios. La temporada de café representa la época pico para el sector comercial y de servicio del municipio: transportistas, comerciantes, comedores, hospedajes, talleres de mecánica, carpintería y comercio en general experimentan un aumento significativo de sus actividades e ingresos durante el corte de café. La expansión de la demanda, en período de corte (octubre a febrero) se debe a los flujos migratorios temporales provenientes de las zonas secas de Nicaragua. Vecinos de Darío, Telpaneca, Terrabona, Sébaco y Palacagüina, migran a partir de octubre hacia SJRC para cortar café o buscar una oportunidad de negocio urbano en el sector comercial o de servicio.

Tipología de Unidades Económicas Rurales (UER) y demanda de financiamiento

El objetivo de esta sección es el análisis de la demanda de financiamiento mediante una clasificación de las Unidades Económicas Rurales (UER). Estas UER las hemos clasificado en ocho grandes tipos, utilizando 3 criterios: sus recursos en tierra, su nivel de capital y su origen social.

Cuadro 4. Tipos de Unidades Económicas Rurales en SJRC, 1998

Tipos		# Familias	%	Tierra	Manzanas de caféaa	Capital US\$
1	Asalariados urbanos y rurales	500	22			
2	Campesino pobre	300	13	Menos de 5 mz.	Hasta 2	Hasta 5,000
3	Parcelero de Reforma Agraria	600	26	De 5 a 10	De 2 a 5 mz	De 5000 a 10,000
4	Campesino cafetalero	400	18	De 5 a 15 mz.	De 5 a 10 mz	De 5000 a 15,000
5	Finquero cafetalero	150	7	15 a 50 mz.	De 15 a 30 mz	De 15,000 a 50,000
6	Empresario cafetalero	30	1	Más de 50 mz.	Más de 30 mz	Más de 50,000
7	Pequeño comercio urbano	200	9	-	-	Menos de 10,000
8	Mediano empresario urbano	100	4	-	-	Más de 10,000
Total		2,280	100			

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Campesinos asalariados

Son familias sin tierras cuyos ingresos provienen principalmente del trabajo asalariado y de la producción de granos en tierras alquiladas, prestadas o accedidas a medias. Una pequeña fracción de este tipo de productores trabaja como asalariados permanentes en las haciendas o fincas cafetaleras de la zona, pero la mayoría viven en pequeños solares. El origen de este tipo de productores es muy diverso, unos son trabajadores que migraron hacia esta zona para cortar café y se establecieron permanentemente, pero la mayoría de ellos parecen ser productos de procesos de fraccionamiento de fincas. Una buena parte de estos campesinos corresponden a la segunda generación de los beneficiarios de Reforma Agraria, mientras que otros son parte de este mismo proceso, pero de fincas "tradicionales".

Cuadro 5. Campesinos sin tierras

Ingreso Anual	Sistema de producción	Demanda de financiamiento	Fuente de Financiamiento
Entre US\$ 500-700	Maíz 0.5-1 mz Frijol 0.5-1 mz (en tierra prestada, alquilada o en mediería).	Corto plazo: - Insumos (semillas, agroquímicos), - Gallina, cerdos. - Consumo familiar. Largo plazo: - Tierra - Inversión en un negocio (comercio, servicio, etc).	Principal: - crédito en pulpería - dinero efectivo de "patrones" - Mediería, alquiler

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Campesinos pobres

Son productores con muy poca tierra —menos de 5 manzanas— y bajos ingresos (menos de US\$ 500 anuales) que combinan su producción agropecuaria con la venta de la fuerza de trabajo familiar. Son una importante fuente de mano de obra para las fincas medianas y grandes de la zona. Pueden ser considerados como semiproletarios por el peso de los ingresos salariales en relación con los ingresos obtenidos en su producción agropecuaria. Por lo general, tienen menos de 2 manzanas de café en muy mal estado, de las cuales obtienen una producción máxima de 5 a 10 quintales oro. Siembran pequeñas áreas de granos básicos (3 a 5 manzanas de maíz y frijol) en tierras alquiladas, prestadas o en relaciones de mediería.

Su principal limitación es la poca tierra propia con que cuentan. Sin embargo, en una región como SJRC las posibilidades de mejorar sus ingresos son relativamente buenas, debido no sólo a la rentabilidad del café, sino a la posibilidad de intensificar su producción —a un bajo costo para el productor— debido al desarrollo de la red vial y a la amplia oferta de financiamiento que existe en la región. No obstante, el principal mecanismo de financiamiento de este sector es la venta de futuro —de café y de granos básicos— lo que implica un alto costo financiero, ya que por lo general sólo obtiene la mitad del pre-

Cuadro 6. Campesinos pobres: ingreso y demanda de financiamiento

Ingreso Anual	Sistema de producción	Demanda de financiamiento	Fuente de Financiamiento
Entre US\$ 500-700	Café + Musácea < 2 mz (plantaciones viejas). 15 qq oro máximo.	Corto plazo: insumos, consumo familiar.	Principal: venta de futuro
	Maíz 2-3 mz Frijol 0.5-1.5 mz (en tierra prestada, alquilada o en mediería).	Largo plazo: Beneficio, mulas, tierras.	Secundaria: cooperativas y otras financieras no reguladas.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

cio de mercado de sus principales productos. Si bien este financiamiento es muy oportuno para resolver sus problemas de consumo familiar, el mismo no le permite efectuar las inversiones necesarias para una eventual intensificación de su producción de café, bloqueando con ello la posibilidad de mejorar sus ingresos y aliviar su pobreza.

Se argumenta que este sector realiza inversiones en plantaciones sobre la base de trabajo familiar, y que por ello no requiere un alto nivel de financiamiento. Sin embargo, el mejoramiento de los ingresos pasa necesariamente por un aumento de sus rendimientos por manzana, y ello implica un proceso de intensificación productiva que, de manera eventual, puede demandar mayor nivel de capital, para la compra de insumos, el mejoramiento de beneficios y adquisición de medios de transporte.

Parceleros de la Reforma Agraria

Son productores que recibieron tierra con la Reforma Agraria de los años ochenta y a inicios de los noventa. Sus ingresos y nivel de capital varían en un rango significativo, por lo que pueden ser clasificados, una parte, como campesinos pobres, y otra como campesinos cafetaleros, sin embargo, hemos decidido clasificarlos en un solo conjunto para diferenciarlos del resto de productores por dos razones: primero, porque son objeto de un estigma negativo en el subconsciente sanjuaneño: "Son los hijos de la Reforma Agraria", y ello significa, entre otras cosas, que son "mala paga", por lo que son objeto de cierta discriminación en los mercados financieros; segundo, dado su reciente conformación como productores, su demanda de financiamiento tiende a ser muy homogénea, y una buena parte de ella se concentra en el desarrollo de infraestructura: mejoramiento de casas, construcción de beneficios y presas. Aun aquellos parceleros más capitalizados, es decir, los que recibieron buenas plantaciones o parcelas, ubicadas en sitios con abundante agua y buenos suelos, demandan frecuentemente financiamiento para el mejoramiento de la infraestructura productiva y de la casa.

Poseen pequeñas parcelas —de 2 a 5 manzanas— dedicadas fundamentalmente a la producción de café, asociado con musáceas y cítricos. Las condiciones de las plantaciones de café varían mucho de un parcelero a otro, hay unos que recibieron plantaciones relativamente nuevas en muy buen estado, con variedades como Caturra o Catuaí. Otros, en cambio, recibieron plantaciones viejas, afectadas por enfermedades como la Roya y con bajas densidades⁵, lo cual se traduce en un bajo nivel de densidad de plantas por manzana. Otros elementos que generan rápidos procesos de diferenciación social los constituyen las características de las parcelas en cuanto a su relieve, la calidad de los suelos, el acceso a caminos y al agua, sobre todo. Se debe recordar que estas parcelas son producto de la división de grandes plantaciones, cuyo diseño (ubicación de los caminos internos, fuentes de agua, característica de las plantaciones) se hizo con base en el manejo de una plantación a gran escala. Esto se vuelve un problema cuando la hacienda se lotifica y es necesario un proceso de inversión y de arreglos sociales (por ejemplo, definir caminos reales⁶ o acuerdos sobre fuentes de agua cuando éstas se comparten) para recomodar el espacio territorial a las nuevas condiciones de tenencia de la tierra.

Estos productores también enfrentan problemas para la siembra de granos debido al pequeño tamaño de sus parcelas. Similar al tipo anterior, deben recurrir a la siembra a medias, al alquiler y al préstamo de tierra para sembrar granos. Entre este sector existe un activo mercado de tierra (venta/compra de pequeñas áreas o intercambio de parcelas) que refleja dos cosas: por un lado, un claro proceso de diferenciación social a lo interno del sector (unos acumulan capital, otros lo desacumulan), por otro lado, es parte de la dinámica de migración social: unos venden para irse a la montaña (la me-

nor parte) otros para regresar a sus lugares de origen o comprar tierras en otras zonas que no necesariamente forman parte de la frontera agrícola. El mercado de tierra también refleja un proceso de reacomodamiento de linderos o formas de diversificar la producción, por ejemplo, algunos productores intercambian una manzana en "tierra alta" —con valor de hasta C\$ 5,000— por dos o tres en zona baja, con el objetivo de producir granos básicos.

Cuadro 7. Parceleros de Reforma Agraria: ingreso y demanda de financiamiento

Ingreso Anual	Sistema de producción	Demanda de financiamiento	Fuente de Financiamiento
Entre US\$ 500-3,500	Café + Musácea 1-3 mz (plantaciones viejas). 20-50 qq oro.	<i>Corto plazo:</i> Insumos, consumo familiar. Cerdos, gallinas	Principal: Cooperativas de ahorro y crédito. Venta de futuro.
	Maíz 1-2 mz Frijol 0.5 a 1 mz. (en tierra prestada, alquilada o en mediería).	<i>Largo plazo:</i> Casas Presas Beneficio Caminos	Secundaria: otras financieras no reguladas.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Su principal fuente de financiamiento son las cooperativas de ahorro y crédito, por lo que accede a una fuente relativamente barata (del punto de vista de la tasa de interés) pero que al mismo tiempo es un crédito de muy mala calidad, debido sobre todo a cuatro factores: a) deben ahorrar forzosamente hasta el 20% del crédito aprobado, b) los créditos por lo general se desembolsan de manera tardía, c) no tienen acceso a financiamiento de largo plazo para realizar inversiones y d) deben amarrar su cosecha de café a la cooperativa.

Muchos productores se quejan de que la cooperativa compra más barato el café en relación con las empresas comerciales, esto se debe a que la cooperativa que compra el café es menos eficiente que las casas comerciales en la venta del grano⁷. Una buena parte de estos parceleros mantienen sistemas relativamente intensivos en trabajo y en insumos, por lo que su demanda de financiamiento de corto plazo no sólo tiene que ver con el consumo familiar, sino con la compra de fertilizantes y plaguicidas en general.

Campesinos cafetaleros

Son productores con una mayor cantidad de tierra que los tipos anteriores y con un mayor nivel de ingresos. Poseen entre 5 y 20 manzanas en total, con ingresos anuales de entre los US\$ 2,500 y los US\$ 3,500. Algunos de ellos han podido acumular en medios de transporte motorizado y ofrecen sus servicios a otros productores, especialmente en época de corte. Poseen entre 3 y 6 manzanas de café asociado con musáceas y cítricos en menor medida, aunque es el café su principal fuente de ingresos. Una parte de estos productores ya han introducido el arado en la producción de granos, pero en la mayoría de los casos aún siembran al espeeque. Aunque poseen un poco más de tierra que los tipos anteriores, la producción de maíz y frijol se realiza en condiciones muy difíciles, pues tienen serios problemas de empobrecimiento de los suelos dedicados a la producción de granos. Por ello, alquilan tierras para producir granos, sin embargo, no logran cubrir la sus gastos (consumo familiar

más consumo de mozos en época de corte) y deben comprar una buena parte de los granos que consumen.

Su sostenibilidad la han conseguido con inversiones en café, logrando rendimientos entre los 10-12 quintales por manzana en algunas plantaciones. Ello ha implicado mayor densidad de las plantaciones, un mayor uso de insumos (fertilizantes y plaguicidas) y una mayor demanda de fuerza de trabajo para el mantenimiento y el corte de café. Su demanda de financiamiento en el corto plazo es, en gran parte, para mantener los costos en insumos, el pago de fuerza de trabajo y la compra de granos básicos, tanto para el consumo familiar como para el de los trabajadores temporales que contrata. Mientras que para el largo plazo, existe una fuerte demanda para mejoramiento de infraestructura de beneficios de café y la adquisición de medios de transporte.

Cuadro 8. Campesinos cafetaleros: ingreso y demanda de financiamiento

Ingreso Anual	Sistema de producción	Demanda de financiamiento	Fuente de Financiamiento
Entre US\$ 2,500-7,000	Café + Musácea 3-6 mz (plantaciones viejas). 30- 100 qq oro.	<i>Corto plazo:</i> insumos, consumo familiar.	Principal: Casas comerciales Cooperativas. Otros productores. Venta de futuro.
	Maíz 1-2 mz Frijol 1-2 mz (En tierra prestada, alquilada o en mediería).	<i>Largo plazo:</i> Beneficio Transporte Motorizado Caminos	

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Sus principales fuentes de financiamiento son las casas comerciales, otros productores (finqueros y empresarios) y la venta de futuro en menor medida. Sus principales problemas son: (a) la falta de financiamiento de corto/largo plazo para las inversiones, (b) el alto costo financiero que asumen en los contratos de compra/venta con los intermediarios locales y c) otros costos financieros vinculados con los controles obligatorios de la calidad del grano y manipulaciones en el momento de pesar la producción.

Finqueros cafetaleros

Son productores con 20 y hasta 50 manzanas en total, y con más de 10 manzanas de café. Los más pequeños tienen plantaciones muy intensivas, con arreglos de hasta 5,000 plantas por manzana y rendimientos superiores a los 30 quintales oro por cada una. Los que tienen mayores áreas de café combinan plantaciones muy intensivas con plantaciones más viejas y con densidades más bajas (2500 ó 3000 plantas por manzana). Mantienen en sus fincas de 5 a 30 trabajadores permanentes, para las labores culturales de café, dependiendo del tamaño de la plantación.

Una buena parte de estos productores realizan actividades comerciales ligadas con la compra/venta de granos y de café. Otros manejan pulperías, restaurantes u hospedajes en el casco urbano; es decir, la mayor parte de ellos mantienen alguna actividad no agropecuaria de significativa importancia en sus ingresos. En la práctica, estos negocios sirven para financiar en parte los costos del café⁸.

Cuadro 9. Finquero: ingreso y demanda de financiamiento

Ingreso Anual	Sistema de producción	Demanda de financiamiento	Fuente de Financiamiento
Entre US\$ 7,000 y los US\$ 15,000	Café + Musácea 15-30 mz (plantaciones viejas). 100-500 qq oro.	<i>Corto plazo:</i> insumos, pago de fuerza de trabajo.	Principal: Casas comerciales Bancos privados.
	Maíz 3-5 mz Frijol 2-4 mz (en tierra propia o en mediería).	<i>Largo plazo:</i> Beneficio Transporte motorizado Caminos	Secundaria: otras financieras no reguladas y cooperativas.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Su demanda de financiamiento de corto plazo está muy ligada a la producción de café para el pago de insumos y de trabajadores permanentes, y también para sus actividades comerciales. Sus demandas de largo plazo son, por un lado, la adquisición de medios de transporte motorizado⁹ y, por otro, el mejoramiento de beneficios. Sin embargo, sufren muchas dificultades para optar a financiamiento de largo plazo aun en los bancos privados a los cuales tienen acceso. Sus principales fuentes de financiamiento son las casas comerciales y los bancos privados.

En este sector, la renovación de cafetales suele afectar el flujo de caja debido a los costos en fuerza de trabajo y en insumos. Esto se debe, por un lado, a que los procesos de renovación o mejoramiento de cafetales no se realizan gradualmente como lo hacen los campesinos, y, por otro, a la cantidad de manzanas que manejan. Es muy difícil para este sector renovar con financiamiento de corto plazo, aunque se ha observado que una parte de ellos así lo están haciendo; esto, no obstante, supone en el corto plazo el descuido de las plantaciones en producción (menos uso de insumos por manzana, sobre todo fertilizantes) y por ello una reducción de la producción. También ha supuesto, para algunos, un fuerte nivel de endeudamiento.

Empresarios cafetaleros

Este tipo de productores poseen más de 50 manzanas de tierra, y, por lo general, más de 20 manzanas de café. Además, tienen fincas en otras regiones cafetaleras o en regiones ganaderas. También tienen una importante actividad comercial en la compra/venta de productos agropecuarios, inversiones en gasolineras y otros establecimientos comerciales. Por lo general no viven en SJRC, sino en Estelí, Ocotal o en Managua. Sus principales fuentes de financiamiento son las casas comerciales y los bancos comerciales privados, y el BANIC propiedad del Estado.

Cuadro 10. Empresario cafetalero: ingreso y demanda de financiamiento

Ingreso Anual	Sistema de producción	Demanda de financiamiento	Fuente de Financiamiento
Entre US\$ 15,000 y más.	Café + Musácea 15-30 mz (plantaciones viejas). 100-500 qq oro.	<i>Corto plazo:</i> insumos, pago de fuerza de trabajo. <i>Largo plazo:</i> Beneficio Transporte motorizado Caminos	Principal: Casas Comerciales Bancos privados.
	Maíz 3-5 mz Frijol 2-4 mz (en tierra propia o en mediería).		

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Pequeños empresarios urbanos

Estas unidades económicas se dedican principalmente a la actividad comercial. Por lo general, poseen pequeñas pulperías, ventas de abarrotes, pequeñas comiderías¹⁰, bares y servicios de reparación. Estos negocios emplean menos de 5 trabajadores, en su mayoría familiares, y se ubican en la misma casa de habitación del dueño.

Debido al gran número de negocios, la alta concentración y a que existe una gran competencia entre ellos, la ubicación del negocio es la que determina su éxito y oportunidades de acumulación. Su nivel de capital es pequeño, oscila entre los US\$ 2,000 y los US\$ 5,000. Su principal fuente de financiamiento, para algunos rubros, son las mismas empresas productoras o distribuidoras (cervezas, ron, cigarros) que dejan sus productos en consignación, o comerciantes más fuertes que dejan sus productos en iguales términos. Sus demandas de financiamiento de corto plazo son de capital de trabajo para aumentar sus inventarios. Sus demandas de financiamiento de largo plazo se concentran en la adquisición de bienes como refrigeradoras o mejoramiento de la infraestructura.

Medianos empresarios urbanos

Se trata principalmente de comerciantes de productos agropecuarios y, en menor medida, de establecimientos de servicios como hospedajes, bares y restaurantes con un mayor nivel de capital, así como de algunos talleres de mecánica y de carpintería. Su nivel de capital oscila entre los US\$ 5000 y los US\$ 20,000. Sus demandas de financiamiento son muy similares al tipo anterior, aunque, obviamente, a una escala mayor en cuanto a capital de trabajo. Entre sus demandas de largo plazo está la adquisición de vehículos de transporte, especialmente para los comerciantes de productos agropecuarios y los transportistas.

La oferta de financiamiento en San Juan del Río Coco

Hemos tomado el trabajo de Isabel Dauner (1998) para la clasificar las fuentes de crédito en cinco grandes tipos. Los criterios propuestos por Dauner permiten una clasificación más fina y detallada que otras opciones que solamente diferencian el sector bancario del no bancario, y que tienden a subestimar al sector informal y otras formas de cooperación que tienen un peso significativo en la oferta financiera. En total, se proponen 5 grandes criterios que a continuación detallamos.

Cuadro 11. Tipología de agentes intermediarios de financiamiento en SJRC

Tipos/fuentes	Formal/ Informal	Regulado/ No regulado	Especializado/ No especializado	Crédito libre/ Crédito atado
1. Instituciones financieras reguladas:	F	R	E	CL
-La Banca privada				
2. Instituciones financieras no reguladas:	F	NR	E	CL
-Las cooperativas				
-Fondo de Desarrollo Local.				
3. Comerciantes- prestamistas:	F	NR	NE	CA
-Casas comerciales				
-PRODECOOP				
-Comerciante-prestamistas				
4. Prestamistas profesionales	I	NR	E	CP
5. Arreglos informales de cooperación:	I	NR	NE	CL
-Mediería				
-Mano vuelta				
-Ayuda/crédito de familiares				

Fuente: Elaboración propia tomando en cuenta criterios propuestos por Isabel Dauner (op.cit).

Instituciones financieras reguladas

Son instituciones reguladas por la Superintendencia de Bancos (SIB) y especializadas en servicios financieros (crédito y ahorro). Estas instituciones están constituidas formalmente y se rigen, además, por complejos reglamentos internos.

Históricamente la banca comercial privada ha tenido una escasa presencia en el municipio, o al menos no ha operado de forma directa mediante el establecimiento de sucursales. No así la banca de desarrollo estatal, la que en los años ochenta se convirtió en la principal fuente de financiamiento monetario. En la actualidad, ni la banca privada ni la banca de desarrollo juegan un papel importante en el mercado financiero local como oferentes directos de financiamiento. Aunque como veremos más adelante, existen vínculos muy estrechos entre las instituciones financieras reguladas, las casas comerciales y la red de intermediarios que estas casas utilizan. Entre las principales entidades financieras de este primer tipo, en SJRC se pueden encontrar las siguientes:

- El Banco del Café. Es la única institución financiera con presencia física en el municipio. En 1997 este banco compró los activos del antiguo Banco Nacional de Desarrollo (BND), incluyendo las instalaciones físicas. Las operaciones de este banco se concentran básicamente en la recuperación de los créditos colocados por el BND, aunque también ofrece servicios de ahorro, actividad muy demandada por un amplio segmento de la población¹¹.
- Otros bancos regulados. No tienen oficinas en SJRC, pero operan desde sus sucursales departamentales en Ocotlán o Estelí. Ofrecen créditos a productores con haciendas en SJRC, pero con residencia en otras ciudades. Un segmento pequeño de productores y comerciantes residente de SJRC también acceden a estas instituciones.

Instituciones financieras no reguladas

Son instituciones formalmente constituidas y especializadas en servicios financieros —especialmente crédito y en menor medida ahorro— pero que a diferencia del primer tipo de fuentes no están supervisadas por la Superintendencia de Bancos (SIB).

Existen dos subtipos en este tipo de fuente: *las cooperativas de ahorro y crédito y el Fondo de Desarrollo Local*. Se diferencian por su organización interna y la forma de operar. Formalmente, las cooperativas son organizaciones de tipo asociativo en las que los clientes son socios y tienen derecho de participar en la gestión de las actividades de la cooperativa. Mientras el Fondo de Desarrollo Local funciona más como una empresa, en la que los clientes no son socios y no tienen derechos sobre su gestión.

- **Las cooperativas de crédito y servicios.** En San Juan existen cuatro grandes cooperativas de ahorro y crédito, que aglutinan formalmente a más de dos tercios de las familias productoras de café¹². La mayoría de estas cooperativas se conformaron a finales de los años ochenta o a inicios de los noventa. Las primeras se crearon para buscar opciones de comercialización para el café en mercados "alternativos" como Max Havelaar, en un contexto donde los bajos precios del café amenazaban la rentabilidad de cultivo. Las segundas se organizaron como un medio para la consecución de recursos financieros para el naciente sector de parceleros de reforma agraria, en un contexto donde la escasez de financiamiento era crítica para este sector¹³.

Cuadro 12. Cooperativas de ahorro y crédito en SJRC, 1998

Nombre de cooperativa	Año de fundación	Número de socios
San Jacinto	1990	180
COORCASAN	1977	400
12 de Septiembre	1990	300

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

- **El Fondo de Desarrollo Local.** Esta institución tiene unos pocos meses de presencia en el municipio. Ofrece exclusivamente servicios de crédito a productores agropecuarios y al sector comercial urbano y rural. Sus fuentes de financiamiento son diversificadas, y trabajan con recursos obtenidos con bajas tasas de interés, así como con recursos donados.

Comerciantes-prestamistas

Son empresas o prestamistas individuales que entrelazan la actividad comercial (la compra de café) con el financiamiento, es decir, ofrecen líneas de financiamiento para vender o comprar un producto determinado. Una característica esencial de estas fuentes es que no están especializadas en servicios financieros, y, obviamente, sus operaciones financieras no están reguladas por la SIB. Entre estas fuentes, existen tres grandes subtipos: las empresas comerciales de café o casas comerciales, los comerciantes/prestamistas y las pulperías.

- **Las casas comerciales.** Son empresas comerciales dedicadas al agronegocio del café. Amarran la cosecha de los productores mediante líneas de financiamiento de corto plazo, financiando por lo general el 50% del precio futuro de la producción. Para asegurar las compras del grano, estas empresas también ofrecen líneas de financiamiento en productos agroquímicos, y ocasionalmente asistencia técnica. El siguiente cuadro muestra las principales casas comerciales de café.

**Cuadro 13. Acopio de café por casa comercial
SJRC, 1998**

Casa Comercial	Quintales de café	Peso en %
CISAGRO	20,000	30.0
AGRESAMI	20,000	30.0
PRODECOOP	2,000	10.0
Resto de casas	20,000	10.0
Total	75,000	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

Estas empresas han sido históricamente la fuente principal de financiamiento monetario para la mayor parte de los productores de San Juan del Río Coco. En los años ochenta fueron reemplazadas por la empresa estatal de comercialización del café, ENCAFE, y el BND. Reabrieron sus operaciones a inicios de los años noventa gracias a las políticas de liberalización comercial.

Entre estas empresas, PRODECOOP¹⁴ se distingue de las demás debido a que sus clientes formalmente son socios de ella, y están organizados en unas 3 cooperativas en San Juan del Río Coco. La idea de la empresa es ofrecer un mejor precio al pequeño productor, organizando por cuenta propia el beneficiado seco del café y su comercialización en circuitos del mercado internacional con precios preferenciales, y aunque hasta la fecha no han logrado los niveles de eficiencia requeridos para mejorar los precios al productor (Mendoza, 2000), para el sector de campesinos de reforma agraria y campesinos menos capitalizados, representa una de las principales fuentes de financiamiento.

- **Comerciantes-prestamistas individuales.** A pesar del gran peso que tienen las comercializadoras y cooperativas en la oferta de financiamiento monetario, el crédito informal¹⁵ (Mendoza, 2000) de comerciantes-prestamistas es una de las fuentes más importantes de financiamiento de la zona. Ofrecen financiamiento ligado, sobre todo, con la compra del café, aunque también pueden financiar otras actividades. Su fuente principal de financiamiento la constituyen las casas comercializadoras del grano, y en menor medida algunos prestamistas individuales. La compra de futuro y el préstamo de corto plazo son las dos formas de ofrecer financiamiento.

Existen dos tipos: los comerciantes prestamistas especializados y los productores comerciantes y prestamistas. La actividad principal del primer tipo es, por lo general, el comercio, aunque muchos de ellos también son productores; mientras que la actividad principal para el segundo tipo es la producción de café. Por otro lado, los comerciantes prestamistas especializados tienen una red más amplia de clientes, mientras que los productores comerciantes-prestamistas, tienen una red de clientes más pequeña, por lo general sus clientes son otros productores más pequeños muy cercanos a sus fincas¹⁶.

- **Pulperías y otros pequeños establecimientos.** Las pulperías, pequeños comerciantes de ropa y otros establecimientos comerciales de bienes de primera necesidad, también ofrecen líneas de crédito (pago de mercadería en abonos suaves) para clientes conocidos o recomendados.

Prestamistas profesionales individuales

Existe también una serie de prestamistas de dinero, profesionales. Algunos son también comerciantes de productos agropecuarios descritos en el acápite anterior, que, como otra actividad, prestan dinero a cambio de dinero. Los contratos varían mucho según el nivel de relación entre el prestamista y el prestatario.

La mediería y la mano vuelta

- **La mano vuelta en el corte de café.** Por lo general los pequeños productores de café llegan a acuerdos con sus vecinos o parientes para el corte de café. Este tipo de colaboración se hace de manera ocasional, si la maduración de café así lo requiere. A cambio de la colaboración, la familia alimenta a los trabajadores mientras permanecen en la finca y, obviamente, se compromete a trabajar en la parcela del vecino o pariente cuando éste lo necesite.

Muchas pequeñas fincas de café son producto de la desmembración de una finca más grande que se repartió entre hermanos. Por lo general, no hay cercos entre las plantaciones cafetaleras, y la finca en muchos sentidos se continúa manejando como se hacía en la finca original. Las relaciones de parentesco facilitan este tipo de manejo, que, sin embargo, no es muy extendido en la zona.

- **La mediería.** Es un tipo de contrato utilizado para la siembra de maíz y frijol. Muchos pequeños productores de café no tienen áreas propias disponibles para la siembra de granos y recurren a la mediería para tener acceso a tierra y asegurarse un nivel mínimo de producción. Los contratos de mediería pueden variar mucho, dependiendo del nivel de parentesco o relaciones entre quienes los establecen.

La estructura del mercado financiero¹⁷

Si tomamos en cuenta que la mayor parte de la oferta de financiamiento monetario se encuentra por lo general amarrada a la comercialización del café, son las casas comerciales (CC) y los comerciantes/prestamistas (CP) los que controlan una gran parte de la oferta de crédito¹⁸ (ver cuadro 14). Aunque resulta difícil estimar la cartera en crédito de todas las casas comerciales, fácilmente estos flujos pueden aproximarse a los 3 millones de dólares. Sin embargo, si analizamos la cobertura del mercado en términos de clientes, la situación varía un poco. Las cooperativas de ahorro y crédito tienen un peso muy importante en cuanto a la cobertura en cliente, debido a que su oferta se dirige, sobre todo, al sector menos capitalizado del mercado, los parceleros de reforma agraria, que constituyen una proporción importante de los productores.

Cuadro 14. Cartera en crédito y número de clientes por tipo de fuente

Fuente	Cartera (US \$)	Cartera %	Sector social
Bancos	SD	SD	+ Casas comerciales - Empresarios
Casas comerciales	2,000,000 a 3,000,000	68	+ Comerciantes- Prestamistas - Empresarios - Finqueros
Comerciantes- Prestamistas	SD	SD	+ Campesinos + Parceleros
FDL	500,000	17	+ Finqueros + Campesinos + Pequeño y mediano comercio + Parceleros
Cooperativas	560,000	18	+ Parceleros + Pequeño y mediano comercio - Campesinos

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada.

+ Sector social a quién dirigen principalmente sus créditos.

- Sector social secundario.

SD: sin datos

El cuadro 14 muestra claramente cómo está dividido el mercado financiero en términos de los sectores económicos a los cuales dirige sus créditos. La banca privada y las casas comerciales orientan sus créditos hacia los sectores más capitalizados, quienes pueden presentar las garantías materiales de sus créditos (escrituras públicas, por ejemplo) y hacia los cafetaleros, principalmente. El resto de agentes ofrece sus servicios a los sectores medios y pequeños, quienes por lo general no cuentan con este tipo de documentos. También observamos que atienden a otros sectores económicos no ligados con la producción de café, sobre todo, al sector comercial.

Las dos fuentes más importantes de financiamiento, las casas comerciales y los comerciantes prestamistas, tienen amarrado el financiamiento a la producción de café. Es decir, otros sectores de la demanda están automáticamente excluidos: productores con poco café o con sistemas de producción más ganaderos se encuentran en una situación de escasez de financiamiento. Se debe recordar que San Juan del Río Coco también posee zonas ganaderas —en las tierras bajas— y este sector de la producción se encuentra prácticamente desvinculado de la dinámica financiera de las zonas altas.

Las cooperativas dirigen su financiamiento hacia el sector menos capitalizado, debido a que una buena parte de los recursos financieros que éstas consiguen está expresamente condicionada para apoyar a los sectores más pobres, y se ha elaborado para ese efecto reglamentos que contienen rangos bien definidos para ubicar a este tipo de productores, por ejemplo, algunas cooperativas tienen reglamentado prestar sólo a productores con menos de 5 manzanas de café y con un máximo de producción de 30 quintales.

Sin embargo, la concentración en este sector está más ligada a las condiciones impuestas por las agencias que financian a estas cooperativas que a la capacidad de éstas para trabajar con los segmentos más pobres. Teóricamente, las cooperativas presentan ventajas comparativas, dado que sus costos de transacción se pueden reducir aprovechando el tejido social organizado y activo sobre el cual se estructuran, para evaluar el riesgo de cada cliente, darle seguimiento a su evolución económica y financiera, y, finalmente cuando sea necesario, para presionar el cumplimiento del contrato. Sin embargo, los resultados de sus operaciones financieras muestran por lo general balances negativos, que cargan con una gran mora¹⁹. Hay que anotar que la concentración de las cooperativas en los segmentos más pobres también les resta efectividad como empresa y aumenta el riesgo de sus operaciones. Colocar un porcentaje de su cartera en productores más acomodados les permitiría diversificar el riesgo y disminuir sus costos de colocación.

El Fondo de Desarrollo Local es el que presenta una cartera financiera más diversificada en términos de sectores de actividad y sectores sociales. La estrategia del FDL consiste en alcanzar ciertos niveles de equilibrio financiero, mediante la rápida colocación de montos determinados de cartera a bajo costo. Esto lo logra diversificando su cartera en dos sentidos: primero, colocando una proporción de su cartera en una amplia gama de sectores sociales, y, segundo, diversificando las actividades económicas que financian. Por ello, el FDL presenta una diversificación en cuanto a los segmentos de la demanda a quienes orienta sus servicios. Por esta razón, también el FDL ha logrado posicionarse rápidamente en el mercado financiero.

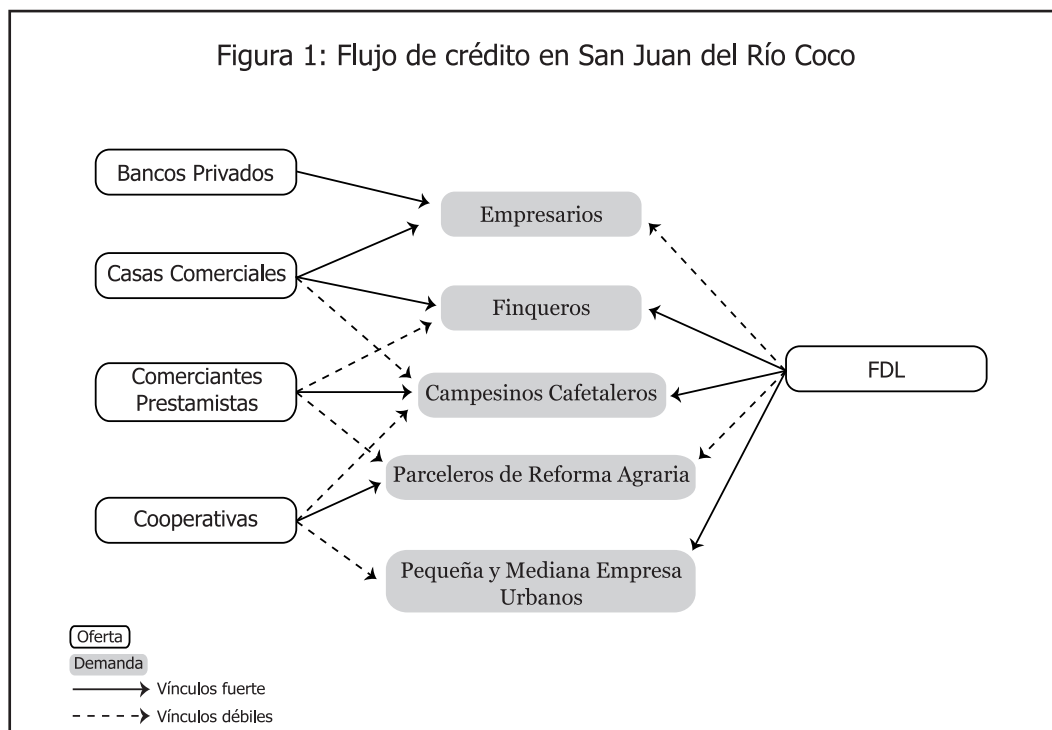
Un mercado con fuertes nexos entre los agentes

Como se aprecia en la figura 1, existen fuertes nexos entre los diferentes agentes que participan en el mercado financiero por el lado de la oferta, especialmente entre los bancos privados, las casas comerciales y los comerciantes prestamistas. En este esquema, los comerciantes prestamistas juegan un papel central, puesto que son ellos, por el grado de penetración y arraigo social a nivel local, quienes hacen posible que el sistema funcione: ellos colocan el crédito, le dan seguimiento y garantizan el cumplimiento de los compromisos por parte de los productores. A través de estos intermediarios se canaliza la mayor parte del financiamiento ofrecido por las casas comerciales.

Las casas comerciales, que buscan cómo captar la mayor cantidad posible de café operan básicamente de dos maneras complementarias: a) El financiamiento directo al productor a través de sus puestos de compra en el municipio; b) El financiamiento indirecto mediante una red de comerciantes/prestamistas.

Como ya explicábamos, en este esquema los comerciantes/prestamistas son claves para la expansión de las casas comerciales, ya que éstos operan sobre territorios muy conocidos por ellos y conocen de forma muy detallada a sus clientes. Con varios intermediarios, la cobertura territorial es mayor y la empresa puede acopiar una cantidad mayor de café, a la vez que reducen los riesgos de no pago por

Figura 1: Flujo de crédito en San Juan del Río Coco



la calidad de la relación social personalizada de los intermediarios locales con las comunidades. La empresa, además, ahorra de forma sustancial costos de administración.

A esta estrategia se debe agregar el hecho de que una gran parte de los productores financiados por las casas comerciales funcionan a la vez como intermediarios financieros de productores más pequeños que no cumplen con los requisitos requeridos por las empresas. Este tipo de triangulación financiera de productores/comerciantes²⁰ no es un fenómeno reciente en San Juan del Río Coco. Un estudio sobre la historia agraria del municipio de SJRC describe este proceso de triangulación financiera como uno de los factores más incidentes en la concentración de la tierra en la zona en las décadas de los sesenta y los setenta.

Pero también instituciones como el Fondo de Desarrollo Local y las cooperativas financian a productores y comerciantes prestamistas. El Fondo de Desarrollo Local, por ejemplo, tiene colocado entre el 10 y el 15% de su cartera en estos sectores (véase "Informe nominativo del FDL, SJRC", 2000). Sin embargo, su estrategia de colocación no descansa en los comerciantes intermediarios. El reto de estas instituciones está, precisamente, en la capacidad de ofrecer sus servicios financieros de manera sostenible a pequeños y medianos productores, a quienes los bancos con metodologías tradicionales de financiamiento no pueden llegar.

Estas instituciones, en lugar de basar su estrategia de colocación en intermediarios, ocupan a promotores locales para seleccionar su clientela, utilizando redes locales de informantes para evaluar a sus clientes potenciales, y garantizan el cumplimiento del contrato mediante la combinación de garantías materiales reales y otros mecanismos basados en la confianza y su legitimidad a nivel local. La utilización de promotores locales profesionales, permite a estas instituciones reducir de forma sustancial sus costos de transacción en la evaluación de los clientes, pues son agentes de la misma

localidad. Este carácter local, sumado al hecho de que funcionan con reglas claramente definidas, es el que genera la legitimidad suficiente para que funcione el sistema.

Características de los servicios financieros ofrecidos

Cuadro 15. Características de los servicios financieros ofrecidos por tipo de fuente. SJRC

Tipo de fuente	Tasa de interés (real)	Plazos	Montos	Requisitos	Actividades que financian
Banca	30%	CP	Altos	-Hipoteca -Fiador	- Agricultura - Comercio
Casas comerciales	30 % al 70 %	CP	Altos	- Escritura - Contrato de venta de café	- Solo café
Cooperativas	22 ^a % 48 ^b %	CP LP	Bajos	- Escritura - Aporte: (20% del monto prestado) - Contrato compra venta.	Agricultura y comercio
FDL	20-22 ^a 48 ^b	CP	Medio a Bajos	- Escritura - Fiador	Agricultura y comercio
Comerciante-prest- amista	32 a 100	CP	Medio a Bajos	- Contrato compra venta. - Ninguno	Solo café
Prestamista	50% a más	CP	Medio a Bajo	Variosc	Variado
Pulperías	Ninguna	CP	Bajo	Ninguna	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de investigación

-a = Para agricultura, -b = Para comercio, -c= Escritura, prendas de valor, equipos, etc.

Las características de los servicios ofrecidos muestran con claridad cómo coexisten diversas fuentes de financiamiento que operan con diversos criterios en cuanto a las actividades que financian, tasas de interés, requisitos, tamaño de los montos y plazos financiados. Esta diferenciación está relacionada, en parte, con los segmentos de la demanda en que trabajan estas fuentes. La banca y las casas comerciales ofrecen los montos más grandes dado que operan principalmente con los sectores más acomodados. En cambio, las cooperativas y los prestamistas/comerciantes, compradores de futuro y las pulperías ofrecen montos más pequeños, pues operan con los sectores más pobres.

Si bien la tasa de interés mínima es de alrededor del 30% anual en términos reales, ésta varía ampliamente cuando examinamos el rango superior. Esta variación está ligada a las características de cómo operan las fuentes de financiamiento. En el caso de las comercializadoras, la manipulación de precios, pesos y calidad del café es lo que hace que suba el costo real del financiamiento para el productor hasta entre 30 y 70%. La desinformación sobre los precios de mercado y su evolución futura inmediata permiten a las comercializadoras manipular los precios por debajo del mercado. En este proceso los productores pueden ser castigados con 10, 15 ó 20 dólares por quintal, que en este caso lo contamos como parte de sus costos financieros. En muchas ocasiones esto genera problemas de *moral hazard*, puesto que los productores también utilizan mecanismos no transparentes para defenderse de estos abusos (introducir piedras y basura para pesar ganar peso combinar diferentes calidades de café, etc.).

En cuanto a los comerciantes/prestamistas, la variación de las tasas de interés está relacionada con los vínculos que existen entre el prestamista y el prestatario, por un lado, y con el tipo de contrato establecido, por otro. Por lo general, los comerciantes/prestamistas que trabajan con capital de las casas comerciales adicionan 2 ó 3 por ciento a la tasa de interés que ellos pagan a las casas comerciales. Sin embargo, el porcentaje que suman puede variar de acuerdo con los montos que reciben y con el nivel de relación que históricamente se ha alcanzado con los clientes.

La relación menos ventajosa, desde el punto de vista del costo financiero es la venta de futuro. Ésta consiste en comprar el "café en el palo", es decir, antes del corte y la despulpa. Por lo general el precio ofrecido es la mitad del precio esperado durante la cosecha, ello puede implicar, en ocasiones, que el productor reciba menos de la mitad del precio del café durante la época de flota, lo que representa un costo implícito muy alto. La otra cara de la moneda de esta relación asimétrica es que la venta de futuro es un mecanismo por medio del cual los productores resuelven situaciones muy críticas a un bajísimo costo de transacción y de manera oportuna, por ello, y a pesar de existir una oferta relativamente alta de crédito, la venta de futuro sigue funcionando como una forma de financiamiento muy extendida.

Como se observa en el cuadro 15, los productores más capitalizados acceden al financiamiento más barato, mientras los productores más pobres lo hacen a los más caros. En general, el financiamiento ofrecido por los prestamistas comerciantes va más allá de la tasa de interés. En primer lugar, hay que señalar que el primer atributo del crédito con CP (o productores prestamistas) es que a través de esos intercambios en el mercado financiero se afianzan relaciones o intercambios en otros ámbitos, que son vitales para estos productores. En segundo lugar, desde el punto de vista del prestatario, la flexibilidad de los términos del contrato permite valorar que ese crédito tiene menos riesgos que otros ofrecidos en fuentes alternativas. En SJRC hemos encontrado un amplio espectro en cuanto a los términos de los contratos. Éstos pueden variar de acuerdo con el grado de consanguinidad entre las partes y el tiempo que tienen de establecer este tipo de arreglos.

Un tercer atributo son los requisitos. El prestamista conoce el pasado reciente del prestatario, su historia como productor, su ruta de capitalización, su nivel de endeudamiento, su récord de crédito o de otro tipo de compromiso adquirido en el pasado. Es decir, cuenta con suficientes elementos para evaluar la disposición y capacidad de pago del prestatario, y esto le permite ofrecer financiamiento sin recurrir a formalidades. Un cuarto atributo muy especial y altamente valorado es la oportunidad y el poco tiempo que requiere la gestión en este tipo de fuentes. Son créditos que se resuelven de inmediato, en la misma finca y a cualquier hora. Esto proporciona una ventaja incomparable a este tipo de agentes.

En conclusión, las características flexibles del arreglo son, en realidad, un producto social complejo, en el que la vecindad y el tramado de relaciones sociales en diversos ámbitos —en las que se ha pasado todo un proceso de prueba y error— permiten una mejor evaluación mutua que facilitan el arreglo y garantizan el cumplimiento del contrato.

En el cuadro 15, también se puede observar que existe muy poca oferta de créditos a largo plazo, y esta escasez es extensiva tanto a pequeños como a medianos productores. Esta situación representa una de las principales limitaciones para el desarrollo económico de la zona, puesto que existe una demanda muy alta de créditos de largo plazo, sobre todo para la construcción de infraestructura y compra de medios de transporte. En el sector de reforma agraria existe también una demanda muy alta de créditos de largo de plazo para cercar las fincas y mejorar las viviendas.

Una de las ventajas que pueden representar las fuentes de financiamiento como las cooperativas o instituciones como el FDL, es que pueden diversificar sus servicios financieros y ajustarlos más a las demandas de los productores, sobre todo en dos direcciones: primero, ofrecer un servicio financiero que no está amarrado a la comercialización del café, lo cual permite a los productores vender libremente su producción del grano en la plaza comercial que ofrezca mejores precios o mecanismos más transparentes en la evaluación de la calidad del grano. Este tipo de servicios financieros le transfiere más poder al productor para negociar el precio del café ante las casas comerciales.

En segundo lugar, los productos financieros no amarrados exclusivamente a la comercialización del café, pueden ajustarse mejor a las necesidades de inversión de largo plazo de los productores en dos sentidos: primero, en la mejora de las condiciones de vida mediante la inversión en vivienda, así como la inversión productiva: beneficios, piletas de fermentación y canales de lavado. Segundo, este tipo de créditos puede promover estrategias de diversificación productivas, las que dado el escenario caída de los precios del café, se vuelven un factor clave para la viabilidad económica del campesinado en esta región.

Conclusiones

El primer elemento distintivo de San Juan del Río Coco en relación con otras regiones del interior es el alto nivel de participación de productores —de diferentes estratos económicos— en alguna red de financiamiento monetario, sea esta red las casas comerciales, cooperativas, prestamistas/comerciantes, instituciones financieras no reguladas, etc. El gran capital financiero y comercial nacional tiene grandes intereses alrededor de la comercialización del café, y esto ha generado una gran oferta de financiamiento en todas aquellas regiones cafetaleras de Nicaragua.

Un segundo elemento distintivo del mercado financiero de San Juan del Río Coco es que la oferta de financiamiento es abundante y diversificada en términos de fuentes. Estos dos últimos puntos indican que el impacto de la liberalización financiera ha sido positivo en cuanto a que ha logrado sustituir rápidamente la oferta estatal y que ha podido llegar con mayor efectividad a segmentos de la población adonde el crédito estatal nunca pudo llegar.

El mercado financiero, no obstante, es altamente segmentado. La diversidad de fuentes con fines, objetivos, modalidades y políticas de operación muy diferenciadas son un signo claro de la alta segmentación del mercado local. La diversidad de fuentes es un indicador claro de la segmentación del mercado financiero, en la medida que no representan mercados sustitutos a los productores, puesto que un determinado tipo de productor tendrá facilidad de acceso a una fuente determinada, pero será excluido de forma sistemática de otras. Esta segmentación también se reflejará en la coexistencia de tasas de interés muy diversas así como en la utilización de colaterales igualmente diversos. A pesar de la gran diversidad de fuentes, la oferta financiera en San Juan está orientada sobre todo al café. Esto quiere decir que todos aquellos productores que no producen café están excluidos de las principales fuentes de financiamiento. El problema de esta orientación fundamental de la oferta financiera es que refuerza los patrones productivos que tienden a especializar los sistemas de producción en sistemas cafetaleros, creando un círculo vicioso donde se refuerza una característica contraproducente de la economía local: la especialización cafetalera. En este sentido, el mercado financiero no está potenciando oportunidades económicas emergentes como la producción de cítricos, mu-sáceas y hortalizas.

La variada y abundante oferta financiera en San Juan del Río Coco no significa necesariamente que las condiciones de acceso que enfrentan los productores (en términos de tasas de interés y plazos, sobre todo), son favorables o mejores en relación con otras regiones del país. El hecho de que no exista, por ejemplo, crédito de largo plazo, supone un bloqueo serio para una mayor transformación de los sistemas de producción, hacia un tipo de producción más intensiva, más diversificada, que aumente el producto generado por manzana y la productividad del trabajo. Por otro lado, los pequeños productores son los que enfrentan el mercado más desfavorable desde el punto de vista de los costos del financiamiento y de la especialización en café.

En este sentido, se hacen muy necesarios programas orientados al fomento de cooperativas y otros agentes de intermediación que se pueden basar más en la organización social para reducir costos y poder llegar a los más pobres. El fomento, la capacitación y la capitalización de este tipo de instituciones se vuelven necesarios para constituirse como opciones viables (económica y financieramente) a los circuitos financieros tradicionales, que requieren de un fuerte proceso de triangulación que encarece el crédito.

No obstante, existe una alta competitividad en algunos segmentos del mercado (las casas comerciales). La alta competitividad en este mercado se refleja en la evolución decreciente de las tasas de interés nominal (especialmente en algunas fuentes), la diversificación de los productos financieros ofrecidos incorporan no sólo financiamiento monetario, sino de insumos, y una mejor adecuación de los desembolsos a la demanda.

Es decir, si bien se ha podido constatar que las políticas de liberalización financiera han tenido un efecto positivo en cuanto al desarrollo de una oferta autónoma de crédito, también hemos visto que las características que desarrollan los nuevos mercados emergentes no siempre favorecen un crecimiento sostenible y equitativo, y que, por tanto, se hace necesario que haya ciertos niveles de intervención para promover intercambios financieros más adecuados para el desarrollo local y nacional.

Finalmente, se debe agregar que la poca movilización del ahorro local se vuelve un obstáculo para la viabilidad de las instituciones financieras no reguladas (cooperativas y el FDL) más que para las casas comerciales y los bancos. Las casas comerciales no son instituciones financieras especializadas y no requieren movilizar ahorros, mientras que los bancos, por su escala de operaciones, pueden compensar estas deficiencias. No así las cooperativas y el FDL. Sin embargo, existen algunas limitaciones técnicas y del marco regulatorio global que representan un serio bloqueo para que estas instituciones realicen cambios en este sentido.

Notas

- 1 Algunos signos claros de esta recuperación económica son el mejoramiento y renovación generalizada de cafetales, la reconstrucción de beneficios para el procesamiento del grano y el auge del comercio y de los servicios rurales y urbanos. La contraparte lógica de este proceso ha sido el crecimiento de la demanda de financiamiento para soportar las inversiones y los costos de producción de las unidades económicas rurales y urbanas.
- 2 Especialmente cuando los patrones tecnológicos incorporan una mayor densidad de plantas por manzanas, como es el caso en SJRC.
- 3 Cálculos propios realizados con base en datos del Mag-For.
- 4 Por ejemplo, la coyuntura actual de bajos precios internacionales, ha generado mucho endeudamiento en el sector y ha llevado a la quiebra a productores e intermediarios financieros. Es claro para muchos operadores de crédito que la reducción del riego crediticio pasa por el fomento de la diversificación productiva.

- 5 La densidad se refiere a la cantidad de cafetos por hectárea.
- 6 Un camino real implica que algunos miembros de la comunidad deben ceder parte del terreno propio para que otros productores puedan tener salida hacia los caminos principales.
- 7 Según cálculos propios, la cooperativa encargada de la comercialización reporta costos por quintal de procesamiento y exportación de 4 a 6 dólares por encima de las casas comerciales. Para mayor detalle se puede ver: Mendoza (2000).
- 8 En las zonas cafetaleras, la ganadería juega el papel que desarrollan las actividades comerciales y de servicios en este sector de finqueros de SJRC, al mismo tiempo, estas actividades funcionan como un seguro cuando los precios del café caen en el mercado internacional.
- 9 El parque de vehículos en este sector, por lo general, es viejo y se encuentra en malas condiciones. De ahí que una de sus principales exigencias sea el transporte, sobre todo cuando las inversiones en café demandan la renovación de los vehículos para no enfrentar problemas con el transporte de insumos y de su producción de café.
- 10 Se trata de pequeños establecimiento en los que se prepara comida y se expende bebidas.
- 11 En la mayoría de los casos son cuentas de ahorro a la vista, utilizadas por los productores más acomodados como una forma de reducir el riesgo de asaltos.
- 12 Muchos socios de las cooperativas no cumplen con las normas de éstas. Otros han aportado dinero para ser miembros, pero no han recibido créditos.
- 13 Nicaragua inició programas de estabilización y ajuste estructural asistidos por el BM y el FMI a inicios de la década de los noventa. Ello supuso, entre otras cosas, una fuerte restricción del crédito estatal, que era la fuente principal de financiamiento para los beneficiarios de reforma agraria.
- 14 PRODECOOP son las siglas de Promotora de Cooperativas, agrupa a unas 15 cooperativas a nivel nacional y se especializa en la comercialización del café.
- 15 El término de informal es aplicado en este caso para indicar que no se trata de fuentes institucionales, sino de individuos particulares.
- 16 Sin embargo, no haremos distinción entre los dos tipos, pues sus mecanismos de financiamiento no difieren mucho.
- 18 Una gran parte de la cartera de las casas comerciales corresponde a préstamos a comerciantes-prestamistas, por lo que resulta muy difícil desglosar la cartera. Dadas las condiciones del mercado — alta competencia entre casas— es muy difícil conseguir información de la cartera de las casas comerciales.
- 19 No fue posible conseguir los estados financieros de las cooperativas, dado el sigilo con que se maneja esta información en la zona. Sin embargo, los administradores aceptaron tener resultados negativos en sus operaciones financieras, y una cartera en mora, vencida, superior al 15 %.
- 20 La diferencia entre estos dos agentes es que los comerciantes/prestamistas son más especializados en la actividad comercial que los productores/comerciantes. Sin embargo, se pueden identificar como la misma fuente de financiamiento. En la práctica, muchos comerciantes/prestamistas son a la vez productores o se hicieron productores, dueños de fincas mediante la actividad comercial.

Bibliografía

Adams, D. (1987) "Impacto de las finanzas en el desarrollo rural". En Adams, D., Vega, G. y Pischke J.D. Von (Eds.). "Crédito agrícola y desarrollo rural: la nueva visión", San José: Ohio University.

Adams, D., y Fitchett. (1992) *Informal finance in Low-Income Countries*. Boulder: Westview Press.

Alemán, M., Gómez, L y Marín, Y. (1995) "Diagnóstico agropecuario de la región del interior de Nicaragua". [Mimeo]

Baumeister, E. (1997) "Migraciones internas en Nicaragua: evidencias a partir del censo de poblaciones de 1995". [Avance de investigación].

CIERA (1980) "Diagnóstico socioeconómico del sector agropecuario: Madriz". Vol. 8.

CIERA. (1995) "Pantasma, Quilalí, San Juan del Río Coco. Las estructuras agrarias y el impacto de la guerra contrarrevolucionaria en la sociedad rural". - Estudio del Bolsón Interno de Las Segovias. Informe principal.

Dauner, Isabel. (1998) "Mercados financieros rurales en Nicaragua". Nitlapán-UCA, Nicaragua.

FAO. (1990) "Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica". Materiales para la planificación agrícola. No. 39.

Incer, Barquero. (1968) "Geografía de Nicaragua".

INEC. (1996) "Censos nacionales 1995". Cifras oficiales finales.

INEC, OIM, COSUDE. (1999) "Características sociodemográficas de la población rural de Nicaragua — A partir de la información del Censo de Población de 1995". ED. OIM.

Kitchen, R. (1990) "El financiamiento de los países en desarrollo". Series Estudios, CEMLA, México.

Mendoza, R. (2000) "The Hierarchical Legacy in Coffee Commodity Chains" in R. Ruben y J. Bastiaensen. *Rural Development in Central America: Markets, Livelihoods and Local Governance* London, MacMillan Press, pp. 58-79.

El ahorro de los hogares en las instituciones financieras

Isabel Dauner

Hasta hace diez años, los nicaragüenses no tenían costumbre de confiar sus ahorros a un banco o a otro tipo de institución financiera. Pero en los últimos años, debido al surgimiento de bancos privados y a la existencia de una relativa estabilidad económica, los depósitos del público en el sistema bancario no han cesado de aumentar. Esa evolución, sin embargo, difiere entre zonas geográficas y sectores sociales. En este capítulo queremos exponer una reseña del ahorro institucional en Nicaragua, en particular en las zonas rurales. Primero, presentamos los diferentes motivos y mecanismos del ahorro de los hogares; luego, la situación actual de los bancos en cuanto al ahorro de la población rural, y finalmente, planteamos algunas reflexiones sobre las perspectivas de la oferta de servicios de ahorro en zonas rurales de Nicaragua.

Comportamiento del ahorro de los hogares e incidencia de la institución financiera

Los motivos para ahorrar

El ahorro del hogar se define simplemente como la diferencia entre su ingreso neto y sus gastos de consumo en un período dado, por ejemplo un año. El ahorro se ilustra también como un consumo diferido en el futuro. Los individuos y los hogares tienen motivos distintos para ahorrar. En las investigaciones teóricas y empíricas del ahorro de los hogares (Browning y Lusardi, 1996)¹ se han identificado nueve motivos del ahorro²: 1. *Precaución* (prepararse para emergencias imprevistas). 2. *Ciclo de vida* (para poder mantener siempre el mismo nivel de gastos frente a cambios previstos en los ingresos). 3. *Sustitución intertemporal* (aprovechar los incrementos en los intereses y la apreciación del dinero). 4. *Mejorarse* (gozar de la posibilidad de poder gastar cada vez más). 5. *Independencia* (se valora la posibilidad de poder gastar independientemente de su ingreso). 6. *El motivo empresarial* (tener la oportunidad de llevar a cabo proyectos empresariales o especulativos). 7. *El motivo de legado* (poder legar una fortuna). 8. *Avaricia* (querer restringirse frente a la posibilidad de gastar). 9. *Acumulación* (acumular depósitos para comprarse una casa, un terreno o bienes de consumo duradero).

De manera intuitiva, los motivos de ahorrar pueden ser muy claros para unos hogares, mientras que para otros parecen más subjetivos. Además, un hogar no tendrá los mismos motivos a lo largo de su vida; a medida que cambien sus ingresos, su estructura y los gustos de sus miembros, los motivos evolucionan. Los segmentos de la población que tienen ingresos bajos e inestables ahorran por motivos de precaución. Mientras que los hogares con muchos recursos y con ingresos seguros y estables ahorrarán más bien por el motivo de ciclo de vida o de legado. De hecho, muchos de los nueve motivos son complementarios. Por ejemplo, puede ser que un jefe de familia cerca de la edad de jubilación ahorre para asegurar sus días cuando deje de trabajar (motivo de ciclo de vida). Pero también puede ser que ahorre por motivos de precaución, en caso que tenga que enfrentar una disminución imprevista en el nivel de ingreso (por ejemplo una mala cosecha). Los motivos subjetivos, como la voluntad de independencia o avaricia son más difíciles de visualizar e imposibles de medir.

En una economía con mucha inestabilidad laboral y una agricultura dependiente del clima, como la del campo nicaragüense, es fácil imaginarse que la mayoría de los hogares ahorren principalmente por el motivo de precaución. En las economías más desarrolladas se han creado mecanismos para asegurarse contra diversos riesgos. Los hogares pueden, a veces deben, contratar un seguro social, de desempleo, de salud, de vida, etc. En las zonas rurales de Nicaragua estos sistemas son poco difundidos y difícilmente accesibles para la mayoría. No obstante, la población, incluso la de bajos recursos, tiene acceso a fuentes de crédito, pero no les permite regular el consumo de manera permanente. Además, pedir prestado significa asumir un riesgo, que muchos no quieren tomar (Nitlapán, 1998)³.

Más de 50% de los hogares rurales tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza⁴. Para este tipo de hogares, no debe quedar mucho dinero para pensar en ahorrar por motivos de querer acumular, asegurar su ciclo de vida o legar a los hijos. Esto puede ser también una de las tantas explicaciones de por qué varias generaciones viven bajo del mismo techo. Al tener muchos hijos, los padres aseguran su jubilación. La transferencia de bienes entre padres e hijos se hace de manera implícita, dentro de la misma unidad económica. Pero habrá también hogares que ahorran para mejorar su situación, por razones empresariales o de acumulación. Éstas pueden ser las causas por las cuales algunos hogares más acomodados compran tierra sin utilizarla enseguida.

Diferentes formas para colocar los ahorros

Del motivo dependerá también la forma de colocar el ahorro. Éste puede guardarse en la casa o depositarse en un banco, en ambos casos el ahorro se transforma en un activo líquido. Los ahorros pueden también utilizarse para comprar tierra y se transforman así en un activo fijo. Entre el dinero –activo líquido– y la tierra –activo fijo– existe un abanico de posibilidades para colocar sus ahorros. Obviamente, la selección de activos en los cuales transformar su ahorro dependerá, además del motivo, del monto de ahorro disponible, y, por lo tanto, del nivel de ingreso.

Los hogares de bajos recursos, que ahorran por precaución, utilizan los activos como reguladores de consumo. Por ejemplo, un productor agrícola que ha obtenido una cosecha abundante y puede venderla a buen precio, tendrá mucho efectivo a mano (ingreso más activos). Ahorrará una parte de su ingreso por si la cosecha del año siguiente resulta mala. Cuando efectivamente llega una mala cosecha, el agricultor utiliza los activos guardados para asegurar el consumo de su familia. Según Deaton (1993), los hogares de menos recursos ahorran y desahorran durante toda la vida, sin nunca poder acumular activos durante un largo período.

Este tipo de hogar tiene que colocar sus ahorros en un activo fácilmente realizable, como dinero en efectivo, granos, ganado menor. Esta decisión de invertir en uno u otro tipo de activo dependerá de la amplitud del ingreso, del motivo de ahorrar, del rendimiento del activo (Deaton, 1997) y de las oportunidades de inversión (Gersovitz, 1993). Beuret y Beuret (1993) hablan, además, de un valor social del activo, o sea que la vaca, por ejemplo, otorga prestigio a su dueño en ciertas comunidades.

La población rural de Nicaragua tiene poca costumbre de colocar sus ahorros en un banco u otro tipo de institución financiera. En una encuesta de 300 hogares realizada en tres zonas rurales, por NITLAPÁN en 1998, se ha observado que la gente guarda el dinero en la casa en cantidades pequeñas. Las mujeres suelen comprar joyas de oro que pueden entregar a una casa de empeño en caso de emergencia. Cuando los excedentes se lo permiten, la gente compra una gallina, un chanco o hasta una vaca, aunque en este último caso se ayude muchas veces de un préstamo. La gallina y el chan-

cho sirven de ahorro de precaución. Se pueden vender en casos de emergencia, pero también pueden ser consumidos directamente por la familia. La vaca, por un lado, genera ingresos, en la medida que produce leche y terneros. Por otro lado, se considera como un medio de acumulación de activos, con el cual se llega a comprar un terreno o una casa. Algunas personas que pertenecen a los sectores más acomodados de la población rural compran tierra por motivos empresariales, o sea que esperan una subida de precios para obtener ganancias. También compran tierra para poder legarla a sus hijos. Si bien las personas encuestadas no han mencionado de manera explícita el motivo del legado, está implícito que los padres pasan la tierra a los hijos cuando ya no pueden trabajarla.

Finalmente, al analizar las formas de ahorro de los hogares rurales, se hace difícil diferenciar entre gastos de consumo, gastos de producción, ahorro e inversión, porque estos hogares tienen la particularidad de ser unidades productivas y consumidoras a la vez. Por ejemplo, cuando les sobra algo del dinero de la cosecha, muchos agricultores compran insumos para la cosecha siguiente. Así gozan de precios más favorables en ese momento y, por otro lado, se aseguran que no van a gastar el dinero en otra cosa. En un caso como éste, es difícil definir si el gasto es un ahorro o un gasto de producción diferido. Lo mismo sucede con los comerciantes, que vuelven a invertir los excedentes de la venta en la compra de mercadería. Lo que gastan las mujeres para asegurar una buena educación escolar a sus hijos es generalmente contabilizado como un gasto de consumo. Pero en la medida en que contribuye a incrementar los ingresos futuros del hogar, se puede considerar como el fruto del ahorro de la madre. En esa complejidad de conceptos es difícil medir el nivel de ahorro de los hogares y es más difícil aún, si no imposible, medir el ahorro de cada individuo dentro del hogar.

Motivar el ahorro institucional

Hemos visto, que el depósito de dinero en una institución financiera representa para los hogares una forma, entre muchas, de colocar sus ahorros. En ese sentido, cada hogar, y aun más cuando dispone de pocos recursos, debería tener la oportunidad de guardar activos en forma líquida, en un lugar accesible y seguro. En principio, crear servicios de ahorro al alcance de la población rural no aumenta la tasa de ahorro, pero sí la cantidad de opciones de éste. Además, permite una redistribución de recursos financieros entre hogares que en algunos momentos presentan ciertos excedentes, y otros deficitarios, dentro o fuera de la comunidad.

En la encuesta de 1998, mucha gente dijo que prefería comprar un chanco o una vaca, en vez de abrir una cuenta de ahorro, porque era más rentable. Pero la ventaja de comprar un animal será otra que la del rendimiento, ya que la gente no sabe con exactitud cuánto rinde un animal ni tampoco cuánto pagan los bancos de interés. De hecho, la tasa de interés no debería representar la característica más importante de un servicio de ahorro (Deaton, 1997)⁵.

En principio, los bajos costos de transacción para depositar o retirar ahorros, representan una de las mayores ventajas del ahorro institucional. El grado de liquidez del activo también es una característica importante para atraer el interés de la gente. Por lo tanto, el dinero depositado en un banco debe ser accesible de manera instantánea, para poder responder a casos de emergencia. Es indudable que el activo donde se decida ahorrar tiene que ser un valor relativamente seguro. Además, en muchas comunidades, la gente busca cómo ahorrar de forma discreta, fuera de la vista de familiares⁶, vecinos y amigos (Hannig y Wisniwski, 1999).

En resumen, el crecimiento de la tasa de ahorro de los hogares rurales de Nicaragua está en dependencia de los ingresos y de los diferentes motivos, en particular, el de precaución. Pero los volúmenes de depósitos de la población rural dentro de las instituciones financieras dependen directamente de las características de esas instituciones y de la confianza que les otorga la población. En particular, las instituciones tienen que ser accesibles en tiempo y espacio, eficientes en los servicios de ahorro, seguras y discretas.

Panorama del ahorro institucional en Nicaragua

Oferta institucional de servicios de ahorro

En los años 1980, el gobierno sandinista utilizaba los bancos estatales, que habían sido expropiados, para financiar la Revolución, canalizando fondos del Estado hacia el sector productivo. No había entonces muchos motivos de ahorrar en los bancos, y menos en las zonas rurales, ya que el Estado entregaba grandes cantidades de crédito subsidiado. Además, era una época de inestabilidad económica y política, acompañada de una fuerte inflación en la moneda nacional. Las pocas personas que solían ahorrar en los bancos perdieron mucho dinero y, con él, la confianza en el sector bancario.

En los años 90, siguiendo la ola de liberalizaciones financieras en América Latina, el nuevo gobierno de Nicaragua empezó a reformar el sector financiero⁷. En consecuencia, de tres bancos estatales que había en 1990, uno fue privatizado y el otro disuelto y vendido a diferentes bancos, mientras florecía el sector bancario privado. A inicios de 2000, Nicaragua tenía doce bancos privados y sólo uno estatal. No debe sorprender, entonces, que con la apertura de los bancos privados y la estabilización de la economía nacional, los nicaragüenses hayan comenzado a ahorrar de manera sostenida en los bancos. Los capitales de aquellas familias que habían huido de Nicaragua durante la Revolución Sandinista, vinieron a incrementar los volúmenes de depósitos. Actualmente la mayoría de los bancos privados de Nicaragua pertenecen a los grupos económicos dominantes, algunos de los cuales ya existían antes de la Revolución Sandinista (Velázquez, 1994).

En consecuencia, el volumen de los depósitos del público en los bancos ha aumentado de forma considerable, pasando de 41 millones de dólares a 1,425.7 millones, entre 1990 y 1999. Actualmente, el volumen de depósitos en dólares es dos veces mayor que el de los depósitos en moneda nacional (Ver informes anuales, BCN), pues es posible que todavía la gente tenga poca confianza en el valor de ésta. Además, Nicaragua recibe mucha ayuda de la cooperación externa, la cual llega en dólares a los bancos nacionales.

Contrariamente a la situación anterior a la liberalización financiera, los depósitos del público superan los préstamos entregados por el sistema bancario. A finales de 1999, el volumen de depósitos era de 1,425.7 millones de dólares, y el saldo de crédito entregado por el sector bancario, de 1,092.6 millones de dólares (Ibid).

Con la apertura de los nuevos bancos, se ha fomentado la creación de sucursales en todo el país, incluyendo las zonas rurales. Por ejemplo, a finales de 1998, un habitante del municipio de Río Blanco (departamento de Matagalpa), en el interior del país, tenía a su disposición dos sucursales de bancos en la cabecera municipal (véase Informe de Nitlapán, 1998). De hecho, a junio de 2000, el 42% de las 290,295 cuentas de depósito en el sistema bancario estaban en las sucursales fuera de Mana-

gua (SIB, ver informe del SFN a junio de 2000). Pero mientras que en Managua la población tiene 15 cuentas de depósito por cada 100 habitantes, en el campo son apenas 4 cuentas por cada 100 habitantes⁸. En términos de volúmenes, la distribución regional de los depósitos aparece más desigual aún, con el 78% en Managua y el 22% en zonas rurales. De forma similar, el 87% del número total de préstamos y el 76% del volumen prestado por el sistema bancario se entregan a clientes en los bancos de Managua.

Esas cifras indican que la población rural tiene menos probabilidad de ahorrar en un banco que la población urbana. Arriba vimos las principales razones de ese comportamiento. Aquellas personas desconfiadas de los bancos tampoco tienen otras oportunidades para depositar su dinero. Al igual que los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito han tenido problemas de credibilidad. Casi todas quebraron como resultado de la devaluación de la moneda en 1990, y sus miembros no lograron recuperar nada del dinero. Actualmente, las personas pagan un aporte para ser miembros de la cooperativa, y esperan obtener un préstamo. Pero para que ahorren se necesita mucha promoción y probablemente tiempo para crear la imagen de seguridad (Dauner, 1998.b). Además, la mayoría de las cooperativas son locales y no permiten transferencias de recursos entre zonas, un servicio que puede ser importante en el campo.

Las instituciones financieras no reguladas⁹ por la Superintendencia de Bancos, como las ONG o proyectos de desarrollo, cada vez van tomando más peso en los mercados financieros de Nicaragua, tanto rurales (véase capítulos 2.2 y 4.1) como urbanos. Las más importantes de ellas compiten con los bancos comerciales, en cuanto a número de prestatarios (cuadro 1), pero por el momento estas instituciones no están autorizadas a captar recursos del público.

Cuadro 1. Número de clientes y volumen de cartera de los principales bancos e instituciones financieras no reguladas en Nicaragua*

Al 30 de junio 2000 Miles de córdobas

	# clientes con préstamo	Cartera colocada	Monto promedio	# clientes con depósitos	# de ahorrantes por cliente con préstamo
Banpro	53,764	1,389,259.5	25.84	25,020	0.47
Banexpo	42,068	1,461,648.5	34.74	40,104	0.95
FINCA	18,489	21,426.1	1.16	0	0.00
ACODEP	17,000	87,123.2	5.12	0	0.00
BancoFin	16,281	1,557,090.8	95.64	134,530	8.26
FAMA	14,287	66,540.4	4.66	0	0.00
Intercontinental	12,550	2,710,103.2	215.94	66,009	5.26
FDL	11,008	96,345.7	8.75	0	0.00
Bancentro	6,716	1,627,766.3	242.37	39,007	5.81
Caley Dagnall	5,755	585,255.3	101.70	17,836	3.10
Banic	4,254	1,465,288.9	344.45	68,596	16.13
Bamer	3,029	806,749.2	266.34	28,545	9.42
BAC	2,204	1,214,174.7	550.90	15,316	6.95
Totales					
Bancos	146,621	12,817,336.4	87.42	434,963	
No convencionales	93,863	566,356.1	6.03	0	

Fuente: Superintendencia de Bancos y Asomif

* Las instituciones financieras no reguladas están en negrilla.

Tasa de cambio: 12.6804 córdobas por un dólar.

Demanda actual de servicios de ahorro

La mayoría de los ahorrantes en Nicaragua depositan montos pequeños en los bancos: 87% del número total de depósitos son de montos menores de 10,000 córdobas y representan sólo el 5% de los volúmenes depositados. En la comparación rural/urbano no se nota una gran diferencia en esas cifras (ver Informe del SFN a junio de 2000). La concentración de depósitos pequeños no sorprende para un país como Nicaragua, donde la mayoría de la población tiene ingresos bajos, y donde el sistema bancario no garantiza los depósitos del público.

Hemos visto que la población rural tiende menos a ahorrar en los bancos que la población urbana. Los resultados de la encuesta de hogares realizada por NITLAPAN en 1998 muestran que un 13% de las familias han tenido depósitos de dinero en una institución entre 1995 y 1998, ya sea en un banco (8%), una cooperativa o en una institución financiera no regulada (5%). La mayoría de estos depósitos son cuentas de ahorro.

Evaluaciones estadísticas para comparar aquellos hogares que ahorran en una institución y aquellos que no, muestran que el nivel de ingreso del hogar es un determinante importante del ahorro institucional. Con el ingreso va vinculado el nivel de capital fijo y el nivel de educación del jefe de familia, sin poder determinar con exactitud cuál es la variable más importante. La edad del jefe de familia está positivamente relacionada con la propensión a abrir una cuenta de ahorro. Por otro lado, la distancia entre el lugar de residencia y el banco más cercano no cuenta en la propensión a tener una cuenta de ahorro.

Arriba se hablaba de las características en las cuales se basan las personas para seleccionar el activo donde colocar sus ahorros. Las razones por las cuales la población rural abre una cuenta de ahorro son variadas. Como la más importante está el hecho de poder obtener un crédito, y a lo mejor se refiere al aspecto de liquidez mencionado. En segundo lugar, se considera que ahorrar en un banco es más seguro que en otros lugares, y que da una reserva para el futuro. También la gente en el campo menciona que abre una cuenta de ahorro porque tiene ingresos, lo que corresponde con las observaciones anteriores sobre la correlación positiva entre ingreso y ahorro. Finalmente, una minoría de ahorrantes aprovecha la cuenta bancaria para poder pagar con cheques. La tasa de interés¹⁰ no se ha mencionado como criterio para abrir una cuenta de ahorro, y, de hecho, la mayoría de las personas encuestadas no saben decir con exactitud cuál es la tasa de interés de los depósitos.

Las personas que han cerrado sus cuentas de ahorro tenían problemas económicos o querían hacer una inversión. El no haber obtenido un préstamo no fue razón de cierre, lo que podría significar que las personas ven esa posibilidad en un plazo bastante largo. Finalmente, a los que no tenían una cuenta de ahorro, se les ha preguntado por qué. Poco menos del 50% de los hogares en la muestra dijeron no tener capacidad para ahorrar, lo que no debe sorprender, dado que más del 50% tenían un ingreso neto per cápita por debajo del índice de pobreza¹¹. Un 25% dijo que no rendía el dinero depositado en un banco, lo que parece lógico si se compara simplemente el rendimiento monetario de una vaca (sin incluir los riesgos ni los costos de mantenimiento) y el de una cuenta de ahorro. Los demás decían que preferían invertir el dinero en la finca o en una actividad económica, o tenerlo en la casa por cualquier emergencia. Finalmente, unos cuantos dijeron no ahorrar en una institución por falta de costumbre o conocimiento, y otros por no confiar en los bancos.

Reflexiones sobre las perspectivas del ahorro rural institucional

En las áreas rurales de Nicaragua la población tiene la posibilidad de depositar sus ahorros en los bancos comerciales o en las cooperativas. Sin embargo, hemos visto que la demanda para este tipo de servicios financieros todavía es relativamente poco difundida. Se dan varias explicaciones a esa situación. Primero, los ingresos netos de la mayoría de los hogares son bajos en comparación con sus necesidades de consumo. Este tipo de hogares ahorra por períodos cortos, y guarda el dinero en la casa, o compra una gallina o un chanco. Para que depositen sus escasos recursos en una institución, el servicio de depósito tiene que ser eficiente, rápido y seguro.

Segundo, los hogares con ingresos más altos, que logran ahorrar para acumular riqueza, prefieren invertir sus recursos en activos rentables como el ganado o la tierra. Sin embargo, podrían hacer uso de los servicios de depósitos bancarios para guardar montos más pequeños, necesarios para los gastos de consumo básico. El dinero tendría que ser accesible de una forma rápida. Incluso, los hogares más acomodados podrían utilizar los servicios bancarios para acumular activos monetarios que después permitan invertir en activos fijos de más valor. El servicio de depósitos a plazo fijo de tres, seis o doce meses ya está disponible en los bancos y en algunas cooperativas, pero no se le da uso en las zonas rurales, por lo menos no hasta 1998.

Tercero, hemos visto que la población rural de Nicaragua no tiene la confianza ni la costumbre de depositar dinero en una institución bancaria. En parte, se debe a la falta de seguridad del ahorro en tiempos pasados y a la falta de información respecto del funcionamiento de ese tipo de servicios. Desafortunadamente, la reciente crisis bancaria en Nicaragua, en la cual algunos ahorrantes han temido perder dinero o lo han perdido, ha golpeado la confianza del público que, con dificultad, se había recuperado en los últimos años.

El aumento de los volúmenes de depósitos en las instituciones financieras no significa necesariamente que los hogares ahorran más, pero sí, que estos recursos están siendo redistribuidos de manera más eficiente entre los hogares o empresas que de forma temporal necesitan dinero, por un lado, y entre aquellos que, de igual manera, no lo necesitan y lo quieren ahorrar, por otro. En este sentido, el ahorro institucional representa una mejora para la sociedad entera.

Por otra parte, las personas que viajan mucho por razones de su trabajo, por ejemplo los comerciantes, gozan de mayor seguridad si pueden aprovechar las transferencias de sus recursos por vía institucional. En ese aspecto, los hogares pueden gozar de muchas ventajas, al tener a su disposición una institución financiera cercana. Es una opción bastante segura y barata para guardar dinero y transferirlo entre regiones, pero, por supuesto, debería representar también una fuente de crédito accesible e interesante.

Las instituciones de microfinanzas, especializadas en otorgar crédito a la población rural, incluyendo a la de escasos recursos, son aquellas que no están reguladas por la Superintendencia de Bancos (SIB). Lo ideal sería que esas puedan prestar servicios de depósitos a sus clientes, porque gozan de mayor cercanía geográfica y social respecto de la población. Sin embargo, parece improbable que la Superintendencia de Bancos de Nicaragua autorice a estas entidades captar recursos del público en el futuro próximo. De hecho, por el momento la SIB difícilmente tiene capacidad para supervisar a

los trece bancos comerciales del país y, por tanto, no va a querer lanzarse en un campo tan nuevo y desconocido para ella como es la microfinanza rural¹².

Los bancos comerciales tampoco conocen bien el medio rural y son adversos al riesgo. Pero captan depósitos de la población rural. Por lo tanto, podrían crear relaciones de negocios con aquellas instituciones financieras que otorgan préstamos en zonas rurales, pero que no pueden captar recursos del público. Los bancos comerciales captarían los ahorros que las instituciones de microfinanzas colocarían en el medio rural¹³. Una estrecha colaboración entre las distintas entidades que operan en los mercados financieros rurales aportaría una mejoría en la oferta de servicios a la población.

Notas

- 1 Estos autores presentan un compendio completo y detallado de los estudios empíricos y teóricos del ahorro de los hogares realizados en las últimas décadas.
- 2 El economista J.M. Keynes fue el primero en plantear formalmente los motivos del ahorro en los años 1930. Aunque la teoría haya evolucionado, estos motivos siguen vigentes.
- 3 Según estimaciones, un tercio de la población rural ha tenido acceso a crédito entre 1995 y 1998, otro tercio no ha pedido crédito porque no le gusta endeudarse. Los demás no necesitan crédito, y sólo un 15% de hogares se encuentra realmente limitado en su acceso a éste. Es de mencionar que en esas cifras no se incluyen las compras al crédito o al fiado, que por cierto son muy difundidas en Nicaragua, sobre todo para el consumo básico de alimentos.
- 4 Estimaciones propias con base en datos del PNUD (1999) y Nitlapán, encuesta de hogares, 1998. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el índice de pobreza como el valor de los gastos mensuales per cápita que permitan asegurar las necesidades diarias mínimas en calorías.
- 5 Según este autor, la tasa de interés no es un determinante de los niveles de ahorro de los hogares, pero juega un papel en la selección de activos donde colocar los ahorros.
- 6 Por ejemplo, una mujer puede querer ahorrar para los estudios de sus hijos en contra de la voluntad de su marido.
- 7 Varios estudios recientes han tratado sobre la evolución de los bancos en las últimas décadas y el impacto de la liberalización financiera en el sistema bancario de Nicaragua. Véase en particular Evans (1998), Ambrosio (1998), Dauner y Ruiz (1997).
- 8 Calculado sobre la base de datos de la SIB y del censo nacional de la población de 1995 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
- 9 Se les llama también instituciones financieras no convencionales, instituciones de microfinanzas, instituciones de microcrédito.
- 10 En 1998, la tasa de interés pagada sobre las cuentas de ahorro en moneda nacional oscilaba alrededor de 8.5%. Para las cuentas en dólares era 5.2%. En agosto de 2000, estas tasas eran de 8.3% y 5.5%, respectivamente (Banco Central de Nicaragua, informes anuales).
- 11 Véase nota no. 4.
- 12 La Asociación de Microfinanzas de Nicaragua (Asomif) ha entregado una propuesta de ley de regulación de sus instituciones a la SIB. Sin embargo, habrá que esperar probablemente unos años más para que la misma sea aceptada.
- 13 Este tipo de mecanismo de vinculación entre bancos comerciales e instituciones de microfinanzas ha dado buenos resultados en la India, y se conoce como el linkage. De hecho, en la India estos vínculos operan entre los bancos comerciales y la población organizada en grupos. Las ONG locales sirven de mediadoras entre las diferentes partes. Para más información véase SDC, 1999.

Bibliografía

Ambrosio A.M. (1998), *Impacto de la liberalización financiera en el sistema bancario nicaragüense*. Cuaderno de investigación n°.4, Nitlapán-UCA, Nicaragua.

Beuret S. y Beuret J.-E. (1993), "L'épargne dans l'économie paysanne de Tomina (Bolivie)". *Les cahiers de la recherche développement*. N°. 34.

Browning M. y Lusardi A. (1996), "Household saving: Micro theories and micro facts". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIV, December 1996.

Dauner I. (1998.a), *Mercados financieros rurales en Nicaragua*, Nitlapán-UCA, Nicaragua.

Dauner I. (1998.b), *Demanda de servicios de ahorro en las zonas de incidencia del Fondo de Desarrollo Local*, Nitlapán, Nicaragua. Mimeo.

Dauner I. y Ruiz García A. (1997), "Mercados financieros rurales para las mayorías", *Apuntes para una estrategia de desarrollo rural*, Nitlapán-UCA, Nicaragua.

Deaton A. (1997), *The analysis of household surveys. A microeconomic approach to development policy*. John Hopkins University Press, Banco Mundial, Washington D.C.

Deaton A. (1993), "El ahorro en los países en desarrollo: teoría y análisis". *El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno*. Volumen I. Ed. Villagómez Amezcua A., CEMLA, BID. Washington D.C.

Equipo de investigadores de Nitlapán (1998), *Encuesta de hogares*. Nitlapán-UCA, Managua, Nicaragua.

Evans T. (1998), *Liberalización financiera y capital bancario en América Central*, Cries, Nicaragua.

Gersovitz (1993), "Ahorro y desarrollo". *El financiamiento del desarrollo en América Latina: la movilización del ahorro interno*. Volumen I. Ed. Villagómez Amezcua A., CEMLA, BID. Washington D.C.

Hannig A. y Wisniwski S., eds. (1999), *Challenges of microsavings mobilization—Concepts and views from the field*. CGAP, GTZ, BMZ. Eschborn, Alemania.

PNUD (1999), *Informe de Desarrollo Humano*. Naciones Unidas, Nueva York, Oxford University Press.

SDC (1999), *Linkage of self-help groups with formal financial institutions: An analysis*. Swiss Agency for Development and Cooperation.

SIB (1995). *Informe del Sistema Financiero Nacional (SFN) a junio de 2000*. Superintendencia de Bancos de Nicaragua, Managua.

Velázquez J.L. (1994), *Los nuevos grupos empresariales de Nicaragua*, INCAE, Nicaragua. Mimeo.

Capítulo III

El Fondo de Desarrollo Local

Financiamiento rural sostenible: gestión y tecnología financiera en la experiencia del Fondo de Desarrollo Local

José Luis Rocha

Introducción

Las experiencias de programas de microfinanzas pocas veces han sido documentadas de forma debida. En parte, ello se debe al esterilizante temor de exponer los errores que implica una trayectoria no lineal y erizada de obstáculos, donde las cargas han debido acomodarse sobre la marcha, o, peor aún, donde las políticas ineficientes han sido perpetuadas por la inercia y el paralizante apego a dogmas incondicionalmente aceptados. A ello se suma, y adquiere un peso considerable, el hecho de que los "ejecutores de programas", absorbidos por los aspectos operativos, muy pocas veces reservan tiempo para sistematizar sus experiencias.

El Fondo de Desarrollo Local (FDL), hoy en día¹, representa una de las empresas financieras rurales no-convencionales más grandes de Nicaragua, con 12,840 clientes –en su mayoría rurales– y más de 8.5 millones de dólares de cartera. Su inserción en un Instituto, que también incluye un fuerte componente de investigación aplicada a programas de desarrollo rural, permitió que se le tomara el pulso de manera consuetudinaria y posibilitó la articulación de un debate, la formulación de conceptos y la sistematización de ciertas lecciones aprendidas en el camino, a golpe de errores y rectificaciones, asesorías y talleres internos, participación y a veces diálogo de sordos entre el programa y los beneficiarios.

Esta labor sistematizadora registró giros en las políticas, resultados financieros e impacto sobre los beneficiarios. Los giros fueron fruto de debates y del enfrentamiento de puntos de vista a veces acremente contrapuestos, pero que dieron lugar a un dinamismo y a una flexibilidad de adaptación al entorno poco común.

Este artículo pretende dar cuenta de la evolución de dicho programa de financiamiento en términos de cartera, presencia territorial, diseño, gestión y tecnologías financieras, así como de los cambios, su razón de ser, las opciones desechadas, y los avances y costos que los mismos comportaron.

Aun cuando dicha evolución conllevó cambios muy graduales y muy diversas modalidades, hemos distinguido tres grandes etapas:

- a) Autogestión. Período caracterizado por el surgimiento del Programa de Crédito como parte de un Programa global de desarrollo cuya dirección se pretendió poner en manos de los agentes locales, previamente capacitados para tal efecto. La autogestión consistió, por consiguiente, no en una autonomía total, puesto que los recursos financieros y la capacitación eran inyectados por agentes externos, sino en el manejo de esos recursos por juntas directivas que en teoría debían representar a los moradores de las comarcas cubiertas por el Programa.

- b) Cogestión. Etapa que intenta enmendar las deficiencias de la autogestión esclareciendo las reglas que rigen los deberes y derechos de las partes implicadas por medio de un contrato entre la entidad promotora (Nitlapán-Fondo de Bancos Locales) y los representantes de la localidad constituidos en juntas directivas. La delimitación de los atributos de cada entidad fue un paso adelante, y clave, en la profesionalización del Programa, aunque al precio de disminuir la participación de los agentes locales.
- c) Modelo empresarial. Situación actual que se perfila como la etapa de madurez del Programa, en la que se ha reducido a la mínima expresión el peso directivo de las contrapartes locales como una forma de establecer en cuanto a las operaciones un control ágil, unidireccional, y con la perspectiva de obtener una constitución legal y administrativa específica, que garantice de cara a los usuarios y a los financiadores el manejo eficiente de los recursos.

El sistema, que empezó con una serie de pequeños fondos revolventes, convertidos luego en bancos comunales autogestionados con asistencia técnica externa, tras la legalización de las actividades en el marco de una organización financiera sin fines de lucro, adoptó su forma actual de empresa unificada con sucursales locales, es decir, de un sistema que mantiene políticas homogéneas (plazos, tasas de interés, perfil profesional de los empleados) y un control centralizado, donde los gerentes de cada sucursal –profesionales asalariados de la institución– periódicamente rinden cuentas de su gestión ante una Dirección Ejecutiva que, a su vez, reporta y consulta con una Junta Directiva, instancia máxima de dirección, como ocurre en la banca comercial.

Este artículo no sólo describe esta evolución. También hace un análisis crítico de los argumentos utilizados para legitimar los cambios en el sistema de gestión y discute algunas opciones. Aparte de la evolución en el diseño de la empresa financiera, también se describe la evolución de los productos financieros y la tecnología de las operaciones crediticias. El artículo describe experiencias con grupos de fianza solidaria, varios tipos de garantías, la paulatina formalización de los contratos crediticios, diversos mecanismos de incentivos (renovación condicional) y las sanciones legales, sociales y morales. Además, analiza la importancia de crear y mantener una legitimidad local alrededor de las reglas del crédito. En el diagnóstico también se analiza la tensión entre la búsqueda de una rentabilidad mínima y una formalización de las operaciones crediticias, y la opción inicial de desarrollar una oferta de crédito para pequeños productores rurales.

Además de presentar aspectos descriptivos, se hace un análisis más detallado de los problemas con cada modelo y su relación con la institucionalidad rural local en los territorios. Se enfatiza la necesidad de garantizar la legitimidad local de las reglas del juego en todas las fases de este cambio. Se reflexiona también sobre el impacto que podría tener a su vez un FDL permanente en los procesos de innovación institucional local más allá de las finanzas mismas. En esta reflexión conclusiva se retoma la perspectiva inicial de la intervención del FDL con su objetivo explícito de contribuir al fomento de formas de organización rural más democráticas. Se analiza cómo y bajo qué condiciones la presencia de una empresa especializada en finanzas, aparentemente sin estos fines explícitos de democratización, podría ser una pieza clave importante de una transición a estructuras organizativas rurales más democráticas y mercantiles.

Autogestión (1990-1993)

Contexto

La democratización del crédito rural que se produjo en la década de los 80, siguiendo el compás de la distribución de la tierra, permitió que la pequeña y mediana empresa campesina obtuviera acceso a recursos financieros por montos sin precedentes, aunque nunca en proporción a su importancia productiva. El crédito se transformó en un mecanismo de compensación social que buscaba mitigar el impacto de la pérdida de poder adquisitivo, causada por la inflación galopante y la desarticulación de las redes comerciales e infraestructura vial destruida por la guerra. La compensación llegó al extremo de basarse en tasas de interés reales negativas y sucesivas condonaciones, que hicieron del crédito un instrumento político más en las relaciones entre el Estado y el campesinado.

El cambio de gobierno en 1990, hacia una Administración que pretendió aplicar con severidad el Programa de Ajuste Estructural (PAE), cambió las reglas del juego: hubo restricción de las intervenciones del Estado, menos transferencias sociales, reducción de aranceles, eliminación del monopolio estatal sobre el comercio exterior, liberalización de precios mediante la eliminación de controles y subsidios, y privatización de 350 empresas estatales del Área Propiedad del Pueblo, después Área Propiedad de los Trabajadores.

El cambio significó que de inmediato más de 100 mil campesinos y finqueros quedaron sin acceso al crédito. La banca privada resucita con la creación de la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras en 1991, y la constitución de 7 bancos privados y 10 casas de cambio. Pero la reestructuración del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) –que implica el cierre de 60 sucursales y la reducción de 4,800 empleados a 1,300– disminuyó sensiblemente el financiamiento agropecuario al orientar sus operaciones hacia rubros considerados rentables y menos riesgosos, como la ganadería extensiva. Los requerimientos para obtener préstamos se hicieron más severos y convencionales, situación que, en definitiva, es expresión de que la banca privada carece de la tecnología financiera apropiada para colocar fondos en el sector rural.

Esta contracción del crédito es simultánea al golpe que reciben los pequeños productores con la apertura de los mercados centroamericanos y la consecuente avalancha de productos de importación que compiten con los artículos nacionales. Este hecho, unido a la dramática caída de los precios del café y otros rubros transables, agudizó la recesión económica, el endeudamiento y descapitalización de las unidades económicas rurales (Bastiaensen, 1994:37). En este contexto surgen múltiples iniciativas de financiamiento para la pequeña y la mediana empresas, impulsadas por ONG y cooperativas de ahorro y crédito, que operan con fondos de la cooperación internacional, que reproducen las prácticas clientelistas del Estado en los 80: mezclan crédito y subsidio, y por su carácter ostensiblemente transitorio generan bajos niveles de recuperación que hacen aún más breve su existencia.

Tecnología financiera y resultados

Diagnóstico del problema y estrategia del programa

El germen de lo que sería el Fondo de Desarrollo Local (FDL) inició operaciones en 1989, al principio como parte de un programa de capacitación de líderes campesinos, para convertirse más tarde

en una red de bancos campesinos en torno a los cuales se formaría una "masa crítica", cuya organización pondría coto a la recesión en el agro. Las capacitaciones a líderes fueron el primer paso de un proceso eminentemente organizativo, cuyo segundo escalón consistió en detectar las necesidades más acuciantes y las intervenciones más oportunas de desarrollo. La demanda de crédito se presentó de inmediato como el requerimiento fundamental. Organización y acceso a financiamiento se plantearon como dos instrumentos al servicio de la democratización del agro. Estos dos objetivos, vistos al inicio como indisolublemente imbricados, se dieron cita en un dispositivo metodológico: los grupos de fianza solidaria, que, en la tecnología financiera aplicada un poco a tientas, fueron expresión de la voluntad de generar un sistema que promoviera la cohesión, la asociación y la apropiación social. Esta modalidad de garantía era la bisagra de un sistema que buscaba democratizar el poder local (Mendoza, 1993:4).

Gestión del programa: diseño y funcionamiento

En esta primera etapa pueden distinguirse tres fases, cada una de las cuales supone un avance en los mecanismos de participación local. La primera fase se caracteriza por la formación de los líderes locales, de quienes se esperaba que encarrilaran la organización local hacia modelos que superaran el verticalismo que marcó la relación entre el Estado-Partido y el movimiento campesino. Los préstamos fueron, en principio, incentivos para la organización. La segunda fase introduce el ahorro como requisito para involucrar a los beneficiarios en acciones concretas y mejorar su participación en la toma de decisiones y las recuperaciones. Al haber dinero local en juego ("dinero caliente") se esperaba disminuir la tasa de mora. En la tercera fase se promovió la compra de acciones de los bancos campesinos para consolidar la apropiación social de los recursos. En esta fase se establecieron los reglamentos internos de los bancos (Rodríguez, 1993:1). Por lo que toca a sus aspectos más netamente financieros, estas fases también se distinguen por la concesión el crédito en especie, el paso a crédito en metálico, y, finalmente, por el fortalecimiento del sistema contable y administrativo (introducción de contador y definición de normas).

Gradualmente las actividades financieras fueron adquiriendo mayor peso, y los profesionales de Nítlapán se transformaron de educadores populares a promotores del desarrollo. Un abanico de tareas absorbía su tiempo: diseño de proyectos, seguimiento al crédito, asistencia técnica agropecuaria y realización de estudios de caso. Su doble rol de promotores/investigadores no permitió una fuerte presencia en los territorios. No parecía haber en ello contradicción alguna con los objetivos. La pretensión de que los bancos campesinos fueran autogestionarios era compaginable con un seguimiento distante. En el nivel local se habían articulado diversas instancias responsables del monitoreo de la gestión crediticia, e iban desde los grupos de fianza solidaria hasta las juntas directivas. La Asamblea General de socios constituía la instancia máxima de decisiones a la cual el resto de entidades debían rendir cuentas. Las decisiones inmediatas, como la recepción y aprobación de las solicitudes de crédito, eran tomadas por los comités comarcales.

Toda la estructura estaba copada por líderes campesinos, muchos de los cuales había trabajado o aún estaban afiliados a la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), el gremio campesino más fuerte del país. Así fue como la democratización mal entendida descuidó los aspectos más elementales de la concesión del crédito: no se hacían programaciones de flujos de caja, no había libro de caja, muchas manos entraban en la contabilidad, cualquier miembro de la Junta Directiva podía hacer cobros y aprobar solicitudes de crédito, etc. De hecho, estos préstamos carecían enteramente de validez jurídica. Los recibos en que escuetamente se hacían contar las condiciones de los

préstamos obligaban quizás moralmente a algunos deudores –en verdad, muy pocos–, pero no constituían una garantía de cobro para los acreedores. Y para colmo, sólo obraban en poder de los deudores.

Productos financieros y sus resultados

Los beneficiarios de los bancos campesinos eran predominantemente productores agropecuarios, algunos de los cuales diversificaban su labor con actividades comerciales. Aunque las tasas de interés –del 10 al 12%– para la agricultura y ganadería eran relativamente bajas, los plazos promedio –que no pasaron de 11 meses en 1992 y descendieron a 6.5 meses en 1993 (Gómez, 1997:15)– no eran en modo alguno idóneos para permitir inversiones de largo plazo. Los montos promedio llegaron a los 351 dólares en 1992 y bajaron a 146 dólares en 1993. Al final de esta etapa los bancos campesinos llegaron a manejar más de 80 mil dólares (Doligez, 1993:15), distribuidos en 27 bancos y más de 600 familias. De ese capital, más de 30 mil dólares no fueron recuperados. Los mejores casos de recuperaciones en Masaya eran del 87 y el 97%. El indicador financiero que recibía mayor atención era el índice de recuperaciones, y no la morosidad, lo cual inducía a engaño, porque podía presentarse una recuperación de 79% y una morosidad de 27% (Gómez, 1995:9). Ello era posible porque las recuperaciones no se calculaban como la cantidad recuperada del monto vencido del principal, sino que abarcaban todo el dinero pagado a los bancos, incluyendo los intereses cobrados. De ahí la distorsión.

Para poner un mínimo orden en esta situación, en 1992 se creó el Nitlafondo, precursor del nivel central del FDL y encargado de captar recursos externos para los bancos campesinos. El Nitlafondo condicionó las futuras inyecciones de fondos al desempeño financiero de los bancos campesinos. Este giro en las reglas del juego se presentó a las juntas directivas como el requisito para pasar a las ligas mayores. Pero aun entonces las exigencias fueron llamativamente laxas: en marzo de 1993 se fijó una tasa mínima de recuperación del 50%. Aunque este porcentaje se fue elevando hasta llegar al 80% a finales de 1993, todas estas medidas de control remoto financiero se mostraron insuficientes frente al proceder muy discrecional de las juntas directivas. Incluso la oferta del Nitlafondo de dejar en concepto de capital semilla el equivalente a lo captado como ahorro local tuvo magros resultados.

Cuadro 1. El programa de financiamiento en cifras en 1993

Cartera US\$	Usuarios	Monto promedio US\$	Mora	Territorios
66,541	423	146	42.77%	Masaya (6) Carazo (3) Rivas (1) Matagalpa (1) Nueva Segovia (1)

Fuente: Gómez, 1997b

Lecciones y cambios (argumentos, opciones)

Las herencias complicadas: cultura de no pago y clientelismo

La cultura de no pago, cimentada por una década de condonaciones de la banca estatal, se presentó como el protagonista estelar del más que deficiente desempeño financiero de los bancos campesinos. La cultura de no pago es el arraigo de unas reglas del juego enteramente adversas a todo programa de financiamiento. La tradición de subsidios en el agro, bajo diversas modalidades, pero siempre dando a entender que el préstamo es sinónimo de donativo, favoreció un comportamiento oportunista ante los recursos de los bancos campesinos, basado en una ética de redistribución de la riqueza, en contraposición a una ética de la retribución (beneficios en proporción directa a los esfuerzos). De ahí que las cooperativas y grupos más proclives al sandinismo, "mucho más cargados con la herencia de subsidio, de un sistema de valores ("revolucionarios") con énfasis en la redistribución paternalista/clientelista de la riqueza" (Bastiaensen, 1994:40) hayan sido caldo de cultivo de la cultura de no pago.

Ese era el género de clientela que predominaba en los bancos campesinos. Al menos el 80% de las familias usuarias de uno de los bancos campesinos más importantes —de los pioneros en esa experiencia— pertenecía a sectores beneficiarios de la Reforma Agraria y de los créditos agrícolas en la década de los 80 (Gómez, 1993). Para esas familias, así como para los cooperativistas en general, el crédito era una suerte de mecanismo de compensación social. El análisis de los datos puso en evidencia que la mayoría de los beneficiarios de los bancos fueron morosos en años anteriores con otras fuentes financieras, especialmente con el Banades. Esa cultura de no pago no era otra cosa que la distorsión nacional del sistema de reglas del juego sin el cual no cabe genuina intermediación financiera. Con el boom de las ONG se produjo un sobrepastoreo de organizaciones sin fines de lucro y sin ninguna pretensión de ser sostenibles en los mismos territorios donde operaban los bancos campesinos, con mayor avalancha sobre Masaya. Sus políticas, que reproducían el clásico modelo desarrollista, vinieron con tasas de interés muy inferiores a las del mercado y pésimas recuperaciones, y dificultaron aún más el desempeño financiero de los bancos campesinos.

La inducción del desarrollo frente a la herencia de un liderazgo verticalista

Por su parte, en sus inicios los bancos campesinos cometieron los pecados típicos de los programas de crédito tradicionalistas²: tasas subsidiadas o nulas, crédito atado (en especie), compromiso exclusivo con un grupo meta, ahorro obligatorio, falta de atención a los indicadores financieros, ausencia de mecanismos punitivos (ejecuciones, recargo por mora, no acceso a nuevos préstamos) y desembolsos a las entidades locales independientemente de su desempeño. El conjunto de rasgos y el contexto conducían a que se les identificara como fuentes de subsidio.

El plan inicial traía en sí mismo una contradicción: se pretendió facilitar los procesos organizativos con base en recursos externos, sin ser capaces de desarrollar primero una organización con base en recursos propios (Mendoza, 1993:37-8). De ahí los cuestionamientos que esta etapa generó en los promotores de crédito: ¿los productores hicieron suyas las reglas del juego o les fueron impuestas y no hubo un proceso de asimilación? Esta pregunta toca la médula del conflicto de los programas que buscan fomentar la organización autogestionaria: iniciativa local vs. inducción del desarrollo.

La total dependencia de un poder exterior fue creando las condiciones para que los líderes locales fueran perdiendo legitimidad, reproduciendo el verticalismo del estilo de dirigencia muy en boga durante los 80. El liderazgo se mantenía, en consecuencia, de la misma forma que en la década citada: a través de las prácticas clientelistas, que para el caso se traducían en concesiones del crédito a los familiares y amigos, independientemente de su solvencia, voluntad de pago y record crediticio. Esta forma de proceder, favoreciendo a los oportunistas, disparaba el resorte de la deslegitimación y expandía la resistencia a pagar entre la mayor parte de los beneficiarios. De ahí que, como lección de este período, los promotores de crédito acuñaran la máxima que reza: "No hay malos pagadores, sino malos cobradores." Pero ya estaban sentadas las bases del sistema.

El modelo encajó muy bien en un campesinado ya habituado al estilo de dirigencia verticalista y cooptada por instancias superiores que "bajaban líneas" muy en la tónica de que "el que paga, manda." Los líderes locales, desde las juntas directivas, centralizaron las decisiones y la información. Supieron capitalizar la distancia entre los profesionales del Nitlafondo y los socios. La ausencia de normas propició su discrecionalidad, y el débil monitoreo por parte de los promotores del Nitlafondo perpetuó la impunidad. Pese a la inconformidad con el proceder de los directivos, los socios no sentían el suficiente poder para removerlos. La inercia se alimentaba de la escasez de información, de la información poco fiable (por la carencia de contador) y de la tradicional concentración de la palabra que predomina en el medio rural, donde una elite se erige en "portavoz" de amplios sectores de ciudadanos que, en la práctica, no se sienten representados por dicha cúpula.

Las reglas del juego como cimiento de la institucionalidad

En consecuencia, se hizo imperativa una reformulación de las reglas del juego y del monitoreo. Ello implicó un contrato con términos claros y precisos, que definía las partes y establecía sus roles, competencias y disfrute de los beneficios. El replanteamiento llegó a requerir la reconversión total del modelo, el tránsito hacia un convenio de gestión entre el Nitlafondo y las contrapartes locales.

La claridad de las reglas iba a ser uno de los puntos claves en la profesionalización, rasgo indispensable para expandir las operaciones. Algunos pasos se habían dado en esa dirección: se dolarizaron los préstamos y las tasas de interés se elevaron para caminar en dirección a la sostenibilidad; se buscó seleccionar a los beneficiarios con base en su reputación, en el supuesto de que no es tan importante evitar que los morosos se salgan del sistema sin cumplir con su obligación, cuanto evitar que entren; y se impusieron sanciones negativas (vedar el acceso a futuros préstamos) y positivas (acceso a nuevo financiamiento por montos y plazos mayores) para que el incumplimiento de sus obligaciones financieras no fuera una opción tan atractiva para el deudor. De los estudios de caso emanó la atención a los flujos de caja para que los períodos de reembolso coincidieran con los momentos de mayor liquidez, y el monto de los préstamos fuera adecuado a la capacidad de pago; es decir, para diseñar productos financieros adecuados a los beneficiarios.

El sinuoso camino hacia la especialización financiera

Todas estas medidas estaban encaminadas a sentar las bases de una expansión firme y muy ambiciosa. En ocasiones se habló de brindar una oferta de crédito que supiera la insuficiente cobertura del Sistema Financiero Nacional. En ese contexto, las cooperativas de ahorro y crédito se presentaron como un modelo que durante años fue un paradigma tentador, por la definición de sus normativas y el empleo de una personería que parecía apropiada para las operaciones que ocupaban a los bancos campesinos.

Pero la especialización financiera no tenía el camino despejado. Al interior de Nitlapán se mantenían vigorosos debates en relación con el rumbo que debían tomar las operaciones. Se insistía en que era necesario emprender otras acciones de desarrollo para que el proyecto alcanzara una dimensión integral. Por ejemplo, incidir en las variedades de ajonjolí o promover la tracción animal (Gómez, Navarro, Rodríguez, 1993:2). Vale aclarar que entre el personal que promovía los bancos predominaban los agrónomos, y que sus visitas tenían, en los primeros años, una fuerte dosis de asesoría agropecuaria. Esta pretensión de desarrollo integral reapareció con los años, pero deslindando responsabilidades y asignándolas a otras entidades muy diferenciadas de las operaciones de financiamiento. De modo que a la postre parece haber triunfado el enfoque que propugnaba que el aumento de crédito en sí mismo no es suficiente ni apropiado y que se requieren otras acciones.

Con el tiempo, esa autonomía se hizo inviable, y la especialización absorbió todas las energías por un largo período. La especialización del programa de financiamiento como tal se convirtió en una condición indispensable para su sostenibilidad, y aunque más tarde hubo ofertas de otros servicios, esas iniciativas se articularon independientemente del programa de financiamiento, y sólo una vez que éste alcanzó su mayoría de edad.

Cogestión (1994-1996)

Contexto

En este período se registra un vigoroso avance del sector financiero privado. Se abren tres nuevos bancos en 1995: el Banco del Café, el Banco Caley Dagnall y el Banco del Campo. De ellos, únicamente sobrevive el Banco Caley Dagnall. Pero en aquel momento se esperaba que los dos fallecidos ampliaran la oferta financiera al sector rural. La UNAG ve en el Banco del Campo una oportunidad para impedir que las grandes empresas de su grupo (Carnic y Ecodepa) sigan dejando importantes ganancias a los bancos comerciales.

El Banades se propuso una reorientación como banca competitiva y sostenible económicamente, y, por tanto, trató de disminuir sus riesgos. Su estrategia, como se reveló más tarde, se tradujo en una concentración en unos pocos clientes grandes. En 1993, 126 de sus 10,815 clientes absorbieron 314 millones de córdobas, es decir, el 40% de su cartera crediticia. Su estrategia no funcionó. Las recuperaciones fueron pésimas, y en todo este período se registraron pérdidas anuales por 50 millones de dólares.

Procurando un control sobre estas irregularidades, en mayo de 1996 la Superintendencia de Bancos dio a conocer las normas prudenciales de regulación de bancos y otras instituciones financieras mediante la clasificación de la cartera, primordialmente con base en el vencimiento de cuotas y la constitución legal de las garantías. Éstas, casi por antonomasia, debían ser hipotecarias. La inseguridad sobre la tenencia de la tierra, con miles de títulos no legalizados del sector reformado y del no reformado, de entrada excluía a un abultado número de pequeños y medianos productores.

La marginación financiera de este sector quiso ser subsanada por las ONG. Éstas atendían a 32 mil clientes (Equipo Consultor Nitlapán, 1994), cifra que supera en más de 10 mil prestatarios la cobertura de toda la banca privada para diciembre de 1995 (SIB, 1995:60). Muchas ONG estaban operan-

do amparadas por la Ley Reguladora de Préstamos entre Particulares (junio de 1994), que da un substrato legal al tipo de contratos que ellas subscribían (La Gaceta, Diario Oficial, Managua, jueves 16-06-94, Año XCVII, No. 112, p. 1837). Este paraguas legal no era la solución a todo. La mayor parte de las ONG seguían tolerando la cultura de no pago, con escasa tecnología financiera y pésimas recuperaciones. El reto, por consiguiente, no era sólo intermediar recursos hacia un sector considerado como de alto riesgo, sino también hacerlo de manera sostenible.

La Superintendencia estaba preocupada por las repercusiones de ese deficiente desempeño, concibiéndolo como una prolongación del talante subsidiador de la banca en los 80. Aunque sus atribuciones no le permitían regular más que a las instituciones que captaban recursos del público, buscaba una ampliación para regular a todas las instituciones financieras. Las ONG microfinancieras emprendieron, en esta etapa, varias iniciativas para coordinarse y diseñar un modelo de normas prudenciales adaptado a sus operaciones, su clientela y tecnología. Pero ninguna de ellas cuajó con los resultados esperados. Sin embargo, tanto las tentativas de la Superintendencia como las discusiones en foros de ONG jugaron un rol clave en la futura orientación del programa de financiamiento.

Tecnología financiera y resultados

Estrategia del Programa

El programa de financiamiento deja de ser un conglomerado de bancos campesinos relativamente autónomos para transformarse en una red de bancos locales –ubicados no sólo en zonas rurales y dirigidos no sólo hacia actividades agropecuarias– enlazados por políticas comunes diseñadas desde una casa matriz, el Fondo de Bancos Locales, antes denominado Nitlafondo. La opción de apoyar la reactivación económica en esta etapa no se realizará desde la búsqueda de una democratización por la vía organizativa, sino desde el mejoramiento de los mercados financieros y desde una especialización en los mismos, aunque no se deja de insistir en que la red de bancos locales se amplía en el marco de un programa de desarrollo que incluye acciones de reorganización de la colectivización agraria, reconversión tecnológica, investigación aplicada de métodos de desarrollo rural, y formación aplicada de actores involucrados en las operaciones de desarrollo local (Equipo Consultor Nitlapan 1994:5). Pero gradualmente estos otros componentes se van transformando en programas muy diferenciados que dejan, incluso, de cohabitar territorios.

Esta etapa añade la novedad estratégica de no inyectar los fondos de forma indiscriminada, sino hacerlo de manera sostenible, adaptada a las demandas locales y dirigiendo la cartera hacia los sectores identificados como claves para el desarrollo del país. Así quedaron formulados los tres ejes sobre los que se monta el diseño de la red de bancos en esta segunda etapa. En primer lugar, se busca sostenibilidad financiera. De ahí la insistencia en los indicadores financieros y el bombardeo de capacitaciones –centradas en aspectos financieros– para los profesionales y agentes locales. De este eje se deriva el segundo, que busca la adaptación a las demandas locales mediante el diseño de productos financieros atractivos y adecuados, aptos para no sobreendeudar, y que permitan inversiones fuertes que requieren préstamos a largo plazo. Se lanza el axioma de que la prosperidad del cliente garantiza y es la base de la prosperidad de la institución que lo financia. Como consecuencia de esta visión surge el tercer eje: los clientes y la institución deben prosperar de manera simultánea. De esta forma de plantearse la situación nace el principio de progresividad de los montos: si los usuarios son buenos pagadores, tienen acceso a montos superiores. Se supone que el proceso de capitalización propiciado por las habilitaciones crediticias posibilita que los prestatarios sean capaces de

absorber montos mayores, y el hecho de que hayan cumplido satisfactoriamente con sus obligaciones financieras mueve a la institución a concedérselos. De esta forma el cliente disponía de una liquidez mayor, y el FBL se evitaba los costos de crear nuevos historiales crediticios. Usuario e institución prosperaban al unísono.

Productos financieros en función de la estrategia

Una consecuencia de este diseño de productos adecuados es la estructuración de un balance de cartera que incluya diversos sectores (agricultores, ganaderos, comerciantes, transportistas) a quienes las políticas apliquen distintos plazos y tasas. Las tasas de interés más elevadas y los plazos menores se aplicaron a sectores de mayor rentabilidad e inversiones que rinden en períodos menores, como es el caso de los comerciantes. Su mayor peso en la cartera crediticia dependía, por consiguiente, de una decisión de reactivar ese sector y de la ventaja de obtener un mayor impacto sobre la rentabilidad de los bancos locales, en compensación por la baja rotación del capital que imprimían los largos plazos concedidos a los ganaderos. En tercer lugar, la selección de agentes claves para el desarrollo local es la base de una estrategia que pretende un mayor impacto en el corto plazo, y que se hace cargo de la imposibilidad de que todas las instituciones financieras, convencionales y no convencionales, lleguen a cubrir en el mediano plazo a las más de 100 mil empresas rurales. Se busca favorecer a un segmento razonado como interesante para el desarrollo, y que no es atendido de manera espontánea por el mercado financiero porque no necesariamente representa la mejor oportunidad de negocio financiero (Equipo rural de Nitlapán, 1994:2). Esta identificación de actores clave fue posible mediante un prolongado y ambicioso estudio del equipo de investigación que generó una tipología de productores e identificó al campesino-finquero (propietario de un rango mediano de tierra y capital) como el sector más olvidado de todas las políticas agrarias y el que presentaba mayor potencial: ahorro neto de divisas, generación de empleo y generación de valor agregado.

Gestión del programa: diseño y funcionamiento

La novedad operativa consistía en que el Fondo de Bancos Locales, como entidad financiera de segundo piso, refinanciadora de los bancos locales, suscribía un contrato con las juntas directivas de los mismos a fin de normar políticas y tener contratos formales de préstamos. Los profesionales de Nitlapán, a partir de entonces denominados cogestores, firmaban contratos legales de préstamos acogidos a la ley de préstamos entre particulares, y lo hacían a nombre de la Universidad Centroamericana mediante un poder facilitado por la Junta Directiva de la misma. La cogestión se consideraba un "traje a la medida" de cada localidad, pero que en todos los casos establecía, aunque bajo distintas modalidades y grados de descentralización, que la gestión de los bancos locales sería compartida por los representantes de los usuarios (constituidos en dueños de los bancos locales mediante su asociación a los mismos por un sistema de aportaciones voluntarias) y el FBL.

Las aportaciones determinaban la participación en las utilidades del banco y proporcionaban el derecho de participar en las asambleas, que se presumía serían las instancias máximas de decisión y que sesionarían de manera ordinaria una vez al mes, de acuerdo con una pretensión que mantenía resabios del modelo anterior, pero que, en práctica, ya se inclinaba hacia el modo de proceder del modelo de sucursales. La realidad era que la participación en las asambleas era más bien exigua. Una investigación aplicada a bancos de Masaya, Rivas y Wiwilí reveló que apenas el 6% de los presuntos asociados había participado en más de 4 asambleas, y más de la mitad no había participado en una sola reunión (Programa de Investigación y Formación Aplicada, 1995:40). Incluso, los grupos de

fianza solidaria, con la exigencia de garantías materiales y más sólidas, fueron jugando un rol menos protagónico, reservándosele sólo la etérea función de potenciar las relaciones de cooperación ya existentes en la comarca. La participación había pasado a segundo plano. Y ello iba en consonancia con el incremento de las atribuciones del cogestor, quien tenía poder de veto sobre las políticas financieras y organizativas, participación en todo el diseño de las políticas crediticias (montos, tasas de interés, modalidades de pago y aportaciones), participación directa en todas las operaciones de entrega y reembolso de préstamos a los bancos locales, y un efectivo control sobre caja que incluía sorpresivos arquezos.

Aunque el Comité de Crédito decidía por mayoría de votos sobre la aprobación de las solicitudes, las sesiones de dichos comités no se llevaban a efecto sin la presencia del cogestor, quien tenía poder de veto incluso para anular las decisiones tomadas por la mayoría. Como extensión del nuevo giro, el énfasis fue puesto en diseñar no una estructura organizativa de los asociados, sino un organigrama de los funcionarios de los bancos, contratados conforme a sus competencias profesionales y no debido a su liderazgo en la localidad. De esta manera se fueron deslindando roles y capacitando a cada empleado –no necesariamente miembro de la Junta Directiva ni asociado– de acuerdo con las funciones a desempeñar: cajero, contador, promotor, conserje, vigilante, etc. Cada función estaba muy bien definida y delimitada, y todos debían rendir cuentas sobre lo requerido en su ámbito. El cogestor se encargaba de garantizar ese cumplimiento.

La administración central del FBL fue adquiriendo mayor control sobre los bancos locales a través del cogestor, quien facilitaba los flujos de información –actualizando mensualmente la base de datos del FBL sobre créditos e indicadores financieros– y transmitía los lineamientos de la institución a las juntas directivas de los bancos locales. El FBL incrementó sus inversiones en éstos mediante equipos de computación, compra de locales, eventuales capacitaciones y auditorías.

El giro del sistema logró un seguimiento más riguroso. Los clientes eran seleccionados con base en un minucioso análisis de su flujo de caja, indicador por excelencia de su capacidad de pago. El 100% los usuarios recibía visitas de inspección de los promotores antes y después de recibir el crédito. El cogestor también debía visitar a un elevado porcentaje de los usuarios.

Sería falso presentar las mejoras de este período como fruto exclusivo de un conjunto de medidas que podríamos llamar "policíacas". Hubo una política de incentivos de mucho impacto, entre las cuales se destacó el principio de progresividad antes descrito, que permitía a los buenos pagadores el acceso a un monto mayor una vez cancelado el préstamo vigente. Esta medida no sólo animó los cumplimientos de las obligaciones, sino que también transmitió una señal positiva del FBL, presentándolo como una institución nada efímera, dispuesta a permanecer y a acompañar el proceso de capitalización de sus usuarios.

Productos financieros y resultados de los giros operativos

Todas estas medidas obraron como mecanismos de presión enormemente eficaces que lograron disminuir de forma sensible la mora –la mora en riesgo en 1994 fue del 67.48% de la cartera, en 1995 del 6.51%, y en 1996 del 1.88%– (Gómez, 1997:15), y elevar el número de clientes de 1,844 en 1994 a 3,470 en 1996, con una cartera que pasó, en ese mismo período, de 423 mil 675 dólares a 2 millones 668 mil 116 dólares (Ibídem). Estos resultados se consiguieron también merced a productos financieros más atractivos. Los plazos promedio en esta etapa pasaron de 5.8 meses a 9.6 meses, y el monto promedio saltó de 203 a 571 dólares. También jugaron un papel nada desdeñable los recargos por mora, el incentivo de acceder progresivamente a montos superiores y la exigencia de garantías más sólidas (todo préstamo superior a los 1 mil dólares debía ser respaldado por la escritura de la tierra, casa o vehículo automotor). No se obtuvo el mismo éxito en la movilización del ahorro, finalmente suprimido para evitar la intervención de la Superintendencia de Bancos. En toda la etapa apenas se movilizaron 260 mil dólares, la mayor parte de los cuales se habían obtenido en concepto de aporte obligatorio como condición para acceder a los préstamos. Otro ángulo desde el que se observó debilidad en el desempeño de los bancos se expresó en la baja permanencia de los usuarios. El ascenso acelerado en montos hacía sospechar que estaba ocurriendo un cambio en la clientela. Siguiendo esa pista, el equipo de investigación encontró que en 1994 el 90% de los usuarios que se retiraban eran morosos, pero que en 1995 entre los retirados se contaba un 60% de usuarios sin mora. (Gómez, 1997:14). Esto sembró la inquietud en relación con lo adecuados que eran los productos financieros que los bancos locales estaban ofreciendo.

Cuadro 2. El programa de financiamiento en cifras en 1996

Cartera US\$	Usuarios	Monto promedio US\$	Mora	Territorios
2,668,116	3,470			Masaya (5)
Hombres	Hombres			Carazo (4)
62%	58%	571	1.88%	Rivas (2)
Mujeres	Mujeres			Chinandega (3)
34%	41%			Matagalpa (1)
				Nueva Segovia (1)

Fuente: Gómez, 1997b

Lecciones y cambios (argumentos, opciones)

Una red para uniformar reglas del juego

Esta segunda etapa no es una ruptura total con la primera. Básicamente permanecieron las mismas juntas directivas, aunque con un perfil más bajo de cara a la conducción del programa, y con una depuración importante de los morosos y los "corruptos". Se mantenía la promesa de que, esos bancos que los directivos y asociados habían ayudado a levantar, algún día serían de sus hijos. Pero la magnitud del tránsito al modelo de cogestión comportó cambios administrativos, organizacionales, contables, etc. Algunos cambios son intrínsecos al modelo, otros son complementarios, como las adiciones informáticas que permitían un monitoreo periódico de los indicadores financieros. Pero las bases de ese seguimiento estaban dadas por el modelo.

El hecho de funcionar en red permitió la homogeneización de los principios básicos de las políticas de crédito de los bancos locales: selección de prestatarios, modalidades de aportación al capital, gradualidad de los montos y plazos de crédito, principio generalizado de mantenimiento de valor del capital, sistema de garantías, política de recuperación y cobros. Estos principios se tradujeron en modalidades operativas susceptibles de ser aplicadas en cada banco local a fin de evitar la discrecionalidad, la corrupción y la creatividad desordenada e inconsecuente. Se empezó a percibir como contraproducente el principio de negociar todo (tasas de interés, montos, plazos y aportes) con unos prestatarios que no estaban asumiendo ningún riesgo en el funcionamiento del banco.

Hubo asesores que insistieron mucho en armonizar las tecnologías financieras y las modalidades de administración y gestión a nivel de toda la red (fichas por clientes, formas de evaluación de la capacidad de pago, cálculo de interés, seguimiento de cartera) para facilitar el seguimiento y abaratar costos. Los asesores del IRAM propusieron para tales cometidos la elaboración de un "Manual de operación del oficial de crédito" que sirviera de referencia a los promotores de la red para organizar, planificar y evaluar su trabajo. Se sugirió, además, que dicho manual fuera fruto de un proceso de discusión con los oficiales, a fin de que éstos aportaran sus experiencias, las sistematizaran y destacaran las más importantes, e incorporaran referencias externas. Estas orientaciones se concretaron en la elaboración de los manuales de políticas que, desde 1995 hasta la fecha, se han venido diseñando en talleres con los cogestores.

Reglas que apuntan hacia la profesionalización

El rol gerencial del FBL supuso un seguimiento más cercano a los oficiales de crédito con base en una programación de trabajo y en la definición de productos esperados. Esto significó, en la práctica, que la creatividad participativa y desarrollista fue sustituida por la concentración en los indicadores de cartera y las políticas definidas. Hubo, por tanto, una mejor definición de las reglas del juego. El deslindar funciones fue la consecuencia organizativa más importante. Se procuró evitar –no siempre con éxito– que los directivos fueran administradores y que sus familiares ocuparan cargos como empleados del banco. También hubo una mayor permanencia del personal, en contraste con el anterior estilo, muy en la línea de la tradición sandinista, de cambiar los ministerios cada tres meses.

La experimentación institucional, que llevó de hecho al cierre de varios bancos y a la desertión de muchos clientes, fue sustituida por un asentamiento de las estrategias y políticas. En la práctica, los mismos cambios de estrategias hacían que los cogestores prefirieran construir una nueva clientela que lidiar con la antigua, molesta por la variabilidad de reglas. (Gómez, 1997 b:11). Pero hacerse con una nueva clientela significa construir nuevos historiales crediticios, y esa tarea tiene no pocos costos. De modo que la estabilidad de políticas, que implica permanencia de usuarios, también presentó ventajas financieras. A partir de entonces se invirtió en la difusión de una información bien seleccionada y cuidadosa en su calidad pedagógica (Políticas, 1995:21).

Los usuarios debían percibir la estabilidad y solidez del sistema. Si el usuario prevé que el sistema va a colapsar, concluye que sería una insensatez pagar. Por tanto, cada banco debía emitir señales de solidez a través de reglas claras y bien definidas. La claridad significó sustituir un sistema de múltiples cobros (aportaciones, intereses, comisiones, viáticos para los directivos, reserva para obras sociales) por la imputación de todos los gastos a la tasa de interés.

El palpable crecimiento y la ostensible mejora de los indicadores financieros constatados al final de este período fueron fruto de una conjunción de la voluntad de profesionalización del FBL y el cumplimiento de las reglas contractuales a nivel nacional (el que debe, cumple con sus obligaciones financieras o se somete a la ejecución de las garantías). Los prestamistas no convencionales (ONG, comerciantes, usureros) y la banca comercial aplicaron unas reglas nada tolerantes con los malos pagadores. En la mayoría de los territorios de operación ambas corrientes crediticias contribuyeron a reconstruir la cultura de pago. Generalmente se logró empalmar con una presión social punitiva hacia los malos pagadores y cultivar un benéfico apoyo comunitario, cuya gama de actividades abarca desde el suministro de información valiosa para los bancos locales hasta una espontánea propaganda (usuarios del FBL que ejercían de promotores voluntarios recomendando a otros usuarios con buen expediente crediticio). Pero no siempre se cosecharon reacciones benéficas. Hubo comunidades donde se activó una especie de solidaridad adversa hacia el FBL: los usuarios se aliaron para aplicar masivas renunciaciones a pagar. En algunos casos, esta actitud fue el resultado final de una serie de políticas erróneas, oscilaciones en las reglas del juego y escasa comunicación entre los promotores del FBL y los usuarios. Las señales poco adaptadas, cambiantes o simplemente no comunicadas erosionaron el capital social/institucional del FBL, su capacidad de empalmar con las dinámicas locales. A veces, como en el caso de San Ramón (Masaya), los prestatarios se refugiaron en un elemento cultural dominante, la red patrón-cliente, al amparo de la cual los más pobres de ellos, se resistieron a pagar. (Véase contribución de Ben D'Exelle et al. en este libro).

Participación local vs. profesionalización

El fin de la experimentación permitió concentrar las energías sobre la expansión de los bancos y la búsqueda de sostenibilidad financiera. La forma en que ambos objetivos se llevaron a cabo no estuvo exenta de polémicas. Hubo opiniones encontradas acerca de cómo avanzar en profesionalización, reducir costos y mantener la participación local. El equipo de investigación aplicada reclamó que habría que hacer un balance entre pagar un salario de 1,700 córdobas a un contador profesional o contratar por 500 córdobas a un técnico local y capacitarlo. En defensa de los técnicos locales se sostenía la tesis de que si bien con una baja capacitación técnica se avanza más lento y las operaciones no tienen el debido profesionalismo, en los bancos locales no sólo se necesitaba elevar el nivel profesional, sino también –y sobre todo– contar con profesionales de calidad moral y comprometidos, lo que no es viable con quienes operan bajo la lógica exclusiva de vender sus servicios profesionales (Ruiz, 1995:9).

A esta polémica se añadían las acusaciones de que la creciente falta de control de los asociados podría traducirse en la pérdida de la brújula del desarrollo, y en que el programa terminara orientado por los intereses del mejor negocio financiero. La otra posición argumentaba que los asociados jamás habían tenido control sobre las operaciones, que el control lo había concentrado una cúpula de líderes locales y que los giros impresos al programa habían reducido notablemente la corrupción.

Aunque la participación local fue perdiendo terreno y el margen que inicialmente se le había asignado fue reduciendo su presencia en el discurso de los cogestores, nunca hubo un "borrón y cuenta nueva", sino un "acomodar las cargas sobre la marcha", opción que en definitiva se tradujo en la permanencia del mismo personal (miembros de juntas directivas y promotores) y un aprovechamiento de la legitimidad que el programa había ganado. Esta legitimidad estaba siendo reforzada mediante la emisión de mensajes positivos: el estímulo para pagar las deudas no se centraba exclusivamente

en los mecanismos punitivos convencionales (la posibilidad del embargo), sino en sanciones no convencionales (adquirir fama de mal pagador en la comunidad, proceder que poco a poco se estaba convirtiendo en una conducta socialmente menos aceptable) y en alicientes positivos, como el acceso progresivo a nuevos préstamos por mayores montos.

Este último dispositivo mostraba la voluntad de permanencia del programa y de crear una clientela fija en proceso de capitalización, y este logro sólo era posible donde no existía un incentivo social para la evasión de las deudas, del que también participaban directivos y promotores. En más de un territorio los bancos, finalmente, se vieron forzados a cerrar operaciones por la persistente imposibilidad de recuperar los fondos desembolsados. La comunidad tenía incentivos para apoltronarse en la cultura de no pago, y los promotores participaban de ese espíritu obrando con negligencia y multiplicando las trapacerías en la mejor tradición picaresca.

Los casos exitosos, en contraste con los fracasos, pusieron en evidencia que la profesionalización, bien entendida, debía lograr esa definición clara de reglas del juego, y que las mismas calzaran con la institucionalidad local. El elemento catalizador de esta simbiosis eran los promotores de la localidad, conocedores de las redes locales, canales de los flujos de recomendación de clientes y garantes de una selección benéfica a los bancos y a los beneficiarios locales. Construir esta conspiración de intereses permitió alcanzar la legitimidad necesaria para continuar operando de forma exitosa. De ahí que el equipo de investigación aplicada concluyera que la participación local seguía y seguiría siendo un elemento clave del programa.

Aportes de la investigación aplicada: diversificación, crédito libre y papel del campesino finquero

El control había permitido la aplicación de varios principios que probaron ser de enorme utilidad una vez puestos en práctica: la gradualidad y experimentación antes de masificar productos financieros y líneas de crédito, el crédito no atado a paquetes tecnológicos, buscar productores diversificados para disminuir riesgos, construir una cartera diversificada mediante un balance entre los sectores agropecuario y comercial, y la opción por el campesino finquero para tener un mayor impacto en el desarrollo de las localidades. De acuerdo con la investigación del equipo de política sectorial de Nitlapán, el campesino finquero, que grosso modo corresponde a un estrato de pequeños y medianos productores, posee el 43% del área agropecuaria, genera el 34% de valor agregado, y el 39% del empleo agropecuario. Por otra parte, midiendo la rentabilidad de este sector no sólo según un análisis financiero (desde el productor), sino económico (desde el país), es decir, medida según la generación neta de divisas (importante en nuestro país por la brecha comercial y el bajo nivel de las reservas internacionales), resulta que los campesinos finqueros presentan un 50% de generación neta de divisas, contra un 21% de los finqueros y un 9% de los empresarios agropecuarios. Por cada dólar gastado en la producción, los empresarios sólo generaban 14 centavos adicionales, en tanto los campesinos finqueros generaban 4.69 dólares por dólar invertido. Los campesinos finqueros representaban, por tanto, la asignación más eficiente de divisas (Maldidier y Marchetti, 1996:18-20). Esa opción por el campesino finquero toma cuerpo en las políticas de 1995, de modo que en agosto de 1997 ese sector llega a absorber el 42% de la cartera y a constituir el 32% de los clientes. (Cfr. Cuadros 3.1 y 4.2 en FDL-Nitlapán-UCA, 1997).

El estatus legal se convierte en factor definitorio

En aras de definir la identidad del programa de crédito, tan decisivo como lo que se hizo fue lo que no se llevó a cabo. Ante la certeza del impacto que la legalidad de las operaciones tiene como incentivo de pago, a mediados de 1995 fueron contratados los servicios del Dr. Edgar Parrales, como asesor jurídico, con el fin de determinar el estatus legal más conveniente para el tipo de operaciones que venían realizando el FBL y la red de bancos locales. El Dr. Parrales sugirió que cada banco local se transformara en una cooperativa de ahorro y crédito y que, por territorios, los bancos locales se agruparan en cooperativas regionales. Esta figura jurídica era suficiente para dar legalidad a las operaciones de los bancos locales, sin alterar su orientación. Sin embargo, se concluyó que no existía una figura jurídica que respondiera a la naturaleza y a los fines del FBL ni a sus relaciones con los bancos locales.

La expansión de las actividades de financiamiento hacía que Nitlapán rayara en la ilegalidad. Como esa era la misma situación de otras ONG de crédito no convencional, se pensó en generar una solución más allá de los intereses de Nitlapán. La solución sería presentar al FBL como una especie de "Banco cooperativo de segundo piso con fines de desarrollo". Todavía en 1995 se mantenía abierta la posibilidad de que en torno a los bancos locales se articulara una organización de base capaz de gestionar fondos externos en el mediano plazo, de modo que Nitlapán no se convirtiera en la única fuente de financiamiento (Dauner, 1995:4). Pero se vislumbraban en el horizonte otras dos posibilidades, que conferirían mayor protagonismo al FBL. Por un lado, se pensó en erigirse en banco de desarrollo. Ante el inminente cierre del Banades y una vez que las operaciones hubieran alcanzado las dimensiones adecuadas, el Fondo de Bancos Locales se imaginaba a futuro como un banco de segundo piso colocando recursos de la cooperación internacional en una red de bancos en vigorosa expansión. Esta fórmula parecía satisfacer los requerimientos de sus relaciones con los bancos locales (constituidos en cooperativas), el sistema bancario convencional y las agencias internacionales (Marchetti, 1995). Pero el FBL no se encontraba preparado para afrontar los requerimientos de la Superintendencia de Bancos: US\$2 millones de patrimonio para empezar a operar, adecuación de capital y provisión de conformidad a las normas prudenciales.

La otra alternativa, menos ambiciosa, era concebir al Fondo de Bancos Locales como inserto en una iniciativa financiera a nivel nacional que agrupara diversas instancias de métodos no convencionales (bancos locales, ONG, tiendas campesinas, cajas rurales, etc.) en una triangulación de fondos que involucrara a la cooperación internacional, al Estado y a dichas instituciones. Con ello el FBL obtendría mayor legalidad, recursos y la modificación de las leyes de regulación bancarias a serle aplicadas. Este objetivo sería perseguido por Nitlapán hasta 1997, especialmente a través del Foro de Finanzas de la Iniciativa por Nicaragua, en el que Nitlapán ejerció notorio liderazgo.

Estas dificultades condujeron a optar por constituirse en una asociación sin fines de lucro denominada "Fondo de Desarrollo Local", cuyos estatutos y acta constitutiva se empezaron a diseñar desde 1996. Puesto que el hecho de que los bancos locales se erigieran en cooperativas no era solución a todo el sistema (la responsabilidad limitada de la cooperativa al monto de las aportaciones no la convertía en garante financiero adecuado al volumen que habían alcanzado las operaciones)⁶, se desechó la idea. El modelo por el que se optó dio el tiro de gracia a la autonomía local, pero fue el más adecuado a los requerimientos de los financiadores y de las posibles regulaciones.

Sucursal (1997-2001)

Contexto

El sector financiero privado se mantiene en expansión, con creciente exceso de liquidez. Se consolida la bolsa y otros servicios, como los almacenes de depósitos y las compañías de seguros. Pero la mayoría de los títulos valores que se transan en la bolsa son de corto plazo y no favorecen inversiones en la producción. En 1998, únicamente un promedio del 10% de los títulos valores tenían un vencimiento superior a un año. Muchos bancos, por su parte, priorizan las inversiones más seguras en títulos valores sobre las colocaciones crediticias. De 1994 a 1997 la cartera de créditos pasó de representar el 60% de los activos a concentrar el 45%, mientras las inversiones en títulos valores pasaron de 7 a 18.5%.

El cierre del Banades, en el primer semestre de 1998, y del Banco Popular, deja como único sobreviviente de la banca pública al semiprivatizado BANIC. Se crea el Instituto de Desarrollo Rural, heredero del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), a manera de instancia de fomento que intermedia fondos del BID dirigidos a los pequeños y medianos productores rurales. Los escándalos en los que se ve envuelto su director, a quien los medios de comunicación han identificado como administrador de las fincas del presidente Alemán, se suman a la ola de denuncias que encuentran en la asignación de crédito una plataforma política del Partido Liberal Constitucionalista, hecho que viene a ser corroborado por las pésimas recuperaciones.

La agresiva captación de depósitos de la banca privada no tiene su correspondiente alelo en una eficiente colocación de préstamos. Se trata de un problema con más raíces en deficiencias éticas que en la tecnología financiera, pero que llega a su punto crítico con ayuda de la crisis del café, la incapacidad de pagar de miles de productores y la consecuente insolvencia de las casas comercializadoras, acreedoras de los pequeños cafetaleros y, a su vez, deudoras de los grandes bancos. Se multiplican los embargos y los escándalos por corrupción, generalmente por la violación de las normas sobre concentración de cartera y de préstamos a partes relacionadas. Esa ola de corrupción llevó a la quiebra al Banco del Campo (después Banco Sur), al Interbank y al Banco del Café. Esta última era la institución financiera regulada con más cobertura entre los pequeños productores de las zonas rurales, aunque más como captadora de depósitos que como colocadora de préstamos.

Una parte de la pequeña empresa rural ha continuado recurriendo a las ONG –cuando su cobertura lo permite–, a las casas comercializadoras y a los prestamistas particulares. El decreto No.244, de noviembre de 1996, que entró en vigencia en junio del 97, de Reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones, ratificada por el Ejecutivo el 16 de abril de 1993 (La Gaceta, Diario Oficial, Managua, lunes 2 de junio de 1997, Año CI, No.102, p.2244), da la pauta legal para que las ONG tengan una especialidad financiera, a condición de ser reguladas por la Superintendencia de Bancos (SIB). Esta última ha comenzado a diseñar normas prudenciales para instituciones financieras no bancarias. Como las ONG que operan en el agro se dirigen a clientes considerados de alto riesgo de acuerdo con las normas prudenciales que la SIB aplica a la banca comercial, no han faltado iniciativas de estos organismos –si bien con muy escasa beligerancia– para obtener una regulación menos excluyente.

Tecnología financiera y resultados

Estrategia del Programa

Al adquirir su constitución legal como asociación sin fines de lucro, el FBL cambió su denominación por Fondo de Desarrollo Local (FDL), con una personalidad jurídica propia, independiente de Nitlapán. El término "banco" quedó reservado por ley para aquellas instituciones autorizadas y reguladas por la Superintendencia de Bancos. El FDL se planteó como estrategia central la especialización en servicios financieros, de forma sostenible y competitiva, aun cuando penetre en segmentos de mercado que sin ser la mejor oportunidad de negocio financiero, debido a los costos de operación y a los riesgos relativos que representan, son de interés económico para la nación. Al mismo tiempo busca que los usuarios de esos servicios logren mejorar su competitividad en el mercado local (Instituto de Investigación y Desarrollo, Nitlapán-UCA, 1997:1)

Para solidificar las operaciones del FDL, su gerencia buscó unirse a otras entidades semejantes en la Asociación de Microfinancieras –ASOMIF– entidad en la que finalmente cuajaron los esfuerzos que se habían emprendido en la Iniciativa por Nicaragua y su Foro de Finanzas, y cuyos avatares son abordados con más detalle en otro artículo de este libro (ver contribución de Rodríguez y Gómez). ASOMIF representa y busca el fortalecimiento institucional de 18 instituciones de microfinanzas que, constituidas y administradas bajo el régimen legal de las asociaciones sin fines de lucro, han surgido como una alternativa viable para resolver los graves problemas de escasez de crédito.

Esta red de instituciones financieras no bancarias, a través de sus 130 oficinas ubicadas en todos los municipios del país, brinda sus servicios a cerca del 30% de las micro y pequeñas empresas que, a su vez, generan empleo e ingresos para al menos 450 mil personas. 18 entidades manejan una cartera de más de 52 millones de dólares y prestan servicio a 124 mil 938 usuarios. Sus actividades más destacadas se han centrado en el enfrentamiento de dos extremos: la defensa de la cultura de pago contra diversas iniciativas populistas de condonaciones masivas y la confección de un anteproyecto de ley de instituciones no bancarias de microfinanzas, que contienen una propuesta de regulación adecuada para dichas instituciones.

Gestión del programa: diseño y funcionamiento

Los bancos locales, bajo esta nueva inserción en una red jurídicamente constituida, perdieron su autonomía frente al FDL y pasaron a convertirse en sucursales. Esto permitió la entera homogeneización de las políticas y facilitó el funcionamiento como red. Nitlapán y el FDL comparten un mismo director. El papel de Nitlapán, en relación con el FDL, consiste en apoyar desde la investigación aplicada a microfinanzas, la asistencia técnica agropecuaria y la legalización de propiedades, contratos de préstamos y embargos. Sólo en este último servicio se ha conseguido que el FDL y el equipo de legalización mantengan una relación sistemática y normada por contratos.

Los cogestores pasaron a denominarse gerentes. El nuevo título también tiene correspondencia en el perfil académico de los profesionales. Se pasó del predominio de los agrónomos a contar con varios profesionales con maestrías en administración de empresas. El FDL mejoró su seguimiento del desempeño de las sucursales. En las mejoras juegan un papel clave la capacitación del personal, la

inversión en equipos y la contratación de personal especializado, como es el caso del auditor permanente. Nada más lejano que la época de los cobros clandestinos de los directivos y su tráfico de influencias.

Los usuarios dejaron de recibir el nombre de beneficiarios o asociados. Son denominados "clientes" en la mayoría de los documentos. Aun cuando su calidad de "clientes" deja establecida con claridad su nula participación en la gestión de la sucursal y en el patrimonio de la misma, parte de la metodología crediticia es tener un personal en permanente contacto con ellos. Las visitas están orientadas a informar a éstos sobre asuntos relacionados con la sucursal y a escucharlos con miras al diseño de la estrategia de colocación de crédito, las políticas de crédito y otros servicios. En algunas sucursales los clientes contribuyen a seleccionar a las personas que pueden acceder al crédito. En otras, ofrecen referencias sobre sus vecinos.

Productos financieros y sus resultados

Estos ajustes propician un crecimiento vertiginoso de la cartera de crédito: 2 millones en 1997, 6 millones a finales de 1999, y 8.5 millones en diciembre de 2000. En el año 2001, con una cartera de 8 millones 508 mil dólares, el FDL atiende a 12,840 usuarios con un monto promedio de 662.6 dólares. El aumento en clientes fue del 78% con respecto al año anterior. La morosidad y cartera expuesta a más de 30 días eran de 2.5% y 5.1% respectivamente. Sólo en el 2000 se abrieron 6 nuevas oficinas y se mejoró el manejo de clientes por promotor, pasando de 174 a 221 clientes. El 59% de las familias atendidas pertenecen a los sectores menos capitalizados, y el 28.8% al sector medio. El restante 12.2% corresponde a un sector más capitalizado, con niveles de capital mayores o iguales a los 20 mil dólares. El 61.4% de la cartera la absorbe el sector agropecuario, el 21.6% está colocada en comercio, el 7.3% en servicios, el 2.9 % en pequeña industria, y el 6.8% en los asalariados. Con 36 meses de plazo o más se colocó un 19% de la cartera. El resto se divide en un 18% a 24 meses, un 24% a 18 meses y un 39% a 12 meses. El 44% de los clientes son mujeres, pero sólo absorben el 26% de la cartera. Ello se debe a que provienen de los estratos menos capitalizados: asalariadas y pequeño comercio de frutas y verduras. Pese a los requerimientos de sostenibilidad, se mantiene un 43% de la cartera respaldada por garantías prendarias, y sólo un 21% respaldada por hipotecas inscritas.

Cuadro 3. El Fondo de Desarrollo Local en cifras en el 2000³

Cartera US\$	Usuarios	Monto promedio US\$	Mora	Territorios
8,508,000	12,840			Masaya (3)
Hombres	Hombres			Carazo (3)
74%	56%	662.6	4.67%	Rivas (5)
Mujeres	Mujeres			Chinandega (5)
26%	44%			Matagalpa (3)
				Jinotega (3)
				Madriz (2)
				Nueva Segovia (1)

Fuente: FDL, 2001

Lecciones y cambios (argumentos, opciones)

La expansión y los requerimientos de la Superintendencia de Bancos

El rasgo más pronunciado del programa, en esta etapa, lo constituyen las preocupaciones legales y financieras y la redefinición de sus vínculos con los programas de desarrollo e investigación de Nitlapán. El volumen de las operaciones así lo impuso, y la voluntad de proporcionar servicios indispensables para la reactivación productiva así lo demandó. Las inquietudes organizativas, el proyecto de ser casi exhaustivos en la oferta de servicios para el desarrollo rural y la configuración de principios metodológicos no convencionales que sirvieran como referencial para otras instituciones financieras afines pasaron a un segundo plano, sin desaparecer enteramente. El último año se han activado dispositivos novedosos tendientes a recuperar terreno en la participación de los clientes y a permeabilizar las operaciones con enfoque de género.

Pero, sin duda, la especialización financiera ha tenido un precio. Nitlapán maneja fondos nada inocuos en impacto, y diversas instituciones –con variadas intenciones– han posado su mirada en el programa de crédito y sus óptimos resultados. El BID le asignó la administración de medio millón de dólares y lo mira como un potencial intermediador de más recursos, previas reformas financieras y legales. La Superintendencia de Bancos (SIB), durante un tiempo, consideró su regulación. El FDL entró en un ámbito donde sigue vigente la problemática de las reglas del juego, pero su viabilidad ahora se define por reglas que debe negociar con instituciones de alto calibre: el BID, el gobierno, la SIB, el marco legal del país.

La necesidad de expandir las operaciones para maximizar el servicio y alcanzar el punto de equilibrio financiero obliga a enfrentar a estos actores y a tomar medidas en relación con sus requerimientos. Por lo que toca a la SIB, hubo una demanda de una mejor definición del modo de proceder con respecto al régimen de aportaciones, declaradas por esa institución como una captación encubierta e ilegal de depósitos del público, cuya protección es la función por excelencia de la SIB.

Los artículos 3 y 4 de la Ley General de Bancos prohíben la captación habitual de fondos de terceros sin la autorización de la SIB, y el uso del término banco u otras designaciones propias de los establecimientos financieros o equivalentes a fin de evitar la confusión en el público con servicios no autorizados. Para el programa, esta prohibición significó la imposibilidad de recurrir a la denominación de banco y la necesidad de suprimir las aportaciones. El artículo 5 de la misma Ley prevé la organización de los bancos bajo el estatus jurídico de sociedad anónima, y no como cooperativa. La Ley 244 contempla la posibilidad de autorizar a ONG especializadas en crédito. Esta situación induce a que se tomen medidas jurídicas: la creación del Fondo de Desarrollo Local (FDL), asociación sin fines de lucro destinada a especializarse en servicios financieros. Inicialmente este paso es concebido como la adopción de un estatus jurídico que permita en el futuro la captación formal de ahorro. Éste es visto como fuente de recursos, de independencia, como un dispositivo que va en la línea de financiadores de hecho y potenciales (COSUDE y BID), y como una oportunidad para atraer más recursos de financiadores, porque arriesgarán donde otros arriesgan o porque, como la Fundación Mc Arthur, aumentarán su participación contra cierto porcentaje de otras fuentes. Posteriormente esta motivación desapareció y la constitución del FDL se presentó ante todo como un paso esencial para responder ante los requerimientos actuales y eventuales de la SIB, y conferir una institucionalidad más formal a las operaciones que facilitara la expansión de los servicios, condición indispensable para lograr la sostenibilidad financiera.

No obstante la mutación jurídica del programa, el marco normativo que ahora aplica la SIB al Sistema Financiero Nacional es de tal manera excluyente, que haría de la captación de depósitos una operación demasiado comprometedora para el programa. Es probable que la provisión de cartera que de esas normas se derivaría para el FDL aniquilaría toda pretensión de sostenibilidad y confirmaría la tesis del anterior superintendente, según la cual las operaciones financieras y la promoción del desarrollo son incompatibles.

Las normas prescriben la creación de una reserva líquida, a partir de las utilidades, cuyo monto es función de una clasificación de la cartera crediticia con base en el porcentaje, en el que el valor de las garantías supera el monto adeudado, el grado de constitución legal de las garantías, la capacidad de pago y las cuotas vencidas. Es obvio que el FDL tendría un alto volumen de su cartera en la categoría de alto riesgo, de manera exclusiva por la constitución legal de las garantías, puesto que para las normativas vigentes la garantía por excelencia es la hipoteca debidamente registrada, inaccesible o excesivamente costosa para la mayor parte de los clientes del FDL. Uno de los mayores méritos de los sistemas de crédito no convencionales consiste en conseguir óptimas recuperaciones, no obstante la baja presión legal para obtenerlas, lo que redundaría en mínimos costos de transacción.

Con frecuencia se ha hecho notar que la actual normativa no constituye un marco universal, como ha querido presentarla la SIB, sino que obedece en gran medida a un muy particular concepto de esta Superintendencia sobre la banca de desarrollo. Aun cuando las normas son más que inspiradas en los tratados de Basilea, son también reflejo de las concepciones de la Superintendencia. Una misión alemana que realizó la evaluación para el BID de su programa de microcréditos, identificó como obstáculo para la mayor participación de los pequeños empresarios en los servicios financieros, "las diversas" actitudes de la Superintendencia de Bancos respecto a una mayor atención al grupo meta". (Geyer, et al., 1997:34).

En este sentido, la tarea del FDL, sumado a las otras instituciones que integran Asomif, ha sido el diseño de normas prudenciales adaptadas a las microfinancieras no convencionales: un marco legal que soporte la cultura de pago sin menoscabo de la voluntad de atender a los pequeños productores. Este intento de someterse a otro género de regulación, hasta la fecha, no ha recibido un espaldarazo legal. Existen muchas dificultades al respecto: para obtener ese nuevo marco regulatorio las microfinancieras no convencionales se enfrentan a una Asamblea Nacional controlada por políticos que se debaten entre el neoliberalismo más duro –que propugna normas monolíticas de aplicación universal y que restringe el crédito a quienes no presentan garantías hipotecarias– y el populismo irresponsable, que declara la guerra sin cuartel a las microfinancieras tildándolas de usureras, y que aboga por la condonación de todas las deudas tras cada crisis.

En cualquier caso, el papel de las aportaciones no era estrictamente financiero; es decir, no se limitaba al rol de ser fuente de dinero. Las aportaciones también tenían la función de ser una forma de apropiación y de que los clientes tomaran parte de la responsabilidad en la gestión de las sucursales, de que se sintieran más afectados por el funcionamiento y los resultados del FDL. Hubo que adoptar otras medidas que compensaran la ausencia de esta modalidad participativa. Los nuevos mecanismos de participación, como veremos, no están centrados en la implicación financiera directa que suponen las aportaciones, aunque sí tienen un impacto en el mercadeo.

Obtención de mayor financiamiento vs. mantenimiento de la misión

Tradicionalmente, el Programa de financiamiento se ha ligado a instituciones que privilegian un enfoque orientado a potenciar múltiples intervenciones de desarrollo, donde la construcción de un programa de crédito es un medio y sólo uno de los medios necesarios para estimular las fuerzas productivas. ¿Qué pasará con financiadores del tipo Broederlijk Delen, CORDAID e INTERMON tras la entrada del BID y similares? Si bien el Programa ha sabido manejar sus criterios con independencia, las líneas programáticas de sus financiadores no pueden serle indiferentes. Los ejes de atención podrían desplazarse hacia una línea bancaria más tradicional, que pone el énfasis en las condiciones de mercado en que se obtienen los fondos y en la mayor aplicación de controles estrictamente financieros, que puede desviar hacia sectores más capitalizados por un prurito de sostenibilidad, en contraposición a la opción razonada por los sectores con mayor potencial productivo, y los productos financieros y estilo de promoción no convencional que más se adecuan a ellos. Ese posible desplazamiento agudizaría una tensión cuya base material es el ambivalente manejo simultáneo de capital duro y capital blando. Ambos capitales no están reñidos, pero de su connivencia surgen algunas controversias. Uno de los puntos que, en consecuencia, es objeto de controversia es la justificación del subsidio.

Algunos financiadores sostienen que el subsidio sólo se justifica por las externalidades del Programa de financiamiento, y éstas a su vez sólo pueden ser generadas por una organización del sistema de financiamiento verdaderamente innovadora y democratizadora desde el punto de vista institucional. En ese sentido, ven "con cierta preocupación ciertas tentaciones en el sistema de Nitlapán, como el recurrir a mecanismos verticales" para garantizar el pago (fiadores, uso de productores-comerciantes más grandes como refinanciadores) y la presión de la sostenibilidad que hace girar hacia productores más fuertes. (Bastiaensen, 1998).

La tendencia hacia beneficiarios más capitalizados no es la única fuente de polémica. Bastiaensen ha manifestado una inquietud sobre el grado de participación de los usuarios en la gestión del programa. Según Bastiaensen, más "importante que el puro acceso al crédito de los productores más pobres nos parece ser en este sentido el poder contar con y pertenecer a una institución (en este caso financiera) en condiciones de igualdad. Por esa vía, la creación de institucionalidad financiera podría ser un instrumento de ciudadanía local y de relaciones sociales horizontales más allá del financiamiento. Sin cambio en estas relaciones no creemos que hay que esperar mucho del acceso al crédito". Bastiaensen se muestra escéptico sobre los efectos benéficos que pueda tener un programa que reproduzca en sus estructuras el esquema verticalista vigente en las sociedades latinoamericanas. El impacto financiero de baja cobertura y corto plazo puede quedar comprometido por un impacto negativo institucional y de largo plazo.

Finalmente, a estas inquietudes se añade otra, perfectamente compatible con ellas porque se pretende afianzar la sostenibilidad financiera, elevando los costos del crédito en lugar de hacerlo recurriendo a otros dispositivos (fuentes adicionales, tecnología no convencional que emplea incentivos y presiones locales). Los crecientes costos del crédito, cifrado no tanto en las tasas de interés cuanto en los elevados costos de transacción, hacia los que el Programa de financiamiento se desliza gradual pero indefectiblemente, son efecto de la búsqueda de mayor seguridad y sostenibilidad del Programa. Lo que el Programa cosecha en forma de reducidas tasas de morosidad, el cliente lo paga en forma de mayores trámites, aunque estos requerimientos garantizan un servicio sostenido, y ésta es una ventaja innegable para los clientes.

Pero de hecho ello implica que existen menos justificaciones para obtener fondos concesionales: si el Programa tiende a priorizar la presión legal, que en la práctica supone una transferencia del costo de los riesgos hacia los usuarios, algunos financiadores también podrían –siguiendo la misma lógica– transferir los costos de oportunidad de los recursos al FDL, habida cuenta que opera en circunstancias menos desventajosas y de que aparentemente se ha renunciado, con la adopción del modelo de sucursal, a la construcción de una institución de participación democrática.

Aunque los volúmenes de recursos que aportan estos financiadores son reducidos y su importancia porcentual disminuye a medida que se dilatan los activos del FDL, sus consideraciones son retomadas con seriedad. En el mejor de los casos, en la relación con este género de financiadores están en juego los activos intangibles, cuyo deterioro puede ser reflejo de falta de fidelidad a la misión. Sin embargo, de momento resulta excesivo hablar de un cambio de ruta. En primer lugar, el funcionamiento como red posibilita el financiamiento de diversos sectores para obtener mayor rentabilidad sin abandonar a los más frágiles: Matiguás con muchos finqueros y comerciantes, en tanto Somotillo y Rivas con predominio de campesinos de subsistencia. Incluso, para cada sucursal en particular existe un diseño de balance de cartera.

En segundo lugar, aún existen riesgos y condiciones que justifican el subsidio: el considerable volumen de la cartera en zonas del interior, el financiamiento de rubros que la banca comercial considera de alto riesgo, y el alto porcentaje de cartera colocada a largo plazo para crear condiciones de inversión en el usuario aun a costa de la rentabilidad del sistema.

Queda, sin embargo, la incógnita de si algunas de estas tendencias derivadas de la supervivencia financiera serán agravadas con la búsqueda de fondos. De acuerdo con algunas proyecciones, el FDL necesitará por lo menos duplicar su cartera para alcanzar el punto de equilibrio financiero, según cálculo que contempla un costo de los recursos en promedio mayor que el vigente. Un crecimiento acelerado hasta esa meta parece sólo posible con instituciones de alto calibre y fondos duros como el BID, el Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentación o el Mag-For. Una hipótesis admisible es que únicamente con este género de financiadores es posible el nivel de expansión que pretende el FDL, y que le es imprescindible para alcanzar el volumen de operaciones capaz de obtener el punto de equilibrio. Y es probable que eventualmente ellos intenten influir sobre las políticas del FDL.

Un grupo de asesores de alto nivel, tras visualizar las dificultades descritas, sugirieron articular un dispositivo de acciones con dos sistemas: sin derecho a voto y con derecho a voto. Bajo ese esquema, los financiadores que coincidan con las líneas programáticas y criterios del FDL, participarán en la orientación de las operaciones a través de representantes de una especie de junta de accionistas; por otra, otro tipo de financiadores, no tan afines a los lineamientos del FDL, podrán integrarse como coinversionistas, gozando incluso de mayores ventajas en el aspecto financiero, pero sin ningún derecho de definición programática.

Expansión acelerada vs. atención a sectores menos capitalizados

El peligro derivado de la consecución de fondos tiene su correlato, de cara a las operaciones cotidianas del Programa, en el peligro de la acelerada colocación de recursos. Desde años atrás la Investigación Aplicada viene señalando el tránsito a sectores más capitalizados, tendencia que se agudiza con un incremento acelerado de los fondos. Se detectó que las carteras de las sucursales se habían multiplicado peligrosamente: más en el volumen de los montos que en clientes.

La destreza adquirida por los oficiales y promotores del FDL garantizó que las nuevas colocaciones fueran acertadas, con valoraciones más profesionales de la capacidad de pago y manteniendo un sostenido decremento de los niveles de morosidad. Sin embargo, los montos promedio también han tenido un crecimiento sostenido, hasta llegar a superar los mil dólares. Algunos investigadores y asesores han visto en este hecho un síntoma grave. Pero debería concederse mayor atención al monto medio, que en febrero de 1998 era de \$500, lo cual significa que el 50% de los usuarios de la red tenían montos no mayores a los \$500. De hecho, casi el 30 % de los clientes tenían montos inferiores a los \$300 y sólo un 33% montos superiores a los US\$900. Sólo un 14% había obtenido montos de US\$2,000 ó más. Un purismo y maniqueísmo en este aspecto podrían malograr los beneficios de funcionar como red; es decir, las ventajas de colocar montos altos –con buena rotación en el caso de los comerciantes– en Matiguás y Wiwilí, y bajos en otros territorios. Incluso las sucursales superavitarias podrían, de manera eventual, subsidiar a las sucursales deficitarias en el esquema de red.

Existen, empero, otros indicadores más alarmantes que la evolución de los montos, y que descubren el aspecto más crítico del incremento del monto promedio. Por ejemplo, la renovación de la clientela. Un sondeo en el sistema de datos de la red mostró que en 1998 el 71% de los clientes estaban clasificados como de primer préstamo. Esto indica que no se ha estado consolidando una clientela, sino que se prueban nuevos clientes con regularidad, práctica que repercute sobre los costos operativos. También implica la transgresión del principio de gradualidad o progresividad: no se incrementa el capital y los montos de los clientes, pero se transita hacia clientes con más capital.

Otro nivel de esta problemática gira en torno a los costos del crédito. De hecho, ciertas condiciones del Programa (el hecho de garantizar una mora reducida con base en una mayor presión legal que implica mayores costos de transacción para los clientes y que de hecho ha devenido en una transferencia de los costos del riesgo hacia los clientes) son excluyentes, o en el mejor de los casos introducen elementos que afectan primordialmente a los sectores menos capitalizados. Como el nivel absoluto de los costos de transacción y de constitución legal de las garantías tiende a ser el mismo, no importando el tamaño del préstamo, los costos de transacción son proporcionalmente más altos para préstamos pequeños. Este rasgo (prioridad de garantías materiales), indica una tendencia aún incipiente, que el sistema deberá frenar para conservar su misión, aun cuando nadie ponga en duda que es preferible un servicio caro que ninguno.

Precisamente, el funcionamiento como red debería facilitar una mejor distribución de los beneficios del crédito. Sin embargo, en la práctica los finqueros y sectores aledaños están recibiendo el crédito en mejores condiciones (menores tasas de interés y a plazos más largos) quizás a costa de las mujeres comerciantes de Masaya, a quienes les son aplicadas las condiciones más duras. El crédito es un distribuidor de capacidad de inversión e ingreso. Las condiciones en que es otorgado dan el sesgo a la distribución. La variedad de condiciones a veces redundan en movilización de subsidio de sectores menos capitalizados –aunque con mayor rotación de capital y con un flujo de caja más previsible– hacia sectores más capitalizados.

La situación se agrava considerando que el desplazamiento hacia otros sectores implica la competencia con la banca privada, con la desventaja de que las sucursales del FDL no pueden prestar varios servicios que los bancos comerciales ofrecen: depósitos a la vista, cuentas de ahorro, certificados a plazo y transferencias.

En definitiva, aunque el monto promedio por sí solo no exprese una opción por sectores más acomodados, cuando se suma al bajo índice de permanencia, al impacto de las garantías materiales (menos accesibles y proporcionalmente más caras para los menos pudientes) y a las condiciones diversas en que se otorga el crédito, manifiesta una tendencia peligrosa.

Hacia unas estructuras más democráticas: género y participación

En el último año se han ensayado otros mecanismos que podrían contribuir a revertir las posibles tendencias hacia la menor participación y las políticas adversas a los clientes. Para compensar, para monitorear estas tendencias, para revertir el alejamiento que comporta el paso de socios a clientes y generar apropiación de parte de la clientela, entró en funcionamiento el equipo de género y participación. Una mujer se encuentra a cargo de ambos componentes.

Su tarea consiste en incentivar la participación y el sentimiento de apropiación de los clientes al mismo tiempo que su incidencia en el diseño institucional del FDL. Se trata, por tanto, de un retorno al énfasis en la democratización, entendida no sólo como igualdad de condiciones de acceso al crédito, sino también de un acercamiento a la concertación de las políticas, la metodología y el papel de los gerentes, promotores y demás empleados. Un punto de mayor avance en el proceso democratizador viene dado por la inclusión de un énfasis en la igualdad de género, que arranca con una serie de talleres para clientes y clientas, con el fin de incentivar una mayor valoración del trabajo reproductivo y productivo de la mujer, la autoestima y la igualdad de derechos. En este campo, la meta es la formulación de una metodología adecuada para prestar con igualdad de oportunidades a mujeres y hombres, y que el FDL contribuya en la ruta a fortalecer la capacidad de las mujeres (gerenciales, productivas, etc.) y la equidad de género.

El trabajo de género comenzó con talleres de conscientización para disolver dudas y temores entre los trabajadores de Nitlapán y el FDL. Hubo algunos intentos de evasión porque pensaron que sobrevendría un cambio radical. Pero participaron el 95% de los empleados y hubo más solicitudes de talleres. El proceso iniciado despertó simpatía porque se sale de la rutina y por ser un nuevo tema que brinda la oportunidad de compartir experiencias de la vida diaria mediante la introducción a los conceptos básicos de género. También se evaluaron las experiencias del FDL con mujeres rurales, en cuatro zonas, a través de entrevistas con mujeres clientas o esposas de clientes para sondear hasta dónde maneja ella el uso del préstamo de su marido. En el caso de las mujeres clientas se trata de detectar el uso del préstamo, saber si el hombre presta a nombre de la mujer o se trata de una estrategia familiar. También se están haciendo entrevistas con todos los promotores rurales de crédito para recoger sugerencias y conocer cuál es su experiencia. Se ha empezado con Rivas y Matiguás, luego se continuará con Somotillo.

En materia de participación en general se recogen desde quejas muy puntuales –como el maltrato de una cajera hacia los clientes– hasta quejas sobre las comisiones. Los clientes prefieren mayores tasas de interés y no una elevada comisión al inicio, aunque de hecho estén pagando menos. Para ello se realizan talleres con clientes exitosos (con más de dos créditos pagados sin problema) y fracasados, que están teniendo dificultades de pago o que, como consecuencia de las mismas, han dejado de ser clientes. En dichos talleres se mide su nivel de satisfacción, y sus recomendaciones pasan a los gerentes locales. También se realizan asambleas anuales con todos los clientes. 25 asambleas en total, donde se presenta el trabajo del FDL y hay palabras del director de Nitlapán y del FDL

explicando los cambios más recientes, qué tipo de financiadores tenemos y sus condiciones, y por qué se adoptan determinadas políticas. Los clientes exponen sus dudas y sugerencias.

También se hacen rifas de canastas para clientes que pagan en tiempo y forma el Día de las Madres, en las fiestas patronales, fiestas patrias y de fin de año. Hay cuñas radiales para anunciar estas rifas, y se destaca que sus beneficiarios serán los clientes buenos pagadores. En la cuña también se dice a qué tipología de clientes financia el FDL. De momento están pendientes las tarjetas de felicitaciones de cumpleaños para los clientes y la instalación de un buzón de sugerencias. Algunos de estos mecanismos rompen el esquema impersonal de las relaciones meramente bancarias.

Se pretende que los talleres también tengan un efecto sobre el mercadeo, porque informan mejor al cliente de los productos que ofrece el FDL. De modo que sirven para crecer en clientes y colocaciones. La institución logra un beneficio financiero y un efecto democratizador. Aunque es muy prematuro evaluar el impacto de estas nuevas o reforzadas modalidades de participación, y aunque de momento no todos los gerentes de las sucursales aprecian en la misma medida su aporte, no hay dudas de que el desarrollo de este instrumento, que implica un enfoque novedoso, puede cuajar con frutos que apuntan hacia otro tipo de relación.

En los talleres se han recogido impresiones de lo benéficos que pueden ser los acercamientos no estrictamente bancarios. Además, al referirse a las buenas políticas de crédito –plazos largos, bajas tasas de interés– y rapidez de los desembolsos –que reducen los costos de transacción– los clientes dicen quedarse con el FDL por el buen trato personal y por la confianza construida durante años. El papel de los promotores locales ha sido crucial en el cultivo de una relación más entrañable con el FDL y, por ello, en la consecución de información más fidedigna, elemento que redundará en una reducción de los costos de transacción.

La oferta de múltiples servicios

La oferta de otros servicios complementarios para asegurar las inversiones también forma parte de los dispositivos del paquete institucional que articulan una estrategia de expansión y diversificación de las intervenciones de desarrollo. La legalización de propiedades y las asesorías técnicas en materia agropecuaria e industrial –estas últimas dirigidas a los artesanos del calzado y los muebles– están demostrando efectividad para garantizar mejores inversiones de los clientes del FDL y hacerles llegar el mensaje de que existe una especie de conspiración institucional para apuntalar por distintos flancos los pilares de su capitalización. Este trabajo conjunto ha sido posible gracias a una mejor articulación de los roles del FDL y los programas de Nitlapán. El programa de investigación también tiene un aporte notable. Realiza un monitoreo sostenido que pondera el impacto del crédito, los mercados financieros locales, la retención de los clientes y su percepción del FDL. De esta forma ha contribuido al diseño de las políticas y estrategias del FDL, incluyendo el renovado campo que se abre a la participación de los clientes.

A manera de síntesis

El FDL es actualmente la microfinanciera con mayor cartera de Nicaragua.⁵ Además, se ha destacado como la microfinanciera con mayor cobertura en clientes y cartera en el sector rural. El número de productores agropecuarios que financia el FDL –5,243– se acerca, en junio del 2001 (ver Infor-

me semestral FDL. Primer semestre 2001), a la cobertura en clientes agropecuarios de toda la banca comercial, que ronda los 6 mil clientes. Tras un largo recorrido jalonado por metamorfosis institucionales, adaptándose a las circunstancias del entorno local y a las exigencias del contexto jurídico y financiero nacional, el FDL ha logrado consolidarse como una institución de prestigio en el ramo de las microfinancieras, y situarse en la privilegiada ruta de la sostenibilidad.

Cuando empezó su camino, lo que en parte ahora es el FDL se había propuesto la ambiciosa meta de contribuir a la democratización de la organización campesina, que en el diagnóstico preliminar se había identificado como jerárquica y clientelista. El crédito era sólo un instrumento en ese camino. ¿Qué quedan de esas aspiraciones? No todos los promotores del programa de financiamiento han estado claros de que el acceso al crédito en condiciones más igualitarias tiene un impacto a mediano plazo sobre la institucionalidad local, y que ese *output* es de mayor importancia que el impacto de corto plazo que pueden producir las habilitaciones crediticias. La visión de algunos árboles impide visualizar el bosque en conjunto. Por si esto fuera poco, la sostenibilidad financiera es una meta que ejerce presión y es un indicador fácilmente ponderable. En cambio, el efecto democratizador sobre la institucionalidad local ni es matemáticamente mensurable ni hay una presión poderosa que lo exija.

A este respecto, aparecen dos enfoques en tensión. El primero tiende a valorar la etapa en la que se aspiraba a generar una organización campesina más democrática como un primer estadio de desarrollo felizmente superado por la especialización financiera. Esta posición es proclive a expresarse sobre las ONG que actualmente emplean el crédito como un instrumento –organizativo, asistencial, incentivador de otras actividades– diciendo: "Están como nosotros hace diez años; les falta mucho camino por recorrer." En el fondo subyace la opción por una sola vía: la especialización financiera. El extremo metodológico de esta vía es la mimetización bancaria: la homologación a la banca convencional hasta disolver las tecnologías específicas que han permitido que el FDL coloque exitosamente préstamos en pequeños y medianos productores, muchos de ellos ubicados en el sector rural. La propuesta extrema de este enfoque consiste en que otras intervenciones de desarrollo estén en función del FDL; es decir, que proporcionen los servicios necesarios –legalización de propiedades, prendas e hipotecas y asistencia técnica– para que sus clientes honren sus obligaciones financieras en tiempo y forma.

El otro enfoque presenta al FDL como una más de las intervenciones de desarrollo que deben ser emprendidas en el medio rural. Esta otra posición estima que hay diversas rutas hacia la transformación institucional. Sostiene que el FDL podía haber sido un conjunto de cooperativas, una mixtura de cooperativas con un fuerte nivel central, un banco de segundo piso con la misión de financiar a bancos campesinos, etc. La forma de profesionalizarse y de conseguir la especialización financiera no es, de acuerdo con este punto de vista, más que un instrumento para aportar al desarrollo, que se acuña para servir en determinadas circunstancias y no forma parte una opción esencial. El empleo de promotores locales, la construcción de relaciones institucionales que empalman con los criterios locales y la oferta de crédito en condiciones equitativas son valorados como los factores específicos, los responsables del éxito y del impacto en la institucionalidad.

Pocos sostienen uno u otro enfoque de forma pura, pero ambos aparecen como polos en tensión para imprimir carácter al FDL, y se definen por el énfasis en satisfacer una demanda de crédito o una demanda de democratización de las instituciones, aunque ambas demandas sean satisfechas simultáneamente. Al conjugar estas dos perspectivas, se corre el peligro de que tanto el papel de los pro-

motores como los dispositivos para estimular/garantizar la participación y el enfoque de género se acaben considerando como factores que "acompañan" la especialización financiera, pero que no tienen un rol esencial en el éxito de la misma, con lo que aumentan las probabilidades de que en algún momento se pierdan. La inserción de estos elementos como algo no accesorio, sino esencial y permanente, se ha llevado a efecto hasta ahora en la tecnología financiera. Esto implica que, aunque muchas veces estén presentes en el discurso explícito del FDL, las aspiraciones de contribuir a la democratización local persisten como un gen heredado en la metodología.

La pregunta, por tanto, es: ¿Cómo lograr que persista una tecnología financiera que ofrezca crédito en condiciones de igualdad a diferentes grupos sociales, y cómo conseguir que la condición de clientes no imponga una distancia que haga extraños –a veces contrapuestos– los intereses de la institución y los de los usuarios? Ahí reside el genuino impacto democratizador de una institución crediticia. Esto puede ocurrir si se conjuga la exigencia de las garantías materiales posibles con otros dispositivos no convencionales. En la práctica, mucho más que en el discurso, esos otros dispositivos mantienen su importancia en la concepción y mercadeo del FDL. De hecho, entre los estudiosos de las microfinanzas está muy difundida la tesis de que el éxito de los sistemas de crédito no convencional está cifrado, en no escasa medida, en su capacidad para reducir los costos de transacción. Y no hay duda de que esa reducción encuentra terreno fértil en la cercanía de la institución a los clientes, y encuentra su condición de posibilidad en el empleo de metodologías no convencionales. La noción de que hay territorios más fáciles y territorios más difíciles, y de que ese factor incide sobre los costos de transacción, puede ser esclarecedora a este respecto. De mayor importancia estratégica aún es la noción de que también hay circunstancias en las que un territorio se torna más fácil o más difícil por obra de diversos factores: políticos, intervención de otras instituciones en la misma actividad, pero con otras reglas del juego, cambios en el marco legal, etc. En este sentido, conviene adoptar un enfoque dinámico de la idoneidad de un territorio para reducir los costos de transacción.

Las redes sociales pueden legitimar o anatematizar ciertas actividades y reglas del juego, pero sus filias y fobias pueden variar tras la intervención de otros actores. No es uniforme en el tiempo. Algunos vínculos externos de líderes locales han mostrado ser un arma de doble filo para el FDL, especialmente cuando los líderes están politizados y vinculados a partidos que en su demagogia suelen ofrecer condonaciones de deudas de forma indiscriminada tras cada desastre natural y en vísperas de cada campaña electoral, echando por tierra todos los esfuerzos de ASOMIF por fomentar la cultura de pago. A la postre, los perdedores son los clientes, cuando las microfinancieras que los habilitaban se retiran por precaución, colapsan tras no recuperar lo desembolsado o refuerzan las exigencias de garantías más convencionales. Para prevenir y evitar estos extremos se echa mano de las metodologías no convencionales. Los promotores se convierten, en esta coyuntura, en el medio y el mensaje: se acercan a los clientes y son en sí mismos muestras de la inserción institucional. Tanto para operar en las dificultades de un territorio como para adaptarse a sus variaciones, el promotor local es y seguirá siendo el elemento clave.

El promotor es el traductor de los códigos financieros al código local. De modo que el trabajo de los promotores locales garantiza: a) un aporte directo de los actores locales, b) mayor apropiación y c) flujos de información fidedigna: mejora la selección de clientes y supone la rápida consecución de expedientes crediticios –y de otros ámbitos que afectan la capacidad y voluntad de pago– sin necesidad de recurrir a instituciones bancarias. La información –con detalles minuciosos– está a la orden del día. Gracias a los promotores, la comunidad pone a disposición del FDL un expediente oral. El promotor toma el pulso y se adapta a las variaciones, previene cambios y emite hacia los clientes

señales de confianza. También existen formas de promoción espontánea emprendida por clientes satisfechos. Es uno de los máximos grados de apropiación: los clientes se transforman en promotores. Éstos recomiendan a otros los servicios del FDL en una cadena benéfica para los usuarios y la institución.

Sin embargo, persiste la tentación de formalizarse en la tecnología. Los funcionarios del FDL saben que los dispositivos no convencionales no bastan. De ahí el énfasis recurrente en factores policíacos como la legalización y la transición del modelo de "mancha de aceite" a un modelo de selección dura con base en el expediente crediticio (Ver Vaessen et al, en este libro), aunque se trate de un expediente conservado en la tradición oral de la comunidad, al estudio de su flujo de caja y a la presentación de garantías cada vez más formales, es decir, garantías susceptibles de ser ejecutadas. No obstante, el dinamismo del FDL hasta la fecha ha permitido la reflexión constante, la apertura a nuevos retos, la incorporación de los hallazgos de expertos internacionales en microfinanzas y el intercambio con experiencias semejantes. En tanto se mantenga esta calistenia es posible esperar continuidad y capacidad de adaptación con efectividad. La incorporación de los componentes de participación y género y la multiplicidad de servicios dan testimonio de ello.

Notas

- 1 La redacción de este documento fue finalizada en enero de 2001. Por ello la evolución del Fondo de Desarrollo Local –sus indicadores y giros estratégicos– está descrita hasta finales del año 2000, excepto lo que respecta a los componentes de género y participación, reseñados al final, y que son fundamentalmente una novedad del primer semestre de 2001.
- 2 "La Escuela Tradicional tuvo su apogeo durante las décadas de los años sesenta y setenta, y responde a la percepción generalizada –de instituciones, de gobiernos y de agencias de desarrollo multilateral y bilateral– de que la agricultura campesina de los países en desarrollo, donde operan normalmente los pequeños productores pobres, no está preparada para soportar condiciones de crédito similares a las de los mercados formales. Esta escuela argumenta que los pequeños productores necesitan, en sus etapas iniciales de desarrollo, de créditos con plazos de amortización más prolongados y tasas de interés inferiores a las que entregan los mercados financieros formales e informales." Aguilera, N., Una caracterización de la demanda de servicios financieros formales e informales en "Mercados financieros rurales en América Latina. Análisis y propuestas." Tomo I, Cepes, Lima, Perú, 1997, p.46.
- 3 Para entonces cada una de las carteras de los bancos de Wiwilí, Matiguás y Masatepe pasaban de los US\$ 200.000.00.
- 4 Sistema de información del Fondo de Desarrollo Local. En la casilla de los territorios, los números que aparecen junto a cada departamento indican la cantidad de sucursales o ventanillas que operan en ese departamento.
- 5 Le siguen la Fundación de Apoyo a la Microempresa (Fama) y la Asociación de Consultores para el Desarrollo de la Pequeña, Mediana y Microempresa (Acodep) con 6.12 y 5.86 millones de dólares respectivamente. Estas dos microfinancieras son las únicas que superan el FDL en número de clientes: Acodep tiene 16,733 y Fama 15,148, pero su cobertura es principalmente urbana, de modo que el FDL es, con significativa diferencia, la microfinanciera con mayor cobertura rural en clientes y cartera. Estos datos fueron proporcionados por Asomif.

Bibliografía

Barrios, C. (1995). "Comentarios sobre informe de asesor jurídico", mimeo.

Bastiaensen, J. (1994) "Financiamiento rural local: la red de Nitlapán en Nicaragua. Perspectivas teóricas y evaluación tentativa", Centre for Development Studies, Universiteit Antwerpen (Belgium), UFSIA, Universitaire Faculteiten St. Ignatius.

Bastiaensen, J. (1998) "Una interpretación de la crisis institucional rural en Nicaragua y la creación de institucionalidad financiera como método de desarrollo", Seminario UNESCO: "Fomento de capacidades locales: métodos y dilemas", CECAP, El Crucero, 23-26 de marzo.

Cernea, M. (1995). "Primero la gente", Variables sociológicas en el desarrollo rural, Fondo de Cultura Económica, México.

CEPES, CES Solidaridad, COINCIDE, Coordinadora Rural, FINRURAL (1997). "Mercados financieros rurales en América Latina", Análisis y propuestas, Tomo I, Lima, Perú.

Dauner, I. (1995). "Banco Local de Cayanlipe: primera evaluación del proyecto" (Sistema de garantía; Mujer y crédito; Estructuras de poder), Managua.

Dauner, I. (1995). "Informe de las actividades de la práctica NADEL en los Bancos Locales de Chinandega Norte", Managua.

Dauner, I., Gómez, L. y Ruiz, A. (1997). "Evaluación de impacto económico del crédito" (Borrador preliminar), Managua.

Doligez, aa (1997) "Estrategia institucional para el financiamiento en Nicaragua". Misión de apoyo a la red de bancos locales de NITLAPAN – UCA.

Doligez, F. (1993) "Límites y perspectivas del financiamiento rural local en Nicaragua", La experiencia de Nitlapán, IRAM-MAE.

Doligez, F. (1993). "El seguimiento-evaluación del financiamiento rural", Nitlapán-UCA, Managua.

Doligez, F. y Fournier, Y. (1992). "Programa nacional de fomento de las iniciativas locales de financiamiento rural", IRAM-NITLAPAN-UCA.

Equipo consultor de Nitlapán. (1994) "Situación y perspectivas de las nuevas estructuras institucionales de financiamiento rural", Instituto Nitlapán-Universidad Centroamericana, Managua.

Equipo rural de Nitlapán. (1994). "Elementos para reorientación del programa de financiamiento rural de Nitlapán", Documento 2, Borrador para discusión, Managua.

FBL (1997). "La Red de Bancos Locales con servicios financieros para el desarrollo local", Managua.

Fernández, E. (1990) "Evaluación del Proyecto San Francisco de Asís, Matiguás".

Fernández,E. y Artola, N. (1993) "Evaluación de la etapa de relanzamiento del proyecto San Francisco de Asís 1992 y propuesta de avance para 1993", Managua.

Fernández,E. y Artola, N. (1993). "Avanzar cuestionando viejas estructuras de organización campesina", Matiguás.

Fernández, E., Campos, E. y Mendoza, R. (1993). "Memoria del encuentro nacional de 'Sistemas de garantías en experiencias de financiamiento rural local'", Nitlapán-UCA.

Fernández, E. y Flores López, P. (1994) "Solicitud de crédito de la asociación civil de pequeños y medianos productores del municipio de Matiguás", Managua.

Flores Coca, J. (1998). "Programa de financiamiento para el desarrollo local. Informe financiero del mes de febrero 1998", Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapán-UCA.

Fondo de Desarrollo Local. (2001) "Informe anual 2000." Managua.

FDL-Nitlapán-UCA. "Programa de servicios financieros (al 31 de agosto de 1997)".

Geyer, K., González, P., Queck, S. y Schor, G. (1997). "La Industria del Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa en Nicaragua –Análisis de Oferentes Seleccionados–, Internationale Projekt Consult GmbH (IPC), Am Eisenmen Schlag 31-D-60431 Frankfurt am Main.

Gómez, L. (1997a). "Taller de Avances de Estrategia de Cartera de la Red de Bancos Locales", Managua.

Gómez, L. (1997b). "La Red de Bancos Locales en Cifras 1991-1996", Cuaderno de Investigación no.1, NITLAPÁN, Universidad Centroamericana, Managua.

Gómez, L. (1993). "Sistemas de garantías en las entidades de Masaya", Managua.

Gómez, L. Navarro, I. y Rodríguez, T. (1993a). "Síntesis de financiamiento rural no formal, Masaya", Managua.

Gómez, L., Navarro, I. y Rodríguez, T. (1993b). "IV evaluación del Banco Campesino de Masaya", Managua.

Instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana. (1994) "Estrategia del programa de financiamiento rural para el desarrollo local", Managua.

Instituto de Investigación y Desarrollo, Nitlapán-UCA. (1997) "La Red de Bancos Locales con servicios financieros para el desarrollo local", Managua.

Laguna Matamoros, M. (1993). "Documento del fondo de bancos locales", Instituto de Investigación, Educación Popular y Desarrollo Alternativo (Nitlapán).

Levitsky, J. y Llisterri, J.J. (1996) "Sistemas de garantías de crédito. Experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe", Documentos de la Mesa Redonda organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Maldidier, C. y Marchetti, P. (1996). "El Campesino-finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense", Tomo 1, Tipología y regionalización agrosocioeconómica de los sistemas de producción y los sectores sociales en el agro nicaragüense, Nitlapán, Instituto de Investigación y Desarrollo, Universidad Centroamericana (UCA), Managua.

Marchetti, P. (1995). "Proceso de Legalización del PFL - primeras reacciones al análisis del marco jurídico de Dr. Edgar Parrales".

Mendoza, R. (1993a). "La garantías en el crédito agrícola/rural. Una propuesta metodológica a partir de estudios específicos", Nitlapán-UCA, Managua.

Mendoza, R. "Universidad campesina: de las aulas a las comarcas".

Navarro Deshon, A. y Chavarría Avilés, D. (1997b) "El desarrollo del sistema financiero y la supervisión 1991-1996", Managua.

Navarro; Calero D., (1993) "Memoria del encuentro de entidades financieras locales del Pacífico. Organización y administración interna".

Neira Cuadra, O. (1996) "ESAF: condicionalidad y deuda", CRIES, Managua.

Nitlapán-UCA. (1993) "Informe de avance del proyecto 'Apoyo al diseño y ejecución del Programa Nacional de Financiamiento Rural Local' ", Anexo 1.

Pommier, D. (1994) "Elementos para razonar el sistema de crédito en la red de bancos locales".

"Políticas 1995 del Programa de Financiamiento para el Desarrollo Local", Nitlapán-UCA, Instituto de Investigación y Desarrollo, Universidad Centroamericana.

"Políticas 1996. Programa de Financiamiento para el Desarrollo Local".

Programa de Investigación y Formación Aplicada. (1995) "Evaluación institucional de los Bancos Locales" (Los Altos, Quebrada Honda, San José, Nancimí y Wiwilí), Documento borrador, Nitlapán-UCA, Managua

Reflexiones sobre las nuevas tendencias de orientación del PFL y B.L. en su misión por financiar el desarrollo local y buscar la sostenibilidad financiera., s.d.

Rodríguez, T. (1993). "Apuntes sobre la organización y administración de los Bancos Campesinos de Masaya", Nitlapán-UCA.

Ruiz García, A. y Meeussen, I. (1993). "Evaluación del impacto de crédito en las familias rurales (Masaya-Carazo): tres estudios de casos", Managua, Nicaragua.

Ruiz García, A. (1995). "Resultados del trabajo de seguimiento y asistencia técnica integral a los Bancos Locales de 'Rivas, Masaya y Somotillo'", Managua. Sánchez, Eva Margarita. (1997) Memoria del Taller "Evolución y perspectivas del Programa de financiamiento para 1998", Nitlapán.

Sánchez, E. (1997) Memoria del Taller "Evaolución y perspectivas del Programa de Financiamiento para 1998", Nitlapán.

Woolcock, M. y Narayan, D. (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy. The World Bank Research Observer, vol.15, no.2, pp.225-49.

Capítulo IV

Institucionalidad Local y Crédito Rural

Institucionalidad local y efectividad de la tecnología financiera: un análisis comparativo de experiencias en Masaya

*Ben D'Exelle
Johan Bastiaensen*

Introducción

Del análisis hecho hasta ahora, se puede concluir que el éxito de programas de financiamiento rural depende críticamente de su articulación con la institucionalidad local de los territorios donde operan. Sistemas que utilizan tecnologías financieras no convencionales, que buscan la sostenibilidad empresarial al igual que una cobertura amplia, sólo pueden alcanzar esos objetivos si sus operaciones logran un nivel mínimo de legitimidad enraizada en las reglas locales.

En la terminología de Woolcock (1998), no se puede imaginar un sistema de financiamiento viable en las condiciones rurales de Nicaragua, que no cuenta con un alto nivel de "sinergia" con las estructuras sociales locales, que permita, a la vez, introducir y sostener una práctica de gestión con respecto a reglas del juego objetivas y transparentes, que garanticen la "integridad" del sistema de financiamiento.

Esta conclusión implica también que las características de la institucionalidad local, previas a la llegada de la intervención financiera, tienen un impacto importante sobre el funcionamiento del sistema. La interacción de los programas de financiamiento con las comunidades locales será, inevitablemente, condicionada por el nivel y las formas específicas de integración local, al igual que por el grado de "conexión" y autonomía relativa que tienen sus miembros hacia las estructuras locales. En esta contribución exploramos este tema con un análisis comparativo de las experiencias de dos programas financieros en dos comunidades aledañas en Masaya: El Jobo y Las Piedras¹. En este estudio exploramos cómo ciertas diferencias en la institucionalidad local han influido en la articulación entre los clientes –en las comunidades– y los programas de financiamiento estudiados, y cómo esto ha llevado a fracasos en la comunidad de El Jobo, en términos de cobertura y sostenibilidad, y a perspectivas de éxito en Las Piedras.

Empezamos este capítulo con un diagnóstico económico e institucional de las comunidades estudiadas; luego sigue una descripción de las experiencias de los programas de financiamiento y sus resultados en términos de sostenibilidad y cobertura. En la parte final, analizamos tentativamente cómo ciertas diferencias institucionales, pero también la capacidad de gestión de los programas, han afectado el funcionamiento y la legitimidad de los programas en las dos comunidades.

Dos comarcas aledañas, pero diferentes

En la siguiente sección presentamos las características de las dos comarcas estudiadas, tanto en términos agroeconómicos como en términos de la incidencia de la reforma agraria, la cual consideramos una variable histórica clave para la institucionalidad actual de las comunidades, y, finalmente, en términos de la estructura social y las percepciones vigentes en ésta.

Características agroecológicas y económicas

Las comunidades rurales El Jobo y Las Piedras están ubicadas en la planicie norte de Masaya. Por su cercanía a la capital y a otras ciudades importantes, la región tiene una buena infraestructura vial y un buen acceso a mercados urbanos. Por esa razón, existe una gran potencialidad económica en las dos comunidades rurales.

El Jobo abarca una superficie de unos 13 km², y en 1996 contaba con unas 240 viviendas (Visión Mundial, 1996). Su densidad poblacional se estimaba en 93 habitantes por km². Un 65% de todas las familias de la comunidad habían sido beneficiadas por la reforma agraria sandinista, con lo que obtuvieron el acceso a tierras cuando éstas fueron redistribuidas entre los miembros de una de las 11 cooperativas agrícolas sandinistas. En total, 640 hectáreas fueron redistribuidas, y a cada familia beneficiada le correspondieron aproximadamente 4 hectáreas en promedio. Este proceso de reforma agraria en esta comunidad fue acompañado de un fuerte flujo de migración. Más de un tercio de la población es originario de otras comunidades, pues históricamente, El Jobo ha sido una zona poco poblada, con presencia de grandes haciendas. Tanto la población autóctona como la inmigrada tienen antecedentes como trabajadores agrícolas.

El Jobo es menos accesible que Las Piedras. El transporte público pasa con menor frecuencia, y se llega a esta comunidad por medio de un camino de tierra. En Las Piedras, a su vez, un camino pavimentado y un servicio regular de transporte público garantizan un buen acceso a los mercados cercanos. Las Piedras tiene una superficie de unos 10 km² y cuenta con 550 viviendas; su densidad poblacional se estima en 275 habitantes por km², casi el triple que la de El Jobo. Durante la reforma agraria se formaron 8 cooperativas que agruparon a 93 familias, o sea, el 17% de la población actual. A diferencia de El Jobo y de acuerdo con la mayor densidad poblacional, en Las Piedras las parcelas recibidas eran más pequeñas: 2.3 hectáreas por familia en promedio (Barrios y Gómez, 1992). Otra diferencia importante es que hubo muy poca inmigración relacionada con la reforma agraria, ya que muchos beneficiarios tenían desde antes una parcela de tierra y, por ende, contaban con una experiencia campesina anterior.

Los datos de una encuesta que realizamos en las dos comunidades demuestran que en El Jobo, en promedio, las familias tienen más tierra propia. Sin embargo, esa ventaja es matizada por las condiciones agroecológicas que son algo más duras (por el suelo menos fértil y los inviernos más cortos e irregulares), y por la menor experiencia campesina promedio. Ambos factores resultan en una productividad agropecuaria menor por hectárea, en comparación con Las Piedras.

Cuadro 1. Condiciones económicas

	Las Piedras	El Jobo	Prueba Chi-cuadrada
Número de observaciones	45		
Área promedio de tierra propia por familia (en ha.)	1.48	2.85	1.669 ^a
Familias con tierra propia	46 %	60 %	1.321
Familias con una percepción negativa sobre el cambio económico individual reciente	24%	67%	13.224**
Familias con acceso a crédito	43 %	73 %	6.583*
Familias beneficiadas por una organización de desarrollo	46 %	93 %	17.860**

^a Se utilizó una prueba-T. Para todas las otras variables que son de tipo dicotómico se utilizó una prueba Chi-cuadrada.
Fuente: Encuesta realizada en septiembre-diciembre de 1999

Al mismo tiempo, el mayor aislamiento de El Jobo resulta en oportunidades más limitadas para obtener ingresos no agropecuarios. En términos de actividades artesanales, servicios y comercio, la diversidad es más grande en Las Piedras. La mayor diversidad de las actividades en Las Piedras explica su ventaja en cuanto a la vulnerabilidad y los ingresos promedio de sus habitantes. El Jobo es más pobre y económicamente más vulnerable. También en términos dinámicos podemos constatar que la percepción de la gente en El Jobo sobre la evolución económica reciente es mucho más negativa en comparación con la de los habitantes de Las Piedras, con 67% de las personas encuestadas en El Jobo, que opinan que la reciente evolución de su situación económica ha sido negativa, en contra de solamente 24% en la otra comunidad. Es decir, no sólo los habitantes de El Jobo son más pobres y vulnerables, sino que también opinan –más que en Las Piedras–, que su situación no ha mejorado en los últimos años. Esto a pesar de que en El Jobo hay más gente que tiene acceso a crédito o que es beneficiada por organizaciones de desarrollo (véase cuadro 1), lo cual implica que las múltiples intervenciones de desarrollo en El Jobo no han logrado incidir lo suficiente para contrarrestar las tendencias adversas de la economía local. Como razonaremos luego, esto también podría estar relacionado con las características de la institucionalidad local y el enraizamiento de estas intervenciones en ella.

La incidencia de la reforma agraria: un factor histórico clave

Antes de entrar en el análisis de las redes sociales y de algunas percepciones presentes sobre la comunidad, consideramos oportuno dedicar atención a la historia de la reforma agraria sandinista en ambas comunidades, y, en particular, al origen y a la evolución de las estructuras cooperativistas. La reforma agraria sandinista ha tenido un impacto fuerte en la estructura agraria y en la institucionalidad local de las dos comarcas. Sin embargo, por la mayor incidencia de la reforma agraria en El Jobo, allí encontramos una presencia netamente mayor de redes sociales relacionadas con las cooperativas de reforma agraria y de la cultura asociada a esas estructuras. Más de una década después del proceso de reorganización agraria éstas siguen teniendo una influencia trascendental en ambas sociedades locales, pero sobre todo en El Jobo.

Inicialmente, las transferencias de tierra de la reforma agraria sandinista eran condicionadas a la formación de cooperativas con título colectivo y formas de producción colectiva. Muchas veces las cooperativas fueron constituidas por gente sin tierra que fue agrupada de una manera más o menos

accidental en las organizaciones de masa –sandinistas– que intentaban satisfacer las demandas individuales con la oferta de tierra de las propiedades afectadas por la reforma. Por la naturaleza de este proceso, no existía tanto espacio para procesos orgánicos y espontáneos de formación y organización de las cooperativas.

En cuanto a la estructura de gobernación, éstas eran gestionadas con mucha incidencia vertical de las entidades gubernamentales, y los dirigentes de las cooperativas funcionaban como intermediarios locales hacia los socios de las mismas. Los socios casi no tenían autonomía en las decisiones productivas, pero eso era compensado por la absorción casi completa del riesgo productivo por la cooperativa (salarios fijos) y el Estado (condonación de deudas y acceso a educación y servicios de salud, en parte, en compensación por los precios oficiales de producción que estaban distorsionados y bajos) (Bastiaensen, 1991). De esa manera, los socios de las cooperativas tenían garantizado un nivel mínimo de subsistencia independientemente de los resultados productivos de las cooperativas.

Como indica Ruben (1997) la forma de organización "cooperativa" en este sentido tiene cierta equivalencia con un contrato de mediería, donde el mediero (socio) y el terrateniente comparten los riesgos en la producción, aunque quizás el Estado sandinista iba más allá de la práctica mediera en la absorción de los riesgos y la garantía de los ingresos. Podríamos considerar esta garantía como un mecanismo de "economía moral campesina" (Scott, 1976) proporcionado por el Estado e intermediado por el liderazgo local que mantenía las conexiones con el Estado sandinista.

Sin embargo, con la derrota electoral del gobierno sandinista en 1990, el apoyo y el control gubernamental desaparecieron de forma abrupta. Los precios distorsionados fueron ajustados, desaparecieron los subsidios para productos de primera necesidad y servicios sociales, y el acceso al crédito fue drásticamente restringido y condicionado a la cancelación de las deudas pendientes (Clemens, et al., 1994).

Por la presión de las nuevas condiciones externas y por la reducción de la influencia de los directivos sobre los socios por la falta de beneficios a intermediar, casi todas las cooperativas abandonaron la producción colectiva y entregaron el usufructo, y –en la mayoría de los casos– luego, también la propiedad de las tierras a los socios individuales. Aunque la mayoría de las cooperativas de producción dejaban de existir formalmente, algunas siguen reuniéndose para garantizar la legalización de los títulos individuales (D'Exelle y Bastiaensen, 2000; Vaessen, et al, 2000), mientras que en muchas relaciones –sobre todo, las que se tienen con el exterior– las viejas estructuras de gobernación cooperativista siguen incidiendo.

Estructura social

En el cuadro 2 vemos las consecuencias actuales de la incidencia diferenciada de la reforma agraria sobre la estructura social. Estimamos que un 32% de la población actual de El Jobo es inmigrante reciente, en comparación de un 11% en Las Piedras. A la vez, más de la mitad de la población actual sigue identificándose como miembro de una cooperativa, mientras que esta cifra es sólo 10% en Las Piedras. Podemos concluir que la estructura social de El Jobo ha sido más profundamente afectada por la reforma agraria, tanto por la mayor inmigración como por la incidencia de las nuevas estructuras de reforma agraria.

Vemos también que en la variable "tener una preferencia política explícita", El Jobo se diferencia claramente de Las Piedras, y su preferencia es, además, más inclinada al partido sandinista (FSLN),

el cual sigue siendo asociado con el acceso a la tierra y a los mejores tiempos de los subsidios y la protección.

No sorprenden las victorias locales sandinistas en las elecciones municipales en 1992, 1996 y 2000, y la posición relativamente fuerte de la UNAG, el gremio campesino con afiliación sandinista. El carácter "sandinista" de la comunidad también explica por qué la asistencia a actividades religiosas es mucho menor en El Jobo, ya que la Iglesia Católica es asociada con las redes sociales más tradicionales y antisandinistas.

Cuadro 2. Algunas características de la estructura social

	Las Piedras	El Jobo	Prueba Chi-cuadrada
Número de observaciones	45	30	
Personas inmigradas ^a	11 %	32 %	6.818 ** ^a
Familias miembros de una cooperativa	10 %	53 %	15.286**
Familias con preferencia política explícita del jefe de familia	38 %	77 %	10.487 **
Preferencia política para el FSLN	19 %	47 %	6.291*
Preferencia política para el PLC	19 %	17 %	0.067
Membresía religiosa activa	71 %	43 %	5.382*
Familias beneficiadas por una organización de desarrollo	46 %	93 %	17.860**

^a Para esta variable el número de observaciones es respectivamente 60 y 50, ya que en el caso de 2 jefes por familia, ambos fueron preguntados por su origen.

Fuente: Encuesta realizada en septiembre-diciembre de 1999. Los datos se refieren a unidades económicas familiares

Al mismo tiempo se puede observar que la población de El Jobo está bastante bien dotada de organizaciones externas de desarrollo. Actualmente, cinco intervenciones de desarrollo trabajan en la comarca, centrándose, sobre todo, en el sector de reforma agraria. La presencia de la UNAG contribuyó, de forma directa al establecimiento de al menos dos de esas intervenciones. En cuanto a los vínculos con el exterior, en general, se debe observar que desde 1996 el alcalde sandinista del municipio al cual pertenece El Jobo, creó comités locales para representar a la población de las comarcas. En la práctica, estos comités representan sobre todo a la población sandinista, lo cual genera cierta inconformidad dentro de los sectores no vinculados a las redes de las viejas cooperativas.

En general, los vínculos externos con el Estado, y sobre todo con las organizaciones de desarrollo que aportan recursos a la comunidad, siguen siendo intermediados por los líderes sandinistas locales, que lograron mantener su posición de intermediarios de la época de reforma agraria. En lugar de ser intermediarios del Estado sandinista, hoy en día intermedian beneficios de las organizaciones externas a su gente, muchas veces con un esquema implícito bastante similar en cuanto a subsidios y protección contra riesgos.

La estructura social en Las Piedras es más heterogénea. Además de los beneficiarios de la reforma agraria existe un gran grupo de pequeños productores tradicionales. La UNAG tiene menos influen-

cia en la vida comunal y en las actuales intervenciones de desarrollo. En general, existe menos gente beneficiada por algún programa de desarrollo. La mayoría de los líderes nacieron en la comunidad, y varios ya estaban activos antes de la reforma agraria, por lo que pueden ser considerados como líderes más tradicionales. En la actualidad, los municipios que abarcan a la comunidad tienen alcaldes liberales (PLC), sin embargo, existe menos preferencia política explícita, la población es menos politizada y no existe preponderancia de ningún partido en el lugar.

Percepciones sobre la calidad de la institucionalidad local

Otra manera más indirecta de analizar diferencias en la calidad de la institucionalidad local consiste en un análisis de ciertas percepciones que reflejan la apreciación subjetiva de los habitantes sobre el funcionamiento de las redes sociales y las reglas del juego en su comunidad, tanto a lo interno como en las relaciones con el exterior. Hemos intentado aproximar diferencias en la calidad de la institucionalidad por medio de las valorizaciones subjetivas de los habitantes sobre aspectos de seis dimensiones, los cuales, se considera, tienen relación con esta calidad. Estas seis variables representan percepciones sobre apoyo mutuo, acción colectiva e interés común, liderazgo, confianza, relaciones con intervenciones externas y respeto a la ley². Un índice más alto indica una percepción más positiva, con un posible rango de entre 1 y 0.

Observamos en el cuadro 3 que el índice total de las percepciones, igual al promedio de los índices de las seis dimensiones, es mucho más positivo en Las Piedras. Para la mayoría de las dimensiones observamos una diferencia significativa entre las dos comarcas, cada vez a favor de Las Piedras, salvo por la variable "liderazgo", donde no hay diferencia. Esto apunta a que en un sentido general la institucionalidad local de Las Piedras es más positiva que la de El Jobo, ya que es una comunidad con más apoyo mutuo, con más interés por el bien de sus miembros y con más confianza; tiene, además, una apreciación más positiva de los actores externos y más respeto para la ley.

Cuadro 3. Índices de percepciones^a

	Las Piedras	El Jobo	Prueba U ^c
Número de observaciones ^b	86	46	
Índice total	0.54	0.44	2091.0 **
1. Apoyo mutuo	0.64	0.55	1575.5 *
2. Acción colectiva e interés común	0.48	0.35	1505.0 *
3. Liderazgo	0.60	0.57	2925.0
4. Confianza	0.61	0.51	1452.0 **
5. Intervenciones externas	0.44	0.27	2427.5 **
6. Respeto a la ley	0.48	0.38	2625.0 *

^a Un índice más alto indica una percepción más positiva.

^b El número de observaciones es más alto para estas variables de percepciones en comparación con las variables en ambos cuadros anteriores, ya que en el caso de 2 jefes de familia, ambos fueron preguntados por su percepción.

^c Como con sólo 3 preguntas los índices no son suficientemente continuos, se aplicó una prueba no-paramétrica U de Mann-Whitney para detectar diferencias significativas entre ambas comunidades.

Fuente: Encuesta realizada en septiembre-diciembre de 1999. Los datos se refieren a miembros de una familia.

En Las Piedras la percepción sobre el apoyo mutuo es significativamente más positiva que en El Jobo. En particular, en Las Piedras existe más gente que afirma que en su comunidad una familia en problemas puede contar con la solidaridad espontánea de los otros miembros de la comunidad. Es notable la gran diferencia con El Jobo, donde sólo un 20% de la gente piensa que existe esta solidaridad, en comparación con algo más del 50% en Las Piedras. Esto no excluye que también aquí la mitad de la población niegue que existe tal solidaridad.

Como indican las preguntas sobre "acción colectiva e interés común", en ambas comunidades la cohesión social y la apreciación de la capacidad para la acción colectiva es relativamente baja. Mucha gente considera que su comunidad está bastante dividida, que hay grupos que no quieren saber de otros, y que aun en casos de crisis es difícil lograr una cooperación amplia entre la gente. Sin embargo, los indicadores son significativamente más negativos en El Jobo que en Las Piedras.

En cuanto a las percepciones sobre el funcionamiento y el respeto hacia el liderazgo local, no existe diferencia significativa entre las dos comarcas. En ambas, la mayoría de la gente tiene la percepción de que los dirigentes se aprovechan de su cargo, sin embargo, opinan que se deben respetar las decisiones tomadas por los directivos. Tanto en El Jobo como en Las Piedras existen grupos que opinan tanto positiva como negativamente en cuanto a la contribución de los dirigentes al bien de la comunidad. Esto podría indicar la presencia de redes clientelistas en ambas comarcas. Asumamos que en la práctica la gente tiene percepciones más positivas sobre los líderes de sus redes y percepciones negativas sobre los otros³.

En nuestras preguntas medimos también la confianza, y esto en dos dimensiones: entre los miembros de la comunidad y hacia la gente del exterior. En ambas dimensiones, El Jobo tiene un resultado menos favorable que Las Piedras. Se observa también que la confianza interna es relativamente alta en comparación con la muy baja hacia gente que no es de la comunidad, y esto en ambos lugares.

El índice de las percepciones hacia intervenciones externas, tales como las del gobierno central, las alcaldías municipales y las organizaciones no gubernamentales, es muy bajo en las dos comarcas. Las diferencias entre ambas se dan, sobre todo, en cuanto a su apreciación del papel del gobierno central y las alcaldías, y menos en relación con las ONG. En parte, esto podría tener que ver con el color político del partido en el poder y menos con una apreciación hacia "el gobierno" o "la alcaldía" en general. Desde esta perspectiva, resultaría lógico que la comunidad más "sandinista" –El Jobo–, sea más crítica al gobierno central liberal. Sin embargo, la alcaldía de El Jobo es sandinista y recibe una apreciación más negativa que las dos alcaldías liberales que inciden en el territorio de Los Altos, lo cual indica que por lo menos en parte la explicación de la diferencia no va por el color político.

El índice de las percepciones sobre la ley va de bajo hasta muy bajo en las dos comarcas. Sin embargo, también aquí este índice es mucho menos negativo en Las Piedras. En El Jobo existe menos convicción de la posibilidad de hacer cumplir las leyes. En las dos comarcas la percepción de la posibilidad de hacer cumplir la ley es más negativa en caso de engaño por parte de los comerciantes, que en caso de abuso por parte de un patrón. Los comerciantes muchas veces vienen de afuera y, en general, la gente tiene sólo un contacto eventual con ellos, mientras que los patrones muchas veces mantienen un contacto más permanente y personalizado.

Las experiencias de los programas en las dos comarcas

Después de este análisis que destacó las diferencias más importantes entre las dos comunidades, analizamos las experiencias de dos programas de financiamiento. Es de esperarse que esas diferencias tengan repercusiones en el funcionamiento de una intervención de desarrollo.

La experiencia del FDL

El primer programa que estudiamos es el Fondo de Desarrollo Local (FDL). Éste inició sus actividades como un banco de desarrollo, con el objetivo de cubrir un segmento de productores pobres que no eran atendidos por los bancos comerciales. Durante los 10 años de su existencia, este programa ha sufrido varios cambios de políticas, y cada uno ha tenido grandes implicaciones para la integración del programa en las comunidades atendidas (Véase el capítulo de José Luis Rocha, en este libro, para conocer los detalles de estos cambios de políticas). Recordamos al lector que los cambios referidos resultaron en una reducción de la participación local directa en las decisiones y la administración cotidiana del banco, lo que propició una centralización completa del sistema de gestión.

Utilizamos los indicadores de cobertura y sostenibilidad de las operaciones del programa de crédito como indicadores muy aproximados de la sinergia entre el programa y las comunidades. El cuadro 4 muestra el número de productores atendidos, los recursos canalizados en las comarcas y las tasas de recuperación de esos recursos en los años del funcionamiento del programa.

Cuadro 4. Cobertura y sostenibilidad del FDL

	1992	1995	1996	1998
El Jobo				
Número de clientes	166	n.d.	0	0
RA	108	n.d.	0	0
No-RA	58	n.d.	0	0
Total de crédito	38,770 \$	28,765 \$	0 \$	0 \$
Tasa de mora	50 %	63 %	-	-
Las Piedras				
Número de clientes	40	92	93	89
RA	25	50	48	37
No-RA	15	42	45	52
Total de crédito	4,424 \$	41,410 \$	97,433 \$	156,286 \$ ^a
Tasa de mora	37 %	49 %	19 %	8 %

^a Este dato incluye préstamos a 50 clientes de otras comarcas que están atendidos desde la sucursal de FDL en Las Piedras.

n.d. Datos no están disponibles

Fuentes: Navarro, Rodríguez y Gómez, 1993. Cálculos propios con datos del sistema de FDL.

En 1992 el FDL logró canalizar una cartera total de \$ 38,770 en la comunidad de El Jobo. De esta cartera el 80% fue otorgado a beneficiarios de reforma agraria que representan el 65% de todos los clientes del banco, y el 68% de todos los beneficiarios de reforma agraria en la comunidad. Sin embargo, en los años siguientes el banco tuvo graves problemas de recuperación, tal como muestra la

tasa de mora del 50%. El banco de la comunidad no logró superar esa situación, y la falta de voluntad local impidió la implementación de los cambios de políticas que quiso realizar la institución externa en términos de reducir la participación local en los procesos de decisión. Cuando la institución externa en 1995 decidió dejar de inyectar más recursos el banco local se declaró en quiebra, y nunca pudo ni quiso restablecer relaciones cancelando sus deudas.

En Las Piedras la situación ha sido muy distinta. Como muestra el cuadro 4, en esa comarca el programa –aunque entró de una manera menos intensiva– empezó a atender también a un alto porcentaje de beneficiarios de la reforma agraria (63% de su clientela). Sin embargo, a pesar de similares problemas iniciales con la recuperación de los créditos –aunque menos severos– el programa con el tiempo logró revertir esa situación. Las medidas para mejorar la gestión de los créditos pudieron ser implementadas, y gradualmente el programa logró aumentar sus colocaciones a más de \$100,000 en 1998, con una tasa de mora bastante menos preocupante de 8%. Incluso, pudo bajar aún más la mora del banco local de Las Piedras a un porcentaje satisfactorio de 2% a finales de 2000 (FDL, 2000).

La experiencia de LAV

Casi la mitad de los clientes del FDL se clasifica como pequeños productores de subsistencia, con un capital menor de los \$5,000 (Nitlapán, 1999). Sin embargo, no todos los pequeños productores tienen suficientes garantías y califican para recibir préstamos del FDL. Muchos productores enfrentan altos riesgos por sus frágiles sistemas de producción. Éste es el caso de la mayoría de los beneficiarios de la reforma agraria que muchas veces tienen que enfrentar suelos agotados y carecen de capital básico para la producción. En estas condiciones, los resultados productivos no pueden ser satisfactorios, y si utilizan financiamiento que no sea adecuado corren el riesgo de sobreendeudarse y posteriormente descapitalizarse. Salir de esta situación adversa requiere de una transición hacia una producción más intensiva y diversificada. Para lograrlo hace falta invertir en capital básico, tal como rubros perennes y ganado (D'Exelle y Bastiaensen, 2000).

Preocupado por el sobreendeudamiento de los productores pobres con los créditos del FDL, y con el fin de seguir ayudando a los ex socios de las cooperativas en el fomento de su "finqueroización", Nitlapán creó el programa complementario Los Árboles Valen (LAV), que ofrece crédito atado al establecimiento de árboles en la finca, a una tasa de interés subvencionada, con plazos mayores, y con garantías menos seguras en comparación con el programa FDL. De esa manera, el programa busca fomentar el difícil proceso de consolidación de las propiedades de los beneficiarios de la reforma agraria, y la capitalización de sus fincas incipientes y/o descapitalizadas.

El primero de los dos tipos de crédito que ofrece el programa LAV es destinado a la construcción de cercas que ayudan a proteger la parcela individual y otras inversiones de largo plazo, necesarias a realizarse. El segundo tipo de crédito es condicionado a la plantación y mantenimiento de árboles. El monto de los préstamos, sin embargo, es mayor que los costos de la plantación y el mantenimiento de los árboles, lo cual permite un uso flexible para otros fines de capitalización o consumo⁴ (Nitlapán, 1994).

El crédito del programa LAV forma parte de un paquete más grande que incluye varios programas complementarios. Uno ofrece asistencia técnica para mejoras e inversiones en las parcelas individuales, relacionada con la producción de los árboles, y en menor medida con otros rubros de diver-

sificación; mientras que otro programa ofrece asistencia legal para la legalización de las cooperativas y, en particular, para la adquisición de títulos individuales de tierra para los socios. Los títulos individuales y las cercas para demarcar los bordes de la parcela individual forman un primer paso en el proceso de capitalización y finqueroización contemplado por LAV, ya que incrementa los incentivos para realizar más inversiones.

Durante sus operaciones, el programa LAV al igual que el FDL sufrió varios cambios de políticas⁵. Inicialmente, el principal objetivo del programa consistía en apoyar a los beneficiarios pobres de reforma agraria por medio de crédito y asistencia subvencionados para establecer y mejorar sus fincas. Sin embargo, en una segunda fase, el programa se "contaminó" por la búsqueda de la sostenibilidad en su programa madre, el FDL, y la presión para buscar mayor sostenibilidad en LAV incrementó. En consecuencia, las tasas de interés para nuevos créditos fueron incrementadas, y otros productores menos frágiles fueron incluidos –e incluso explícitamente buscados–, asumiendo que esto aumentaría la recuperación del crédito⁶.

Cuadro 5. Cobertura y sostenibilidad de LAV

	1992	1995	1996	1998
El Jobo				
Número de clientes		27	52	54
RA	-	27	52	54
No-RA	-	0	0	0
Total de crédito	-	18,295 \$	31,127 \$	31,888 \$
Tasa de mora	-	0 %	26 %	69 %
Las Piedras				
Número de clientes		7	22	23
RA	-	5	20	21
No-Ra	-	2	2	2
Total de crédito	-	3,689 \$	9,462 \$	7,713 \$
Tasa de mora	-	0 %	6 %	44 %

Fuentes: Navarro, Rodríguez y Gómez, 1993; Cálculos propios con datos del sistema LAV

El programa LAV inició sus actividades en 1995. El mismo era exclusivamente dirigido a los beneficiarios de reforma agraria, a quienes ofrecía crédito de largo plazo. En las dos comarcas el programa tuvo resultados muy similares al FDL. En Las Piedras, entró de una manera menos intensiva que en El Jobo (véase cuadro 5), y en 1997 la mora era más alta en El Jobo que en Las Piedras, 26% contra 6%. Cuando en 1998 las tasas de mora subieron por un conflicto entre el programa y los clientes, y por un subsecuente período de descuido de la recuperación por parte del programa, la mora seguía siendo menos dramática en Las Piedras que en El Jobo, o sea 44% contra 69%.

Resumiendo la situación de los dos programas, podemos decir que en Las Piedras ambos lograron canalizar recursos financieros de un monto total estimado de más de US\$ 400,000, mientras que en El Jobo el aporte se estancó con no más de US\$ 100,000⁷. Además, en El Jobo los dos programas dejaron de funcionar, mientras que en Las Piedras sí continúan funcionando con tasas de recuperación satisfactorias y buenas perspectivas de sostenibilidad prolongada y de mayor cobertura.

A pesar de que en las dos comunidades los programas han trabajado con diseños institucionales muy similares, se vieron enfrentados con diferentes resultados, lo cual tiene que ver mucho con las diferencias entre ellas, en particular, con las diferencias institucionales locales. En la siguiente sección profundizamos más sobre los mecanismos que explican las diferencias de los resultados de los programas, y que fueron suscitados por las características institucionales de las comunidades.

La efectividad de las finanzas rurales y diferencias institucionales locales

El programa FDL

En las dos comunidades el programa FDL llegó como primera intervención externa después de la época sandinista. Entró bajo el sistema de autogestión. Sin embargo, como ya mostramos antes, el funcionamiento del programa ha sido muy diferente en las dos comunidades. Aquí analizamos cómo las diferencias institucionales locales, que identificamos en la primera sección, han contribuido al funcionamiento diferenciado del programa en las dos comunidades.

En El Jobo, el programa entró por medio de seis cooperativas de la reforma agraria. Cuatro de los cinco miembros del comité local elegido eran presidentes de cooperativas. Como en la época sandinista siempre se había garantizado el acceso al crédito a los socios de las cooperativas, era muy difícil para el banco implementar algún criterio de selección y excluir a ciertos socios individuales a los cuales era inconveniente dar nuevos préstamos. En la práctica, el crédito agrícola fue exclusivamente –y de una manera masiva– otorgado a todos los miembros de las cooperativas con las que se trabajaba.

Después del cambio de gobierno, en 1990, el banco local del FDL asumió el papel de financiador que antes asumía el gobierno central. Además, los presidentes de las cooperativas mantenían sus posiciones de poder, ya que eran elegidos en el comité local del FDL, y jugaban hacia el banco más o menos el mismo rol que tenían hacia el gobierno sandinista en la década de los ochenta. Los socios de las cooperativas mantenían percepciones similares hacia el crédito, además, consideraban que los presidentes debían negociar y administrar los contratos de crédito, lo cual fue el resultado del desconocimiento casi total de las reglas y el funcionamiento del banco por parte de los usuarios.

Cuando en 1993 hubo una sequía, los clientes esperaban que el comité local les condonara o reestructurara las deudas, tal como había hecho siempre el gobierno sandinista. La persistencia de esa cultura formada durante la reforma agraria y el alto riesgo de producción contribuyeron a la persistencia de esa percepción sobre el crédito. Además, la menor diversificación de la economía local y los más bajos niveles de mecanismos informales de seguro (solidaridad) no ayudaron a fomentar la capacidad de enfrentar esta crisis sin caer en mora con el banco local. La lógica de condonación y no pago, además, fue reforzada por un programa asistencialista que había iniciado recientemente en la comunidad, y por el alcalde sandinista apoyado por la UNAG, que en su campaña electoral decía a los clientes que no pagaran sus deudas, y acusaba al FDL de intentar de desintegrar las cooperativas.

Una respuesta adecuada del FDL a esa situación era dificultada por el hecho de que los miembros del comité local no se sentían incentivados para presionar o negociar el pago de las deudas. Tenían

papeles contradictorios: tenían que apoyar al banco y al mismo tiempo querían mantener su posición de poder en la comunidad intermediando recursos para sus redes. Además, había otras organizaciones en la comunidad a las cuales los dirigentes podían recurrir para solicitar nueva asistencia. La situación económica, la falta de confianza y la percepción negativa hacia las intervenciones externas ocasionaron que muchos clientes prefirieran este beneficio en el corto plazo, en detrimento de apoyar alguna acción colectiva que pudiera salvar sus relaciones individuales y colectivas con el banco. En realidad, cuando los usuarios que sí pagaban sus deudas se dieron cuenta de que sus dirigentes no reembolsaban las suyas, se sintieron engañados y dejaron de pagar también.

En Las Piedras el FDL entró de una manera muy similar, pero menos masiva. En esa comunidad el programa sí logró cambiar la cultura de crédito. A pesar de problemas similares en los primeros años, muchos clientes lograron reconocer la importancia de tener su propio banco. Factores importantes que contribuyeron a esa aceptación eran la situación económica menos precaria, los mayores niveles de confianza y presencia de acción colectiva, y la mejor percepción hacia intervenciones externas en esa comunidad, entre otros.

Esa situación permitió al programa mejorar su administración y profesionalismo. En 1993 un equipo de evaluación de la oficina central en Managua notó varias mejoras organizativas en las operaciones del banco (Navarro, Rodríguez y Gómez, 1993). Con éxito, se había iniciado un proceso difícil de aprendizaje que resultaría en una selección más rigurosa y consistente de los clientes, basándose en características individuales y en una mejor aplicación de las reglas del juego. En el mismo año, el programa logró cambiar el sistema administrativo hacia un sistema de cogestión, reduciendo la participación local directa en el proceso de decisión. De esa manera, además de contratar a un contador y un cajero independientes, el banco logró aumentar de manera sustancial el profesionalismo de su administración.

Ese mismo año, 1993, el banco empezó a otorgar crédito a grupos solidarios, basado en relaciones familiares o actividades comunes. Los costos de ejecución fueron transferidos del banco al grupo, ya que éste, en su totalidad, sería sancionado en el caso de no pago de algunas de las cuotas por uno de los miembros. Aunque la mayoría de los clientes pertenecía al sector de reforma agraria, el sistema resultó bastante exitoso, lo cual –a nuestro juicio– se debe en gran parte a las características institucionales locales antes analizadas.

En 1997 la oficina central en Managua cambió el sistema de cogestión, convirtiendo al banco en una sucursal local, así centralizando más aún el poder de decisión del FDL. Algunos socios de la institución financiera protestaron contra este cambio, porque siempre había existido cierta identificación colectiva con el banco. Sin embargo, en una asamblea general, el 70% de los socios se conformó con la venta del banco local a la administración central, ya que consideraba que la disponibilidad de crédito era más importante que su propia influencia en las operaciones de la instancia financiera.

El banco expresó claramente que si el cambio no era aprobado, desaparecería de la comunidad. Sin embargo, varios productores del lugar estaban desalentados por los cambios de política del banco, y tenían la percepción de que el mismo había endurecido su posición hacia los clientes⁸. No obstante, este cambio de política permitió al FDL incrementar sustancialmente su cartera en el banco de Las Piedras.

El programa LAV

Haciendo un análisis similar al nuestro sobre la experiencia del programa FDL, el programa LAV decidió entrar en la comunidad de El Jobo sin ninguna participación directa por parte de los líderes locales. Un promotor local fue contratado para administrar los créditos con los clientes individuales, que en general eran beneficiarios de reforma agraria. Sin embargo, el promotor local formaba parte de las mismas redes de los directivos anteriores del FDL, y de esa manera cooperaba con los mismos líderes locales. El resultado fue que, en general, sólo productores que pertenecían a esas redes sandinistas eran visitados por el promotor y propuestos como clientes potenciales al programa. De esa manera, la misma cultura de crédito vigente en esas redes sandinistas amenazaba deteriorar el funcionamiento del programa.

Al inicio los productores cooperaban de forma intensiva con el proyecto y percibían al programa como una oferta atractiva con capacidad de mejorar su situación. El crédito de largo plazo ofrecido por el programa LAV era dirigido de forma parcial a la plantación de árboles, el resto del crédito podría ser utilizado por los clientes para sus propios objetivos. Sin embargo, no se daba ninguna asistencia adicional sobre cómo utilizar el fondo de manera apropiada. Fue al final de 1996 cuando LAV empezó a dar asistencia técnica en cuanto al manejo de las fincas y en cuanto a planes de inversión para la diversificación más amplia. En aquel momento numerosos clientes ya habían gastado gran parte de los fondos, muchas veces en artículos de consumo. Además, en muchos casos los beneficios esperados de las inversiones, en particular las de los árboles, se tardaron, y entonces no coincidieron con los esquemas de reembolso acordados. Al mismo tiempo, otras organizaciones ofrecieron préstamos a los mismos beneficiarios de reforma agraria, de manera que en muchos casos los clientes de LAV acumularon deudas que sobrepasaban su capacidad de pago.

En 1996 LAV cambió el sistema de pago de las cuotas de los préstamos. En la práctica esto resultó en cuotas mayores al inicio del préstamo y cuotas menores al final. Las nuevas condiciones fueron impuestas, como primer paso, para homogeneizar el sistema de pago del LAV con el sistema del FDL, y acelerar la recuperación del fondo.

Como a los clientes les faltaba información clara sobre el porqué de los cambios de las reglas del juego y de repente se vieron confrontados con cuotas de pago mayores, empezaron a desconfiar del programa. Este cambio unilateral y ex post de las condiciones del contrato de crédito –sin duda un error en la gestión del programa– impidió cualquier negociación satisfactoria. Muchos clientes que no podían cumplir los pagos ofrecían pagar en especie, correspondiendo a la lógica del contrato inicial, en el cual los árboles servían como garantía para los créditos de forestación, lo cual no fue aceptado por el programa. Los problemas de mora se agravaron por los efectos de las condiciones adversas de la época de invierno, que se reflejó en malas cosechas. La expectativa que tenían los clientes de ser compensados con pagos menores de los intereses o de que su deuda fuera condonada parcialmente debido a los malos resultados de la cosecha, no fue concretada por el programa.

Esos factores, además del temor de que LAV podría apropiarse de sus parcelas⁹, contribuyeron a engendrar una desconfianza creciente entre el programa y los clientes. Esa situación resultó en una severa protesta de los clientes, que rechazaban pagar los intereses, y más tarde tampoco el capital, cuando las condonaciones de la deuda bilateral en el contexto del HIPC parecían favorecer al gobierno nicaragüense después del desastre provocado por el huracán Mitch. Irónicamente, la protesta era dirigida por el ex-promotor del programa LAV, quien con el representante de la UNAG (también

presidente de una cooperativa y representante local de la Alcaldía) logró organizar a la mitad de los usuarios en la comunidad, e incluso a usuarios en otras comunidades.

En Las Piedras la experiencia del programa LAV fue distinta. El trabajo precedente del FDL en la comunidad había generado externalidades positivas para LAV en la forma de percepciones diferentes hacia el crédito (consideraban que era necesario reembolsarlo) y en lo referido al conocimiento de la población de la comunidad (clientes buenos y malos).

Algunos beneficiarios de reforma agraria que habían recibido crédito del programa LAV eran también clientes del banco del FDL. Además, algunos líderes que habían trabajado para establecer la reputación del FDL en la comunidad, también apoyaban en el establecimiento del respeto hacia los contratos de crédito del programa LAV. Por la misma razón, los cambios de políticas de LAV no causaron mucha protesta en la comunidad de Las Piedras, además de que el programa había entrado de forma paulatina, de manera que había mucho menos clientes para los cuales las reglas de pago resultaron alteradas ex post.

Hoy en día, el programa tiene una nueva administración que negocia una reestructuración de los préstamos con muchos de los clientes morosos, lo cual, sin duda, enfrenta mayores dificultades en El Jobo.

Conclusiones: capacidad de lograr sinergia con intervenciones externas

En este capítulo mostramos que un programa de financiamiento rural que no logra integrarse satisfactoriamente en las comunidades donde opera con un nivel mínimo de legitimidad sin perder su integridad (es decir, donde sus reglas de juego son respetadas) no puede alcanzar sus objetivos de cobertura y sostenibilidad.

Más concretamente, la experiencia de El Jobo mostró que donde existe una concentración de beneficiarios de reforma agraria, organizados jerárquicamente en redes alrededor de dirigentes de cooperativas y de la UNAG, que monopolizan los vínculos con las intervenciones externas, el funcionamiento de un programa de crédito inserto en esas redes puede ser considerablemente dificultado.

Además, por el fuerte poder de negociación de esas redes jerárquicas-clientelistas, relativamente bien organizadas y reforzadas por la disponibilidad de nuevas asistencias externas, es muy difícil para las intervenciones externas trabajar en la comunidad con reglas que no concuerdan con la cultura de esos beneficiarios de reforma agraria, y aún menos, cambiarlas. La percepción de crédito como "ayuda flexible" es casi generalizada dentro de esas redes. Una contradicción de una intervención externa con esa percepción tiende a resultar en una actitud de oportunismo individual de corto plazo e incluso en acción colectiva contra la intervención.

Se puede entender esta reacción también como una opción de los miembros (pobres) de la comunidad por una acción colectiva frente al actor externo, bajo el umbral protector de las relaciones verticales-clientelistas locales, en vez de arriesgarse en construir relaciones individuales con instancias externas, regidas por reglas del juego —externas— más objetivas, quizás con más posibilidades de emancipación individual en el mediano plazo, pero fuera del umbral protector local.

De esta manera, la presencia de este patrón de "elección de contratos" (no solamente frente a las iniciativas financieras analizadas aquí) podría interpretarse como un encierre exagerado de los miembros de la comunidad en las estructuras sociales locales, que constituye un obstáculo institucional para el desarrollo de más "conexión" individual con actores externos, un elemento considerado por Woolcock y Narayan (2000) como imprescindible para el desarrollo local.

La necesidad objetiva de manejar los riesgos por las condiciones agroecológicas difíciles y los niveles de vida precarios de los productores en El Jobo da una base objetiva para estas actitudes y estrategias. Además, se debe tomar en cuenta que El Jobo es una comunidad con relativamente poca confianza horizontal y apoyo mutuo, de manera que en la medida que no haya covariabilidad de los riesgos, los mecanismos informales de compartir éstos en la comunidad son poco presentes¹⁰. En esa perspectiva, la disponibilidad en el corto plazo de asistencia provista por actores externos se presenta como una alternativa atractiva y necesaria. Según nuestra óptica, son esas condiciones las que incentivan la selección de soluciones cortoplacistas de sobrevivencia y la preferencia a favor de actores externos con un enfoque más asistencialista.

Aunque al inicio de los años noventa en Las Piedras existían percepciones similares sobre el crédito, con el tiempo ellas pudieron ser transformadas de manera relativamente exitosa, incluso las de los socios de las diversas cooperativas, quienes se convirtieron en buenos clientes de los dos programas.

Uno de los factores que explican este logro lo constituye la mayor heterogeneidad económica y social de la comunidad, lo cual causa una competencia beneficiosa y presión mutua que dificulta el logro de acuerdos de no cumplimiento de los contratos de crédito, que ponen en peligro las relaciones importantes con financiadores externos. Esos factores, además del hecho de que los líderes locales no monopolizaron los vínculos con los programas, permitieron que éstos establecieran contactos más directos y confiables con sus clientes de forma individual.

Otros factores son las mejores condiciones agroecológicas, la situación económica general menos precaria, la mayor integración horizontal, la mayor presencia de acción colectiva, la mayor confianza hacia el exterior, y la percepción general más positiva hacia intervenciones externas. Estos elementos, en su totalidad, resultan al mismo tiempo en menor necesidad y mayor capacidad de manejar riesgos, y se transforman en percepciones y estrategias frente al crédito, las cuales son más compatibles con las condiciones de los contratos de crédito estipuladas por organismos que buscan ampliar su cobertura manteniendo un mínimo de sostenibilidad financiera.

Las características de la institucionalidad local de Las Piedras permitieron a los dos programas implementar de forma consistente las "reglas del juego", y seleccionar rigurosamente a los clientes con base en el conocimiento y análisis de sus características individuales. Esto fue facilitado por la implementación de un sistema con menos participación local en los procesos de gestión del sistema de crédito.

En El Jobo no fue posible implementar tal sistema, ya que significaría una reducción del poder de los líderes locales. Allí la mayoría de las relaciones que tienen los productores con intervenciones externas son intermediadas por los referidos líderes, y forman parte de las estructuras verticales locales. De hecho, la legitimidad de esos líderes muchas veces depende de su capacidad de asegurar los vínculos con organizaciones de desarrollo. Los intentos de éstas por apoyar a los pobres, son traducidos por los líderes de la comunidad en flujos de recursos hacia sus redes clientelistas, en las cuales monopolizan los contactos con la organización de desarrollo¹¹.

La gente de la comunidad reconoce esa posición de sus dirigentes, y, en cierta medida, son responsables de la reproducción de esas redes de dependencia (Mendoza, 1996). El campesino pobre considera que los dirigentes de la comunidad siempre estarán, mientras que las organizaciones externas de desarrollo, no. De forma paradójica, la presencia relativamente abundante de estas organizaciones en El Jobo podría reforzar la reproducción de las redes verticales de los dirigentes y ex socios de las cooperativas. El último grupo sigue dependiendo de sus líderes, utilizando la "ayuda fácil y flexible" para aliviar su situación frágil y precaria.

No obstante, el acceso sostenible a recursos financieros permitiría no sólo inversiones y transformaciones económicas locales, sino que facilitaría también la creación de nuevas redes con posibles implicaciones positivas para el entorno institucional local, tal como la creación de redes horizontales de cooperación y vínculos no monopolizados con actores externos. Sin embargo, la estructura social existente en El Jobo restringe tanto las posibilidades de inversiones en sus fincas como la creación de nuevas redes. Las experiencias de los dos programas en El Jobo mostraron que sus esfuerzos parecen haber reforzado el sistema local de dependencia de los pobres en sus líderes, sobre todo en el caso del FDL. Esta observación debería ser relacionada a la paradoja omnipresente de la cooperación de desarrollo: que los más necesitados son casi siempre menos capaces de establecer y mantener relaciones sostenibles con intervenciones externas.

Uno debería preguntarse si esto se debe en su totalidad a las deficiencias institucionales de la comunidad de El Jobo. Es claro que la conversión de los programas FDL y LAV en programas de crédito "puros" derivó en contradicciones con las redes sociales dominantes y las percepciones relacionadas sobre intervenciones externas, resultando en una ruptura de las relaciones. Sin embargo, nos preguntamos si no hubiera sido posible desarrollar contratos de crédito más apropiados a las necesidades de los productores pobres y descapitalizados de El Jobo, con algunas provisiones para ayudar a manejar los riesgos climatológicos, sin llegar a condonar, necesariamente, las deudas. Tal oferta institucional podría facilitar la negociación de una relación estable y de largo plazo con los clientes "difíciles" de esa comunidad¹².

El concepto de "sinergia" propone que cierta flexibilidad y adaptación de la intervención externa a la realidad local podría ser indispensable. Por eso, hay que tener cuidado con una aplicación no crítica de "best practices" a cualquiera realidad local. La pregunta central consiste en cuál es el margen que queda para que una intervención externa pueda adaptar su diseño institucional para que sea más compatible a la institucionalidad local, es decir minimizar los costos de transacción sin poner en peligro su integridad.

El balance entre esas dos es bastante delicado, sobre todo cuando la intervención externa intenta cambiar el entorno institucional existente. Demasiada "sinergia" pone en peligro la "integridad" de la intervención. La mezcla óptima depende de la naturaleza específica de cada realidad institucional local. Nos parece obvio que las intervenciones de desarrollo deben enfrentar este reto, pues si no, se quedarán trabajando exclusivamente en las comunidades "sanas", donde es más fácil reconciliar ambos objetivos de sostenibilidad y cobertura.

Notas

- 1 Para garantizar la secretividad, las comarcas estudiadas aparecen en este estudio con seudónimos.
- 2 Cada índice es igual al promedio normalizado de los tanteos de 3 preguntas individuales por categoría, con valor 1 para una respuesta "positiva", 0 para una respuesta "negativa" y 0.5 para una respuesta "neutral". En el anexo se encuentran las preguntas que fueron utilizadas para crear los índices de estas percepciones, además de los resultados detallados por pregunta.
- 3 Las preguntas no distinguieron entre los dirigentes de las redes en el caso de que existan varias. Nuestras observaciones no permitieron diferenciar las opiniones según la identificación de los líderes.
- 4 Cabe mencionar que después de una evaluación reciente el programa dejó de condicionar el crédito de capitalización a la plantación de cercas o árboles. De esta manera, se flexibilizó la oferta del programa de acuerdo con la nueva realidad de la mayoría de los ex cooperados, generalmente ya avanzados en la finquerización básica de sus anteriores "tierras peladas". El nuevo programa para "productores en dificultades" también incluye a otros pequeños productores descapitalizados que no sean beneficiarios de reforma agraria, tal como algunos, afectados por el huracán Mitch.
- 5 Véase D'Exelle, 1999, para una descripción más detallada de los cambios de políticas del programa LAV.
- 6 También era un objetivo secundario fomentar la reforestación como tal.
- 7 A diferencia de Las Piedras, estos recursos financieros fueron acaparados como subsidios por unos pocos productores.
- 8 Incluso, varios productores tenían la percepción de que el banco desde este momento sólo iba a atender a los productores menos pobres.
- 9 En el contrato inicial entre ambas partes se estipulaba que la parcela, una vez legalizada, serviría como garantía para los préstamos de construcción de las cercas.
- 10 Véase también el capítulo de Nadia Molenaers sobre diferencias parecidas entre dos comunidades en la zona de Somotillo.
- 11 Con muchos problemas de abusos y desconfianza, la estructuración vertical de las interacciones sociales resulta ser una solución "second best" al problema del orden social, con dificultades en términos de flujos de información, rendición de cuentas e imposición de las reglas del juego hacia arriba (Putnam, 1993).
- 12 Sin embargo, como la sostenibilidad financiera requiere de una intervención con un mínimo de cobertura inicial para reducir los costos operacionales, a cualquier intervención externa con objetivos de sostenibilidad financiera, le parece imposible poder limitar sus actividades a El Jobo. Considerando esta comunidad como área riesgosa, podría ser preferible entrar individual y gradualmente a ella por medio de un banco con presencia sostenible en una comunidad vecina.

Bibliografía

Barrios, A. & R. Gómez. (1992). *Caracterización de la zona norte del proyecto banco campesino*. Managua, Instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana. Mimeo.

Clemens, H., D. Greene & M. Spoor (Ed.). (1994) "Notas sobre la transición: intervencionismo a *laissez-faire*" en *Hacia una nueva Visión sobre Producción y Comercialización*. Managua, ESECA-Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, pp. 27-45.

D'Exelle, B. & J. Bastiaensen (2000) "The Consolidation of Agrarian Reform in Northern Masaya: Property Rights, Missing Markets and Perspectives for Agricultural Diversification" en: Ruben, R. & J. Bastiaensen (eds) *Rural Development in Central America: Markets, Livelihoods and Local Governance*. Houndsmill, Mc. Millan, pp. 98-114.

D'Exelle, B. (1999) "El método de crédito "Los Árboles Valen": fomento a la capitalización de parceleros de reforma agraria", en: *Institucionalidad local y crédito para el desarrollo rural*. Cuaderno de investigación no. 8. Instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana.

Fondo de Desarrollo Local. (2000) *Informe financiero del mes de noviembre de 2000*, Managua, Nicaragua.

Gómez, R & A. Barrios (1990) "*Masaya, sistemas de producción y sectores sociales*", Avances de investigación". Instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana.

Mendoza, R. (1996) Dilemmas of Promoting Development: The role of national and international non-governmental organisations. Research paper. University of Antwerp, UFSIA, Centre for Development Studies, 36 p.

Navarro, I.; M.Rodríguez and R.Gómez (1993) *IV evaluación del banco campesino de Masaya*. Managua, Instituto Nitlapán, Universidad Centroamericana.

Ruben, R. (1997) *Making Cooperatives Work*. Contract Choice and Resource Management within Land Reform Cooperatives in Honduras. Ph.D. thesis, Free University of Amsterdam, 359p.

Scott, J.C. (1976) *The Moral Economy of the Peasant*. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia. London, Yale University Press, 240 p.

Vaessen, J.; Cortez, O. & R. Ruben (2000) "The Transformation of Cooperative Organisation in Nicaragua: Pathways of Change within Agricultural Production" en: Ruben, R. & J. Bastiaensen (eds) *Rural Development in Central America: Markets, Livelihoods and Local Governance*. Houndsmill, Mc. Millan, pp. 115-140.

Visión Mundial (1996) *Documento de diagnóstico*. Mimeo.

Woolcock, M. (1998) "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society*, 27, p. 151-208.

Woolcock, M. & D. Narayan (2000) "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." In *The World Bank Research Observer*. Vol. 15, n°2, August, pp. 225-49.

Anexo. Percepciones

	Las Piedras				El Jobo			
	0	0.5	1		0	0.5	1	
<u>A. Ayuda</u>	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Cuando aquí una familia se encuentra en problemas, generalmente no puede contar con la ayuda de nadie.	43.7	4.6	51.7	100.0	73.9	6.5	19.6	100.0
2. Aquí en general la gente es malagradecida.	40.9	21.6	37.5	100.0	37.0	37.0	26.1	100.0
3. Vale la pena ayudar a otra gente que tiene problemas, porque después ellos también le ayudan a uno.	4.7	9.3	86.0	100.0	2.2	0.0	97.8	100.0
<u>B. Acción colectiva e interés común</u>								
4. Esta comunidad es bastante dividida.	64.4	0.0	35.6	100.0	73.9	6.5	19.6	100.0
5. En caso de una crisis (p. ej. una sequía que afecta a todos), la gente trata de encontrar soluciones entre varios.	35.6	3.4	60.9	100.0	47.8	2.2	50.0	100.0
6. Existen grupos en la comunidad que no quieren tener relaciones con otros grupos.	51.7	3.4	44.8	100.0	65.2	4.3	30.4	100.0
<u>C. Liderazgo</u>								
7. Los dirigentes trabajan para el bien de la comunidad.	42.5	6.9	50.6	100.0	47.8	8.7	43.5	100.0
8. Hay que respetar las decisiones de los dirigentes.	1.1	11.4	87.5	100.0	2.2	6.5	91.3	100.0
9. Los dirigentes se aprovechan de su cargo.	58.0	19.3	22.7	100.0	65.2	13.0	21.7	100.0
<u>D. Confianza</u>								
10. No se puede confiar en nadie que no sea de la propia comunidad.	78.4	9.1	12.5	100.0	100	0.0	0.0	100.0
11. En esta comunidad, si alguien da su palabra, la cumple.	13.8	19.5	66.7	100.0	8.7	30.4	60.9	100.0
12. La mayoría de la gente respeta lo ajeno (no invade tierras, ni roba ganado, ni gallinas, ni cosechas).	11.4	1.1	87.5	100.0	17.4	8.7	73.9	100.0
<u>E. Intervención externa</u>								
13. Las organizaciones que vienen de afuera no cumplen sus compromisos con la gente.	25.0	20.5	54.5	100.0	34.8	13.0	52.2	100.0
14. Los representantes del gobierno de Managua tratan de resolver los problemas de toda la comunidad.	62.1	8.0	29.9	100.0	95.7	0.0	4.3	100.0
15. La alcaldía ha resuelto todos los problemas que ha podido.	61.4	11.4	27.3	100.0	82.6	0.0	17.4	100.0
<u>F. La ley</u>								
16. Si un comerciante lo engaña a uno, no hay cómo defenderse.	67.4	8.1	24.4	100.0	76.1	6.5	17.4	100.0
17. Las leyes del Estado son ms importantes que las reglas de la propia comunidad.	13.6	11.4	75.0	100.0	28.3	8.7	63.0	100.0
18. Cuando un patrón no respeta los derechos de un trabajador, éste no tiene cómo defenderse.	61.4	3.4	35.2	100.0	69.6	6.5	23.9	100.0

Fuente: Encuesta realizada en septiembre-diciembre 1999.

Leyenda :

0 = no
1 = si
0.5 = no sabe

El Fondo de Desarrollo Local en Wiwilí: inserción social, cobertura y perspectivas de innovación institucional para el desarrollo local equitativo

*Jos Vaessen, Johan Bastiaensen
Ben D'Exelle y Miguel Alemán*

Introducción

Los costos de transacción de operaciones crediticias en áreas rurales alejadas y a grupos de poca capacidad económica son altos. Es caro y difícil obtener información confiable sobre potenciales clientes y crear una legitimidad local para garantizar los cobros de los préstamos, por tanto, una inserción adecuada de la organización financiera en el territorio es crucial para garantizar una presencia sostenible en el campo. Los mecanismos creativos para lograr una inserción social adecuada que minimice los costos de las transacciones crediticias son los que distinguen las llamadas organizaciones no convencionales de las organizaciones financieras convencionales. Estas últimas, pocas veces se han atrevido a expandir su cartera hacia los sectores rurales lejanos y/o los sectores marginales por los costos y riesgos que ello implica (véase capítulo 1).

Hay varios tipos de riesgos en las operaciones crediticias que tienen que ver con la voluntad y la capacidad de pago de las familias rurales (menos acomodadas) y que presionan mucho la sostenibilidad de las actividades crediticias en este sector. Después de las experiencias decepcionantes del período inicial experimental del FDL, caracterizado por un alto nivel de autonomía local en la gestión de los créditos (véase contribución de Rocha), las políticas del FDL fueron determinadas de forma progresiva por una búsqueda hacia la legitimidad local y la sostenibilidad financiera. Este último objetivo, sobre todo en los últimos años, ha resultado en una expansión fuerte en la cartera del FDL. Esta evolución también ha ocurrido en la sucursal del FDL en Wiwilí, un municipio rural en el norte de Nicaragua.

En esta investigación queremos enfocar la evolución de la sucursal de Wiwilí.¹ Estamos particularmente interesados en la relación entre la búsqueda de legitimidad local y sostenibilidad financiera, por un lado, y en los cambios en la inserción local en el territorio y la cobertura del banco, por el otro. A grandes rasgos, se puede distinguir entre dos estrategias que caracterizan las políticas del FDL en el territorio. Primero, una estrategia inicial de concentración geográfica que implicaba una accesibilidad relativamente buena para los grupos menos acomodados. Segundo, una estrategia de expansión geográfica que comprometía una partida para una articulación intensiva entre banco y comunidad, y que conllevaba una cobertura creciente a los sectores más acomodados.

Esta evolución sugiere cierta tensión entre la profundidad de la cobertura (incorporar a los sectores menos acomodados) y la sostenibilidad financiera, y es un tema que sigue produciendo mucha con-

troversia dentro del debate sobre microfinanzas (véase Rhyne, 1998; Conning, 1999). Organizaciones financieras no convencionales que trabajan con una metodología de crédito individual como el FDL, y que están buscando la sostenibilidad financiera, muchas veces buscan la expansión en escala al coste de una cobertura más profunda hacia los sectores menos acomodados (Morduch, 2000). Aquí queremos ir un poco más allá de señalar dicha tensión. Comparamos las dos estrategias crediticias con base en las implicaciones que conllevan en términos de desempeño financiero y perspectivas para el desarrollo. Se pondrá en claro que la estrategia inicial, aunque azotada por fracasos, ofrece algunas ventajas comparativas marcadas en ambos campos, las cuales fueron descuidadas en los últimos años de búsqueda de la sostenibilidad financiera. Entonces, es imprescindible tanto desde una visión de desarrollo rural como desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera, analizar las experiencias iniciales y deducir lecciones para sostener una operación crediticia sostenible y con perspectivas de desarrollo democratizador.

La evolución del FDL en Wiwilí

El período inicial

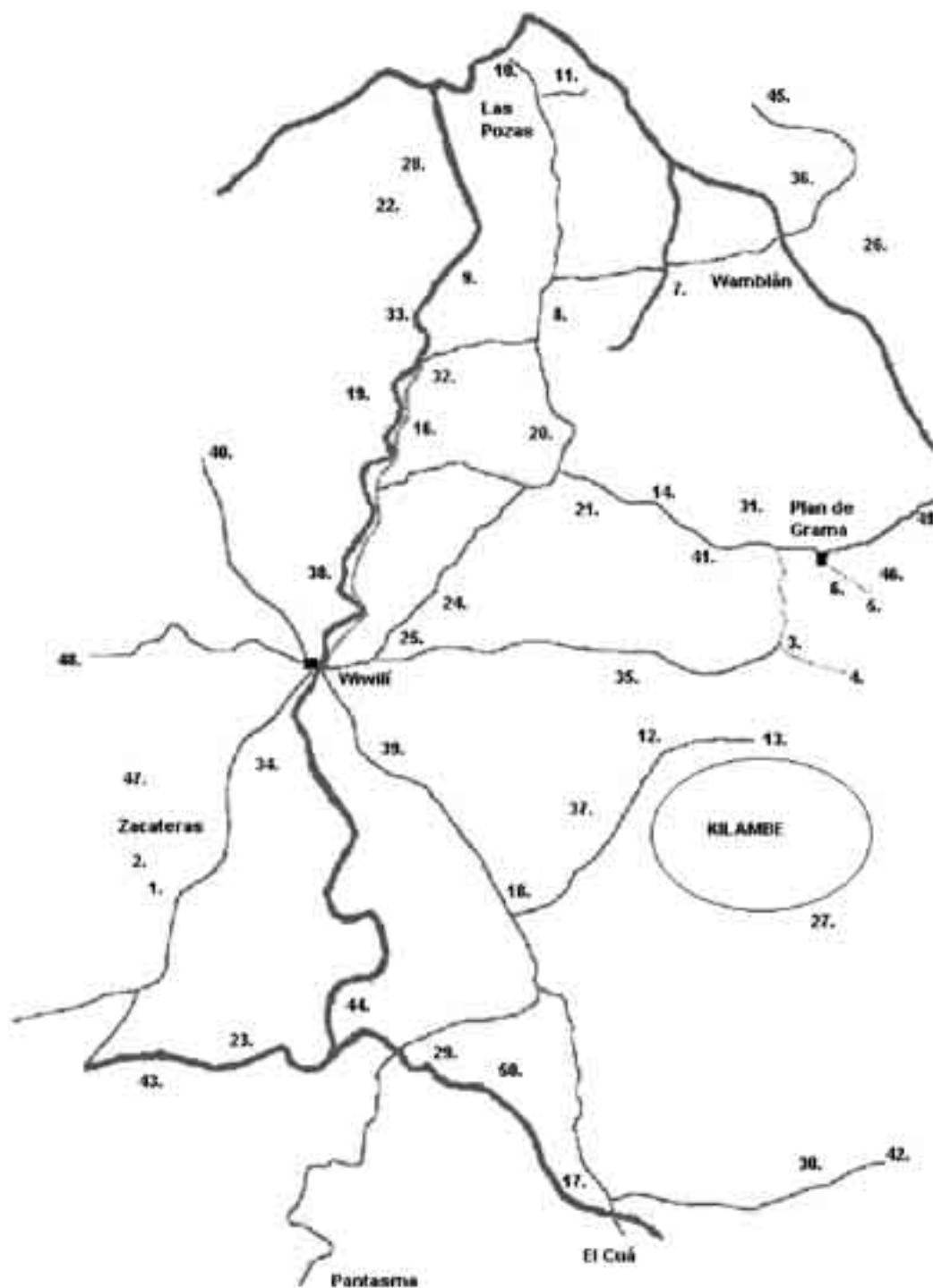
Wiwilí es un municipio situado a unos 260 km al noreste de Managua en el departamento de Jinotega. La región puede ser caracterizada como una zona relativamente aislada y poco accesible. Sufrió mucho en la época de la guerra de los ochenta, lo que, en gran parte, afectó la situación de seguridad del territorio hasta medianos de los noventa. Alrededor de un tercio del territorio es parte de una reserva nacional de bosque tropical con comunidades indígenas dispersas. La producción de maíz, frijol, café y ganado, y el comercio de dichos productos, constituyen las principales actividades económicas. El FDL trabaja, sobre todo, en el rincón sureste del municipio, que abarca más o menos otra tercera parte de la zona, donde vive la mayoría de los 60.000 habitantes que, se estima, posee.

La historia del FDL en el territorio de Wiwilí inicia en 1991. En los primeros años, buscó cómo establecerse en algunas comarcas, y desde allí expandir su cartera a nivel local. En esa época, desde el punto de vista del FDL, el servicio de crédito no era visto tanto como la facilitación del proceso económico de cada familia en sí, sino como un recurso dentro de un proceso más amplio de reactivación de la economía campesina y la organización local. Más particularmente, el FDL buscó cómo reactivar nuevos procesos de organización local con apoyo de líderes naturales para poder quebrar la herencia del autoritarismo y del clientelismo local (véase Mendoza, 2000: 61-3) y al mismo tiempo reactivar la economía campesina.

El FDL inició las operaciones en el casco urbano de Wiwilí y en las comarcas de Zacateras y Plan de Grama, trabajando con un pequeño fondo revolviente (véase figura 1). En las dos comarcas, el papel de los líderes locales fue determinante en la selección de los clientes, el reembolso de los préstamos y la convocatoria de los clientes al nivel de las comarcas. Tanto en Plan de Grama como en Zacateras el fondo fracasó rápidamente, y para 1992 el FDL tuvo que redefinir su estrategia a fin de alcanzar una permanencia sostenida en Wiwilí.

En 1992, por orientaciones del equipo central del FDL, en Wiwilí se buscó colocar los recursos financieros disponibles en esta instancia, en cooperativas de ahorro y crédito con cierta tradición e histo-

Figura 1. Mapa del territorio del FDL en Wiwili



Nota: Cada número representa una comunidad.

ria en la zona. En teoría, la organización de las cooperativas y su control social serían suficiente garantía para recuperar los créditos. De esta forma se estaría fortaleciendo a organizaciones locales y se lograría un mayor impacto social y económico por la cobertura que estas cooperativas decían tener en el lugar. Entonces, se empezó a trabajar con la cooperativa Nueva Alianza, en el territorio, en torno a la comarca Las Pozas (véase figura 1). Se seleccionó a esta cooperativa porque ya había operado en los años setenta con muy buenos resultados, y se estaba reactivando a inicios de los noventa una vez finalizado el conflicto armado en Nicaragua.

En los entonces tres territorios rurales en torno a Plan de Grama, Zacateras y Las Pozas, el FDL se mantenía en contacto con los clientes del banco a través de las visitas de un promotor local, y de reuniones con clientes y otras personas interesadas en recibir préstamos de él. Estas reuniones servían como foro de intercambio de información y muchas veces como oportunidad de reclutar a nuevos clientes, los cuales habían venido a la reunión a través de amigos o familiares clientes.

En 1992, el FDL mantenía dos mecanismos institucionales de inserción en el territorio. Mientras en los dos primeros territorios "rurales" y en Wiwilí "urbano" gestionaba los créditos a través de comités locales de crédito, cuyos miembros eran personas con liderazgo local, en el territorio cercano a Las Pozas lo hacía a través de la cooperativa Nueva Alianza. El esquema de triangulación con ésta sufrió problemas parecidos a los de las operaciones crediticias en Plan de Grama y Zacateras. Igual que en éstas, en Las Pozas los líderes locales (directivos de la cooperativa) dirigieron la colocación de los créditos a los clientes. Ellos fueron los intermediarios entre el banco y éstos, durante la época del inicio de las actividades del FDL en el territorio, mientras el FDL no mantenía contactos directos con los clientes en el campo. Por la malversación de los fondos por parte de unos líderes y problemas de pago en general, el FDL tuvo que cambiar su política.

A partir de 1993-1994 y con más fuerza a partir de 1997, debido a los problemas de pago en los tres territorios rurales y con el fin de garantizar una presencia permanente en el lugar, el FDL empezó a cambiar de manera radical su estrategia crediticia. Esto implicó sancionar a los clientes individuales en mora y lograr un mayor control sobre el manejo de los créditos. Como forma de sanción, después de 1992, el FDL casi congeló la expansión de la cartera en Plan de Grama y Zacateras,² y sólo mantuvo relaciones con (la mayoría de) los clientes iniciales que honraban sus obligaciones.

La nueva estrategia crediticia

En los primeros años, el FDL se dio cuenta de las dificultades de construir una cartera sana con una mora mínima en el territorio, lo cual le dificultaba lograr una presencia sostenible en la zona. La gran autonomía de los comités locales de crédito y la falta de una estructura de mayor control sobre el servicio crediticio fueron identificadas como dos de las principales limitaciones para el desempeño de las primeras actividades en este campo. Por lo tanto, se empezó a desarrollar un proceso de cambio y de aprendizaje sobre todo en el campo financiero y en la organización interna.

Se puede identificar los cambios posteriores que se produjeron dentro del marco del proceso de profesionalización del FDL en Wiwilí.³

La formalización de la estructura operativa del banco

Bajo las instrucciones de la oficina central del FDL, la estructura de los bancos locales cambió de forma drástica. Se empezó con la formación de un equipo profesional parecido al de un banco convencional. El FDL también buscó cómo fortalecer una imagen de permanencia en la zona mediante el alquiler de un local y la asignación de un profesional del nivel central de forma estable en Wiwilí, quien con un promotor local se encargaría de administrar directamente los créditos. De esta manera, el personal del banco asumía las responsabilidades de los líderes (miembros de los comités de crédito locales), dejándoles sólo un papel de informantes locales sin poder de decisión. Es decir, que todo el poder en cuanto a la selección de los clientes y la administración de los préstamos fue transferido al personal profesional del banco.

La definición de nuevas reglas del juego

Aparte de la estructura operativa de las actividades crediticias, se empezó a definir procedimientos claros ("reglas del juego") y objetivos acerca de las transacciones crediticias. Como ya mencionamos, para establecer un fuerte precedente en la zona, el FDL "castigó" a los clientes por los problemas de pago.⁴ Bajo una nueva organización institucional se seleccionó a los usuarios de las comarcas viejas que habían probado un buen comportamiento crediticio y se comenzó a explorar nuevas poblaciones.

Las nuevas reglas de crédito tenían como objetivo bajar los costos de transacción de la selección de clientes y la cobranza de los préstamos colocados (véase capítulo 1). Se empezó a definir contratos formales con los interesados, donde se estipularon los términos de pago y los respaldos puestos por los usuarios. El banco antes dependía mucho de la presión social local y de la reputación social del cliente como garantía social del préstamo. Mientras seguían jugando un papel muy importante tales mecanismos, el FDL buscó cómo fortalecer cada vez más su legitimidad local con un respaldo formal en la ley. Esto implicó la exigencia de garantías físicas en forma de tierra o bienes de capital. Además, para fortalecer los mecanismos de garantía social se introdujo el mecanismo del fiador. Una política de sanciones fuertes a los clientes que no pagaron contribuyó a la creación de la legitimidad local de las nuevas reglas del banco.

El proceso de selección cambió bastante a raíz de las nuevas políticas. Mientras antes la selección de los clientes dependía casi únicamente de las preferencias de los directivos y de la reputación de los usuarios potenciales, ahora los clientes recomendados a nivel local tenían que ser evaluados con base en los criterios de garantía física, presencia de un fiador y una evaluación objetiva⁵ de su capacidad de pago.

El cambio de la visión de desarrollo del FDL

Bajo el proceso de profesionalización dentro de una nueva estrategia crediticia, el objetivo de desarrollo comunitario desapareció hacia el trasfondo. Cambió también la visión sobre cómo fomentar el desarrollo. Esta nueva visión cabía muy bien con los objetivos financieros que empezaron a dominar las políticas del FDL. Sobre todo, de manera implícita, surgió entre el personal de la institución la convicción de que mientras más cobertura hubiera, habría más desarrollo. Así se evitó el razonamiento de a quiénes y dónde colocar los préstamos *desde el punto de vista del desarrollo rural*. Además, creció el pensamiento en torno a un modelo desarrollista "de goteo", es decir, la idea de que por

medio de la activación de los sectores dinámicos de la zona se fomentaría, a la vez, procesos beneficiosos indirectos para el resto de la población. Esta idea justificaba en gran parte los cambios –por cuanto era necesario realizarlos– que se dieron en la cobertura, a causa del proceso de aprendizaje particular que ocurrió en el FDL en Wiwilí, en la última década.

En resumen, en la raíz de todos esos cambios que se dieron en la estrategia del FDL estaba la búsqueda de la sostenibilidad financiera. Tal proceso implicaba controlar varios elementos: la reducción de los costos operativos (bajar el costo de transacción por dólar de cartera colocada y aumentar la rentabilidad), el manejo de riesgo de cartera (mejorar la diversificación de ésta para reducir el riesgo de mora) y la expansión en cartera (lograr cierta escala para cubrir costos operativos fijos altos). Todo este proceso de ajuste y definición de nuevas prácticas y políticas, sobre todo en las tres áreas mencionadas, dejó su influencia significativa en la cobertura e inserción local del banco en el territorio.⁶

El desarrollo de la cobertura en el territorio

A finales de la década de los noventa podían observarse dos tendencias globales que marcaron el desarrollo de la cobertura del FDL en Wiwilí: la primera se refiere al aumento del porcentaje de clientes acomodados en la cartera y a una relativa exclusión de las familias con menos posibilidades económicas; la segunda, al cambio de una estrategia de concentración hacia una mayor dispersión geográfica del capital.

Composición de la cartera: hacia los sectores más acomodados

A partir de 1994, y con más celeridad a partir de 1997, la cartera empezó a crecer, especialmente en términos monetarios. Según el cuadro 1, que muestra su desarrollo global, el número de préstamos creció de 135 en 1994 a 473 a finales de diciembre de 1999, o sea, hubo un crecimiento de 250%.⁷ Al mismo tiempo, la cartera colocada creció de unos 18,000 dólares en 1994 a más de 900,000 en 1999, o sea, tuvo un aumento de 4908 %.

Cuadro 1. Desarrollo global de la cartera del FDL en Wiwilí

	1994*	1995*	1996	1997	1998	1999
Cartera colocada (US\$)	18,000	106,000	352,745	494,787	757,133	901,423
# préstamos	135	190	262	294	396	473
Monto promedio (US\$)	133	558	1346	1683	1912	1906
* Extrapolación de número de préstamos en base de número de clientes.						
Crecimiento cartera 94-99				4907.9 %		
Crecimiento número de préstamos 94-99				250.4 %		
Crecimiento monto promedio 94-99				1329.3 %		

Fuente: Base de datos FDL-Wiwilí, elaboración con base en la tasa de cambio del 31 de diciembre de cada año.

Evidentemente, el FDL ha crecido mucho más en cartera que en clientes. Parte de esta diferencia significativa entre crecimiento en cartera y en clientes se puede explicar por el hecho de que clientes ya existentes cada vez prestaron más dinero al FDL.⁸ Sin embargo, la mayor parte de la diferencia se puede explicar por el aumento relativo de clientes medianos y grandes en la cartera del FDL. El cua-

dro 2 confirma eso. Si comparamos el nivel de riqueza (valor estimado de la casa, tierra, bienes de capital) entre los clientes que entraron antes de 1997 y los que entraron después, podemos ver que el patrimonio promedio de los clientes nuevos es mucho más bajo que el de los que entraron después de 1997.

Cuadro 2. Diferencia entre patrimonio promedio de los clientes actuales (diciembre 1999) que entraron antes y después de 1997

	Clientes que entraron antes de 1997	Clientes que entraron en 1997 y después	Diferencia sign.
Patrimonio (US\$)	19,866.93	30,106.03	$p < 0.01$

Fuente: Base de datos FDL-Wiwilí (ficheros de los clientes en la cartera de diciembre 1999).

Los principales factores explicativos del aumento del número de clientes acomodados en la cartera al costo de una relativa exclusión de los clientes menos acomodados, son, sobre todo, de carácter financiero. En primer lugar, es más eficiente en términos de costo por dólar cartera, prestar montos grandes. Muchas de las actividades (visitas a las fincas, proceso administrativo) son las mismas para préstamos grandes y para pequeños. Una mezcla entre éstos permite utilizar la rentabilidad de los préstamos grandes como un subsidio para los pequeños. Incluso, colocar préstamos grandes facilita expandir con más rapidez la cartera para lograr cierta escala de operaciones y cubrir los gastos propios de las operaciones crediticias. Con el fin de reducir los costos de operación, se escogía a muchos clientes que vivían cerca de las vías de comunicación, donde era más fácil visitarlos. Otro mecanismo rápido, barato y confiable para colocar dinero era priorizar a los usuarios ya conocidos en los desembolsos de los préstamos. Con el fin de reducir los costos, se aprovechaba las visitas que el cliente había hecho al banco para tramitar préstamos anteriores, y así desembolsar los nuevos.

Otra razón es que la aplicación de los nuevos criterios de selección, especialmente los requisitos de garantía física y la capacidad de pago, discrimina a familias rurales menos acomodadas. Por último, el proceso de profesionalización y el nuevo énfasis en los aspectos financieros cambió la visión de desarrollo del personal del FDL. De esa manera, la búsqueda de clientes dinámicos (comerciantes, productores acomodados) que juegan un papel clave en la economía local, se justificaba no sólo por factores financieros, sino también por una visión de desarrollo implícita con base en la idea de "goteo".

Concentración/dispersión geográfica de la cartera

Aunque después de 1993 la cartera del FDL continuó expandiéndose en algunas de las comarcas donde ya era conocido, esta institución entró en muchas zonas nuevas de forma rápida y superficial, en primera instancia, buscando clientes con capacidad de absorción para sostener metas de expansión en cartera. Este tipo de expansión fue facilitado por la creciente reputación del FDL. Entonces, la expansión en cartera con base en una estrategia que favorecía a los sectores más acomodados, al mismo tiempo llevó a un proceso de expansión y mayor dispersión geográfica. El cuadro 3 confirma que los clientes que entraron antes de 1997 están más concentrados geográficamente que los que entraron después. Esta relación no sorprende, ya que son contados los productores más acomodados en cada comunidad.

Cuadro 3. Clientes por comunidad de la cartera de 1999

	Número de comarcas	Número de clientes	Clientes/comarca
Comarcas viejas (antes de 1997)	27	299	11
Comarcas nuevas (1997 y después)	30	62	2

Fuente: Base de datos FDL-Wiwilí (cartera de diciembre 1999).

Nota: A finales de 1999 había 373 clientes en la cartera. 12 casos no fueron incluidos en el cuadro por falta de datos.

De lo anterior se puede deducir que la diferencia entre las comarcas viejas de mayor penetración y muchas de las comarcas nuevas no se debe a una simple diferencia de tiempo; es decir, suponer que hubo un incremento paulatino del número de clientes en las comarcas viejas y a la vez pensar que pasaría lo mismo en las comarcas nuevas. Al contrario, la entrada en las principales comarcas viejas como por ejemplo Zacateras, Las Pozas y (el centro de) Plan de Grama fue de una manera relativamente "masiva", es decir, en el primer año entraron varios clientes de éstas en el banco. Incluso, el FDL "castigó" a unas comarcas con baja recuperación de los créditos al decidir no expandirlos más, lo cual impedía una concentración aún mayor de la cartera en esas zonas. En cambio, en la mayoría de las comarcas "nuevas" donde el FDL entró en 1997 o después, sólo cubrió a uno o dos clientes por cada una. Fue hasta finales de 1999 cuando entraron más (véase cuadro 3; véase también Vaessen et al., 2000 para una ilustración más detallada). Evidentemente, este dato de una cobertura muy selectiva y limitada al nivel de comarca presenta un tema interesante de reflexión más profunda desde el punto de vista de perspectivas para el desarrollo. Antes de reflexionar más sobre este punto deberíamos considerar primero el tema de la inserción social del FDL en el territorio.

El papel de la inserción social del FDL en el territorio

Con razón, la inserción social puede ser denominada el "factor olvidado" en las políticas de un banco en su territorio de operaciones. La inserción social se refiere al conjunto y la naturaleza de las redes sociales entre personal del banco, clientes y otras familias campesinas dentro de las cuales se llevan a cabo procesos de difusión de información, recomendación, selección de clientes, presión de pago, y otros tipos de comunicación relacionados con las operaciones crediticias. Aquí estamos particularmente interesados en la inserción social como factor determinante en el proceso de selección de clientes, y, por ende, en la cobertura específica en el territorio.

Un mecanismo muy importante del FDL en Wiwilí para reducir los costos operativos de selección y acceder a información confiable que reduce el riesgo de mora es el uso de redes sociales como fuentes de información y recomendación de nuevos clientes. Los núcleos centrales de estas redes sociales están formados, sobre todo, por usuarios viejos (con buena reputación de pago) y miembros del personal del FDL. Así, familiares, amigos, gente de alta capacidad de pago u otros conocidos de clientes existentes y miembros del personal logran entrar en la cartera. Este mecanismo no sólo reduce los costos de operación en el campo (en cuanto a visitas de estudio y convocatoria) sino que sirve también como un filtro eficiente y de relativamente bajo riesgo en un universo de clientes potenciales, cuya demanda sobrepasa la capacidad operativa y la liquidez del banco para poder satisfacer esta demanda.

El cuadro 4 muestra la importancia de las redes sociales en la determinación de la cobertura. Con base en la composición de la cartera en diciembre de 1999, observamos que un 45% de los clientes fue recomendado explícitamente por otros, el 21% es amigo y/o familiar del personal del FDL, y el 11% entró por medio de las redes sociales locales bajo el viejo modelo crediticio. Entonces, por lo menos el 77% de los clientes dependía de redes sociales explícitas para poder entrar en el banco. Además, parte del otro 22 % de los usuarios probablemente se acercó al banco debido a flujos específicos de información sobre el FDL, ya fuera información general sobre éste (lo que todo el mundo en la comunidad sabe) o información más específica de amigos o familiares vinculados al banco. Un análisis más profundo sobre la influencia de las redes sociales en la determinación del acceso a crédito del FDL desde el punto de vista de los clientes (potenciales) confirma este dato (véase el anexo; Vaessen, 2001).

Cuadro 4. ¿Cómo entraron los clientes actuales?

Cómo inicialmente se estableció el contacto entre el cliente potencial y el FDL

Entró por medio del viejo modelo de selección local ^a	11.4 %
Es amigo / familiar del personal del FDL	20.8 %
Fue recomendado por otros clientes	44.9 %
Entró por medio de reunión local	8.4 %
Vino a la oficina	11.1 %
Fue visitado por el FDL en el campo	2.7 %

Fuente: Base de datos FDL-Wiwilí (cartera de diciembre 1999) y consultas al personal del FDL, marzo 2000.

^aVéase sección 2.1.

Durante el transcurso de los años noventa y debido a la cambiante estrategia crediticia, se ha modificado el papel de las redes sociales. A inicios de los noventa, por la relativa concentración de la cartera, las redes sociales locales eran densas, y por lo tanto al nivel local la exclusión social era baja. La gente local conocía bien al banco y conocía a gente que podía facilitar el contacto con él por las distintas redes vinculadas con el FDL al nivel de la comarca. Incluso, el FDL en aquella época –aun siguiendo una estrategia comunitaria– organizaba reuniones locales en las cuales se discutía el desempeño del proceso crediticio, que al mismo tiempo servían como canal de información y entrada para potenciales nuevos clientes.

Esto cambió a causa de las tendencias descritas antes. En las nuevas comarcas el grado de penetración era muy bajo, y las redes locales de información y recomendación eran muy restringidas hacia poca gente (se prefería a los que contaban con más capacidad económica). Mientras antes el FDL se expandía a partir de redes intracomunitarias, ahora empezó a expandirse cada vez más con base en redes extra-comunitarias. Las mismas redes sociales continuaron su función de informantes, pero ya con la restricción de identificar a "pivotes" potenciales o gente de alta capacidad de absorción. Además, el FDL cesó las reuniones comarcales en las comarcas viejas, mientras nunca habían existido en las nuevas. Esto implicó que para la población rural se volvió más difícil enterarse bien de las posibilidades de trabajar con él.

Sin duda, para las familias de pocos recursos se volvió más difícil acceder a crédito del FDL por dos razones principales: no cumplir con los requisitos de selección y carecer de los contactos sociales necesarios para lograr un estatus preferencial en el procesamiento de las solicitudes. Además, el hecho de que en varias comarcas existía poca información sobre el FDL podía ser, en sí, una gran barrera para la gente. Se puede plantear que sólo el hecho de que hubiera una cobertura poco equitativa en

muchas comarcas podía generar en la población no atendida por el FDL la percepción de que las familias menos acomodadas no podían participar en los programas de crédito y que de esa manera se autoexcluyeran.⁹ Esto ocurre, sobre todo, en las nuevas comarcas, donde el FDL entró de forma superficial, y se concentró en unos pocos clientes: los más acomodados.

Reflexión: cobertura, sostenibilidad financiera y perspectivas para el desarrollo

De un modelo de expansión de "mancha de aceite" hacia un modelo de "sacar con pinzas"

El FDL logró establecerse como una institución crediticia sostenible y profesional en el territorio de Wiwilí, lo cual es un gran logro. El viejo modelo basado únicamente en la colocación por redes locales y dirigido por el poder local, fue en gran parte sustituido por el nuevo modelo de colocación directa por medio de los promotores de crédito del banco. Las redes sociales como mecanismos de bajar los costos de selección y cobranza seguían jugando un papel clave en las operaciones crediticias, con la excepción de que en combinación con las nuevas políticas del banco fortalecían un crecimiento eficiente de éste en sectores más acomodados, resultando en una relativa exclusión de los productores con menos posibilidades económicas. Al mismo tiempo, el FDL cambió de una estrategia comunitaria a una estrategia de expansión geográfica. En otras palabras, a grandes rasgos la estrategia crediticia cambió de un modelo de expansión en forma de una "mancha de aceite" (MA), con una inserción alta en la comarca, hacia un modelo de "sacar con pinzas" (SP) a los clientes más acomodados por medio de una estrategia de baja inserción local y de alta dispersión geográfica.

En esta sección presentamos brevemente las ventajas y desventajas comparativas de los dos modelos. Distinguimos entre el desempeño financiero y las perspectivas para el desarrollo. En las secciones anteriores hemos podido observar que hay cierta tensión entre los dos criterios. Aquí queremos escrutar un poco más esta tensión.

Desempeño financiero

Costos de transacción

En el modelo de MA, dado los montos relativamente pequeños, los costos de transacción son bastante altos por dólar cartera colocada. Esto se explica por el hecho de que en principio se implementa las mismas actividades (trabajo administrativo, visitas de campo) para un préstamo pequeño (i.e. modelo de MA) que para uno grande (i.e. modelo de SP). La influencia de las redes sociales densas de recomendación y distribución de información al nivel de comarca hacen que de forma rápida y (relativamente) confiable se pueda identificar a nuevos clientes, disminuyendo así un poco los altos costos de transacción *ex ante*.¹⁰ Aparte del proceso de selección, también la legitimidad local de los préstamos beneficia a densas redes de usuarios. Redes densas de recomendación de nuevos clientes están relacionadas con la reputación local del fiador y del cliente nuevo, así se fomentan mecanismos de presión social que facilitan la recuperación de los préstamos, y se reducen los costos de transacción *ex post*. Además, la concentración geográfica reduce los costos de transporte.

En cambio, en el modelo de SP, el costo por préstamo (más grande), en principio, es mucho más bajo. Sin embargo, dada la dispersión geográfica, aquí no se manifiestan tanto como en el modelo de MA los beneficios de presión social que reducen el riesgo de mora (y los costos de transacción *ex post*). Esto implica que con el cambio de MA hacia SP, evidentemente los mecanismos legales de recuperación de los préstamos crecen en importancia. Sin embargo, aun cuando se trata de montos altos dentro del sistema del FDL, el costo de los trámites legales para recuperar un préstamo rápidamente excede el valor de la pérdida del no pago. Por lo tanto, las sanciones formales podrían ser insuficientes o ineficientes en garantizar la recuperación de un préstamo. Los costos en que incurre el FDL para la recuperación de los créditos podrían subir de manera significativa. En otras palabras, esto implica que en principio los costos de transacción *ex post* son más altos en el modelo de SP.

Es difícil concluir cuál de los dos modelos es el más eficiente en términos de costos de transacción. A primera vista, el costo por dólar cartera es mucho más favorable para el modelo SP. Sin embargo, la aparente ventaja en términos de costos de transacción del modelo "sacar con pinzas" debe ser matizada con el hecho de que el modelo de "mancha de aceite", con cierta escala a nivel local, eventualmente reducirá los costos de transacción *ex ante* (selección) y *ex post* (imposición de pago).

Riesgo de cartera

El riesgo de cartera es el que surge a raíz de una determinada composición de ésta. En el caso del modelo MA la cartera es distribuida en partes pequeñas sobre muchos clientes, así que los riesgos idiosincrásicos¹¹ que influyen en la capacidad de recuperación no tienen mucho efecto en el riesgo de cartera. No obstante, los riesgos covariados¹² sí pueden tener un efecto profundo en él, dada la homogeneidad en la población rural y la concentración geográfica (a nivel regional). Por otro lado, una mayor distribución de la cartera colocada (mayor número de préstamos) reduce un poco el riesgo de cartera desde el punto de vista de los riesgos covariados.

En el caso del modelo SP, los riesgos idiosincrásicos pueden tener una influencia significativa en la cartera. Por ejemplo, es importante mencionar que en diciembre de 1999 el 24% de ella estaba solamente en manos de 5.2% de los clientes (Vaessen et al., 2000). También los riesgos covariados marcan el riesgo de cartera. Por ejemplo, muchos clientes grandes son comerciantes de café. La crisis cafetalera podría tener fuertes consecuencias para este grupo. En tal caso, el FDL está obligado a refinanciar este grupo importante de clientes, lo cual no siempre será una opción deseable. Aunque la dispersión geográfica disminuye ciertos riesgos covariados que ocurren a nivel de la comarca, otros riesgos (precios de cultivos, influencia del clima...) tienen su impacto a un nivel más elevado. En ambos modelos es importante diversificar la composición de la cartera (en términos de tipo de cliente). En caso de una concentración de la cartera colocada en manos de pocos clientes, hay dos opciones para disminuir el riesgo de cartera: primero, asegurar que este grupo de personas no tiene el mismo perfil socioeconómico (lo cual es muy difícil); segundo, bajar la cuota del mercado de este grupo al colocar más fondos en otros (con montos más pequeños), es decir, aumentar el número de clientes.

Expansión de la cartera

La expansión en términos de cartera colocada fue muy lenta bajo el modelo MA debido a los altos costos de selección iniciales. En esa época, el FDL aún no conocía bien el campo de Wiwili, y aún no había construido una reputación de credibilidad y una legitimidad local de las reglas del juego.¹³ Bajo el modelo de SP, el FDL creció de manera rápida y, por lo tanto, se logró cubrir los costos fijos de

las operaciones crediticias y establecer el principio de subvencionar los pequeños préstamos con la mayor rentabilidad de los préstamos grandes.

Es importante destacar que la expansión de la cartera bajo el modelo SP dependió de las "inversiones sociales" y la institucionalidad creada antes bajo el modelo MA. Los conocimientos y contactos sociales establecidos (en forma de los mecanismos sociales de recomendación y presión social) formaron la base para un crecimiento fuerte y relativamente poco riesgoso del FDL en el territorio. Las redes sociales intercomunitarias de expansión, que determinaron en parte el éxito del modelo SP (véase cuadro 4), fueron ancladas en redes más densas de clientes que surgieron poco a poco bajo el modelo MA.

Se puede concluir que el modelo SP no hubiera sido muy exitoso sin la estrategia empleada al inicio de los noventa. Una institucionalidad adecuada en términos de redes de información y recomendación, y reglas del juego con legitimidad local simplemente no existían en esa época, y es probable que no existiesen sin la "inversión social" que se hizo.¹⁴

Perspectivas para el desarrollo rural

Exclusión de las familias menos acomodadas

Una diferencia marcada entre los modelos de MA y SP es la atención para los grupos menos acomodados y la apertura del FDL hacia éstos. Las redes locales densas al nivel de comarca reducen los costos de transacción (en forma de facilitar procesos de selección y presión social) facilitando así el acceso para los grupos menos acomodados. En esta contribución y en otra parte (anexo; Vaessen, 2001) hemos indicado que las redes locales de recomendación e información vinculadas al banco son los mecanismos más importantes en la determinación de la accesibilidad del FDL.

En el caso del MA, hay distintas redes sociales a nivel de la comarca que facilitan el acceso a la información y a la recomendación personal con respecto al FDL. Entonces, hay relativamente poca exclusión social. En el modelo SP, las redes locales como fuentes de información y recomendación (presión social) siguen siendo importantes. Sin embargo, el hecho de que hay muy poca cobertura a nivel de la comarca implica que mucha gente que no tenga acceso a estas redes es excluida del mismo. Los grupos menos acomodados están en la posición más desventajosa debido a que ellos carecen de capacidad de pago y de la garantía física, por lo cual no son grupos atractivos para el banco, y sin el "enchufe" local, son difíciles de atender.

No tenemos aquí la oportunidad de profundizar en todos los aspectos de la discusión sobre el modelo de fomento del desarrollo más adecuado (i.e. visión desde abajo, MA, concentración geográfica, clientes menos acomodados vs. una visión desde arriba,¹⁵ SP, expansión geográfica, clientes más acomodados). Sin embargo, desde una perspectiva institucional, las ventajas de un modelo desde abajo parecen ser evidentes, sobre todo en un plazo más largo.

El siguiente ejemplo puede ilustrar un poco el tipo de tensión que hay que considerar en la práctica. En un territorio como el de Wiwilí, donde distancia y accesibilidad (física y "social") juegan un papel importante, para el banco es esencial buscar métodos baratos y confiables para cubrir a clientes y zonas. Desde una perspectiva de desarrollo, hay una diferencia marcada entre prestar un monto relativamente grande a un comerciante de café (la opción más "barata") o distribuir el mismo mon-

to entre los clientes de este comerciante, o sea, pequeños productores del rubro. En el primer caso, el comerciante fortalecerá (entre otras cosas) sus operaciones de compra de futuro de café, frente a viejos y nuevos clientes. En el segundo, el FDL ofrece directamente financiamiento a los productores del rubro. Ello les permite financiar su producción y evitar un contrato de venta de futuro, y así recibir un mejor precio para su café. Entonces, en principio, los productores pueden sustituir de forma parcial el contrato de venta de futuro con el préstamo del FDL, lo cual tiene consecuencias reales para las relaciones locales y la distribución de poder local.¹⁶ El ejemplo muestra con claridad la tensión entre lo que es favorable desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera y las consecuencias para el desarrollo rural.

Sinergia entre el FDL y la comunidad

En el caso del modelo de MA, las perspectivas de desarrollar una relación sinérgica (de beneficio mutuo) entre el FDL y la comunidad son más reales. Siempre que haya reglas claras y legítimas en torno de las actividades crediticias operativas en sí, que reducen el abuso de poder y el fomento de percepciones adversas a la cultura de pago, la organización local de clientes puede llevar a muchas ventajas. La experiencia del FDL ha mostrado que la creación de legitimidad local depende de redes densas de recomendación y presión social. Estas redes se construyen paulatinamente a través de procesos de selección rigurosa para llegar a una cobertura profunda en la comunidad.

En función de la creación de legitimidad local, el banco poco a poco puede fortalecer sus vínculos con la comunidad por medio de actividades de intercambio de información cada vez más elaboradas. La organización local de clientes podría ser la base de una plataforma para discusión e intercambio de información entre el FDL y la comunidad (con la condición de que esa organización sea suficientemente transparente e inclusiva). Esto permite señalar de antemano problemas y disgustos con las políticas del FDL, los cuales pueden ser traducidos a medidas operativas, evitando así experiencias negativas con clientes insatisfechos y subversivos. Las reuniones que el FDL organizaba antes en las comunidades representaban un buen paso en esta dirección.

La concentración local y una relación sostenible con la comunidad contribuyen a un conocimiento mayor de la problemática local con implicaciones positivas en cuanto al desarrollo de productos financieros y selección de clientes.¹⁷ Una relación sinérgica entre el FDL y la comunidad también tiene consecuencias positivas para la recuperación de los préstamos. Si el FDL se desarrolla como un jugador sostenible (independiente) e importante en la comunidad, los clientes desarrollarán más fácilmente una perspectiva de largo plazo frente al banco, lo que disminuirá el oportunismo. El establecimiento de una relación sinérgica (de beneficio mutuo) entre la comarca y el FDL, depende en gran parte de encontrar un balance entre un manejo independiente de las actividades crediticias operativas y una actitud flexible, abierta y responsable frente a la comunidad.

"El crédito en sí no es suficiente dentro de una estrategia de desarrollo rural", ha sido un planteamiento de Nitlapán, que ha fomentado la definición de un enfoque de desarrollo territorial diversificado. Nitlapán, con el FDL, tienen el objetivo de ofrecer múltiples servicios en los territorios donde opera el banco (i.e. legalización de tierras, asistencia técnica). Es evidente que una concentración de las actividades crediticias a nivel de comarca representa un suelo potencialmente más fértil para la coordinación de distintas actividades que una estrategia de dispersión geográfica. Lo mismo es válido para la cooperación y coordinación con otras organizaciones de desarrollo. Como última ventaja del modelo de MA, cabe mencionar que aparte de varias experiencias negativas con las activida-

des crediticias (debido a la falta de estructuras y reglas claras), el modelo de MA también ha generado experiencias positivas, donde clientes organizados a nivel de comarca formaron la base para el desarrollo de otras actividades comunitarias (Bastiaensen, 2000:167).

Es evidente que una cobertura superficial a nivel de comunidad bajo el modelo de SP no ofrece una entrada interesante para consolidar una relación sinérgica entre banco y cliente a través de la organización local. Habría que diversificar y profundizar las redes sociales a nivel de comunidad en vez de priorizar la expansión de cartera en nuevos territorios con clientes acomodados.

Las actividades del FDL como innovación institucional local

La innovación institucional se refiere a un proceso de cambio en las formas acostumbradas de intercambio entre la gente y las formas tradicionales de percibir el mundo y la gente alrededor. La innovación institucional local es importante en el contexto del desempeño de intervenciones externas, de las perspectivas de mayor cooperación y coordinación a nivel local, y del mejoramiento de la posición estructural de los grupos menos acomodados y excluidos. Se refiere a un proceso multidimensional y complejo (véase introducción de este libro; Vaessen et al., 2001). En esta sección no podemos profundizar el análisis de este proceso, pero sí nos atrevemos a explorar algunas pistas de reflexión.

Cualquier intervención externa representa una innovación institucional a nivel local. En el caso de un banco como el FDL, la primera pista concierne al efecto del crédito en sí. La liquidez de un préstamo en sí ofrece a los clientes un nuevo espacio de negociación en los intercambios con otra gente (véase el ejemplo del comerciante de café versus los pequeños productores de café). Esto, a lo largo del tiempo, puede provocar cambios en la forma de interactuar y en las relaciones de poder local en la comarca. La pregunta de quién recibe el préstamo es importante dentro de este marco.

Aparte del crédito como contenido de la intervención, los procedimientos y reglas en torno al FDL, y sobre todo la relación entre el cliente y el FDL, representan una innovación institucional que podría tener efectos multiplicadores hacia otros ámbitos de interacción social. Dentro de un contexto de relaciones sociales personalizadas, informales y entrelazadas, las reglas neutrales del banco son algo ajenas e innovadoras. El nuevo espacio social basado en reglas claras y la relativa neutralidad del mercado podrían afectar a otros espacios sociales en cuanto a que tendrán un efecto formalizador y neutralizador sobre otros intercambios a favor de un proceso de más igualdad social.

Tanto el impacto del crédito en sí como de la institucionalidad innovadora del sistema crediticio dependen, en primer lugar, de la sostenibilidad de la presencia del FDL, y en segundo lugar, de la articulación del FDL con la comunidad, lo cual, a su vez, determina la penetración de las costumbres y percepciones locales, relaciones de poder local (etc.) en las actividades del banco. En cuanto a la articulación entre banco y comunidad, podemos distinguir entre dos aspectos.

Señalamos la importancia de la cobertura al nivel de comarca. Una cobertura amplia y profunda al nivel de comarca y una expansión sobre las redes intracomunitarias, como en el modelo de MA, tienen un efecto potencial mucho más grande en términos de innovación institucional que la dispersión geográfica y expansión de cartera sobre redes extracomunitarias bajo el modelo de SP.

La cobertura, en principio, es un factor importante en relación con las perspectivas de poder romper con la tradición vertical-autoritaria que existe en el campo de Nicaragua. La dependencia del

FDL en Wiwilí de las redes locales de recomendación, efectivamente, podría fortalecer la distribución desigual de poder local.

El poder de recomendar a alguien en el banco o de actuar como fiador para esta persona puede fortalecer una relación de clientelismo entre quien recomienda (muchas veces una persona con liderazgo) y la persona recomendada. Así, el FDL podría convertirse en un recurso en la dinámica de clientelismo y poder local. Un primer paso para contrarrestar este proceso es establecer al nivel de comunidad, distintas redes sociales (como en el modelo de MA) que faciliten el acceso al FDL. Así se evita el peligro de fomentar el clientelismo alrededor de un cliente "pivote". En cambio, varias redes a distintos niveles fomentan la competencia entre "las redes de acceso", y evitan que se conviertan en recursos en la dinámica de poder local. Una vez establecida tal cobertura, existe un espacio para fomentar un proceso gradual de cambio de la institucionalidad en favor de un proceso democratizador.

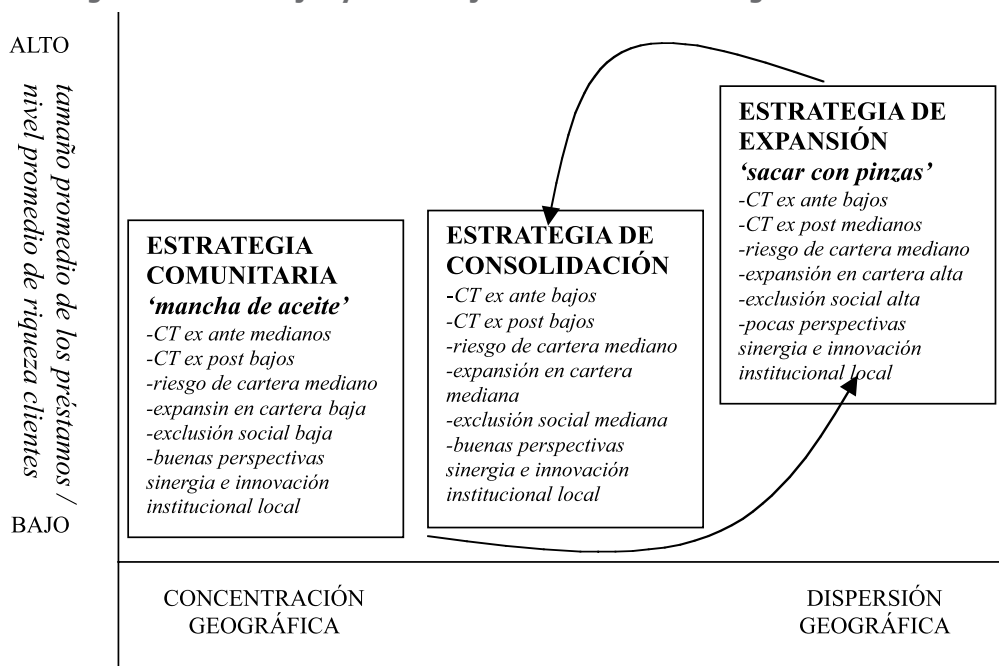
En este sentido, el segundo aspecto se refiere a la posición individual de cada cliente frente al FDL. Hay que tratar a todos los clientes de la misma forma y ofrecerles, en principio, a todos, la opción de acceder a un préstamo. Esto puede implicar que hay que fortalecer la posición de los clientes menos acomodados, y darles "una voz" en reuniones y grupos organizados de clientes, donde cada uno tiene el mismo peso. El desarrollo de tal sinergia entre los clientes y el FDL es mucho más factible bajo una estrategia de concentración geográfica del modelo MA.

El camino en medio: una estrategia de consolidación

Con nuestro análisis de los cambios en la estrategia crediticia hemos ilustrado que el proceso de profesionalización del FDL en los últimos 10 años en Wiwilí merece más reflexión. Hemos visto un proceso de transición del FDL hacia un modelo de SP, que en términos de cobertura se refiere a más dispersión geográfica y a una relativa exclusión de los sectores menos acomodados a favor de clientes más acomodados. Se puede concluir, dados los problemas iniciales de falta de legitimidad local, que en gran parte ha sido un proceso inevitable vinculado a la búsqueda de sostenibilidad financiera. Sin embargo, si vemos el modelo inicial comunitario de MA, sólo desde el punto de vista de cobertura e inserción social, ofrece varias ventajas comparativas tanto en el campo de desempeño financiero como en el campo de perspectivas para el desarrollo. Consideramos que siempre que se define e implementa reglas claras del juego (el problema del período inicial del FDL), un modelo de MA ya con cierta escala podría representar una estrategia viable (en términos de costos de transacción).

Desde el punto de vista de perspectivas para el desarrollo rural –sin profundizar en mucho detalle, y sin hacer demasiadas suposiciones en cuanto a una visión de desarrollo particular– podemos concluir, que en principio, una estrategia de MA es más beneficiosa que una estrategia de SP. Entonces, ahora, una vez logrado el objetivo de ser una organización profesional con buena capacidad y estructura, pensamos que es el momento de reconsiderar un poco la misión y la visión de desarrollo del proyecto del FDL. Para el caso de Wiwilí, proponemos un regreso (parcial) hacia la estrategia inicial, es decir, una estrategia intermedia que constituye un balance entre el modelo de MA y de SP. La figura 2 presenta la naturaleza de dicha estrategia de consolidación, ubicándola en medio de los dos modelos de MA y SP.

Figura 2. Las ventajas y desventajas de distintas estrategias crediticias



Esta nueva estrategia de consolidación, sobre todo, tiene que ser percibida como una recomendación para las futuras actividades crediticias en Wiwilí –dadas las experiencias de los últimos 10 años– y no tiene que ser vista como el modelo más adecuado en sí. En ella se combina, por así decirlo, una estrategia de expansión en cartera y territorio (menos marcada como en el modelo de SP) con una estrategia de inclusión de los sectores menos acomodados¹⁸ (menos marcada que en el modelo de MA). Los costos de transacción *ex ante* y *ex post* se controlan, por un lado, con base en suficientes préstamos relativamente grandes, y, por otro, con base en un papel fuerte de redes locales en la provisión de información, recomendación y presión social. Con respecto a lo último, es importante invertir de nuevo en la relación entre clientes y banco. La reputación del FDL en Wiwilí depende en gran parte de la inversión social que hizo al inicio de la década. Si no se hubiera hecho dicha inversión, se hubiera mermado la confianza entre el FDL y la población local. La consolidación (expansión) de la cartera en varias comarcas aumentó las perspectivas de desarrollar una mayor sinergia entre la comunidad y el FDL. Desde el punto de vista del desarrollo, hay otro elemento que ha hecho más deseable dicho proceso de consolidación, es decir, la perspectiva de contribuir con un proceso de innovación institucional a favor de la democratización en el campo.

Conclusiones

Según datos actuales (FDL, 2001) el préstamo promedio por cliente ha bajado en el último año, tanto al nivel de la cartera total del FDL como al nivel de la sucursal de Wiwilí.¹⁹ El riesgo covariado de la crisis cafetalera afectó mucho a los grandes comerciantes de café, y, por lo tanto, la cartera del FDL. Debido a eso, éste decidió colocar más fondos en préstamos pequeños, reduciendo así el riesgo de cartera (FDL, 2001). En el mismo año ha surgido de nuevo una agenda social en el debate de las políticas del FDL al nivel central. Sobre todo los temas de la participación de los clientes y la di-

mensión de género han sido definidos como áreas de interés operativo del banco. En esta contribución mostramos que un criterio como el grado de concentración de clientes al nivel de comunidad, que usualmente no recibe la atención que merece, tiene una influencia significativa, tanto en el desempeño financiero como en las perspectivas de desarrollo de la zona. Esperamos que se integrará más como factor estratégico en las políticas del FDL y otros organismos microfinancieros, siempre con el objetivo de optimizar y no maximizar la concentración a nivel de comarca.

Notas

- 1 El análisis en esta contribución cubre el período del inicio del banco hasta finales de 1999 (con énfasis en los últimos años).
- 2 En Las Pozas, aunque allí también se experimentó problemas, el FDL se siguió expandiendo.
- 3 Este proceso de cambio de la estrategia crediticia tiene que ser visto dentro del proceso general de los cambios estructurales del banco en la década pasada (véase contribución de Rocha). A diferencia de los cambios en otros territorios, el modelo de autogestión en su forma "más pura" nunca ha existido en Wiwilí. Entonces, el cambio fue más bien de un modelo de cogestión hacia uno de sucursal.
- 4 En realidad, la mayor parte de los clientes pagaron sus créditos, mientras los líderes (encargados de la administración) fueron los que realmente malversaron los fondos. Sin embargo, el FDL decidió establecer precedentes fuertes en la región por medio de la aplicación de una política de congelamiento de la expansión de la cartera en zonas problemáticas. Es probable que esta política haya tenido un impacto positivo en cuanto a la percepción que tuvo la gente sobre los valores que el FDL premiaria.
- 5 A diferencia de la evaluación normativa que tenía que ver con la reputación del nuevo cliente.
- 6 El concepto de cobertura se refiere a la cantidad y la distribución de clientes en un territorio. También, a las características del grupo de clientes (comparado con la población rural en general). Inserción social tiene que ver con la naturaleza de las relaciones entre banco y clientes (flujos de información, procedimientos, actividades locales...). Por un lado, la inserción social influye en la cobertura, mientras por otro, la cobertura restringe la inserción social en el territorio.
- 7 En términos de número de clientes, esta tasa de crecimiento es probablemente menor, ya que muchos usuarios después de haber cancelado su primer préstamo, a veces podían llevar varios a la vez. Otra información que debe ser tomada en cuenta, es que los datos se refieren a sólo un punto fijo en el tiempo, mientras durante el año hay cierta fluctuación en el número de clientes, lo que implica que la cantidad de usuarios atendidos por año es más alta.
- 8 Esto se refiere al principio de progresividad (véase capítulo 1; véase contribución de Rocha). Un cliente nuevo, después de haber mostrado una reputación de buen pagador, potencialmente tiene derecho a prestar montos más grandes. La otra cara del principio de progresividad es el riesgo de sobreendeudamiento.
- 9 A veces, dependiendo de la zona, la gente (si lo conoce) habla del FDL como algo ajeno, parecido a los otros bancos que sólo atienden a "los que tienen".
- 10 Los costos de transacción *ex ante* (CT *ex ante*) se refieren a los costos en que incurre el banco en el proceso de selección de los clientes fiables (visitas de campo, costos adicionales de obtener información, costos administrativos...). Los costos de transacción *ex post* (CT *ex post*) se refieren a los costos en que incurre el banco en el proceso de cobro (visitas de cobro, efectuar posibles sanciones, costos administrativo, etc.). Véase capítulo 1.
- 11 Son riesgos que afectan a una persona o familia, p.e. enfermedad, muerte, incendio, etc.
- 12 Son riesgos que afectan a varias personas o familias a la vez, p.e. sequía, huracán, plaga, etc.
- 13 A inicios de los noventa las reglas del juego del FDL aún no eran muy claras, este factor también influyó para que los problemas iniciales al tratar de crear una legitimidad local y poder crecer en términos de clientes y cartera se manifestaran (véase la contribución de D'Exelle y Bastiaensen en este libro).
- 14 Una discusión interesante vinculada a esta problemática es la cuestión del uso de subsidios. Dada la importancia de una institucionalidad adecuada para el desempeño financiero de sistemas crediticios en áreas rurales como Wiwilí, y dadas las dificultades iniciales para crearla (sobre todo en caso de préstamos pequeños), surge la pregunta de si se podría subvencionar este proceso inicial (Morduch, 2000). Debido a las externalidades positivas hacia el futuro (y hacia otras intervenciones financieras; p.e. la creación de una cultura de pago) pensamos que un subsidio inicial para la creación de una institucionalidad adecuada incipiente es justificado. Cabe destacar que tal subsidio no se puede realizar a través de una tasa de interés subvencionada (por los problemas potenciales de selección adversa; véase capítulo 1), sino en forma de un apoyo a los costos fijos iniciales antes de lograr la cobertura suficiente para cubrir los costos referidos.

- 15 Lo que anteriormente llamamos una visión basada en la idea del "goteo".
- 16 La pregunta de hasta qué punto se da este efecto de sustitución es bastante compleja y fuera del ámbito de esta contribución.
- 17 Con respecto a lo último, la concentración geográfica y la sostenibilidad al nivel de la comarca permiten desarrollar métodos como una lista negra (temporal) de clientes en mora.
- 18 Esto se lograría, por ejemplo, si se flexibilizara un poco los requisitos formales de selección a favor de mecanismos sociales alternativos para garantizar la legitimidad del sistema y reducir el riesgo de mora. Sobre todo, se podría pensar en reestablecer/fortalecer el principio de grupos de fianza y/u otros mecanismos de garantía social-moral.
- 19 Al finalizar el año 2000, el préstamo promedio bajó a unos US\$ 1117 (FDL, 2001). Esto se debe a, por lo menos, dos factores: la incorporación del territorio de El Cua en la cartera de Wiwilí y un fuerte crecimiento de la cartera en el territorio "urbano" en el sector de los asalariados.

Bibliografía

Bastiaensen, J. (2000) "Institutional Entrepreneurship for Rural Development: the Nitlapán Banking Network in Nicaragua", en R. Ruben y J. Bastiaensen (eds.): *Rural Development in Central America: Markets, Livelihoods and Local Governance*, Macmillan, London.

Conning, J. (1999) "Outreach, sustainability and leverage in monitored and peer-monitored lending", *Journal of Development Economics*, 60, pp. 51-77.

FDL (2001) *Informe anual 2000*, Fondo de Desarrollo Local, Managua.

Menard, S. (1995) *Applied Logistic Regression Analysis*, Sage Publications, Thousand Oakes.

Mendoza, R. (2000) "The Hierarchical Legacy in Coffee Commodity Chains", en R. Ruben y J. Bastiaensen (eds.): *Rural Development in Central America: Markets, Livelihoods and Local Governance*, Macmillan, London.

Morduch, J. (2000) "The Microfinance Schism", *World Development*, 28(4), pp. 617-629.

Rhyne, E. (1998) "The Yin and Yang of Microfinance: Reaching the Poor and Sustainability", *The Microbanking Bulletin*, 2.

Vaessen, J., B. D'Exelle y M. Alemán (2000) "Factores que determinan la cobertura del Fondo de Desarrollo Local en Wiwilí", documento de investigación, Nitlapán, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua.

Vaessen, J. (2001) "Accessibility of Rural Credit in Northern Nicaragua: the Importance of Networks of Information and Recommendation", *Savings and Development*, Vol. XXV, no. 1, pp. 5-32.

Vaessen, J., J. Bastiaensen y T. De Herdt (2001) "An Institutional Perspective on Poverty and Social Exclusion: towards a conceptual framework to assess development intervention", documento de investigación, Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Universidad de Amberes.

Anexo

El análisis de regresión logística (véase cuadro A1) muestra que el acceso a redes locales vinculadas con el FDL es el factor más importante en determinar la probabilidad de hacerse cliente del FDL. Mirando a los coeficientes estandarizados, un incremento de 1 desviación estándar en "acceso a redes" resulta en un incremento de .68 desviación estándar en el logit de la variable dependiente.

Entonces, para una familia rural que vive en el territorio de operaciones del FDL, el tener relaciones estrechas con clientes existentes y/o personal del FDL, o no, es el factor más importante que influye en la probabilidad de volverse usuario del banco.

Cuadro A1. Factores que influyen en el uso de crédito
(variable dependiente: ser cliente del PFR sí/no)

Variable	B	S.E.	Wald	Sig	standard B ^a
Constante	-1.6020	.8918	3.2272	.0724	
Educación	.2484	.0867	8.2072	.0042	.2359
Edad	.0100	.0163	.3757	.5399	.0518
Tamaño familia	.1966	.0877	5.0259	.0250	.2297
Tamaño finca	.0016	.0045	.1170	.7323	.0388
Título registrado (<i>dummy</i>)	.1179	.4530	.0677	.7947	.0219
Comerciante (<i>dummy</i>)	1.0135	.5246	3.7320	.0534	.1654
Trabajador agrícola (<i>dummy</i>)	-2.3465	1.0091	5.4074	.0201	-.2959
Uso de crédito formal (<i>dummy</i>)	-.3309	.4924	.4515	.5016	-.0516
Uso de crédito informal (<i>dummy</i>)	-1.5533	.5377	8.3458	.0039	-.2550
Acceso a redes de información y recomendación	1.8930	.3499	29.2706	.0000	.6818
Model Chi-Square	92.911 (sig.: .0000)				
Hosmer and Lemeshow R ²	0.39				
% correctamente clasificado	79.41%				

Fuente: Vaessen (2001).

^a basado en cálculos propios,

$b^*_{yx} = (byx) (sx) (R) / slogit(Y)$

donde b^*_{yx} es el coeficiente estandarizado (standard. B), byx es el coeficiente no estandarizado (B), sx es la desviación estándar de la variable independiente X, R es la raíz del coeficiente de determinación R², y, $slogit()$ es la desviación estándar del logit(Y) (Menard, 1995).

Nota: n = 170. Ocho de los 178 casos originales fueron eliminados a causa de "missing values".

Redes sociales y acceso a recursos escasos ¿Acceso a intervenciones externas como producto de la exclusión social local?

Nadia Molenaers

Introducción

Una sociedad o una comunidad sufre cuando no hay capital social: la polarización socioeconómica tiende a echar raíces (Hobbes); los niveles de bienestar económico tienden a ser más bajos (Putnam 1993; Knack & Keefer 1997; Narayan & Pritchett 1997; Whiteley 1997); los niveles de criminalidad tienden a ser más altos (Putnam 1993; Coleman 1988, 1990); y la performance (la actuación) de las autoridades políticas es más baja (Putnam 1993; Cusack 1999). Sin embargo, dentro de estas sociedades con bajos niveles de capital social, hay grupos que sufren más: los más pobres.

El capital social, definido como redes densas y horizontales reguladas por confianza y reciprocidad (Putnam 1993), tiene la virtud de producir efectos beneficiosos. Seguridad y acceso fácil a recursos, por ejemplo, son efectos de confianza (Putnam 1993; Coleman 1988, 1990; Portes 1998; Woolcock 1998). Ciudadanos que tienen suficientes medios económicos pueden comprarse cierta seguridad (un cuidador para el ganado, una alarma para la casa o el carro) y tener acceso a recursos (comprar tierra, bueyes, fuerza de trabajo). De lo contrario, los más pobres dependen, en gran medida, de otros actores para la misma seguridad y el acceso a recursos. Los más pobres, entonces, se benefician de un contexto donde hay muchas redes densas e interconectadas, donde casi todos están relacionados con todos, porque en este contexto es más fácil tener confianza, ser confiable, evitar o controlar abusos de poder, dar y recibir acceso flexible a recursos (Portes 1998). La integración del individuo en entes colectivos es sumamente importante, no sólo para el bienestar mental, para recibir apoyo durante momentos de crisis (Nan 1982), para tener un sentimiento de integración e identidad (Wellman 1982), sino también porque la misma densidad procura que la gente cumpla con su palabra, que se realice la reciprocidad (Bott 1971; Coleman 1988, 1990; Uehara 1990). El control social en estas redes densas es un arma poderosa porque va reforzando las normas formales e informales. De esta manera, el contexto y el comportamiento de la gente se vuelve predecible.

Sin embargo, no es muy difícil imaginarse lo sofocante que se puede volver una red densa: limitando la autonomía y libertad, ahogando a los involucrados con obligaciones sociales... (Granovetter 1982; Uzzi 1996). Consciente de los posibles efectos negativos de las redes densas, la literatura estipula que vínculos, o lazos débiles, también tienen virtudes. Según Granovetter (1982), los vínculos son importantes para la movilidad socioeconómica de la persona, porque pueden funcionar como antenas, captando información y recursos de otras redes.

Revisando la literatura se puede hacer una lista de los efectos positivos y negativos de adhesión y vinculación (véase cuadro 1). Basado en amplios análisis empíricos de los efectos de ambas redes, la

literatura derivó la conclusión general de que, en realidad, el desarrollo de una comunidad o de una persona necesita tanto adhesión como vinculación.

Cuadro 1. Efectos de adhesión y vinculación en el desarrollo

ADHESIÓN		VINCULACIÓN		
	Perspectiva individual	Perspectiva meso/macro	Perspectiva individual	Perspectiva meso/macro
Efectos positivos	-Apoyo material y financiero -Acceso flexible y fácil a recursos de los involucrados en la red -Integración (Coleman, Nan, Portes & Sensenbrenner)	-Consensos normas y valores -Control social/ Influencia/sanción (Coleman) -Solidaridad social y movilización -Bajos costos de monitoreo (Sandefur & Laumann)	-Acceso a información fuera de la propia red -Acceso a recursos económicos fuera de la propia red (Granovetter, Burt)	-Información y comunicación fácil entre diferentes redes (Uzzi, Bebbington)
Efectos negativos	-Falta de autonomía (Portes & Sensenbrenner, Portes)	-Baja tolerancia hacia los que no están en la red -Poca innovación -Sistemas de comunicación cerrados (Portes & Sensenbrenner)	-Anomia, aislamiento (Durkheim)	-Fragmentación -free-riding (Hobbes)

(Fuente: Molenaers 2000)

Woolcock (1998) lleva este análisis de la literatura de las redes un paso más adelante. Subraya que hay que distinguir integración local (lo cual es una combinación de lazos adhesivos y lazos débiles dentro de una comunidad) de conectes extracomunales. Según él, los conectes externos son sumamente importantes en realidades con niveles problemáticos de desarrollo. La combinación de integración local y conexión con actores fuera de la localidad es lo único que puede llevar al desarrollo social, mientras la dominación de una o de la otra lleva a resultados no tan óptimos.

Cuadro 2. Cuatro combinaciones de conexión e integración

Conexión		
	Muchos	Pocos
Integración		
Alta	Desarrollo social	Familiarismo amoral
Baja	Anomia	Individualismo amoral

Fuente: Woolcock (1998)

Una comunidad que está doblada hacia su interior, y tiene pocos contactos fuera de la localidad, probablemente tendrá una estructura específica de confianza dirigida hacia lo interior, hacia la misma gente, con poca confianza hacia estos grupos que vienen del exterior. Esta configuración, llamada **familiarismo amoral**, no contiene muchas perspectivas de desarrollo, y ello es causado por la incapacidad de establecer relaciones de cooperación con actores ajenos¹ (lo cual implica que no hay acceso a los recursos ubicados en estas redes).

Cuando no hay muchas conexiones con el exterior, y tampoco hay redes densas y sueltas dentro de la localidad, entonces se habla del **individualismo amoral**. En este contexto, el comportamiento humano está dictado por la desconfianza y el ultraoportunismo. Cada actor tratará de salirse con la suya. Evidentemente, un esquema de individualismo amoral colinda con el caos total y con un desarrollo donde rige la ley de la selva.

Un contexto donde un individuo tiene muchas conexiones hacia el exterior, pero no tiene en su localidad redes a las cuales pueda acceder en momentos de dificultad, provoca **anomia**. La anomia está marcada por la soledad y la isolación social combinadas con muchas relaciones exteriores.

Por último, e idealmente, mucha integración se combina con muchas conexiones, para que se presente una situación en la cual el **desarrollo social** se vuelve realizable.

Más que sólo presentar diferentes resultados finales, el esquema de Woolcock, basado en las combinaciones de integración y conexión, nos enseña algo muy importante: aparentemente, la integración social local es una condición básica para que los lazos externos tengan un beneficio colectivo. En este sentido, el autor parece proponer la idea de que el acceso colectivo a recursos externos y el beneficio de disfrutar (colectivamente) de esos recursos tiene su base y su raíz en la integración en redes locales. Soluciones sin esta integración son, desde el punto de vista social y democrático, siempre menos óptimas.

Si la dimensión del efecto –o sea el desarrollo social– está condicionada por la integración (la dimensión local) y la cantidad de conexiones (la dimensión externa), vale la pena explorar estas dimensiones que Woolcock interrelaciona. Este capítulo está marcado por esta exploración, donde se presentarán los resultados de una investigación realizada en 1999.

- Con base en 130 entrevistas se estudió las redes sociales en dos comarcas rurales: El Toro y La Danta (Chinandega). Se analizó las redes en cuanto densidad, horizontalidad y verticalidad. Los datos sugieren la existencia de sesgos informales en las dos comarcas.
- Después se enfocó lo que es la estructura del acceso a las intervenciones externas, con énfasis en lo que es acceso a crédito, en general, y del Fondo de Desarrollo Local, en particular. Confrontando estos datos con las redes se notará que las intervenciones externas casi siempre tienden a confirmar los sesgos internos.
- Después de haber analizado la integración local y las conexiones, la pregunta es si ambas comarcas son diferentes al nivel de efectos. Para poder tener una idea de lo que podría indicar desarrollo social, se seleccionó tres indicadores: 1) criminalidad; 2) evolución de la propiedad de tierra; 3) funcionamiento de los proyectos y FDL. Es evidente que estos tres indicadores no dan una imagen completa del desarrollo social, pero se aproximan a tres aspectos importantes del concepto: seguridad física y social (criminalidad), estructura socioeconómica (evolución de tierra)² y éxito de intervenciones externas³.

Los resultados de este estudio nos instan a reflexionar sobre el debate del desarrollo, para repensar la institucionalidad local y para relativizar el papel de las intervenciones externas como agentes de cambio estructural y cultural.

El Toro y La Danta

Características de El Toro y La Danta

El Toro y La Danta están ubicados al norte de la región de Chinandega. El Toro pertenece al municipio de Villanueva, y La Danta a Somotillo. Ambas comarcas están divididas en sectores. La Danta cuenta con 6 y El Toro con 4. En cada comarca entrevistamos a 65 familias.

Cuadro 3. Sectores geográficos y población en La Danta y El Toro

La Danta		El Toro	
Sector Geográfico	Cantidad de familias ⁴	Sector Geográfico	Cantidad de familias
La Plaza	24	Omar Torrijos	35
El Higo	17	Concepción Moncada	19
El Rayzoso	5	José Ramón López	15
Las Marcias	12	Camilo Torres	34
El Cerro	7		
Los Láinez	9		
TOTAL	74		103

Para poder catalogar a los habitantes en grupos socioeconómicos, utilizamos el criterio de propiedad de la tierra⁵. Los campesinos que contaban con 50 mz o más, fueron catalogados como "elite", mientras los que no tenían tierra fueron denominados "campesinos sin tierra". El grupo intermedio (entre 1- 49 mz) se nombró "grupo medio"⁶.

Cuadro 4. Estructura socioeconómica: La Danta y El Toro

	La Danta			El Toro		
	Frecuencia	Porcentaje sobre total	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje sobre total	Porcentaje válido
Elite	5	6.8	7.5	7	6.8	10.1
Grupo medio	34	45.9	50.7	37	35.9	53.6
Sin tierra	28	37.8	41.8	25	24.3	36.2
Total observado	67	90.5	100.0	69	67.0	100.0
No observado	7	9.5		34	33.0	
Total	74	100.0		103		

En ambas comarcas las elites y los grupos medios son más o menos comparables en cantidad. En La Danta hay un poco más de campesinos sin tierra. Los datos referidos al grupo sin tierra en El Toro sufren de una deformación, causada por dos características importantes del pueblo: la migración temporal y el trabajo ocasional. Por eso, un grupo relativamente grande estuvo ausente durante la investigación, lo cual significa que la cantidad de campesinos sin tierra es más grande que lo indicado⁷.

A los encuestados se les preguntó su preferencia política: sandinista, liberal, otro, ninguno. Ningún habitante expresó la tercera opción (otro), lo cual redujo el análisis a tres categorías: sandinistas, liberales y los sin preferencia declarada. Utilizando estas categorías, la configuración política en El Toro y La Danta es bastante diferente. Aunque en ambas comarcas existe una mayoría con preferencia sandinista, en El Toro es una mayoría impresionante. En La Danta, los habitantes con preferencia liberal representan una minoría bastante grande. De hecho, aquí no existen grandes diferencias cuantitativas entre los tres bloques. En El Toro, la situación es menos equilibrada. El mayor peso lo tienen los sandinistas, después sigue una pequeña minoría de apolíticos, y aún más pequeño es el grupo de liberales.

Cuadro 5. Distribución de preferencias políticas en La Danta y El Toro

	La Danta			El Toro		
	Frecuencia	Porcentaje sobre total	Porcentaje válido	Frecuencia	Porcentaje sobre total	Porcentaje válido
Sandinista	27	36.5	38.0	42	40.8	60.0
Liberal	25	33.8	35.2	13	12.6	18.6
Sin preferencia	19	25.7	26.8	15	14.6	21.4
Total observado	71	95.9	100.0	70	68.0	100.0
No observado	3	4.1		33	32.0	
Total	74	100.0		103		

Estos datos son importantes para tener una idea de la división política, socio-económica y geográfica de las comarcas. Sin embargo, no dicen nada sobre capital social. Ya que éste está ubicado en relaciones, estos datos no revelan la existencia de cooperación, polarización y/o conflictos, porque confianza, cooperación y reciprocidad no se deducen a partir de números. El capital social tiene que ver más con cómo se tratan los diferentes individuos y grupos que se relacionan.

Una manera interesante para estudiar estas relaciones es enfocándose en cómo y a qué individuos y/o grupos dan acceso ciertos servicios. En este sentido, seleccionamos tres recursos para estudiar el intercambio intracomarcal: acceso a tierra, a bueyes y a fuerza de trabajo. Cada campesino necesita estos tres recursos.

Redes de cooperación informal (cambio de mano) y redes de acceso a recursos escasos (tierra y bueyes)

La gran diferencia entre acceso a tierra, bueyes, y el acceso a fuerza de trabajo, es que los primeros dos recursos dividen la población en "los que tienen" y "los que no tienen". Son recursos escasos, caros y atados a ciertas características socioeconómicas. Los campesinos que tienen suficiente tierra y/o bueyes, tienen la ventaja comparativa de no depender de nadie, de no tener que pedir acceso a estos recursos, y de tener un recurso escaso al cual pueden dar acceso. Son recursos que producen poder porque el dueño tiene la posibilidad de dar acceso e imponer condiciones en cuanto al intercambio de los mismos.

Según Simmel (cit. por Dimaggio 1994:38), el acceso regulado por pago inmediato en efectivo indica que los actores quieren evitar la construcción de obligaciones mutuas. Este mecanismo puede ser

preferible en muchos contextos y situaciones, pero en el campo en Nicaragua esto implica la exclusión estructural de los más pobres, ya que su problema primordial es la falta de recursos financieros líquidos. Estrategias alternativas de acceso, como el pago en servicios, serían más óptimas desde el punto de vista de los pobres, porque el acceso se mantiene abierto. Sin embargo, estas estrategias suponen confianza y reciprocidad, ya que el pago es tardado y el período para que ocurra contiene el riesgo de oportunismo y defección.

Completamente diferente es el recurso fuerza de trabajo. En sí, no es un recurso escaso: cada hombre de entre 15 y 55 años puede producir día tras día fuerza de trabajo: es un bien sin límite, y no divide la población en "los que tienen" versus "los que no tienen". Sin embargo, este recurso se puede volver demasiado caro, cuando el mecanismo de intercambio está basado en un pago en efectivo, en un contexto donde la liquidez financiera es un problema. Una alternativa es que los campesinos se ofrecen mutuamente fuerza de trabajo para que se resuelva el problema del dinero. Sin embargo, esta estrategia requiere confianza y reciprocidad.

Otra diferencia entre los recursos arriba mencionados es la libertad de escoger con quién se entra en una transacción. Para intercambiar fuerza de trabajo los campesinos pueden –con toda libertad– escoger con quiénes van a cooperar, ya que las preferencias personales, confianza, entendimiento y hasta amistad íntima son importantes criterios para escoger su compañero de trabajo. Los mecanismos más importantes en la ayuda mutua o en la cooperación informal son la igualdad y la simetría entre los que cooperan. Si uno u otro no cumplen con sus obligaciones, se les puede llamar la atención. Rendir cuentas ('accountability' en inglés) o desarrollar la responsabilidad mutua horizontal es fundamental en esta relación. Por esa igualdad, la libertad y la simetría de la relación, se puede referir a ésta como una relación de cooperación horizontal.

Un campesino no es tan libre para escoger dónde va pedir tierra y bueyes, las opciones se limitan a los que tienen estos recursos, a la cercanía geográfica, y después a la relación. En este sentido, las relaciones no son libremente escogidas ni tan simétricas, y entonces no son inherentemente horizontales. Más bien, son relaciones basadas en recursos, que –por su carácter escaso, caro, y por la posible falta de confianza– se pueden volver verticales y clientelistas.

Estrategias e inclusión numérica

En las comarcas encontramos tres tipos de estrategias de acceso:

- La **estrategia flexible y de reciprocidad generalizada**: el acceso es fácil, sin acuerdos concretos, pero con la expectación de que tarde o temprano el proveedor puede contar con el receptor cuando el primero necesite un favor (en la literatura también se refiere a "el banco de favores", como institución informal entre actores).
- La **estrategia inflexible y de reciprocidad balanceada**: el pago del servicio se calcula en servicios, la forma, el contenido los servicios y el tiempo en que se tienen que realizar están acordados entre los actores.
- La **estrategia monetaria y de reciprocidad directa**: el pago directo en efectivo

Las estrategias no monetarias están basadas en la confianza, ya que los involucrados tienen que llegar a un acuerdo sobre cómo, cuándo y a quién se repaga un servicio dado (Uehara 1990; Putnam 1993; Portes 1998; Dimaggio 1994:38). Sin embargo, entrar en estas redes de intercambio no monetario tiene un costo. Expectativas sociales y obligaciones mutuas acompañan la integración.

Si existe un consenso relativo en el ámbito de normas y valores sobre lo que es aceptable y posible, entonces todos los actores integrados se beneficiarán de todo tipo de intercambios, sin tener que imponer demasiadas obligaciones a los involucrados. Si las normas y valores difieren mucho dentro de una misma red, entonces el riesgo de que nazcan expectativas demasiado grandes o repagos subestimados, incrementa, lo cual puede resultar en tensiones relacionales, poca confianza, y hasta conflictos abiertos⁸.

Como expresé en la introducción, la confianza es barata. La ventaja financiera se puede calcular si nos centramos en el intercambio de ciertos servicios y comparamos los precios de mercado con los precios o mecanismos de pago entre actores que están en una relación de confianza. Abajo señalamos los precios de mercado⁹ por tres servicios: acceso a tierra, a fuerza de trabajo y a bueyes. Los precios están calculados por 1 mz (0.7 ha).

**Cuadro 6: Estimación de costos monetarios para cultivos maíz-ajonjolí
(C\$/\\$ por mz. 1999)**

1 manzana de tierra		Estimación de unidades necesarias¹⁰	Precio de mercado¹¹
Alquiler tierra	Para sembrar maíz		C\$200 US\$16
	Para sembrar ajonjolí		C\$350 US\$29
Fuerza de trabajo¹²	C\$15/día		
		Preparar la tierra: 16 tareas	C\$690 US\$57.5
		Cosechar: 16 tareas	C\$690 US\$57.5
Bueyes	C\$20/buey +	Más o menos tres vueltas (6 días)	C\$450 US\$37.5
	C\$15 conductor=C\$75/día		
Costos monetarios totales:		Cultivo de maíz	US\$ 168.5
		Cultivo de ajonjolí	US\$ 181.5

Estos tres recursos¹³ ya llevan el costo de 1 mz de tierra a un precio de entre US\$ 168.5 y 181.1, en un país donde los más pobres tienen un ingreso diario (promedio) de menos de US\$1 (Shifter 1997), y en una región donde la falta de acceso a medios financieros es el problema número uno¹⁴. En ambas comarcas, más de la mitad de los campesinos siembran entre 1 y 5 mz, lo cual hace explotar los costos de manera impresionante. Partiendo de esta perspectiva (pobreza y la falta de medios financieros) es entendible que los involucrados, especialmente los más pobres, tratarán de encontrar diversas maneras de intercambio. Los intercambios intracomunales basados en efectivo agravarían el problema de liquidez financiera.

Un buen ejemplo de una red no monetaria es el caso de Mario¹⁵.

Mario no tiene tierra, no tiene bueyes, y con frecuencia necesita ayuda en el campo. Sin embargo, no tiene que gastar un centavo para trabajar las 3 mz a que tiene acceso, porque su tío le presta

una parcelita de las 26 mz que él posee. Ya que su tío está viejito y pobre, y no puede trabajar toda su propiedad, le da a Mario un pedazo. A cambio, Mario le ayuda a su tío cuando él lo necesita. Así le ayuda ordeñar las vacas, le ha reparado el techo, le ayuda a sembrar y a cosechar... Cuando Mario necesita bueyes, su amigo Rodrigo se los presta. A cambio, Mario le ayuda en el campo, le presta materiales, funciona de conductor para los bueyes sin cobrarle. Cuando Mario necesita ayuda en el campo puede contar con algunos familiares y amigos. A cambio él les devuelve el favor¹⁶.

Redes basadas en intercambios no monetarios (flexibles e inflexibles) fueron encontrados más en La Danta que en El Toro (véase cuadro VII). En apariencia, La Danta tiende a implementar más la estrategia no monetaria y a incluir más habitantes. Las diferencias son particularmente grandes a nivel de la cooperación informal (o sea, con respecto al cambio de mano¹⁷). Alrededor de 78% de la población está cooperando de manera informal con otros, mientras en El Toro esta cantidad es mucho menor. Si comparamos el acceso no monetario con el acceso en efectivo, las mismas diferencias surgen: en El Toro más de un 51% respondió que tienen que pagar mozos para trabajar el campo, mientras que en La Danta sólo el 14% reportó que debe pagar mozos. También para arreglar el acceso a tierra y bueyes, El Toro tiende a utilizar más la estrategia de "pagar en efectivo". Para recibir acceso a bueyes, en El Toro, de los 65 entrevistados, 30 tienen que pagar en efectivo, en comparación de sólo 18 en La Danta. Esto evidencia que, aparentemente, las redes en La Danta garantizan más acceso no monetario, sin embargo, no dice nada todavía sobre las características de las redes y los actores involucrados.

Cuadro 7. Acceso no monetario a recursos productivos, La Danta y El Toro

% de la población	Proporción incluida en las redes	
	La Danta	El Toro
Acceso no monetario a fuerza de trabajo	78%	36%
Acceso no monetario a tierra	23%	21%
Acceso no monetario a bueyes	45%	33%

Características de los actores en las redes

Redes de cooperación informal (cambio de mano)

El "cambio de mano" es un mecanismo de cooperación rural en Nicaragua. Algunos campesinos ofrecen su fuerza de trabajo sin cobrar dinero en efectivo. Los entrevistados explicaron que la confianza es muy importante en esta relación, ya que todo el sistema se basa en expectativas de reciprocidad futura: la persona A, proveedor del servicio, confía que el receptor B: (1) reconoce que le debe a A, y (2) ejecutará uno o varios servicios a A (comparables en tamaño y/o calidad con el servicio que brindó A).

Es fundamental que A no tiene que ejercer mucha presión para recibir un servicio. Si A tiene que invertir tiempo y energía insistiendo para que B le devuelva el favor, esto puede dañar la relación. En esencia, este mecanismo es delicado. Los actores involucrados se ofrecen espontáneamente favores y servicios, tomando en cuenta que no deben sobrecargar a la contraparte con demandas y/u obligaciones. Si después de cierto tiempo los actores involucrados sienten que uno u otro está tratando

de "salirse con la suya", estos mecanismos de cooperación se mueren. Si nadie se aprovecha demasiado, estos lazos cooperativos pueden desarrollarse y resultar en sistemas complejos y múltiples de apoyo mutuo, en donde todos tienen acceso a ventajas basadas en los talentos, conocimientos y relaciones de todos los actores dentro de la red.

Los encuestados involucrados en el "cambio de mano" argumentaron que esta relación se basa, en principio, en un "intercambio igual o simétrico". La simetría entre los actores es fundamental en esta relación. Si uno de ellos no cumple con la simetría (no devolviendo los días de trabajo que debe) los otros tienen el derecho de llamarle la atención. No cumplir con las obligaciones inherentes a esta relación puede romper la confianza y la reciprocidad. Esto es "*accountability*" (rendir cuentas), y esta "rendición de cuentas" es horizontal, basada en la igualdad y la simetría, también si los estatus socioeconómicos son diferentes. Para que sobreviva esta relación, los actores deben imponerse mecanismos de controles horizontales mutuos para mantener un balance en los derechos y obligaciones contraídos.

Cuando analizamos los atributos de los actores que están involucrados en las redes de cambio de mano, se presenta el siguiente esquema.

Cuadro 8. Perfil de las redes, El Toro y La Danta

	La Danta	El Toro
Involucrados	78%	35%
Cantidad de redes	5 redes	10 redes
Cantidad promedio de relaciones de cambio de mano	1.8 relaciones en promedio	0.6 relaciones en promedio
Perfil de los involucrados		
Político	88% de los sandinistas 80% de los liberales 63% de los apolíticos	54% de los sandinistas 31% de los liberales 40% de los apolíticos
Económico	87% de los campesinos con tierra 71% de los campesinos sin tierra	50% de los campesinos con tierra 40% de los campesinos sin tierra
Participación de los líderes	100%	0%
Característica real	Cooperación con base en la preferencia política (political in-group cooperation)	Cooperación con base en la clase económica (economic in-group cooperación)

Vemos que en La Danta el 78% de la población está organizado en 5 redes, mientras en El Toro el 35% está organizado en 10 redes. Esto significa que en El Toro hay más fragmentación, ya que ésta es directamente proporcional al número de redes existentes. Menos redes significa que hay más interconexión (véase también la presentación visual de las redes en el anexo I). Aparte de la interconexión también existe un promedio más alto de relaciones de cooperación: en La Danta cada habitante mantiene más de dos relaciones de cambio de mano, mientras en El Toro éstas no llegan ni a una relación promedio.

Al nivel del perfil de los involucrados, se puede notar que los sandinistas son los grupos más activos en ambas comarcas y los que tienen tierra. Sin embargo, en cada comarca tanto los liberales como los apolíticos y también los pobres, son relativamente activos en redes de cooperación informal. Sobre todo en La Danta, los campesinos sin tierra están en su gran mayoría presentes en las redes de "cambio de mano". Estos datos van en contra de las ideas expresadas en diversas obras, en cuanto a que los más pobres tienden a ser menos cooperativos y más fatalistas, porque corren el riesgo de perder mucho si la contraparte no cumple con su palabra, si no devuelve un favor (Inglehart 1988:1213; Huntington 1976). Sin embargo, parece que un contexto de redes densas minimiza el riesgo e insta al pobre a ser cooperativo.

La ausencia de los líderes en estas redes de cooperación horizontal nos lleva a una reflexión importante. Si las relaciones de "cambio de mano" se basan en una rendición de cuentas (accountability) horizontal, en intercambio simétrico, en expectativas y obligaciones mutuas, ¿qué significa la ausencia de los líderes? ¿Indica la presencia de una distancia grande entre los líderes y los habitantes de la comarca? ¿Indica superioridad, alienación? Si las relaciones de "cambio de mano" son representativas para relaciones de ayuda mutua en general, esto podría indicar una integración vertical frágil. Podría significar que los líderes no rinden cuentas hacia abajo, que no están enraizados en redes de expectativas y obligaciones mutuas en donde rige la horizontalidad. Una característica muy importante es que los habitantes de La Danta parecen cooperar sobre todo con gente que tiene la misma preferencia política. Esto podría indicar un sesgo político dentro de la comarca. Parece que en El Toro ese sesgo tiende a asentarse en las diferencias socioeconómicas, con un peso bastante grande del grupo medio, que colabora entre ellos.

Redes de acceso a recursos escasos

Basado en el cuadro 9, en relación con el acceso a bueyes, se puede notar que en ambas comarcas más o menos la misma cantidad de gente está involucrada. La gran diferencia se presenta de nuevo al nivel de las redes. En La Danta hay 2 redes, en El Toro 8. Otra vez parece que la interconexión es más grande en La Danta. Con respecto al acceso a la tierra se puede notar que esta relación parece ser un intercambio no interconectado en ambas comarcas, ya que la cantidad de redes es bastante elevada. En relación con las preferencias políticas, los datos no dejan ver un peso exagerado de un grupo u otro al nivel de los proveedores o recibidores, y, por lo tanto, no están incluidos en el esquema. La única gran diferencia se presenta al nivel de las estrategias. En El Toro las estrategias en efectivo siempre son más dominantes que en La Danta, pues aquí predominan las estrategias no monetarias.

Cuadro 9. Redes de acceso a recursos escasos

	El Toro	La Danta	El Toro	La Danta
	Bueyes		Tierra	
Actores involucrados	49	50	46	31
Redes	8	2	14	11
Proveedores	22	16	19	13
Recibidores	37	40	27	18
Estrategia de intercambio				
Transacciones flexibles	20	31	6	7
Transacciones inflexibles	12	13	1	13
Transacciones en efectivo	30	18	6	1

Sobre el nivel de acceso a recursos escasos hay tres mecanismos importantes que surgieron en ambas comarcas en relación con el acceso a bueyes y a la tierra:

- El acceso flexible se realiza siempre entre familiares o compadres. Sin embargo, esto no significa que los lazos familiares explican el intercambio flexible, ya que los actores comparten más características que sólo la sangre. Muchas veces tienen la misma preferencia política, la misma religión y/o forman parte de las mismas organizaciones.
- Los líderes y la elite económica juegan un papel muy grande. Debido a que ellos tienden a tener más tierra y por lo menos una yunta de bueyes, se han vuelto los más importantes proveedores de estos recursos escasos. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre las dos comarcas. En El Toro los proveedores tienden a dar acceso en efectivo y/o inflexible, mientras en La Danta las estrategias tienden a ser flexibles o inflexibles.
- La estrategia de acceso tiende a cambiar según las características de los proveedores y recibidores. En La Danta la estrategia flexible tiende a ponerse inflexible o basada en el efectivo cuando los dos actores tienen diferentes preferencias políticas. En El Toro este cambio toma lugar cuando se entra en una relación de acceso con alguien de otra clase social. Esto tiende a confirmar los sesgos encontrados a nivel de cooperación informal.

Estos mecanismos, sin embargo, no dejan ver si las relaciones son verticales o no. Las relaciones verticales clientelistas se caracterizan por poseer un flujo unidireccional de recursos escasos, donde un actor siempre da acceso a recursos escasos, mientras el otro depende en múltiples maneras del proveedor. En el caso de El Toro encontramos más relaciones de dependencia en relación con La Danta, y 30 parejas de actores que están integrados en relaciones asimétricas¹⁸, con un intercambio unidireccional (*uniplex o multiplex*) de recursos escasos. En La Danta encontramos 18 parejas de actores en ese tipo de relaciones. En ese sentido, parece haber más relaciones verticales en El Toro.

Resumido con las palabras de Woolcock, se podría estipular que en La Danta las redes son más grandes y más densas. Hay más interconexión horizontal entre los habitantes, y los líderes están involucrados en redes marcadas con simetría. Sin embargo, la composición de estas redes densas demuestra que existe una segmentación entre los sandinistas y los liberales, porque la cooperación horizontal ocurre a partir de las preferencias políticas, y las estrategias de acceso de un solo proveedor tienden a cambiar según la preferencia política de los recibidores. En El Toro las redes son menos interconectadas. Los líderes no están involucrados en las redes horizontales, pero sí son importantes proveedores de acceso a recursos escasos. La estrategia dominante está basada en el acceso inflexible o en el efectivo. Las estrategias tienden a cambiar entre actores que vienen de diferentes clases sociales. El resultado es que los campesinos sin tierra muchas veces no pueden aprovechar las estrategias flexibles.

El carácter escaso de los recursos influye en la estrategia. En El Toro parece que la escasez tiende a relacionarse con el acceso en efectivo, mientras que en La Danta, el acceso en efectivo no se usa con tanta frecuencia para mediar acceso. Cuando los recursos no son escasos y los actores están libres para escoger con quién van a entrar en transacción, es posible descifrar la estructura social de confianza. En el caso de La Danta parece existir una segmentación entre sandinistas y liberales; en El Toro, entre los campesinos sin tierra y los otros. Además, en El Toro las relaciones parecen indicar menos confianza y más dependencia que en La Danta.

Al nivel de los recursos escasos, las relaciones entre miembros de diferentes clases socioeconómicas son dominantes en ambas comarcas, pero en cuanto al "cambio de mano" parece que La Dan-

ta realmente tiene la capacidad de formar redes entre los diferentes estatus socioeconómicos. En El Toro estas relaciones de rendición de cuentas (*accountability*) horizontal tienden a situarse en el grupo medio, y hasta cierta altura, con los campesinos sin tierra, y sólo en ciertas ocasiones con la elite socioeconómica. En La Danta, entonces, las redes tienden a ser más complejas, más densas y más pobladas, sobre todo las redes mediadas por la confianza. En El Toro las redes no son densas, son más fragmentadas, con una presencia mínima de los líderes. Además, hay indicios de que el acceso a recursos escasos (en El Toro) podría contener más elementos de verticalidad, ya que los líderes y la elite a menudo aplican estrategias rígidas de acceso.

Las redes internas son muy diferentes en ambas comarcas. Ahora entonces nos toca analizar las conexiones entre las redes internas y las intervenciones externas.

Conexión: Acceso a intervenciones externas

Lazos e intervenciones externas: presencia

En ambas comarcas podemos encontrar una gran variedad de organizaciones y proyectos. Como se indica en el esquema posterior, podemos ver que al menos una docena de organizaciones son activas y/o con representación en El Toro y La Danta. Se puede catalogar las organizaciones de la siguiente manera:

- Sindicatos: ATC, UNAG, ANDEN.
- ONG: Cipres, CLUSA, Bloque, Juan XIII, Movimiento Comunal, ADP, Derechos Humanos, FDL.
- Instituciones estatales: MINSA, INTA, Protierra, Policía Voluntaria.
- Organización local: Comité Comarcal.

La Danta y El Toro comparten 7 de estas organizaciones (UNAG, ANDEN, Bloque, CLUSA, INTA, Minsa, Comité Comarcal).

Todas estas organizaciones, movimientos y asociaciones tienen en común tres características importantes: 1. Tienen como preocupación prioritaria el desarrollo, y algunas se centran más en los aspectos económicos y/o técnicos (CLUSA, INTA), mientras las otras tratan de realizar un cambio estructural, el cual debería de desafiar la exclusión existente; 2. Tienen lazos con entes nacionales y/o internacionales: a nivel nacional hay organizaciones que están en contacto directo con el gobierno (por ejemplo el INTA), con partidos políticos, la Iglesia, la Policía, la Alcaldía..., algunas están en contacto con el exterior (CLUSA, por ejemplo, es una organización norteamericana); 3. Estas organizaciones traen recursos importantes hacia la comunidad: comida para trabajo, asistencia técnica, materiales, finanzas, crédito, educación e información. Bien entendido, son solamente los miembros y los beneficiarios los que tienen acceso a estos recursos.

Ya que las organizaciones y los proyectos son muy importantes para dar acceso a recursos, es sumamente importante reconocer quiénes se benefician de estos recursos y quiénes no.

Acceso a las intervenciones externas

El cuadro 10 enseña que una gran parte de la población está involucrada en organizaciones y proyectos: en El Toro se trata del 44%; en La Danta, del 60%. Además, vemos que en las dos comarcas dos o más afiliaciones organizativas acumulan el 25 y el 32%.

Cuadro 10. Organizaciones y perfil de los miembros

	La Danta	El Toro
	12	13
Miembros en % de la población	60%	44%
Acumulación de membresía en % de la población	32%	25%
Características de los miembros	92.6 % de los sandinistas 36% de los liberales	78.6% de los sandinistas 30.8% de los liberales
	80% de la elite 67.6% del grupo medio 64.3% de los campesinos sin tierra	57.1% de la elite 83.8% del grupo medio
Características de no-miembros	65% de los liberales	80% de campesinos sin tierra
Participación de los líderes	100%	100%

El cuadro demuestra que en El Toro y La Danta el grupo más organizado es caracterizado por su preferencia política sandinista y por su situación socioeconómica: la gran mayoría de los participantes/beneficiarios son campesinos con tierra. Los que no están involucrados en las intervenciones externas son muy diferentes en ambas comarcas. En La Danta parece que los liberales en gran medida no forman parte de la vida alrededor de organizaciones y proyectos. En El Toro son los campesinos sin tierra los que no pertenecen a estas estructuras. En otras palabras: en el nivel de la vida asociativa se puede encontrar la misma estructura social, los mismos sesgos que en las redes informales de acceso a bienes escasos. La Danta parece estar marcada por una segmentación entre los sandinistas y los liberales, mientras que en El Toro el sesgo parece ser de carácter socioeconómico: los más pobres se encuentran excluidos del acceso. Este resultado es algo preocupante porque esto podría indicar que las redes informales son más poderosas que los objetivos de inclusión de las organizaciones y proyectos. La pregunta que nace de esta idea es si el FDL también está atrapado en las redes locales, o logra escapar los sesgos internos.

El Banco del FDL fue implantado en ambas comarcas en 1994, durante la fase de la cogestión. El FDL, sin embargo, no es el único proveedor de créditos y préstamos. En ambos pueblos encontramos instituciones y actores individuales que ofrecen este servicio, aunque la relación entre créditos institucionales e individuales varía substancialmente en las comarcas.

Cuadro 11. Acceso a crédito

En % de la población	El Toro	La Danta
Acceso al FDL	28%	25.7%
Acceso a crédito institucional ¹⁹ (excluyendo FDL)	21%	18.9%
Acceso a crédito a través de personas	30.5%	0%
Acceso a crédito en general ²⁰	55.4%	44.6%

En El Toro, más gente tiene acceso a crédito que en La Danta. La diferencia en acceso es sumamente grande al nivel de créditos otorgados por personas individuales. En particular, se trata aquí de los acopiadores y los dueños de las pulperías que se han vuelto instituciones informales de crédito, con intereses bastantes altos, particularizados y algo arbitrarios²¹. Al nivel de acceso al FDL, vemos que no hay tanta diferencia en cuanto al porcentaje de población que recibe un crédito.

Para explorar la relación entre el acceso y algunas características estructurales, se realizó una regresión logística. La idea no es averiguar todos los determinantes de acceso al crédito, sino explorar el peso de ciertas características. Primero veremos a las personas que reciben acceso al "crédito en general", y después aislaremos el "acceso al FDL".

Cuadro 12. Estructura del acceso a crédito en La Danta

	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Preferencia política						
Sandinista			,353	2	,838	
Apolítico	-,293	,877	,111	1	,739	
Liberal	-,561	,966	,337	1	,562	,571
Estatus socio-económico						
Elite			2,307	2	,316	
Sin tierra	-2,115	1,773	1,423	1	,233	,121
Grupo medio	-1,262	1,720	,538	1	,463	,283
Estatus asociativo						
Ser miembro	3,375	1,278	6,969	1	,008**	29,223
Sector						
Los Láinez			8,698	5	,122	
La Plaza	-1,322	1,620	,665	1	,415	,267
El Higo	-2,610	1,571	2,760	1	,097	,074
El Raizoso	-3,818	1,948	3,842	1	,050	,022
Las Marcias	-1,402	1,577	,789	1	,374	,246
El Cerro	,744	1,573	,223	1	,637	2,103
Constant	,800	2,037	,154	1	,695	2,225

Regresión logística, Chi-square: 31,639/ Sig.: 0,000/ Nagelkerke R Square: 0,514

Podemos ver que las variables explican el 51.4% de la varianza estadística relacionado con el acceso al crédito. Además, observamos que "formar parte de una organización" tiene una influencia positiva en cuanto recibir acceso al crédito en general. Esto indica un "sesgo" en el acceso, y los habitantes que están organizados tienden a tener acceso. Para ser más específicos: los miembros tienen 29 veces más chance de recibir crédito que quienes no lo son²². Aparentemente las otras variables no tienen un efecto significativo, aunque hay que ser cuidadosos al interpretar estos resultados, dado la cantidad limitada del número de casos y de las variables.

Si aislamos el acceso al crédito del FDL tenemos los datos siguientes:

Cuadro 13. Estructura del acceso al crédito del FDL en La Danta

	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Preferencia política						
Sandinista			,960	2	,619	
Apolítico	-,897	,985	,828	1	,363	,408
Liberal	-,703	1,007	,487	1	,485	,495
Estatus socio-económico						
Elite			3,251	2	,197	
Sin tierra	-2,083	1,443	2,082	1	,149	,125
Grupo medio	-,874	1,340	,426	1	,514	,417
Estatus asociativo						
Ser miembro	1,508	1,130	1,781	1	,182	,417
Sector						
Los Láinez			1,413	5	,923	
La Plaza	-,599	1,245	,232	1	,630	,549
El Higo	-1,382	1,288	1,151	1	,283	,251
El Raizoso	-10,940	71,262	,024	1	,878	,000
Las Marcias	-10,358	50,825	,042	1	,839	,000
El Cerro	-,326	1,441	,051	1	,821	,722
Constant	,694	1,856	,140	1	,708	2,002

Regresión logística, Chi-square: 25,023 / Sig.: 0,005 / Nagelkerke R Square: 0,456

Las variables explican el 45.6% de la variación estadística. Podemos observar que en este análisis el estatus asociativo ya no ejerce una influencia significativa. En relación con el proyecto, parece que en La Danta, Nitlapán-FDL rompe el sesgo que marca el acceso al crédito en general. Ningún criterio estructural parece estar referido al acceso al banco local. Evidentemente, esto es una buena noticia para el FDL: indica que desde el punto de vista social y democrático no está contribuyendo a los sesgos estructurales existentes en La Danta.

En El Toro surgen otros mecanismos. Las variables insertas en la regresión –en el siguiente cuadro– explican el 40.6% de la varianza total. Adicionalmente, parece que el atributo socioeconómico (tener tierra, formar parte de la elite) cubre mucho de la explicación estadística de acceso a crédito en general. La elite y el grupo medio tienen respectivamente 30 y 28% más chance de recibir crédito que los pobres, mientras que, en contradicción con La Danta (en cuanto crédito en general), ser miembro no es significativo.

Cuadro 14. Estructura del acceso al crédito en general en El Toro

	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Preferencia política						
Sandinista			,665	2	,717	
Apolítico	,619	1,093	,321	1	,571	1,858
Liberal	,879	1,095	,643	1	,422	2,408
Estatus socio-económico						
Elite	3,406	1,406	5,866	1	,015*	30,140
Sin tierra			9,503	2	,009**	
Grupo medio	3,345	1,147	8,509	1	,004**	28,356
Estatus asociativo						
Ser miembro	-,459	,944	,236	1	,627	,632
Sector						
Omar Torrijos			1,978	3	,577	
Camilo Torres	,088	,760	,013	1	,908	1,092
Concepción Moncada	1,492	1,143	1,702	1	,192	4,444
José Ramón López	,596	1,102	,293	1	,589	1,815
Constant	-1,542	1,031	2,238	1	,135	,214

Regresión logística, Chi-square: 23,308 / Sig.: 0,003 / Nagelkerke R Square: 0,406

Cuadro 15. Estructura del acceso al crédito del FDL en El Toro

	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Preferencia política						
Sandinista			1,738	2	,419	
Apolítico	-8,817	35,148	,063	1	,802	,000
Liberal	1,600	1,236	1,675	1	,196	4,952
Estatus socio-económico						
Elite	5,023	1,821	7,608	1	,006**	151,842
Sin tierra			7,840	2	,020*	
Grupo medio	4,190	1,652	6,433	1	,011*	66,000
Estatus asociativo						
Ser miembro	-,744	1,055	,497	1	,481	,475
Sector						
Omar Torrijos			3,202	3	,362	
Camilo Torres	-,403	,845	,227	1	,634	,668
Concepción Moncada	1,905	1,333	2,043	1	,153	6,721
José Ramón López	,533	,884	,364	1	,547	1,705
Constant	-3,916	1,681	5,427	1	,020	,020

Regresión logística Chi-square: 29,897 / Sig.: 0,000 / Nagelkerke R Square: 0,501

El acceso al crédito parece estar influido significativamente por la pertenencia o no de los solicitantes a la elite o al grupo medio. Aquí, el FDL, entonces (en contradicción con La Danta), no rompe el sesgo de exclusión²³.

En esencia, estos datos sugieren que Nitlapán (FDL) tiene un impacto diferente en las dos comarcas. En La Danta logra sobrepasar los sesgos en crédito, mientras que en El Toro esto no ocurre.

Sin embargo, hay que tener mucho cuidado. La cantidad de casos y las variables estructurales son muy limitadas, especialmente las que conciernen a los datos del FDL. Ya que una gran mayoría no recibe acceso a los créditos de éste, la distribución del acceso es menos balanceado que la distribución de crédito en general. Es importante destacar que en ambas comarcas hemos encontrado fuertes indicios de que ha habido sesgos en el acceso. En La Danta, este sesgo está estructurado alrededor de membresía asociativa²⁴; en El Toro está basado en el estatus socioeconómico, excluyendo a los más pobres.

En conclusión: hemos visto que la cantidad de gente integrada en redes de cooperación informal es menos en El Toro que en La Danta. También, que la cooperación informal responde a diferentes mecanismos de agrupación en las dos comarcas. En El Toro la cooperación se realiza más sobre la base de la identificación socioeconómica, mientras que en La Danta incide más la identificación política. No obstante esta segmentación entre los diferentes grupos, éstos son relativamente activos. La gran excepción son los líderes de El Toro. Ellos no están involucrados, mientras que en La Danta están muy enraizados.

Al nivel de acceso a recursos escasos, hemos visto que los mismos sesgos están funcionando. Las estrategias tienden a cambiar de flexibles hacia inflexibles o en efectivo si se entra en una relación de transacción con "alguien" de la otra red. En otras palabras: un proveedor sandinista en La Danta tiende a inflexibilizar su estrategia cuando entra en una transacción con un liberal, e igualmente, en El Toro, un proveedor de elite o líder local se vuelve más inflexible con la gente de la clase socioeconómica más baja.

Los sesgos informales al nivel de cooperación y al nivel de acceso a recursos escasos son idénticos cuando se trata de acceso a las intervenciones externas. En otras palabras, parece que en muchas ocasiones, la lógica interna se impone a intervenciones externas. En su conjunto, parece que éstas no escapan de la segmentación, lo cual significa que más bien están confirmando los sesgos existentes.

¿Pero qué nos dice todo esto a nivel de los resultados como lo estipula Woolcock? Si El Toro está caracterizado por la fragmentación y muchas conexiones, y La Danta cuenta con mucha integración, aunque sea con sesgos, y muchas conexiones, realmente hay diferencias al nivel de los efectos: el desarrollo social.

La relación con el desarrollo social

No es fácil ni evidente medir el desarrollo social. Sin embargo, podríamos presentar tres categorías de datos que pueden indicar parte de la compleja idea de desarrollo social: criminalidad, la evolución de la tierra y el comportamiento de inversión de la clientela del FDL.

Incidencia de la criminalidad

Entrevistas con la Policía de Somotillo, responsable para la parte Norte de Chinandega (incluyendo Somotillo y Villanueva), indican que existen diferencias entre La Danta y El Toro al nivel de criminalidad.

El Toro tuvo que instalar una Policía Voluntaria por los problemas de criminalidad. Los crímenes fueron problemáticos durante los años 80 y al inicio de los 90. El Departamento de Policía registró varios homicidios, incidentes violentos –domésticos y no domésticos–, violencia por alcoholismo y disputas de propiedad. Pero, como argumenta el comandante de la Policía, es probable que sólo los casos más violentos hayan sido registrados oficialmente, ya que la distancia entre El Toro y Somotillo desmotivaba a la gente, que no iba a interponer las demandas. Además, no había (y todavía no hay) líneas de comunicación, lo que implica que no se podía avisar a la Policía cuando había un conflicto violento. El comandante indicó que la mayoría de los conflictos son tratados y solucionados dentro de la misma comunidad, sin la intervención policial.

El coordinador de la Policía Voluntaria en El Toro, confirmó lo dicho por el comandante. Él relata que muchos conflictos fueron solucionados de manera más violenta en El Toro. Antes que existiera la Policía Voluntaria, los mismos habitantes tenían que intervenir en los conflictos violentos. Entonces, de repente, la gente se encontraba en medio de un conflicto ajeno. En este sentido, varios conflictos personales se volvieron sectoriales y, finalmente, comunales, porque la gente se vio obligada a tomar una posición.

Las maneras violentas de tratar de solucionar los conflictos tienden a estimular una actitud de "tomar posición" dentro de la comarca. El problema de la violencia forzó a los líderes a tomar acciones e instalar una fuerza voluntaria de Policía. Seis hombres adultos fueron seleccionados para realizar el papel. Recibieron entrenamiento, armas y un uniforme de la Policía de Somotillo. Desde el momento que esta estructura empezó a funcionar, se restauró el orden y la tranquilidad, hubo menos pleitos y los conflictos fueron llevados a la Corte. Durante se realizó esta investigación, había 4 casos en proceso en la Corte: una pelea por una propiedad, un conflicto de propiedad dañada, un asalto y un caso de incesto. Todos los actores involucrados eran de El Toro.

La instalación de la Policía Voluntaria fue acompañada de la creación de un observador de los Derechos Humanos. Según éste, a veces los policías voluntarios se ponían muy agresivos y era importante controlarlos. Él registra las quejas de violencia (cometida por los policías u otros habitantes) y las pasa a la oficina central en Somotillo.

La Danta no tiene Policía Voluntaria. Según el comandante de la Policía en Somotillo "ellos no necesitan eso". Ellos conocen a La Danta como la comarca más tranquila de la región. Nunca ha habido arrestos, nunca han tenido que intervenir, no hay registro de conflictos violentos. Hay una disputa de propiedad registrada en la Corte entre dos habitantes del lugar. Los líderes locales en La Danta también aludieron el hecho de que no hay necesidad de instalar una Estación de Policía.

Evolución de la propiedad de la tierra

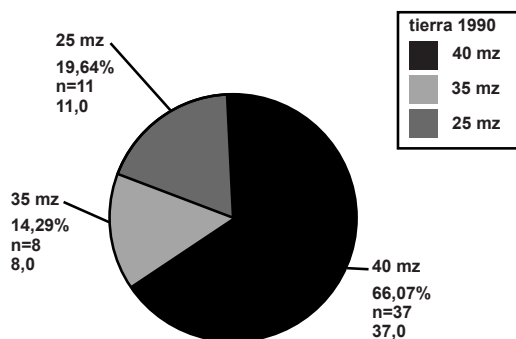
La región de Villanueva al que pertenece El Toro ha sido caracterizada (tradicionalmente) por fuertes contradicciones en la estructura de la propiedad de la tierra. Grandes propiedades no eran excepciones en el lugar, ya que el 80% de su territorio era propiedad de solamente el 3.6% de los campesinos (Mendoza, 1998). El resto de la población tenía que sobrevivir como trabajadores del campo o como campesinos de subsistencia. La Reforma Agraria alteró fundamentalmente esta distribución injusta de la tierra. La expropiación de grandes terratenientes y la organización de los pequeños campesinos y los trabajadores del campo en cooperativas, llevó a Villanueva a ser un municipio con una estructura igualitaria en lo relativo a la propiedad de la tierra.

Al inicio de los años 90, cuando los sandinistas perdieron las elecciones, las propiedades colectivas fueron poco a poco divididas entre los miembros de las cooperativas. Esta redistribución completa de la tierra está sufriendo fuertemente. Según la UNAG, la estructura de la tierra en toda Villanueva está regresando a la situación de los años 70. En otras palabras: un gran grupo de beneficiarios de la reforma agraria se está quedando sin tierra.

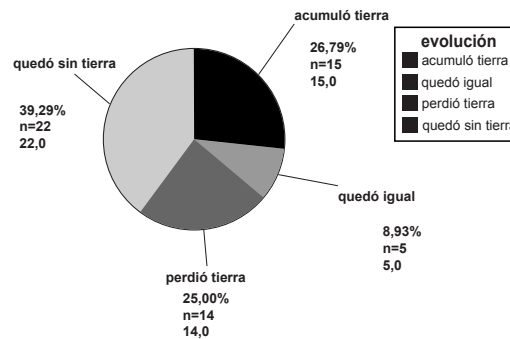
El Toro no escapó esta evolución. Las dos figuras abajo, demuestran la evolución entre la privatización de las cooperativas (1990) y el momento de la investigación (1999). Cuando privatizaron las cooperativas cada miembro recibió una parcela. Dos cooperativas dieron alrededor de 40 mz a cada miembro; la tercera, alrededor de 35 mz.; y, la última, 25 mz. Los que recibieron menos tierra obtuvieron mucho más ganado que los otros. Algunos de los ex miembros vendieron inmediatamente su parcela y/o su ganado y migraron, otros se quedaron, pero de forma gradual fueron perdiendo parte de su tierra.

De los habitantes que estaban presentes en 1990 y todavía estaban ahí durante la investigación, se inventarió su propiedad.

Gráfica 1.
Propiedad de tierra en El Toro 1990



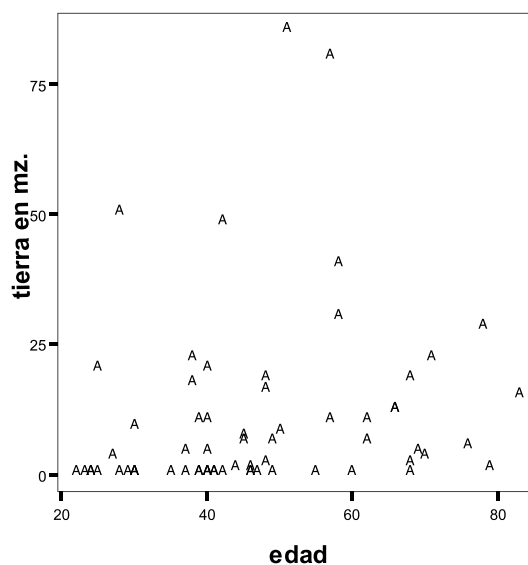
Gráfica 2.
Evolución de la propiedad de la tierra en El Toro en 1999



Las figuras demuestran que casi el 65% de los ex miembros han perdido tierra o se quedaron sin ella. Un 27% avanzó y un 9% se quedó con la parcela recibida²⁵. Parece entonces que El Toro está confrontado con tendencias polarizantes al nivel de la estructura de la tierra: una minoría está avanzando mientras una mayoría está perdiendo. Lo chocante de esta evolución es que sólo 10 años han pasado para convertir una aparente igualdad en una polarización económica extremadamente preocupante.

No es posible producir estas gráficas para La Danta. La comarca está marcada por la tradición y la tierra se hereda de generación en generación. Esta dinámica, finalmente, lleva a que las parcelas se vuelvan más pequeñas, o que aumente la cantidad de campesinos sin tierra si el dueño no logra acumular más tierra. Si no tener tierra está relacionado con la herencia, uno puede esperar que tal vez haya una relación entre generación y tener tierra. Entonces, se podría pensar que, lógicamente, debe haber más gente joven sin tierra que gente mayor. Para poder revisar esta relación configuramos la edad y la cantidad de tierra en un gráfico. Éste indica que los campesinos sin tierra están concentrados en las edades de entre 20 y 45 años. Entre más se mueve hacia las edades de 60 y 80 años, menos campesinos sin tierra se encuentran.

Gráfica 3.
Propiedad de Tierra por Edad
La Danta. 1999



La pregunta que surge después de analizar estos datos es: ¿Por qué hay tanta inestabilidad en El Toro? ¿Por qué hay unos que avanzan y otros no?

El 65% de los ex miembros que perdieron tierra expresaron varias razones al respecto:²⁶

La venta voluntaria de tierra

El gobierno sandinista nunca legalizó los documentos de propiedad²⁷, lo cual creó un gran margen de inseguridad cuando perdió el poder. El endeudamiento de las cooperativas llevó los campesinos

a creer que los bancos podrían confiscar sus tierras. Para evitarlo, varios las vendieron. La pérdida electoral de los sandinistas, además, hizo crecer el miedo en los nuevos propietarios de la tierra de que los viejos dueños de ésta podrían regresar y exigir lo que les había sido confiscado. Para prevenir esto, algunos campesinos vendieron su propiedad.

Es importante hacer notar que una gran mayoría de los campesinos vendió su tierra a precios sumamente bajos, pues la inestabilidad, la inseguridad y el miedo de perder sus propiedades los pusieron en una posición de negociación muy desventajosa. Según varios testigos, algunos vendieron sus tierras por sólo C\$100 (+/- US\$ 8.3) la manzana²⁸. La venta voluntaria de tierras, entonces, tenía su origen en la inseguridad legal, en la desconfianza hacia el nuevo régimen y hacia la herencia del pasado, y en lo impredecible de los cambios políticos que se iban a realizar.

Sin embargo, este tipo de inseguridad aparentemente nunca fue padecida por los líderes locales. Ellos, en esos años de inseguridad, aumentaron sus tierras y su ganado. Este aumento en propiedad era, a menudo, ligado a la desesperación local de vender. Una parte de los líderes admitió haber aprovechado ese período de desorientación para comprar tierras baratas a los campesinos desesperados. Aunque los líderes y la elite se supone que tenían las conexiones necesarias para asegurar sus propiedades –fueron los primeros en recibir los certificados legalizados de propiedad– no compartieron esta información con los habitantes de la comarca.

El pago forzado, con tierra, ganado y/o cosechas

Con la finalización de las posibilidades de crédito y la individualización de la producción, el acceso a los recursos financieros se privatizó hacia el nivel local, lo cual significó que los que estaban en mejor condición socioeconómica utilizaron su posición estratégica para crear redes locales de dependencia. El endeudamiento financiero local llevó a los campesinos a pagar con tierra, ganado o cosechas. O, los mismos prestamistas, ilegalmente expropiaron a los campesinos más endeudados, los cuales no reaccionaron por miedo, por no conocer sus derechos, por no saber leer ni escribir...

Más o menos el 25% de los casos en El Toro dicen que la entrega forzada los dejó sin tierra²⁹. Y esto es sorprendente porque alrededor del 40% del grupo de campesinos sin tierra eran mozos en los años 70, y hoy están concentrados en la Cooperativa Camilo Torres. Este sector fue compuesto por los trabajadores del terrateniente Quintana, dueño de las tierras hasta 1984, cuando fue expropiado. Al dividir la cooperativa, a inicios de los años 90, estos campesinos se volvieron dueños de tierra por primera vez en su vida. Sin embargo, ahora vemos que la mayoría de ellos está de nuevo donde comenzó: trabajando de mozos, buscando un patrón que los cuide.

La Danta también tiene campesinos sin tierra, pero parece ser una característica de generación. Algunas familias jóvenes todavía no han recibido su herencia o ya no hay suficiente tierra para dividirla entre todos los hijos. La configuración de la propiedad de tierra en La Danta es (en general) el resultado de una evolución lenta y generacional, y no de una intervención externa.

Desempeño de los proyectos y de FDL

Según los oficiales del FDL y oficiales de otras instituciones presentes en las dos comarcas, La Danta ha sido una comarca "agradable" y "fácil": es fácil trabajar con la gente, ella cumple, los proyectos funcionan; también es fácil recuperar el crédito y se ve que la gente avanza con él. El Toro es algo

más difícil. Varias instituciones se han retirado de la comarca por el fracaso de proyectos, por la falta de compromiso, por los conflictos... Más allá de las expresiones cualitativas de los representantes de varias organizaciones, están también algunos datos estadísticos que llaman la atención.

En el cuadro 16 se puede notar que El Toro tiende a emplear más crédito en el reembolso de deudas, comida y/o una combinación de ambos. En La Danta el crédito se invierte más en la producción agrícola. Invertir en deudas es potencialmente riesgoso según Wright (2000). Si los clientes son bastante pobres y tienen que pagar varias deudas, son muy vulnerables para terminar en una situación de endeudamiento, lo cual los lleva a vender propiedades para bajar la presión de pago. Hemos visto que en El Toro los campesinos tienen entre sus estrategias el hacer préstamos en efectivo, lo cual aumenta su riesgo de "deber" dinero en diferentes lados. Además, estas deudas no están registradas oficialmente, lo cual dificulta la identificación de los endeudados. La capacidad de pago, entonces, también está determinada por las redes locales, ya que éstas pueden sofocar en lo financiero a un actor. De la misma manera, dar crédito a los que tienen oportunidades de inversión parece ser un criterio objetivo, pero en realidad la comunidad local tiene mucha influencia en estimular o frenar estas posibilidades de inversión.

Cuadro 16. Utilización de los créditos en El Toro y La Danta

	Utilización de los créditos (1997-1998)	
	El Toro	La Danta
CRÉDITO TOTAL	1.588.700	2.982.000
CANTIDAD DE CLIENTES	162	182
Recuperación	96% - 98%	98% - 100%
Dinero gastado en deudas	138.55	27
Dinero gastado en comida	68.572	15.5
Inversiones no productivas	207.122	42.5
	13%	1,4%

Conclusiones

Aunque El Toro recibió un flujo de ventajas con la Reforma Agraria, vemos que después de sólo diez años, la estructura de la tierra se volvió muy desigual. Hoy en día, tanto El Toro como La Danta tienen bastantes conexiones hacia el exterior, y reciben muchos recursos y beneficios. En cuanto a la cantidad y la calidad de los lazos externos, entonces, ninguna de las dos comarcas se puede quejar. Las diferencias se presentan más que nada al nivel de la estructura de redes locales y de los mecanismos de acceso que éstas aplican. Como ya se ha dicho, La Danta cuenta con redes más densas, con transacciones más flexibles, con sistemas de cooperación más simétricos y menos verticales. El Toro se caracteriza por tener redes más fragmentadas, con más transacciones en efectivo, con menos cooperación horizontal y con más relaciones verticales.

Cuadro 17: Cuadro resumen: redes y desarrollo social en El Toro y La Danta

	El Toro	La Danta
Al nivel de vínculos		
Cantidad de vínculos	13	12
Acceso a crédito en general	-Sesgo socioeconómico -Más créditos a través de individuos	-Sesgo asociativo -Más créditos a través de instituciones
Al nivel de adhesión		
Inclusión en redes no monetarias	-Menos inclusión -Casi nunca líderes -Los líderes tienden a aplicar estrategias en efectivo o inflexibles	-Más inclusión -Todos los líderes -Los líderes tienden a aplicar estrategias flexibles e inflexibles
Al nivel de efectos		
Criminalidad	Más criminalidad	Menos criminalidad
Estructura de tierra	Polarizada No estable	Estable
FDL	Recuperación más difícil Más inversiones en deudas	Recuperación fácil Inversiones agrícolas
Otros proyectos	Desilusión y retiro de organizaciones	Sin fracasos hasta ahora

Sin embargo, ambas comarcas están caracterizadas por una segmentación marcada. La Danta sufre de una segmentación entre los sandinistas y los liberales, lo cual se traduce en redes mutuamente aisladas, sin muchos vínculos entre ellos, y un acceso cerrado para los liberales en cuanto las intervenciones externas. Los liberales, entonces, tienden a estar excluidos de los vínculos exteriores. Los sandinistas controlan el va y viene de las organizaciones y sus recursos. En El Toro encontramos el mismo mecanismo, pero enraizado en diferencias socioeconómicas. Los campesinos sin tierra tienden a quedar fuera del ámbito de influencia de los agentes externos.

Si uno fuera pobre y sin tierra, probablemente uno estaría mejor en La Danta que en El Toro. El análisis demuestra que las oportunidades de inversión y la capacidad de pago van más allá de criterios puramente económicos y/o financieros. Tomar en cuenta la situación social (integración vía redes densas y vínculos locales combinados con acceso a conexiones externas) no sólo aumenta la probabilidad de que el FDL recupere el crédito, sino que también garantiza que el actor, probablemente, no tendrá que gastar mucho dinero en recursos secundarios (bueyes, tierra, fuerza de trabajo).

El hecho de que agentes externos en ambas comarcas tienden a seguir las líneas informales de conflicto y exclusión es preocupante por dos razones. En primer lugar, la mayoría de las organizaciones sociales, no gubernamentales, están de acuerdo sobre la necesidad de cambiar las estructuras de exclusión. Abrir el acceso, romper la exclusión, incluir a los que se quedan fuera... son preocupaciones pertinentes de la mayoría de las organizaciones que trabajan por el desarrollo social. Sin embargo, se notó en las dos comarcas que las organizaciones no tienden a desafiar estructuras de acceso. El FDL en La Danta podría ser una excepción positiva, pero probablemente no rompe el sesgo intervencionista en su totalidad. La investigación, sin embargo, nos podría enseñar si esta imagen es representativa y generalizable. Si éste fuese el caso, hay que repensar la idea de que los agentes externos sean agentes de cambio social, o, por lo menos, se volvería imprescindible una revisión metodológica.

En segundo lugar, si las organizaciones logran mejorar la situación socioeconómica y las perspectivas de sus miembros/beneficiarios, esto podría resultar en que las líneas de progreso y crecimiento vayan caminando sobre las segmentaciones informales dentro de las comunidades. El desarrollo sobre esta segmentación también podría implicar una profundización de los sesgos excluyentes, cuando ciertos grupos se ven estructuralmente impedidos de gozar de los beneficios del progreso.

Notas

- 1 Vale la pena mencionar que en ciertas ocasiones el hecho de que no haya conexiones es el producto de la ausencia de actores externos, sin tener ninguna relación con las características actitudinales de la población. En el caso de esta investigación, sin embargo, veremos que la ausencia de actores externos no es un problema.
- 2 Hubiera sido mejor poder hacer un análisis socioeconómico basado en más factores que solamente la tierra. Más adelante se explicará por qué esto era imposible.
- 3 Lo ideal para medir el éxito de intervenciones externas hubiera sido un estudio de impacto. Esto no era posible dentro del marco limitado de esta investigación. Por eso nos restringimos a una autoevaluación de sus intervenciones efectuada por las mismas organizaciones.
- 4 Es importante notar que la cantidad de familias refleja la realidad en el momento de la investigación. Estos datos, sin embargo, tienden a cambiar con frecuencia.
- 5 La "propiedad de la tierra" es un criterio bastante crudo para catalogar a los campesinos. En primera instancia utilizamos un esquema de criterios muy detallado para poder construir una estructura socioeconómica basada en la propiedad de la tierra, ganado, niveles de ingreso, capacidad de siembra y cosecha (ajonjolí y/o maíz). El problema con este esquema era la población limitada (65 y 65 familias), con el resultado de que en algunas categorías sólo un par de campesinos estaban enlistados. Para poder escapar de los límites estadísticos ligados al poco peso numérico de los casos, se decidió utilizar un modelo simple de categorización.
- 6 Aunque el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) utiliza la distinción: 1-10 mz= campesino pequeño; 11-49 mz= campesino medio; y >50mz= campesino grande) este esquema con 4 categorías aún era muy grande para la cantidad de datos que teníamos, por eso sólo distinguimos campesinos sin tierra, campesinos pequeños o medios (1-50mz) y elite (más que 50 mz).
- 7 La totalidad de la categoría 'no observado' no son todos campesinos sin tierra. También hay un pequeño grupo de campesinos que tienen tierra y una casa en El Toro, pero viven en la ciudad (son aproximadamente 5 familias).
- 8 Podría ser que la necesidad de medios financieros esté basada en el deseo de liberarse de redes ahogantes. La acumulación de expectativas y las obligaciones mutuas se pueden volver límites para la autonomía individual. Por otro lado, podría ser que la necesidad de medios financieros sea expresada por los que no tienen acceso a redes de ayuda mutua, lo cual les obliga a pagar por estos servicios. Esto es una pregunta fundamental. La investigación no dio una respuesta clara a este dilema, solamente encontramos unas cuantas indicaciones (véase infra).
- 9 Los precios de mercado fueron coleccionados con base en la información de campesinos. Los precios en ambas comarcas eran similares, dando un margen de C\$ 5.00 (US\$ 0.4).
- 10 El cálculo de las unidades necesitadas fue hecho en cooperación con los líderes locales de ambas comarcas.
- 11 Durante la investigación el dólar estaba a C\$12.00.
- 12 En ambas comarcas hay una gran parte de campesinos que utilizan mano de obra intra-familiar. En El Toro, el 21.5% de ellos utiliza a miembros de la familia nuclear; en La Danta, el 17%. Esta estrategia intrafamiliar es, sin embargo, en la mayoría de los casos, combinada con cambio de mano y/o mozos.
- 13 No calculamos los costos de abono, pesticidas, la siembra... y otros tratamientos que el suelo podría necesitar.
- 14 Una encuesta realizada en la región en 1997-1998 demuestra que un 91.2% de la población clasifica como problema primordial la falta de recursos financieros. El desempleo ocupa el segundo lugar (86%), y la falta de acceso a recursos productivos (83.1%) el tercero.
- 15 La representación de la red de Mario no es una verdadera red, sino un ejemplo de un tipo de red encontrado en ambas comarcas.
- 16 El acceso barato a los recursos productivos es un efecto muy importante de la integración en redes. Por lo general, cuando FDL hace un análisis de la viabilidad financiera de un futuro cliente, no se toma en cuenta estas posibilidades. Sin embargo, es evidente que la cantidad de costos financieros pueden diferenciar enormemente entre un candidato con estas conexiones y otro sin estas relaciones. El capital social,

- más allá de la presión social para repagar las deudas, puede influenciar las posibilidades de inversión.
- 17 Aunque el cambio de mano es un concepto usado frecuentemente para hacer referencia a todo tipo de transacción, en la cual no se usa dinero sino servicios, en esta investigación utilizamos cambio de mano en el sentido más estricto: el intercambio de fuerza de trabajo. Por las características "sociales" y "horizontales" de esta relación (véase infra), también nos referiremos a este mecanismo como "cooperación informal".
 - 18 En concreto, el concepto de "simetría" fue operacionalizado de tres maneras: 1) estipulamos que los lazos familiares probablemente se prestan más a la idea de simetría que las relaciones fuera de la familia; 2) las relaciones de "cambio de mano" son simétricas, y 3) la simetría se da también cuando dos actores intercambian un bien escaso (por ejemplo: bueyes por tierra). Con base en esto, se revisaron las relaciones. Si una relación respondía a uno de los tres criterios, se catalogaba como simétrica.
 - 19 El crédito institucional es proveído por Caruna. Caruna no está en la lista de intervenciones externas porque no está físicamente presente o representada dentro de las comarcas. La oficina de Caruna está en Somotillo, y la movilidad del individuo (entre otros criterios) determina si tiene acceso a ella o no.
 - 20 El crédito "en general" contiene: FDL, crédito a través de instituciones e individuos.
 - 21 En el caso de El Toro se registró tasas de interés de entre el 7 y el 15% mensuales, dependiendo de la persona, el uso del crédito, el período, etc...
 - 22 Anteriormente se había estipulado que ser miembro tiene que ver en gran medida con ser sandinista.
 - 23 Vale la pena reflexionar sobre el papel y la posición de los promotores locales. En el caso de El Toro, el promotor del FDL tiene una pulpería y es hijo de uno de los campesinos más acomodados del lugar. Al menos 5 de los campesinos sin tierra en El Toro mencionaron a la familia del promotor como "patrón". Esta información, sin embargo, no fue controlada, y hay que tener cuidado con insinuaciones. Sin embargo, podría ser interesante y revelador organizar una investigación sobre la inserción de los promotores y sus relaciones con los clientes.
 - 24 Según lo dicho anteriormente, el FDL en La Danta logra romper el sesgo, pero en general las intervenciones externas no rompen la lógica interna excluyente.
 - 25 Al nivel de estadísticas, más o menos la mitad del 9% que se quedó estable también perdió tierra, pero interpretamos que una pérdida de 5 mz en 10 años no es una pérdida efectiva, es, más bien (tomando en cuenta los cambios estructurales, económicos y políticos) una posición casi sin cambio.
 - 26 Basado en entrevistas con campesinos, líderes locales y oficiales de Nitlapán.
 - 27 El hecho de que los sandinistas nunca distribuyeron escrituras, se debe, según Ramírez (2000) a que, en primer lugar, ellos pensaban que se iban a quedar en el poder para siempre; y, en segundo lugar, a que las escrituras hubieran aumentado el nivel de autonomía de los campesinos, lo cual hubiera podido resultar en menos lealtad hacia el partido.
 - 28 Según los líderes, 1 mz de "tierra mala" (pedrosa, infértil) normalmente cuesta unos US\$ 100.
 - 29 Es importante matizar estos datos. Cursos de introducción de psicología ya indican que razones de auto-justificación se basan —a menudo— en la proyección de las causas de los problemas y las culpas por éstos hacia el exterior. Los campesinos sin tierra tienden a ubicar la culpa de sus pérdidas en factores que escapan de su control (con la excepción de algunos).

Bibliografía

Bebbingon, A (1999), "Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty". In: World Development. Vol. 27(12):2021-2044.

Bott, E. (1971) Family and Social Network. London: Tavistock.

Coleman, J.S. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital". In: American Journal for Sociology, Vol. 94, S95-S120.

Coleman, J.S. (1990) Foundations of Social Theory. Cambridge: Harvard University Press.

Cusack, T.R. (1999) "The Shaping of Popular Satisfaction with Government and Regime Performance in Germany", In: British Journal of Political Science, Vol. 29(4):641-672,

Dimaggio, P. (1994) "Culture and Economy". In: Smelser, N & Swedberg, R. (eds. 1994), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press. Pp. 27-57

Granovetter, M. (1982) "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited". In: Marsden, P.V. & Lin, N. (eds.) *Social Structure and Network Analysis*. London: Sage Publications.

Granovetter, M. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". In: *American Journal for Sociology*, Vol. 91(3): 481-510

Huntington, S.P. & Nelson, J.M. (1976) *Political Participation in Developing Countries: No Easy Choice*. London: Harvard University Press.

Inglehart, R. & Carballo, M. (1997) "Does Latin America Exist? (And is there a Confucian Culture?): A Global Analysis of Cross-Cultural Differences." In: *Political Science and Politics*. Vol.XXX(1):34-47.

Inglehart, R. (1990) *Culture Shift in Advanced Industrialised Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1997) *Modernization and Postmodernization, Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R.(2000) "Culture and Democracy". In: Harrison L.E. & Huntington S.P. (eds.) (2000), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, pp. 80-97.

INIFOM. (1997) *Municipio de Somotillo: Diagnóstico*. Nicaragua.

INIFOM. (1998) *Municipio de Villanueva: Diagnóstico*. Nicaragua.

Knack, S. and Keefer, Ph. (1997) "Does Social Capital have an Economic Pay-off? A cross-country investigation." In: *Quarterly Journal of Economics*. 112(4):1251-1288.

Lin, N. (1982) "Social Resources and Instrumental Action." In: Marsden P.V. & Lin N. (eds.) *Social Structure and Network Analysis*. London: Sage Publications.

Mendoza, R. (1998) *Villanueva. Workingpaper Nitlapán*.

Molenaers, N. (2000) "Sociaal Kapitaal en de performantie van lokale ontwikkelingsprojecten. Twee Nicaraguaanse dorpen van dichterbij bekeken." In: Hooghe, M. (Eds.), *Sociaal Kapitaal en Democratie*. Leuven: Acco.

Narayan, D. & Pritchett, L. (1996) *Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*. World Bank Paper.

Narayan, D. (1998) *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. World Bank Working paper.

Portes, A. & Landolt, P. (1996) "The Downside of Social Capital." In: *The American Prospect*, No. 26, May-June.

Portes, A. (1998) "Social Capital, Its origins and applications in Modern Sociology." In: Annual Review of Sociology, 24:1-24.

Portes, A. & Sensenbrenner, J. (1993) "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action." In: American Journal of Sociology, 98:1320-1350.

Putnam, R. D. (1993) Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Sandefur, R.L. & Laumann, E.O. (1998) "A Paradigm for Social Capital." In: Rationality and Society. Vol. 12(4):481-501.

Shifter, M. (1997) "Tensions and Trade-offs in Latin America." In: Journal of Democracy. Vol. 8 (2): 114-128.

Smelser, N.J. & Swedberg, R. Eds. (1994) The Handbook of Economic Sociology. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Uehara, E. (1990) "Dual Exchange Theory, Social Networks and Informal Social Support." In: American Journal of Sociology. Vol. 96(3): 521-557.

Uzzi, B. (1996) "The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organisation: the network effect." In: American Sociological Review, Vol. 16 :674-698.

Wellman, B. & Berkowitz, S.D. Eds. (1988) Social Structures: A Network Perspective. Cambridge University Press.

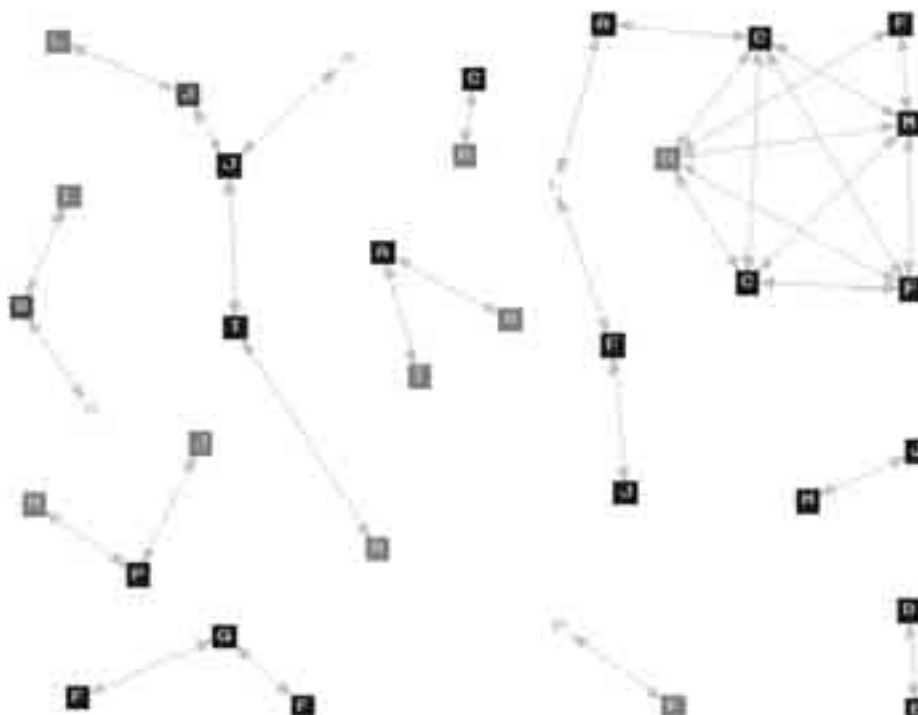
Wellman, B. (1982) "Studying Personal Communities." In: Marsden, P.V. & Lin, N. (eds.) Social Structure and Network Analysis. London: Sage, pp.61-80.

Wellman, B. (1998) "Networks as personal communities." In: Wellman, B. & Berkowitz, S.D. (eds.) (1988), Social Structures: A Network Perspective. Cambridge University Press, pp.130-184.

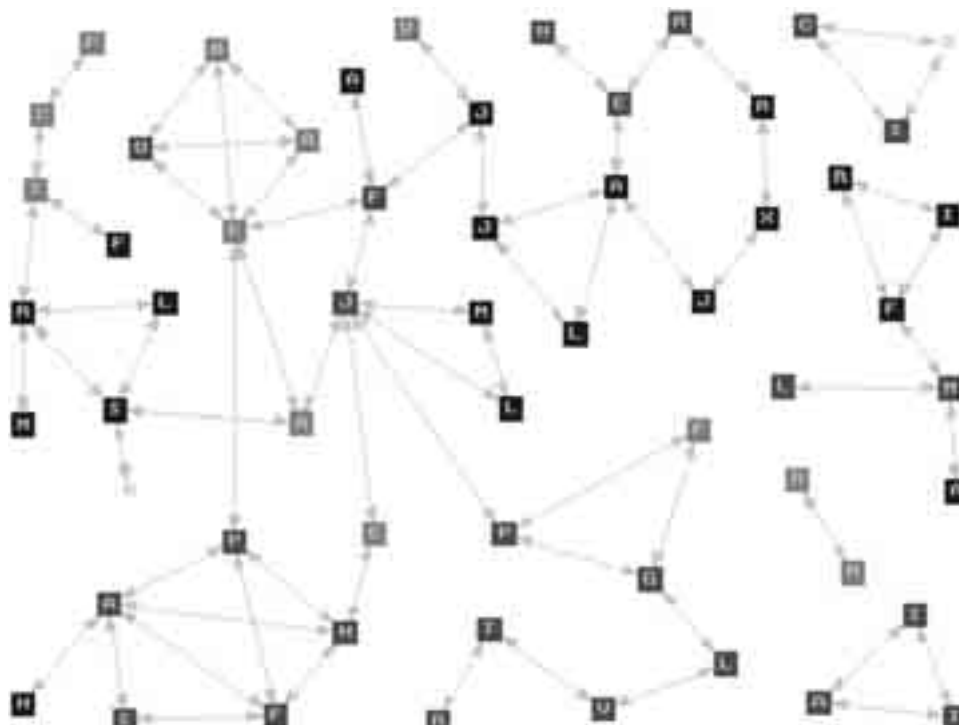
Woolcock, M. (1998) "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework." In: Theory and Society, 27:151-208.

Wright, G.A. (2000) Microfinance Systems, Designing Quality Financial Services for the Poor. London: Zed Books Ltd.

Anexo. Redes cambio de mano El Toro



Anexo. Redes cambio de mano La Danta



Epílogo

Johan Bastiaensen

Este libro ha tratado el tema de las finanzas para el desarrollo rural local desde una perspectiva institucional. Su contexto real son las actuales políticas de liberalización financiera en el marco general del contradictorio proceso de ajuste estructural que se ha iniciado en la década de los noventa. Vimos que los resultados de estas políticas hasta ahora no han producido los resultados esperados. La banca empresarial privada no era capaz ni estaba interesada en ser un intermediador importante de recursos financieros en las áreas rurales, salvo de manera indirecta y limitada a través de las casas comerciales. Así, las reformas dejaron importantes vacíos en los mercados financieros rurales que quedaron subdesarrollados y altamente segmentados tanto en términos de territorios como de grupos sociales. Esta realidad, que ya perdura más de una década, es bastante preocupante, dado que el acceso a créditos y ahorros adecuados es una de las piezas claves para cualquier estrategia de desarrollo rural y de combate a la pobreza.

Para enfrentar las deficiencias en el acceso al crédito se pueden identificar dos grandes perspectivas. La primera tiende a ignorar los problemas de los costos de transacción que hemos identificado como inherentes a las operaciones financieras en las condiciones rurales difíciles. Piensa resolver la falta de acceso a crédito con un regreso a las finanzas desarrollistas subsidiadas o, peor todavía, con el simplismo de medidas políticas populistas. Un claro ejemplo de las últimas podría ser la Ley contra la Usura de 2001, que decretó tasas de intereses anuales máximas sin preocuparse de la viabilidad de desarrollar operaciones financieras a estas tasas en las variadas condiciones territoriales e institucionales del país, por lo que es imposible, en muchas condiciones reales rurales, lograr una efectividad de costos de acuerdo con estas tasas. La consecuencia no intencionada de tal medida podría ser la desaparición de gran parte de la oferta de crédito rural.

Algo menos contradictorio lo constituyen los argumentos a favor de un regreso al modelo de las finanzas desarrollistas. La propuesta aquí será de crear un nuevo banco estatal de fomento del desarrollo rural para canalizar recursos (subsidiados) hacia los sectores productivos rurales. Sobre esta propuesta hay que notar, primeramente, que no parece viable por la falta de suficiente ayuda externa. Tampoco parece oportuno, desde el punto de vista del país, regresar a las macroineficiencias generadas por el crédito masivo y altamente subsidiado de antaño.

Dada la aguda escasez de los recursos financieros en Nicaragua, garantizar una asignación óptima del factor capital de acuerdo con su costo de oportunidad para el país es una necesidad económica, pero también ética. No tiene ninguna justificación seguir subsidiando sectores y actividades que no son rentables. Regresar a un modelo de crédito con tasas subsidiadas y peor con condonaciones "políticas", en realidad no contribuirá a una asignación más racional. Tampoco queda claro cómo se podría evitar un regreso a la politización en la asignación del crédito y los inevitables y graves sesgos sociales que esto, históricamente, ha significado en Nicaragua, en total acuerdo con la llamada "Ley de Hierro" del crédito subsidiado.

Las experiencias previas con el Banco Nacional de Desarrollo demuestran con claridad que es bastante grande el riesgo de terminar subsidiando la ineficiencia de los sectores acomodados, y de que los sectores medianos y pequeños queden en el total olvido.

De acuerdo con la experiencia internacional, nos parece más prometedor apostar por el fomento de mercados financieros rurales con intermediadores privados convencionales y, sobre todo, no convencionales, trabajando con una lógica de sostenibilidad empresarial. La necesidad de lograr una rentabilidad mínima obliga a estos actores empresariales a respetar la disciplina del mercado. No les da la oportunidad de trabajar con tasas de interés muy por debajo del nivel de mercado, ni de aceptar reestructuraciones y, mucho menos, condonaciones irresponsables. De esta manera, el modelo genera mayores garantías como mecanismo de asignación de los escasos recursos de capital.

Las inversiones necesarias para fomentar el modelo de empresas financieras con perspectivas de sostenibilidad también son relativamente menores comparadas con el modelo desarrollista subsidiado, aun cuando argumentaremos la necesidad de mayores subsidios para garantizar un mercado financiero más democratizado (véase más adelante). Al mismo tiempo, los espacios e incentivos para manipulación política del acceso al crédito se reducen bastante por la ausencia del componente "subsidio".

Es obvio que estos argumentos no son válidos para sistemas de créditos no sostenibles, generalmente manejados por ONG de carácter asistencialista. A escala local, éstos tienden a reproducir las mencionadas desventajas del crédito desarrollista subsidiado. Sería mejor que estas ONG se abstuvieran de dar "créditos" (sic) y que desarrollaran mecanismos más transparentes y efectivos para canalizar donaciones a los sectores más desprotegidos.

Sin embargo, nuestro análisis demuestra también que en el afán de resistir la tentación de un regreso al modelo de las finanzas desarrollistas politizadas hay que evitar caer en un optimismo neoliberal no justificado, esperando que la simple dinámica de expansión de empresas financieras privadas vaya automáticamente a producir una adecuación óptima de la oferta a la demanda de crédito de los diferentes territorios y sectores sociales.

Algunos temas críticos pueden ser identificados aquí. Un primer tema de gran importancia es la tasa de interés. Como ya hemos indicado, no compartimos el voluntarismo de la Ley contra la Usura, de que sea posible y fácil de reducir las tasas de interés sin afectar la sostenibilidad de las empresas financieras rurales. Sin embargo, tampoco compartimos el mito microfinanciero-neoliberal de que la tasa de interés no importa, y que lo esencial es, únicamente, garantizar el acceso al crédito.

El reto de la tasa de interés es, evidentemente, el reto de resolver de forma satisfactoria el problema de los costos de transacción en transacciones financieras de pequeña escala y en condiciones territoriales difíciles. Hemos identificado una relación estrecha entre las perspectivas para resolver este problema de forma adecuada, y las características de la institucionalidad local instalada, porque no es posible desarrollar operaciones financieras sostenibles sin una articulación de la empresa financiera con la institucionalidad existente.

Específicamente, para los clientes pequeños, resolver el problema clave de los costos de transacción requiere trabajar con fuentes de información y legitimidad ubicadas en las redes sociales locales. Desde esta perspectiva, se debe distinguir entre territorios más fáciles y territorios más difíciles para organi-

zar operaciones financieras sostenibles. Sigue siendo un área de investigación adicional para identificar cuáles tecnologías financieras pueden bajar los costos de transacción, tomando en cuenta las condiciones institucionales específicas en diferentes territorios locales. Si no, el riesgo es tan grande que un gran espacio del territorio rural no será cubierto por los sistemas microfinancieros, por representar zonas institucionalmente difíciles. Si esto ocurriera, el sector microfinanciero estaría repitiendo a otro nivel una política de exclusión territorial similar a la política actual de los bancos privados al no querer trabajar en las zonas difíciles.

En el marco de la discusión sobre la tasa de interés, nos parece importante también distinguir entre los inevitables costos iniciales para construir la base institucional del sistema financiero en nuevos territorios y los costos corrientes de un sistema establecido a una velocidad de crucero. El discurso actual de la sostenibilidad de los sistemas microfinancieros no permite hacer esta distinción de manera clara. Por un discurso de sostenibilidad "duro", los sistemas están en gran medida obligados a financiar su ampliación territorial desde sus propios ganancias.

Esto implica que los clientes actuales cargan con gran parte de los costos de la ampliación territorial y que –como hemos visto en el estudio sobre el FDL en Wiwili– las empresas están limitadas en su capacidad de ampliar las operaciones financieras hacia nuevos territorios y clientes más pequeños. No vemos razón por la cual esta ampliación territorial no podría ser empujada más decididamente con subsidios del Estado o de la cooperación externa. Además de la creación de un marco legal y de supervisión adecuada a las operaciones microfinancieras rurales, esto nos parece la mejor medida para ampliar la cobertura de las empresas financieras en el campo. Es objeto de más estudio para determinar cómo se podría organizar y condicionar cierto subsidio.

Las experiencias previas indican que no puede ser un subsidio directo a las operaciones como tales (para no afectar las perspectivas de sostenibilidad futura), sino más bien algo como un subsidio fijo inicial por territorio, condicionado a lograr una cobertura social amplia en una fecha establecida (véase también posteriormente el tema de las externalidades sociales). Aquí también se podría intentar diferenciar el subsidio entre zonas fáciles y difíciles, por ejemplo, dependiendo de la cobertura existente en los territorios.

Otra dimensión es que el problema de los costos de transacción está también relacionado con las condiciones territoriales locales en términos de densidad de población, nivel de desarrollo de la infraestructura, etc. Aquí, por razones sociales y de integración territorial nacional, podría ser una opción justificada buscar cómo introducir un subsidio directo a los costos de transacción para compensar a los productores de estas zonas menos desarrolladas por estas condiciones adversas.

De nuevo se tendría que identificar un mecanismo de subsidio adecuado, sin efectos perversos en los incentivos de las empresas. Esto podría ser un subsidio fijo por cliente servido en estas zonas, independientemente del tamaño de los préstamos, tomando en cuenta que el problema de los costos de transacción no es proporcional al tamaño del préstamo. Todas las zonas aisladas del interior, con baja densidad de población y condiciones infraestructurales difíciles, y a la vez zonas de alta concentración de pobreza absoluta, serían las beneficiarias justificadas de un subsidio para incentivar la presencia de empresas crediticias sostenibles.

Sería interesante también tener más investigaciones sobre la adecuación de los productos financieros a las condiciones de los diferentes clientes potenciales. Nuestro estudio en Masaya ha demostrado que

el manejo inflexible de los créditos en el modelo actual incentiva a los clientes pobres, inmersos en redes patrón-cliente que les proveen una seguridad mínima, a optar por no cumplir con sus obligaciones. Queda por verse si innovaciones en los productos financieros, introduciendo elementos de flexibilidad y de seguro, no podrían hacer más atractiva –y en consecuencia más competitiva– la oferta de las empresas financieras frente a los mecanismos tradicionales de corte vertical-clientelista.

También se debería estudiar –más de lo que nosotros hemos podido hacer en este libro– el papel que podría jugar la oferta de adecuadas oportunidades de ahorro monetario en estas zonas de vulnerabilidad y pobreza, con la presencia de un abanico de productos financieros más adecuados, si pudiese ser factible ampliar los mercados financieros en este tipo de zonas institucionalmente adversas.

Aquí también se identifican razones para reflexionar sobre un elemento de subsidio dentro de una perspectiva de lucha contra la pobreza y de otra de desarrollo rural territorialmente equilibrada. Una transferencia de subsidios para programas asistencialistas, hacia este tipo de subsidios para flexibilizar las condiciones de programas financieros sostenibles, podría generar mayor impacto en las perspectivas de desarrollo y reducción estructural de la pobreza en territorios difíciles y/o con productores más vulnerables

El enfoque institucional que hemos seguido en este libro también subraya la importancia de la institucionalidad local para las perspectivas de desarrollo rural local más amplio, más allá de su importancia para lograr una base institucional que permita viabilizar las operaciones financieras. Esto introduce una perspectiva más abierta sobre el impacto de las operaciones financieras de las microfincancieras, en particular sobre su papel innovador en el complejo proceso de cambio institucional local más allá del efecto directo del acceso individual al crédito.

Aquí el elemento crucial identificado es la naturaleza de la estructura de gobernación de las relaciones entre la empresa financiera y los clientes en las comunidades locales. Esta estructura nunca es independiente de las redes sociales locales y de las reglas del juego que allí regulan las interacciones. La experiencia del FDL demuestra que las exigencias de viabilidad imponen ciertas limitaciones a esta relación. En particular, no resulta posible trabajar a través de las tradicionales redes de intermediación vertical-clientelista para seleccionar y presionar los clientes, sin embargo, parece existir un rango con diferentes posibilidades en términos de articulaciones institucionales que permiten gestionar operaciones financieras viables.

Nuestro estudio en Wiwilí identificó en el modelo inicial de la "mancha de aceite" y en el modelo posterior de "sacar con pinzas" dos modelos de inserción institucional local con perspectivas reales de sostenibilidad financiera. Podemos anticipar que los resultados de estos dos modelos de articulación viable son muy diferentes en términos de impacto de mediano plazo en la institucionalidad local. El modelo de "mancha de aceite", con una cobertura territorial profunda y socialmente amplia, promete un efecto más democratizador que el modelo "sacar con pinzas", que se concentra sobre las personas claves más acomodadas y mejor conectadas con la economía nacional.

Nuestra investigación en Somotillo también indica que las finanzas sostenibles tampoco pueden evitar el problema de las potenciales distorsiones sociales en la canalización de los beneficios externos hacia la comunidad. En un contexto de ajuste estructural y falta de liquidez, el acceso a recursos financieros para reactivar o reestructurar las actividades generadoras de ingresos –o simplemente pa-

ra palanquear los riesgos— constituye un beneficio apreciable. El tener o no tener el acceso a esta oferta es una variable de mucha importancia que determina en gran medida las perspectivas de desarrollo de los diferentes miembros de la comunidad.

En estas condiciones, la crítica a los proyectos tradicionales de las ONG no se resuelve sólo sustituyendo los subsidios directos por una oferta de crédito en condiciones "de mercado". De hecho, el mercado real de las operaciones financieras nunca existe sin inserción social, y, en consecuencia, corre el mismo riesgo de estar "distorsionado" institucionalmente.

El estudio en Somotillo ha demostrado que el acceso al crédito ofrecido por las empresas financieras muchas veces sigue los mismos sesgos sociales que ya están presentes en las generalmente no tan democráticas institucionalidades locales. Como los proyectos de las ONG tradicionales, este tipo de inserción social de la oferta de crédito estará fomentando las correlaciones de fuerzas existentes, y tendrá limitadas perspectivas de contribuir a una reactivación económica democratizadora. Cuando la empresa logra evitar tales sesgos y ofrece un acceso al crédito en condiciones de igualdad entre grupos sociales, su efecto democratizador potencial en la institucionalidad local puede ser más grande.

Sin duda, es un área en la que se necesita investigar mucho más todavía para lograr entender mejor las complejas dinámicas de cambio institucional, pero nos parece evidente que la creación de un mercado crediticio real accesible en condiciones de igualdad, sin sesgos sociales, podría ser un elemento clave dentro de una estrategia de cambio institucional democratizador local. Y este espacio de acceso a un mercado real en condiciones institucionales diferentes podría generar importantes externalidades positivas en términos de nuevas experiencias de cooperación entre agentes económicos locales y externos en los diferentes territorios. Aquí identificamos el impacto potencial más importante, en el mediano plazo, de las empresas financieras con vocación de contribuir al desarrollo, a condición de que cuiden y reflexionen sobre la naturaleza de su enchufe social local para viabilizar sus operaciones financieras.

Es obvio que en el discurso y en la práctica actuales el único reto identificado tiende a ser la viabilidad financiera. Esto implica un riesgo evidente de desaprovechar estas importantes oportunidades para contribuir a una innovación democratizadora de la institucionalidad rural nicaragüense. Es nuestra esperanza que el análisis tentativo presentado en este libro pueda hacer más sensibles a las empresas microfinancieras y a los donantes que lo están apoyando y condicionando, para tomar en cuenta estas perspectivas de impacto más allá de los simples indicadores financieros.

Lista de autores

Miguel Alemán es sociólogo rural, investigador del equipo de Finanzas Rurales de Nitlapán-UCA. Actualmente realiza su doctorado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba.

Johan Bastiaensen es profesor de economía institucional del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes, Bélgica. Desde 1987 coordina la cooperación con la Universidad Centroamericana en Nicaragua.

Isabel Dauner es economista y está realizando su tesis de doctorado en el Departamento de Econometría y Economía Política de la Universidad de Lausanne, en Suiza. Trabajó durante cuatro años en el Instituto Nitlapán-UCA, en la promoción y el desarrollo de los bancos locales y en el campo de la investigación aplicada a las finanzas rurales.

Ben D'Exelle es economista institucional del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes, Bélgica. Desde 1998 hasta 2001 trabajó en el equipo de investigación aplicada a finanzas del Instituto Nitlapán-UCA.

Ligia Gómez es economista agrícola, investigadora del equipo de Finanzas Rurales de Nitlapán-UCA. Actualmente realiza su doctorado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba.

Nadia Molenaers es politicóloga e investigadora en el Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes, Bélgica.

José Luis Rocha es investigador del equipo de Políticas Económicas y Sociales del Instituto de Investigación y Desarrollo Nitlapán-UCA, y miembro de los consejos editoriales de las revistas *Envío* y *Encuentro* de la Universidad Centroamericana de Managua.

Tomás Rodríguez es economista e investigador del equipo de Finanzas Rurales de Nitlapán-UCA. Realiza su doctorado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA) de la Universidad de Córdoba y es becario de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Jos Vaessen es ingeniero agrícola e investigador del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Amberes, Bélgica.

Índice de Palabras Claves

A

acción colectiva 21, 24, 25, 26, 28, 33, 34, 35, 154, 159, 162
 Adams 37, 39, 40, 52, 56, 86, 105
 adhesión 29
 ahorro 17, 37, 38, 40, 42, 44, 51, 57, 65, 66, 68, 70, 76, 77, 86, 92, 96, 97, 99, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 131, 135, 139, 170, 216
 ajuste estructural 16, 34, 36, 39, 43, 48, 51, 56, 57, 69, 86, 107, 119, 213, 216
 arreglos no mercantiles 27
 asistencialismo 41
 asociaciones voluntarias 22, 51
 Asomif 15, 16, 76, 77, 85, 112, 116, 133, 136, 143, 147
 autogestión 77, 117, 118, 119, 158, 183
 ayuda mutua 18, 30, 190, 193, 209

B

balance de cartera 125, 138
 Banades 60, 63, 66, 69, 70, 71, 78, 119, 122, 124, 131, 132
 banca privada 58, 59, 62, 69, 70, 96, 100, 119, 124, 132, 139
 Banco Interamericano de Desarrollo 145
 Banco Mundial 15, 29, 49, 50, 62, 115, 138
 Banco Nacional de Desarrollo 17, 58, 60, 69, 96, 119, 214
 bancos estatales 37, 70, 111
 bancos privados 15, 38, 58, 70, 71, 94, 100, 108, 111, 119, 215
 BID 115, 132, 135, 136, 137, 138
 bien público 33
 bienes públicos 25, 33
 BND 60, 96, 98
 Broederlijk Delen 137

C

cambio de mano 189, 192, 193, 195, 209
 cambio institucional 18, 22, 26, 29, 30, 32, 33, 34, 48, 49, 216, 217
 campesino-finquero 85, 126, 145
 capital social 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 34, 45, 48, 49, 50, 129, 185, 189, 209
 capital social de adhesión 28, 29, 50
 capital social de conexión 29
 capital social de vinculación 28, 29
 casas comerciales 59, 71, 72, 73, 74, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 213
 clientelismo 43, 121, 168, 180
 Coase 50, 51
 cobertura 18, 29, 43, 58, 60, 62, 63, 65, 67, 71, 76, 78, 80, 83, 99, 101, 123, 124, 132, 137, 141, 147, 149, 156, 158, 161, 163, 164, 165, 167, 170, 171, 172, 174, 175, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 215, 216
 cobranza 41, 171, 176
 cogestión 77, 78, 118, 123, 124, 126, 128, 160, 183, 197
 Collier 25, 26, 49
 Comité de Crédito 80, 126
 comités de crédito 47, 171
 compra de futuro 72, 74, 98, 178
 condonación 50, 136, 152, 159
 condonaciones 51, 61, 69, 119, 121, 133, 143, 161, 214
 conexión 21, 29
 confianza 26, 27, 28, 45, 48, 50, 62, 102, 110, 111, 114, 141, 143, 154, 155, 159, 161, 162, 182, 185, 186, 189, 190, 192, 195, 204
 cooperación al desarrollo 15, 18
 cooperativas 17, 59, 60, 65, 66, 68, 76, 77, 87, 92, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 107, 111, 112, 113, 114, 119, 122, 123, 131, 132, 142, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 170, 202, 203, 204
 CORDAID 37
 costos de transacción 25, 26, 28, 44, 46, 47, 51, 60, 71, 78, 87, 100, 102, 110, 136, 137, 139, 141, 142, 143, 164, 167, 171, 176, 178, 181, 183, 213, 214, 215
 Cosude 88, 106, 135

crédito atado 122, 157
crédito dirigido 38, 40
crédito grupal 47
crédito-proyecto 38
criminalidad 185, 187, 201
cuenta de ahorro 110, 113
cultura crediticia 41, 61
cultura de crédito 17, 40, 159, 160

D

depósitos 60, 71, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 132, 135, 136, 139
despotismo local 35
desregulación 86
dinero caliente 120

E

estructura social 23, 24, 30, 150, 152, 153, 163, 195, 197
Evans 22, 25, 52, 115, 116
exclusión 40, 83, 172, 173, 176, 177, 181, 189, 196, 206, 215
exclusión social 11, 27, 175, 178, 185
externalidades 25, 26, 28, 43, 48, 49, 137, 161, 183, 215, 217

F

fiador 171, 176, 180
fiadores 47, 137
fianza colectiva 47
fianza solidaria 47, 118, 120, 126
finanzas desarrollistas 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 213, 214
flujo de caja 94, 127, 139, 143
fondo revolvente 38, 168
fondos revolventes 38, 41, 77, 118
Foro de Finanzas 132, 133
fragmentación 29, 193, 201
Fundación Mc Arthur 135

G

garantía 31, 45, 67, 69, 80, 81, 120, 136, 144, 152, 161, 165, 170, 171, 173, 178, 183
garantías 44, 45, 46, 47, 60, 65, 69, 71, 72, 84, 100, 102, 118, 124, 126, 127, 128, 129, 134, 136, 139, 142, 143, 145, 146, 157, 171, 214
género 75, 122, 135, 136, 138, 139, 140, 142, 143, 147, 182
grupo de fianza solidaria 47
güegüense 36

H

herencia vertical-autoritaria 33, 35
heurísticos culturales 30, 33
honestidad 23, 25, 27, 45
huracán Mitch 161, 165

I

información asimétrica 43
Iniciativa por Nicaragua 132, 133
innovación institucional 17, 33, 34, 48, 118, 167, 179, 180, 182
inseguridad 24, 25, 34, 44, 124, 204
inserción social 18, 30, 167, 174, 181, 183, 217
integración 28, 29, 30, 34, 149, 155, 162, 185, 186, 187, 190, 193, 201, 206, 209, 215
integridad 17, 29, 41, 46, 149, 161, 164

J

justicia distributiva 27, 32, 33, 50

L

lazos débiles 27, 185, 186
lazos fuertes 27
legalización 65, 81, 118, 133, 141, 142, 143, 145, 152, 157, 179
legitimidad 15, 17, 24, 34, 46, 47, 48, 51, 102, 118, 122, 130, 149, 150, 161, 163, 167, 171, 176, 177, 178, 181, 183, 215
Ley 40, 43, 44, 47, 48, 69, 70, 116, 124, 126, 133, 135, 154, 155, 171, 185, 187, 213, 214
leyes 23, 27, 35, 36, 42, 132, 155
liberal 16, 37, 42, 43, 132, 155, 188, 201, 214
liberales 36, 153, 155, 188, 193, 195, 197, 206
liberalización 15, 34, 36, 37, 42, 48, 69, 70, 98, 104, 105, 111, 114, 115, 116, 119, 213
liderazgo 42, 48, 122, 126, 132, 152, 154, 155, 170, 180
líderes 35, 42, 47, 119, 120, 122, 123, 130, 143, 153, 155, 160, 161, 162, 163, 165, 168, 170, 171, 183, 193, 194, 195, 201, 202, 204, 209, 210
Los Árboles Valen 17, 157

M

mancha de aceite 18, 143, 175, 176, 216
mano vuelta 98
Marchetti 35, 54, 58, 59, 61, 70, 82, 85, 131, 145
mediería 31, 49, 50, 59, 90, 98, 99, 152
Mendoza 42, 54, 98, 106, 120, 122, 145, 146, 163, 164, 168, 182, 202, 207
modelo desarrollista 36, 37, 38, 51, 122, 171, 214
modelo empresarial 77, 118
motivo de precaución 108

N

Narayan 22, 23, 25, 49, 50, 54, 56, 146, 162, 165, 185, 208
neoliberal 16, 37, 42, 43, 214
normas 22, 23, 25, 26, 27, 30, 35, 50, 107, 120, 123, 132, 136, 185, 190
normas de reciprocidad 22, 50
normas prudenciales 71, 124, 131, 133, 136

North 22, 24, 26, 32, 40, 49, 50, 51, 54
nueva economía institucional 16, 17, 21, 23, 44

O

Ohio 16, 39, 105
oportunismo 24, 25, 27, 44, 48, 78, 162, 179, 189

P

participación 17, 27, 28, 30, 31, 32, 34, 40, 43, 48, 60, 61, 72, 75, 77, 104, 117, 118, 120, 126, 129, 130, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 147, 156, 160, 163, 182
patrón-cliente 35, 129, 216
Platteau 27, 32, 49, 50, 51, 52, 54, 55
pobreza 15, 16, 22, 27, 29, 34, 37, 41, 42, 49, 50, 57, 61, 74, 82, 85, 86, 90, 116, 191, 213, 215, 216
politización 39, 40, 214
Precaución 108, 109, 110, 143
preferencia política 152, 153, 188, 193, 194, 195, 197
presión social 45, 47, 129, 171, 176, 177, 178, 182, 209
prestamistas 40, 47, 67, 84, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 107, 129, 132, 204
privatización 15, 69, 70, 119, 203
profesionalización 76, 118, 123, 128, 129, 130, 170, 171, 173, 180
promotor 79, 80, 126, 134, 143, 160, 161, 170, 171, 210
Putnam 15, 22

R

reciprocidad 25, 27, 185, 189, 190, 192
recomendación 18, 130, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 182
redes clientelistas 36, 155, 163
redes sociales 16, 18, 23, 24, 25, 26, 28, 49, 143, 151, 153, 154, 163, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 185, 187, 215, 216
reforma agraria 17, 61, 87, 88, 90, 91, 92, 97, 98, 99, 104, 107, 122, 150, 151, 152, 153, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 202, 203, 205, 209
reformas neoliberales 15
reglas del juego 16, 17, 23, 24, 27, 29, 30, 35, 46, 47, 48, 50, 118, 119, 121, 122, 123, 128, 129, 130, 135, 143, 149, 154, 159, 161, 162, 163, 165, 171, 177, 183, 216
relaciones verticales-clientelistas 162
rendición de cuentas 27, 29, 165, 192, 193, 195
rendir cuentas 35, 120, 126, 190, 192
renovación condicional 47, 118
represión financiera 38, 39, 40
riesgo moral 44
riesgos 31, 41, 45, 59, 78, 81, 101, 103, 108, 113, 124, 130, 133, 137, 138, 152, 153, 157, 162, 163, 167, 177, 183, 216

S

sacar con pinzas 18, 175, 176, 216
San Juan del Río Coco 59, 61, 86, 87, 88, 95, 98, 100, 101, 104, 105, 106
segmentación 28, 104, 201, 206, 207
selección 18, 46, 80, 143, 168, 171, 174, 179, 183
selección adversa 44, 46, 84, 183
sesgos sociales 18, 214, 217
sinergia 17, 25, 29, 46, 149, 156, 161, 163, 164, 178, 180, 182
sociedad civil 23, 29, 33
solidaridad 27, 36, 51, 129, 144, 154, 159
sostenibilidad 17, 18, 38, 40, 41, 76, 84, 93, 123, 124, 125, 129, 134, 135, 136, 137, 141, 146, 149, 156, 157, 158, 161, 163, 164, 165, 167, 171, 175, 178, 180, 181, 183, 214, 215, 216
Stiglitz 26, 29, 43, 44, 45, 49, 51, 53, 55
subsidiadas 39, 75, 122, 213, 214
subsidiados 213
subsidios 15, 40, 41, 60, 61, 119, 121, 152, 153, 165, 183, 214, 215, 216, 217
Superintendencia de Bancos 69, 71, 96, 97, 112, 114, 115, 119, 124, 127, 131, 133, 135, 136

T

tasas de recuperación 41, 156, 158
tecnología financiera 17, 46, 47, 117, 119, 120, 124, 125, 132, 133, 142, 149
tolerancia 27
transparencia 27, 29, 35, 40, 80
triangulación financiera 101

U

UNAG 74, 120, 124, 152, 153, 159, 161, 196, 202
Uphoff 22, 23, 34, 49, 50, 53, 55, 56

V

venta de futuro 73, 90, 93, 103, 178
vinculación 28

W

Woolcock 23, 28, 29, 41, 46, 49, 50, 56, 146, 149, 162, 165, 185, 186, 187, 195, 201, 208