

**EL CREDITO PARA AGUA Y SANEAMIENTO RURAL : UNA PROPUESTA**

**Carolina Trivelli**

**DOCUMENTO DE TRABAJO N°128**

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

*Documento de trabajo N°128 Serie Economía 37*

**EL CRÉDITO PARA AGUA Y SANEAMIENTO RURAL:**

**Una propuesta**

**CAROLINA TRIVELLI**

**Documento de Trabajo N° 128**

*El Programa de Agua y Saneamiento es una alianza internacional para ayudar a la población más pobre a obtener acceso sostenido a servicios mejorados de agua y saneamiento. Las actividades del Programa en la región andina son apoyadas por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).*

*Este es un informe de trabajo, publicado extraoficialmente por el Programa de Agua y Saneamiento, que ha sido posible gracias al financiamiento de las agencias mencionadas y al esfuerzo de las siguientes personas e instituciones:*

Carolina Trivelli, consultora

La autora agradece a las personas que discutieron las distintas secciones de este documento y que ayudaron a delinear la ruta para identificar la propuesta, en especial a Felipe Portocarrero Maisch y a Oscar Castillo. Así mismo, la colaboración de Francisco Galarza, Hildegardi Venero y Johanna Yancari resultó determinante para el buen término de este trabajo.

Programa de Agua y Saneamiento, Región Andina

Luis Tam, Director Regional

Rafael Vera, Coordinador de Perú

Oscar Castillo, Especialista en Desarrollo Comunitario e Institucional

Beatriz Schippner, Coordinadora de Comunicaciones

Dirección

Región Andina (WSP-AND)

Oficina del Banco Mundial, Lima

Av. Álvarez Calderón 185, piso 9

San Isidro, Lima, Perú

Telf. (51-1) 615 0685 Fax: 615 0689

e-mail: [wspandean@worldbank.org](mailto:wspandean@worldbank.org)

Sitio Web <http://www.wsp.org>

Reservados todos los derechos al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, bajo el protocolo 2 de la Convención Universal de Derechos de Autor. Sin embargo, por la presente se concede permiso para reproducir este material total o parcialmente para propósitos educativos, científicos o en desarrollo, con una mención de la fuente.

Impreso en el Perú

Febrero, 2003

1000 ejemplares

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP

Horacio Urteaga 694, Lima 11

 332-6194 /424-4856

Fax (51 1)332-6173

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN: 1022-0399 (Serie Economía)

Depósito Legal: 1501412003-0821

**TRIVELLI, CAROLINA**

*El crédito para agua y saneamiento rural: una propuesta.*

Lima: IEP, 2003 (Documento de Trabajo 128. Serie Economía. 37)

MICROFINANZAS / ABASTECIMIENTO DE AGUA /  
SANEAMIENTO / SECTOR RURAL / CRÉDITO RURAL /  
DESCENTRALIZACIÓN / PERÚ

WD/ 03.01.02/ E/ 37

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN / LUIS TAM	5
RESUMEN	7
1. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE MICROCRÉDITO EN LAS ZONAS RURALES	13
1. LA OFERTA DE CRÉDITOS PARA EL MEDIO RURAL	13
1.1 LOS ACTORES: ¿QUIÉNES PRESTAN?	13
1.1.1 LA OFERTA FORMAL DE MICROFINANCIAMIENTO EN EL PERÚ	13
1.1.2 UNA APROXIMACIÓN A LA OFERTA DE LOS CRÉDITOS RURALES EN EL PERÚ	15
A. EL FINANCIAMIENTO RURAL FORMAL	15
B. EL ACCESO DE LOS HOGARES RURALES AL CRÉDITO, SEGÚN ÁMBITO Y FUENTE (1994-2000)	18
C. EL FINANCIAMIENTO SEMIFORMAL: LAS ONG CREDITICIAS	20
D. LAS DIFICULTADES Y LOS RIESGOS DE PRESTAR A LOS POBLADORES RURALES	21
1.2 LOS PRODUCTOS CREDITICIOS Y LA TECNOLOGÍA CREDITICIA USADA	22
1.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS PRODUCTOS CREDITICIOS	22
1.2.2 UNA SUCINTA APROXIMACIÓN A LAS TECNOLOGÍAS CREDITICIAS	23
A. EL BANCO DEL TRABAJO Y FINANCIERA SOLUCIÓN	23
B. LAS ENTIDADES ESPECIALIZADAS: CMAC, CRAC Y EDPYME	
C. LAS ONG CREDITICIAS	24
D. LA EXPERIENCIA DEL BANCO DE MATERIALES	24
1.3 LOS RESULTADOS: MÁRGENES FINANCIEROS Y MOROSIDAD	26
1.3.1 LOS MÁRGENES FINANCIEROS	26
1.3.2 LAS TASAS DE MOROSIDAD	28
1.4 BALANCE: PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA OFERTA DE MICROCRÉDITO	29
2. LA DEMANDA DE MICROCRÉDITO EN LAS ZONAS RURALES	30
2.1 LOS DEMANDANTES DE CRÉDITO: ¿QUIÉNES PUEDEN SER CLIENTES Y QUIÉNES LO SON?	30
2.1.1 LOS HOGARES RURALES EN EL PERÚ	30
A. DIFERENCIAS EN LOS HOGARES RURALES DE ACUERDO A SU NIVEL DE GASTO	32
2.1.2 LOS HOGARES RURALES CON CRÉDITO	35
A. EL DESTINO DE LOS CRÉDITOS DE LOS HOGARES RURALES	39
2.1.3 COLOFÓN: AUTORIZACIONAMIENTO	40

4	3. CONCLUSIONES	41
	3.1 OFERTA	41
	3.2 DEMANDA	42
	II. UNA PROPUESTA DE SISTEMA DE CRÉDITO PARA AGUA Y SANEAMIENTO RURAL	
		45
	1. LA PROPUESTA	46
	2. LOS ACTORES	47
	3. LOS FLUJOS	48
	3.1 INCENTIVOS PARA QUE EL FLUJO OPERE	50
	3.2 ALGUNOS BENEFICIOS COLATERALES DERIVADOS DE LA PROPUESTA	52
	4. EL FONDO COMPLEMENTARIO (EI) PARA INICIATIVAS INDIVIDUALES	52
	5. UNA APROXIMACIÓN A LA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA	54
	5.1 CAPACIDAD DE REPAGO Y MONTO DE LAS DEUDAS	54
	5.2 LA CAPACIDAD DE AVAL DE LOS MUNICIPIOS DISTRITALES	56
	6. OTRAS ALTERNATIVAS PARA LA CANALIZACIÓN DEL FONDO	57
	7. PROPUESTA DE UN PROGRAMA PILOTO	60
	BIBLIOGRAFÍA	61

#### Lista de abreviaturas

BCRP:	Banco Central de Reserva del Perú
CMAC:	Caja Municipal de Ahorro y Crédito
COFIDE:	Corporación Financiera de Desarrollo
CRAC:	Caja Rural de Ahorro y Crédito
EDPYME:	Entidad de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa
FCM:	Fondo de Compensación Municipal
FITEL:	Fondo de Inversiones en Telecomunicaciones
JASS:	Junta Administradora de Servicios de Agua y Saneamiento
MES:	Microempresa
ONG:	Organismo no gubernamental
PBI:	Producto bruto interno
PRONASAR:	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PYME:	Pequeña y microempresa
SBS:	Superintendencia de Banca y Seguros
SUNASS:	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
TEA:	Tasa de interés efectiva anual

## PRESENTACIÓN

*En el Perú, la cobertura de agua y saneamiento rural es baja. Se estima que sólo un 65% de la población rural tiene acceso a servicios de agua potable. La cobertura de saneamiento es aún menor, con apenas un 35%.*

*A nivel global, tomando como referencia las proyecciones de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, la comunidad internacional ha trazado las denominadas "Metas de Desarrollo" -ocho grandes objetivos en la lucha contra la extrema pobreza que se propone alcanzar en el año 2015-, entre las que destaca reducir a la mitad la población que no cuenta con servicios adecuados de agua y saneamiento.*

*Proveer a las comunidades rurales de servicios sostenibles de agua y saneamiento no es sólo un asunto financiero y de infraestructura. Cada vez hay mayor consenso en reconocer que, aparte de estos aspectos, también son importantes la gestión adecuada de los servicios, la capacidad de los propios usuarios de operar, mantener y reponer los servicios a los que han accedido, la educación en salud e higiene y los cambios de hábitos. En este contexto es que interesa explorar nuevas formas y mecanismos para apoyar a las comunidades rurales en la sostenibilidad de sus servicios. Algunas de las preguntas que surgen son las siguientes: ¿Bajo qué condiciones o en qué contexto social podrían ser viables los programas de crédito para el saneamiento básico rural?; ¿existe una demanda de crédito para el sector?*

*Con el fin de responder a estas preguntas, el PAS, en coordinación con la Unidad de Operaciones del Banco Mundial, a través de Alexander Bakalian, y la Unidad de Preparación del Proyecto Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR), encargaron un estudio sobre el tema a la consultora Carolina Trivelli a mediados del año 2001.*

*El presente documento contiene los resultados del estudio sobre microcrédito rural y una propuesta preliminar para su aplicación en el sector de agua y saneamiento. El documento está estructurado en dos secciones. La primera analiza la situación y las características del microcrédito en las zonas rurales del Perú, enfocadas desde el punto de vista de la oferta y de los clientes, tanto reales como potenciales; la segunda sección ofrece una primera propuesta de un sistema de asignación de pequeños créditos para financiar obras de rehabilitación, ampliación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento en el ámbito rural; esta última sección incluye sugerencias para iniciar esta línea a través de un programa piloto.*

*Con esta publicación esperamos contribuir a que se amplíe en el sector el marco del debate y de las propuestas innovadoras a favor de fortalecer la sostenibilidad de las inversiones y los servicios de las comunidades rurales del país.*

**Luis Tam**  
**Director Regional del PAS Banco Mundial**

## **RESUMEN**

Este documento presenta los resultados de la consultoría "Estudio sobre microcrédito rural y su posible aplicación en un proyecto de mayor escala", realizada entre mayo y junio del 2001. El documento tiene dos secciones: la primera trata sobre la situación y características del microcrédito en las zonas rurales del Perú; la segunda presenta la propuesta de un sistema de asignación de pequeños créditos a familias y comunidades rurales. Si bien las dos secciones pueden ser vistas como unidades independientes, la segunda busca recoger las principales lecciones y características del microfinanciamiento en las zonas rurales para aplicarlas en un proyecto orientado a los servicios de agua y saneamiento rural.

### **1. LA OFERTA FORMAL DE MICROFINANCIAMIENTO EN EL PERÚ**

En el Perú, las colocaciones del sistema financiero se han reducido en los últimos años. Tras un crecimiento de la economía peruana entre 1994 y 1997, la crisis internacional y el Fenómeno de El Niño generaron una recesión en las actividades orientadas al mercado interno en 1998-1999, mientras que el sistema financiero local enfrentó una restricción de los niveles de liquidez y una elevación de la morosidad, elementos que determinaron una reducción de las colocaciones. Como consecuencia, la banca comercial redujo su presencia en los segmentos de menores ingresos. En la actualidad, estos sectores son parcialmente atendidos por las entidades especializadas en microfinanzas formales y semiformales.

### **2. UNA APROXIMACIÓN A LA OFERTA DE LOS CRÉDITOS RURALES EN EL PERÚ**

Es difícil precisar el monto del crédito asignado a las zonas rurales del país, pero existe un consenso en señalar que su participación es marginal en comparación a los créditos otorgados en las zonas urbanas. Como la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) no publica estadísticas según zonas (rural y urbana), se utilizan las colocaciones agropecuarias como un aproximado.

El financiamiento agropecuario en el Perú ha perdido la importancia que tenía en los años ochenta, luego del cierre del Banco Agrario en 1992, y representa desde entonces una proporción marginal dentro de las colocaciones del sistema financiero formal. Según estimados de Vásquez (1999), el Banco Agrario colocó en promedio US\$ 891 millones entre 1980 y 1990, una cifra muy superior a la colocada luego de 1992 por la banca formal (en promedio US\$ 400 millones).

En términos de participación en la cartera de cada subsistema financiero, las colocaciones agropecuarias no han sido importantes (3.6% de la cartera), sobre todo para los

8

bancos y las financieras, a diferencia de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC), cuya cartera agropecuaria se ha mantenido alrededor del 10% de la cartera total desde 1996, y, sobre todo, de las cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC). Finalmente, algunos intermediarios especializados han visto con recelo la decisión de reactivar sistemas financieros para el agro en manos del sector público.

### **3. EL ACCESO DE LOS HOGARES RURALES AL CRÉDITO, SEGÚN ÁMBITO Y FUENTE (1994- 2000)**

A nivel nacional, el acceso de los hogares al crédito aumentó de 16.6% en 1994 a 32% en 1997 y se redujo a 19.7% en el año 2000. El crecimiento en el acceso al crédito registrado en 1997 se explica por el aumento del crédito urbano, cuya cobertura creció de 16.7% en 1994 a 38.1 % en 1997. En el ámbito rural, la tasa de acceso al crédito creció de 16.4% en 1994 a 22.1% en 1997, y luego descendió a 17.9% en el 2000.

En el segmento rural, el crédito informal ha sido la fuente primordial de crédito, en especial el proveniente de "tiendas y bodegas". Le sigue en importancia el crédito formal, proveniente de los bancos, y en última instancia el crédito semiformal, cuya participación fue mínima en el 2000. En la bibliografía especializada se comenta la mayor flexibilidad de las fuentes no formales en adaptar las condiciones de sus créditos a las características de los demandantes. En el caso de estas fuentes, la exigencia de garantías reales -que limitan el acceso de los hogares rurales (generalmente pobres y por tanto con escaso patrimonio) al crédito- es sustancialmente menor.

#### **3.1. EL FINANCIAMIENTO SEMIFORMAL: LAS ONG CREDITICIAS**

Una de las fuentes de financiamiento de los sectores de bajos ingresos y rurales son las ONG crediticias. A fines de 1999, 19 ONG especializadas ofrecían créditos individuales (9) y grupales (6), o financiamiento a través de bancos comunales (4). La cartera total de las ONG es reducida por los pequeños montos que colocan algunas instituciones como los bancos comunales. Respecto de su desempeño, además de la dependencia de los subsidios, los resultados en términos de recuperaciones han sido muy diversos.

### **4. LAS DIFICULTADES Y LOS RIESGOS DE PRESTAR A LOS POBLADORES RURALES**

Las dificultades que presenta el financiamiento a los pobladores rurales son, en líneas generales, las siguientes:

- *El elevado riesgo productivo* de las actividades agrícolas, debido a los riesgos climáticos (heladas, sequías, inundaciones).
- *La baja productividad*, como consecuencia del uso de tecnologías tradicionales, que limita la capacidad de repago.
- *Los altos costos operativos*, debido a los reducidos montos otorgados, a las deficiencias en la infraestructura de transportes y comunicaciones y a la baja densidad poblacional.
- *La fragmentación de la tierra*, que por un lado dificulta la generación de economías de escala en la producción, y por otro, limita la presentación de las tierras como un colateral frente a un crédito formal (a lo que se le suma el hecho de que en muchas zonas del país las tierras no están tituladas).
- *La intervención del sector público* con medidas que distorsionan el mercado.

## 5. UNA APROXIMACIÓN A LAS TECNOLOGÍAS CREDITICIAS

*El Banco del Trabajo y Financiera Solución:* en estas dos entidades especializadas en el crédito al consumo, el cliente es reclutado por un promotor, de acuerdo a los parámetros establecidos por la gerencia de créditos. La evaluación se realiza centralizadamente sobre la base de criterios estandarizados (cerca de una metodología de *credit scoring*) que se apoyan en documentos, tales como el monto de ingresos declarado a la SUNAT en los últimos tres meses.

*Las entidades especializadas (CMAC, CRAC y EDPYME):* las CMAC y las EDPYME utilizan como criterio central la evaluación del analista de crédito sobre la capacidad y voluntad de pago de cada prestatario. En el caso de las CRAC, el analista de crédito participa en la selección, seguimiento y recuperación, y si bien se tiene en cuenta la capacidad de pago en la selección de clientes, también son importantes las garantías.

*Las ONG crediticias:* los procedimientos crediticios de las ONG varían y se basan, en la mayoría de los casos, en la información sobre sus clientes más que en las garantías o en la posesión de documentos legales (característica compartida con algunas CMAC). Asimismo, las ONG son las que más usan los créditos solidarios, ante la imposibilidad de sus clientes de ofrecer garantías reales. En la recuperación, también colaboran los miembros del grupo, por el temor a asumir la deuda de otros. En general, las experiencias de préstamos con grupos solidarios o con avales "morales" presentan resultados mixtos.

## 6. LA DEMANDA DE MICROCRÉDITO EN LAS ZONAS RURALES

El conocimiento que se tiene sobre el financiamiento crediticio en las zonas rurales es escaso, sobre todo en lo referente a la identificación de los demandantes de crédito. La limitada bibliografía sobre el tema se centra en el impacto de las actividades de microfinanciamiento de algunas entidades, y sólo permite reconocer que los clientes poseen diferentes características y que por ello requieren de productos financieros distintos.

Alrededor de un 30% de la población peruana vive en zonas rurales; cerca de 1.8 millones de los hogares se ubican en estas áreas, principalmente en la sierra (41 %), seguida de la costa (25%) y la selva (34%). La mitad de estos hogares rurales se encuentra en pequeños caseríos y el 14% es parte de una comunidad campesina. El 60% de los hogares rurales está en condición de pobreza y el 24%, de pobreza extrema. Los niveles de ingreso *per cápita* son bastante bajos, incluso en el caso de los grupos no pobres. El 20% de los hogares más pobres en el ámbito rural recibe como ingreso, en promedio, US\$ 234 *per cápita* al año, y el 20% más rico, cerca de US\$ 993 (unos US\$ 82 mensuales).

El acceso a los recursos financieros es muy bajo en el campo: el 4.9% de los hogares rurales accede a créditos formales; el 13.1 % accede a créditos no formales; y sólo el 4.9% reporta tener algún tipo de ahorro financiero. En cuanto al acceso a los servicios, los hogares con crédito formal están en mejores condiciones que los que tienen un crédito no formal, sobre todo en el caso del agua y desagüe.

## 7. LA PROPUESTA

En este documento se propone resolver el acceso al pequeño financiamiento de los pobladores rurales y de bajos ingresos para reparar, ampliar y mantener su infraestructura de agua y saneamiento, aunque la propuesta se puede ampliar a otro tipo de infraestructura. Se parte de la existencia de un "fondo" del sector público, privado o de la cooperación internacional que se destina a financiar las obras de agua y saneamiento en las zonas rurales. La idea es que este fondo se mantenga, por lo que se debe administrar como un crédito.

10

Los potenciales clientes son los pobladores de las zonas rurales que poseen infraestructura de agua y saneamiento que requiere ampliarse (instalar conexiones domiciliarias a partir de una red existente), repararse (cambiar llaves o secciones de tuberías) y/o mantenerse (pintar los reservorios). En la mayoría de los casos esta infraestructura se obtuvo gratuitamente o participando en las labores de construcción; sin embargo, muchos sistemas no están funcionando por problemas de mantenimiento, o necesitan arreglos parciales para poder aprovecharlos mejor.

### 7.1 LOS ACTORES QUE PUEDEN INTERVENIR

La propuesta considera desde el usuario/demandante del microcrédito hasta el administrador del fondo. En el recorrido del sistema se pueden incluir actores de distinta índole que no sólo cumplan con una de las etapas del proceso sino que aporten efectividad al proceso con una mayor participación. A continuación se enumeran los actores y se describe brevemente su rol y responsabilidades.

(A) *Demandantes/beneficiarios* (individuos o familias): serán responsables de pagar el crédito. Cada uno pagará una pequeña porción del crédito junto con su cuota de pago por el servicio de agua a la JASS. Las demandas de obras de estos beneficiarios se dan a nivel del sistema.

(B) *Juntas administradoras (JASS), comités o asociaciones*: es el órgano encargado de recolectar los aportes de los beneficiarios, de definir el proyecto a financiar y de contratar los servicios necesarios. Cada entidad o JASS tendrá la posibilidad de solicitar créditos a través de su municipio (C) para llevar a cabo las distintas obras. El crédito no es individual, sino grupal o colectivo, pues se dirige a la JASS o a la entidad encargada de efectuar los servicios.

(C) *Intermediario local*: es la entidad responsable del crédito ante el fondo. Puede ser el receptor oficial del crédito, para canalizarlo a las JASS, o simplemente un aval. Será el responsable de avalar el proyecto y de cubrir el crédito en caso de morosidad. Se considera al municipio distrital la mejor opción para esta responsabilidad. Además, incluir actores institucionales elegidos por la población permite fortalecer las instancias democráticas y apoyar la actual tendencia descentralista del Estado.

(D) *La entidad que califica las propuestas y administra el fondo*. Dadas las características de nuestro país, lo recomendable es que este rollo cumpla una instancia de cobertura nacional (con alcance provincial e incluso distrital en algunos casos), que cuente con una organización sólida. En lo inmediato esta entidad podría ser el Banco de la Nación.

(E) *El fondo en sí mismo*. El fondo es una cantidad de recursos económicos que se pone a disposición del programa. De este fondo, una suma (E1) a disposición de las ONG y otros intermediarios microfinancieros, se puede utilizar en créditos directos a las familias o individuos que deseen mejorar, ampliar, rehabilitar o consolidar sus instalaciones de agua y saneamiento de manera individual. Dicha suma se puede canalizar directamente utilizando la tecnología y cobertura del sistema microfinanciero.

(F) *Los intermediarios* con experiencia en otorgar microcrédito en las zonas rurales que se acreditan ante el ejecutor y pueden acceder a fondos para canalizarlos en sus zonas de operación. Estos intermediarios pueden ser ONG u otros intermediarios semiformales; idealmente también pueden ser intermediarios formales interesados en microfinanzas rurales. COFIDE, en tanto banca de segundo piso y responsable de promover este tipo de fondos, cumpliría un papel clave en el proceso.

---

1. Existen otras alternativas, como la red de centros educativos o de salud. Sin embargo, dada la naturaleza del proyecto descrito, lo mejor es que se trate de una entidad financiera, aun cuando tenga las características del Banco de la Nación.

## **7.2 La capacidad de aval de los municipios distritales**

Un tema clave es la capacidad de los municipios rurales de avalar este tipo de créditos. Como se sabe, los municipios distritales reciben por lo menos US\$ 38,400 al año (sólo el 24% de los distritos del sector rural recibe este monto), y en promedio US\$ 132,844.9; esto correspondería, según la propuesta, al monto máximo que se puede endeudar un municipio con el fondo de crédito.

Si tomamos en cuenta que una obra para servicio de agua, conexión domiciliaria, instalación de letrinas y un módulo sanitario en la escuela y en la posta médica tiene un costo estimado de US\$ 13,800, ello representaría el 10% del monto promedio y el 36% del monto mínimo que reciben las municipalidades. Por ello, se podría afirmar que los municipios sí pueden avalar el crédito con el Fondo de Compensación Municipal, cuando se trate de construir un sistema nuevo, y mas aún de una rehabilitación, la cual tiene un costo menor.

## I. LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE MICROCRÉDITO EN LAS ZONAS RURALES<sup>2</sup>

### 1. LA OFERTA DE CRÉDITOS PARA EL MEDIO RURAL

#### 1.1 LOS ACTORES: ¿QUIÉNES PRESTAN?

##### 1.1.1 *La oferta formal de microfinanciamiento en el Perú*<sup>3</sup>

En los últimos años, las colocaciones del sistema financiero se han reducido en su conjunto. Tras un crecimiento importante de la economía peruana entre 1994 y 1997 (un promedio anual de 7.6%), acompañado por una expansión en la intermediación financiera, la crisis internacional y el Fenómeno de El Niño generaron una recesión en las actividades orientadas al mercado interno en 1998-1999, mientras que el sistema financiero local enfrentó una restricción de los niveles de liquidez y una elevación de la morosidad, que determinaron una reducción de las colocaciones. Este comportamiento siguió en el 2000, pese a que el PBI creció en 3.6%. En el último año (2001), si bien la tendencia es positiva, la mayor parte de los intermediarios financieros está actuando con extrema cautela y prefiere no arriesgar su cartera con clientes riesgosos o incursionando en estratos y sectores tradicionalmente desatendidos.

Como consecuencia de esta evolución, la banca comercial tradicional ha reducido drásticamente su presencia en el crédito a la microempresa, que ha quedado principalmente a cargo de las entidades especializadas (aquellas que se centran en las actividades microfinancieras), como se desprende de los cuadros 1 y 2.

#### CUADRO 1

##### *Distribución del portafolio por tipo de crédito y número de deudores de la banca múltiple (31 de diciembre del 2000)*

Tipo de crédito	Portafolio (miles de US\$)	% del portafolio	No. de deudores	% No. de deudores	Crédito promedio vigente (US\$)
Comercial	12,432,756	85.2	120,050	10.1	103,563
Hipotecario	1,094,801	7.5	32,058	2.7	34,151
Consumo	944,937	6.5	960,295	80.5	984
Microempresa	125,026	0.9	80,066	6.7	1,562
<b>Total</b>	<b>14,597,521</b>	<b>100.0</b>	<b>1,192,469</b>	<b>100.0</b>	<b>12,241</b>

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

2. Al final de esta sección se presenta un resumen de sus conclusiones.

3. Esta parte se basa en Portocarrero (2001).

14

Como se observa en el cuadro 1, existe una distribución desigual del crédito entre los distintos tipos de crédito. De esta manera, los créditos comerciales (otorgados a las grandes y medianas empresas), recibidos sólo por el 10% del total de los deudores, concentran el 85% del portafolio total de la banca, con un financiamiento promedio vigente de US\$ 103,563 por cliente. En el otro extremo están los créditos de consumo, que tienen poca relevancia en términos de volumen de cartera (6.5% del total), pero que al mismo tiempo registran la más alta concentración de los prestatarios (80.5%). Los préstamos hipotecarios no se encuentran muy desarrollados aún. Finalmente, el crédito a la microempresa (MES) ocupa un lugar realmente marginal en la cartera de los bancos, ya que concentra solamente el 0.9% del portafolio total de colocaciones (una proporción incluso menor a la de diciembre de 1999, cuando fue de 1.2%), con un promedio vigente por cliente de US\$ 1,562, lo que indicaría además que la mayor parte de los bancos se concentra en las PYMES de mayor dimensión y grado de consolidación (ver cuadro 2).

## CUADRO 2

### *Indicadores de cartera PYME vigente de las entidades especializadas (1999 y 2001)*

Entidad	1999			2001		
	Monto créditos	No. de prom. (US\$)	Crédito (milis. US\$)	Monto créditos	No. de prom. (US\$)	Crédito (milis. US\$)
MI BANCO	19.0	42,049	452.0	17.9	23,507	760.5
CMAC	85.2	95,061	896.0	69.5	125,308	554.4
CRAC	48.5	32,151	1508.0	20.2	16,814	1204.3
EDPYME	14.4	13,662	1054.0	14.7	12,855	1142.5
<b>Sub-total</b>	<b>167.1</b>	<b>182,923</b>	<b>913.0</b>	<b>122.3</b>	<b>178,483</b>	<b>709.5</b>
Financiera						
Solución	14.8	18,982	780.0	19.7	25,125	784.5
<b>Total</b>	<b>181.9</b>	<b>201,905</b>	<b>901.0</b>	<b>142.0</b>	<b>203,608</b>	<b>697.4</b>

Fuente: SBS.  
Elaboración: IEP.

Si se compara el promedio colocado en créditos MES por los bancos (excluyendo a MIBANCO) con las colocaciones de MIBANCO, encontramos que el promedio prestado por los bancos supera los US\$ 3,000 por cliente, mientras que las colocaciones de MIBANCO no llegan a los US\$ 800.4 Esto se explica porque MIBANCO atiende a cerca de dos terceras partes de los clientes MES del sistema bancario.<sup>5</sup> De estos datos se puede inferir que los bancos tienden a centrar su crédito MES en las PYMES de mayor tamaño.

En el cuadro 2 se puede apreciar la gran diferencia entre el crédito MES promedio vigente de las distintas entidades especializadas en microfinanzas. Hay que

4. En líneas generales, pues las colocaciones promedio de MIBANCO han venido creciendo, como se puede apreciar en el cuadro 2.

5. Cabe destacar que MIBANCO no tiene clientes en las zonas rurales.

destacar que las actividades de estas entidades crecieron de manera significativa en 1999, a diferencia de lo sucedido con las colocaciones bancarias (que cayeron en ese año). El crecimiento de MIBANCO, las CMAC y EDPYME puede explicarse por su estrecha relación con los sectores primarios que mostraron una interesante recuperación en aquel año.

Luego de este crecimiento, entre 1999 y 2001 se han registrado algunos cambios entre las entidades especializadas en el microcrédito. En primer lugar, vemos que en 1999 MIBANCO se diferenciaba del resto de los intermediarios especializados en microfinanzas por otorgar créditos de menor monto.<sup>6</sup> En el año 2001, el número de clientes atendidos por MIBANCO se reduce a la mitad y el monto promedio se eleva a US\$ 760, un cambio importante, sobre todo si lo comparamos con el resto de las entidades que más bien tendieron a reducir el monto promedio de sus colocaciones. Una explicación posible es que MIBANCO haya "depurado" su cartera de clientes y consolidado la relación con aquellos que demostraron mayor potencial, que suelen ser los de mayor escala. En segundo lugar, cabe destacar el incremento en el número de clientes y la disminución en los montos promedios registrada por las CMAC, que además lograron mantener indicadores positivos de gestión. En tercer lugar, en el cuadro se puede apreciar cómo las CRAC disminuyen su actividad (reducen el número de créditos en casi 50%) y mantienen el tipo de colocación promedio. Finalmente, las EDPYME, que se encuentran en una fase de consolidación, se mantienen con colocaciones relativamente altas.

### ***1.1.2 Una aproximación a la oferta de los créditos rurales en el Perú***

Aun cuando resulta difícil precisar el monto del crédito asignado a las zonas rurales del país, existe un amplio consenso en señalar que su participación es marginal en comparación con los créditos otorgados en las zonas urbanas. En cuanto al crédito formal, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) no publica estadísticas según zona (rural o urbana), debido a que las mismas empresas del sistema financiero no manejan generalmente dichas categorías. De ahí la dificultad para estimar esta cartera. Tampoco existe trabajo alguno que haya calculado la importancia del financiamiento rural dentro del financiamiento total.

Dada estas limitaciones, una de las formas más clásicas de aproximarse al crédito rural es usar como variable *proxy* el crédito agropecuario, reconociendo que existe una subestimación, debido a que en las zonas rurales también se realizan otras actividades económicas, como el comercio y la artesanía, y que en muchos casos estas últimas están estrechamente ligadas a las actividades agropecuarias, o forman parte de un portafolio de actividades a través de las cuales los hogares rurales diversifican sus riesgos y tratan de aprovechar de la mejor manera las oportunidades de ingreso.

#### **a. El financiamiento rural formal**

El financiamiento agropecuario en el Perú ha perdido la importancia que tenía en los años ochenta, luego del cierre del Banco Agrario en 1992, y desde entonces sólo ha representado una proporción marginal dentro del sistema financiero formal, aunque

---

6. Los montos promedios otorgados por MIBANCO eran alrededor de la mitad del monto promedio del resto de las entidades especializadas en microcréditos.

16

mostró un crecimiento importante de más del 100% en los últimos siete años. Pese a los estimados de Vásquez (1999) que indican que el Banco Agrario colocó en promedio US\$ 891 millones entre 1980 y 1990,<sup>7</sup> se ha dado una reducción importante en los créditos destinados a las actividades agropecuarias.

Como se muestra en el cuadro 3, al igual que el sistema financiero en su conjunto, las colocaciones en el sector agropecuario crecieron de US\$ 207.9 millones en 1994 a US\$ 495.1 millones en 1998, y luego cayeron en 1999 como resultado de la mayor precaución tomada por las empresas financieras ante el incremento de la morosidad de este sector, producida a su vez como consecuencia de la recesión económica generalizada y de la caída en la producción generada por el Fenómeno de El Niño. En el 2001, las colocaciones brutas del sistema financiero se han reducido respecto a 1999, alcanzando un nivel (US\$ 406.1 millones) incluso menor al registrado en 1997 (US\$ 483.5 millones).

**CUADRO 3**  
**Colocaciones brutas del sistema financiero en el sector agropecuario**  
**(millones de US\$)**

Entidad	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bancos	202.7	258.2	354.2	438.4	441	376.6	392.5	349.7
Financieras	2	2.9	1.7	3.4	4.8	1.0	0.7	2.0
CMAC	0.8	3.2	6.5	8.8	12	15.0	15.1	17.5
CRAC	2.5	11	23.9	32.8	36.8	34.2	34.5	35.5
EDPYME	-	-	n.d.	n.d.	0.6	0.4	1.2	1.5
<b>Total</b>	<b>207.9</b>	<b>275.3</b>	<b>386.3</b>	<b>483.5</b>	<b>495.1</b>	<b>427.3</b>	<b>444.0</b>	<b>406.1</b>

n.d.: no disponible.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Elaboración: IEP.

Otra constatación importante es que, a pesar del mencionado crecimiento de los recursos destinados a las actividades agropecuarias, en los últimos siete años las colocaciones del sistema financiero no alcanzaron siquiera el 4% de la cartera total del sistema financiero, como se indica en el cuadro 4, lo que confirma la postergación de este sector dentro del portafolio de las actividades financiadas.

En términos de participación dentro de la cartera de cada subsistema financiero, queda claro que las colocaciones agropecuarias no han sido importantes, sobre todo para los bancos y las financieras, a diferencia de las CMAC, cuya cartera agropecuaria se ha mantenido alrededor del 10% de la cartera total desde 1996, y, sobre todo, de las CRAC, entidades que surgieron precisamente para llenar el vacío de financiamiento agrario dejado por la liquidada Banca de Fomento en 1992. Sin embargo, ante las altas tasas de morosidad de la cartera agropecuaria de las CRAC, algunas han decidido incursionar en créditos a la microempresa urbana, reduciendo su participación en el sector agropecuario.

7. Cifras en dólares de 1996.

**CUADRO 4**  
**Participación de las colocaciones agropecuarias en el sistema financiero**  
**(porcentaje de las colocaciones brutas)**

Entidad	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bancos	3.6	3.3	3.4	3.3	3.1	3.1	3.3	3.3
Financieras	0.9	1.1	1.4	1.6	1.5	0.6	0.4	0.8
CMAC	4.4	5.5	8.5	9.2	11.5	11.9	8.6	7.4
CRAC	53.5	47.1	60.1	59.3	63.5	61.7	54.4	51.1
EDPYME	-	-	n.d.	n.d.	4.4	2.7	4.0	3.0
<b>Total sector agropecuario</b>	<b>3.6</b>	<b>3.4</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.6</b>
<b>Participac. del sector agrícola</b>	<b>2.6</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>	<b>2.9</b>	<b>2.7</b>	<b>2.9</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

n.d.: no disponible.

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

Es importante mencionar que el segmento al que se dirige la banca comercial es la mediana y gran agricultura, orientada en gran medida a la agroindustria de exportación, mientras que las CRAC se orientan al segmento de la pequeña agricultura consolidada y las CMAC se dirigen a los pequeños agricultores. Del cuadro 4 se desprende que las entidades financieras especializadas (CRAC, CMAC y EDPYME) son las relevantes para el crédito rural, aun cuando en los dos últimos casos su participación en el mismo sea reducida.

Por otro lado, las cifras en el ámbito macroeconómico también dan cuenta de la insuficiente canalización de los recursos hacia las actividades agropecuarias. Así, de acuerdo a Valdivia (1995), durante los años ochenta se colocaban recursos equivalentes al 20% del PBI agropecuario, y según Trivelli (2000), la participación de las colocaciones formales en el PBI agropecuario aumentó de 9.7% en 1996 a 12.1 % en 1999; no obstante, hay una menor participación respecto a la década previa. Asimismo, debe indicarse que en 1999 la participación de la actividad agropecuaria dentro del PBI alcanzó el 8.4%, de acuerdo al Banco Central de Reserva (BCR), pero como se ve en el cuadro 4, el crédito formal a dicho sector sólo alcanzó el 3.5% del financiamiento total en dicho año.

Finalmente, se debe comentar que muchos intermediarios especializados han visto con recelo la decisión de reactivar sistemas financieros para el agro en manos del sector público. La creación de Agrobanco es producto de una serie de iniciativas que no se consolidaron, pero que se discutieron desde 1999, cuando se propuso crear un banco rural. Las entidades con actividades financieras en el campo no sólo ven en Agrobanco una posible competencia desleal, sino que sobre todo sienten que este tipo de actividades emiten señales equivocadas para los prestatarios respecto a los temas de cultura crediticia, realización de garantías, etc.

El inicio de operaciones de Agrobanco podría marcar un incremento en los fondos que se canalizan hacia las zonas rurales, pero el efecto neto no es claro. Por un lado,

18

Agrobanco tiene muy pocos fondos todavía,<sup>8</sup> y por otro, es posible que entre a prestar a los clientes que antes eran atendidos por algunos de los intermediarios financieros especializados.

b. El acceso de los hogares rurales al crédito, según ámbito y fuente (1994-2000)

La otra cara del limitado acceso al crédito es la de los prestatarios. Al igual que la oferta formal, el acceso de los hogares al crédito, a nivel nacional, aumentó de 16.6% en 1994 a 32% en 1997, y se redujo a 19.7% en el año 2000 (cuadro 5). El crecimiento en el acceso al crédito registrado en 1997 se debió básicamente al aumento del crédito en el ámbito urbano, cuya cobertura creció de 16.7% en 1994 a 38.1 % en 1997. Igualmente, la caída registrada en el 2000 obedeció, sobre todo, al descenso en la cobertura urbana.

**CUADRO 5**  
*Tasas de acceso de los hogares al crédito según ámbito (1994-2000)*

Ámbito	1994			1997			2000		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total	<b>16.6</b>	16.7	16.4	<b>32.0</b>	38.1	22.1	<b>19.3</b>	20.0	17.9
Costa	<b>13.0</b>	12.0	18.2	<b>36.0</b>	38.7	29.3	<b>18.1</b>	17.7	19.5
Sierra	<b>17.9</b>	22.1	14.9	<b>25.7</b>	36.7	18.3	<b>17.6</b>	20.6	14.8
Selva	<b>22.2</b>	25.0	18.0	<b>30.2</b>	37.6	22.6	<b>23.1</b>	25.1	20.5

Fuente: ENNIV 1994/ 1997 y 2000.

Elaboración: IEP.

Como se muestra en el cuadro 5, la tasa de acceso al crédito en el ámbito rural creció de 16.4% en 1994 a 22.1 % en 1997, Y luego descendió a 17.9% en el 2000. En este último año, a diferencia de 1997, la selva rural es la región con mayor acceso por un escaso margen respecto a la costa rural, pese a que esta última es la que muestra un mayor nivel de desarrollo económico. En la sierra rural, la tasa de acceso al crédito en el 2000 fue de 14.8%, muy ligeramente menor a la alcanzada en 1994. La tasa de acceso de la sierra urbana también se redujo en dicho período.

De esta manera, se observa que sólo en el caso de la sierra el nivel de acceso al crédito se habría estancado -comparando las cifras del 2000 con las de 1994-, mientras que en todos los demás ámbitos el nivel de acceso aumentó, siendo este incremento especialmente importante en el caso de la costa urbana (de 12% a 17.7%).

Reclasificando la información de las encuestas nacionales de niveles de vida (ENNIV), sólo los bancos (y las cajas municipales a partir de la ENNIV 2000) pueden ser considerados como una fuente *formal* (es decir, supervisada por la SBS); el resto de las fuentes pueden agruparse, gruesamente, en *semiformales* (cooperativas y empresas) e *informales* (individuos, tiendas y bodegas). El rubro "otros" incluiría alguna de las tres fuentes mencionadas, que nos es imposible distinguir.

Según esta nueva clasificación, sólo el 7% de los hogares tuvo un crédito formal en 1994, una proporción que aumentó sustancialmente a 26.7% en 1997 y a 33.6% en

8. El capital de Agrobanco no supera los US\$ 30 millones.

el 2000. Esto muestra que, pese a ser la fuente menos importante, el crédito formal es la única fuente que ha aumentado su participación en los últimos seis años, debido básicamente a la expansión de su participación en la zona urbana, en la que fue la principal fuente de crédito en 1997 y el 2000. De otro lado, el crédito semiformal mostró una participación claramente decreciente en el período analizado, pasando de 17.7% en 1994 a 13.5% en 1997 y a 8.2% en el 2000. Finalmente, los prestamistas informales, que son la fuente de crédito más importante para los hogares a nivel nacional, aumentaron su participación de 47.3% en 1994 a 53.3% en 1997, tras lo cual la redujeron a un nivel similar al de 1994 en el año 2000 (cuadro 6).

En el segmento que es objeto de interés del presente estudio -el ámbito rural-, el crédito informal ha sido la fuente primordial de crédito, en especial el proveniente de "tiendas y bodegas" (T &B).<sup>9</sup> Le sigue en importancia el crédito formal, proveniente esencialmente de los bancos, y en última instancia el crédito semiformal, cuya participación fue mínima en el 2000 (como se ilustra en el gráfico 1). En el rubro "otros" se encontrarían los proveedores de insumos, las ONG que otorgan créditos, las agroindustrias y las casas comerciales, que son una fuente importante en algunas zonas rurales.

En la bibliografía especializada se comenta la mayor flexibilidad de las fuentes no formales en adaptar las condiciones de sus créditos a las características de los demandantes. En el caso de estas fuentes, la exigencia de garantías reales -que limitan el acceso de los hogares rurales (generalmente pobres y por tanto con escaso patrimonio) al crédito- es sustancialmente menor que en el financiamiento formal, que estaría dirigido al sector más pudiente del ámbito rural.

**CUADRO 6**  
**Tasas de acceso al crédito, según ámbito y tipo de prestamista (1994-2000)**

Fuente	1994			1997			2000		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
<b>Formal</b>	<b>7.0</b>	<b>10.3</b>	<b>1.4</b>	<b>26.7</b>	<b>33.9</b>	<b>7.2</b>	<b>33.6</b>	<b>37.3</b>	<b>23.6</b>
Banco	7.0	10.3	1.4	26.7	33.9	7.2	28.0	32.3	18.9
CMAC <sup>1/</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.6	5.0	4.7
<b>Semiformal</b>	<b>17.7</b>	<b>23.6</b>	<b>7.3</b>	<b>13.5</b>	<b>17.1</b>	<b>4.0</b>	<b>8.2</b>	<b>11.1</b>	<b>2.0</b>
Empresa	12.5	16.3	5.9	8.5	11.3	1.1	2.7	3.6	0.8
Cooperativa	5.2	7.3	1.4	5.0	5.8	2.9	5.5	7.5	1.2
<b>Informal</b>	<b>47.3</b>	<b>50.7</b>	<b>79.0</b>	<b>53.3</b>	<b>41.0</b>	<b>86.6</b>	<b>47.0</b>	<b>44.5</b>	<b>52.4</b>
Individuo	33.1	29.8	38.8	13.6	11.2	19.7	18.1	14.7	25.4
Tienda y bodega	14.2	20.9	40.2	39.7	29.8	66.9	28.9	29.8	27.0
<b>Otros</b>	<b>28.0</b>	<b>15.4</b>	<b>12.3</b>	<b>6.5</b>	<b>8.0</b>	<b>2.2</b>	<b>11.1</b>	<b>7.1</b>	<b>21.9</b>
<b>Total</b>	<b>100.0</b>								

n.d.: no disponible.

<sup>1/</sup> Sólo el año 2000 se incluyó la opción de la Caja Municipal; hasta entonces, estaba dentro del rubro "otros". Fuente: ENNIV 1994, 1997 y 2000.

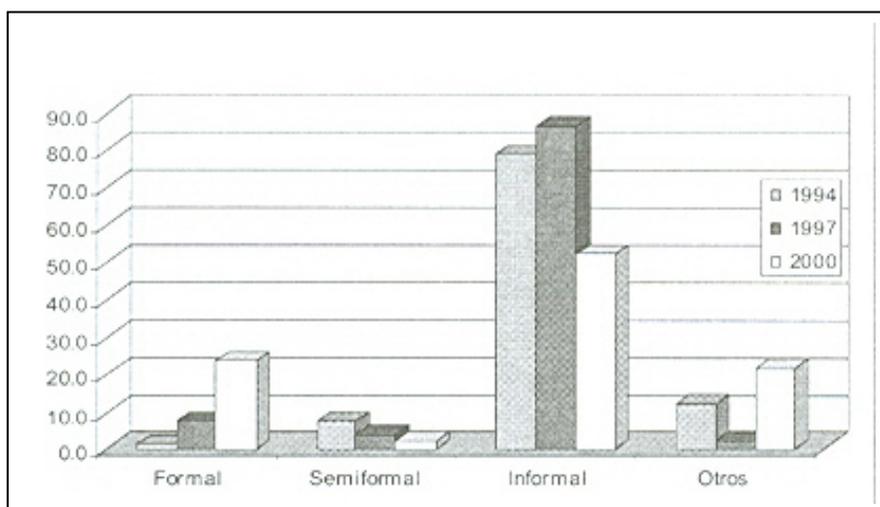
Elaboración: IEP.

9. Esta categoría incluye una variedad de fuentes, como los pequeños negocios que venden bienes de consumo al por menor, las casas comerciales que acopian productos ligados básicamente a las

20

Como se muestra en el cuadro 6, la importancia del crédito informal en el ámbito rural fue notable en 1994 (79% del total de fuentes), y más aún en 1997 (86.6%), producto del considerable aumento de T&B, y pese a la caída de la importancia de los prestamistas individuales. Sin embargo, para el año 2000 se redujo drásticamente la importancia de T &B, lo que redujo la importancia del financiamiento informal, a pesar de que los prestamistas individuales incrementaron su participación en el crédito rural, de 19.7% a 25.4%.

**GRÁFICO 1**  
**Acceso al crédito de los hogares rurales, según fuente 1994- 2000**



#### c. El financiamiento semiformal: las ONG crediticias

Otra de las fuentes de financiamiento de los sectores de bajos ingresos y en particular de los rurales, son las ONG crediticias, algunas de las cuales ya se han formalizado a través de la constitución de una EPDYME o de un banco (MIBANCO), en el caso de la ONG Acción Comunitaria del Perú. Si bien no existen estudios que den cuenta de su importancia dentro del área rural, sí existe un intento de sistematizar la información de varias de ellas.<sup>10</sup>

A fines de 1999, había 19 ONG especializadas que ofrecían créditos individuales (9) y grupales (6), o financiamiento a través de bancos comunales (4).<sup>11</sup> En conjunto, estas ONG tenían 43,757 préstamos vigentes y una cartera de US\$ 14.1 millones, con un financiamiento promedio de US\$ 323, mucho menor que el de las entidades financieras formales especializadas. Esta cartera es muy reducida, en parte por la presencia de los bancos comunales, donde los montos promedio financiados son muy pequeños.

actividades agropecuarias, los comercios que venden insumos productivos y toda una gama de casas comerciales que venden productos diversos al crédito (ropa, electrodomésticos, etc.). Por otro lado, los créditos de "individuos" incluyen los de parientes, amigos y otros prestamistas individuales, generalmente asociados con los usureros.

10. Convenio ADEX-AID y COPEME (2000), "Microfinanzas en el Perú", No. 2.

11. De acuerdo con Trivelli *et al.* (1999), existen cerca de doscientas ONG que ofrecen o han ofrecido programas de crédito, de las cuales sólo el 10% sería especializada. Adicionalmente, un 50% tendría un programa de crédito como parte de un conjunto de programas de desarrollo.

Comparada con las entidades especializadas formales (ver cuadro 2), la cartera de las ONG representó en 1999 el 7.8% de las colocaciones a las PYME y el 21.7% del número de crédito a las microempresas.<sup>12</sup>

De la información presentada se desprende algo usual en las ONG: que sus fuentes provienen de su patrimonio -producto de las donaciones de la cooperación internacional- y que sus resultados en términos de recuperación son variados. <sup>13</sup> La excesiva dependencia de los fondos de la cooperación internacional limita seriamente su capacidad para ampliar su cobertura; por otro lado, la naturaleza concesional de los mismos arroja dudas acerca de su sostenibilidad y su capacidad para operar en un contexto competitivo y sin subsidios.<sup>14</sup>

Por otro lado, en la Encuesta de Crédito Informal CEPES-IEP realizada para el estudio de Alvarado *et al.* (2000), se encontró que dentro de los segmentos de bajos ingresos (hogares rurales, microempresarios y comerciantes mayoristas),<sup>15</sup> la importancia de las ONG como fuente de crédito es bastante secundaria, tanto en lo que se refiere al acceso a los servicios financieros como a los montos totales prestados (en ninguno de los casos llega a superar el 5% de las transacciones de créditos). De ahí que no se ajuste a la realidad, por lo menos en los ámbitos estudiados (Lima, Junín y La Libertad), la afirmación de que las ONG habrían reemplazado en cierta medida al gobierno y a las instituciones financieras formales en la provisión de servicios financieros a los pobladores de menos recursos.

Respecto de su desempeño, debe señalarse que, además de la dependencia de los subsidios, los resultados en términos de recuperaciones han sido muy diversos.<sup>16</sup> En general, como lo demuestran Trivelli *et al.* (1999), los índices de mora han sido en promedio menores al 7%,<sup>17</sup> un resultado interesante que suele ser asociado al gran conocimiento que tienen las ONG de sus clientes. Otra constatación importante de este trabajo ha sido la heterogeneidad de las ONG, en términos de fondos prestados, número de clientes, y tasas de interés y de morosidad.

#### d. Las dificultades y los riesgos de prestar a los pobladores rurales<sup>18</sup>

Antes de culminar esta presentación, es importante señalar cuáles son las principales dificultades que presenta el financiamiento a los pobladores rurales, y que constituyen los desafíos que deben vencerse para expandir el crédito en dichas áreas. Las razones que provocan la reticencia a prestar al sector rural son varias, pero, sin ánimo de pretender ser exhaustivos, podemos señalar como las principales:

12. Debe indicarse que la información proporcionada por las ONG no es tan confiable como la suministrada por las entidades formales. Asimismo, la información no está ajustada.
13. Según una gruesa agrupación de las ONG realizada por COPEME, la cartera en riesgo mayor a treinta días de las ONG que otorgan créditos individuales fue de 9.5% y de las que otorgan créditos grupales fue de 5.3% en el año 2000.
14. Todos los grupos de ONG registran pérdidas luego de un ajuste por subsidios.
15. En este estudio se realizaron novecientas encuestas a pobladores de bajos ingresos, cuatrocientas a hogares rurales, trescientas a comerciantes mayoristas, y doscientas a microempresarios del calzado.
16. Alvarado y Ugaz (1998) presentan un detallado análisis sobre la dependencia de los subsidios y las características de la tecnología de algunas ONG especializadas.
17. En dicho trabajo, se estudiaron 16 ONG crediticias, de las cuales diez eran especializadas en crédito.
18. Basado en Trivelli *et al.* (2000).

- El elevado riesgo productivo que implica realizar actividades agrícolas, que si bien no son la totalidad de las transacciones rurales, son las más importantes. Esto se debe principalmente a que existen riesgos climáticos (heladas, sequías, inundaciones, etc.), generalmente ausentes en otras actividades económicas.
- Relacionado a lo anterior, una característica básica de gran parte de la población rural es su baja productividad, debido al uso de tecnologías tradicionales. Esto limita su capacidad de repago.
- Los costos operativos son otro componente básico de los desincentivos para prestar en el sector rural. Estos costos son particularmente altos debido a los reducidos montos otorgados, a las deficiencias en la infraestructura de transportes y comunicaciones, y a la baja densidad poblacional.
- La población rural tiene un bajo nivel promedio de ingresos, y en muchos casos los nexos con los centros urbanos son reducidos.
- La tierra está muy fragmentada, lo que por un lado dificulta la generación de economías de escala en la producción, y por otro, la presentación de las tierras como un colateral frente a un crédito formal. Además, debe señalarse que en muchas zonas del país las tierras aún no están tituladas.
- La intervención del sector público que ha creado distorsiones en el funcionamiento del mercado financiero, como en el caso del Decreto Supremo 031 emitido en mayo del 2000, que permite la reprogramación de las deudas de los pequeños agricultores. Este tipo de mecanismos desincentivan a los prestamistas a prestar a los agricultores.

## **1.2 LOS PRODUCTOS CREDITICIOS Y LA TECNOLOGÍA CREDITICIA USADA**

### ***1.2.1 Características de los productos crediticios***

En términos generales, los principales productos ofrecidos por los intermediarios formales incluyen el crédito para capital de trabajo de corto plazo y el crédito de consumo para los asalariados. 19 Además, sólo las CMAC otorgan financiamiento para la adquisición de activos fijos en escala significativa, con plazos de hasta tres años. En cuanto a las fuentes no formales, éstas dan esencialmente financiamiento de capital de trabajo, debido a su limitada escala y a los plazos cortos de sus préstamos.

Una información obtenida en julio del 2000 por Alvarado *et al.* (2000) indica que existe una amplia variación de las tasas de interés activas cobradas por los intermediarios relevantes para el segmento PYME, que colocan predominantemente en moneda nacional. Por un lado, el Banco del Trabajo cobra una tasa del 10% mensual (TEA de 214%); por otro, Financiera Solución cobra 6% al mes (101.2% anual) en los préstamos a los clientes pequeños (montos inferiores a US\$ 1,441) y 4% (TEA de 60.1%) a los clientes de mayor tamaño, introduciendo una competencia por precios en dicho segmento del mercado orientada a captar los mejores clientes de las CMAC y las EDPYME.

Por su lado, las CMAC tienen una política diferenciada de tasas de interés: cobran tasas usualmente mayores para los créditos de consumo que para los créditos a las

---

19. Debe señalarse que el crédito de consumo es menos importante para las CRAC y EDPYME, aunque algunas de estas entidades están entrando con fuerza a este segmento.

PYME, y dentro de este segmento, las tasas pueden variar en función del monto y el riesgo del cliente, lo cual implica que los clientes antiguos pueden pagar una tasa menor. Las tasas pueden fluctuar entre 4.75% al mes en soles (para montos menores a US\$ 5,000) y 3.75% en los montos mayores, considerando también los niveles de riesgo de cada cliente y la oferta de la competencia. Por último, las EDPYME cobran tasas similares a las CMAC, y en algunos casos también pueden ser menores para los clientes con un buen *record* de pago (es el caso de las EDPYME Confianza y Edyficar).<sup>21</sup> Por último, se tiene información de que en la CRAC La Libertad el costo depende de las garantías reales para los préstamos agropecuarios; si se cuenta con garantías, la tasa es de 3.5% en soles; y si no, de 3.75%. Además, en las EDPYME y CRAC usualmente existe un cobro por comisiones al desembolso.

Las condiciones de los créditos de las ONG son muy variables, en términos de plazos, tasas de interés y plazos, y están influenciadas por las características de la actividad económica financiada.

### **1.2.2 Una sucinta aproximación a las tecnologías crediticias**

#### **a. El Banco del Trabajo y Financiera Solución**

En estas dos entidades especializadas en el crédito al consumo, el cliente es reclutado por un promotor, de acuerdo a los parámetros establecidos por la gerencia de créditos. La evaluación se realiza centralizadamente, sobre todo sobre la base de criterios estandarizados (cerca a una metodología de *credit scoring*) que se apoyan en documentos, como el monto de ingresos declarado a la SUNAT en los últimos tres meses; por su lado, el seguimiento y la recuperación están en manos de un departamento especializado en la entidad.

El Banco del Trabajo y Financiera Solución exigen a los microempresarios que financian contar con un registro tributario activo, por lo que tenderían a concentrarse en los estratos más consolidados de la microempresa. En el caso del primero, la rapidez del desembolso y la sencillez de sus requisitos son ventajas competitivas importantes.

#### **b. Las entidades especializadas: CMAC, CRAC y EDPYME**

Las CMAC y las EDPYME utilizan como criterio central la evaluación del analista de crédito sobre la capacidad y voluntad de pago de cada prestatario, que posteriormente es aprobada por el comité de créditos o la instancia pertinente; el analista también asume el seguimiento y la recuperación del crédito en una estructura descentralizada, con el apoyo de una plataforma informática especializada. Los procedimientos de selección han mostrado ser más exhaustivos e intensivos en información en el caso de las CMAC, lo cual sumado a prácticas conservadoras de diversificación de cartera y a su política de escalonamiento de montos, le han permitido obtener mejores resultados que las EDPYME y las CRAC.

---

20. Este monto es referencial y puede variar entre una CMAC y otra; lo que sí persiste es la práctica de diferenciación de tasas de acuerdo al monto y al riesgo de los clientes.

21. A inicios del 2001, EDPYME Confianza de Huancayo cobraba 4.75% (y 4% para los clientes preferenciales), EDPYME Solidaridad cobraba 3.6% para préstamos agrícolas, y EDPYME Edyficar, 4.5%.

24

En el caso de las CRAC, también existe la participación del analista de crédito en la selección, seguimiento y recuperación; y si bien es cierto que se tiene en cuenta la capacidad de pago en la selección de clientes, también son importantes las garantías (cuyo monto debe respaldar largamente el monto solicitado).

#### c. Las ONG crediticias

Los procedimientos crediticios de las ONG, si bien son variados, se basan en la mayoría de los casos en la información que tienen acerca de sus clientes, más que en las garantías o en la posesión de documentos legales (característica compartida con algunas CMAC). Asimismo, las ONG son los principales prestamistas que usan los créditos solidarios, ante la dificultad de sus clientes de ofrecer garantías reales. De modo similar a los prestamistas formales, el analista de crédito es el que se encarga de todo el ciclo del crédito.

En el caso del uso de grupos solidarios, los prestatarios generalmente se autoseleccionan, viven en zonas cercanas, se les pide que tengan la misma actividad y firman documentos que constituyen garantías personales que responden por las obligaciones de todos los miembros del grupo. A veces también se pide la constitución de garantías reales, pero sobre bienes que usualmente no son hipotecables ni están inscritos en registros prendarios, o cuya ejecución judicial sería muy difícil y/u onerosa. En este esquema, se delega parte del trabajo de supervisión al grupo mismo, pero adicionalmente los analistas o encargados del crédito en la ONG realizan algunas visitas a los prestatarios, sobre todo en las fechas próximas al vencimiento de los créditos. En la recuperación, también colaboran los miembros del grupo, por el temor a asumir la deuda de otros. En los casos de incumplimiento, se inician las acciones judiciales, centrándose en los prestatarios incumplidos. En general, las experiencias de préstamos con grupos solidarios o con avales "morales" presentan resultados mixtos. Los mayores logros con este tipo de tecnología se encuentran en las experiencias con créditos muy pequeños y en grupos sociales muy cohesionados.

Cabe resaltar que no todas las ONG utilizan grupos solidarios. Varias de ellas usan procedimientos que se acercan más a los de la banca comercial o las CMAC, sobre todo en la fase de selección y recuperación, en las cuales incluso existe el requerimiento de garantías reales, pero estas son las menos extendidas.

#### d. La experiencia del Banco de Materiales 22

Es importante describir la experiencia crediticia del Banco de Materiales (BANMAT), debido a que sería una de las principales fuentes de crédito -para vivienda- de los sectores de bajos ingresos. Según el estudio mencionado (Alvarado *et al.*, 2000), en el que se realizaron novecientas encuestas en tres departamentos del Perú, los créditos otorgados por el BANMAT fueron la fuente de crédito no bancario ni especializado más importante, en especial en el segmento de microempresarios, donde el 20.1 % recibió préstamos de esta entidad, que ha apoyado alguna etapa del proceso de autoconstrucción, reflejando así la importante cobertura de este programa subsidiado del sector público.

---

22. Basado en Alvarado *et al.* (2000).

En términos de cobertura, el BANMAT benefició a 599,850 prestatarios a nivel nacional en 1999, a quienes otorgó un total de 98,132 préstamos, por un monto total de US\$ 84.6 millones. Cabe señalar que dichas cifras representan reducciones importantes respecto a lo mostrado en los tres años previos. Así, en 1998, año en el que se dio la máxima cobertura en los últimos 18 años, se otorgaron 211,358 préstamos a 1.3 millones de prestatarios, y por un monto total de casi US\$ 206 millones. Aun cuando se trata de montos desembolsados y no de colocaciones vigentes, las cifras de 1998 representan 30% más que la cartera PYME de las entidades especializadas formales y el 42% de las colocaciones agropecuarias del sistema financiero.

Sin embargo, a pesar de su amplia cobertura a nivel nacional, el sistema de créditos del BANMAT no es sostenible, debido en parte a su naturaleza de sector público, que hace que la gente lo asocie con subsidios; a su poca especialización en créditos; ya su poca presión por sancionar a los clientes incumplidos.

De acuerdo al mencionado estudio, el 93% de los casos desembolsa en bienes (materiales de construcción) y el resto en dinero. Dentro de los semiformales, el BANMAT resulta el prestamista que más demora en esta etapa de la intermediación. Los plazos de pago van de cinco años a más; los pagos son mensuales en las zonas urbanas y periódicos no necesariamente mensuales en las zonas rurales. Existen tres modalidades: autoconstrucción, para ampliación de vivienda y PYME.

La tecnología del BANMAT se resume en el cuadro 7, donde se compara con la tecnología de otros prestamistas formales y semiformales operando en el ámbito rural. Aparte de requerir en una reducida proporción de sus créditos algún tipo de garantías (30.8%), proporción mucho menor que en el resto de los prestamistas formales y semiformales, y de tener un seguimiento relativamente importante (que se compara favorablemente con el realizado por los demás prestamistas), llama la atención la alta morosidad registrada por este agente (47.4%) Y la limitada reacción ante el incumplimiento de los clientes, puesto que en el 78.3% de los casos de incumplimiento, el BANMAT no tomó ninguna acción para sancionar a los incumplidos, lo cual representa una mala señal para el resto de los clientes, y refuerza la percepción de subsidio en la mente de las personas. El tiempo de tramitación de los créditos es también mayor en el caso del BANMAT que en el resto, sobre todo en relación a los créditos informales.

**CUADRO 7**  
**Tecnologías crediticias: hogares rurales**

			Formal		Semiformal			Informal	
Característica de la tecnología			Bano	CRAC	CMAC	ONG	BAN MAT	Hab. informal	Familiar/amigo
Selección	Usa garantías	%	72.7	100.0	89.9	76.0	30.8	8.2	
	Usa proyecto	%	9.1	4.8	5.4	8.0	7.0	2.4	
	Tiempo conoce (años)	Media	2.7	2.8	2.1	2.2	3.0*	11.5	17.3
		Mediana	2.0	2.0	2.0	1.0	2.0*	6.0	10.0
Seguimiento	Hace visitas	%	27.3	57.1	42.1	60.0	56.4	16.5	
Recuperación	Acciones 1/								
	1	%	33.3	12.5		20.0	78.3	22.2	40.0
	2	%	16.7	37.5		40.0	8.1	66.7	60.0
	3	%	33.3	25.0		40.0	8.1		
	Tasa de incumplimiento	%	54.6	38.1	5.3	20.0	47.4	11.8	12.8
	Tiempo de tramitación (días)	Media	47.5	48.7	11.8	22.7	64.3*	6.0	6.9
		Mediana	44.0	28.0	5.0	14.0	32.0*	2.0	2.0

1/ Acciones: 1. No tomó acciones; 2. Amplió el plazo de la deuda; y 3. Aumentó la tasa de interés. \*Esta información incluye la del Ministerio de Agricultura y la del Banco de Materiales.

Fuente: Encuesta de Crédito Informal CEPES-IEP. Tomada de Alvarado *et al.* (2000)

### 1.3 LOS RESULTADOS: MÁRGENES FINANCIEROS Y MOROSIDAD

#### 1.3.1 Los márgenes financieros

Como se indica en el cuadro 8, las CMAC son las que muestran el mejor desempeño dentro de las entidades especializadas. En la banca de consumo, que ofrece tanto créditos PYME como préstamos personales a trabajadores asalariados, el Banco del Trabajo muestra los mejores márgenes financieros (como porcentaje de la cartera promedio), como resultado de sus elevadas tasas activas; sin embargo, sus elevadas tasas de provisiones (producto de las deficiencias en la evaluación y seguimiento crediticio) redujeron sus utilidades netas a un nivel menor que el de Financiera Solución, pero ambas tienen una rentabilidad apreciable, reflejada en los ROE de 20.1 % y 21.7%, respectivamente.

Dentro de las entidades especializadas en créditos a las microempresas, se observa una considerable dispersión, siendo MIBANCO el que registra los mayores ingresos financieros, principalmente como resultado de sus mayores tasas de interés activas. Le sigue en importancia las CMAC, con 54.4% de las colocaciones promedio, las EDPYME, con 48.5%, y en el extremo inferior, las CRAC, con sólo el 32.7%. Respecto de los gastos financieros, estos son más reducidos en las CRAC y las EDPYME, gracias al financiamiento concesional recibido,<sup>23</sup> mientras que en MIBANCO son el resultado del bajo grado de apalancamiento.

23. En el caso de las EDPYME, esto se debe también a que aún no empiezan a pagar el principal de gran parte de los créditos obtenidos.

Como consecuencia de lo anterior, los márgenes financieros alcanzan sus máximos niveles en MIBANCO, y los menores, en las CMAC y las CRAC, aunque sólo en estas últimas no aseguran su viabilidad financiera. Se observa, asimismo, que las provisiones por colocaciones con respecto a la cartera promedio son más reducidas, especialmente en MIBANCO y las CMAC.<sup>24</sup>

Por otro lado, destacan los altos costos operativos de otorgar un gran número de pequeños créditos, con la excepción de las CRAC. MIBANCO registra los mayores costos operativos (39.1 % de la cartera), seguido muy por debajo por las EDPYME, las CMAC y las CRAC. Este indicador también puede reflejar los niveles de eficiencia en la asignación de créditos, así como el esfuerzo mismo dedicado en la selección, seguimiento y recuperación de los créditos.

**CUADRO 8**  
*Indicadores financieros de las entidades financieras especializadas*  
*(31 de diciembre de 1999)*  
*(Porcentaje de la cartera promedio)*

Entidad	Ingresos financieros	Gastos financieros	Márgenes financieros	Provisiones colocaciones	Gastos operativos	Utilidad neta	ROE
<b>Banca de consumo</b>							
Banco del Trabajo	71.4	20.3	51.1	16.9	33.0	3.8	20.1
Financiera Solución	64.6	19.3	45.3	4.7	34.1	5.9	21.7
<b>Especializadas en créditos a las PYME</b>							
MI BANCO	62.0	12.3	49.7	2.6	39.1	3.0	3.3
CMAC	54.4	19.6	34.8	3.8	22.2	7.0	32.3
CRAC	32.7	10.4	22.3	4.4	18.2	-0.02	-0.07
EDPYME	48.5	10.9	35.6	6.3	25.4	3.5	12.6

Fuente: SBS.

Elaboración: propia.

Vista la evolución de los indicadores financieros, el resultado final fue muy variable. Como ya se indicó, las CMAC alcanzan los más altos niveles (con un ROE del 32.3%),<sup>25</sup> seguidas muy de lejos por las EDPYME, que son las entidades más pequeñas y recientes, con 12.6% (una tasa menor que la de la banca de consumo), y con bajos indicadores en MIBANCO (3.3%) y utilidades negativas en las CRAC.

24. En el caso de las CRAC, habría que considerar que muchas veces no cuentan con índices adecuados de cobertura de provisiones y que sus estados financieros no son muy transparentes.

25. Una revisión de las tendencias de los márgenes financieros y del ROE de las CMAC en los últimos cuatro años refleja la consistencia de sus resultados favorables, aun cuando el nivel alcanzado en 1999 es menor que el de 1996.

28

De esta manera, las CMAC registran los mejores logros en términos de eficiencia y rentabilidad, aunque todavía podrían racionalizar en mayor medida sus costos operativos; MIBANCO precisaría reducir significativamente sus altos costos operativos para consolidar su viabilidad, al igual que la banca de consumo, y en el caso del Banco del Trabajo, debería mejorar sus procedimientos de evaluación y seguimiento crediticio para reducir sus costos de riesgo. Las EDPYME tendrían también que racionalizar sus costos operativos, mientras que las CRAC requieren de una reestructuración más general para mejorar su calidad de cartera y superar sus pérdidas.

### 1.3.2 Las tasas de morosidad

A nivel de subsistemas, a diciembre del 2001 los bancos registraron una tasa de morosidad de 9%; las CMAC, de 5.3%; las EDPYME, de 7.6%; y las CRAC, de 15.6%. Respecto a estas últimas, debe señalarse que los niveles de morosidad han estado por encima del 12% en los últimos seis años, debido a su excesiva concentración en la cartera agrícola, y a su no tan estricta evaluación crediticia de los solicitantes de crédito. Se puede ver también en el cuadro 9 que los bancos han tenido índices de mora relativamente reducidos hasta 1997, año a partir del cual crecieron sustancialmente. Una evolución contraria se dio en las CMAC.

Estos resultados confirman una vez más que las CMAC son las entidades financieras especializadas en segmentos de bajos ingresos más exitosas, probablemente seguidas por MIBANCO. Si bien las CMAC y MIBANCO tienen carteras urbanas, las CMAC tienen una participación considerable de operaciones en el medio rural.

**CUADRO 9**  
*Evolución de las tasas de morosidad entre 1995 y el 2000 (%)*

Sistema	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bancos	7.0	4.8	5.2	5.1	7.0	8.3	9.8	9.0
CMAC	11.2	10.1	8.7	7.7	7.5	5.6	4.8	5.3
CRAC	4.4	12.8	13.6	14.6	17.4	16.3	15.0	15.6
EDPYME	-	-	7.3	9.1	6.7	6.5	6.7	7.6
MI BANCO	-	-	-	-	2.5	1.8	1.7	2.8
Fin. Solución	n.d.	n.d.	n.d.	3.0	9.6	4.4	1.5	1.9
B. del Trabajo	-	n.d.	n.d.	n.d.	5.7	5.1	4.7	10.2

n.d.: no disponible.

Fuente: SBS.

Elaboración: IEP.

#### 1.4 BALANCE: PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA OFERTA DE MICROCRÉDITO

A modo de resumen, luego de la presentación anterior, es ilustrativo identificar los tres principales problemas del mercado de microfinanzas en el ámbito rural en la actualidad:

- Los altos costos del crédito en términos reales: los intermediarios cobran tasas en soles que varían entre 56% y 214% (frente a una inflación local menor al 5%). Esta situación reflejaría la segmentación del mercado del microcrédito y la debilidad de las presiones competitivas. Estos altos costos limitan la capacidad de generación de excedentes, y en consecuencia, su capacidad de mejorar sus niveles de empleo e ingresos, así como su acumulación.<sup>26</sup>
- La limitada cobertura en el segmento rural, que registra un menor acceso al crédito por su precaria rentabilidad, dispersión geográfica y mayor exposición a los riesgos naturales y de mercado.<sup>27</sup>
- La poca profundidad del mercado, que cuenta con escasos recursos de mediano y largo plazo para la financiación de los activos fijos de las microempresas.

---

26. Aunque habría que señalar que muchas veces el crédito formal desplaza al financiamiento informal, que es mucho más oneroso. También debe mencionarse que a menudo la productividad marginal de las actividades realizadas con el financiamiento recibido es elevada, lo que permite cubrir sus costos. En ese sentido, aquellos que no tengan una elevada rentabilidad en sus principales actividades económicas no podrían pagar estas tasas.

27. Las CMAC tienen una reducida participación en el financiamiento del agro (sólo 12% de su cartera); esta participación en el financiamiento agropecuario es incluso menor en el caso de las EDPYME (2.8%) y de la banca (3.2%). Las CRAC tenían el 61.7% de su cartera en dicho sector a diciembre de 1999.

## 2. LA DEMANDA DE MICROCRÉDITO EN LAS ZONAS RURALES

El conocimiento que se tiene sobre el financiamiento crediticio en las zonas rurales es escaso, sobre todo en lo referente a la identificación de los demandantes de crédito. La limitada bibliografía sobre el tema está relacionada con evaluaciones de impacto de las actividades de microfinanciamiento de algunas entidades, permitiendo reconocer que los clientes poseen diferentes características y que por ello requieren de productos financieros distintos.<sup>28</sup> Dada esta situación, es preciso conocer el perfil de los demandantes potenciales y reales de crédito para determinar los productos y las tecnologías necesarios para un programa crediticio exitoso en el medio rural.

### 2.1 LOS DEMANDANTES DE CRÉDITO: ¿QUIÉNES PUEDEN SER CLIENTES Y QUIÉNES LO SON?

#### 2.1.1 Los hogares rurales en el Perú

Alrededor de un 30% de la población peruana vive en zonas rurales; cerca de 1.8 millones de hogares se ubican en estas áreas, principalmente en la sierra (41 %), seguida de la costa (25%) y la selva (34%). La mitad de estos hogares rurales se encuentra en pequeños caseríos; y el 14% de ellos reporta ser parte de una comunidad campesina, organización que está presente mayoritariamente en la sierra.<sup>29</sup>

Otra característica importante de los hogares rurales es que el 60% está en condición de pobreza y el 24%, de pobreza extrema; además, los niveles de ingreso *per cápita* son bastante bajos, incluso en el caso de los grupos no pobres. El 20% de los hogares más pobres en el ámbito rural recibe como ingreso, en promedio, US\$ 234 *per cápita* al año, y el 20% más rico, cerca de US\$ 993 (unos US\$ 82 mensuales). Esto significa que, si bien hay grandes diferencias entre los más pobres y los más ricos, los más ricos no están muy lejos de la línea de pobreza, lo que tiene implicancias en la viabilidad de determinadas propuestas de desarrollo rural basadas en la iniciativa y acción de los agentes rurales privados y dinámicos. No es de extrañar, por tanto, que la mayor concentración de hogares pobres extremos se encuentre en las zonas rurales, y nuevamente, sobre todo en la sierra (58.4% del total de hogares pobres). En la costa rural, esta proporción alcanza el 7.8%, y en la selva rural, el 15.8% (cuadro 10).

Además, se aprecian importantes disparidades entre los niveles de pobreza y pobreza extrema registrados en las zonas urbanas y en las zonas rurales de la sierra. Así, en la sierra rural los hogares en condición de pobreza (30.6%) casi triplican el porcentaje de hogares pobres de la sierra urbana (12.0%), situación que es incluso peor para el caso de los hogares pobres extremos, en el que la proporción de pobres es de más de ocho veces la tasa de pobreza de la sierra urbana. Como se puede apreciar, estas diferencias no son tan marcadas en la costa y en la selva.

En términos de las fuentes de ingresos, alrededor de la mitad del ingreso de los hogares rurales procede del autoempleo (que incluye autoconsumo), lo que se relaciona directamente con el hecho de que el 80% de los hogares trabaja en actividades

28. Un análisis de los estudios sobre demanda puede hallarse en Trivelli (2000), actualmente en la página web del CIES ([www.consortio.org](http://www.consortio.org)), como parte de los trabajos de la Red de Microcrédito, Pobreza y Género.

29. La información citada en esta sección ha sido obtenida de la ENNIV 2000.

agropecuarias,<sup>30</sup> aunque muchos de estos hogares tienen ingresos secundarios procedentes de actividades no agrícolas. El nivel de pobreza está directamente relacionado con el porcentaje de hogares que trabaja la tierra (en el quintil más pobre el 89% de los hogares realiza actividades agropecuarias), donde predomina el reducido tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias (de apenas 4.2 hectáreas), como reflejo de la importancia del minifundio como sistema de tenencia y uso de la tierra. Evidentemente, los hogares más pobres trabajan extensiones menores (el quintil inferior cuenta con 3.4 hectáreas en promedio por hogar).

La otra mitad del ingreso de los hogares rurales proviene de dos fuentes: a) ingresos por rentas y transferencias que provienen principalmente de parientes y programas sociales (transferencias vía alimentos y/o programas asociados a la escuela), que representan cerca del 20% del ingreso total; y b) actividades asalariadas (30% del ingreso total). Sorprendentemente, esta estructura de ingresos es prácticamente igual en los hogares más ricos que en los más pobres.

El acceso a los recursos financieros es muy bajo en el campo: el 4.9% de los hogares rurales accede a créditos formales y el 13.1 % a créditos de fuentes no formales; y sólo el 4.9% de los hogares rurales reporta tener algún tipo de ahorro financiero. El promedio de deuda con fuentes formales es de alrededor de US\$ 900 y de US\$ 14 con fuentes no formales, siendo las tiendas y bodegas las principales fuentes de financiamiento en el medio rural, como ya se indicó en el cuadro 6.

CUADRO 10

*Línea de pobreza nacional por dominios geográficos*

<b>Dominio</b>	<b>Debajo de la línea de pobreza extrema</b>	<b>Debajo de la línea de pobreza</b>
Lima Metropolitana	20628 2.7	269295 15.7
Costa urbana	37727 4.9	310799 18.2
Costa rural	60395 7.8	123083 7.2
Sierra urbana	53903 7.0	205584 12.0
Sierra rural	451743 58.5	524192 30.6
Selva urbana	26469 3.4	113510 6.6
Selva rural	121893.0 15.8	164483.0 9.6
Total	772758 100.0	1710946 100.0

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

30. En promedio, más del 80% de la producción es vendida. En la sierra, este porcentaje es bastante menor (53%).

Por otro lado, el acceso a los servicios es también limitado, a pesar de los grandes avances registrados en la década pasada, lo que es consistente con los mayores niveles de pobreza en las zonas rurales. Sólo el 35% de los hogares rurales tiene agua potable, 37% posee electricidad y 10% cuenta con desagüe. Además, existe aún un limitado acceso a los servicios de comunicaciones: sólo el 0.7% de los hogares rurales tiene teléfono fijo, 16% señala contar con un teléfono comunitario y 2.1 % tiene un automóvil. Complementariamente, estos hogares dependen o acceden en un alto porcentaje (78% entre mayo de 1999 y mayo de 2000) a los denominados programas sociales, probablemente como una estrategia de sobrevivencia.

En suma, la situación de los pobladores rurales es muy precaria, y si bien la inversión realizada en caminos y demás obras de infraestructura social ha sido importante, aún existen muchas carencias. El principal problema es el reducido nivel de ingreso de los hogares rurales (aun en el caso de los más ricos), lo que condiciona su acceso a los servicios básicos. Este problema tiene distintas aristas: la elevada dependencia de ingresos por autoempleo, asociados en su mayoría a la producción agropecuaria de muy pequeña escala, a productos con poco mercado fuera de la chacra y/o a pequeños negocios (artesanía) y/o servicios; el bajo nivel educativo de los agentes; los altos costos de transacción (sobre todo de transporte) que enfrentan para integrarse a los mercados; el escaso dinamismo y escala de los centros poblados; la persistencia del limitado acceso a la infraestructura social y productiva mínima, etc.

#### a. Diferencias en los hogares rurales de acuerdo a su nivel de gasto

Con el fin de determinar las características de los pobladores rurales, dividiremos los hogares rurales de la ENNIV 2000 según quintiles. Los quintiles inferiores representan a los pobladores en pobreza extrema; el tercer quintil y parte del cuarto a los pobres; y el quinto quintil y el resto del cuarto quintil a los no pobres. A partir de esta división presentaremos una serie de variables económicas y socio demográficas (cuadro 11). Una constatación general es que si bien los indicadores de educación, diversificación de actividades realizadas, acceso a servicios, etc. aumentan, como es lógico, a medida que crecen los niveles de gasto *per cápita*, los niveles promedio de dichos indicadores de por sí, son ya bastante bajos.

En el cuadro 11 podemos observar que a medida que el nivel de gasto aumenta, el tamaño de la familia disminuye, y disminuye el porcentaje de hogares con jefe de familia indígena, así como la dependencia de las actividades agropecuarias, que registran una alta concentración (80%). En cuanto a la educación, el nivel educativo del jefe de familia aumenta a medida que sube el nivel de *gasto per cápita*, aunque en términos absolutos el promedio de años de educación del jefe de familia es de sólo seis años, lo que implicaría sólo acceso a educación de nivel primario. Los niveles de migración, por otro lado, aumentan a medida que suben los niveles de *gasto per cápita*.

De otro lado, las variables referentes al acceso a los servicios aumentan junto con el aumento del nivel de gasto, de donde podemos concluir que las condiciones de acceso a luz, agua y desagüe mejoran con el aumento de los niveles de gasto. Sin embargo, a pesar de estas diferencias relativas, el conjunto de los hogares rurales presenta un bajo nivel de acceso a los servicios, ya que estos superan apenas el 50% en el caso de la electricidad, el 43% en el caso del agua y el 16% en el servicio de desagüe en el quintil superior (el 20% con mayor nivel de *gasto per cápita*).

**CUADRO 11**  
**Variables relevantes por niveles de gasto**  
**per cápita, según quintiles**

Características socio demográficas	Muestra	Más pobre → Menos pobre				
		1	2	3	4	5
	1360	272	272	272	272	272
<b>Características demográficas</b> (promedio por hogar)						
Tasa de dependencia (<5 y >65)	19.29	20.15	18.38	17.92	18.73	21.25
Tamaño de familia (N° de personas)	5.08	6.43	5.65	5.21	4.58	3.54
Promedio de edad del jefe de familia	45.86	44.14	43.78	45.34	47.21	48.81
% de hogares con jefe de familia mujeres	10.96	8.09	12.13	10.29	11.03	13.24
% de hogares cuyo jefe de familia es indígena	31.91	44.12	33.46	34.19	25.37	22.43
% de hogares que tiene miembros que han migrado	44.41	34.19	45.96	43.38	49.63	48.90
% hogares con idioma materno distinto del castellano	31.91	44.12	33.46	34.19	25.37	22.43
% de hogares que realizan actividades agro pecuarias	80.29	88.97	80.88	80.15	76.84	74.63
<b>Educación</b>						
Promedio de años de educación del jefe de familia	5.64	4.85	5.02	5.39	6.01	6.96
% de hogares con jefe de familia sin educación	10.81	10.66	12.13	12.50	9.19	9.56
% de hogares con jefe de familia con sec. completa	30.44	26.47	25.37	32.35	33.09	34.93
% de hogares con jefe de familia con educación superior	4.34	0.37	2.21	2.21	4.04	12.87
<b>Acceso a servicios</b>						
% de hogares con seguro de salud	14.56	3.68	12.13	11.76	17.65	27.57
% de hogares con agua potable	34.71	23.90	34.19	36.03	36.40	43.01
% de hogares con desagüe	9.71	6.62	8.46	9.19	7.35	16.91
% de hogares con electricidad	36.69	26.84	29.04	35.66	40.81	51.10
% de hogares que usa gas	9.19	1.47	2.21	6.99	13.24	22.06
% de hogares que acceden a programas sociales <sup>1/</sup>	78.2	85.3	84.19	84.93	75.37	61.40

1/ Considera a los hogares que han accedido por lo menos a un programa social.

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

**CUADRO 12**  
*Variables relevantes por niveles de gasto per cápita*

Características económicas	Muestra	Más pobre → Menos pobre				
		1	2	3	4	5
	1360	272	272	272	272	272
<b>Ingreso y gasto (promedio anual US\$)</b>						
Gasto total del hogar	1994.30	1079.03	1522.72	1876.20	2287.27	3206.27
Gasto <i>per cápita</i> del hogar	449.21	169.33	267.97	358.36	496.38	954.00
Ingreso total del hogar	2330.22	1466.29	2022.08	2316.28	2554.14	3292.31
Ingreso <i>per cápita</i> del hogar	521.40	234.20	358.36	451.91	569.50	993.03
<b>Fuentes de ingreso</b>						
% de ingreso desde las actividades no laborales 1/	20.61	19.31	19.53	19.85	20.67	23.69
% de ingreso procedente de actividades asalariadas	29.12	28.14	29.03	31.47	30.03	26.94
% de ingresos procedente del autoempleo 2/	50.27	52.55	51.43	48.68	49.30	49.37
<b>Tenencia de bienes</b>						
Valor de los bienes semi-durables (US\$)	<b>455.4</b>	<b>49.1</b>	<b>92.15</b>	<b>144.52</b>	<b>263.47</b>	<b>1727.86</b>
Valor de la vivienda (US\$)	<b>1254.43</b>	<b>503.30</b>	<b>726.61</b>	<b>1059.09</b>	<b>1449.74</b>	<b>2491.50</b>
% de hogares con vivienda propia	83.09	83.82	84.56	83.09	81.99	81.99
Valor de la tierra (US\$)	<b>3235.32</b>	<b>1439.14</b>	<b>1581.19</b>	<b>2668.39</b>	<b>4575.23</b>	<b>6106.92</b>
% de hogares con tierras propias	61.47	69.49	60.66	61.40	57.72	58.09
Promedio de superficie agrícola (ha)	<b>4.21</b>	<b>3.39</b>	<b>4.05</b>	<b>4.52</b>	<b>4.75</b>	<b>4.45</b>
Activos financieros						
% de hogares con ahorros en financieras o bancos	<b>4.90</b>	<b>1.50</b>	<b>1.10</b>	<b>5.50</b>	<b>7.00</b>	<b>9.60</b>
% de hogares con crédito formal	<b>4.90</b>	<b>1.50</b>	<b>1.80</b>	<b>5.50</b>	<b>7.70</b>	<b>7.70</b>
% de hogares con crédito no formal	<b>13.10</b>	<b>8.50</b>	<b>11.40</b>	<b>14.30</b>	<b>15.80</b>	<b>15.40</b>

1/ Considera rentas de propietarios, transferencias, ingresos extraordinarios, ingresos por alimentos sociales y otros ingresos.

2/ El ingreso independiente considera los ingresos por autoconsumo.

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

En cuanto a las características económicas de los hogares rurales mostradas en el cuadro 12, los ingresos y gastos del quintil superior duplican los valores del quintil inferior. Resulta interesante notar que la composición de los ingresos no varía significativamente a través de los quintiles, revelando que al menos en el medio rural, estas variables no discriminan entre los pobres y los no pobres.

En lo referente a la tenencia de bienes, las diferencias son significativas entre la valoración de los bienes semi-durables, la vivienda y las tierras entre el quintil superior y el inferior, a pesar de que no existen diferencias claras entre el porcentaje de hogares con vivienda propia. Por otro lado, sólo el 23.1 % de los no pobres tiene algún tipo de crédito y menos del 10% cuenta con ahorros financieros. Es notorio, sin embargo, que el acceso al crédito no formal es mayor que el que existe al crédito formal en todos los quintiles.

### **2.1.2 Los hogares rurales con crédito**

Aun cuando el acceso al crédito es restringido en las zonas rurales, se hace necesario el análisis de las características de los hogares rurales que tienen crédito *versus* los hogares que no cuentan con él. Al mismo tiempo, observaremos las diferencias de los hogares con crédito formal y no formal, debido a que éste último es el tipo de crédito más difundido entre los pobladores rurales.

Los resultados de la ENNIV 2000 muestran las diferencias que existen entre las tasas de dependencia de los hogares (cuadro 13, marcado con asterisco). Además, en general, se observa que los hogares que acceden al crédito tienen una mejor educación y menores indicadores de acceso a servicios básicos (lo que debe estar directamente relacionado con los niveles de ingresos percibidos). Estos indicadores son generalmente mayores en el caso de los hogares que tienen crédito formal, debido a que los hogares con menos recursos (educación, acceso a servicios, como variables altamente correlacionadas con el nivel de ingresos) no suelen ser sujetos de crédito formal.

Un punto importante es la restricción de crédito a los hogares dirigidos por mujeres: sólo el 6.1 % de los hogares dirigidos por mujeres tiene acceso a algún tipo de crédito. La tasa de acceso es similar respecto de las fuentes formales y no formales.

En cuanto al acceso a los servicios, los hogares con crédito formal están en mejores condiciones que los que tienen crédito no formal, sobre todo en los casos de agua y desagüe. Asimismo, el porcentaje de hogares que cuenta con miembros de la familia que han migrado es mucho mayor entre los hogares con crédito formal (60.6%) que entre los hogares con crédito no formal (48.9%).

**CUADRO 13**  
**Características socio-demográficas de los hogares rurales de la ENNIV 2000**  
**(según tenencia de crédito)**

Características socio-demográficas	Hogares con crédito			Hogares	
	Total 244	Formal 66	No formal 178	sin crédito 1116	Test.
<b>Características demográficas (promedio por hogar)</b>					
Tasa de dependencia (<5 y>65)	16.9	15.9	17.3	19.8	1.951 *
Tamaño de familia (N° de personas)	5.1	4.9	5.2	5.1	-0.274
Promedio de edad del jefe de familia	44	46	44	46	1.793*
% de hogares con jefe de familia mujeres	6.1	6.1	6.2	12.0	-2.660*
% de hogares cuyo jefe de familia es indígena	29.5	27.3	30.3	32.4	
% de hogares que tiene miembros que han migrado	52.0	60.6	48.9	42.7	-2.666*
% hogares con idioma materno distinto del castellano	29.5	27.3	30.3	32.4	
% de hogares que realizan actividades agropecuarias	82.4	83.3	82.0	79.8	
<b>Educación</b>					
Promedio de años de educación del jefe de familia	6.8	7.1	6.6	5.4	-4.764*
% de hogares con jefe de familia sin educación	4.9	3.0	5.6	12.1	
% de hogares con jefe de familia con secundaria completa	38.1	42.4	36.5	28.8	
% de hogares con jefe de familia con educación superior	6.6	6.0	6.8	4.2	
<b>Acceso a servicios</b>					
% de hogares con seguro de salud	20.5	27.3	18.0	12.8	-3.122*
% de hogares con agua potable	38.9	48.5	35.4	33.8	
% de hogares con desagüe	8.6	12.1	7.3	9.9	
% de hogares con electricidad	38.5	37.9	38.8	36.3	
% de hogares que usa gas	13.9	15.2	13.5	8.2	
% de hogares que acceden a programas Sociales1/	81.6	77.3	83.1	77.5	
Total de respuestas de apoyo de FONCODES en programas sociales	50	9	41	176	
% que recibe el apoyo de FONCODES	22.1	4.0	18.1	77.9	

1/ Considera a los hogares que han accedido por lo menos a un programa social.

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

Por otro lado, como ya se indicó, los hogares con acceso a crédito muestran una mejor situación económica (ingresos, gastos y valor de activos como vivienda, lo que condiciona sus menores niveles de pobreza) que los que no acceden al crédito (ver cuadro 14). En dicho cuadro se aprecia también una relación directa sobre la valoración de los activos y el acceso al crédito, sobre todo al crédito formal; esto se debería a que los prestamistas formales exigen garantías y requisitos necesarios para subsanar la poca información que se tiene sobre el solicitante de crédito. Así, el valor de los bienes semidurables en los hogares con crédito formal es de US\$ 734, un monto mayor a los US\$ 269 de los hogares con crédito no formal. Lo mismo ocurre con el valor de la vivienda en los hogares con crédito formal, el cual duplica al valor de los hogares con crédito no formal. La valoración de la tierra y el tamaño de ella muestran más claramente las diferencias, no sólo al interior de los que acceden al crédito, sino también entre los que tienen y no tienen crédito.

En líneas generales, las diferencias en cuanto a ingresos y gastos del hogar entre los que tienen crédito y los que no lo tienen son significativas, tal como lo muestran los *t* estadísticos (marcados con asterisco). Como ya se indicó, estas diferencias tienen estrecha relación con la composición de pobreza de estos hogares: el 13.9% de los hogares con crédito pertenece al grupo de pobres extremos, valor duplicado por los hogares sin crédito. Dentro del grupo de los hogares con crédito, sólo el 7.6% de los hogares con crédito formal son pobres extremos, mientras que el 16.3% de los hogares con crédito no formal pertenece a este grupo. Del mismo modo, la concentración de los hogares con crédito en el grupo de los no pobres es de un 53%, siendo mayor aún en los hogares con crédito formal donde el grupo de los no pobres es de 62%, mientras que los hogares sin crédito no pobres solamente alcanzan el 39%.

**CUADRO 14**  
*Características económicas de los hogares rurales de la ENNIV 2000 (según tenencia de crédito)*

Características económicas	Hogares con crédito			Hogares	
	Total 244	Formal 66	No formal 178	sin crédito 1116	Test.
Ingreso y gasto (promedio anual US\$)					
Gasto total del hogar	2344.0	2629.0	2238.3	1917.8	-5.117*
Gasto <i>per cápita</i> del hogar	506.7	568.9	483.6	436.6	-2.835*
Ingreso total del hogar	2661.9	3135.0	2486.5	2246.5	-3.506*
Ingreso <i>per cápita</i> del hogar	580.0	707.1	532.9	508.6	-2.253*
Fuentes de ingreso					
% de ingreso procedente de actividades no laborales <sup>1/</sup>	19.7	20.0	19.6	20.8	
% de ingreso procedente de actividades asalariadas	29.2	24.7	30.9	29.1	
% de ingresos procedente del autoempleo <sup>2/</sup>	51.09	55.3	49.5	50.09	
Tenencia de bienes					
Valor de los bienes semi-durables (US\$)	397.7	743.2	269.6	468.0	0.217
Valor de la vivienda (US\$)	1504.9	2729.2	1072.8	1199.1	-1.440
% de hogares con vivienda propia	83.2	80.3	84.3	83.1	
Valor de la tierra (US\$)	3805.2	6123.4	2809.0	3104.0	-0.977
% de hogares con tierras propias	58.2	51.5	60.7	62.2	
Promedio de tierras (ha)	5.8	7.9	5.0	3.9	-2.910*
% de hogares pobres extremos	13.9	7.6	16.3	26.3	
% de hogares pobres no extremos	32.8	30.3	33.7	34.9	
% de hogares no pobres	53.3	62.1	50.0	38.8	

1/ Considera rentas de propietarios, transferencias, ingresos extraordinarios, ingresos por alimentos sociales y otros ingresos.

2/ El ingreso independiente considera los ingresos por autoconsumo.

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

Finalmente, es necesario recalcar que los hogares rurales con crédito no podrían clasificarse como sobre endeudados, pues los ratios entre el monto adeudado y su patrimonio, nivel de ingresos y gastos son relativamente bajos. Sobre la base de la información de la ENNIV 2000 encontramos una relación deuda/ patrimonio<sup>31</sup> de 0.29, una

31. El nivel de patrimonio que se utiliza, basado en la ENNIV, tiende a estar subestimado, con lo que la relación deuda/patrimonio estaría sobre estimada.

relación deuda/ ingreso igual a 0.39, y una relación deuda/ gasto de 0.34. Un segundo punto a resaltar de esta sección es que si bien hay diferencias significativas entre los hogares con y sin crédito, estas diferencias se explican básicamente por las diferencias entre los hogares con crédito formal y el resto. Es decir, los hogares con crédito de fuentes no formales no son significativamente diferentes en sus características a los que no tienen crédito.

a. El destino de los créditos de los hogares rurales

Los resultados obtenidos a partir de la Encuesta de Crédito Informal (CEPES-IEP 2000) muestran que existe una fuerte relación entre la utilización del crédito y el agente de crédito. Las características de los créditos de los hogares rurales, tanto en el sector formal como en el no formal, siguen la línea de los resultados obtenidos en la ENNIV 2000: los montos y los plazos son más elevados en el sector formal-llegando incluso a duplicar el valor del crédito en el sector informal. Tal como se observa en el cuadro 15, el monto promedio de crédito formal es de US\$ 1,823 y el de crédito no formal de US\$ 810. Asimismo, los plazos son de ocho meses y cuatro meses respectivamente; esto último refleja el tipo de crédito que solicitan los clientes rurales, que es básicamente para capital de trabajo. Un punto a resaltar es que aun con las claras diferencias entre el crédito formal y no formal, los promedios ponderados de satisfacción de los hogares rurales, con respecto a su experiencia crediticia, son similares en ambos casos.

**CUADRO 15**

*Características del financiamiento formal y no formal en los hogares rurales*

	Tipo de financiamiento	
	Formal	No formal
Nº de transacciones	63	447
Monto promedio (US\$)	1,823.8	810.6
Plazo promedio (meses)*	8.6	4.0
Promedio ponderado de satisfacción	3.8	3.9

\* El plazo no incluye el Banco de Materiales. El plazo promedio con el Banco de Materiales cambia a 10.14. Fuente: Encuesta de Crédito Informal CEPES-IEP. Elaboración: IEP.

El principal destino del crédito en los hogares rurales es la compra de insumos agrícolas para campaña (54%); de ahí la presencia de casas comerciales entre los principales prestamistas, ya que muchas de ellas se dedican a la venta de insumos agropecuarios. Del mismo modo, en las CRAC y las CMAC el crédito de consumo ocupa un segundo plano, ya que estas instituciones se han centrado en préstamos a los pequeños agricultores consolidados (cuadro 16), y en general tienen una cartera de créditos personales poco significativa, como se indicó en la sección I.

Es claro, según los resultados, que los créditos de los hogares rurales no se orientan hacia la adquisición de activos fijos y/o bienes, debido a que muchos de los pobladores rurales no cumplen los requisitos básicos para solicitar créditos de mayores

40

montos siendo racionados por las mismas instituciones que otorgan los créditos. Inclusive la experiencia de las CMAC con este tipo de créditos es reducida, a pesar de su apertura al sector urbano a través de los microempresarios. Por el lado de los prestamistas no formales, su limitada escala de operaciones y su tecnología financiera impiden que otorguen créditos de mayores montos y plazos.

**CUADRO 16**  
*Principales usos del crédito en los hogares rurales*

Usos	Hogares rurales	
	N° de casos	%
Insumos agrícolas	275	54.0
Consumo	132	25.9
Mejora de vivienda	37	7.3
Comercio	27	5.3
Pagar préstamo	12	2.4
Compra de ganado	7	1.4
Compra de bienes durables	6	1.2
Educación	5	1.0
Maquinarias/ Herramientas	5	1.0
Adquisición de vivienda	2	0.4
Construcciones/ Infraestructura	1	0.2
<b>Total de transacciones <sup>1/</sup></b>	<b>509</b>	<b>100.0</b>

1/ Estos resultados presentan un *missing*.

Fuente: Encuesta de Crédito Informal CEPES-IEP.

Elaboración: IEP.

### 2.1.3 Colofón: autoracionamiento

En algunos estudios recientes se ha encontrado una peculiar respuesta de los agricultores ante el mercado de créditos rurales descrito en esta sección y en la anterior. Sobre la base del trabajo de campo realizado en dos valles de la costa peruana, Boucher (1999) y Trivelli (2001) han hallado que un grupo considerable de agricultores, principalmente por posiciones conservadoras frente al riesgo, opta voluntariamente por abstenerse de trabajar con determinados tipos de crédito (incluso siendo sujetos de crédito), reconociendo la necesidad o el deseo de trabajar con fondos adicionales y teniendo capacidad de repago. Esta suerte de paradoja se explica por factores ligados a las condiciones del mercado de créditos, aunque también por condiciones externas a éste, como la variabilidad e inestabilidad de los mercados de productos agrícolas, la interferencia del sector público en los mercados rurales y la alta dependencia de variables climáticas.

Como es natural, en la medida en que el autoracionamiento sea importante, los resultados que se observen en el mercado de créditos perderán de vista un segmento considerable de lo que podría constituir un mercado potencial de clientes.

### 3. CONCLUSIONES

#### 3.1 OFERTA

- La oferta de fondos es limitada y la mayor parte se entrega a través de fuentes no formales o formales no bancarias. En el caso de los prestamistas formales, la cartera agropecuaria es pequeña (salvo en las CRAC), al igual que la cartera de créditos PYME de estas instituciones. Se estima que hay 23 mil clientes de las entidades formales ligados a actividades agropecuarias y 72 mil ligados a microempresas (de un total de 1.1 millones de deudores). En general, los créditos formales a hogares/ productores rurales exigen garantías (90% de los casos en promedio), son de libre disponibilidad (en menos de un 9% de los casos se exige presentar un proyecto), y los procesos de aprobación de los créditos son largos y costosos (sobre todo en los bancos y las CRAC).
- La mayor parte de los créditos tienen fines productivos y no de inversión, por plazos relativamente cortos y generalmente con intereses implícitos.
- Las fuentes de fondos más importantes en el ámbito rural son las semiformales que ligan sus créditos a otras actividades económicas no necesariamente financieras. Las ONG tienen muy poca cobertura y hay muy pocas especializadas en finanzas, buena parte de las cuales se han convertido en una EDPYME o en una CRAC.
- Los costos y altos riesgos de financiar actividades rurales inhiben a la mayor parte de los intermediarios formales: créditos pequeños con altos costos de supervisión (por dispersión de beneficiarios, especialización requerida, escala reducida, problemas de comunicaciones e integración, ausencia de mercados de seguros y de centrales de riesgo, grave problema de selección adversa -no se pueden subir más las tasas de interés); limitada cobertura de garantías (pocos bienes valiosos para usar como colaterales, problemas con el mercado de tierras y/o elevados costos de usar bienes menores como garantías); y escasa información sobre los clientes.
- Los prestamistas semiformales (empresas y ONG) tienen una especialización geográfica, lo cual eleva sus riesgos. Además, suelen tener una escala óptima de operaciones bastante reducida.
- Existe una gran heterogeneidad entre los prestamistas, aun en los ámbitos territoriales muy pequeños.
- Las experiencias con créditos grupales han reportado resultados mixtos y han llevado a que la mayor parte de los intermediarios prefiera otorgar créditos individuales con algún tipo de garantía (real o moral).
- En general, la morosidad en las zonas rurales es mayor a la registrada en las zonas urbanas. Si bien hay experiencias que reportan baja morosidad (en intermediarios formales y semi formales), éstas no son fácilmente expandibles ni replicables fuera de su ámbito. En el caso de los prestamistas formales, la morosidad de la cartera agropecuaria es más de dos veces mayor que la morosidad promedio del sistema financiero.

42

- El incremento en los montos colocados por prestatario induce a colusión y con ello al no repago, sobre todo en el caso de las garantías morales o solidarias.
- La experiencia del Banco de Materiales fue buena en cuanto a cobertura, pero mala en lo que respecta a la sostenibilidad y recuperación de los créditos y a la creación de una cultura crediticia. No hay evaluaciones sistemáticas sobre el destino (o buen uso de los créditos) ni sobre el impacto en la economía de los beneficiarios.

### 3.2 DEMANDA

- Los servicios financieros son beneficios de unos cuantos. Existe una baja penetración financiera, tanto en cuanto al crédito como al ahorro. Sólo el 17.9% de los hogares rurales tuvo crédito en el año 2000 y la mayor parte del crédito provino de fuentes no formales. 5% de los hogares rurales reporta tener algún tipo de ahorro financiero.
- Los prestatarios prefieren las fuentes no formales por su mayor flexibilidad y menores costos de transacción, pero reconocen que no hay una oferta suficiente y que a veces los precios de los créditos son elevados.
- A pesar de existir limitaciones por el lado de la oferta, existen prestatarios que se autoracionan y que optan por no trabajar con determinados créditos o fuentes de fondos, básicamente por consideraciones de riesgo.
- En términos agregados, los niveles de endeudamiento promedio son bajos en relación con el patrimonio, valor de activos y aun ingresos de los hogares rurales, lo que evidenciaría una capacidad de ampliar el endeudamiento (relación deuda/patrimonio 0.29; relación deuda/ ingreso 0.39; y relación deuda/ gasto 0.34).
- En general, los hogares rurales son pobres (aun aquellos relativamente más ricos lo son). Más del 60% de los hogares rurales está por debajo de la línea de pobreza. El 80% de los hogares rurales se dedica a las actividades agropecuarias. El promedio de hectáreas por familia es de 4.21.
- Las familias rurales tienen cinco miembros en promedio y una tasa de dependencia de 20%. La educación promedio del jefe de hogar es de 5.6 años, es decir, casi primaria completa (cinco años es el promedio para los hogares del quintil más pobre, y siete, para los del quintil más rico); sólo el 4.34% de los jefes de hogar rural tiene educación superior.
- El 34.71 % tiene agua potable (24% en el quintil más pobre y 43% en el quintil superior); y el 37% tiene electricidad (27% en el quintil más pobre y 51% en el más alto).
- El ingreso promedio de los hogares rurales es de US\$ 2,330 al año (US\$ 1,466 en el quintil inferior y US\$ 3,292 en el superior).

- El 78% de los hogares ha accedido al menos a un programa social.
- Los hogares rurales con crédito son un grupo heterogéneo. Los hogares con crédito formal suelen ser los mejor dotados de activos y los que tienen mayores recursos productivos. Los hogares con crédito de fuentes no formales son más parecidos a los hogares sin crédito que a los hogares con crédito formal.
- Los hogares con crédito tienen ingresos promedio de US\$ 2,661 (US\$ 3,135 los que tienen crédito formal y US\$ 2,629 los que poseen crédito informal); poseen en promedio 5.8 hectáreas; son más educados (con siete años en promedio de educación); tienen familias más pequeñas; en promedio cuentan con más miembros migrantes; cerca del 82% accede a algún programa social; y el 39% tiene agua potable (el 48.5% de los que tienen crédito formal y el 35.4% de los que tienen crédito no formal la tienen).
- Los hogares con crédito tienen una menor incidencia de pobreza.
- Los créditos se usan principalmente para insumos o capital de trabajo, luego en consumo y por último en adquisiciones (*proxy* de inversiones).
- Los montos adeudados con el sector formal son muy superiores a los adeudados con el sector no formal y sus plazos son más largos.

## **II. UNA PROPUESTA DE SISTEMA DE CRÉDITO PARA AGUA Y SANEAMIENTO RURAL**

A partir del marco descrito en la sección anterior, queda claro que el acceso a las fuentes financieras en las zonas rurales es muy complejo, tanto por las condiciones de la oferta como por las características y economía de los demandantes. Hay pocos fondos disponibles que se colocan en actividades productivas, en primer lugar, y que financian el consumo en segunda instancia. El tema pendiente es saber de dónde se obtienen los recursos para las inversiones. La respuesta es evidente: si no hay recursos suficientes para financiar la producción y a la vez los hogares tienen una limitada capacidad de ahorro, los recursos para las inversiones son prácticamente inexistentes.

En un contexto donde no hay recursos en el sistema para invertir (ni tampoco en los intermediarios y en las familias), ¿cómo se construyen obras y/o se asegura el mantenimiento de la infraestructura privada existente? La primera respuesta es que en un contexto así, el Estado debe encargarse de las inversiones y el mantenimiento. Sin embargo, es claro que ésa tampoco es una solución, no sólo por los limitados recursos del Estado y por lo complejo que resulta atender demandas de este tipo en todo el país, sino porque mucha de la infraestructura por construir o mantener es privada y por ello debe ser atendida por sus dueños o usuarios. Una segunda respuesta, más interesante, es que el Estado o el sector privado coloquen recursos para este fin, pero que quien los canalice sea el sistema más adecuado a tal proceso.

La pregunta inmediata es si el sistema microfinanciero sería capaz de enfrentar un reto como éste. La respuesta variará dependiendo del tipo de financiamiento (monto, plazo, etc.) y del cliente al que se espera atender. Como se vió en la sección anterior, no todos los intermediarios especializados en microfinanzas atienden a todo tipo de cliente, sino que más bien se especializan en segmentos, zonas y actividades definidos. En algunas regiones será más simple canalizar fondos a las zonas rurales y en otras menos; dentro de las zonas más dinámicas es probable que los pobladores de mayores recursos puedan acceder a fondos para pequeñas inversiones a través de intermediarios especializados (entre ellos las ONG). Sin embargo, los pobladores menos relacionados con el sistema formal y/o no atendidos por intermediarios semi formales difícilmente podrían acceder a fondos de esta naturaleza (siendo el sector clave que dependería de este tipo de recursos para mantener operativa su infraestructura básica).

En este contexto, se ensaya una propuesta de un sistema de microcréditos para las pequeñas inversiones o el mantenimiento de la infraestructura menor que considera a los pobladores de menores recursos. Esta propuesta podría complementar las iniciativas de la misma naturaleza canalizadas a través del sistema microfinanciero descrito en

46

la sección anterior. Para dicho ejercicio, utilizamos el caso de las obras de agua y saneamiento en las zonas rurales. La propuesta que discutimos busca recoger las principales lecciones aprendidas por los intermediarios de las microfinanzas en los últimos años respecto al trabajo en ámbitos rurales y zonas de pobreza.

## **1. LA PROPUESTA**

El objetivo es proponer cómo podría operar un fondo al que los usuarios rurales puedan acudir para obtener pequeños créditos para la rehabilitación, ampliación y/o mantenimiento de su infraestructura de agua y saneamiento. El acceso a este tipo de crédito tendría que ser sencillo y rápido y con bajos costos de administración, para lo cual se recomienda sumario a otras iniciativas en curso.

La propuesta que se detalla a continuación busca insertarse en un sistema de microfinanzas en desarrollo; es por ello que enfatiza aspectos claves, como la necesidad de crear mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema (y que el fondo se mantenga) y una cultura crediticia, la posibilidad de acceso en repetidas ocasiones y la integración de distintos actores para que a través de la fiscalización entre unos y otros se pueda mejorar la eficiencia de uso de este fondo.

La propuesta busca resolver el acceso de los pobladores de las zonas rurales y de bajos ingresos a pequeños financiamientos para reparar, ampliar y mantener su infraestructura básica. En este caso, nos centraremos en la infraestructura de agua y saneamiento, pero la propuesta puede ampliarse a otro tipo de infraestructura menor. Partimos, en un extremo, de la existencia de un "fondo" del sector público, privado o de la cooperación internacional que debe destinarse a financiar la reparación, ampliación o mantenimiento de las obras de agua y saneamiento en las zonas rurales. La idea, obviamente, es hacer que este fondo no se acabe sino que más bien se mantenga, por lo que debe entregarse como crédito y no como donación.

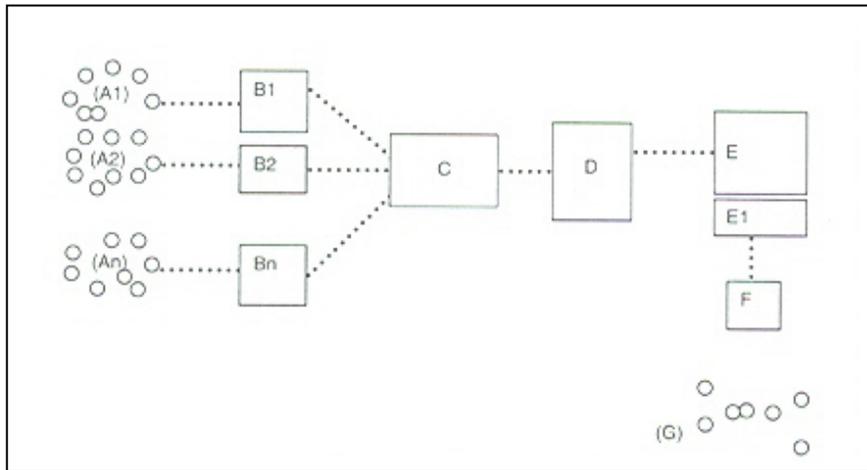
En el otro extremo del proceso tenemos a los pobladores de las zonas rurales que poseen cierta infraestructura de agua y saneamiento que requiere ampliarse (instalando conexiones domiciliarias a partir de una pila existente, por ejemplo), repararse (cambiando llaves o trozos de tuberías) y/o mantenerse (pintando los reservorios, por ejemplo). Esta infraestructura en su mayoría fue obtenida de manera gratuita o a cambio de participar en las labores de construcción de la misma; sin embargo, las obras no están del todo operativas (por problemas de mantenimiento) o pueden ampliarse para mejorar su aprovechamiento. Los pobladores tienen interés en mejorar o mantener su infraestructura (de la cual depende buena parte de sus condiciones sanitarias), pero no tienen recursos para financiar las obras. Si bien se ha partido del escenario descrito en la sección anterior, es decir, de pobladores con escasa capacidad económica, se piensa en inversiones acordes con su escala.

La propuesta que se presenta y se discute a continuación busca responder la siguiente pregunta: ¿cómo unir ambos extremos? Luego de presentar y comentar la propuesta, y su viabilidad en términos de la realidad de los pobladores rurales del país, se detallan algunos temas pendientes por discutir que sólo tienen sentido en una fase de prefactibilidad.

## 2. LOS ACTORES

La presente propuesta va desde el usuario/demandante del microcrédito hasta el administrador del "fondo". En el recorrido del sistema se ha querido incluir actores de distinta índole que no sólo cumplan con una de las etapas del proceso planteado, sino que aporten con su participación una mayor efectividad al proceso. A continuación, se enumeran los actores incluidos y una breve discusión de su rol y responsabilidades.

De acuerdo a lo presentado en el siguiente gráfico, los actores serían:



**(A)** Demandantes/beneficiarios (individuos o familias): serán responsables de pagar el crédito. Cada uno pagará una pequeña porción del crédito junto con su cuota de pago por el servicio de agua a la JASS. Las demandas de obras de estos beneficiarios son a nivel del sistema.

**(B)** Juntas administradoras (JASS): es el órgano encargado de recolectar los aportes de los beneficiarios, de definir el proyecto a financiar y, probablemente, de contratar los servicios que correspondan. Cada JASS tendrá la posibilidad de solicitar créditos a través de su municipio (C) para distinto tipo de obras. Las JASS constituyen el demandante final del crédito y el crédito no es individual sino grupal (a la JASS).

**(C)** Intermediario local: puede ser una entidad que es responsable del crédito ante el fondo y que puede ser el receptor oficial del crédito, para de ahí canalizarlo a las JASS, o simplemente un aval. Será el responsable de avalar el proyecto y de cubrir el crédito en caso de morosidad. Se considera al municipio distrital la mejor opción para esta responsabilidad. La elección del municipio no sólo obedece a consideraciones de eficiencia y garantía para el fondo sino a la existencia de una red a nivel nacional, con características definidas y con cierta capacidad de fiscalización. Además, el incluir actores institucionales elegidos por la población permite fortalecer las instancias democráticas y consolidar la actual tendencia descentralista.

**(D)** La entidad que califica las propuestas y administra el fondo: dadas las características de nuestro país, lo recomendable es que este rollo cumpla una instancia de cobertura nacional (con alcance provincial e incluso distrital en algunos casos) y que cuente con una organización sólida. Sugerimos que sea el Banco de la Nación.<sup>32</sup>

32. Existen, sin embargo, otras alternativas, como la red de centros educativos o de salud. Sin embargo, dada la naturaleza del programa descrito sería recomendable que la entidad sea financiera, aun cuando tenga características peculiares como el Banco de la Nación.

48

(E) El fondo en sí mismo: una cantidad de recursos que se pone a disposición del programa. De este fondo se puede definir una porción (E1), que se pone a disposición de las ONG y de otros intermediarios microfinancieros, destinada a otorgar créditos directos a familias o individuos que desean mejorar, ampliar, rehabilitar o consolidar sus instalaciones de agua y saneamiento de manera individual (sobre todo las conexiones dentro del hogar). Esta porción es aquella que puede canalizarse directamente utilizando la tecnología y cobertura del actual sistema microfinanciero (discutido en la sección I). Para que los intermediarios microfinancieros puedan acceder a este fondo se deberá definir una serie de procedimientos para acreditar que el uso final es en obras de infraestructura y que los fondos retornarán al "fondo". El resto del capital (E-E1) constituye el monto de recursos que puede asignarse de acuerdo al esquema propuesto. Será un tema clave y fundamental definir el tamaño de este fondo (E-E1) para asegurar que sea lo suficientemente atractivo como para cumplir con su rol a nivel nacional, pero que a la vez sea restrictivo para que exista cierta presión por mantenerse como cliente.

(F) Intermediarios con experiencia en otorgar microcrédito en zonas rurales que se acreditan ante el fondo o el ejecutor, y que pueden acceder a fondos para canalizarlos en sus zonas de operación. Estos intermediarios pueden ser ONG u otros intermediarios semiformales; idealmente pueden ser intermediarios formales interesados en las microfinanzas rurales. Los recursos a ser canalizados directamente deben ser ofrecidos al conjunto de los intermediarios. Constituye un reto importante ofrecer de manera atractiva este producto, pues la experiencia reciente muestra como algunos recursos no logran ser canalizados por desinformación o desincentivos a los intermediarios. El rol de COFIDE, en tanto banca de segundo piso y probable responsable de promover este tipo de "fondos", será crucial.

(G) Demandantes/beneficiarios con demandas individuales para mejorar su conexión y/o funcionamiento del abastecimiento de agua con capacidad de endeudarse individualmente. Pueden ser individuos, familias, JASS u otras agrupaciones (es posible que los municipios distritales puedan demandar estos fondos).

La presente propuesta contempla que los actores C y D sean los municipios distritales y el Banco de la Nación. La razón central es que ambos intermediarios poseen cobertura total (presencia en todo el país), una estructura organizativa y una cultura institucional que les permitiría sin mayor esfuerzo aceptar el trabajo con este fondo. Asimismo, será necesario involucrar a COFIDE como el ente supervisor de las actividades de segundo piso.

### 3. LOS FLUJOS

Para caracterizar cómo sería el funcionamiento del sistema propuesto, a continuación detallamos la dinámica del mismo. Es claro que quedan varios detalles por definir y, sobre todo, que ante una eventual implementación del mismo hay que afinar detalles de procedimiento y secuencia de acciones. Lo que se busca enfatizar en esta presentación de los flujos al interior del sistema son las bondades del mismo en tanto distribución de incentivos para el repago y buen funcionamiento del sistema en cada instancia.

Del fondo (E) hacia los beneficiarios (A) organizados en JASS (B):

- Los beneficiarios/usuarios de un sistema de agua y/o saneamiento (An)  
(n=1 ..... número total de sistemas de agua o saneamiento del distrito) agrupados en

una JASS (Bn), identifican la necesidad de realizar una obra de rehabilitación, ampliación o mantenimiento de su sistema. Definida la obra a realizar, se requiere una estimación de costos de la misma.<sup>33</sup> Con esta estimación del monto requerido hay que calcular el monto y plazo del crédito a solicitar en base a la capacidad de pago de los beneficiarios.<sup>34</sup> Para esto es necesario considerar la historia de cumplimiento en el pago de las cuotas a la JASS y las condiciones socio económicas de los beneficiarios. Definido el monto, el plazo y la cuota que cada beneficiario deberá asumir durante el periodo de repago, la JASS debería obtener un documento de compromiso firmado por los beneficiarios.<sup>35</sup> Será importante definir los mecanismos de cobro que utilizarán las JASS, pues como en toda organización social existe un margen para malos manejos.

- Las JASS (Bn) que tienen un proyecto y una carta de compromiso de los asociados se acercan al municipio distrital (C) para solicitar los fondos necesarios. El municipio fija una fecha (dos veces al año, por ejemplo) para recibir solicitudes de las JASS y convoca a una asamblea, a la que se invita a todas las JASS previamente inscritas en el municipio, en la que se presentan las solicitudes recibidas y se procede a priorizarlas y/o a aprobar el grupo de solicitudes que el municipio puede/ desea avalar en función de su capacidad de aval (definida a priori por el municipio en función de los fondos que recibe del FCM).<sup>36</sup> En estas sesiones también el municipio informará del cumplimiento de pago de las JASS que ya han recibido fondos. Se finaliza la sesión con un grupo de proyectos a presentar al fondo (E) a través de (D).
- Otra opción para que el municipio (C) avale a las JASS es que éstas pongan un aporte propio para la obra, más allá de su mano de obra. Por ejemplo, si una JASS requiere de US\$ 1,000 para ampliar o mejorar su servicio y muestra al municipio que ella ya tiene 20% de este monto y que sólo requiere endeudarse por el 80% restante, probablemente esté en mejores condiciones que una JASS que no tiene aporte propio.
- El municipio (C) envía a (D) las solicitudes, refrendadas por la asamblea de JASS del distrito y su compromiso y voluntad de avalar dichos proyectos con los fondos del FCM.<sup>37</sup>

---

33. En este punto es clave coordinar con las instituciones ejecutoras y supervisoras de las obras de agua y saneamiento en los distintos lugares, y revisar los problemas de cobertura y los costos de la supervisión y monitoreo.

34. Más adelante se detallan algunas simulaciones al respecto.

35. Quizás se puede pedir un aporte propio como muestra de voluntad de repago. Esto último, si bien complica los procedimientos, puede discutirse.

36. Se requerirá capacitación en los municipios en cómo evaluar los proyectos y la capacidad de repago de cada JASS.

37. Se puede definir alguna exigencia para esto; pedir por ejemplo que el 80% de las JASS inscritas en el municipio deben refrendar el acuerdo.

- (D) revisa el monto solicitado y lo compara con la capacidad de dicho municipio de avalar proyectos en base a un procedimiento previamente definido.<sup>38</sup> Este procedimiento debe ser muy simple, estandarizado y transparente. Puede ser algo como: definir un porcentaje de los fondos que recibe el municipio del FCM cada mes, restarle todos los compromisos o deudas asumidos por el municipio contra estos ingresos, y luego fijar un tope (50%, 30% o 75%) que puede utilizarse para avalar proyectos de JASS, y así definir la "capacidad de aval" del municipio para este tipo de proyectos.
- (D) autoriza el crédito y procede al desembolso.<sup>39</sup>
- Pasados "n" días de la fecha de pago de las cuotas de los créditos desembolsados, D se cobra automáticamente del FCM.<sup>40</sup> Si D se cobra en "m" oportunidades del FCM por falta de las JASS entonces se reduce "la capacidad de aval" de ese municipio. Si por el contrario, D no tiene que cubrir deudas con el FCM su "capacidad de aval" aumenta progresivamente hasta un tope prudencial.
- Desembolsados los fondos, cada JASS contrata y realiza las obras propuestas y los usuarios (A) pagan a su JASS la cuota mensual por servicio de agua más la cuota para el repago del crédito. La JASS se acerca a C o D (esto debe definirse en base a criterios de cercanía y posibilidades de fiscalización) y deposita mensualmente el monto total de la cuota hasta cubrir la deuda total.
- Una vez cubierta la totalidad del crédito, la "capacidad de aval" del municipio está libre y éste puede avalar un proyecto de otra JASS o de la misma, en base a los acuerdos de la asamblea de JASS, y así repetir el circuito.

### 3.1 INCENTIVOS PARA QUE EL FLUJO OPERE

- Si los beneficiarios no pagan, la JASS no puede pagar y D se cobra de los fondos de C el monto del crédito. Esto perjudica directamente a C que ve recortados sus ingresos mensuales y con ello sus posibilidades de hacer obras (recordemos que el FCM se destina básicamente a gastos de capital). Lo que termina sucediendo es que todos los pobladores del distrito (A+i+pobladores no beneficiarios de sistemas de agua y saneamiento) pagan por las obras recibidas por los beneficiarios que no han pagado; es una suerte de subsidio de los demás pobladores del distrito a estos malos pagadores y debe mostrarse así para que la sociedad presione a estos malos pagadores a revisar su comportamiento. Además, la JASS que no paga no

38. El artículo 60 de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que los municipios pueden endeudarse para obras (no gastos corrientes) hasta un tope (los servicios de amortización e intereses no pueden afectar más del 30% de los ingresos del año anterior). Sin embargo, este tope puede salvarse con la creación de una empresa municipal.

39. Hay que definir si se debe entregar el dinero al municipio, a una cuenta especial o a la JASS. Es necesario verificar los temas de fiscalización y rendición de cuentas.

40. La alternativa es que D se cobre automáticamente del FCM y que el municipio se encargue de cobrar directamente a las JASS. Esta alternativa presentará más problemas de malos manejos que la otra opción, y a mi modo de ver el municipio arriesgará más.

puede solicitar más fondos por este mecanismo. Evidentemente, hay que establecer un mecanismo para que esta JASS pueda volver a ser elegible. Este mecanismo podría ser una exigencia de pago "adelantado" de una porción del crédito, para lo cual necesita la aprobación de la asamblea de JASS que evidentemente se mostrará recelosa de acreditar a los malos pagadores. Es probable además que ante los malos pagadores, el municipio se sienta desincentivado a avalar a las JASS, lo que recorta las posibilidades de buenos y malos pagadores de acceder al fondo E.

- Es clave identificar la verdadera capacidad de pago de los miembros de una JASS; fijar los pagos por encima de la capacidad de repago generará decisiones erradas, todos dejarán de pagar.
- Las JASS son responsables de hacer que sus asociados paguen lo que se han comprometido. Si esto no sucede, son las propias JASS las que deberán establecer mecanismos para sancionar a los malos pagadores y establecer mecanismos para cubrir la deuda (actividades, como polladas y rifas, etc.)
- Si las JASS no se ponen de acuerdo en qué proyectos debe avalar el municipio, es un problema de acción colectiva, fiscalización y participación distrital, y debe resolverse por sus propios medios. Si no se resuelve, ese distrito no accede a los fondos. Esto reflejará la necesidad de estos distritos de capacitarse en el ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos.
- Si el municipio no quiere avalar a las JASS, y es probable que esto suceda, es un trabajo de las JASS demostrarle al municipio que este sistema es una posibilidad de realizar obras sin utilizar sus recursos. Si las JASS demuestran que son buenas pagadoras (con un buen proyecto, algún aporte propio, algún compromiso colateral o algún tipo de garantía real o moral), el municipio estará dispuesto. Si aun ante las mayores garantías el municipio no acepta actuar como aval, se deberá cuestionar al municipio en tanto representante de los intereses de los pobladores. Los cabildos u otros mecanismos de participación popular serán básicos. Para el municipio ésta sería una manera de dotar de obras a la comunidad sin sacrificar su presupuesto. Es importante presentárselo de esta manera y no como una amenaza a sus recursos.
- D deberá ser auditado regularmente (una vez al año, por lo menos), no sólo para asegurar un adecuado monitoreo del funcionamiento del sistema, sino también para que el responsable del fondo pueda identificar los cambios y ajustes necesarios, para que se genere y alimente una base de información sobre el tipo de inversiones financiadas, un listado de las JASS más activas y cumplidas, etc. Esto puede ser un instrumento valioso de trabajo para PRONASAR. Propondría que cada año, por ejemplo, se seleccione obligatoriamente una muestra aleatoria de los créditos otorgados por el fondo y se haga una investigación sobre los detalles de la ejecución con la idea de hacer ajustes en base a la experiencia de uso. Esto puede ser costoso, en tanto se requerirá de visitas a los proyectos concretos, de la opinión de los especialistas, etc., pero mejorará el funcionamiento del sistema.

52

- El esquema se verá potenciado en la medida que los esfuerzos descentralizadores se concreten y se incorpore en el discurso y en las acciones los conceptos de fiscalización (accountability) y los distintos mecanismos de participación ciudadana, tanto en los niveles de planificación y priorización, como de ejecución y mantenimiento de obras y acciones colectivas.

### **3.2 ALGUNOS BENEFICIOS COLATERALES DERIVADOS DE LA PROPUESTA**

Si bien el objetivo de la propuesta es presentar un esquema viable para promover las inversiones en agua y saneamiento en el ámbito rural, la propuesta presentada trae colateralmente una serie de oportunidades o acciones que beneficiarán a ésta y a otras propuestas de desarrollo. Algunas de ellas serían:

- Promover la participación popular en las decisiones locales y la fiscalización de las mismas.
- Fortalecer las relaciones entre el municipio y la comunidad organizada (en JASS), exigiéndose una relación del municipio con todos los actores organizados y no sólo con algunos.
- Promover la formación de JASS, pues será condición indispensable para acceder al fondo de créditos.
- Tener un sistema de registro para las JASS a nivel municipal que pueda agregarse fácilmente, y así tener una suerte de catastro activo de JASS (recordemos que cada JASS deberá inscribirse en el municipio y que cada cambio de autoridades tendrá que registrarse).
- El Banco de la Nación (o cualquier entidad que ocupe el cargo D) generará un banco de información de gran utilidad para la DGS.
- Se iniciará un sistema de información sobre la calidad de los municipios como clientes (una central de riesgos a nivel municipal) que, de mantenerse, puede constituir una herramienta para el diseño de otros programas canalizados a través de los municipios.
- Se potenciará y promoverá la actividad de los municipios distritales.

### **4. EL FONDO COMPLEMENTARIO (E1) PARA INICIATIVAS INDIVIDUALES**

Dado que el fondo se canalizará a través de las JASS para las obras de ampliación, rehabilitación y mantenimiento de los sistemas, este fondo no servirá para las ampliaciones y reparaciones de las conexiones domiciliarias, con lo cual es necesario establecer alternativas para aquellos que ya tienen conexión domiciliaria.

En este sentido, proponemos que una porción del fondo (E) esté disponible para que los diversos operadores (ONG, entidades financieras con experiencia en microfinanzas) puedan acceder a fondos para financiar créditos individuales/familiares para

obras de agua y saneamiento. Para acceder a estos fondos, la entidad solicitante tendría que poner alguna garantía o fondo complementario, o al menos acreditarse ante el fondo y recibir fondos de manera gradual (primero una línea de crédito pequeña que se incrementaría en base al cumplimiento). Estos fondos se colocarían de manera individual con el sistema de garantías y la tecnología financiera que defina la institución intermediaria y será la institución la que responda ante el fondo y no los beneficiarios para asegurar el repago. En caso de incumplimiento, se recorta la línea de crédito con dicha institución intermediaria.

Una alternativa para este sub-fondo, más de mercado, es licitar los fondos (E1) entre un conjunto de operadores (podrían ser licitaciones regionales: todas las ONG, CMAC, CRAC, EDPYME y bancos de una región compiten por una porción de E1), en función al aporte que cada operador haría a su línea de crédito para agua y saneamiento (un esquema más del estilo FITEL).

En este esquema hay que tomar algunos detalles en consideración:

- Qué requisitos deberán tener los operadores para registrarse ante el fondo y obtener líneas de crédito, a qué costo, etc.
- Se tendrá un problema de cobertura, a menos que se logre incorporar como operador a los municipios u entidades públicas como Foncodes. En ambos casos, esto traerá problemas en cuanto a recuperabilidad por la asociación con donaciones o con posibles condonaciones y, sobre todo, en cuanto al sistema de asignación entre los solicitantes.
- Una cuestión a considerar también es la participación como operador de algunos prestamistas semiformales. Estos podrían ser desde el Banco de Materiales hasta casas comerciales (que podrían prestar en especie).

Cabe señalar que actualmente existe una experiencia en Ancash, llevada a cabo por la ONG CARE. Esta organización presentó un proyecto denominado REHACER (rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento utilizando crédito), que busca favorecer el mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales de las provincias del callejón de Huaylas (Huaraz, Carhuaz, Yungay y Huaylas). Esto se da mediante un crédito administrado por la EDPYME EDYFICAR. La tasa de interés promedio mensual es de 2% negociable y el plazo para la devolución del préstamo es de un lapso de 6 a 12 meses o de 18 a 24 meses, dependiendo directamente del tamaño del préstamo e inversamente del número de asociados.

Cabe resaltar la importancia del proyecto, dada la existencia de precarios sistemas de agua en la zona y la poca capacidad económica y técnica de la población para solucionar estos problemas. Por ejemplo, en un estudio realizado por GRADE y FONCODES apoyados por el INEI a partir de los datos de la ENNIV 1997, se encontró que una familia típica rural con 5.4 miembros en promedio, posee un ingreso disponible de S/. 155.52 (S/. 639.9 de ingreso y S/. 484.38 de gastos). En tal sentido, no existen recursos suficientes para la reparación del sistema, y tanto las JASS como la población están en una situación de desorganización.

En las ocasiones en que sí se pueden llevar a cabo reparaciones, éstas, además de ser esporádicas, son deficientes, perjudicando de esta manera la salud de la población. Por ejemplo, los procesos de limpieza y desinfección se llevan a cabo solamente dos o tres veces por semana.

54

Sin embargo, debido a la importancia del servicio de agua, la comunidad muchas veces decide asumir su pago y mantenimiento. Asumen un pago mayor o pagan de manera estacional, concretamente luego de la época de cosecha, cuando las familias tienen un mayor ingreso. El gasto promedio es de aproximadamente S/. 105 por familia, desde la presentación de solicitud hasta la entrega final de la obra.

El procedimiento de obtención y gestión del crédito está compuesto de siete puntos:

1. Presentación de la solicitud de apoyo: las comunidades interesadas presentarán las solicitudes a EDYFICAR, la cual evaluará qué tan libre de riesgo se encuentra el proyecto.
2. Evaluación preliminar técnica y de organización comunal: los proyectos aprobados en la primera etapa pasarán a ser evaluados por CARE en lo que a viabilidad técnica y organización comunal se refiere. La solicitud no excederá los S/. 10,000 ni tampoco se financiará más de un 80% del valor de las obras.
3. Evaluación financiera: es preliminar y se halla a cargo de EDYFICAR, considerando el informe anterior.
4. Preparación del expediente de crédito: la comunidad recibe formatos para preparar el expediente conjuntamente con los estudios de ingeniería y presupuesto.
5. Aprobación del crédito: EDYFICAR aprueba el préstamo y se firma el contrato con la JASS.
6. Desembolso del crédito en partes:
  - 50% contra carta fianza del contratista
  - 30% contra el avance de la obra solicitada por el contratista
  - 20% contra entrega conforme de obras y liquidación de obligaciones
7. Recuperación del crédito: pago de las cuotas por parte de las comunidades.

El seguimiento y análisis de esta experiencia serán claves para ajustar el diseño y proponer programas de mayor envergadura (en tanto cobertura), y para validar este procedimiento y con ello promover el desarrollo de iniciativas locales que mejoren la dotación de servicios básicos en el país.

## **5. UNA APROXIMACIÓN ALA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA**

Dos temas resultan fundamentales para avanzar en nuestra propuesta. En primer lugar, conocer si los pobladores rurales (los hogares) estarán en capacidad de asumir las deudas para las obras propuestas. En segundo lugar, se necesita saber si los municipios distritales podrán avalar este tipo de proyectos sin comprometer su funcionamiento.

### **5.1 CAPACIDAD DE REPAGO Y MONTO DE LAS DEUDAS**

Los pobladores rurales tienen una capacidad de endeudamiento por montos pequeños. Por ello, lo primero es definir los montos de crédito que serían necesarios para rehabilitar obras de agua y saneamiento. Para partir de estimaciones realistas, pero sólo referenciales, hemos trabajado con tres tipos/montos de proyectos que podrían ilustrar lo que serán los créditos otorgados por este fondo. En base a la información recogida en 149 proyectos de Sanbasur hemos definido tres tipos de módulos para hacer este ejercicio:

- (i) módulo completo (instalación) que cuesta en promedio US\$ 207 de aporte líquido (es decir sin contar el aporte local/propio)
- (ii) módulo de conexión domiciliaria, pileta y batea que cuesta US\$ 67 en promedio por hogar
- (iii) módulo de letrinas que cuestan en promedio US\$ 18 por hogar.

Estos montos promedios, que reflejarían posibles situaciones de endeudamiento, se han unido a la información de los hogares rurales que presentamos en la sección anterior para definir el impacto de esta magnitud de deudas en los hogares rurales.

Asumiendo estos montos, una tasa de 2% mensual y 6 meses de plazo para el repago, y tomando como base la información que nos proporciona la ENNIV 2000, tenemos las siguientes situaciones:

**CUADRO 17**

*Estimación de la capacidad de endeudamiento en función del módulo*

**17a. Módulo completo**

	Costa rural	Sierra rural	Selva rural	Total
Relación deuda/ patrimonio	0.51	0.48	0.73	0.58
Relación deuda/ valor de la vivienda	2.01	0.89	2.77	1.99
Relación deuda/ valor de la parcela	0.96	8.07	1.30	3.09
Relación deuda/ ingreso anual	0.20	0.25	0.18	0.21
Relación deuda/ gasto anual	0.18	0.23	0.18	0.19
Tamaño de la parcela	3.07	1.47	7.52	4.33
Ingreso anual (US\$)	2610.90	1703.09	2218.41	2222.69
Patrimonio estimado (US\$)	5796.82	2113.83	2310.38	3512.24
Nº de casos analizados	241.00	178.00	251.00	670

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

**17b. Conexión domiciliaria**

	Costa rural	Sierra rural	Selva rural	Total
Relación deuda/ patrimonio	0.20	0.32	0.28	0.29
Relación deuda/ valor de la vivienda	0.33	0.32	0.43	0.36
Relación deuda/ valor de la parcela	0.23	0.19	0.22	0.21
Relación deuda/ ingreso anual	0.05	0.11	0.09	0.09
Relación deuda/ gasto anual	0.06	0.09	0.12	0.09
Tamaño de la parcela	1.73	1.30	6.19	2.93
Ingreso anual (US\$)	2173.41	1736.42	1772.83	1829.09
Patrimonio estimado (US\$)	1541.93	1840.79	1972.17	1827.85
Nº de casos analizados	35.00	93.00	61.00	189.00

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

## 17c. Letrinas

	Costa rural	Sierra rural	Selva rural	Total
Relación deuda/ patrimonio	0.10	0.10	0.13	0.11
Relación deuda/ valor de la vivienda	0.36	0.09	0.44	0.32
Relación deuda/ valor de la parcela	0.08	0.15	0.13	0.13
Relación deuda/ ingreso anual	0.08	0.03	0.04	0.05
Relación deuda/ gasto anual	0.09	0.03	0.03	0.05
Tamaño de la parcela	2.87	1.59	7.12	4.46
Ingreso anual (US\$)	3041.72	2154.10	2255.98	2438.91
Patrimonio estimado (US\$)	5482.85	4188.69	2465.43	3766.01
N° de casos analizados	121 .00	127.00	201.00	449.00

Fuente: ENNIV 2000.

Elaboración: IEP.

Estos resultados nos llevan a pensar que los pobladores rurales podrían asumir este tipo de préstamos sin sobre-endeudarse (por los reducidos ratios deuda/patrimonio, deuda/ingreso y deuda/gasto), aun a pesar de su precaria situación económica. Sin embargo, queda pendiente definir como las JASS se encargarán de recolectar los pagos de los beneficiarios y de realizar los pagos al municipio o directamente a D. Corno sabemos, actualmente las JASS cuentan con serios problemas institucionales que deberán resolverse para evitar problemas de gestión y de selección adversa y riesgo moral.

## 5.2 LA CAPACIDAD DE AVAL DE LOS MUNICIPIOS DISTRITALES

El otro terna clave es la capacidad de los municipios rurales de avalar este tipo de créditos. Como se puede apreciar en el cuadro 18, los municipios distritales reciben por lo menos US\$ 38,400 al año (sólo el 24% de los distritos del sector rural recibe este monto, ver cuadro siguiente) y en promedio US\$ 132,844.9; esto correspondería según la propuesta al monto máximo que se puede endeudar un municipio con el fondo de crédito. Si tornamos en cuenta que una obra de saneamiento básico que ofrece servicio de agua, conexión domiciliaria, instalación de letrinas y un modulo sanitario en la escuela y en la posta médica es de US\$ 13,852, representa el 10.4% del monto promedio y el 36.1 % del monto mínimo que reciben las municipalidades, entonces se podría afirmar que los municipios sí pueden avalar el crédito con el Fondo de Compensación Municipal.<sup>41</sup>

41. Este límite también está dentro del tope del 30% por concepto de endeudamiento que tienen las municipalidades, asumiendo que los fondos del FCM se comprometen bajo la modalidad de endeudamiento.

**CUADRO 18**  
**Presupuesto del Fondo de Compensación Municipal por distrito en el**  
**sector rural (2000)**  
**(en US\$)**

	<b>Monto promedio</b>	<b>Monto mínimo</b>	<b>Monto máximo</b>	<b>N° distritos</b>	<b>N° distritos m. mínimo</b>	<b>%</b>
Amazonas	86297	38400	810564	58	34	58.6
Ancash	107388	38400	3197249	118	43	36.4
Apurímac	109054	38400	510522	59	15	25.4
Arequipa	52654	38400	163712	35	20	57.1
Ayacueho	100564	38400	824673	77	19	24.7
Cajamarca	143824	38400	1046594	121	21	17.4
Cusco	185400	38400	923860	85	2	2.4
Huancavelica	126423	38400	871278	78	24	30.8
Huánuco	133373	38400	484036	66	3	4.5
Ica	57075	38400	143790	19	9	47.4
Junín	109154	38400	430115	57	11	19.3
La Libertad	130887	38400	977225	52	10	19.2
Lambayeque	240140	38400	482239	13	1	7.7
Lima	56631	38400	217927	35	24	68.6
Loreto	203051	38400	590767	35	1	2.9
Madre de Dios	128375	63089	220736	4	0	0.0
Moquegua	42814	38400	58320	6	4	66.7
Pasco	166775	38400	481521	13	1	7.7
Piura	254360	38400	1273936	35	8	22.9
Puno	192623	38400	1367342	97	7	7.2
San Martín	85161	38400	360322	34	8	23.5
Tacna	38400	38400	38400	1	1	100.0
Tumbes	64052	48653	79451	2	0	0.0
Ucayali	196116	41207	480704	11	0	0.0
<b>Total</b>	<b>132844.9</b>	<b>38400</b>	<b>3197249</b>	<b>1111</b>	<b>266</b>	<b>23.9</b>

Fuente: Presupuesto General de la República 2000.  
Elaboración: IEP.

## 6. OTRAS ALTERNATIVAS PARA LA CANALIZACIÓN DEL FONDO

Las alternativas al esquema anterior presentan dos tipos de problemas: (i) cobertura (el ámbito rural es extenso, heterogéneo y espacialmente complejo de articular y sobre todo de monitorear) y (ii) posibilidad de coacción para asegurar el pago y con ello la sostenibilidad del fondo.

Por ejemplo, si D fuese una ONG tendríamos problemas de cobertura y alcance, y derivado de ello, mayores costos. Además, no existiría manera de coordinar el aval de e con el pago real de C ante créditos impagos por las JASS. Asimismo, si e fuera una

58

ONG habría el problema de valorizar sus garantías y/o de coerción en ambos frentes, entre C y B y entre D y C.

Hay que recordar que las JASS son unidades dispersas e independientes que no tienen vínculos de dependencia con ninguna institución. Por ello son difíciles de coaccionar y de agrupar. Es posible que esta situación se modifique, en tanto las JASS logren agruparse en alguna instancia, ya sea como parte de las SUNASS o a través de alguna dependencia del recientemente creado Ministerio de Vivienda y Saneamiento.

Los esquemas alternativos presentarán problemas de costos para manejar el fondo, pues en el esquema propuesto los costos de operación quedan cubiertos por procesos que ya existen o que simplemente se amplían (en los municipios y en el Banco de la Nación, por ejemplo). Como suele suceder con los programas de crédito en los ámbitos rurales, existe el riesgo de que los costos de supervisión superen no sólo 10 disponible, sino muchas veces el monto del crédito otorgado, más aún en los casos de microcrédito.

Una alternativa que valdría la pena discutir es la posibilidad de licitar entre distintos operadores el fondo E, en un esquema de "concesiones" renovables, sacrificando la cobertura. Es decir, se puede convocar a un concurso en el cual las instituciones interesadas en intermediar este fondo de créditos piden una porción de E para canalizado en zonas rurales con el fin de financiar obras de agua y saneamiento. Cada operador hace una oferta de cuánto pagará por intereses y/o de cuánto aportará como fondo complementario (se puede incluir en este esquema una cantidad mínima de clientes a atender, individuales o JASS). Se evalúan (habrá que definir quién lo hará, pero se puede hacer un directorio especial/independiente para esto) las ofertas recibidas y se entregan partes de E a los operadores que ofrecen las mejores condiciones. La principal ventaja es que este mecanismo "palanquea" fondos adicionales a los del "fondo" E. Sin embargo, las colocaciones de los intermediarios se concentrarán en las zonas rurales más articuladas y en los usuarios con más recursos. Será importante definir qué tipo de operador calificaría para este tipo de programa y qué tipo de créditos estarán dispuestos a otorgar a los usuarios.

Por ejemplo, digamos que el fondo E se licita entre intermediarios financieros formales (CRAC, CMAC, EDPYME y bancos), entre estos y ONG, entre estos y entidades del sector público (Banco de Materiales, Foncodes, Agrobanco) o entre todos los antes mencionados. Digamos, además, que un grupo de CMAC, unas ONG y unas casas comerciales obtienen en concesión el fondo. La primera constación será la focalización regional en las zonas que cada uno de los ganadores trabaja. La segunda será que el fondo se asignará con diversas tecnologías y se priorizarán diferentes tipos de proyectos en función de las actividades, preferencias y tipo de operador, reduciendo el poder de las JASS y de los usuarios de definir el tipo de proyecto a financiar con el fondo. La tercera, y quizá crucial, es que si bien cada operador generará los mecanismos que mejor aseguren el repago de los créditos, es posible que ante la imposibilidad de coaccionar a las JASS o a los usuarios, estas entidades opten por alguno de estos dos caminos: exigir garantías reales de manera individual (lo que encarece el crédito y deja fuera del esquema a varios potenciales clientes) o exigir avales sociales (que no siempre aseguran el éxito en el repago). Finalmente, sólo pensar en los costos de monitoreo de los fondos y el destino de los créditos exigirá altos costos operativos y procedimientos complejos. De considerarse una opción de esta naturaleza, deberá involucrarse a alguna entidad de alto nivel como supervisora (COFIDE o SUNASS, por ejemplo).

### **CUESTIONES COMPLEMENTARIAS QUE DEBEN CONSIDERARSE EN CUALQUIER ESQUEMA**

- *Capacitación* a las JASS, los municipios, el Banco de la Nación y los intermediarios del fondo.
- *Fomalización*. Las JASS deben identificarse como actores claves e indispensables. Para ello es necesario promover esquemas simples en los cuales las JASS puedan acreditarse de manera sencilla y a bajo costo.
- *Supervisión técnica* de los proyectos a ejecutar. ¿Cómo se realizarán las contrataciones, quien verificará y monitoreará? Al imaginar el tipo de obras a ejecutar con los fondos de E, se debe definir quién certifica la calidad de la obra. En nuestro país el mito de la "autoconstrucción" encubre una serie de irregularidades y el incumplimiento de una gran cantidad de estándares en el proceso de construcción.
- *Difusión* de los mecanismos involucrados. Hay que "vender" muy bien el sistema a los usuarios (JASS, municipios) y también a los intermediarios involucrados en las microfinanzas rurales.
- *Reforzamiento de valores (empoderamiento) y participación y fiscalización* de la acción colectiva. Esto calza perfectamente con cualquier esquema descentralista que se adopte (aun en el caso más conservador).
- Asegurar que el fondo no entrará en esquemas de condonaciones de créditos impagos, y que no es un mecanismo de donaciones, sino un mecanismo complementario al de las donaciones.
- *Temas legales*. Si bien la propuesta en principio no requiere de modificaciones legales, es probable que se identifiquen áreas en las cuales se puedan simplificar los procedimientos, potenciar las capacidades o resolver los entrapamientos con modificaciones a las leyes, como las que guían las acciones de los municipios, del Banco de la Nación, de la institución que actúe como "propietaria" del fondo, etc.
- La definición del tamaño del fondo tendrá implicancias en el diseño y en la capacidad de cada actor de formar parte del esquema. Debe definirse antes de finalizar el diseño.
- La propiedad del fondo debe quedar bien definida, pues el "propietario" del fondo será el responsable del seguimiento y de las modificaciones que el esquema requiera durante el proceso de ejecución.

Se debe definir clara y explícitamente quién o quiénes (quizá un comité consultivo) definirá las tasas de interés, los topes de montos a entregar, los plazos, etc.

## **7. PROPUESTA DE UN PROGRAMA PILOTO**

Para avanzar en la ejecución de un programa de crédito como el propuesto, resulta fundamental realizar tres tareas. En primer lugar, "operacionalizar" lo aquí propuesto. Es decir, crear los criterios y procedimientos que regirán las relaciones entre los distintos actores, dado que en un fondo de crédito es muy importante que cada actor tenga claro cuál es su responsabilidad y qué corresponde a cada uno de los otros actores. Crear los procedimientos a seguir y definir los detalles menudos de cómo se harán las cosas, permitirá a su vez estimar los costos operativos del fondo y definir cuánto tendrá que recibir cada actor para cubrir sus costos.

En segundo lugar, hay que trabajar en el aspecto del lanzamiento y de cómo se presentarán los aspectos fundamentales para el funcionamiento del fondo. La manera en que este programa se presente es clave, pues los bienes y servicios ligados a la infraestructura de agua y saneamiento han sido siempre obtenidos a fondo perdido del donante. Por otro lado, es importante incluir en el paquete del lanzamiento las relaciones con otras esferas de las acciones colectivas, como el fortalecimiento de las instituciones sociales, la participación, la fiscalización, etc.

Finalmente, debe realizarse un programa piloto, tanto para el sistema de uso del fondo como del sub-fondo para iniciativas individuales. Claramente, el programa piloto debe ser pequeño en monto para que su observación sea simple y poco costosa. Para ello, proponemos que se trabaje primero con un grupo de municipios distritales que cumplan al menos dos características: tener una buena relación con las JASS (y con ello JASS consolidadas, activas y con iniciativa) y municipios que hayan mostrado su disposición y esfuerzo por ir más allá de lo que por derecho les corresponde (municipios que hayan establecido alianzas, por ejemplo, con el sector privado o con alguna ONG). Es muy probable que estos municipios se encuentren en zonas urbanas o periurbanas y que los programas y proyectos que se presenten sean de las JASS más cercanas a la capital del distrito. Si bien esto sobre estimará las demandas, permitirá poner a prueba el sistema.

Adicionalmente, una porción del fondo debe asignarse a una (o más de una, aunque una será más simple tratándose de un programa piloto) entidad con experiencia en programas de crédito o microcrédito, para poner a prueba la idea de un sub-fondo para iniciativas individuales. Al seleccionar a la entidad que actuará como operador, es clave que ésta tenga experiencia en el tema, prestigio y una cartera sostenible de proyectos o programas, para que este fondo se sume a un actor experimentado y exitoso. Esto resulta fundamental en tanto el piloto es llevado a cabo para ver cómo se asignan, recuperan y entregan créditos para obras específicas de agua y saneamiento a nivel individual (familiar) y no cómo opera o puede operar una entidad de microcrédito. Sería deseable que la entidad seleccionada opere en un entorno gráfico y socio-económico (si es en el mismo lugar sería ideal) que la prueba piloto del fondo para iniciativas colectivas.

Si desea eliminarse el margen para discrecionalidad que existe en la selección de los beneficiarios del programa piloto, se puede pensar en un pequeño concurso cerrado con invitaciones, en el cual los pilotos quedan a cargo de los invitados que presentan las mejores propuestas. Personalmente, me parece que al ser un programa piloto esto no resulta fundamental, y que más bien encarece la idea. Además, es necesario recordar que el objetivo del piloto es poner a prueba un esquema, y para ello es mejor eliminar toda posibilidad de error en aspectos fuera del programa (como, por ejemplo los problemas de la institución ejecutora).

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, J., F. Portocarrero M., C. Trivelli, F. Galarza y H. Venero (2000). "El financiamiento informal en el Perú". Lima: CEPES-IEP.
- Alvarado, J. y F. Ugaz (1999). "Retos del financiamiento rural: construcción de instituciones y crédito informal". Lima: CEPES, CES Solidaridad, CIPCA, IAF.
- Boucher, S. (1999). "An empirical and theoretical exploration of the interaction of risk and asymmetric information in rural market: the case of Piura, Perú". Lima: SEPIA, Universidad de Wisconsin.
- Del Castillo, L., A. Diez, C. Trivelli y M. von Hesse (2001). "Propuestas para el Desarrollo Rural", *Economía y Sociedad*, Boletín No. 40. Lima: CIES.
- Portocarrero, F. (2001). "The municipal savings and loans institutions and their experience in rural microcredit in Peru", documento presentado en el seminario "Priorities and strategies in rural poverty reduction. Experiences from Latin America and Asia", Tokio / Shimane, 4-8 de junio, organizado por el INDES / BID.
- . (2000). "La oferta actual de microcrédito en el Perú". Informe final, Red de Investigación en Microcrédito, Pobreza y Género en el Perú. Lima: CIES, CIUP ([www.consortio.org/IFOfortal.pdf](http://www.consortio.org/IFOfortal.pdf)).
- Trivelli, C. (2001). "Crédito agrario en el Perú. ¿Qué dicen los clientes?", Serie *Análisis y Propuesta* No. 4. Lima: CIES, IEP.
- . (2000). "Clientes de las instituciones de microfinanciamiento". Informe final, Red de Investigación en Microcrédito, Pobreza y Género en el Perú. Lima: IEP, CIES. ([www.consortio.org/CTClientes.pdf](http://www.consortio.org/CTClientes.pdf)).
- Trivelli, c., M. Von Hesse, A. Diez y L. Del Castillo (2000). "Desafíos del desarrollo rural en el Perú", Serie Diagnóstico y Propuesta No. 2. Lima: CIES, diciembre.
- Trivelli, C., J. Alvarado y F. Galarza (1999). "Endeudamiento creciente, cambio institucional y contratos de crédito en el Perú", *OCE Research Network Working Paper* No. 308. Washington DC: BID.
- Valdivia, M. (1995). "Del banco agrario a las cajas rurales: pautas para la construcción de un nuevo sistema financiero rural", *Notas para el Debate* 13. Lima: GRADE.
- Vásquez, A. (1999). *Desarrollo agrario: antecedentes y propuestas de política para el siglo XXI*. Lima: UNALM.



EL CRÉDITO PARA AGUA Y SANEAMIENTO RURAL:  
UNA PROPUESTA

*fue* diagramado e impreso por CROMÁTICA S.A.C.

Los Negocios 151, Surquillo  
Teléfonos 222 7811/4227643  
[cromatic@amauta.rcp.net.pe](mailto:cromatic@amauta.rcp.net.pe)