

# Servicios financieros inclusivos en las zonas rurales

## Nota sobre la ampliación de escala



©FIDA/Horst Wagner  
Maldivas: El Proyecto de Crédito y Servicios  
Bancarios para el Desarrollo de los Atolones

## Ampliación de escala de los resultados de los servicios financieros inclusivos en las zonas rurales

El FIDA, que hace más de cuatro decenios que lleva a cabo intervenciones relacionadas con los servicios financieros en las zonas rurales en más de 70 países y ya ha invertido USD 1 100 millones en iniciativas de ese tipo, tiene una gran y variada experiencia en esa esfera, una red mundial de asociados que trabajan en las innovaciones más avanzadas y cientos de proveedores distintos que atienden las necesidades financieras de los hogares pobres de las zonas rurales, que son sus clientes. Más de 3 000 millones de personas de las zonas rurales todavía viven con menos de USD 2 al día. Problemas como las crisis económicas, la carestía de alimentos y el cambio climático afectan a las personas pobres de una forma desproporcionada. Los hogares pobres de las zonas rurales suelen quedar excluidos de las posibilidades de operar en el sector financiero formal.

Cada vez hay más datos empíricos bien fundamentados que demuestran que promover de forma responsable el acceso a servicios financieros inclusivos en las zonas rurales tiene efectos positivos a nivel microeconómico, ya que mejora el bienestar de los hogares y las actividades económicas locales, y a nivel macroeconómico, ya que hay una correlación positiva entre el grado de intermediación financiera y el crecimiento.

Por estas razones, una de las prioridades temáticas del FIDA es ampliar la escala de los resultados de las inversiones en financiación rural centradas en las personas pobres. Las operaciones del FIDA para el desarrollo de los servicios financieros inclusivos en las zonas rurales están orientadas por la Política del FIDA en materia de financiación rural de 2009. Esta política está complementada por el documento titulado "Instrumentos de decisión del FIDA en la financiación rural" y por notas técnicas y documentos sobre conocimientos relativos a cuestiones técnicas concretas. El debate sobre cuál es la mejor forma de promover las innovaciones y conseguir que los nuevos modelos sean sólidos y viables a medio y largo plazo forma parte del programa institucional del FIDA. Concretamente, uno de los seis principios rectores del enfoque del FIDA para los servicios financieros inclusivos en las zonas rurales es "elaborar y apoyar estrategias a largo plazo centradas en la sostenibilidad y en llegar a quienes viven en la pobreza, teniendo en cuenta que las instituciones de financiación rural tienen que ser competitivas y eficaces en función de los costos para alcanzar un tamaño crítico y atender responsablemente a sus clientes" (Recuadro 1).

El FIDA apoya al desarrollo de los servicios financieros en las zonas rurales mediante préstamos y donaciones a los gobiernos y donaciones a organizaciones sin fines de lucro. El FIDA, utilizando estos dos instrumentos, ejecuta proyectos y programas diseñados para abordar problemas concretos de los mercados a los que se dirigen esos proyectos y programas e interviene a los tres niveles del mercado financiero:

- A micronivel, el FIDA considera que su apoyo tiene la máxima eficacia cuando los productos y servicios se basan en la demanda y, al mismo tiempo, se reconoce el potencial productivo y económico de los pobres de las zonas rurales y de sus organizaciones.
- A mesonivel, las intervenciones del FIDA procuran crear infraestructuras de apoyo eficientes para el sector financiero fomentando tanto la capacidad humana como la institucional, utilizando para ello elementos como organismos de referencias crediticias, registros de avales, plataformas para pagos móviles e institutos de capacitación y certificación de proveedores de servicios financieros rurales.
- A macronivel, los efectos de los mercados financieros inclusivos en las zonas rurales solo se dejan sentir plenamente cuando se han establecido políticas y estrategias propicias a nivel nacional, los mercados funcionan normalmente y hay servicios no financieros complementarios.

#### **Recuadro 1. Los seis principios rectores que el FIDA aplica en sus intervenciones en materia de financiación rural**

- Apoyar el acceso a diversos servicios financieros
- Promover una amplia gama de instituciones financieras, y de modelos y cauces de ejecución en ese ámbito
- Apoyar enfoques impulsados por la demanda e innovadores
- Alentar enfoques basados en el mercado
- Elaborar y apoyar estrategias a largo plazo centradas en la sostenibilidad y en llegar a quienes viven en la pobreza
- Participar en diálogos sobre políticas

Fuentes: *Política del FIDA en materia de financiación rural, 2009; Instrumentos de decisión del FIDA en la financiación rural, 2010*

## Vías para la ampliación de escala

El modelo de proporcionar apoyo al sistema financiero a micro-, meso- y macronivel va más allá de los recursos, la capacidad y los conocimientos especializados del FIDA. Teniendo en cuenta esta limitación, es importante: i) conocer el nivel de compromiso de los gobiernos para impulsar el programa de inclusión financiera; ii) definir la ventaja comparativa del FIDA en el desarrollo de sistemas financieros inclusivos en las zonas rurales, la ventaja comparativa de otros donantes y sus objetivos y actividades en relación con la promoción de la inclusión financiera, y iii) evaluar la capacidad y la disposición del sector privado para intervenir en el desarrollo de un mercado financiero inclusivo.

Las tres vías de intervención del FIDA para la ampliación de escala son la actuación normativa, la financiación de proyectos y la generación y la difusión de conocimientos, lo cual puede combinarse en el marco de los programas en los países para lograr que los resultados positivos tengan la escala adecuada.

### Actuación normativa

El FIDA, para orientar sus actividades hacia el desarrollo de sistemas financieros inclusivos en las zonas rurales y lograr el mayor impacto de sus intervenciones para la promoción de esos servicios, debería alentar la participación activa de los gobiernos, la buena coordinación entre donantes y el establecimiento de asociaciones con el sector privado. Entre los asociados del sector privado pueden figurar las asociaciones sectoriales –como las uniones, federaciones o asociaciones de cooperativas de ahorro y crédito– que pueden establecer acuerdos de vinculación con homólogos de otros países para aprovechar el apoyo técnico. Evidentemente, este tipo de intervenciones en asociación con homólogos distintos de los gubernamentales deberían estar alineadas con los mecanismos institucionales establecidos para asegurarse de que apoyen las estrategias gubernamentales (Recuadro 2).

En general, la actuación normativa y las intervenciones a macronivel suelen requerir capacidad de asesoramiento y un compromiso a más largo plazo. Este tipo de actividades también acostumbran a requerir la presencia ininterrumpida de proveedores de servicios con un gran nivel de especialización técnica. Las intervenciones a macronivel generalmente requieren el apoyo adicional de un promotor público o privado influyente –conocido como “el conductor”– para encabezar las iniciativas de reforma. Estos promotores pueden proceder del ministerio de finanzas, del banco central o de una red nacional de microfinanciación. Los promotores tienen que comprender plenamente lo que entraña la reforma reglamentaria, los posibles efectos que esta puede tener y si esa reforma generará un marco propicio favorable a los pobres en el sector de los servicios financieros en las zonas rurales.

## Recuadro 2. Principios de actuación normativa para los proyectos de servicios financieros en las zonas rurales apoyados por el FIDA

- Diseñar los proyectos aplicando un enfoque de largo plazo cuando se trate de crear sistemas financieros para evitar todas las distorsiones del mercado que pudieran causar las líneas de crédito subvencionadas, las donaciones de contrapartida generosas para resolver externalidades, la confusión de las cuestiones de financiación a corto plazo con las de medio plazo, los riesgos adicionales para los proveedores de servicios financieros que podrían suponer las inyecciones de fondos externos o “dinero frío” (fuentes de refinanciación como los préstamos o donaciones externos) procedentes de gobiernos y donantes o la consideración de que los servicios financieros no son más que instrumentos para lograr objetivos de desarrollo distintos de la creación de instituciones financieras que tienen que ser sostenibles y gestionar sus riesgos.
- Apoyar la protección de los consumidores y la adhesión a los Principios de protección del cliente en la microfinanciación del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) con medidas como la promoción de la transparencia en cuanto a los costos de los préstamos y la determinación de precios de forma responsable, la educación de los consumidores, la prevención del endeudamiento excesivo y los mecanismos de recepción de quejas de los consumidores, actuando de forma concertada con iniciativas similares que se lleven a cabo a mesonivel.
- Basar las actividades en los marcos normativos y de diálogo existentes (por ejemplo, las reformas del sector financiero) para promover la legitimidad de los sistemas financieros inclusivos y el acceso a esos sistemas en las zonas rurales.
- Abogar por la inclusión financiera ante los organismos reguladores a fin de: i) reducir las barreras para la entrada en el mercado de proveedores de servicios financieros, con lo que aumentaría la competencia y acabaría por mejorar la calidad de los servicios disponibles para los clientes pobres; ii) permitir que las instituciones que solo otorgan préstamos lo hagan sin la necesidad de licencias o supervisión (pero con la protección adecuada para los consumidores) y que cuando se trate de instituciones no bancarias, como las ONG, se exija una autorización legal explícita para que puedan otorgar préstamos; iii) no apresurarse a regular, y iv) regular solamente lo que se pueda supervisar. Colaborar con los gobiernos asociados para ajustar el marco normativo y de supervisión para las instituciones que captan depósitos (como cooperativas o cajas postales de ahorros), sin presionar a favor de una legislación prematura o restrictiva. Antes de recomendar medidas de reglamentación cautelar, habrá que asegurarse de que sean verdaderamente necesarias para proteger los ahorros, que haya una cantidad suficiente de instituciones minoristas capaces de operar con arreglo a esa reglamentación y que exista la capacidad de supervisión suficiente para efectuar el seguimiento de la reglamentación y velar por su cumplimiento. Las políticas en materia de servicios financieros rurales deben estar integradas en las estrategias del sector financiero a nivel general.
- Apoyar la liberalización de los tipos de interés mediante la educación y actividades de promoción, tanto directamente como a través de redes de interesados, fomentando al mismo tiempo una mayor eficiencia en el trabajo de los proveedores de servicios financieros, con lo que se reducirían los costos de transacción y con ello los tipos de interés.
- No apoyar la provisión directa de servicios de crédito por parte de los gobiernos, como las cuotas de cartera obligadas por el Gobierno, los créditos dirigidos, las garantías de préstamo al prestatario o los subsidios operacionales. En algunos casos puede considerarse alguna excepción para otorgar financiación, subsidios o garantías a proveedores de servicios financieros bien administrados que no puedan obtener suficiente financiación de los mercados de capital locales.

Las intervenciones a nivel normativo que el FIDA podría apoyar en el sector de los servicios financieros en las zonas rurales son las siguientes:

- participar en diálogos sobre políticas relativos a cómo crear un entorno favorable a los servicios financieros en las zonas rurales en los cuales se aborden los fallos del mercado y cuestiones fundamentales como el marco jurídico de las instituciones financieras locales reguladas, la reforma de los bancos públicos y las cooperativas de crédito, la liberalización de los tipos de interés y la facilitación de la toma de depósitos de clientes miembros o clientes públicos;

- colaborar con los gobiernos asociados en la elaboración de políticas y estrategias acordes con las buenas prácticas internacionales en materia de servicios financieros en las zonas rurales y a los principios para el establecimiento de un sistema financiero estable y que establezcan los marcos jurídico, reglamentario y de supervisión adecuados para proteger a los ahorradores y establecer un entorno en el que las instituciones que capten depósitos operen en igualdad de condiciones; el FIDA también puede hacer que miembros de los gobiernos o funcionarios gubernamentales intervengan en cuestiones importantes relativas a los servicios financieros rurales (como el cálculo del precio que supondría la recuperación de los costos) para fundamentar el proceso de adopción de decisiones normativas e influir en ese proceso;
- fomentar la capacidad de miembros clave del personal de los ministerios de finanzas y bancos centrales; las intervenciones apoyadas por el FIDA también pueden ayudar a los gobiernos asociados a establecer o mejorar, a nivel más general, la capacidad institucional que se necesita para el desempeño de las funciones de reglamentación, supervisión y vigilancia del sector de los servicios financieros rurales;
- apoyar mejoras transparentes y ejecutables en el marco jurídico relativo a los requisitos en materia de garantías de los préstamos, fiscalidad y registro de las entidades proveedoras de servicios financieros en las zonas rurales; estas importantes modificaciones pueden facilitar el acceso a la financiación, particularmente entre las mujeres, y
- colaborar con el consejo de cooperativas y otros participantes clave en la mejora de la supervisión de las cooperativas de crédito y de las entidades cooperativas de ahorro y crédito; esto podría implicar mejorar la ley sobre cooperativas para facilitar el cumplimiento de las normas, la aplicación de normas de supervisión de los riesgos y asistencia técnica de expertos en la formulación de políticas en materia de legislación sobre cooperativas y en el seguimiento y la supervisión *in situ* de las cooperativas de crédito.

En diversos países, la buena práctica al respecto es establecer plataformas de diálogo sobre políticas relativas al sector financiero que abarquen a todos los interesados en esa esfera, como los gobiernos, los donantes, el sector privado y otros interesados, a fin de intensificar el diálogo y promover objetivos comunes (Recuadro 3).

El enfoque del FIDA de internalizar el programa de ampliación de escala en su modelo operativo ha influido en su capacidad para identificar modelos cuya escala se pueda ampliar y para asumir una función de liderazgo a ese respecto, aunque también han influido en ello circunstancias más recientes como las que figuran a continuación.

La primera tiene relación con la liberalización de sectores financieros y con que el estado se ha retirado de su posición de propietario mayoritario de las instituciones financieras y de la gestión de esas instituciones, y ha dejado de suministrar el crédito subvencionado conexo a través de los bancos de propiedad estatal. Así pues, la inclusión financiera y los servicios e instituciones financieros favorables a los pobres se han convertido en la principal orientación en materia de políticas respecto del apoyo a los servicios financieros en las zonas rurales. Más de 90 países, que representan al 75 % de la población mundial sin acceso a servicios bancarios, han adoptado la Declaración Maya, que es el primer conjunto de compromisos cuantificables y de nivel mundial asumido por los gobiernos de países en desarrollo y países emergentes para liberar el potencial económico y social de los 2 500 millones de personas sin acceso a servicios bancarios que hay en el mundo a través de un mayor grado de inclusión financiera.

### Recuadro 3: Un sector financiero más inclusivo en Ghana

El FIDA ha prestado apoyo desde 2010 al Programa de Financiación Rural y Agrícola (RAFiP) en Ghana. El programa aborda sus dos componentes técnicos de forma integral a través de intervenciones dirigidas a macro-, meso- y micronivel. Se han producido cambios significativos en el contexto de operaciones del Programa de Financiación Rural y Agrícola, como: i) el banco central ha intensificado su función en la reglamentación de las instituciones de microfinanciación rural; ii) el Gobierno ha adoptado la Declaración Maya sobre la inclusión financiera; iii) la autosostenibilidad del banco principal de los bancos rurales y comunitarios está aumentando; iv) el segundo plan estratégico del sector financiero de Ghana (FINSSP2) apoya firmemente el acceso de los hogares de ingresos bajos y las microempresas a los servicios; v) el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA se ha actualizado para reforzar el diálogo sobre políticas con el fin de llegar a metas más ambiciosas como alcanzar los objetivos (estratégicos), intensificar los efectos y mantener los resultados; vi) las relaciones en las cadenas de valor, incluida la financiación, se han formalizado, y vii) los donantes han proporcionado apoyo al FIDA para el programa.

La finalidad del segundo plan estratégico del sector financiero es servir como modelo de los cambios en el sector financiero de Ghana para el período comprendido entre 2012 y 2016, una cuestión en la que el FIDA ha centrado su actuación normativa en asociación con otras entidades. Gracias al Programa de Financiación Rural y Agrícola se observaron deficiencias importantes en el sistema financiero que dificultan el crecimiento económico de Ghana, las cuales se han abordado en diez esferas prioritarias de cambio. A fin de ampliar la vía de diálogo normativo para la ampliación de escala, en el marco del Programa de Financiación Rural y Agrícola se interviene activamente en la preparación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, especialmente para asegurarse de que los principios de las buenas prácticas de microfinanciación – que incluyen la educación y la protección de los consumidores y aplicaciones innovadoras de la tecnología para apoyar la extensión rural – se incorporen y apliquen adecuadamente de modo que queden sentadas las bases para que en iniciativas, proyectos y programas posteriores se amplíe la escala de métodos bien probados.

A través de su participación en el examen conjunto del sector agrícola de 2013 y en el proceso de diálogo para el desarrollo del Plan de inversiones a medio plazo en el sector agrícola de Ghana, el FIDA ha aportado orientaciones y principios para movilizar inversiones del sector privado y acceder a financiación para las cadenas de valor agrícolas, y para preparar los presupuestos correspondientes de modo que permitieran ampliar la escala de los resultados más importantes del Programa de Financiación Rural y Agrícola.

Fuente: FIDA (2014). *Mid-Term Review – Rural and Agricultural Finance Programme*. Roma

La segunda es que ahora muchos de los proveedores de servicios financieros que se establecieron en el decenio de 1990 ya han madurado o han abandonado el mercado rural. Este sector microfinanciero más maduro se caracteriza por modelos comerciales más sólidos, una mayor integración en el sector financiero (en lugar de las disposiciones paralelas) y un mejor control de los costos de los servicios y de los riesgos de los préstamos. El FIDA alienta a estos proveedores de servicios financieros que van madurando a ampliar el alcance de sus operaciones y su base de mercado en los mercados rurales de manera que la población rural pobre pueda beneficiarse de la presencia de proveedores de servicios financieros en lugar de ver como estos abandonan el mercado rural.

La tercera es que durante los dos últimos decenios ha aumentado la importancia de las asociaciones de organismos dedicados al desarrollo que trabajan en pro de la inclusión financiera. Estas asociaciones abarcan centros de excelencia de interés público y asociados del FIDA como el CGAP, la asociación para el Mejoramiento de las Capacidades en Finanzas Rurales (CABFIN), la Alianza para lograr que las Finanzas funcionen para África (MFW4A) y la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI). Estas redes se utilizan para difundir las buenas prácticas que van surgiendo y para obtener ideas para prácticas nuevas e innovadoras de otros organismos dedicados al desarrollo.

La cuarta es que, actualmente, el perfeccionamiento progresivo de los principales agentes y la importancia que ahora se asigna a las asociaciones y a la actuación coordinada hacen que los modelos y procesos prometedores y sólidos para la ampliación de escala suelen ser identificados en asociación con distintos proveedores de asistencia técnica y financiación.

La quinta es que el FIDA ha ampliado sus conocimientos y experiencia en materia de actuación normativa en esferas adicionales y de aparición reciente relacionadas con el desarrollo de los sistemas financieros, lo que permite utilizar nuevos productos, como los seguros basados en índices y servicios ampliados para remesas (FIDA, 2013; FIDA y PMA, 2010).

La sexta es que el contexto del apoyo a los servicios financieros en las zonas rurales en las economías de los países en desarrollo y los países emergentes está cambiando y ahora presenta múltiples oportunidades y desafíos a través de nuevos tipos de asociaciones entre inversores públicos, sociales y privados. Por ejemplo, actualmente, en algunos de los países más poblados de Asia y África Subsahariana hay más demanda de modelos financieros islámicos que se centran en participaciones en el capital que de transacciones tradicionales basadas en la obtención del máximo rendimiento (Zander, 2012).

### **Financiación de proyectos**

En la evaluación a nivel institucional realizada en 2007 sobre la política del FIDA en materia de financiación rural de 2000 se observó que los proyectos que pretenden abordar muchos objetivos de desarrollo distintos tienden a dispersar los recursos del programa y no dedican la atención y la capacidad necesarias al desarrollo de sistemas de servicios financieros rurales sostenibles. Por consiguiente, se recomendó el enfoque más eficaz de centrar la atención en programas dedicados únicamente a los servicios financieros rurales en lugar de incluir un componente de servicios financieros rurales en programas más amplios como medio de lograr objetivos de desarrollo de otro tipo. Por ejemplo, si el grupo objetivo de un proyecto apoyado por el FIDA que se ocupa de tecnología agrícola necesita crédito para adquirir insumos de cultivos, resulta más eficaz y sostenible vincular el grupo objetivo con un proveedor de servicios financieros ya establecido que incluir un componente de financiación rural en las actividades del proyecto, un proceder que solo garantizaría el suministro de crédito durante el período del proyecto. En casos como este, si no hay ningún proveedor de servicios financieros que atienda las necesidades del grupo objetivo, o si no existe el producto de crédito adecuado, un enfoque más responsable sería vincular las actividades a un proyecto en el país dedicado únicamente a los servicios financieros o asegurarse de que haya un componente sobre servicios financieros rurales que se centre en el desarrollo de los servicios existentes con el fin de ampliar el alcance y/o suministrar productos más adecuados. Los componentes de servicios financieros rurales pueden funcionar correctamente si se diseñan y ejecutan adecuadamente, especialmente cuando no hay otros proyectos de servicios financieros rurales y/o no existen los servicios y productos apropiados para el grupo objetivo.

Como se ha mencionado en la sección introductoria de la presente nota, a fin de garantizar la sostenibilidad de las intervenciones deberían efectuarse a todos los niveles del sistema financiero: a micro-, meso- y macronivel. Para el FIDA las intervenciones a macro- o mesonivel deberían depender de si se trata de intervenciones cruciales para la expansión de los servicios financieros rurales minoristas. Por ejemplo, para lograr que a largo plazo las iniciativas de micronivel eficaces produzcan los mayores efectos y tengan la máxima sostenibilidad, suelen ser necesarios cambios en el entorno de facilitación o medidas de reorganización y/o fomento de la capacidad a mesonivel. No obstante, los proyectos de servicios financieros rurales apoyados por el FIDA pueden caer en la trampa de centrarse únicamente en el micronivel o tener dificultades para dedicar la atención y los recursos necesarios al sector en su conjunto. Para superar este desafío, los proyectos apoyados por el FIDA pueden movilizar a otros agentes del sector financiero, de modo que los recursos del proyecto puedan dirigirse a las cuestiones en que el FIDA tiene una ventaja comparativa. Por ejemplo, es posible hacer que los proveedores de servicios financieros –instituciones de microfinanciación, bancos, compañías de seguros, etc.– que

participen en proyectos financiados por el FIDA sirvan como mecanismos de transmisión de innovaciones, productos o canales de distribución ensayados en el marco de los proyectos en cuestión, utilizando para ello sus propios recursos. Si esto no es posible, hay que procurar asegurarse de que haya una buena coordinación entre los donantes a múltiples niveles del sistema financiero (Recuadro 4) y establecer relaciones de colaboración con las asociaciones nacionales de microfinanciación para llevar a cabo actividades de promoción más eficaces a macronivel. Los vehículos microfinancieros especiales, como operadores de transferencias de dinero para remesas, y los depositantes, también deberían considerarse parte de las iniciativas, a fin de asegurarse de que la escala de la inclusión financiera sea la adecuada una vez haya finalizado el proyecto.

#### **Recuadro 4. El Programa de Intermediación Financiera Rural de Etiopía**

En Etiopía, el acceso a los servicios financieros es una limitación importante para el desarrollo de las zonas rurales y es una de las cuestiones vitales que el Gobierno procura resolver a través de su Plan de Crecimiento y Transformación. El FIDA apoya al Programa de Intermediación Financiera Rural, que es el programa emblemático del Gobierno de Etiopía, y que se puso en marcha en 2003 y actualmente se encuentra en su segunda fase (2012-2019). El objetivo del programa es ampliar el acceso de los hogares pobres de las zonas rurales dedicados a la agricultura a una gama de servicios financieros sostenibles a través del fomento de la capacidad de los proveedores de servicios financieros inclusivos. Se espera que estos proveedores de servicios financieros desempeñen una función crucial en la mejora del acceso a los servicios financieros por parte de la población rural excluida y en la movilización del considerable volumen de ahorros necesario para financiar inversiones y cumplir con los objetivos estratégicos del Plan de Crecimiento y Transformación. La meta es ampliar la escala utilizando como criterio de referencia los aproximadamente 3,3 millones de hogares rurales pobres beneficiados al final de la primera fase del Programa de Intermediación Financiera Rural hasta alcanzar a 6,9 millones de hogares rurales pobres al final de la segunda fase de ese programa. Se ha evidenciado que el programa de inclusión financiera es de un volumen muy superior al de los recursos disponibles en el marco de la segunda fase del Programa de Intermediación Financiera Rural.

Para resolver este problema, el Gobierno y el FIDA han iniciado una asociación ampliada con otros organismos de las Naciones Unidas –la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)– y han elaborado un proyecto para complementar el Programa de Intermediación Financiera Rural – Fase II. El Gobierno y el FIDA entienden que para formular y aplicar los diversos mecanismos facilitadores que contribuyen directamente al logro de los objetivos estratégicos y a la ejecución eficiente del Programa de Intermediación Financiera Rural se necesitarán las capacidades y los recursos técnicos de estos nuevos asociados. Además del proyecto complementario con la OIT y el FNUDC, todos los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país que se han comprometido con la inclusión financiera y preparado para realizar aportaciones técnicas y financieras son considerados socios activos en la creación de nuevos productos (microseguros, arrendamiento financiero, etc.), nuevos canales de suministro (banca sin sucursales y los servicios bancarios a través de agentes, “dinero móvil”, etc.), programas centrados en los clientes (empoderamiento económico de las mujeres, educación financiera, etc.), modelos para cadenas de valor integradas (vinculación de las instituciones de microfinanciación y las cooperativas de ahorro y crédito con plataformas de tecnologías de la información y servicios transaccionales de los bancos) e instrumentos de gestión (diagnósticos sobre el acceso a los servicios financieros, tecnología de la información y las comunicaciones, sistemas de datos y de presentación de informes para las instituciones de microfinanciación y las cooperativas de ahorro y crédito, etc.). Además de los organismos gubernamentales y los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país, la Defensora Especial designada por el Secretario General de las Naciones Unidas para promover la financiación inclusiva del desarrollo, la iniciativa de colaboración entre los organismos con sede en Roma para la seguridad alimentaria, los asociados en el desarrollo, las empresas del sector privado (como Rabobank), las ONG (Terrafina Microfinance) y las entidades asociadas (mediante acuerdos de vinculación) sectoriales (como la Fundación para el Desarrollo Internacional de la Liga Irlandesa de Cooperativas de Crédito) también contribuyen a la ampliación de escala de los resultados del Programa de Intermediación Financiera Rural – Fase II y de las innovaciones complementarias que apoyan el programa nacional de inclusión financiera.

## Generación e intercambio de conocimientos

Las actividades sistemáticas de gestión de los conocimientos y extracción de enseñanzas (también a través de portales web) son esenciales como vías de ampliación de escala. El intercambio de conocimientos y la gestión de los conocimientos pueden ser útiles para diversas finalidades de ampliación de escala de los enfoques relativos a los servicios financieros rurales. Por ejemplo –a nivel de todo el sector– pueden serlo gracias al establecimiento de normas para la presentación de informes financieros y sociales, la promoción de la protección de los clientes y/o el progreso en el desarrollo de productos mediante la experimentación con innovaciones o las actividades de investigación aplicada. A lo largo de los años, el FIDA ha invertido de forma continua en asociaciones para el intercambio de conocimientos a través de sus instrumentos de donaciones, lo cual ha estimulado las innovaciones y ha llevado adelante conocimientos y soluciones que promueven unos sistemas financieros rurales responsables e inclusivos. Las asociaciones a nivel regional y mundial han evolucionado hasta convertirse en una red amplia de gestión de los conocimientos. Entre los asociados actuales del FIDA figuran el CGAP, el grupo Développement international Desjardins (DID), la red de intercambio de información sobre microfinanciación (MIX), el Grupo de Microfinanciación Participativa para África (PAMIGA), la MFW4A, la asociación CABFIN, el Centro de Microfinanciación para Europa Central y Oriental y los Estados de Reciente Independencia (CMF), la Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico (APRACA) y la Asociación Regional Africana de Crédito Agrícola y Rural (AFRACA). Estas asociaciones permiten que el FIDA se dedique a la labor de ampliar la escala de los servicios financieros inclusivos en las zonas rurales mediante su programa de gestión de los conocimientos y procurar que sus intervenciones se integren en los programas nacionales de inclusión financiera.

Huelga decir que el intercambio de conocimientos sobre mejores prácticas y las enseñanzas extraídas de las intervenciones del FIDA a nivel nacional, regional y Sur-Sur también es crucial para la ampliación de escala de las iniciativas, tanto por lo que se refiere a influir en los encargados de la formulación de políticas como a servir de modelos que pueden reproducirse. No obstante, simplemente reproducir una iniciativa aplicada en un país o región en la zona de un proyecto que se ejecuta en otro país o región no suele dar buenos resultados en la esfera de los servicios financieros rurales. Hay que prestar atención a las limitaciones geográficas y de otro tipo que pueden afectar a la utilización de modelos, productos o servicios concretos y pueden causar inconvenientes importantes. Por ejemplo, es posible que un modelo determinado no sea aplicable a los mercados y las necesidades de los beneficiarios de la zona de un proyecto; podría no funcionar con los flujos por concepto de renta neta del entorno del proyecto; o podría contravenir las normas del país.

## Factores y espacios fundamentales que impulsan la ampliación de escala

Casi todas las intervenciones en materia de servicios financieros en las zonas rurales apoyadas por el FIDA que dan buenos resultados acabarán teniendo que estar impulsadas por el sector privado. La mejora del acceso a los servicios financieros sigue reduciendo los niveles de exclusión tanto económica como social de millones de hogares de ingresos bajos de las zonas rurales de los países asociados con el FIDA. El sector financiero, independientemente de si es el de un país en desarrollo, de ingresos medios, que sale de una crisis o frágil, al proporcionar acceso a una variedad creciente de servicios financieros, es el principal impulsor del desarrollo económico, el fomento de empleo, la generación de ingresos, la reducción de la vulnerabilidad y la mayor sostenibilidad de los medios de vida en las zonas rurales. En un mercado financiero rural dinámico, el sector de la microfinanciación puede tener un conjunto amplio –pero sostenible desde el punto de vista financiero y operacional– de productos y servicios ofrecidos por bancos, instituciones de microfinanciación, compañías de seguros (para los microseguros, incluidos los productos de seguros basados en índices), operadores dedicados a la transferencia de dinero (para las remesas), empresas de telefonía móvil (para servicios financieros

digitales y los servicios bancarios a través de teléfonos móviles) y empresas especializadas en arrendamiento financiero y fondos de capital. Los donantes y los agentes del sector público pueden impulsar el proceso solo hasta cierto punto, pero también pueden alentar al sector privado a tomar las riendas del proceso y asumir el liderazgo instaurando un entorno propicio, creando la infraestructura de apoyo esencial para el sector financiero y trabajando en la esfera de los bienes públicos para contribuir al desarrollo y el adelanto del mercado. Si las instituciones financieras del sector privado no entran en el proceso será imposible ampliar la escala de los servicios financieros rurales. A medida que las intervenciones apoyadas por el FIDA vayan madurando y se realicen evaluaciones sobre ellas, se irán obteniendo enseñanzas sobre cuál es el punto en que debería pasarse del desarrollo facilitado por el FIDA al impulsado por el sector privado. Para ejecutar proyectos de servicios financieros inclusivos en las zonas rurales y ampliar su escala, es necesario que haya unas condiciones propicias o que se creen esas condiciones, que se aprovechen las oportunidades y que se solventen los obstáculos. Con arreglo a la experiencia del FIDA en su conjunto, los elementos fundamentales que hay que tener en cuenta son los que se resumen en los párrafos que figuran a continuación.

En cada vía para la ampliación de escala hay que crear y fomentar “espacios” en los que sea posible ampliar la escala.

**Espacio de mercado.** Es particularmente importante asegurarse de que el espacio de mercado siga operando y madurando a medida que el programa de servicios financieros rurales evolucione. Como ya se ha descrito en el párrafo anterior, un mercado financiero dinámico promueve la aparición de un conjunto de instituciones de servicios financieros rurales orientadas al mercado que pueden contribuir considerablemente al desarrollo rural. Por otra parte, una concentración del mercado desproporcionada puede llevar a la saturación y el endeudamiento excesivo. En el marco de las vías para la ampliación de escala es necesario hacer el seguimiento este riesgo de modo que sea posible llevar a cabo intervenciones normativas o apoyar la diversificación del mercado según sea necesario.

Por lo que se refiere al mandato del FIDA, es importante que el mercado en que vaya a llevarse a cabo una intervención en materia de servicios financieros rurales se defina claramente. Esta definición puede basarse en datos sobre el mercado y debería ser acorde con la meta general y el objetivo de desarrollo del proyecto. También es necesario que haya pruebas claras de que la escala del proyecto es la adecuada para que puedan obtenerse resultados sostenibles. No obstante, teniendo en cuenta la limitación de los recursos y la capacidad de que se puede disponer, el FIDA también debe actuar con prudencia y no ampliar de forma excesiva la escala de la intervención. La definición de la escala y el alcance de cualquier tipo de intervención –nacional, regional o local– es una medida importante para determinar la posible sostenibilidad de un proyecto. Los proyectos apoyados por el FIDA suelen centrarse en regiones o distritos determinados. No obstante, las intervenciones que necesitan tener un volumen mínimo determinado para ser sostenibles desde los puntos de vista operacional y financiero suelen tener una orientación demasiado específica para introducir servicios financieros sostenibles; los proveedores de servicios financieros no pueden cubrir gastos con volúmenes tan reducidos y costos tan elevados. La cuestión de la escala ha sido especialmente problemática en proyectos multisectoriales en los que se utilizan líneas de crédito como insumo para llegar a objetivos de desarrollo agrícola de otros tipos. El volumen de la demanda por parte de los clientes debe ser de tamaño suficiente para atraer a un proveedor dispuesto a prestar servicios de forma sostenible. Esto requiere una programación inteligente de las actividades para zonas rurales, que suelen ser de difícil acceso y cuya población suele estar dispersa. El FIDA debe tener presente que los proveedores de servicios financieros sostenibles suelen tener distintos tipos de clientes en diversos lugares y suministrarles un conjunto amplio de productos, de modo que el desafío generalmente consiste más en alentar a las instituciones más fuertes para que extiendan su ámbito de actividades hacia segmentos inferiores, en estimular las innovaciones en los canales de suministro y en la financiación de las cadenas de valor y en promover el diseño de productos basado en la demanda en lugar de ofrecer artificialmente acceso a servicios en lugares donde este acceso no será sostenible cuando finalice el proyecto.

Las características y la escala de la demanda en el mercado generalmente están determinadas por la geografía de la zona o las actividades agrícolas predominantes. Estas dos consideraciones tendrán una influencia importante en el interés que un proveedor de servicios financieros pueda tener en operar en un mercado determinado y en sus posibilidades de hacerlo de forma sostenible. Por ejemplo, si el volumen o la densidad de población de un mercado son tan reducidos que no permiten generar unos costos de transacción bajos, es posible que los proveedores de servicios no puedan ofrecer servicios que sean rentables y, por consiguiente, sostenibles. Si en una zona hay riesgos importantes a causa del clima o de los principales mercados de productos básicos, las entidades de crédito pueden vacilar a la hora de prestar servicios a los hogares dedicados a la agricultura en pequeña escala del mercado en cuestión.

**Espacio institucional.** En la esfera de los servicios financieros rurales el apoyo de los donantes se necesita principalmente para fortalecer la capacidad de suministro de los proveedores de servicios financieros en las zonas rurales y mejorar las instituciones no reconocidas oficialmente, elevándolas a formas jurídicas superiores según proceda en cada caso. La prestación de servicios de formación y consultoría, la mejora de los niveles profesionales y la adquisición de activos de explotación son otras tantas formas de subvenciones. Si bien el FIDA apoya una amplia gama de actividades de fomento de la capacidad de las instituciones de financiación rural, las intervenciones no deberían perpetuar la dependencia de la ayuda, sino que deberían llevar a la autonomía de la institución asociada. El FIDA no tiene que crear todo el espacio institucional por sí mismo y debería centrarse en sus iniciativas de fomento institucional en aquellas esferas en que tiene conocimientos especializados fundamentales y ventajas comparativas respecto de otros asociados. El apoyo a las instituciones financieras basadas en la comunidad –incluidos los sistemas de microfinanciación descentralizada de las aldeas, las cooperativas de crédito y sus asociaciones y los bancos rurales y sus organizaciones centrales– es una esfera en que el FIDA tiene una dilatada experiencia. En el marco de proyectos en curso de ejecución encaminados a atender la demanda de un conjunto más amplio de servicios y de mecanismos de suministro innovadores se actúa respecto de un gran número de nuevas esferas del fomento institucional. Se alienta al FIDA y a otros asociados a que actúen de forma más selectiva y operen en asociación para evitar repeticiones innecesarias. Una esfera nueva en lo relativo a los asociados para el fomento institucional a la que se asigna una importancia especial es el establecimiento de sistemas de seguimiento y presentación de informes respecto de los resultados financieros y sociales de las intervenciones. Se necesitan actividades de fomento institucional para crear este tipo de capacidad.

**Espacio financiero.** El FIDA tiene una amplia experiencia por lo que se refiere a ayudar a los productores en pequeña escala, los elaboradores de productos agrícolas y otras microempresas y pequeñas empresas fuera de las explotaciones a obtener acceso a la financiación. La creación de un espacio financiero es casi siempre una de las esferas de atención importantes de los proyectos dedicados a los medios de vida rurales, particularmente de los que se centran en el desarrollo de las cadenas de valor. El FIDA opera utilizando diversos tipos de proveedores de servicios financieros, productos de ahorro y crédito y canales de suministro para llegar a las personas muy pobres. Si bien muchos de estos programas se encuentran con dificultades cuando operan a mayor escala –ya que operan en buena medida sin la supervisión y los conocimientos financieros adecuados– el FIDA está en condiciones de colaborar con los gobiernos y otros asociados en la reforma o el fortalecimiento del sistema. El acceso a la financiación es esencial para que los pequeños agricultores lleguen a ser agentes eficaces en los acuerdos relativos a las cadenas de valor. En muchas ocasiones se necesitan nuevas tecnologías de producción, infraestructuras (de riego, etc.) e inversiones en instalaciones especiales (almacenes, etc.) para que unas cadenas de valor poco sólidas se conviertan en acuerdos firmes de largo plazo. No obstante, en muchos países las finanzas públicas y el espacio fiscal no permiten que se utilicen modelos basados en donaciones integrales o en donaciones de contrapartida (donaciones combinadas con inversiones de capital o préstamos) una vez finalizado el ciclo de vida de un proyecto. La nueva esfera de atención del FIDA es la creación de instrumentos de financiación de las cadenas de valor. Últimamente, el programa de recibos de almacén se ha convertido en un ejemplo notable de espacio financiero eficaz para iniciativas de ampliación de escala en diversos proyectos en curso.

**Espacio social.** Es especialmente importante crear un espacio social. La inclusión de la población rural pobre –particularmente de las mujeres y los jóvenes, y de los hogares que están obteniendo acceso a servicios financieros formales y estableciendo relaciones de largo plazo con los bancos– es una de las tareas previstas más importantes. Las mujeres están especialmente afectadas por el riesgo de quedar excluidas de las vías de ampliación de escala. La inclusión de las mujeres es difícil, ya que suelen carecer de acceso a bienes de garantía aceptables por los bancos, a activos certificados y, en ocasiones, a educación formal. Suele ocurrir que cuando van surgiendo oportunidades de obtención de ingresos los hombres asuman el control de las actividades, como en el caso de la agricultura por contrata y las cadenas de valor sólidamente integradas. La exclusión de los servicios financieros rurales puede afectar la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares, particularmente cuando las mujeres solo pueden recurrir a los servicios de prestamistas o no pueden utilizar sistemas distintos de los grupos de autoayuda dedicados al ahorro y el crédito informales. Puesto que las mujeres –y con frecuencia también los jóvenes– son un grupo objetivo fundamental, cabría esperar que el FIDA se centrara en estas cuestiones, pero diversas evaluaciones de programas en los países han sido muy críticas respecto de la falta de atención que el FIDA dedica a las mujeres y los jóvenes en sus proyectos encaminados a mejorar el acceso a servicios financieros sostenibles en las zonas rurales.

**Espacio cultural.** Otro aspecto que con frecuencia no es tenido en cuenta es el de las especificidades sociológicas que pueden hacer que un modelo tenga el espacio cultural adecuado para ampliar su escala en una parte del país, mientras que en otras partes de ese país puede ocurrir que el modelo tenga menos posibilidades de obtener buenos resultados porque las estructuras sociológicas de la población son distintas. El ejemplo que se cita con más frecuencia como ejemplo de esta cuestión es Nigeria, donde hay una combinación de aldeas con sociedades musulmanas tradicionales, estrictas y jerárquicas (“purdah”) y sociedades radicalmente segmentadas y progresistas, en cuyo marco el talento personal y las contribuciones a la comunidad determinan la categoría social y las funciones de los habitantes de las aldeas. Esta diversidad puede hacer que haya proyectos en los que se aliente a los grupos a ahorrar y prestar a nivel interno cuando en el espacio cultural en cuestión están prohibidos los tipos de interés y las operaciones financieras. También es posible que se espere que las mujeres acudan a las reuniones de los grupos cuando las normas de “purdah” dificultan que las mujeres puedan salir de sus propios espacios. Hacer que las mujeres participen en grupos en los que no pueda haber hombres es otra condición que no siempre resulta fácil de hacer cumplir en todas las zonas de un país (Zander, 2012).

## Seguimiento y evaluación (SyE)

Las actividades de SyE todavía no han llevado a la reducción de los riesgos y la generación de conocimientos a partir de las deficiencias observadas en las actividades de SyE de los proyectos.

Todos los interesados tienen que promover activamente los entornos para la extracción de enseñanzas. Para hacerlo es necesario establecer buenos criterios de referencia, entender los resultados fundamentales que hay que obtener y utilizar un sistema de SyE adecuado para los marcos de gestión de los proyectos basados en los resultados. En las operaciones del FIDA se han utilizado muchos métodos distintos para promover la extracción de enseñanzas y la identificación de modelos cuya escala se pueda ampliar. En China, el sistema de SyE de los proyectos del FIDA se actualizaba de forma sistemática. En África Subsahariana, en el marco del Programa de apoyo a la Asociación para la Gestión de los Conocimientos Financieros Rurales, financiado mediante una donación del FIDA (véase: <http://www.ruralfinancenetwork.org/>) se combinan el apoyo a la capacidad, la gestión de los conocimientos y la investigación basada en la experiencia del FIDA en materia de nuevos servicios financieros inclusivos en las zonas rurales de esa región.

Los proyectos de servicios financieros inclusivos en las zonas rurales satisfactorios deben tener buenos sistemas de SyE capaces de vigilar los resultados de los proveedores de servicios financieros y de identificar esferas que requieran atención adicional. El FIDA cuantifica los resultados con arreglo a la medida en que los proveedores de servicios financieros o los mecanismos de suministro llegan a sus mercados destinatarios (profundidad), el número de clientes que han sido atendidos (escala) y el grado de equidad y sostenibilidad de los servicios prestados. El diseño del marco de seguimiento de los resultados y de SyE tiene diversas fases:

- definir el propósito y el alcance del sistema de SyE, así como la información y los resultados esperados;
- proporcionar una descripción general de los principales grupos de interesados (como la unidad de gestión del proyecto o la Sede del FIDA) y el tipo de información sobre los resultados que cada uno de esos grupos espera recibir, cuándo se necesitará esa información y en qué formato deberá presentarse, así como quién tiene la responsabilidad de recabarla;
- definir los indicadores de resultados que deberán reunirse y analizarse para cada grupo de interesados;
- presentar las condiciones y capacidades necesarias para gestionar el SyE, incluido el personal de SyE necesario, las responsabilidades correspondientes a cada miembro de ese personal y sus vínculos con otras actividades de gestión, así como los incentivos;
- elaborar un presupuesto para las actividades de SyE, y
- definir las medidas que se tomarán si un proveedor de servicios financieros que participa en el programa no cumple los criterios establecidos en materia de resultados durante un período determinado. El FIDA debería estar en condiciones de dejar de apoyar a los asociados en la ejecución de un proyecto si estos no cumplen las previsiones de resultados (con arreglo a un contrato basado en los resultados) (FIDA, 2014).

La gestión de la ampliación de escala es más difícil cuando un proyecto del FIDA ha finalizado. En Indonesia, donde hay un marco jurídico y de supervisión flexible para la microfinanciación que ha permitido un buen nivel de experimentación, la gestión adecuada de la ampliación de escala ha sido un problema para el Proyecto de generación de ingresos para agricultores marginales y campesinos sin tierra apoyado por el FIDA (Zander, 2012).

## Ideas principales

El FIDA podría actuar con eficacia a la hora ampliar la escala de los enfoques utilizados respecto de los servicios financieros en las zonas rurales si tuviera instrumentos más flexibles para aplicar las enseñanzas y las recomendaciones contenidas en la presente nota, como se expone a continuación.

- En los análisis sobre el FIDA realizados por Linn et al. se observó que el Fondo debería estudiar la ampliación de la combinación más bien limitada de instrumentos contenida en su actual modelo operativo y examinar los elementos de un modelo nuevo que apoyara el programa de ampliación de la escala y se centrara en ese programa. Con este fin, habría que examinar los procesos operativos, los instrumentos disponibles y la posición en el mercado respecto de otros organismos públicos y de las nuevas entidades filantrópicas y del sector privado que están surgiendo. Hay que intensificar la perspectiva basada en los proyectos centrandolo la atención en vías para el desarrollo de los enfoques que den buenos resultados una vez que estos hayan sido identificados y sean lo bastante fuertes para permitir la ampliación de su escala.

- La promoción de innovaciones en materia de servicios financieros rurales inclusivos también ha quedado rezagada debido a que el FIDA carece de un conjunto de instrumentos más diversificado. Hasta ahora, ni siquiera los préstamos y las donaciones se han calibrado adecuadamente respecto de las necesidades de un programa de innovación. La cartera de préstamos del FIDA no contiene ninguno de los instrumentos específicos para la promoción de innovaciones que utilizan otras instituciones financieras internacionales (como los préstamos del Banco Mundial para innovaciones en pequeña escala). Utiliza los instrumentos de que dispone para cumplir su mandato de promover innovaciones (como préstamos, donaciones, actividades de SyE, establecimiento de asociaciones, diálogo sobre políticas, etc.). Cada instrumento tiene unas ventajas y un potencial propios a este respecto, así como inconvenientes que hay que resolver. Puesto que no hay un enfoque estratégico explícito en materia de innovaciones o una incorporación adecuada a nivel institucional del proceso de innovación, los préstamos del FIDA han promovido las innovaciones de forma esporádica y según casos específicos. Las donaciones de asistencia técnica tienen una función que desempeñar en la identificación y el ensayo de innovaciones que los proyectos pueden adaptar y promover, pero esta función todavía no se ha desarrollado completamente. Entretanto, a nivel de la cartera global, el FIDA tiene una función importante en el desarrollo de bienes públicos innovadores que puedan ser adoptados por el sector financiero en su conjunto, y por las intervenciones del FIDA (como la labor en materia de seguros agrícolas y remesas). Hasta ahora los fondos de los préstamos del FIDA han estado vinculados estrictamente a actividades basadas en los ciclos de los proyectos. La ampliación de escala se vería facilitada si fuera posible explorar nuevas fuentes de financiación o apoyar actividades fuera del ciclo de los proyectos. Este tipo de apoyo podría basarse en un examen de los modelos que el FIDA ha puesto en marcha y cuya escala ha sido ampliada por los gobiernos o por otros organismos de desarrollo. Entre los receptores de fondos podrían figurar entidades del sector privado, preferiblemente las que representan a los grupos beneficiarios de las actividades del FIDA a nivel popular (federaciones de productores, federaciones de cooperativas, agrupaciones a nivel nacional de instituciones financieras basadas en la comunidad). El carácter de más largo plazo de las actividades de ampliación de escala y el fomento institucional conexo pueden abordarse prolongando la estructura de los plazos de los préstamos ordinarios del FIDA y con ello la duración de los proyectos y programas financiado por el FIDA. Las operaciones del FIDA solo han podido disponer de forma limitada de fondos de donación para la ejecución de proyectos, que son una parte importante de la combinación de instrumentos de otras instituciones financieras internacionales. No ha sido hasta hace poco que se ha acelerado la utilización de donaciones de mayor volumen para actividades en apoyo del programa de ampliación de escala.
- La ampliación de escala de las actividades relacionadas con los servicios financieros inclusivos en las zonas rurales podría apoyarse a través de un conjunto de instrumentos distinto y más variado. Las características concretas de los instrumentos, como pueden ser las inversiones en el sector privado o las inversiones en asociación con ese sector, deberán orientarse mediante una estrategia y el FIDA tiene que alcanzar objetivos concretos a los niveles superiores de su estructura de gobierno. Debería ser posible proporcionar a través del FIDA instrumentos de financiación del capital social –tanto de forma independiente como a través un fondo de inversiones estructurado o un consorcio–, especialmente allí donde se hayan establecido oficinas en el país, ya que a través de ellas se pueden llevar a cabo con rapidez el examen del lugar de qué se trate y los representantes de la junta, así como las actividades complementarias. En los préstamos al sector privado habría que incluir una opción para los préstamos de consorcios, lo cual puede ser útil para apoyar actividades nuevas y poco frecuentes que no sean financieramente atractivas para los organismos de desarrollo y las entidades que operan en los canales comerciales. El contexto en transformación en que actúan los donantes internacionales, en el cual la competencia evoluciona desde la oferta y las demandas de los países receptores son más variables, la combinación de instrumentos que se pueden utilizar debe ampliarse y el modelo operativo del FIDA tiene que ajustarse para crear un entorno más propicio para la experimentación y la innovación iniciales, la extracción de enseñanzas de forma estructurada y la ampliación posterior de escala.

- En las intervenciones de servicios financieros rurales apoyadas por el FIDA hay que definir una estrategia de salida clara como parte del diseño del proyecto: una estrategia de salida es un plan gracias al cual es posible la reproducción del proyecto en otras zonas, la ampliación de la escala de las actividades en la zona del proyecto o la desconexión de las instituciones de ejecución asociadas dejándolas en unas circunstancias que les permitan continuar operando de forma sostenible sin aportaciones adicionales de los donantes. Los programas de fomento institucional, en su fase de ejecución, deberían tener incentivos para crear capacidad interna y reducir la dependencia, y al mismo tiempo los costos de las actividades de capacitación y de la asistencia técnica deberían ir quedando progresivamente integrados en el presupuesto de la institución de que se trate.

## Referencias

- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2010): P. Hazell, J. Anderson, N. Balzer, A. Hastrup Clemmensen, U. Hess y F. Rispoli. *El potencial para la ampliación y sostenibilidad de los seguros basados en índices climáticos*. Roma.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2009): *Política del FIDA en materia de financiación rural*. Roma.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2010): *Instrumentos de decisión del FIDA en la financiación rural*. Roma.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2013): *El informe del FFR: Cinco años del Fondo de Financiación para Remesas y orientaciones futuras*. Roma.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2014): *How to do: Key performance indicators and performance-based agreements in rural finance*. Roma.
- Linn, J., A. Hartmann, H. Kharas, R. Kohl, y B. Massler (2010): *Scaling Up the Fight Against Rural Poverty: An Institutional Review of IFAD's Approach*. Global Working Paper No. 39, Brookings, Washington, D.C.
- Zander, R. (2012): *Rural Finance Systems for Enhanced Country Programme Impact – Thematic Stocktaking of IFAD's Experience and Emerging Approaches to Scaling up*. Roma. (documento provisional no publicado)



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma (Italia)  
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463  
Correo electrónico: ifad@ifad.org  
www.ifad.org  
www.ruralpovertyportal.org  
ifad-un.blogspot.com  
www.facebook.com/ifad  
instagram.com/ifadnews  
www.twitter.com/ifadnews  
www.youtube.com/user/ifadTV

### Autor

#### Michael Hamp

Especialista Técnico Principal  
División de Asesoramiento Técnico y Políticas  
Correo electrónico: m.hamp@ifad.org

### Contacto

#### Maria Elena Mangiafico

Oficial de Gestión de Conocimientos y Donaciones  
División de Asesoramiento Técnico y Políticas  
Correo electrónico: PTAKMmailbox@ifad.org

Agosto de 2016