

La creación de institucionalidad financiera como instrumento de desarrollo rural y lucha contra la pobreza

Johan Bastiaensen

Resumen.- La grave crisis institucional que experimenta el área rural de Nicaragua es la que explica que, después de ocho años de paz, con una economía estabilizada y con la tenencia de la tierra más igualitaria en toda la historia del país, aún no se haya producido la reactivación económica y la reducción de la pobreza en el campo. Muchas zonas rurales se encuentran en el "peor de dos mundos": entre la desaparición de los viejos esquemas verticales que regían las transacciones económicas y la aparente imposibilidad de reemplazar estos moldes antiguos por estructuras viables, más mercantiles y cívicas. El autor de este artículo pretende mostrar que la construcción de redes de financiamiento para los pequeños y medianos productores rurales representa una vía para contribuir a la creación de instituciones rurales dinámicas y democratizadoras.

Introducción

En un artículo publicado al inicio de esta década, el sociólogo Norman Uphoff se pregunta: "¿Cómo serán caracterizados los años 90? ¿Como la década de la desregulación, democratización y descentralización? ¿O será apropiada una designación más seca: la década de desorden, desinversión y declinación?". Este autor llega a la conclusión de que la posibilidad de evitar el escenario del caos y del estancamiento "dependerá en gran parte de la creación de una sinergia positiva entre el Estado, el mercado y las instituciones civiles" (Uphoff, 1993:607).

Hoy, mientras transcurre la segunda mitad de la década, en muchos países todavía no se ha decidido qué rumbo tomará el desarrollo de sus sociedades. Los más

entusiastas enfatizan los avances en términos de recuperación económica y elogian el dogma neo-liberal de que la liberalización de los mercados y la restricción del Estado intervencionista producirán por sí solos los resultados benéficos esperados. Otros, menos optimistas, señalan el estancamiento persistente de relevantes sectores de la economía (en particular grandes sectores de productores rurales) y el efecto marginador que tiene la recuperación cuando marcha a velocidades diferentes en el marco de la liberalización. Unos pocos todavía se atreven a propugnar un regreso al Estado desarrollista y/o paternalista de bienestar (*paternalistic welfare state*) para remediar esta marginación. Por nuestra parte, suscribimos el enfoque de Uphoff. El balance final dependerá de la calidad de la

articulación institucional de los mercados -que tienen que liberalizarse para dinamizar la economía- con el resto de la sociedad: las diferentes y variadas expresiones concretas del Estado y las organizaciones sociales "civiles".

Desarrollo rural equitativo en el marco del ajuste

En Nicaragua, el sector rural, además de concentrar a la mayoría de la población pobre del país, constituye uno de los ejes más importantes para alcanzar una recuperación económica sana en el marco del ajuste. Los campesinos, propietarios de una parte importante de la tierra a raíz de los cambios en la estructura de tenencia de la tierra, tienen potencial económico para ser parte clave en la estrategia de desarrollo económico rural (Maldidier y Marchetti, 1996). Recuperación económica, desarrollo equitativo y reducción de la pobreza podrían ir juntos en una estrategia de desarrollo rural que supere la herencia colonial de una estructura agraria excesivamente polarizada. Sin embargo, hay muchos indicadores que muestran que la potencialidad existente, en particular la de los campesinos históricos o de reforma agraria, no se está realizando a cabalidad. Aparentemente, el marco actual del ajuste no logra crear las condiciones para que los productores con potencial respondan como podría esperarse.

Siguiendo a Ellis (1996:168), de Janvry, et.al. (1991:1401), la falta de respuesta por parte de los productores, en especial de los campesinos, puede ser atribuida a las

deficiencias del ambiente económico concreto en el cual se desarrollan sus estrategias de desarrollo y, en la mayoría de los casos, de supervivencia. Son particularmente graves las deficiencias institucionales de los mercados reales y de los arreglos no mercantiles -que en parte compensan la ausencia de los mercados. La falta de acceso garantizado y en condiciones razonables a mercados de productos y de financiamiento, el poco acceso a información tecnológica y de mercadeo, y la inserción desventajosa en el mercado debido a arreglos sociales de dependencia hacia otros agentes locales más poderosos, son limitantes que impiden un desarrollo óptimo de las fincas². Además, la alta exposición al riesgo en un ambiente natural y social incontrolable hace que los productores sigan prefiriendo cultivos de subsistencia y se comporten de forma muy conservadora frente a cualquier tipo de innovación.

La calidad de la institucionalidad rural, es decir, de las redes mercantiles y de los arreglos no mercantiles, puede ser muy diferente entre regiones y entre sectores sociales (de Janvry *et.al.*, 1991:1401). Esta variación en la institucionalidad local es la que provoca en gran parte un desarrollo con diferentes velocidades. La dinámica entre ambiente económico deficiente y toma de decisiones no óptimas crea un verdadero círculo vicioso de estancamiento económico y de pobreza. Y mientras más deficiente sea el ambiente económico, más ineficientes serán las actividades productivas preferidas por los productores. Por esta razón, el sueño de

un desarrollo rural pos-reforma agraria aún no se ha visto realizado. Tanto los modelos teóricos (Ellis, 1996:201-221) como los cálculos económicos de la potencialidad a nivel de la finca (Maldidier y Marchetti, 1996) muestran que el desarrollo basado en los pequeños y medianos productores rurales debería ser más dinámico, eficiente y equitativo. Sin embargo, como indica Lipton (1993:642), la pequeña y la mediana producción poseen desventajas institucionales en su inserción en el tejido socio-económico global que no les permiten realizar sus ventajas comparativas teóricas. En este sentido, el objetivo principal de la política de desarrollo rural debería ser el impulso de cambios en el ambiente económico de tal manera que los productores campesinos puedan convertirse en productores familiares comerciales más integrados en mercados mejor articulados (Ellis, 1996).

La herencia vertical

El análisis de la crisis institucional del sector rural nicaragüense debe partir de una caracterización de lo que puede denominarse *la herencia vertical*. Con este concepto se hace referencia al "despotismo local" (Marchetti, 1994) que aún prevalece en las zonas rurales del país y que tiene su origen en las estructuras de la época colonial. Se trata de una estructura de relaciones sociales autoritarias-verticales entre "patrones" y "clientes", entre poderosos locales y subalternos que dependen de ellos. Este esquema penetró prácticamente todo el tejido socio-económico rural, afectando de manera determinante las restricciones y

oportunidades de los productores rurales, especialmente de los menos poderosos. Con mucha frecuencia, para poder tener acceso a recursos que son cruciales para su sobrevivencia y desarrollo (tierra, crédito, información, bienes de consumo, etc.), los pequeños y medianos productores se ven obligados a establecer arreglos no mercantiles de dependencia-protección con los "patrones".

Putnam (1993:174-175) considera que estas estructuras verticales representan una forma no óptima de organizar la sociedad y las transacciones económicas, una forma opuesta al objetivo de lograr un desarrollo efectivo. Constituyen una solución "*second best*" al problema del orden social; preferible al caos y la desorganización, pero menos efectiva que una organización más horizontal, basada en la igualdad de oportunidades, en la remuneración de acuerdo al esfuerzo, la transparencia y la tolerancia, la confianza mutua y la colaboración.

Varios factores pueden ser invocados para explicar la ineficacia de los esquemas de estructuración vertical en el proceso socio-económico:

- *La monopolización de los contactos con el exterior y de la información de parte de los patrones.* Esto implica que el flujo de información hacia abajo se dificulta y se distorsiona. También ocurre con frecuencia que el patrón oculte información importante para servir a sus propios intereses y en particular para mantener su posición de dominio sobre sus clientes.

- *La prevalencia de las relaciones bilaterales entre el patrón y sus clientes.* Estos últimos buscan como complacer al patrón para poder tener acceso a los recursos que les aseguran su sobrevivencia. Se trata de un esquema que estimula la búsqueda de favores antes que la cooperación horizontal entre iguales. A veces, en aras de la estrategia de dividir y reinar, el patrón fomenta desconfianza mutua y rivalidad entre los clientes-competidores por sus favores.

- *El fuerte impacto en muchos lugares del campo nicaragüense de profundas rivalidades (traducidas en términos políticos o religiosos, pero con un origen muchas veces muy antiguo) entre redes sociales de diferentes patrones que se conectan con partidos, iglesias, ONGs, etc., de diferentes colores.* Esta rivalidad dificulta o inhibe el desarrollo de lazos tenues (*weak ties*), los cuales son cruciales para el desarrollo de relaciones mercantiles no personalizadas, tan necesarias para un desarrollo rural más activo. Prevalecen, en cambio, los lazos fuertes (*strong ties*) de las relaciones familiares y la afiliación al patrón, vínculos que tienden más a dividir que a unir.

- *La imposibilidad de establecer e imponer claras, estables y transparentes reglas del juego, propias de un estado de derecho.* El patrón tiene un poder arbitrario, casi absoluto, poco cuestionado. No tiene ninguna obligación de justificar sus actos y decisiones ante su clientela. Esto crea un ambiente inseguro e impredecible para los clientes, quienes

deben cuidarse ante todo de cómo se mueven dentro de la relación personal con el patrón. Esta situación debilita el vínculo crucial entre esfuerzo individual y remuneración posterior, porque en cualquier momento el patrón puede intervenir decisivamente en la situación del cliente. Evidentemente, tampoco es posible imponer sanciones hacia arriba, en caso de infracción de las reglas por parte del patrón.

- *La existencia de tensiones inherentes entre el patrón y el cliente.* El patrón es a la vez condición de acceso a recursos cruciales para la sobrevivencia y obstáculo fundamental para una vida mejor y más autónoma. Por lo que toca al cliente, esta situación estimula una actitud ambigua que vacila entre la lealtad (real o fingida) y la resistencia-rebelión. Cuando se presentan oportunidades, el cliente sucumbe a la tentación de no cumplir con sus deberes y de abusar. De la misma manera, el patrón es proclive a una sobreexplotación de su poder y de su acceso a los recursos. Esta tendencia hace que las relaciones verticales requieran de una constelación de valores y visión del mundo que maticen el impacto de la tensión inherente. Prevalece la visión de un orden natural conformada por gente de primera y segunda categoría entre las cuales existen responsabilidades recíprocas. El cliente debe ser fiel y leal al patrón al que pertenece y quien le explota, pero en cambio puede contar con una protección mínima que le garantice la sobrevivencia³. Cuando se erosionan estos valores y cuando la autoridad natural del patrón se empieza a cuestionar, del lado de los

clientes se puede esperar un fuerte auge de actitudes indisciplinadas, oportunistas, rebeldes.

La revolución y la reciente inestabilidad social

La revolución sandinista no provocó un cambio fundamental en la organización vertical de la sociedad rural. Los representantes del nuevo Estado paternalista-autoritario sustituyeron a los patrones anteriores, pero se mantuvo la misma relación de dependencia y clientelismo. Este nuevo patrón era menos exigente y -como Estado del pueblo- mucho más benevolente con sus clientes, en particular antes de la bancarrota causada por la guerra y el mal manejo de la economía. Recordemos, por ejemplo, que los trabajadores rurales tomaron sus vacaciones históricas y que la indisciplina laboral era alarmante. Trascendental para nuestra reflexión sobre la crisis rural es el hecho de que durante el período sandinista se desarrollaron muy pocas formas de organización horizontal e integradoras de las comunidades. Las organizaciones eran partidarias, casi siempre en fuerte conflicto con redes anti-sandinistas y dirigidas desde arriba.

Sin embargo, el período revolucionario, además de reducir la disciplina coercitiva en general, cambió otros pilares del orden vertical. Con la transformación de la tenencia de la tierra que produjo la reforma agraria, el verticalismo local perdió ciertos espacios, pero la creación de una nueva institucionalidad, acorde con la nueva distribución de la tierra, sigue siendo un

tarea inacabada. La identidad popular rural también se vio profundamente afectada por las transformaciones del período sandinista. Comenzó a prevalecer la concepción de igualdad ciudadana y se glorificó la rebeldía en contra de los patrones anteriores. La autoridad moral de los patrones experimentó una profunda erosión. El equilibrio de responsabilidades recíprocas se desmoronó y se impuso la desconfianza y el mutuo engaño en las relaciones.

Dos grandes escenarios pueden ser imaginados para salir de la crisis actual. El primero es una rearticulación de las estructuras rurales sobre los mismos esquemas verticales, pero con nuevos patrones (por ejemplo: finqueros más fuertes) liderando la recuperación en muchos lugares. El segundo es la creación de nuevas estructuras más horizontales y democratizadas donde comunidades y redes de productores colaboren y abran espacios a nuevas oportunidades concretas de desarrollo conectándose como plenos ciudadanos con la sociedad y economía nacional. El sueño de una sociedad más equitativa y justa nos tendría que hacer optar por el segundo escenario, aunque no seamos ciegos a los riesgos a corto plazo que podría implicar la opción por atravesar el "mar rojo" de la crisis institucional en búsqueda de la meta más lejana.

Breve historia del panorama financiero

Antes de la revolución, el acceso al financiamiento formal se orientaba en gran parte a los grandes productores conectados

con el mercado nacional. Algunos otros productores podían lograr acceso sólo cuando alguien con más poder económico estaba dispuesto a ser el fiador del préstamo. Pero en general el (poco) financiamiento para los pequeños productores era intermediado a través de relaciones verticales bajo arreglos de mediería, compra de futuro, prestamistas, etc. Con la revolución, este panorama financiero cambió drásticamente porque el Estado paternalista democratizó el acceso al crédito hasta el último rincón del campo. Se llegó al extremo de que el crédito era casi sinónimo de subsidio: las tasas de interés eran negativas y las recuperaciones muy bajas. Con el tiempo, se transformó en costumbre condonar las deudas de los productores en cada aniversario de la revolución. El crédito se transformó en un mecanismo de planificación de la economía de guerra y en un instrumento político-militar para tratar de ganar clientela o de evitar más resistencia de ciertos sectores, sobre todo empresariales. Y, en general, los productores con más "recursos políticos" fueron quienes menos pagaron. Un resultado bastante negativo de todo este período fue la erosión total de la cultura crediticia. Con el inicio de las políticas de estabilización a partir de 1988 y de manera más pronunciada con la llegada del gobierno de Violeta de Chamorro, se acabó bruscamente la piñata crediticia a gran escala. El crédito se puso caro y escaso, en especial para los pequeños productores que después del primer saneamiento de la Banca Nacional de Desarrollo (BANADES) en 1992, quedaron excluidos de su cartera

crediticia.

Para un número más reducido de medianos y grandes productores, el crédito del BANADES, aunque muy caro, continuó siendo accesible. Para una parte significativa de los mismos, la piñata crediticia incluso continuó. Las tasas de recuperación de esta entidad permanecieron en un nivel bajo⁴. La sobrepolitización del BANADES y la consecuente baja recuperación, condujeron a la postre, al cierre de esta institución pública. Sin embargo, los pequeños y medianos productores ya se estaban enfrentando con un vacío de financiamiento rural desde 1992.

Varios años antes, el fenómeno hiperinflacionario que tuvo lugar durante la revolución sandinista, había producido una grave crisis de liquidez en muchos productores. En ese contexto, empezaron a resurgir paulatinamente los anteriores mecanismos de financiamiento rural informal como la mediería y la compra de futuro, muchas veces en condiciones adversas para los productores. Fue también en ese mismo contexto que hicieron su aparición algunas iniciativas de innovación de la institucionalidad financiera, como la que puso en marcha Nitlapán.

El sistema de Nitlapán

Al final de 1996, la red de Nitlapán estaba ofreciendo créditos en varios territorios de Masaya, Carazo, Rivas, Somotillo, Matiguás y Wiwilí. Un total de 2,6 millones de dólares fueron prestados a

unos 5 mil clientes a una tasa de interés promedio del 27% anual. La mayoría de los clientes (60%) eran productores relativamente pobres, con un capital total de menos de 5 mil dólares. Un 40% de la cartera estaba dirigida a las actividades agrícolas, un 45% a actividades de comercio rural (pequeño comercio de mujeres y comercio agropecuario) y el resto a otras actividades de artesanía, industria casera y profesionales. En un período de seis años, se logró construir una infraestructura física adecuada (oficinas independientes con mobiliario, caja fuerte, etc.) y se desarrolló un sistema computarizado de información que permite dar el seguimiento permanente y el control contable necesarios.

El sistema apunta a la sostenibilidad empresarial. Según la contabilidad de 1996, ya se logró una pequeña ganancia. Esto no solamente se debe a la relativa eficiencia de la organización del sistema y a la aceptable tasa de recuperación (94%), sino también al bajo costo de los fondos del sistema (préstamos con una tasa de interés del 2% anual). El índice de dependencia del subsidio andaba por 1.2 en 1996, lo que implica que si el sistema tuviera que operar sin ningún subsidio y con el costo del dinero de mercado, su tasa de interés promedio tendría que haber aumentado en un 120%; es decir, del 27% al 57% para poder alcanzar el punto de equilibrio.

Cabe preguntarse, sin embargo, si es adecuado este criterio de sostenibilidad dura. Coincidimos con Hulme y Mosley (1996:5) en que se puede argumentar a

favor de un subsidio para los costos de transacción de operaciones dirigidas a pequeños productores, debido a la existencia de importantes externalidades⁶. Si queremos atravesar el "mar rojo" hacia el desarrollo equitativo, un punto crucial es evitar la exclusión de los clientes más pequeños por los altos costos de transacción que su atención implica. De hecho, una adecuada articulación entre la institución y los clientes puede ser clave en la reducción de esos costos. La presión actual de incluir clientes con préstamos más grandes en el sistema de Nitlapán indica que el peligro de exclusión podría ser bastante real si el único criterio es el de lograr una sostenibilidad dura.

Algunas lecciones de la experiencia

Al inicio, cuando se consideraba a sí mismo como una Universidad Campesina, Nitlapán renunció a impulsar "proyectos de desarrollo" y se concentró en la educación popular dirigida a comunidades y líderes de las comunidades de Masaya. No se quería caer en la trampa del clientelismo político: otorgar el subsidio de la solidaridad internacional intermediándolo con caudillos locales. En esa crítica a la práctica común de la gran mayoría de las ONGs solidarias con la revolución, subyacía la búsqueda de una metodología alternativa para fomentar formas de auto-organización integradoras de las diferentes facciones en las comarcas. En este primer período se hablaba de servir de facilitador a través de talleres de capacitación y discusión, y de trabajar con una metodología

mayéutica -partera de las alternativas encontradas por la misma comunidad.

A pesar de la opción original de no implementar proyectos, la grave crisis económica que se agudizó en 1988 y quizás también la oferta de financiamiento de parte de las agencias de cooperación externa, condujeron a que Nitlapán no pudiera resistir a la tentación de ir más allá de la educación popular en su intervención. Otro factor que motivó esta decisión fue la convicción creciente de que la concientización, sin conexión con iniciativas concretas de cambio, no tenía sentido ni funcionaba. De ahí que Nitlapán se lanzara primero a organizar proyectos pilotos de fondos revolventes en pollos y cerdos. Rápidamente se vio que los fondos revolventes en especie eran demasiados inflexibles y costosos de manejar y en 1990 se decidió crear una red de bancos locales que iba a responder con créditos a la creciente demanda en el campo. Como consecuencia de la hiperinflación y del retiro del BANADES, la iliquidez en el campo era cada día mayor.

El modelo de organización se conceptualizó inicialmente en la línea del fomento de la auto-organización. El objetivo estratégico era la creación de bancos locales autónomos dirigidos por los líderes locales y por una asamblea de socios asesorados por los oficiales de Nitlapán. En esta perspectiva de progresiva independencia, a los bancos locales les fue transferido un capital semilla e incluso se les instaba a buscar otras fuentes de financiamiento. En la práctica, hubo ingerencia y cierto control

del oficial de Nitlapán, pero el grado de confianza en la capacidad de autogestión de los dirigentes locales era bastante grande.

La aparición de una serie de graves problemas indicó que esta confianza no era apropiada. Para empezar, la tasa de recuperación era muy baja, oscilando entre un 50% y un 70%. El capital semilla estaba siendo comido rápidamente. Como consecuencia de la falta de transparencia en el manejo del banco -en manos de los directivos locales-, se dieron muchos casos de amiguismo y favoritismo. Posteriormente se comprobó que los mismos directivos tenían los préstamos más grandes y generalmente fueron los más morosos. También era inevitable que los bancos fueran sectarios en términos políticos: en Masaya los bancos de ese entonces fueron considerados "sandinistas" y eran manejados por líderes locales de afiliación sandinista. Más tarde, el acceso estaba limitado, en Matiguás a las redes de la parroquia franciscana, y en Wiwilí a las redes de los patrones locales con quienes se colaboró. Por último, también la relación entre el oficial de Nitlapán y los líderes locales era ambigua porque faltaba un marco claro de reglas de juego y de roles.

En esta primera fase de su experiencia, Nitlapán no logró escapar a las consecuencias negativas de la herencia vertical existente en el campo. Los líderes locales formados y asesorados fueron o se transformaron en caudillos locales. Trabajando sin control externo, sin necesidad de justificarse frente a sus bases,

que permanecían exclusivamente en espera de los beneficios, sin separación de las funciones de administración y gestión, cayeron en el oportunismo y el amiguismo. El resultado inevitable fue una casi generalización de los abusos: directivos y sus amigos-familiares morosos, utilización del capital devuelto para fines personales, exigencia de comisiones para aprobar préstamos, etc. Otras reglas del juego del sistema, como la progresividad y la fianza solidaria (ver más adelante), tampoco fueron aplicadas adecuadamente en muchas ocasiones. El sectarismo fue inevitable: el banco local era identificado por la afiliación de los líderes locales. A pesar de las intenciones, en muy pocos casos se logró integrar clientes de varias redes sociales locales. Los líderes orientaron su posibilidad de intermediar los beneficios del "banco para los pobres", hacia la consolidación de su clientela. Y para esta última resultaba incomprensible que a miembros de redes rivales se le diera acceso a los bancos.

Frente a una situación cada día más crítica, al final de 1993, se tomó la decisión de imprimir un giro trascendental en la conceptualización y el funcionamiento del sistema. El modelo de autogestión fue abandonado y vino a reemplazarlo un modelo de articulación, entre bancos locales y el nivel central del sistema, con un fuerte grado de intervención desde arriba. A partir de ese momento, el nivel central, a través de los oficiales de programa, empezó a definir y a controlar sistemáticamente gran parte de las políticas y de las reglas del juego de cada banco. Cada año, al momento de renovar

los préstamos a los bancos locales, se firmaba un amplio contrato -que en el inicio se llamó contrato de co-gestión en referencia al original modelo de autogestión- estipulando en detalle las condiciones a cumplir en la gestión del banco local. La ejecución de este contrato era supervisada muy de cerca por el oficial de programa y un segundo control paralelo operaba a través de las auditorías periódicas de la unidad contable central. En cuanto a la gestión operacional de los bancos locales, se diseñó una separación entre una administración profesional local y las entidades voluntarias de gestión como el Consejo de Dirección (negociación con Nitlapán sobre las políticas del banco y los garantes del cumplimiento) y el Comité de Crédito (selección de los clientes)⁷. A través de la ingerencia central y del contrapoder del oficial⁸, se logró por fin imponer en mayor medida los principios que habían regido la iniciativa desde su inicio. Desde entonces, el sistema logró obtener tasas de recuperación más aceptables, se puso término a la mayor parte de los abusos y se logró crear una imagen y una cultura interna despolitizada que facilita el acceso al crédito para todos los clientes que cumplen con los requisitos de carácter financiero.

Costos de transacción y pedagogía de la creación de institucionalidad financiera sostenible

La creación de un sistema financiero sostenible no solamente depende de la capacidad de hacer respetar las reglas del

juego de la organización, sino también del contenido de estas reglas, del costo de su implementación y de su aceptación por parte de los clientes y los actores involucrados en la gestión local.

Por la teoría se sabe que la organización de transacciones financieras se enfrenta a dos problemas fundamentales. Primero, el alto costo y/o la falta de información sobre la calidad de los clientes y su demanda de crédito (viabilidad del proyecto, solvencia del cliente, reputación de ser honesto o no, etc.). Segundo, la falta de información sobre el riesgo de que el cliente simplemente no tiene voluntad de pago (Stiglitz y Weiss, 1981). Estos dos problemas, además de los costos de los trámites administrativos, son la causa de altos costos de transacción. De hecho, conllevan costos para obtener información *ex ante* sobre la calidad del cliente y costos de monitorear e incentivar al cliente a pagar *ex post* y/o de sancionarlo en caso de que no cumpla con sus obligaciones.

Una característica particularmente importante de estos costos de transacción es que su nivel absoluto tiende a ser independiente del tamaño del préstamo. En consecuencia, son proporcionalmente más altos para préstamos pequeños. Esta realidad explica por qué siempre existe la tendencia a excluir del acceso al crédito, a los productores menos acomodados. Si el objetivo es crear una institucionalidad financiera no excluyente, se debe crear un marco institucional que logre abaratar esos costos de transacción y que haga viable la operación financiera también para los préstamos de menor tamaño.

En la historia del sistema de Nitlapán, se pueden identificar tres mecanismos "no convencionales" que han contribuido a reducir los costos de transacción: a) la utilización de información local para seleccionar clientes, especialmente al comienzo; b) el uso de incentivos económicos, y c) la creación de una presión social local basada en una creciente legitimidad local del sistema. Además de estos factores, ha jugado un papel importante el bajo costo del personal local administrativo. Mecanismos más convencionales, como garantías materiales y fiadores, también han sido utilizados. Cada cliente debe también firmar un pagaré que forma la prueba jurídica de la transacción financiera.

Un componente importante del sistema fue el involucramiento de actores locales para identificar clientes confiables. Una vez que se logró controlar el oportunismo de los dirigentes, la participación de los directivos y de los miembros voluntarios de los comités de crédito locales fue crucial para poder determinar a quién prestar y a quién no. Este mecanismo no solamente era barato, sino también más efectivo que cualquier otro procedimiento. Además, los mismos agentes voluntarios muchas veces jugaron un papel importante en monitorear y cobrar a la gente cuando hubo problemas de mora. Actualmente, esta participación voluntaria es menos importante, porque el personal de los bancos locales ya ha podido acumular un mejor conocimiento de los territorios donde está trabajando, pero esto no significa que no sea necesaria en una primera fase, al abrir nuevos bancos.

Entre los incentivos para fomentar el pago, se encontraba el cálculo de intereses sobre saldo, que por razones de simplicidad en muchos otros sistemas alternativos no se implementa. Esto llegó a incentivar el pago incluso antes de la fecha de vencimiento. También se aplicaron tasas moratorias de hasta el 2%-3% mensuales. Sin embargo, más importante puede haber sido la aplicación del principio de la progresividad en montos y plazos durante la primera fase de los bancos. A los clientes individuales y a los bancos locales, se les condicionó el acceso a préstamos por mayores montos y plazos al cumplimiento total de las obligaciones con la sede central del sistema. En algunos lugares, al inicio se utilizó también el mecanismo de la fianza solidaria de pequeños grupos bajo una lógica semejante. Esta lógica consistía en crear el interés económico, individual o colectivo, de cumplir con los pagos, porque el no cumplir implicaba el fin del acceso a nuevos préstamos⁹. Sobre todo en las primeras fases de la pedagogía social de creación de la institucionalidad innovada, este marco de incentivos nos parece importante.

Un mecanismo interesante fue también la compra obligatoria de acciones por los clientes de los bancos locales. De cada préstamo, un 7% fue congelado, durante un período de 3 años, en calidad de acciones personalizadas de cada cliente en *su* banco. Esta medida no solamente contribuyó a la capitalización de los bancos locales, sino que también creó otro tipo de incentivo colectivo para honrar las obligaciones. La compra obligatoria en el

corto plazo elevó evidentemente el costo real del préstamo, pero los accionistas recibían a cambio dividendos anuales, en caso de que se realizaran ganancias a nivel del banco local. En bancos donde la mora era muy baja, eran distribuidos dividendos sustanciales, dispositivo que produjo un salto en la identificación de los clientes con la salud económica de su banco. Nitlapán también esperaba poder captar ahorros locales para lograr un impacto similar de identificación local con el bienestar del banco local, contribuyendo de esta manera a una fuerte legitimidad local de la institución y sus reglas del juego. Sin embargo, por razones legales, tanto la compra de las acciones como la captación de ahorros voluntarios tuvo que ser abandonada.

El sistema también estableció una variedad de políticas de garantía. Especialmente en el inicio se experimentó con pequeños grupos de fianza solidaria, orientados a aglutinar a los clientes más pobres, para los cuales se establecía una garantía social de acuerdo a lógica de intereses comunes antes descrita. Pero, aparentemente, debido a su escasa aceptación en el sistema, este mecanismo fue paulatinamente abandonado. Con el tiempo se ha recurrido más al uso de garantías materiales, prendas y hasta hipotecas para los préstamos más grandes. También se introdujo el sistema del fiador. La desventaja de esta tendencia es que lleva consigo el peligro de que cierta gente, con nada que presentar como garantía, queden fuera del sistema. Además, y de nuevo sobre todo para préstamos más pequeños, los costos de los trámites para

poder ejecutar la garantía pueden ser demasiado altos en comparación con el valor a recuperar. Esto puede convertirse en otro elemento de presión para otorgar menos préstamos pequeños. El sistema del fiador también nos parece que tiene sus peligros porque puede estar fomentando relaciones de dependencia de clientes débiles hacia actores locales más acomodados.

Un último elemento trascendental fue el cultivo consciente y permanente de una imagen de seriedad, profesionalismo, confiabilidad y disciplina después del giro en 1993. Esto se logró no solamente a través de la creación de una infraestructura física adecuada (con caja fuerte durante mucho tiempo simbólica porque permanecía casi siempre vacía), pero también por tener mucha tenacidad en cobrar a los clientes morosos. Nunca se aplicaron condonaciones de las deudas y sólo en casos excepcionales reestructuraciones, siempre con pago de intereses. Esto fue muy importante a fin de detener las maniobras estratégicas a las cuales se cerró enérgicamente el camino. Y ayudó mucho para recobrar la cultura crediticia y la voluntad de pagar. No existe manera más efectiva de erosionar esta última que permitir la posibilidad de que ciertos clientes y ciertas condiciones logren evadir sus obligaciones. A pesar de que algunos criticaron a Nitlapán por ser demasiado duro con los pobres, se logró comprobar que la actitud dura casi siempre favorece exactamente a los más pobres, puesto que son quienes generalmente tienen menos habilidad y oportunidad de evadir sus obligaciones.

Reflexiones finales

Regresemos ahora a nuestra reflexión sobre la crisis de la institucionalidad rural a nivel nacional y tratemos de evaluar el impacto que cabe esperar de un sistema de financiamiento innovador como el de Nitlapán. Lo primero que se debe destacar es que Nitlapán, a través de una decidida intervención externa, logró crear un espacio de transacciones económicas basadas en claras y transparentes reglas de juego, a partir de las cuales parece quedar muy poco espacio para el clientelismo y las relaciones de dependencia hacia los poderosos locales. El acceso al crédito está garantizado para todos quienes cumplan con los mismos requisitos objetivos, independientemente de su afiliación política o religiosa.

De esta manera, se logró contribuir a la creación de un verdadero mercado que permite a los pequeños productores salir de su aislamiento en el mercado financiero y/o de los arreglos verticales desventajosos de los cuales dependían para su acceso al crédito. De por sí, este es un aporte importante en términos de innovación de la institucionalidad rural local y podría traer consigo un efecto más allá de la esfera del financiamiento. Nos referimos a su impacto en la capacidad local de reorganizarse colectivamente y con menos exclusión social para asumir los retos de la comercialización, el aprendizaje tecnológico, la organización política alrededor de intereses comunes, la producción y el mantenimiento de bienes públicos locales, etc. Estas son algunas de las externalidades positivas que podrían

ser decisivas para lograr una transformación más amplia, necesaria para fomentar un desarrollo rural equitativo¹⁰.

Sin embargo, la condición para la existencia de estas externalidades es que la organización del sistema de financiamiento sea verdaderamente innovadora y democratizadora desde el punto de vista institucional. En este sentido vemos 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, etc.) y la presión por alcanzar rápidamente la sostenibilidad que hace girar hacia productores más fuertes. Más importante que brindar acceso al crédito a los productores más pobres, es 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 fomento de ciudadanía local y de relaciones sociales horizontales que trascienden el mero servicio financiero. Sin un cambio en estas

relaciones, no creemos que pueda esperarse mucho del acceso al crédito.

Como lo demostró una evaluación de Nitlapán (Dauner, et.al, 1997), el impacto del crédito en el ingreso de los pobres rurales, es bastante limitado en el corto plazo. Para los más pobres, el crédito incluso puede contribuir a crearles más problemas todavía. En este contexto cobra importancia la observación de que también en Nicaragua el ahorro y la función del financiamiento para manejar los riesgos *ex post* sigue siendo el lado olvidado del financiamiento. Predomina un paradigma demasiado simple que hace del acceso al crédito la salvación para los pobres. Evidentemente la pobreza rural es una realidad mucho más compleja que la falta de acceso a crédito. Su causa reside fundamentalmente en la exclusión y la dependencia vertical de poderosos locales. Sólo en la medida en que se convierta en un eje articulador de nuevas estructuras socio-económicas, la creación de institucionalidad financiera nos ayudará a cruzar el "mar rojo" hacia el desarrollo rural equitativo que todos soñamos.

Notas

1. Ner Artola (1997) y René Mendoza (1997) muestran como la desigual participación de los productores campesinos en las cadenas de comercialización del ajonjolí y del café les impide captar gran parte de los beneficios de estos cultivos. El estudio del ajonjolí demostró, por ejemplo, que al momento de que el gobierno pagaba un premio adicional para incentivar la producción en el marco de la política de apoyo a la exportación no tradicional, el precio real al productor bajaba. En el rubro del café, una verdadera dinámica de selección adversa basada en una cultura de mutuo engaño y desconfianza, impide que los cafetaleros reciban precios de acuerdo a la calidad del producto y, como consecuencia, la calidad promedio de toda la oferta se ve afectada.
2. Ver el planteamiento de Scott (1976) sobre "la economía moral de la sociedad campesina".
3. En el aumento del oportunismo prolongado también deben de haber las altas tasas de interés que, en muchos casos, dificultaban los pagos. Es conocida la teoría económica según la cual la aplicación de altas

tasas de interés no es un buen mecanismo de colocación del crédito, porque atrae clientes con proyectos más especulativos y estimula el oportunismo de no pagar (ver Barham *et al.*, 1996:795-796).

4. La externalidad más importante de un sistema financiero que incluye a los pequeños productores consiste en la creación de una institucionalidad más amplia. Entre las externalidades, Hulme y Mosley sólo consideran la producción de información sobre los clientes rurales para otros actores financieros y comerciales.

5. Con el tiempo y de la misma manera que en muchas otras experiencias (Uphoff, 1993:618), los altos niveles de trabajo voluntario de los directivos y los miembros de los comités de crédito no eran sostenibles. Como consecuencia, en muchos bancos locales las funciones originales de gestión y selección de clientes han sido asumidas por la administración local (a la cual se ha agregado un gerente local, a veces alguno de los directivos anteriores) bajo la supervisión del oficial. Hay que subrayar también que siempre han existido muchas diferencias en el funcionamiento de cada uno de los bancos locales de Nitlapán. No tenemos los datos ni el espacio para analizar toda la diversidad de situaciones y sus causas.

6. Con este giro en la organización del sistema, la tarea del oficial se volvió más clara, pero también más difícil, porque su figura dejó de ser el "gran benefactor de la comunidad local", pasando a convertirse en un controlador al servicio del nivel central. Para algunos oficiales, esto también fue difícil de aceptar.

7. Aplicando estas reglas de juego algunos bancos menos consolidados tuvieron que ser excluidos de nuevos préstamos en forma temporal o definitiva.

8. La existencia de estas externalidades positivas es un argumento fuerte a favor de subsidios específicos orientados a abaratar los costos de transacción con pequeños productores, es decir, para cubrir los costos adicionales de ofrecerles financiamiento en iguales condiciones que otros productores más grandes. Sin esta medida, la presión por lograr la sostenibilidad vuelve inviable un sistema financiero que esté orientado hacia los pobres, pero que sea distinto del micro-crédito comercial de corto plazo, cuyo impacto en el ingreso es muy limitado.

Bibliografía

- Artola, N. *Perspectivas de los pequeños productores bajo el ajuste: análisis de las cadenas del ajonjolí*. Paper presentado en la XII conferencia anual de ASERCCA, Portsmouth, Inglaterra, 19-21 Septiembre 1997
- Barham, B.; Boucher, S. y Carter, M. (1996). "Credit Constraints, Credit Unions and Small Scale Producers in Guatemala". *World Development*, vol. 24, n°5, pp. 793-806.
- Bastiaensen, J. (1998). *Geld maakt gelukkig. De ervaringen van Nitlapán in Nicaragua* (El dinero hace feliz. Las experiencias de Nitlapán en Nicaragua). Antwerpen, Broederlijk Delen-Wereldwijd-USOS.
- de Janvry, A.; Falchamps, M. y Sadoulet, E. (1991) "Peasant Household Behaviour with Missing Market: Some Paradox Explained". *The Economic Journal*. Vol. 101, november, pp.1400-1417.
- Ellis, F. (1996). *Peasant Economics. Farm Households and Agrarian Development*. Cambridge, Cambridge University Press. Second Edition.
- Hulme, D. y P. Mosley (1996). *Finance against Poverty*. London, Routledge.
- Lipton, M. (1993). "Land Reform as Commenced Business: the Evidence against Stopping". *World Development*, vol. 21, n°4, pp. 641-657.
- Maldidier, C. y Marchetti, P. (1996). *El campesino-finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense*. Managua, Nitlapán-Universidad Centroamericana.
- Marchetti, P. (1994). *Experimentación con nuevas modalidades de la educación popular para el desarrollo local*. Managua, Nitlapán-Universidad Centroamericana.
- Mendoza, R. (1997) *La herencia vertical en las cadenas del café. Métodos y dilemas en el fomento del desarrollo rural en Nicaragua*. Paper presentado en la XII conferencia anual de ASERCCA, Portsmouth, Inglaterra, 19-21 Septiembre 1997.
- Nitlapán (1997). *Informe Anual 1996*. Programa de Desarrollo Local. Managua, Nitlapán-Universidad Centroamericana.
- Putnam, R.; Leonardi, R. y Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern*

Italy. Princeton N.J., Princeton University Press.

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

- Sadoulet, E. y de Janvry, A. (1995). *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore, London, The John Hopkins University Press.

- Scott, J. (1976). *The moral economy of the peasant*. New Haven, Yale University Press.

- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981). "Credit rationing in markets with imperfect information". *American Economic Review*, vol. 71, pp. 393-419.

- Uphoff, N. (1993). "Grassroots Organisations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing State and Expanding Markets". *World Development*, vol. 21, n°4, pp. 607-622.