

Evaluación del Certificado de Ahorro (CDA) como
Instrumento de Acceso a Financiamiento
Experiencia Proyecto Paraguay Inclusivo

Programa de investigación
IFAD – MDP. Universidad de California, Berkeley.

Rafael Espinoza Jiménez

Agosto 2018

ÍNDICE

Introducción	1
Metodología	4
Contexto	6
Capítulo I. Capacidades organizaciones y financieras de productores	8
1.1 Asociativismo	8
1.2 Educación financiera	10
1.3 Reglamento interno de crédito	11
Capítulo II. Condiciones y disponibilidad de servicios financieros	14
2.1 Requisitos de acceso al crédito	14
2.2 Apalancamiento financiero	15
2.3 Infraestructura financiera	17
2.4 Seguro agrícola	18
Capítulo III. Monitoreo y Acompañamiento	22
3.1 Monitoreo	22
3.2 Acompañamiento	23
Conclusión general	27
Referencias	30

INTRODUCCIÓN

El fortalecimiento de la agricultura familiar ha ido tomado una creciente relevancia en América Latina y el mundo por ser un mecanismo para erradicar el hambre, asegurar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza.

De acuerdo a la FAO, el 80% de las explotaciones agrícolas en América Latina corresponden a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas. Estas cifras convierten al sector en la principal fuente de empleo en el campo (FAO, 2015). En Paraguay, este segmento de la agricultura es de igual importancia socioeconómica. El 32% del valor bruto de la producción agrícola es generado por productores familiares, quienes cuentan con el 90% de las fincas productivas del país (Censo 2008).

Pese al importante rol de la agricultura familiar, la mayoría de los pequeños productores viven en condiciones poco favorables. Se estima que dos tercios del total de los productores familiares son pobres (FIDA, 2015). Existe un consenso generalizado en que los principales motivos asociados a la pobreza del sector son: 1) La volatilidad en los precios de los productos agropecuarios 2) El limitado acceso a mercados y servicios financieros 3) Bajo nivel de asociativismo 4) Los efectos climatológicos en la producción.

Reconociendo la importancia y los retos de la agricultura familiar, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) con el financiamiento del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) desarrolló el Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI)¹. Este proyecto tiene el objetivo de “contribuir a incrementar los activos, los ingresos y calidad de vida de los agricultores familiares campesinos mediante su inserción sostenible, y a través de sus organizaciones sociales representativas, en cadenas de valor, con visión de género y conservación del medio ambiente”. El PPI inició operaciones en febrero del 2013 y las concluirá en septiembre del 2018.

El proyecto cuenta con un apartado de Planes de Negocio Articulados (PNAs) a través del cual se impulsan alianzas productivas. Este apartado promueve y fortalece la asociación de pequeños productores en organizaciones, las cuales son apoyadas con recursos para la implementación de planes de negocio. En paralelo, las organizaciones reciben soporte para el desarrollo de capacidades empresariales y asistencia en la vinculación comercial con empresas agroindustriales.

¹ También conocido como Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor.

En comparación con otros modelos de alianzas productivas en América Latina, el Proyecto Paraguay Inclusivo se distingue, entre otras cosas, por su estrategia de inclusión financiera y acceso al crédito formal. Otros modelos como el PAAP en Colombia y el PAR en Bolivia² proveen recursos a las organizaciones para la constitución de un fondo rotatorio. Este fondo, administrado de manera interna por la organización, facilita a los productores el acceso al crédito, sin embargo, reconocen como limitación la no vinculación con las entidades financieras.

En contraste, el PPI provee a las organizaciones con un fondo de garantía, el cual, una vez constituido en certificado de ahorro (CDA), puede utilizarse como respaldo para la obtención de crédito con una institución financiera. Estos recursos son no reembolsables para las organizaciones, sin embargo, están condicionados a utilizarse como garantía de crédito durante un periodo mínimo de cuatro años. El financiamiento puede ir dirigido a capital de trabajo o activos necesarios para la implementación del plan de negocio agrícola.

Este modelo fue creado con tres objetivos en mente 1) Eliminar una de las principales barreras al crédito; la falta de garantías convencionales 2) Impulsar el apalancamiento financiero, permitiendo acceder a fondos mayores de aquellos que se dejan en garantía 3) Crear una relación entre las organizaciones y bancos que se traduzca en un acceso al crédito tanto en el corto como en el largo plazo.

A pesar de su gran potencial, los CDAs no están logrando los resultados esperados. Con cifras a marzo del presente año, 32 de las 50 organizaciones con planes de negocio solicitaron un fondo de garantía. De estas 32 organizaciones, 17 han obtenido un crédito. El tiempo en la gestión crediticia con el banco, es en algunos casos, mayor a 6 meses. Aunado a ello, la razón de apalancamiento financiero es de sólo 1:1, indicando que el monto que se deja en garantía es el mismo que el valor del crédito otorgado por el banco.

Las cifras antes planteadas motivan la realización del presente estudio, cuyo objetivo es identificar y evaluar los factores que viabilizan u obstaculizan el funcionamiento del certificado de ahorro como mecanismo de inclusión financiera. En particular, interesa entender los factores que inciden en la solicitud de los fondos de garantía, el acceso al crédito y la adecuada gestión del préstamo dentro de la organización.

En este sentido, como hipótesis se plantea que la efectividad del mecanismo financiero del PPI depende principalmente de tres factores: 1) Capacidades organizacionales y financieras de los

² Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (PAAP) en Colombia y Proyecto de Alianzas Rurales (PAR) en Bolivia.

productores 2) Condiciones y disponibilidad de servicios financieros 3) Estrategia de monitoreo y acompañamiento del proyecto a las organizaciones. Estos factores son objeto de estudio, agrupando a su vez otros componentes, como lo muestra la siguiente tabla.

Capacidades organizaciones y financieras de los productores	Condiciones y disponibilidad de servicios financieros	Estrategia de monitoreo y acompañamiento
Asociativismo	Requisitos de acceso al crédito	Monitoreo
Educación financiera	Infraestructura financiera	Acompañamiento
Reglamento interno de crédito	Seguro agrícola	

La finalidad última de la investigación es proveer de un análisis que permita a la segunda fase del Proyecto Paraguay Inclusivo (por comenzar en 2019) y a futuros proyectos del FIDA a desarrollar estrategias que faciliten el acceso y uso de los servicios financieros en favor de la producción agrícola y calidad de vida de los agricultores familiares.

METODOLOGÍA

El presente reporte es resultado de una investigación de tres meses (junio – agosto 2018). A continuación, se describen las diferentes tareas realizadas.

Análisis de material del proyecto y planes de negocio

Se revisaron los documentos soporte del proyecto, incluyendo el informe de diseño, manual de operación, informe de supervisión del FIDA y convenios entre el PPI con las instituciones financieras. Adicionalmente, se revisaron y analizaron los expedientes de organizaciones con planes de negocio articulado. En ellos, se puso especial atención a los planes financieros para identificar las estrategias de financiamiento, los reglamentos internos de crédito para entender la gestión del crédito entre los miembros de las organizaciones y los contratos relacionados a la constitución del CDA y obtención del crédito. La revisión de este material, permitió determinar las hipótesis de la investigación.

Diseño de formatos de entrevista y encuesta

Se diseñaron dos formatos de entrevista con el objetivo de entender el comportamiento financiero de las organizaciones según su fuente de financiamiento. Los formatos fueron dirigidos a 1) Organizaciones con fondos de garantía 2) Organizaciones sin fondos de garantía. Las entrevistas fueron semi-estructuradas e incluyendo preguntas cerradas con el objetivo de cuantificar algunos factores de interés en la investigación.

Selección de organizaciones y trabajo de campo

Las entrevistas fueron aplicadas a los consejos administrativos de 17 organizaciones productoras. Dada la limitación en el tiempo de la investigación, las organizaciones fueron seleccionadas con base en la cercanía a Asunción y los viajes que el equipo del PPI tenía agendadas con las organizaciones por motivo del cierre del proyecto. El equipo brindó asistencia en la traducción guaraní-español.

Los Departamentos cubiertos fueron San Pedro (8 organizaciones), Paraguari (7 organizaciones) y Caazapa (2 organizaciones). La solicitud de fondos de garantía y cadenas productivas se detallan en la siguiente tabla.

Departamento	Granos	Horticultura	Leche	Total
Organizaciones con FG	6	2	5	13
Organizaciones sin FG	3	1		4

Análisis de información

Se analizó la información recolectada en las entrevistas junto con aquella obtenida de los planes de negocio y material soporte del proyecto.

Construcción de conclusiones y recomendaciones

Se dio paso a la construcción de conclusiones y sugerencias encaminadas al fortalecimiento del mecanismo financiero del Proyecto Paraguay Inclusivo.

CONTEXTO

En los últimos cinco años se suscitaron algunos acontecimientos a nivel nacional que deterioraron la confianza entre el sector financiero y el sector rural. Estos acontecimientos jugaron un importante rol en el desempeño del Proyecto Paraguay Inclusivo.

En el 2014, movilizaciones campesinas tuvieron lugar en la capital del país en reclamo de condonación de deudas. Los campesinos, motivados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, habían adquirido créditos para el cultivo de sésamo, chía y caña de azúcar, cuyos precios en el mercado eran prometedores. El endeudamiento ocurrió ante severas inundaciones y una fuerte caída internacional en los precios de estos rubros. De acuerdo a la Cámara Nacional de Comercio, en ese año la cotización de la chía bajó de USD \$12,000 a \$800 por tonelada, mientras que la del sésamo pasó de USD \$2,500 a \$1,500 por tonelada (CNCSP, 2014).

Después de una serie de negociaciones, el gobierno federal promulgó la Ley N° 5.527 de Rehabilitación Financiera con el objetivo de dar asistencia a pequeños productores con deudas vencidas a noviembre del 2015. Esta asistencia descartó la condonación, pero se tradujo en la refinanciación de 12,688 créditos y la eliminación de 12,147 quitas de intereses a productores del banco público Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH), institución con la mayor parte de los deudores (MAG, 2017). Aunado a ello, como parte de la ley, el MAG ofreció al sector rural créditos y asistencia técnica para el impulso de proyectos productivos.

En el 2016, una nueva ola de manifestaciones campesinas emergió en reclamo de que el gobierno no estaba otorgando una suficiente asistencia técnica y que los ingresos seguían afectados de tal manera que era difícil liquidar los préstamos adquiridos. A marzo del 2016, cerca de 20,500 pequeños productores tenían problemas con sus créditos, siendo la mitad de ellos clientes del Crédito Agrícola de Habilidadación. De acuerdo al banco público, el 35% del total de su cartera se encontraba en mora, equivalente a un valor de USD \$2.5 millones (CAH, 2016).

La situación generó un gran debate nacional. El Congreso aprobó una condonación de créditos, pero días después fue vetada por el presidente de la República, argumentando que el costo de la ley era muy alto. Implementarla requeriría el 25% del Presupuesto General de la Nación, dejaría excluido a los productores del sistema financiero y, en última instancia, marcaría un precedente negativo para que otros sectores solicitaran una remisión de deuda. En sustitución de la condonación, el gobierno decidió ampliar del periodo de la Ley de Rehabilitación Financiera abarcando a productores con problemas en créditos productivos a junio del 2017. Asimismo, el

gobierno asumió el compromiso de crear un seguro agrícola contra eventos climatológicos a fin de proteger a los agricultores (MAG, 2017).

Analistas apuntan que las causas de la morosidad en cierta medida tienen que ver con un bajo nivel de educación financiera de los campesinos, quienes en ocasiones se comprometen con pagaré impagables y administran inapropiadamente un préstamo. No obstante, la situación de endeudamiento es en mayor parte la responsabilidad de las entidades financieras (Brunt, 2017). Algunos bancos tienen un pobre sistema de análisis y seguimiento de los préstamos que otorgan, y algunos otros, realizan prácticas abusivas al prestar dinero a clientes ya endeudados.

Esta situación ha generado una brecha de confianza entre los pequeños productores y las entidades financieras que ha impactado negativamente el desarrollo del PPI. Como se explicará en siguientes secciones, los productores muestran cierta reserva para adquirir un crédito, mientras que las entidades financieras actúan de manera muy cautelosas en la autorización del financiamiento.

Si bien las medidas implementadas por el gobierno han aminorado las tensiones de endeudamiento, el problema no se ha solucionado por completo. Entre 1999 y el 2012, el gobierno ha gastado USD \$200 millones en programas de asistencia por emergencias en beneficio de pequeños productores agropecuarios, incluyendo condonación de deudas, congelamiento de intereses y refinanciamiento de deudas vencidas (BM, 2014). La solución al problema apunta a reformas profundas que abarcan la educación financiera, seguro agrícola y capacidad de ejecutar planes de negocio.

CAPÍTULO I.

CAPACIDADES ORGANIZACIONALES Y FINANCIERAS DE LOS PRODUCTORES

El presente capítulo examina las capacidades organizacionales y financieras de los productores como factores que viabilizan el funcionamiento del certificado de ahorro como mecanismo de inclusión financiera.

La premisa se basa en que las organizaciones tendrán una mayor confiabilidad en tomar un crédito - y el riesgo que implica, si cuentan aptitudes financieras, adecuados mecanismos internos de gestión de crédito y particularmente un suficiente grado de confianza entre los miembros de la organización.

1.1 Asociativismo

El Proyecto Paraguay Inclusivo apuesta por el asociativismo como medio de empoderamiento. Este se promueve bajo la idea de que, trabajando conjuntamente, los pequeños productores generarán un mayor volumen de producción, colocándolos en una mejor posición para ganar en economías de escala y en poder de negociación con los proveedores y clientes.

Bajo esta visión, el proyecto considera el número de miembros de la organización entre los criterios de selección de planes de negocio. El puntaje que estos reciben es positivo a partir de 80 socios y va incrementando en la medida que sean más productores. Mientras que en algunos casos las organizaciones desde un inicio cumplen con el mínimo, en otros, las organizaciones añaden nuevos socios. Adicionalmente, existen casos en los que pequeñas organizaciones se alían para formar una de mayor tamaño. Cuando estas se asocian, las pequeñas organizaciones reciben el nombre de “comités de base”.

En el PPI, el asociativismo puede reflejarse en el número promedio de agricultores que componen una organización. Este indicador es de 103 socios, cifra que resultan favorable en términos de alcance del proyecto.

Si bien las asociaciones resultan convenientes al ser un medio que potencia las capacidades productivas en beneficio individual y colectivo, se ha identificado que el grado de cohesión entre los miembros es débil. Esto es un factor que ha inhibido la solicitud del crédito en el proyecto.

Las organizaciones *sin fondo de garantía* entrevistadas identifican que contar con un CDA les facilitaría el acceso al crédito. No obstante, la decisión de no solicitarlo, derivó de una incertidumbre sobre el grado de compromiso de los socios hacia la organización. A fin de evitar un impago que ponga en riesgo la operación del negocio, las organizaciones ven preferible que -

por ahora, cada socio (o comité de base) se encargue de conseguir los fondos para el capital de trabajo que necesita. En un futuro, no se descarta la posibilidad de un crédito colectivo.

Una situación similar se identificó en una organización *con fondo de garantía*, quien teniendo el CDA por más de un año, no habían comenzado a hacer las gestiones de crédito. En las entrevistas, explican una preferencia por dar pasos hacia una mayor integración organizacional antes de solicitar un crédito. La carta que envió el PPI instando a ciertas organizaciones a utilizar los fondos de garantía fue lo que las llevó a iniciar los trámites de crédito con la entidad financiera.

Esta situación resulta desfavorable para el objetivo del PPI. A pesar de que la organización no gestiona un préstamo, es probable que existan pequeños productores que requieran de financiamiento para impulsar su actividad productiva, pero que tienen dificultades para acceder al sistema financiero de manera individual.

De cara a la segunda fase del proyecto, se sugiere tomar medidas que favorezcan la cohesión entre los miembros de las organizaciones. Esto contribuiría positivamente al desarrollo de los planes de negocio y a la confiabilidad en los productores para solicitar un crédito.

En este sentido, resulta conveniente que el proyecto refuerce los criterios para identificar a las organizaciones que deben pasar por una etapa de fortalecimiento antes de impulsar un plan de negocios. En el marco actual, el PPI aplica un diagnóstico para identificar las fortalezas y debilidades de las organizaciones. Si estas no cumplen con un puntaje mínimo, son motivadas a tomar una serie de cursos de capacitación en el ámbito organizacional, administrativo y/o empresarial.

Como parte de este diagnóstico, se sugiere poner especial atención a la forma en que se asocian los productores. Es oportuno, solicitar datos sobre los comités de base que se agrupan en una organización, en particular, su ubicación y el año en que se asociaron. Esta información sería valiosa para identificar a las organizaciones que deben de fortalecerse. Actualmente el proyecto cuenta con insuficientes datos para profundizar en el análisis, pero a partir de las entrevistas se ha identificado a tres organizaciones formadas con cuatro comités y menos de dos años de constituidas, que no fueron impulsadas a tomar un plan de fortalecimiento.

Aunado a estas medidas, el riesgo que percibe las organizaciones de incumplimiento de los socios debe ser afrontado con otros mecanismos como son el acompañamiento del proyecto y la realización de un reglamento interno; temas de análisis en siguientes secciones.

1.2 Educación financiera

La educación financiera se refiere al conjunto de aptitudes, habilidades y conocimientos que permite a las personas administrar adecuadamente sus finanzas, evaluar la oferta de productos financieros y tomar decisiones financieras acorde a sus intereses (OECD, 2013). En el marco del Proyecto Paraguay Inclusivo, la educación financiera de los pequeños productores juega un aspecto crucial, dado que influye en la aplicación de los fondos de garantía, selección de la entidad financiera, uso eficiente de los recursos y manejo adecuado del crédito.

Durante la operación del proyecto, el PPI contrató los servicios de Fundación Capital para impartir talleres en educación financiera a las organizaciones beneficiarias. El taller abarcó temas en la gestión de finanzas personales (presupuesto, ahorro y crédito) así como en la gestión crediticia a nivel organización (evaluación, seguimiento y cobranza del crédito).

El taller fue pertinente, con base en el informe de línea base, el 49% del total de productores beneficiarios del PPI no habían tenido un crédito antes del proyecto. Durante las entrevistas realizadas, los productores comentan estar satisfechos con el contenido del taller. En particular, externalizan que les fue útil para familiarizarse con los conceptos financieros y para entender mejor el uso del crédito a fin de evitar endeudarse.

El punto a mejorar fue que los servicios de Fundación Capital se contrataron en julio 2017; tiempo en el que 30 planes de negocio ya estaban en curso. El proyecto estableció que las organizaciones elegibles para el taller fueran aquellas que contaban con un fondo de garantía o que estaban en proceso de solicitarlo, dejando a un lado a las organizaciones sin intención de solicitar un crédito. Al cierre del proyecto, 28 de las 50 organizaciones se beneficiaron de la capacitación.

El destiempo en la realización del taller, estuvo acompañado de bajos niveles de asistencia. En promedio, el porcentaje de asistencia de los productores por organización fue del 15%. Los comités entrevistados atribuyen esta situación a un conjunto de factores, entre ellos: 1) Las distancias del hogar a las instalaciones de la organización donde generalmente se impartían los talleres 2) La dificultad de traslado al no contar con medio de transporte, y particularmente 3) Al horario de impartición de la capacitación, siendo este en días de entre semana los cuales son dedicados a las actividades laborales.

Si la educación financiera ha de impulsar las aptitudes y conocimientos, el que los productores no participen en el taller debilita la toma de decisiones financieras. Las consecuencias pueden implicar una carente solicitud al crédito, bajo nivel de capacidad negociadora con las instituciones financieras y pobre gestión del préstamo que resulte en morosidad.

De cara a la segunda fase del PPI, es recomendable que el taller de educación financiera se otorgue a todas las organizaciones independientemente de si solicitan o no un fondo de garantía. Esta capacitación deberá ser previa a la elaboración del plan de negocios, preferible dentro de la etapa de fortalecimiento, de tal forma que los productores puedan desarrollar capacidades financieras y aplicarlas desde el arranque del negocio.

Aunado a ello, será necesario identificar la disponibilidad en horarios de los productores para que puedan asistir al taller. Los comités entrevistados externalizan una preferencia para que los talleres sean en fin de semana, sin embargo, la disponibilidad puede variar entre las organizaciones. Un mayor número de asistencia tiene el potencial de traducirse en un mayor fortalecimiento en la toma de decisiones financieras familiares y organizacionales.

1.3 Reglamento de crédito

El reglamento crédito es una herramienta crucial que posibilita el fácil acceso de los productores a un préstamo y la adecuada gestión del crédito a nivel organizacional. Los términos, normas y procedimientos que en él se enmarquen influyen en la realización de inversiones agrícolas y volúmenes de producción. Aunado a ello, el reglamento representa un instrumento de trazabilidad para identificar la forma en que los fondos del PPI se distribuyen entre los asociados.

Reconociendo la importancia del reglamento, el Proyecto Paraguay Inclusivo impulsó a las organizaciones a desarrollar uno. A través del taller de educación financiera, se enseñó a los productores los puntos que deben tener en cuenta para la gestión interna del préstamo en términos de requisitos, evaluación, aprobación y seguimiento. A manera de soporte, el PPI otorgó a los productores un modelo de reglamento a tomar como referencia en la elaboración del propio.

La capacitación en el tema resultó oportuna, sin embargo, el acompañamiento del PPI en el desarrollo e implementación de los reglamentos de crédito fueron débiles. Con base en los expedientes, se ha identificado que de las 34 organizaciones que solicitaron fondo de garantía, sólo 10 cuentan con reglamento de crédito. No se descarta la posibilidad de que el resto cuenten con uno, sin embargo, esta situación refleja una suficiente atención a estos instrumentos.

A manera de breve diagnóstico, en los reglamentos se identifica que los requisitos que los productores deben presentar para acceder al crédito son accesibles y oportunos, incluyendo planes de trabajo y antigüedad promedio de 3 meses. En cuanto a la garantía -una de las principales barreras a la que se enfrentan los agricultores para acceder al sistema financiero, se identifica que es flexible. En la mayoría de los casos, esta puede ser prendaria o con co-deudoría.

El costo del crédito depende en gran medida de la tasa de interés con la que se financia la organización. No obstante, en este aspecto se observa que la tasa promedio aplicada a los socios es del 12% para préstamos menores de 12 meses. Este costo se ubica en promedio dos puntos porcentuales superior a aquel que aplica el Banco Nacional de Fomento; entidad financiera pública. El dinero derivado del diferencial de tasas es utilizado para gastos administrativos.

En términos de costo, resalta un caso en el que la organización está aplicando una tasa del 28% para préstamos por un plazo entre 6 y 12 meses y de 32% para plazos mayores de 12 meses. Esta tasa se encuentra por debajo de la tasa de usura que considera el Banco Central de Paraguay (42.33%), sin embargo, se considera que podría desalentar la solicitud de crédito dentro de la organización.

Los reglamentos analizados crean la figura de un comité que se encarga de evaluar, inspeccionar y registrar los préstamos. Los miembros de este comité tienen injerencia en la autorización del crédito, sin embargo, esta facultad queda, en la mayoría de los casos, a cargo de los miembros del consejo administrativo. Este proceso resalta como positivo al evitar la concentración de facultades.

Mientras que el proceso de autorización del crédito es apropiado, se identifica una falta o nula especificación sobre los procesos internos de monitoreo y seguimiento. Los reglamentos no especifican si habrá una generación de reportes o visitas periódicas al productor que solicitó el préstamo. Esto se alinea con los hallazgos en las entrevistas, donde las organizaciones explican que el seguimiento apunta a una mera confianza de que los productores cumplirán con su compromiso financiero. Si bien, la confianza funciona en grupos pequeños, esta comienza a deteriorarse conforme el número de miembros en el grupo incrementa, caso del PPI al fomentar el asociativismo.

De cara a la segunda etapa del proyecto, resulta encomiable que todas las organizaciones cuenten con un reglamento de crédito -especialmente aquellas que solicitan un fondo de garantía. Este reglamento debe ser integral, dando especificaciones de costo, requisitos y procesos tanto de aprobación como de seguimiento.

Aunado a ello, el reglamento debe desarrollarse en tiempo oportuno, siendo ideal que se trabaje en la etapa de fortalecimiento de la organización. En la misma línea, se sugiere que el PPI estipule el reglamento como un requisito documental en la aprobación del fondo de garantía. El reglamento que las organizaciones entreguen deberá ser evaluado para la aprobación del PNA en favor de una sana gestión del crédito en beneficio de los socios y de la propia organización.

Finalmente, es recomendable que el PPI de soporte y seguimiento en la implementación del reglamento, de tal forma que se esté aplicando lo ahí estipulado.

Conclusión

El presente apartado examinó las capacidades organizacionales y financieras de los productores como componentes claves en el funcionamiento del certificado de ahorro.

En el tema, resalta como positivo el asociativismo que el Proyecto Paraguay Inclusivo promueve. Este tiene el potencial de colocar a los productores en una mejor condición para reducir costos, comercializar producto y capturar una porción más importante del precio final, lo que eventualmente puede traducirse en mejores ingresos. En los futuros pasos del proyecto, es pertinente que este se refuerce, de tal forma que se materialice una confianza y cohesión entre los miembros.

Adicionalmente, el taller de educación financiera fue un importante acierto del proyecto, considerando que pocos productores habían gestionado un crédito antes de participar en el PPI. El taller fue integral al abarcar finanzas personales y gestión de préstamos dentro de la organización. Se recomienda que la capacitación sea impartida al inicio de los planes de negocio y que se trabaje más de cerca con las organizaciones en la elaboración del reglamento de crédito.

CAPÍTULO II.

SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA FINANCIERA

El acceso al crédito depende en gran medida de las condiciones y disponibilidad de estos en el mercado financiero. Entre los principales retos que enfrentan los pequeños productores para acceder al financiamiento se encuentra una limitada disponibilidad de garantías convencionales, un alto riesgo derivado de la propia actividad agrícola y la falta de presencia del sector financiero en el área rural (FAO, 2012).

En la presente sección se analizan estos factores y la forma en que el Proyecto Paraguay Inclusivo hace frente a ellos. La sección se divide en cuatro secciones: requisitos de acceso al crédito, apalancamiento financiero, infraestructura financiera y seguro agrícola.

2.1 Requisitos de acceso al crédito

La documentación requerida por las instituciones financieras (IFIs) es una de las barreras a la que generalmente se enfrentan los pequeños productores para acceder al crédito (Klein, 2001). En Paraguay, la mayoría de los bancos requieren que las organizaciones solicitantes de crédito agrícola presenten título o contrato de posesión de tierras, una garantía de pago y últimos tres balances generales del negocio.

Estos requisitos pueden ser difíciles de conseguir para la mayoría de las organizaciones beneficiarias del PPI. Resaltan dos motivos: 1) Las organizaciones son de reciente constitución. 14 del total de 50 organizaciones tienen igual o menos de tres años de operación al momento de la aprobación de su PNA, lo cual las imposibilitándolas de contar con los balances del negocio 2) Los agricultores familiares en Paraguay tienen un carente acceso a la tierra. El 90.4% de la tierra en el país está concentrada en manos de élites latifundistas (JICA, 2016).

En este contexto, la firma de convenios entre el Proyecto Paraguay Inclusivo e instituciones financieras destaca como un importante acierto para facilitar el acceso al crédito. Este convenio exceptúa a las organizaciones de presentar los balances y el documento de posesión de tierras y posibilita que el CDA sea aceptado como una única garantía de pago. El acuerdo se firmó con cuatro de los principales bancos del país (2 públicos y 2 privados)³, dando a las organizaciones

³ Los convenios fueron cerrados con Banco Nacional de Fomento, Crédito Agrícola de Habilitación, Banco Visión y Bancop.

productoras la oportunidad de elegir aquel que más les convenga. De resultarles provechoso, las organizaciones pueden elegir otro banco fuera del convenio.

Esta medida, si bien tiene un gran potencial para facilitar el acceso al crédito, vino a destiempo. Los convenios fueron firmados entre marzo y mayo del 2017, tiempo en el que 39 planes de negocio habían iniciado. De acuerdo a lo comentado por el PPI, el destiempo resultó de largas negociaciones con las instituciones financieras, quienes se mostraban poco convencidas de sumarse al proyecto en un contexto nacional de endeudamiento rural.

Este destiempo vino acompañado de una débil ejecución de los convenios por parte de las instituciones financieras. De acuerdo a las entrevistas, el 80% de las organizaciones con fondos de garantía comentan que tuvieron dificultades para obtener crédito, estando entre las principales razones, la exigencia por parte de las sucursales la presentación de los documentos que en teoría estaban eximidas. Estas dificultades fueron solucionadas con el acompañamiento del PPI a las sucursales, sin embargo, alargaron los tiempos de la gestión.

De cara a la segunda fase del Proyecto Paraguay Inclusivo, resulta ideal que los convenios se cierren de manera anticipada al inicio de operaciones. En un escenario de desconfianza entre el sector financiero y el rural, es conveniente implementar medidas que fortalezcan los lazos de comunicación y colaboración entre los sectores. El PPI podría hacer partícipes a las instituciones financieras en el proceso de aprobación de los planes y establecer mecanismos de continuo intercambio de información sobre el avance de los proyectos.

Contrario a la creencia que cerrar un mayor número convenios con instituciones financieras sería favorable para aumentar el abanico de alternativas, se ve la conveniencia de mantener cuatro convenios. Esto le dará mayor poder de negociación al PPI con las instituciones financieras en el sentido de que sumarse al proyecto, podría traducirse en un aumento significativo en su cartera crediticia.

Finalmente, es recomendable reforzar en las organizaciones la información sobre los convenios firmados y los beneficios a los cuales tienen acceso. Esto les permitiría responder mejor ante posibles inconveniencias a las que pudieran enfrentarse en las gestiones de crédito con el banco. El refuerzo de los conocimientos podría hacerse en los talleres de capacitación financiera.

2.2 Apalancamiento financiero

El mecanismo financiero del PPI se desarrolló buscando impulsar el acceso y apalancamiento crediticio. Es decir, que el certificado de ahorro permita a las organizaciones acceder a mayores recursos de aquellos que se dejan en garantía.

El apalancamiento en el proyecto no ha sido el esperado. En promedio, el valor del certificado de ahorro es casi igual al valor del crédito obtenido. A marzo del 2018, esta relación cercana al 1:1 equivale a Gs 78.5 millones (fondos de garantía promedio) por Gs 75.6 millones (crédito promedio).

El carente apalancamiento refleja una aversión al riesgo por parte de las instituciones financieras, el cual puede atribuirse al endeudamiento del sector rural y al monto (relativamente alto) de los créditos que se espera que las IFIs otorguen.

De acuerdo al reporte de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), el 92% de los créditos que provee la banca al comercio por menor son por un monto igual o menor a Gs 50 millones. Mientras que, como indicado anteriormente, el valor promedio de los certificados de ahorro es Gs 78.5 millones. En este sentido, las instituciones financieras pueden percibir un riesgo de otorgar un un monto de crédito mayor al habitual.

Ciertamente, en caso de que las organizaciones incumplan con su obligación crediticia, las IFIs pueden ejecutar el CDA dejado la garantía. No obstante, es prudente reconocer que esta es una instancia a la que los bancos evitan llegar, dado que el simple hecho de que un cliente caiga en impago repercute en los indicadores de desempeño de su cartera. Esta situación, motiva a los agentes bancarios a ser cautelosos con la asignación del financiamiento y posiblemente a mantener el crédito en niveles promedio.

El apalancamiento obtenido ha derivado en algunos cuestionamientos sobre la utilidad de los certificados de ahorro. Las organizaciones entrevistadas comentan que el CDA les ha sido de gran ayuda para acceder a financiamiento y realizar inversiones productivas, sin embargo, algunas de ellas externalizan no tener del todo claro los beneficios del instrumento. Si el monto del crédito es igual al de los fondos de garantía ¿para qué realizar gestiones con el banco que en ocasiones son tediosas?

Por otro lado, resulta oportuno considerar que una repercusión del carente apalancamiento podría afectar la implementación de los planes de negocios. Aunque las organizaciones no lo han comentado, se cree que no conseguir los fondos podría comprometer la realización de ciertas inversiones productivas contempladas en el plan inicial y con ello, comprometer el volumen de producción que fue establecido como meta en los planes.

Dicho esto, con miras a la segunda etapa del PPI, es recomendable que el apalancamiento financiero sea un tema que se negocie en los convenios con las IFIs. Esta negociación podría acordar que la relación del apalancamiento para el primer crédito sea de 1:1, y en caso de que las

organizaciones cumplan satisfactoriamente con la obligación financiera, haya una mejora en el apalancamiento para el siguiente crédito. Este mecanismo ayudaría a mitigar el riesgo que percibe el banco y representaría un incentivo a las organizaciones productoras para que gestionen adecuadamente el préstamo.

En la negociación del apalancamiento, resultará conveniente dialogar sobre los montos máximos que las entidades financieras estarán dispuestas a financiar. Cerrado este monto, se sugiere que el PPI lo tome como parámetro para estipular un tope máximo en el valor de los fondos de garantía que otorga a las organizaciones. Con esta medida se prevén dos beneficios. Por un lado, una optimización en el uso de los recursos desembolsados por el proyecto. Y, por otro lado, una mayor certeza en las organizaciones sobre el monto que podrían recibir de crédito. Esto les permitirá hacer una mejor planeación financiera del plan de negocio y en caso de ser necesario, buscar anticipadamente otras fuentes de financiamiento para el desarrollo del plan.

Aunado a ello, resulta oportuno reforzar en los productores las ventajas que el certificado de ahorro otorga como medio de inclusión financiera. Si bien la razón actual de apalancamiento es baja, los intereses que genera el CDA a favor de la organización, aunado al historial crediticio que van generando, son componentes beneficiosos que abren la puerta a un mayor financiamiento en el largo plazo.

Alineado con las recomendaciones de la sección previa, resulta conveniente estrechar los lazos de comunicación y colaboración con las IFIs. Hacerlas partícipes en el proceso de aprobación de los planes de negocio podría aumentar su confianza en el proyecto y posiblemente disminuir su aversión al riesgo.

2.3 Infraestructura financiera

La infraestructura financiera es crucial para el acceso oportuno a los servicios financieros. Su principal parámetro de medición está relacionado con la cantidad y distribución de los puntos de acceso, el cual incluye a las sucursales, cajeros automáticos y corresponsales bancarios.

En esta materia, Paraguay ha dado importantes pasos. De acuerdo al reporte 2017 de la ENIF, en los últimos cinco años los puntos de acceso en el país han aumentado de 29 a 66 por cada 100,000 adultos. Este crecimiento de 56%, se ubica por encima del promedio de 40% que tiene América Latina. A pesar del significativo crecimiento, existen importantes desafíos vinculados con la infraestructura financiera.

En términos numéricos, el reporte muestra que los 66 puntos de acceso se encuentran muy por debajo del promedio de la región, donde se contabilizan 329 puntos por cada 100,000 adultos.

Aunado a ello, existe una fuerte concentración de estos en el Departamento de Central (incluyendo Asunción). A manera de ejemplo, mientras que en Central existen alrededor de 430 sucursales, 13 Departamentos del país cuentan con menos de 50 sucursales (ENIF, 2017).

El reporte inclusión financiera indica que en el 2013 -año en el que el PPI inició operaciones, 69 Distritos en el país no contaban con la presencia de algún servicio financiero. Tomando como referencia estos datos, se identifica que seis organizaciones beneficiarias del proyecto se localizan en alguno de ellos⁴. Cuatro de estas seis organizaciones no solicitaron un fondo de garantía.

Alineado con estos datos, los resultados de las entrevistas arrojan que las organizaciones se localizan en promedio a 46 kilómetros de la institución financiera más cercana. Se identifica que la carente cercanía e infraestructura financiera son factores que deterioran la agilidad en el acceso al crédito. Por un lado, las organizaciones tienen la dificultad de trasladarse a la sucursal por la disponibilidad de tiempo y la falta de medio de transporte. Y, por otro lado, a los bancos les llega a demorar realizar las visitas de inspección a los solicitantes de crédito, pues en ocasiones una sucursal es quien brinda atención a todo un Distrito.

En un aparente escenario negativo, es importante resaltar que el gobierno nacional impulsa una estrategia de inclusión financiera que es favorable para los futuros pasos del PPI. Como parte de esta estrategia, el sector público y privado seguirán dando esfuerzos para que la cobertura de servicios financieros continúe con altas tasas de crecimiento. A noviembre del 2017, el número de Distritos sin acceso a servicios financieros disminuyó de 69 a 29, estos últimos forman parte de la prioridad de cobertura (ENIF, 2017).

De cara a la segunda fase del proyecto, se recomienda que el PPI, preste especial atención a la distancia entre las organizaciones productoras y las entidades financieras. Se sugiere que el PPI genere sinergia con el equipo de trabajo de la ENIF para conocer la distribución de los puntos de acceso a nivel nacional. Esta información podría considerarse en la aprobación de los planes de negocio, estableciéndose que exista un determinado número de puntos de acceso en el Distrito donde se ubica cada una de las organizaciones beneficiarias. Esta medida podrá garantizar en cierto grado el fácil acceso al sistema financiero.

2.4 Seguro agrícola

Los seguros agrícolas tienen un importante potencial de impacto en los planes productivos de los agricultores. En caso de darse una pérdida de la cosecha, el seguro les permite conservar sus

⁴ Acahy, Francisco Caballero Álvarez, Leandro Oviedo, Quyquyho, San Roque González, Tebicuary-Mi.

herramientas de producción y capacidad para trabajar en el siguiente ciclo agrícola. Asimismo, los seguros permiten a los productores disminuir la probabilidad de impago de créditos, lo que constituye una ventaja para obtener financiamiento de manera más sencilla.

Reconociendo la importancia de estos instrumentos, el diseño del PPI consideró subvencionar hasta el 90% del costo de la prima de seguros para la pérdida de ganado y cultivo. El plan sería contratado a compañías aseguradoras por el periodo de ejecución del plan de negocio con el objetivo de aumentar la seguridad de producción y la confiabilidad en la relación crediticia y comercial de las organizaciones.

Pese al gran potencial de impacto, esta iniciativa no pudo implementarse. De acuerdo al equipo del PPI, fue difícil cerrar convenios con compañías aseguradoras por dos motivos: 1) Altas exigencias en la selección de agricultores por desfavorables experiencias con el sector rural 2) Falta de existencia de un micro-seguro agrícola en el mercado, siendo no rentable desarrollarlo exclusivamente para el PPI.

A manera de antecedente, en el 2006 las aseguradoras desarrollaron un seguro agrícola para la cobertura de riesgo compuesto, el cual permitía a los agricultores proteger un porcentaje de su producción histórica. Este seguro, también conocido como MPCÍ (MultiPeril Crop Insurance), no tuvo el éxito deseado. Las sequías del 2008 y 2011 en el país generaron el desembolso de una gran cantidad de indemnizaciones, poniendo presión financiera en los balances de las compañías aseguradoras (JICA, 2016). Esta experiencia afectó negativamente el mercado de seguros. El costo de la prima aumentó como resultado de los riesgos climatológicos reconocidos y en sintonía, las exigencias en la selección de clientes de las aseguradas y las re-aseguradoras incrementaron.

Debido al preponderante peso que el sector agropecuario tiene en la economía del país, el gobierno ha dado esfuerzos en el impulso del seguro agrícola. En el Marco Estratégico Agrario y la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, se establece como prioridad la generación de un entorno favorable al aseguramiento. En este sentido, el gobierno federal planea desarrollar el primer marco regulatorio de micro-seguros y en paralelo crear la Unidad de Gestión de Riesgos en el Ministerio de Agricultura, quien tendrá la responsabilidad de coordinar a los actores relevantes para la protección de los productores contra eventualidades climatológicas.

Una iniciativa que destaca en la materia es el Plan Piloto de Seguro Agrícola. Este plan, iniciado por el MAG en diciembre del 2017, es dirigido a los productores inscritos en el Registro de la Agricultura Familiar (RENABE) que cuentan con una superficie de finca igual o menor a 50 hectáreas. La cobertura de siniestros aplica para los rubros de maíz, poroto, mandioca y sésamo, con una indemnización del 20% del cultivo afectado. De acuerdo al último informe de supervisión

del FIDA, se ha identificado que el plan piloto beneficia a un total de 26,750 agricultores, de los cuales 1,717 son miembros del Proyecto Paraguay Inclusivo.

El mencionado piloto representa pasos importantes en el impulso de la agricultura familiar, sin embargo, cuenta con algunas debilidades que deberán trabajarse en el camino, entre ellas: 1) Falta de datos para la medición del índice de rendimiento a nivel distrito 2) Falta de claridad en la forma en que se canalizarían las indemnizaciones a los productores 3) Débil estrategia de difusión del plan, ya que los beneficiarios desconocen contar con el seguro 4) El asegurado es el Ministerio de Agricultura y no el productor, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del uso de la herramienta (FIDA, 2018).

En la segunda fase del PPI, es recomendable enmarcar el aseguramiento agrícola de los productores beneficiarios. Esta medida fortalecerá la seguridad de producción y la confiabilidad en la relación comercial y crediticia.

El Crédito Agrícola de Habilitación y la aseguradora Tajy representan una alternativa para el aseguramiento. Sería conveniente reabrir diálogos con estas instituciones, quienes comunicaron que se encuentran en proceso de lanzar un micro-seguro contra factores climáticos (CAH, 2017). El Ministerio de Agricultura y Ganadería representa otra opción para asegurar a los productores. Si bien su plan piloto es a nivel colectivo, el seguro que proporciona no deja de ser un instrumento que permitirá reforzar la inserción de los agricultores al sistema financiero y cadenas de valor.

En cualquier de los dos casos, el impulso del seguro debe de ir acompañado de una estrategia de sensibilización y difusión de conocimientos. Se sugiere incluir en los talleres de educación financiera un apartado que aborde el funcionamiento e importancia de este instrumento. La sensibilización le dará sostenibilidad al uso al seguro, al motivar a las organizaciones a mantenerse protegidas contra las eventualidades climáticas incluso una vez que el PPI haya concluido.

Finalmente, resulta oportuno señalar que el seguro agrícola es una herramienta de gestión del riesgo eficaz, pero no es la panacea (Sandmark et. al, 2014). El seguro puede proporcionar una sensación de seguridad, sin embargo, en ningún caso eximen de la importancia de implementar otras medidas de gestión del riesgo como son asistencia técnica, prácticas agrícolas ambientales y manejo adecuado del crédito.

Conclusión

Las instituciones financieras juegan un rol crucial en el éxito de los certificados de ahorro. El cierre de convenios con ellas fue un gran acierto del PPI al eliminar algunas de las principales

barreras a las que se enfrentan los agricultores en el acceso al crédito. En los siguientes pasos, es crucial que los convenios se cierren de manera anticipada y que se incluya en las negociaciones el tema del apalancamiento.

El seguro agrícola trae consigo una serie de beneficios; aumenta la confiabilidad en la relación comercial y crediticia, asimismo evita que los productores pierdan su capacidad productiva ante eventos climáticos. Resulta conveniente que el PPI los enmarque en la segunda fase del proyecto.

CAPÍTULO III.

MONITOREO Y ACOMPAÑAMIENTO

El monitoreo y acompañamiento son factores claves en la implementación de cualquier proyecto productivo. Un adecuado monitoreo permite identificar oportunamente los obstáculos que enfrentan los agricultores en el avance de su plan de negocio y gestión crediticia. El acompañamiento, por su parte, hará que los productores desarrollen las capacidades para enfrentar estos obstáculos.

3.1 Monitoreo

El monitoreo es un componente esencial para el adecuado desarrollo de los planes de negocio. Este permite identificar la pertinencia de las estrategias implementadas y ejecutar acciones oportunas frente a dificultades que pudieran tener las organizaciones. En el campo de servicios financieros, el monitoreo es de igual forma importante. Esta actividad otorga pautas para vigilar que los productores tengan un fácil acceso al crédito, usen óptimamente el préstamo y cumplan cabalmente con la obligación financiera contraída.

En el marco del Proyecto Paraguay Inclusivo, el levantamiento de información relacionada con los créditos es realizada a través del “Informe de Gestión de Préstamo”. Este reporte, de periodicidad mensual, solicita información sobre las condiciones y estatus de los préstamos vigentes e históricos, así como especificaciones sobre el uso de los recursos. El reporte es llenado por los promotores zonales para su posterior entrega al especialista de servicios financieros (SFR) del PPI, quien es responsable de la consolidación y análisis final.

Este mecanismo de monitoreo ha enfrentado algunas limitaciones. Los informes muestran que algunos promotores han tenido dificultades con los términos financieros que en el documento se enmarcan, obstaculizando su correcto llenado. Esta situación es validada con el SFR, quien ha concentrado la gestión del reporte para algunas zonas. Él completa el reporte cuando visita a las organizaciones, siendo esto no tan recurrente. Esta situación representa un obstáculo en la oportuna generación de información y toma de decisiones.

Aunado a este reporte, el Proyecto Paraguay Inclusivo acordó con las instituciones financieras un intercambio recurrente de información sobre el estatus de los créditos. El acuerdo, a pesar de haberse estipulado en el convenio, no se llevó a cabo. Hubo una omisión en la definición de los mecanismos a través de los cuales se llevaría la actividad. Mientras que las instituciones

financieras no determinaron una persona responsable para proporcionar la información, el PPI tuvo una débil exigencia hacia las IFIs para hacer valer el acuerdo.

En la segunda etapa del proyecto resulta encomiable mejorar los procesos de monitoreo crediticio. Alineado con lo comentado en secciones previas, es pertinente reforzar los lazos de colaboración con las instituciones financieras. Una mejor relación implicará que al menos una persona de la IFI participe en la aprobación de los planes de negocio y que provisione recurrentemente información sobre el estatus de los préstamos que se otorgan a las organizaciones.

La información a obtener de las instituciones financieras deberá ser complementada con aquella de las organizaciones. En este punto, se sugiere simplificar el informe de gestión de préstamo, el cual deberá enfocarse principalmente al detalle de los créditos otorgados a los miembros (nombre del productor, monto, uso y estatus de pago). El rol del promotor será únicamente de apoyo, la idea es que las organizaciones puedan completar el reporte por sí mismas con las guías aprendidas en el taller de educación financiera. Esta información deberá ser analizada por el PPI, de tal forma que pueda promover una sana cartera y una cultura en la que el crédito se extienda a más miembros de la organización en el transcurso del tiempo.

3.2 Acompañamiento

El acompañamiento es un factor determinante del éxito de un proyecto agrícola. En un entorno de gran heterogeneidad entre las organizaciones en términos de tipo de rubro productivo, región y estructura organizacional, ir de la mano con cada una de las organizaciones en la implementación de su plan de negocio permite que estas internalicen conocimientos y desarrollen las capacidades necesarias para que puedan operar su negocio de manera satisfactoria.

Aunado a ello, el acompañamiento puede tener una incidencia positiva en la gestión crediticia. Una organización con acompañamiento puede tener una mayor confiabilidad para tomar un crédito al sentir un soporte que le ayudará a capitalizar las oportunidades y afrontar los desafíos que encuentre. Este soporte puede también traducirse en la mejor toma de decisiones sobre el uso de los recursos en favor de la productividad de la organización.

En el marco del Proyecto Paraguay Inclusivo, el acompañamiento productivo, organizacional y comercial se ha puesto preponderantemente a cargo de profesionales independientes al MAG. El proyecto fondea recursos para que las organizaciones contraten la asistencia que consideren conveniente para la implementación del plan de negocio.

En el aspecto comercial, el PPI impulsa a las organizaciones para que contraten a un consultor (conocido como facilitador) para que les asista en la elaboración del plan de negocios y

en la articulación con la empresa. De acuerdo con el Manual de Operación del PPI, es requisito que el facilitador acompañe a las organizaciones por lo menos durante el primer año de ejecución del plan. Durante este tiempo, se espera que las organizaciones reciban orientación y desarrollen las capacidades para tomar las riendas del negocio.

En la práctica, este modelo no ha resultado del todo favorable. Si bien el rol del facilitador resulta valioso porque da soporte oportuno y personalizado, existe un latente riesgo de que los productores dependan de él para la gestión de la organización. Se ha identificado que casi la totalidad de los fondos que reciben las organizaciones por concepto de asesorías es destinado al facilitador, aminorando la oportunidad de adquirir otros servicios de asistencia (FIDA, 2018). En este aspecto, el PPI tiene poca injerencia debido a que la organización tiene la facultad para decidir sobre el perfil, honorarios y permanencia del facilitador.

En el ramo productivo, las organizaciones han tenido diferentes fuentes de asistencia incluyendo la otorgada por un profesional independiente, la empresa articuladora y la Dirección de Extensión Agraria (DEAg.)⁵ del propio Ministerio de Agricultura. Todas estas encaminadas a dar asistencia en la incorporación de buenas prácticas agrícolas y diversificación del sistema productivo.

Pese a las diversas fuentes, el acompañamiento productivo ha sido escaso. Al preguntar a las organizaciones sobre los aspectos que el Proyecto Paraguay Inclusivo puede mejorar, el 80% de ellas apunta a la asistencia productiva.

En la operación del proyecto, la contratación de profesionales técnicos es una práctica poco común, en parte porque la mayoría de los fondos de capacitación se destinan al facilitador. La empresa, si bien se compromete a dar asistencia como parte de la contrapartida en el PNA, esta consiste generalmente en la impartición de capacitación periódica. En cuanto a la DEAg., aunque esta ha dinamizado los procesos productivos, su participación ha sido baja. No existe un convenio entre el PPI y la Dirección que mande el acompañamiento técnico a los planes de negocio. La participación hasta ahora ha sido por iniciativa propia (FIDA, 2018).

En temas financieros, el acompañamiento ha recaído directamente en el especialista de servicios financieros del PPI, quien a su vez se ha apoyado en los promotores zonales. En conjunto, estos actores han trabajado por orientar a las organizaciones en la gestión crediticia con las

⁵ La Dirección de Extensión Agraria es la Dependencia del Ministerio de Agricultura que tiene a su cargo la asistencia técnica integral al productor, incluyendo temas concernientes a la producción, manejo y comercialización de sus productos.

instituciones financieras y de manera interna a la organización. El soporte ha sido valioso para dar solución a los obstáculos, sin embargo, se identifica una limitación en la capacidad de atención.

De acuerdo a los registros del PPI, el proyecto cuenta con siete promotores zonales, quienes son responsable del avance de los planes de negocio articulados, así como de los planes de fortalecimiento y micro-capitalización⁶. En promedio, cada promotor apoya a 28 organizaciones productoras. Una carga de trabajo que podría deteriorar el seguimiento y acompañamiento oportuno a las organizaciones. Los promotores entrevistados, comentan que, en ocasiones por falta de tiempo, el acompañamiento se orienta meramente a la resolución de dificultades y no a la prevención de ellas.

Con miras a la segunda fase del proyecto, es recomendable que se defina una estrategia de acompañamiento más sólida que busque que las organizaciones desarrollen progresivamente las capacidades para gestionar el negocio por sí mismas; sin la dependencia de algún agente.

Se recomienda que el rol del promotor siga siendo el de monitoreo y seguimiento de los planes de negocio, así como de la coordinación entre el PPI, la organización y facilitador. Deberá ponerse atención al número de organizaciones que tiene a cargo, de tal forma que puedan dar una gestión oportuna a cada una de ellas. El llenado del Informe de Gestión de Préstamo deberá ser simplificado y quedar a cargo de la organización. El promotor validará que esté completo y lo remitirá al SFR, quien podría apoyarse en alguna persona para el monitoreo, seguimiento y acompañamiento oportuno a las organizaciones.

En temas organizacionales y comerciales, se sugiere que siga existiendo la figura del facilitador, pero siendo conveniente que el PPI cuente con una lista de profesionales pre-aprobados para llevar la función. De esta forma se podrá tener cierta incidencia sobre la forma en que se otorga el acompañamiento. Aunado a ello, el facilitador deberá colaborar a lo largo del desarrollo del plan de negocio y enviar reportes de avance.

Por otro lado, resulta ideal que el acompañamiento técnico sea proporcionado por la Dirección de Extensión Agraria. Destacan dos razones: calidad y sostenibilidad. 1) La Dirección es la unidad gubernamental especializada en asistencia técnica, por lo que al contar con su apoyo se garantiza una calidad mínima 2) El acompañamiento de la DEAg. es gratuito para las organizaciones, no quedando sujeta al presupuesto que tengan. Incluso una vez finalizado el PPI, el gobierno podrá seguir apoyando a los productores de manera indefinida.

⁶ Los planes de fortalecimiento y planes de micro-capitalización pertenecen a otros apartados del Proyecto Paraguay Inclusivo. Estos no son objeto de estudio en el marco de la presente investigación.

Conclusión

El monitoreo y acompañamiento son componentes cruciales en el desarrollo de los planes de negocio. En particular, en el tema financiero, estas actividades permiten tomar acciones oportunas para que las organizaciones tengan un fácil acceso al crédito, usen óptimamente los recursos y cumplan con la obligación financiera.

El presente apartado mostró la oportunidad de replantear la estrategia de monitoreo y acompañamiento en temas financieros, comerciales y productivos. Con miras a la segunda fase del proyecto, la nueva estrategia deberá considerar los diferentes actores incluyendo a la organización, el promotor, el facilitador y el especialista de servicios financieros.

CONCLUSIÓN

El Proyecto Paraguay Inclusivo representa un importante esfuerzo en el impulso de la agricultura familiar. Su apartado de Planes de Negocio Articulados se enfoca en desarrollar las capacidades empresariales, organizacionales y productivas de los pequeños productores, y en su vinculación con empresas agroindustriales. Este proyecto resulta oportuno para erradicar el hambre, reforzar la seguridad alimentaria y superar la pobreza.

El modelo de inclusión financiera basado en certificado de ahorro (CDA) marca un importante precedente en América Latina. Hasta ahora, los proyectos de alianzas productivas en la región han operado, en su mayoría, con fondos rotatorios. Si bien, estos instrumentos facilitan a los productores el acceso al crédito, reconocen como limitación la no vinculación con las entidades financieras. El CDA, por su parte, además de facilitar el crédito, tiene el potencial de impulsar el apalancamiento financiero y crear una relación entre las organizaciones campesinas y los bancos que se traduzca en el acceso a crédito en el largo plazo.

En el proyecto existen casos de éxito, sin embargo, el potencial de inclusión financiera no se materializó por completo. Como se indicó en la investigación, Con cifras a marzo del presente año, 32 de las 50 organizaciones con planes de negocio solicitaron un fondo de garantía. De estas 32 organizaciones, 17 obtuvieron un crédito. El tiempo en la gestión crediticia con el banco, es en algunos casos, mayor a 6 meses. El apalancamiento financiero ha sido bajo; en promedio, el valor del certificado de ahorro dejado en garantía es casi igual al valor del crédito obtenido de las instituciones financieras (Gs 78.5 por Gs 75.6 millones).

A continuación de muestra un resumen de las recomendaciones.

Capacidades organizacionales y financieras de los agricultores

- Es conveniente poner especial atención a la forma en que los productores se están agrupando. Solicitar datos sobre los comités de base que se agrupan en una organización, en particular, su ubicación y el año en que se asociaron, sería valioso. Estos podrían ayudar a identificar a las organizaciones que deben de pasar por un plan de fortalecimiento antes de comenzar un plan de negocios.
- Existen beneficios de realizar el taller de educación financiera desde el inicio a todas las organizaciones. Esto permitirá que los productores apliquen los conocimientos y aptitudes ahí aprendidas desde el arranque de los planes de negocio. Aunado a ello, es importante tomar en cuenta la disponibilidad de horarios de las organizaciones para ir al taller.

- Es conveniente que todas las organizaciones cuenten con un reglamento de crédito, pudiéndose trabajar en la etapa de fortalecimiento. Se recomienda que el PPI incluya este documento como requisito documental para la aplicación de los fondos de garantía. Este deberá ser evaluado a fin de que incluya el costo, requisitos y el proceso de aprobación y seguimiento. Igual de importante será prestar atención a la implementación de los reglamentos.

Condiciones y disponibilidad de servicios financieros

- Es encomiable que el cierre de los convenios se realice previo al inicio de operaciones del PPI de tal forma que todas las organizaciones puedan beneficiarse de lo ahí acordado. Si bien la firma de convenios es oportuna, lo es aún más que estos se hagan cumplir. En la segunda etapa del proyecto es conveniente tener una mayor negociación con las instituciones financieras y estrechar los lazos de colaboración.
- Contrario a la creencia que cerrar un mayor número convenios sería favorable para aumentar el abanico de alternativas, se ve la conveniencia de mantener cuatro convenios. Esto le dará mayor poder de negociación al PPI con las instituciones financieras en el sentido de que sumarse al proyecto, podría traducirse en un aumento significativo en su cartera crediticia.
- En la negociación con las IFIs deberá abordarse el apalancamiento financiero. Una forma de negociarlo podría ser acordando que la relación garantía-préstamo sea de 1:1 para el primer crédito, y que esta vaya mejorando para los siguientes. Este acuerdo ayudaría a mitigar el riesgo de incumplimiento que percibe el banco y representaría un incentivo a las organizaciones para que gestionen adecuadamente el préstamo.
- El PPI podría hacer partícipes a las instituciones financieras en el proceso de aprobación de los planes de negocio y establecer mecanismos de continuo de intercambio de información sobre su avance. Esto podría mitigar su aversión al riesgo.
- Se recomienda que prestar especial atención a la distancia entre las organizaciones y las entidades financieras. Es conveniente que el PPI genere sinergia con el equipo de trabajo de la ENIF para conocer la distribución de los puntos de acceso a nivel nacional. Esta información podría considerarse en la aprobación de los planes de negocio, estableciéndose que exista un determinado número de sucursales en el Distrito donde se ubica cada una de las organizaciones beneficiarias.
- A fin de fortalecer la seguridad de producción y la confiabilidad en la relación comercial y crediticia, resulta crucial enmarcar el aseguramiento agrícola de los productores. El PPI puede aprovechar el avance en el mercado de seguros.

Monitoreo y Acompañamiento

- A favor de un ágil relevamiento de información, resulta conveniente implementar un canal de comunicación con las instituciones financieras que permita conocer periódicamente las condiciones y estatus de los créditos. Si bien, el acuerdo de intercambio de información está establecido en el convenio con las IFIs, es necesario definir la forma en que se realizará y, aún más importante, llevarlo a cabo.
- La información a obtener de las instituciones financieras deberá ser complementada con aquella de las organizaciones. En este punto, se sugiere simplificar el informe de gestión de préstamo. Este deberá enfocarse principalmente al detalle de los créditos otorgados a los miembros, incluyendo nombre del productor, monto, uso y estatus de pago. El rol del promotor será únicamente de apoyo, la idea es que las organizaciones puedan completar el reporte por sí mismas con las guías aprendidas en el taller de educación financiera.
- De cara a un pertinente monitoreo y acompañamiento financiero, podría considerarse incrementar el equipo que se dedica a las tareas financieras.

¿Certificado de Ahorro como mecanismo de inclusión financiera?

Debido a los débiles resultados en términos de acceso y apalancamiento financiero, se ha cuestionado si los certificados de ahorro son la mejor alternativa para facilitar el crédito a los pequeños productores.

A este respecto, la investigación muestra que gran parte de las debilidades encontradas en el proyecto pueden solucionarse con una mejor planificación. Impartir los talleres de educación financiera de manera anticipada tiene diversos beneficios, entre ellos la mejora el desarrollo de capacidades financieras en los productores en beneficio de los planes de negocio y gestión del préstamo. Similarmente, cerrar los convenios de manera anticipada -y con una fuerte negociación de por medio, puede traducirse en una ágil aprobación del crédito y apalancamiento para los productores.

Aunado a ello, es importante reconocer los esfuerzos que el gobierno está dando para impulsar la infraestructura financiera y el mercado de seguros agrícola.

En el primer tema, la cobertura y puntos acceso están creciendo a pasos agigantados, más que en alguno otro país de América Latina. Mientras que el mercado de seguros está fortaleciéndose con políticas y productos de micro-seguro. Estos componentes, facilitarán y agilizarán el acceso oportuno a financiamiento.

En un mejor contexto que aquel en el 2013, la investigación apuesta por el impulso del Certificado de Ahorro en la siguiente fase del Proyecto Paraguay Inclusivo. Es pertinente tomar las recomendaciones enmarcadas en el presente estudio y continuar evaluando el desarrollo de los servicios financieros a fin de asegurar que los productores cuenten con financiamiento para impulsar su actividad productiva.

REFERENCIAS

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). 2016. Estudio de Análisis de Política y Mercado de Seguros Agrícolas en la República del Paraguay. julio 2018, de Ministerio de Hacienda Paraguay.

http://www.economia.gov.py/application/files/3614/8665/6619/5RJR16038_PRY_FR_SP.pdf

Estrategia Nacional para la Inclusión Financiera (ENIF). 2017. Reporte Nacional de Inclusión Financiera. Julio 2018, de ENIF.

<http://enif.paraguay.gov.py/storage/app/uploads/public/5a2/5cc/a2e/5a25cca2e13ff372806060.pdf>

Burt, M. 2017. El sobreendeudamiento de los campesinos. Julio 2018, de Periódico ABC.

<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/el-sobreendeudamiento-de-los-campesinos-1629908.html>

Banco Mundial (BM). 2014. Análisis de riesgo del sector agropecuario en Paraguay. Julio 2018, de WB.

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/105821468332711721/pdf/928660WP0SPANI00B0x385339B00PUBLIC0.pdf>

Cámara Nacional del Comercio y Servicios de Paraguay (CNCSP). 2014. Precio de chía baja de USD 12.000 a USD 800 la tonelada por sobreoferta. Julio 2018, de CNCSP Sitio web:

<https://www.ccp Paraguay.com.py/v2/?p=488>

Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). 2016. Productores endeudados. Julio 2018, de CAH.

<http://www.cah.gov.py/node/6>

Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). 2017. Seguro para pequeños agricultores. Julio 2018, de CAH.

<http://www.cah.gov.py/node/994>

Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). 2015. Proyecto de Mejoramiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. Julio 2018, del FIDA.

<https://operations.ifad.org/documents/654016/043e4272-71d6-4234-a324-b0401ccdac39>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2014. Asociativismo. julio 2018, de IICA.

<http://comercializacionaf.org/wp-content/uploads/2016/06/6-Asociativismo.pdf>

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 2017. El gobierno nacional cumplió con Ley de Rehabilitación Financiera. Julio 2018, de MAG. http://www.mag.gov.py/index.php/noticias/el-gobierno-nacional-cumplio-con-el-acuerdo-firmado-el-23-de-abril-de-2016-la-marcha-no-se-justifica?cm_paging_p=65

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 2017. Veto a la Ley de Condonación. Julio 2018, de MAG. <http://www.mag.gov.py/index.php/noticias/mensaje-del-presidente-sobre-veto-la-ley-de-condonacion>

Klein, B., Meyer R., Hanning, A., Burnett, J. y Fiebig, M. 2001. Mejores Prácticas del Financiamiento Agrícola. julio 2018, de Microfinance Gateway.

<https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-mejores-practicas-del-financiamiento-agricola-2001.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2013. La educación financiera en América Latina y el Caribe. julio 2018, de OCDE.

https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/OECD_CAF_Financial_Education_Latin_AmericaES.pdf

Salomón Salcedo, Lya Guzmán. 2014. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Julio 2018, de FAO. <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>

Trujillo V. y Navas, S. 2015. Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe. Julio 2018, de FOMIN. <file:///C:/Users/REJ/Downloads/FinIncLACct24.pdf>

Villagra, C. 2016. Precio internacional del sésamo tendrá nuevo ajuste esta zafra. Julio 2018, de La Nación. <https://www.lanacion.com.py/2016/01/22/precio-internacional-del-sesamo-tendra-nuevo-ajuste-esta-zafra/>