Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas

No. 1

¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas

¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

No. 1

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohibe la reproducción de material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Publicaciones y Multimedia de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2001

PREFACIO

¿Se justifica el replanteamiento de la finanzas agrícolas? es el título de este volumen, primero de la serie denominada *Replanteamiento de la Finanzas Agrícolas (AFR: Agricultural Finance Reviseted)*, que se publica como parte de la Iniciativa Conjunta FAO/GTZ.

Esta publicación examina diversas experiencias y expone los asuntos esenciales que están en juego en las nuevas tendencias que está emergiendo en los países en vía de desarrollo en el campo de las finanzas agrícolas. Se estima que un ambiente propicio, la dinámica formulación y ejecución de políticas, el mejoramiento de las prácticas bancarias que permitan asegurar su eficaz desempeño, la eficiencia y alcance de los servicios financieros disponibles para la agricultura son factores esenciales en las iniciativas encaminadas a incrementar la producción agrícola y lograr los objetivos de desarrollo socioeconómico. El marco para las políticas desarrollado en el primer volumen de las publicaciones enumeradas a continuación se complementa con el análisis de las cuestiones operativas más importantes relativas a las instituciones y a su sostenibilidad y desempeño.

La serie *Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas (AFR)*, comprende los siguientes volúmenes:

1. *¿Se justifica el replanteamiento de las finanzas agrícolas?*
2 *La financiación rural y agrícola: Cómo formular las políticas acertadas*
3. *Mejores prácticas del financiamiento agrícola*
4. *Fuentes de recursos para crédito agrícola*
5. *La regulación y supervisión prudentes de la financiación agrícola*
6. *Cómo mejorar la capacidad de gestión financiera de los agricultores*

R.A.J. Roberts
Jefe
Servicio de Mercadeo y
Finazas Rurales
FAO

A. Hannig
Economista Financiero Jefe
Sistemas Financieros
Servicio Desarrollo y Banca
GTZ

ÍNDICE

Prefacio i

Agradecimiento v

Siglas vi

Introducción. vii

CAPÍTULO I: LAS ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA

La experiencia general 1
La experiencia de la FAO 7
Iniciativas para mejorar las políticas
y el marco legislativo e institucional 10
Desarrollo institucional. 11
El Sistema Microbancario de la FAO. 11
Los seguros agrícolas y de cosechas. 12
El desarrollo de vínculos institucionales. 13
La experiencia de la GTZ 14
La experiencia y posición de la GTZ
sobre el crédito dirigido 15
La posición de la GTZ respecto al
desarrollo de un sistema financiero 17
La cooperación técnica de la GTZ. 18

CAPÍTULO II: EL NUEVO ENTORNO DE MERCADOS DEL SECTOR AGRÍCOLA

Un entorno macroeconómico favorable 23
La relación de intercambio para la agricultura 23
Acuerdos comerciales regionales y mundiales. 24
La oferta y la demanda de alimentos y
la seguridad alimentaria 26
Los desafíos del desarrollo de la tecnología agrícola. 28
La regionalización y las potencialidades
para un cambio estructural 30

CAPÍTULO III: CARACTERISTICAS SINGULARES DE LA FINANCIACIÓN AGRÍCOLA

El acceso de los pequeños agricultores
a los servicios financieros 37
Heterogeneidad, estacionalidad y los plazos
de los préstamos para la producción agrícola. 38
Rentabilidad y riesgos de las inversiones agrícolas 40
Garantías de los préstamos 42
La capacitación 43

CAPÍTULO IV: EL DESAFÍO DE LA FINANCIACIÓN AGRÍCOLA

El papel de la agricultura en la economía. 49
La función de la financiación agrícola
en el desarrollo agrícola 50

CAPÍTULO V: LA FUNCIÓN DEL ESTADO Y LAS TAREAS PENDIENTES

¿Cuáles son las tareas pendientes?. 56

Referencias. 59

Recuadros

Recuadro 1: El desarrollo económico y agrícola:
una visión en evolución 3

Agradecimiento

La preparación de este documento, el primero de una serie, ha sido fruto del esfuerzo compartido de un equipo de trabajo y se agradecen los entusiastas aportes de todos los que se nombran a continuación. Por parte de la GTZ, los integrantes del equipo fueron: Brigitte Klein, Erhard Kropp, Alfred Hannig, Michael Hamp y Roland Gross, en tanto que el personal y los consultores de la FAO que lo integraron fueron: Richard Roberts, Pekka Hussi, Anthon Slangen, Åke Olofsson, Elizabeth Coffey, Francisco Proenza, Norman Rask y Robin Johnson.

Siglas

AFRACA	Asociación Regional Africana de Crédito Agrícola
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo
APRACA	Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico
ARCA	Asociaciones regionales de crédito agrícola
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIRAD	Centro internacional de cooperación en el fomento de la investigación agrícola
COAG	Comité de Agricultura
CTPD	Cooperación técnica entre países en desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
NENARACA	Asociación Regional de Crédito Agrícola para el Cercano Oriente y África del Norte
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SACRED	Plan de desarrollo del crédito agrícola
UE	Unión Europea
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional

INTRODUCCIÓN

La financiación agrícola se encuentra en una encrucijada y, actualmente, muestra una dicotomía en cuanto a fines y medios. Ante las crecientes preocupaciones por la situación alimentaria originada por el crecimiento demográfico mundial y la acelerada demanda de alimentos que se está produciendo, especialmente entre los países con bajos ingresos y alta densidad demográfica, es evidente la necesidad de efectuar nuevas e ingentes inversiones en agricultura [1]. No obstante, nadie desconoce que el número de programas de crédito agrícola con apoyo de donantes está disminuyendo y que, en muchos países, hay pocas señales de que los gobiernos o los intermediarios financieros comerciales estén adoptando medidas para compensar dicha disminución en los flujos de fondos prestables para producción, elaboración y mercadeo agrícolas.

Al parecer, en este proceso de cambio están operando fuerzas dinámicas y antagónicas que frenan el actual suministro de fondos a la agricultura, en un momento en que están aumentando las necesidades financieras en este campo. Al mismo tiempo, en sustitución del enfoque tradicional del crédito agrícola dirigido, está surgiendo una visión más amplia de la financiación agrícola y rural que hace mayor hincapié en la satisfacción de la demanda de crédito rural no agrícola. Dicha visión considera que la movilización de los ahorros locales constituye una fuente importante de fondos para préstamos, pero todavía queda mucho por hacer a este respecto. La aplicación de tasas de interés de mercado se considera requisito esencial en las iniciativas orientadas a lograr la eficiencia operacional y la solidez financiera de las instituciones rurales.

También se aprecia cada vez más el efecto que el desarrollo económico de los países más poblados del mundo tiene sobre la demanda mundial de alimentos, y las nuevas oportunidades y desafíos para el desarrollo agrícola que surgen del mejoramiento de la situación económica nacional e internacional, de la mejor relación de intercambio para la agricultura y de la liberalización que se está produciendo en los mercados mundiales de alimentos.

[1] FAO, *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, 13-17 de Noviembre de 1996, 1ª Parte.

El desarrollo económico de por sí tiene actualmente una repercusión directa sobre los mercados mundiales de alimentos, como ha quedado demostrado por la aparición de un comercio más libre, por el aumento y la diversificación de la demanda de alimentos provocada por los aumentos en los ingresos, especialmente en Asia, y por efecto de los cambios estructurales en las economías en transición del Asia centro-occidental y de Europa oriental.

Los positivos cambios en la relación de intercambio de productos agrícolas derivados de las tasas de cambio más favorables, de los impuestos menos onerosos, de la supresión de los controles de precios, entre otros, están comenzando a crear en muchos países un mejor ambiente comercial, que tal vez pueda brindar apoyo a las operaciones agrícolas lucrativas y a las inversiones en tecnología. Con todo, la liberalización de los mercados mundiales conlleva tanto oportunidades como desafíos: las oportunidades de acceder a estos mercados y el desafío de la competencia despiadada y de los riesgos inherentes a dichos mercados. A pesar de los factores positivos descritos, este panorama todavía representa un mero pronóstico para muchos países, donde el progreso todavía está muy distante.

Paradójicamente, cuando cada vez es más evidente que existen condiciones del mercado favorables para la expansión de la agricultura y para que ésta pueda contribuir significativamente al desarrollo económico global, y en el momento preciso en que las instituciones locales de financiamiento están madurando gradualmente y mejorando su capacidad para atender en forma más adecuada a la población rural, en muchos países los fondos prestables para la agricultura han tenido un precipitado descenso. Esta es la contradicción que ha motivado los actuales esfuerzos por reexaminar el tema de la financiación agrícola.

En esta serie de publicaciones, la FAO y la GTZ se plantean el siguiente interrogante:

> «¿La actual escasez de los programas de crédito agrícola (y de los fondos para tal fin) representan en muchos países en desarrollo una efectiva reducción de la demanda por dicho crédito o existen otras políticas, condiciones estructurales u operacionales, susceptibles de ser identificadas, que limiten el flujo de crédito hacia la

producción agrícola y hacia las industrias alimentarias conexas? Y, si tales limitaciones existen y pueden identificarse, ¿qué medidas deberían sugerirse a los gobiernos y a las agencias donantes para corregirlas?»

El propósito general de la Iniciativa Conjunta FAO/GTZ es identificar las políticas, estructuras y procedimientos que deben tenerse en cuenta para asegurar que el sector agrícola, formado tanto por empresas agrícolas como por los hogares de pequeños agricultores, tenga un mejor acceso a servicios financieros eficaces. Un paso importante en este sentido consiste en despertar conciencia entre los gobiernos, el sector privado y las agencias internacionales de financiamiento o desarrollo acerca de la necesidad de aplicar políticas apropiadas y de establecer las normas pertinentes de conducta.

Después de esta introducción, el Capítulo I describe sucintamente el panorama de los programas de crédito agrícola con posterioridad a la segunda guerra mundial, especialmente desde la perspectiva de las agencias internacionales de desarrollo y de las instituciones financieras. Examina y compara la transición desde el crédito agrícola dirigido hacia un planteamiento basado en el desarrollo de un sistema financiero[2] rural, señala las razones esgrimidas en apoyo al crédito dirigido y expone los argumentos que explican sus fracasos. Identifica luego las características positivas de los nuevos mercados financieros emergentes y esboza los cambios adicionales necesarios para apoyar el desarrollo de mercados financieros rurales, con miras a que el sector agrícola tenga suficiente acceso a servicios financieros durables y sólidos. Específicamente, y a modo de demostración, reseña las experiencias de la FAO y de la GTZ en relación con la financiación agrícola y extrae lecciones de ellas.

El Capítulo II describe las recientes innovaciones del mercado: la liberalización y el ambiente económico más favorable, la mejor relación de intercambio para la agricultura y los convenios comerciales regionales y mundiales que están surgiendo, todo lo cual tiene las potencialidades para incrementar la rentabilidad de la explotación agrícola y puede

2 El sistema financiero abarca todas las instituciones financieras, los mercados e instrumentos financieros, el ambiente regulatorio y legal, y las normas y comportamiento financieros.

redundar, de desarrollarse el sistema financiero correspondiente, en el mejoramiento de la viabilidad de las instituciones financieras y, por ende, en la disponibilidad de servicios financieros agrícolas duraderos. Además, este capítulo se centra en los cambios en la demanda alimentaria causados por el rápido crecimiento del ingreso per capita en los países más poblados de Asia, así como en los drásticos cambios en los suministros de alimentos provocados, a su vez, por los cambios en las estructuras de producción agrícola y en las instituciones de financiación agrícola introducidos en las economías en transición de Europa oriental y del Asia centro-occidental. Se subraya la difícil situación de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, especialmente de África. Este capítulo también examina las oportunidades y los desafíos que entraña el desarrollo de tecnología agrícola y la adopción de nuevas tecnologías por parte de los agricultores de varias zonas del mundo, como respuesta a los dinámicos cambios en la demanda efectiva de alimentos. Se presenta un panorama tentativo por regiones, que podría considerarse como un ejemplo de las diferentes formas en que se desenvuelven el desarrollo agrícola y los servicios e instituciones financieros de apoyo en distintas partes del mundo.

El Capítulo III presenta una serie de asuntos sobre políticas y características singulares de la financiación agrícola que deben ser abordados por gobiernos, agencias de desarrollo e instituciones financieras, a fin de que las necesidades financieras del sector agrícola puedan ser atendidas efectivamente, tanto por las instituciones financieras del sector privado como por las del sector público competitivo.

El capítulo final identifica la necesidad de contar con un marco adecuado para la política sobre financiación agrícola y resume un conjunto mínimo de hipótesis operacionales respecto al papel (redefinido y reducido) que le corresponde al Estado en la dotación de servicios financieros rurales que sean sostenibles y eficientes.

CAPÍTULO I

Hace 40 años, cuando se consideraba que el crédito era una parte fundamental del conjunto de los insumos necesarios para elevar la producción agrícola, el asunto parecía sencillo (Adams, 1995)

LA EXPERIENCIA GENERAL

Los primeros programas de crédito agrícola, aparte de tener que amoldarse a un entorno comercial francamente desfavorable, se basaban en una serie de supuestos ingenuos. Por ejemplo, en los años cincuenta y sesenta, un importante número de programas crediticios de diversos gobiernos y donantes trataron de estimular la adopción de nuevas tecnologías para así aumentar la producción de los predios agrícolas. Estaban centrados en el suministro de crédito dirigido a beneficiarios y/o a productos básicos específicos y sus tasas de interés solían estar subvencionadas. Tampoco tenían en cuenta el aspecto clave de la productividad y la rentabilidad del uso de insumos dentro de un conjunto muy variable de normas de gestión predial, ni lo importante que es para un prestamista que un agricultor se muestre dispuesto a emplear por lo menos parte de sus propios recursos para adquirir mejores insumos (Roberts, 1975).

Además, los programas de crédito estaban dirigidos a un sector agrícola que en muchos países estaba padeciendo relaciones de intercambio fuertemente negativas. Esta combinación de factores, es decir, regímenes desfavorables de tipo de cambio, impuestos y derechos aduaneros muy onerosos a las importaciones o exportaciones, y el control de los precios internos de los productos básicos, redujeron considerablemente los ingresos agrícolas (véase el Recuadro 1; Schiff y Valdés, 1995). Más aún, las nuevas tecnologías y los insumos no eran suficientemente lucrativos a los precios comerciales que imperaban por entonces. Si bien con la subvención a las tasas de interés sobre los préstamos y la concesión de créditos en condiciones favorables, que poco recalcaban su reembolso, se podía persuadir a los agricultores a aplicar las nuevas tecnologías, éstos no se sentían comprometidos a adoptarlas a menos que existieran tales subvenciones y créditos concesionarios. Los bancos centrales solían ofrecer facilidades de redescuento en condiciones concesionarias a los

bancos comerciales para el otorgamiento de créditos dirigidos a grupos destinatarios y a productos agrícolas básicos de carácter estratégico, en tanto que los insumos y el crédito solían formar parte integral de un conjunto de medidas que abarcaba servicios públicos de extensión, suministro de insumos y servicios de mercadeo.

Los resultados eran previsibles. Las evaluaciones realizadas en los años sesenta y setenta (Adams *et al.*, 1984) culpaban a los programas de crédito agrícola de favorecer principalmente a los grandes agricultores, desviando ingentes cantidades de fondos para créditos hacia otros usos (fungibilidad del dinero), de la desatención a otras fuentes de financiación (falta de movilización de los ahorros), de no apoyar una expansión sostenida de nuevas tecnologías por parte de los agricultores, de la baja rentabilidad de los bancos y de no atender a las necesidades financieras totales de las familias campesinas, que también incluyen actividades no agrícolas. Como resultado, se desvaneció el interés por los programas de crédito agrícola y hacia mediados de los años ochenta, la financiación para la agricultura, tanto del gobierno y especialmente de los donantes, estaba disminuyendo.

Para resumir, los responsables de la formulación de políticas acentuaron el papel del crédito agrícola en la planificación y administración de la economía por parte del gobierno y descuidaron la disciplina comercial. Los resultados fueron por lo general decepcionantes, además de exhibir confusión en los asuntos atinentes a la pobreza rural, la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola. Como resultado de los programas públicos de crédito dirigido, los servicios financieros se han vuelto muy ineficientes, sus costos operacionales muy altos y la recuperación de los préstamos muy baja, todo lo cual ha hecho que prácticamente hayan desaparecido. A dichos programas también se les culpa de haber efectuado una asignación desacertada de los recursos financieros en general.

Hacia fines de la década de los ochenta ya se habían reconocido y comenzaban a abordarse muchos de los problemas estructurales del crédito agrícola, que estaba evolucionando hacia lo denominado «finanzas rurales», concepto que abarcaba la financiación tanto de las actividades agrícolas como de las actividades rurales no agrícolas. Se hicieron cada vez más comunes las tasas positivas de interés real, los préstamos se otorgaban en función de la demanda y las instituciones financieras eran evaluadas en función de su solidez financiera. El nuevo concepto de

desarrollo de un «sistema financiero», que surgió en los años noventa, ubica al sector financiero en el centro del proceso de desarrollo. Mediante la integración de sus diversos subsistemas y componentes, este sector ejerce sus funciones esenciales de crear dinero y crédito, de transformar los riesgos financieros, los vencimientos y las sumas de dinero y de transmitir los pagos.

El concepto de sistema financiero tiene la doble finalidad de crear una infraestructura para proveer servicios eficaces de intermediación

Recuadro 1

El desarrollo económico y agrícola: una visión en evolución

Si un país desea tener un desarrollo agrícola y un crecimiento económico más rápido, y menos gente pobre, entonces debe dejar de imponer tributos a la agricultura superiores a los de otros sectores (Schiff y Valdés, 1995)

Esta es, sucintamente, la conclusión de un estudio de los precios y de otras intervenciones en materia de políticas en el sector agrícola para el período 1960-85, realizado por el Banco Mundial en 18 países. En los años sesenta y setenta, era corriente sostener que la producción total se vería escasamente comprometida con la promoción de la industria a expensas de la agricultura. Los países estudiados representaban toda la gama de intervenciones, desde las muy desfavorables hasta las menos desfavorables para la agricultura. Las intervenciones eran directas, a través de políticas agrícolas (controles de precios, impuestos o cuotas sobre las exportaciones, subvenciones o impuestos a las importaciones, entre otras), o indirectas, mediante políticas macroeconómicas y protección industrial.

Las políticas indirectas eran las más represivas, y provocaron un 22 por ciento de reducción de los precios agrícolas. La intervención directa redundó en una baja adicional del 8 por ciento, con un efecto negativo total del 30 por ciento, lo que evidentemente no representa un entorno favorable para el crecimiento, según quedó comprobado en los países pertenecientes al grupo de mayor discriminación total, que tuvieron índices de crecimiento agrícola que alcanzaron apenas a la mitad de los exhibidos por el grupo con baja discriminación (37 por ciento *versus* 5,2 por ciento).

Desde mediados de los años ochenta se ha producido un profundo cambio en las estrategias de desarrollo económico, con una tendencia hacia economías más abiertas y un vuelco en la visión del papel del Estado en general, lo que ha traído aparejado una liberalización del comercio y del mercado, con lo cual la discriminación en contra de la agricultura ha disminuido significativamente en muchos países.

financiera y de establecer instituciones financieras sólidas y eficientes. En muchos casos, el sistema financiero requiere ser fortalecido mediante la ampliación de la gama de productos financieros que se ofrecen y mediante la profundización financiera, lo que se logra aumentando la cobertura de las instituciones financieras, de suerte que puedan incluir a nuevos grupos de clientes. Los aspectos claves son cobertura, sostenibilidad y desempeño económico, haciendo debido hincapié en la orientación comercial, la descentralización y la movilización de los ahorros.

Es preciso contar con un concepto amplio de sistema financiero en lo que respecta a instituciones, instrumentos y procedimientos en todas las esferas y en todos los segmentos del mercado financiero, que abarque: el nivel macro (banco central, tipo de cambio, movilización de los ahorros nacionales y un marco supervisor, regulatorio y legal); el nivel del sector financiero (formal, semiformal e informal); el nivel institucional (eficiencia de la intermediación, viabilidad financiera y servicios financieros); y el nivel de la demanda (características, financiabilidad y comportamiento financiero de los distintos grupos de clientes).

Además, recientemente los términos de comercio de la agricultura han mejorado, en la medida en que los gobiernos han ido reemplazando sus políticas de sustitución de importaciones y gravosos tributos por un marco económico más positivo para la agricultura, dentro del contexto del ajuste estructural.

Se prevé que estos cambios seguirán produciéndose y, con un giro gradual hacia mercados agrícolas más libres resultantes de la aplicación del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT) y de convenios regionales de libre comercio, se irán eliminando muchas de las restricciones comerciales a la adopción de tecnologías que favorecen el aumento de la producción agrícola. Sin embargo, dentro de este nuevo y mejor marco comercial y financiero, muchas agencias donantes se están concentrando cada vez más en la financiación de microempresas de sectores de población con escasos recursos, y muestran una fuerte tendencia a trabajar con la intermediación de las ONG orientadas a suministrar servicios financieros urbanos. Por una serie de razones, la agricultura sigue estando insuficientemente dotada de recursos con respecto a los años anteriores. Por ejemplo, el volumen de préstamos agrícolas concedidos por el Banco Mundial en los años noventa repre-

senta sólo un tercio de los concedidos hace diez años, y no abundan las pruebas de que los gobiernos o los bancos comerciales privados estén compensando esta menor financiación de las agencias internacionales de desarrollo.

Si bien actualmente se comprende mejor la importancia del sector financiero para el desarrollo agrícola, hay mucho desacuerdo respecto a cómo debe desempeñar su papel. Tradicionalmente, predominaba el otorgamiento de crédito público dirigido a ciertos grupos destinatarios, en tanto que el concepto de sistema financiero recientemente desarrollado considera esencial asegurar el funcionamiento eficaz y la solidez de las instituciones financieras, de suerte que puedan proporcionar servicios financieros en forma ininterrumpida.

Muchos de estos cambios ya han originado, o lo harán en el futuro, un mejor desempeño fiscal de las instituciones financieras, una asignación más racional de los fondos prestables que incluya la financiación de las necesidades no agrícolas de las familias campesinas y de los microempresarios rurales, el acceso a facilidades para ahorrar y, en general, una mejor comprensión del papel del crédito en el proceso de desarrollo. En los mercados financieros, las instituciones financieras privadas están «guiadas, recompensadas y disciplinadas por las fuerzas del mercado», las actividades de financiación reaccionan ante las oportunidades económicas en lugar de liderarlas, y la intermediación financiera mejora la eficiencia de la asignación de recursos entre las unidades económicas deficitarias o excedentarias y se preocupa principalmente del desarrollo de relaciones durables entre los intermediarios financieros, los depositantes y los prestatarios solventes (Adams, 1995).

El enfoque del «crédito agrícola dirigido», de dilatada popularidad entre las agencias de desarrollo y los gobiernos, confía en las intervenciones públicas como respuesta a las imperfecciones, tanto de los mercados financieros como no financieros (las economías de planificación centralizada son ejemplos extremos). Puesto que muchos agricultores pequeños no tienen acceso a servicios bancarios, se supone que los programas de crédito administrados por una entidad estatal van a ser capaces de superar estas fallas del mercado. Además, con frecuencia se han utilizado subvenciones para persuadir a determinados grupos de prestatarios a dedicarse a actividades productivas específicas y para compensar la baja

rentabilidad de los factores de producción en las inversiones agrícolas. La facilidad y velocidad con que se desembolsan los créditos dirigidos y su capacidad para identificar el grupo destinatario y las actividades crediticias han contribuido todavía más a su popularidad y a su uso como un instrumento de desarrollo.

En los programas de crédito dirigido, los bancos estatales especializados corrientemente represtan fondos y/o gozan de acceso a las facilidades de redescuento de los bancos centrales para dar crédito a grupos destinatarios y para financiar la producción de productos básicos preferenciales. El crédito estacional forma parte integral de un conjunto de tecnologías e insumos agrícolas recomendados y habitualmente ha sido administrado por los servicios de extensión; en tanto que el reembolso de los préstamos ha quedado ligado a los sistemas estatales de comercialización.

La intención implícita del crédito dirigido es compensar los efectos de las políticas agrícolas adversas y las intervenciones restrictivas en la comercialización agrícola y fijación de precios al productor. Dado que muchos de tales programas fueron formulados en un momento en que reinaban condiciones de mercado decididamente desfavorables (relación de intercambio agrícola sumamente negativa), se suponía de antemano que de no fracasar rotundamente, tendrían a lo sumo un éxito modesto, por lo que cayeron en el descrédito en los decenios subsiguientes. Recientemente, en el contexto global de las iniciativas de liberalización del mercado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han introducido programas de ajuste estructural y reformas al sector financiero en la mayoría de los países en desarrollo. Tales medidas han tenido profundas repercusiones en el entorno macroeconómico y en las condiciones del sector agrícola y han estado complementadas por la privatización de la economía. Además, independientemente de sí han ido acompañadas por la reforma de bancos agrícolas estatales y de otros bancos, han brindado la ocasión para que surjan intermediarios financieros no bancarios privados y, con frecuencia, semiformales, que aspiran a satisfacer las necesidades de servicios financieros, especialmente de ahorro y crédito, de la población rural.

Las necesidades específicas de servicios financieros que tiene el sector agrícola exigen un nuevo enfoque sistémico más amplio, que abarque todas las esferas del sector financiero (tanto informales como formales);

es decir, todas las instituciones, instrumentos y procedimientos que existan en todos los ámbitos y segmentos del mercado financiero rural por el lado de la oferta (nivel macro, nivel sectorial, nivel institucional) y por el lado de la demanda.

Se reconoce que el crédito agrícola y los otros servicios financieros para pequeños agricultores y microempresarios rurales no pueden operar aisladamente, sino que dependen de la vigencia de políticas favorables en el ámbito macroeconómico y en los sectores financiero y agrícola, como también de la existencia de un marco legal apto para el desarrollo del sector privado.

El enfoque sistémico de la financiación rural pone en tela de juicio muchos de los conceptos fundamentales que orientan el uso del crédito agrícola dirigido. Este planteamiento considera incluso a los pequeños agricultores pobres como posibles ahorrantes, lo que disminuye el depender exclusivamente de la financiación externa para las inversiones agrícolas. Este planteamiento recalca acertadamente el papel esencial que desempeña la intermediación financiera en la movilización de los ahorros locales para fines crediticios; la financiación informal se considera como instrumento complementario, en lugar de estimarse como una fuente usuraria y perjudicial; la disciplina comercial tanto de las instituciones financieras como de los clientes se refuerza mediante la fijación de tasas de mercado positivas de ahorro y de crédito; y estima que la reforma del sector financiero es esencial para el mejor desempeño y la mayor cobertura de las instituciones financieras, que son los principales objetivos del desarrollo del sistema financiero.

La experiencia de la FAO

En el transcurso de las últimas décadas, el centro de atención de las actividades en financiación agrícola y rural de la FAO ha ido variando, en consonancia con los cambios que ha experimentado la situación social, económica y política de los países en desarrollo, así como la visión del desarrollo que han tenido las organizaciones internacionales abocadas a él. Con todo, el suministro de asesoría técnica para fortalecer las instituciones financieras y para garantizar el acceso a servicios financieros a pequeños agricultores y a la población rural de los países en desarrollo sigue teniendo prioridad.

A comienzos de los años setenta, la FAO colaboró con un importante banco italiano de ahorro (CARIPLO) en un estudio sobre los factores claves en el desarrollo de sólidos mercados financieros rurales. Dicho estudio, que se basó considerablemente en un trabajo de campo intensivo realizado en Zambia y, en menor medida, en el Sudán, así como en los resultados del Spring Review of Small Farmer Credit de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), está entre las principales iniciativas tendientes a resaltar el papel fundamental que tiene la movilización de los ahorros locales. Los resultados del estudio FAO/CARIPLO fueron presentados como documento de referencia, con el título *Agricultural Credit for Development* (FAO y CARIPLO, 1975), en la Conferencia Mundial sobre Crédito para Agricultores de Países en Desarrollo de 1975, como se menciona más adelante.

Hacia fines de los años setenta y durante todo el decenio de los ochenta, la FAO apoyó la creación de unidades especiales en los bancos centrales para supervisar y ayudar a administrar las actividades de finanzas agrícolas (por ejemplo, en Gambia, Somalia, Tanzanía y Uganda). La FAO prestó asistencia técnica y capacitación como parte de una iniciativa global para mejorar la disciplina financiera, fortalecer la competencia técnica del personal de finanzas agrícolas, mejorar la colección de datos sobre variables financieras claves, promover la adopción de principios bancarios sólidos y reducir la influencia de intervenciones políticas en la asignación de préstamos agrícolas. La mayoría de estas unidades continúan funcionando hasta hoy, si bien con funciones un tanto diferentes, pero todavía haciendo considerables aportes a la formulación de políticas en los campos del crédito agrícola y de la financiación rural.

En retrospectiva, tales iniciativas fueron, lamentablemente, incompletas, ya que subestimaron la importancia de tres factores que por muchos años han socavado los esfuerzos por ampliar y mejorar los servicios financieros rurales a los pequeños agricultores. En primer término, se centraron exclusivamente en los programas de crédito agrícola y hoy se reconoce que, a menos que existan instituciones financieramente viables y sostenibles, todos los programas crediticios están condenados al fracaso y que la sostenibilidad de las instituciones financieras está íntimamente ligada a una cartera diversificada de préstamos que no dependa exclusivamente de un singular sector económico. En segundo lugar, se desestimó gravemente la importancia que tienen los costos de las

transacciones, especialmente para los agricultores más pequeños, y la forma en que limitan la rentabilidad de los préstamos para fines agrícolas. En tercer lugar, no se evaluó debidamente la forma en que consideraciones de orden político tienden a inmiscuirse solapadamente y a aparecer súbitamente para malograr la viabilidad financiera de las instituciones públicas.

Con el tiempo, las iniciativas de la FAO en el campo del desarrollo institucional han variado en muchas formas importantes, y los servicios de asistencia técnica que actualmente ofrece tratan de recalcar:

a) La asesoría en finanzas rurales, mediante la promoción de un diálogo eficaz en materia de políticas entre el sector público, el sector privado y las agencias donantes, que aspira a formular políticas apropiadas y a desarrollar instituciones financieras adecuadas para suministrar servicios financieros a la población rural.

b) La sostenibilidad financiera, con la premisa de que los esfuerzos de proporcionar créditos paliativos a un grupo destinatario que no cuente con una adecuada estructura administrativa (por ejemplo, que sea medianamente independiente de las intervenciones políticas) o a tasas de interés subsidiados que no permitan a las instituciones cubrir sus gastos, son propensos al fracaso y posiblemente redunden en el derroche de recursos.

c) La autonomía en sí mismos, es decir, propender a que sea el personal local y no los asesores extranjeros de largo plazo, quienes refrenden los cambios que sean apropiados para sus instituciones financieras y los pongan en ejecución. La asistencia técnica se suministra principalmente mediante consultorías de corto plazo, cursos de capacitación especializada, como también mediante visitas del personal a ciertas instituciones pioneras que están ampliando las fronteras de las finanzas rurales en los países en desarrollo (Cooperación técnica entre países en desarrollo - CTPD).

d) La experimentación e innovación, reconociendo que subsisten importantes retos en cuanto a concebir servicios de préstamos y ampliar su suministro, a fin de atender a la comunidad agrícola mejor y a un costo razonable.

El cometido técnico de las actividades de la FAO se ha concentrado en:

a) Mejorar las políticas y el marco institucional y legislativo para la expansión sostenible de los servicios financieros a la población rural.

b) Asistir a las instituciones en sus esfuerzos por fortalecer y ampliar sus operaciones en zonas rurales, recalcando la capacitación especializada y eficaz en función de sus costos y la rebaja de los costos de las transacciones financieras (mediante el logro de economías de escala, entre otras medidas), que son dos factores críticos en cualquier iniciativa para atender a un gran número de agricultores a un costo razonable.

c) Desarrollar redes funcionales para el intercambio de información entre las instituciones financieras nacionales y entre esas instituciones y la FAO y otras agencias donantes, sean multilaterales o bilaterales.

Iniciativas para mejorar las políticas y el marco legislativo e institucional

La FAO ha organizado talleres sobre políticas de financiación rural en varios países (Ecuador, Egipto, Laos, Madagascar, Malí, Ruanda y Viet Nam) y ha colaborado en la formulación de mejores políticas de financiación rural y en el desarrollo de un marco legal más apropiado para ellas, en la reestructuración de los bancos públicos de desarrollo agrícola, en la creación de vínculos entre bancos y diversos tipos de intermediarios financieros rurales descentralizados que existen en el ámbito de las propias comunidades, en la movilización y la protección de los ahorros y en la aplicación de tasas de interés que cubran todos los costos de la transacción. Miradas en retrospectiva, se constata que muchas de estas iniciativas identificaban correctamente lo que hacía falta en cuanto a políticas y procedimientos para un desarrollo institucional sólido. No obstante, la eficacia de las recomendaciones que se hicieron por entonces se vio muy menoscaba debido al entorno macroeconómico desfavorable; a la falta de diálogo entre el Ministerio de Agricultura y las autoridades monetarias, tales como el Ministerio de Finanzas y el Banco Central; a la falta de coordinación entre las agencias donantes y el gobierno; y a la baja rentabilidad de las inversiones rurales y agrícolas.

Desarrollo institucional

En los años ochenta se impartió asistencia técnica a varios bancos sobre procedimientos crediticios, apreciación de proyectos de inversión financiables, sistemas de información para la gestión, automatización bancaria, auditoría y capacitación de personal.

La labor más reciente en desarrollo institucional también ha contemplado el suministro de asistencia especializada a proyectos en ejecución financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el Banco Mundial y otros organismos de asistencia bilateral. Por ejemplo, en Guinea, el Senegal y Burkina Faso, la asistencia de la FAO se ha centrado en promover y facilitar la transferencia a instituciones financieras existentes las responsabilidades crediticias que constantemente han resultado ser un lastre para los organismos de ejecución de proyectos no especializados. En Turquía, la asistencia brindada por la FAO al Agricultural Bank of Turkey, en los campos de sistemas de información para la gestión, auditoría, desarrollo de recursos humanos y desarrollo de sucursales bancarias, permitió al banco adaptarse tanto al ambiente competitivo que estaba surgiendo como a los estándares de la banca europea.

El Sistema Microbancario de la FAO

Uno de los principales empeños de la FAO frente al cambiante enfoque del desarrollo institucional ha sido el desarrollo de un programa bancario computarizado para intermediarios financieros medianos y pequeños. El Sistema Microbancario, como se lo ha llamado, es un conjunto de soporte informático desarrollado por la FAO para su empleo en bancos, que combina el tiempo real del procesamiento de las transacciones, funciones generales de contabilidad y de recuperación de información con el uso de computadoras personales de bajo costo. Este programa informático abarca préstamos, cuentas de ahorro, depósitos a plazo, cuentas de acciones (para cooperativas de crédito), información sobre clientes y un libro mayor, y constituye una solución de bajo costo al problema de rebajar gastos y aumentar la eficiencia en la gestión de las operaciones financieras, especialmente de intermediarios financieros descentralizados que operan en el ámbito de organizaciones campesinas de base.

Este soporte informático fue introducido en 1988 y se ha ido mejorando mediante una serie de proyectos ejecutados por la FAO hasta haber alcanzado un alto grado de perfección. A comienzos de 1998, las instalaciones de este programa eran más de 1 000, en unos 26 países. La mayoría de ellas estaban en países en desarrollo del Asia, pero se iniciaron algunas también en otras regiones, tales como África, América del Sur, América Central y el Caribe, Europa central y oriental, y Rusia.

Tal como cualquier otro programa bancario informático, el Sistema Microbancario de la FAO necesita contar con especialistas locales idóneos y bien capacitados, que puedan asistir a los usuarios a instalar el sistema, a capacitar para utilizarlo, a resolver problemas y a efectuar nuevas programaciones para satisfacer otras necesidades que puedan surgir. Por consiguiente, en sus labores, la FAO ha resaltado la capacitación y el desarrollo de recursos humanos para satisfacer esas necesidades y también ha colaborado en la creación de pequeñas entidades capaces de brindar soporte técnico a los usuarios del Sistema Microbancario.

Los seguros agrícolas y de cosechas

El seguro agrícola tiene escasa aplicación en la explotación agrícola, especialmente en el caso de los pequeños agricultores. Su aplicabilidad en una situación dada dependerá del resultado que arroje su valoración como el medio más efectivo en función de los costos para encarar un riesgo específico. Cuando se decide contratar un seguro, es preciso recurrir a los sistemas de seguro existentes, con el fin de aprovechar el saber técnico y los procedimientos, y equipos de contabilidad y registro de datos. Por otra parte, las operaciones de seguros agrícolas requieren algunas habilidades especiales. Estas pueden adquirirse en parte consultando los manuales pertinentes, pero también puede resultar útil la observación personal adquirida en viajes de estudio para familiarizarse con programas eficientes de seguros de cosechas. Ultimamente, la FAO ha auspiciado visitas de este tipo para oficiales en seguros agrícolas de Nigeria e Irán a los Estados Unidos y a Australia, respectivamente.

Causa preocupación especial todo el proceso de ajuste de las pérdidas, incluidas su valoración y atribución. La FAO ha preparado manuales de capacitación sobre ajuste de pérdidas que están diseñados tanto para la

enseñanza en aulas como para el autoaprendizaje. En lo que respecta a la planificación de seguros de cosechas, la FAO (1992) editó el libro titulado *Estrategias para la planificación del seguro de cosechas*, disponible en español. Esta publicación describe las condiciones necesarias para que las operaciones de seguros de cosechas resulten útiles y asequibles. En vista que la exactitud de la terminología es un factor importante en materias contractuales como, por ejemplo, en la venta y compra de seguros, la FAO ha preparado el *Glosario de términos de seguros agrícolas y financiación rural* (FAO, 1994b).

El desarrollo de vínculos institucionales

Tras una serie de seminarios regionales sobre crédito agrícola para pequeños agricultores (1972-75) y la Conferencia Mundial sobre Crédito para Agricultores de Países en Desarrollo (Roma, 1975), la FAO estableció el Plan de desarrollo del crédito agrícola (SACRED), a modo de foro para el intercambio de información y experiencias valiosas entre quienes estaban interesados y abocados al desarrollo y funcionamiento de servicios financieros en zonas rurales. Durante sus primeros años, el SACRED desempeñó un papel importante en la movilización de recursos para impartir asistencia técnica a instituciones financieras de países en desarrollo, por intermedio de redes de Asociaciones regionales de crédito agrícola (ARCA), que actuaban como un mecanismo de extensión del SACRED. Al principio, entre los integrantes de las ARCA figuraban bancos públicos de desarrollo, incluidos algunos bancos especializados en desarrollo agrícola; bancos centrales; bancos comerciales estatales; bancos cooperativas y departamentos gubernamentales pertinentes, todos ellos dedicados a otorgar crédito a pequeños agricultores. Con leves excepciones, la estructura actual de los integrantes de estas entidades casi no ha variado y, por ende, no representa con fidelidad la nueva situación actual, en que se constata que el sector privado (emergente, pero fortaleciéndose) y las instituciones descentralizadas están participando más activamente en la intermediación financiera.

Actualmente existen tres asociaciones regionales de crédito agrícola, la Asociación Regional Africana de Crédito Agrícola (AFRACA), la Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico (APRACA) y la Asociación Regional de Crédito Agrícola para el Cercano Oriente y África del Norte (NENARACA). Además, la FAO ha

establecido una estrecha relación de trabajo con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), que ya existía cuando se promovieron las ARCA. La FAO hizo importantes aportes a las ARCA durante sus primeros años, ya que algunos de sus funcionarios actuaron como secretarios generales de estas asociaciones en las respectivas regiones. Por otra parte, también la FAO ha puesto a disposición de la AFRACA y de la APRACA los servicios profesionales de expertos asociados. Desde los inicios de las ARCA, la FAO ha prestado asistencia financiera a los acuerdos para realizar actividades de capacitación en el contexto de la CTPD. Esta cooperación, en la forma de visitas de intercambio de personal bancario, ha sido muy fructífera tanto por sí misma como por su efecto catalítico, y se ha seguido brindando a lo largo del tiempo, a pesar de que las ARCA se hayan independizado cada vez más de la FAO, tanto en lo financiero como en lo operacional. Recientemente, las ARCA han podido diversificar sus programas de cooperación técnica con otras agencias internacionales de desarrollo y financiación, especialmente con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la GTZ.

La FAO ha seguido colaborando estrechamente con las ARCA y entre las iniciativas recientes está la organización de consultas técnicas del SACRED, como una actividad conjunta entre la FAO y una ARCA, donde una institución afiliada a ésta actúa como anfitriona. Al comienzo, estas consultas del SACRED (se organizaron seis entre 1976 y 1995) tenían el carácter de reuniones oficiales de la FAO y se celebraban en Roma. La primera consulta organizada tras los nuevos acuerdos tuvo lugar en Teherán, Irán, en mayo de 1997, paralelamente con la reunión de la Asamblea General de la APRACA, ocasión en que el Agricultural Bank of the Islamic Republic of Iran actuó como anfitrión.

La experiencia de la GTZ

La GTZ se dedica primordialmente a la cooperación técnica, dirigida principalmente a los pequeños agricultores. La financiación de los beneficiarios de proyectos ha constituido sólo uno de los componentes de un conjunto de servicios incluidos en proyectos de desarrollo rural. Este conjunto, que espera producir aumentos en la producción y la productividad, abarca extensión agrícola, provisión de insumos y facilidades para la comercialización de productos.

El componente de crédito agrícola que tienen las actividades de la GTZ ha variado con el tiempo. Hasta comienzos de los años ochenta, éste corrientemente adoptaba la forma de asistencia técnica a bancos de desarrollo; de aporte de fondos para préstamos dirigidos a los agricultores (suministrados, por ejemplo, en forma de programas de alimentos o de fertilizantes); o de fondos con garantía crediticia que se concedían a instituciones financieras a fin de garantizar sus préstamos agrícolas. Ocasionalmente, este componente adoptaba la forma de aportes en capital de semilla, otorgados sobre una base no reembolsable, con el objetivo de ayudar al establecimiento de instituciones financieras y contribuir a su capitalización.

Desde comienzos de los años ochenta, en la ejecución de sus proyectos de desarrollo, la GTZ ha recurrido cada vez más a los mercados financieros locales para que sean ellos los que proporcionen los recursos prestables a la clientela destinataria, y ha centrado sus esfuerzos en reforzar las instituciones financieras existentes o en ayudar a la creación de nuevas instituciones de esta naturaleza. En este sentido, el planteamiento de la GTZ frente al crédito agrícola y la financiación rural ha reflejado el cambio que se está produciendo, es decir, la sustitución del enfoque del crédito dirigido por el desarrollo de un sistema financiero, como ya se ha señalado.

La experiencia y posición de la GTZ sobre el crédito dirigido

Con el fin de brindar apoyo a los servicios de crédito sostenibles, se tomaron varias iniciativas para operar a través de instituciones financieras públicas de desarrollo nacional, bancos agrícolas especializados, cooperativas con fines múltiples, cooperativas de crédito o asociaciones rurales de crédito. En las décadas de los sesenta y setenta, se adoptó un enfoque orientado por la oferta, que traspasó capital externo al sector agrícola y aplicó tasas de interés inferiores a las de mercado.

Por entonces, la asistencia técnica que brindaba la GTZ a las instituciones financieras dedicadas al crédito agrícola ya se centraba en iniciativas por mejorar el desempeño y la motivación del personal directivo y general de los bancos, en lugar de limitarse a proporcionar crédito externo. Por lo tanto, el desarrollo institucional y de recursos humanos era una prioridad para la GTZ, incluso antes de la aparición del nuevo concepto

de mercados financieros en los años ochenta y del enfoque de sistema financiero que emergió en los noventa.

Durante las casi tres décadas en que se aplicó el crédito dirigido a los proyectos de desarrollo, la GTZ comprobó los mismos resultados ya descritos: las instituciones de crédito agrícola con que se colaboraron acumularon pérdidas a causa del no pago de préstamos y la aplicación de tecnologías de crédito inadecuadas, al tiempo que la excesiva inflación socavaba sus reservas de capital; por otra parte, su desempeño fue muy deficiente a causa de la inflexibilidad de sus objetivos, al inapropiado marco legal y de políticas y a la falta de autonomía. Más específicamente, con frecuencia no se dio debida importancia a la viabilidad institucional; no se adoptaron medidas de gestión de riesgos o éstas eran inadecuadas; el crédito se concedía a tasas de interés concesionarios y principalmente a las granjas más grandes; los préstamos se otorgaban en forma desacertada y poco lucrativa o se desviaban hacia otros fines; los programas crediticios vigentes no eran aptos para las necesidades heterogéneas de los pequeños agricultores; y las tasas de interés subsidiados impidieron la aparición de mercados vigorosos de financiación rural, fomentaron la indisciplina en los reembolsos de préstamos, impidieron a los bancos cubrir sus gastos y desalentaron la movilización de los ahorros locales.

A comienzos de los años ochenta, la GTZ adoptó cambios fundamentales en su concepto del desarrollo y financiación rurales en los países en desarrollo, que se caracterizaron por la sustitución del crédito agrícola por las finanzas rurales. Este cambio fue el resultado de tres constataciones que surgieron de un profundo análisis de las experiencias pasadas.

En primer lugar, se constató que además de las instituciones públicas de financiación agrícola y al margen de ellas, existía en las zonas rurales un sistema complejo de relaciones financieras semiformales e informales y de tecnologías innovadoras en este campo, que estaba desvinculado de las iniciativas de desarrollo tanto privadas como gubernamentales. En segundo término, había quedado de manifiesto que todas las medidas de planificación y desarrollo del sector financiero y las políticas respectivas deberían basarse en las necesidades y opciones financieras de la población rural. Finalmente, se concluyó que el desarrollo de las finanzas

rurales debería tener como objetivo principal el facilitar la adopción de mejores decisiones financieras y promover la corresponsabilidad de los clientes, para lo cual era preciso organizar y administrar el suministro de servicios financieros, a través de intermediarios financieros descentralizados que operaran en el ámbito local.

Los efectos de estas tres constataciones se han hecho sentir en todos los tipos de proyectos de la GTZ que tenían un componente de finanzas agrícolas. Actualmente se reconoce que un sistema financiero eficiente e integrado debe ser un objetivo fundamental de las políticas para el desarrollo social y económico. Este nuevo concepto se explica detalladamente a continuación.

La posición de la GTZ respecto al desarrollo de un sistema financiero

Actualmente, la GTZ ejecuta proyectos que mejoran las condiciones de acceso a una amplia gama de servicios financieros, incluida la movilización de los ahorros, de pequeños agricultores, microempresarios y, en general, de otros grupos de la población rural con escasos recursos. Todavía algunos proyectos de asistencia técnica de la GTZ proporcionan recursos crediticios complementarios; pero, por lo general, se establecen vínculos con instituciones financieras locales para que sean ellas las que proporcionen servicios financieros que apoyen los proyectos de desarrollo promovidos por la GTZ. Por lo tanto, los actuales aportes que la GTZ hace al desarrollo de la financiación agrícola adoptan tres modalidades:

En el caso de los proyectos de producción agrícola y de desarrollo rural regional integral, las demandas crediticias de la clientela destinataria de la GTZ se canalizan a través de los recursos crediticios disponibles en instituciones financieras externas al proyecto. En el caso de las instituciones financieras que atienden a la clientela destinataria de la GTZ, se les proporciona asistencia técnica para que puedan desarrollar servicios y mercados eficientes de intermediación financiera. Por última, la GTZ todavía dispone de limitados fondos para proyectos de financiación con diversos fines, que sólo excepcionalmente son administrados por el propio proyecto, sino más bien a través de la cooperación con las instituciones financieras existentes.

De conformidad con los lineamientos de las políticas del BMZ, la GTZ considera que el fortalecimiento del sistema financiero constituye un requisito para el proceso global de desarrollo socioeconómico, por cuanto éste desempeña una función esencial en el desarrollo del sector privado, en la generación de empleos e ingresos, en el combate a la pobreza y en el fortalecimiento de la situación de las mujeres y de la función económica que ellas cumplen.

El sentido de la expresión «sistema financiero» empleado por el BMZ y la GTZ, tal como ya se ha señalado, abarca todas las instituciones financieras, los mercados e instrumentos financieros, el entorno legal y regulatorio, y las normas y comportamiento financieros.

La cooperación técnica de la GTZ

La asistencia técnica que ofrece la GTZ en financiación rural y agrícola ha variado de enfoque, sustituyendo su apoyo a los bancos tradicionales de desarrollo por la asistencia a las instituciones microfinancieras formales que existen en las zonas rurales, a las instituciones financieras rurales informales y semiformales que atienden a las comunidades campesinas y a los responsables de la formulación de políticas; y recalcando el desarrollo de un sistema eficiente de recaudación de depósitos y concesión de préstamos en instituciones financieras sólidas y descentralizadas. Las actividades de la GTZ en este contexto abarcan:

- El suministro de servicios de asesoría para la reorganización de los bancos de desarrollo agrícola del sector público;

- El suministro de servicios de asesoría a las instituciones microfinancieras rurales;

- La vinculación de instituciones financieras formales con asociaciones de ahorros y préstamos de autoayuda, frecuentemente con la cooperación de ONG;

- La dotación de servicios de asesoría para el desarrollo del marco del sector financiero (por ejemplo, al banco central).

Los proyectos de cooperación técnica que la GTZ realiza en diferentes países abarcan tanto la promoción de intermediarios financieros formales, semiformales o informales de primer nivel, como de instituciones financieras de segundo nivel. Otros proyectos tienen por objeto apoyar a ciertas asociaciones regionales de crédito agrícola en África y Asia, o impartir asistencia técnica para el desarrollo global del sistema financiero.

Entre las reacciones que provocó el fracaso de los bancos de desarrollo agrícola estuvo la de culpar a los gobiernos por haber participado tan directa, ineficiente e ineficazmente en su gestión. Para subsanar esto, se está prestando apoyo a nuevas instituciones financieras privadas y a otras no bancarias y casi bancarias para que puedan ayudar a pequeños empresarios, mujeres y otros grupos de escasos recursos a lograr acceso al crédito y a otros servicios financieros. La GTZ también invierte en estas instituciones sobre una base limitada, considerando la eventual transferencia de sus acciones a las instituciones promotoras.

Dentro del contexto del nuevo concepto de sistema financiero, cabe mencionar varios estudios en sectores piloto relacionados directa o indirectamente con la financiación rural que se están llevando adelante con el apoyo de la GTZ en Bolivia, Honduras, el Perú, Etiopía, Uganda, las Filipinas y el Kirguistán.

Los grandes riesgos inherentes al crédito agrícola, los altos costos que entraña la intermediación en la financiación rural para prestamistas y prestatarios, y las características específicas de prestar a familias campesinas han instado a la GTZ a preguntarse si el actual concepto de sistema financiero logrará tener una cobertura suficientemente alta en las zonas rurales. Ante esto, la GTZ plantea el interrogante sobre en qué modo puede ampliarse el concepto del desarrollo de un sistema financiero, de suerte que tenga en cuenta las características especiales de la financiación agrícola y sea capaz de atender a un mayor número de familias campesinas, sin menoscabar la sostenibilidad de las instituciones financieras atinentes.

CAPÍTULO II

«Estamos presenciando una recuperación de la economía mundial; no obstante, millones de personas, principalmente de los países africanos que no están tan bien integrados a la economía mundial, todavía no gozan de los beneficios» (Jacques Diouf, Director General, FAO, 1995a, pág. vi)

UN ENTORNO MACROECONÓMICO FAVORABLE

Los gobiernos y los donantes se han vuelto cada vez más conscientes de la importancia de contar con un entorno macroeconómico estable y orientado hacia el mercado, y con un marco legal apropiado para el sector primario de la producción de los países en desarrollo. En el pasado, los responsables de la formulación de políticas habían menoscabado el desarrollo de mercados financieros en su afán por alcanzar difíciles metas económicas de corto plazo mediante, entre otros mecanismos, programas de crédito agrícola dirigido. Ahora bien, las ineficiencias del sector financiero, si no se corrigen a tiempo, también pueden afectar severamente el desarrollo de los sectores «reales». La intermediación financiera eficaz está estrechamente relacionada con la rentabilidad de las inversiones propuestas. Si las utilidades son bajas debido a las adversas condiciones imperantes en los ámbitos macroeconómico y sectorial, entonces será imposible crear mercados financieros sólidos y, por consiguiente, lograr que el desarrollo rural sea sostenible.

Un ambiente macroeconómico estable y favorable comprende el control de los presupuestos deficitarios del gobierno y de la inflación, la eliminación de las distorsiones en la tasa de cambio, la liberalización del comercio de importaciones y exportaciones y de los precios y mercados internos, y el mantenimiento del orden público.

LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO PARA LA AGRICULTURA

En la década de los noventa, la relación de intercambio para los productos básicos agrícolas producidos por los países en desarrollo ha experimentado una mejora (FAO, 1995a, pág. 32). No todos los países, sin embargo, se han beneficiado de igual manera con dicho mejoramiento, ya que existen diferencias entre los países exportadores e importadores

netos de alimentos. El mismo informe de la FAO (1995a, pág. 39) expresa que habrá dos influencias generales que determinarán en gran medida las perspectivas económicas y agrícolas de los países en desarrollo. La primera es el mejoramiento continuo previsto en el entorno económico mundial, al que los países en desarrollo contribuirán y del que se beneficiarán. La segunda influencia es el fortalecimiento de los precios internacionales de varios productos de exportación importantes. Las dos influencias están relacionadas entre sí, a tal punto que, por una parte, cabe esperar que la mejora de las condiciones económicas sostenga la demanda y los precios de los productos agrícolas, mientras que, por otra, los beneficios inesperados del mejoramiento de los mercados de productos básicos no sólo proporcionan un impulso favorable a muchas economías agobiadas, sino también crean oportunidades para consolidar la estabilización y las reformas económicas (*ibídem*).

Entre las políticas y condiciones de mercado que conducen a una relación de intercambio deficiente se pueden mencionar las imperfecciones del mercado mundial y una política interna que tiende a desfavorecer a la agricultura. Entre las décadas que van de los cincuenta a los setenta, las políticas internas represivas predominaron en muchos países en desarrollo y formaron parte del modelo de sustitución de importaciones. Dichas políticas iban acompañadas de programas de crédito agrícola dirigidos y, por lo general, subvencionados que se establecían en parte para compensar el sesgo urbano e industrial que presentaban las políticas macroeconómicas.

Gracias a la reducción de las políticas represivas en contra de la agricultura, a un entorno macroeconómico orientado al mercado cada vez más favorable y a la mejora de las políticas del sector financiero como resultado de programas de ajustes estructurales, la relación de intercambio para la agricultura ha mejorado en varios países en desarrollo, aumentando, por consiguiente, la rentabilidad de las inversiones agrícolas.

Acuerdos comerciales regionales y mundiales

La inclusión de temas agrícolas en la Ronda Uruguay del GATT y la proliferación de una serie de acuerdos comerciales regionales han

aumentado aún más las probabilidades que tiene el sector agrícola de ciertos países para acceder tanto al mercado mundial como a los mercados regionales. Junto con esta nueva oportunidad de internacionalización surge el desafío de idear una forma adecuada para aprovechar los posibles beneficios de los mercados internacionales y poder sobrevivir en un entorno de mercado cada vez más competitivo.

Es evidente que el libre comercio y la exposición a los mercados mundiales aumenta los riesgos de las variaciones de los precios para los agricultores, especialmente para los de países que tienen que aceptar los precios tal como se dan en los mercados internacionales. Esta situación variará de acuerdo con el producto en cuestión. Por ejemplo, los mercados mundiales relativamente pequeños con pocos países exportadores (arroz), podrían experimentar una mayor volatilidad en los precios respecto de aquellos mercados que intercambian volúmenes considerablemente mayores de la producción de cultivos internos pero provenientes de un mayor número de países productores (trigo). Por lo demás, sólo los agricultores más grandes tienen acceso a los instrumentos de gestión del riesgo, tales como las opciones en mercados futuros.

Con el fin de satisfacer las demandas de los mercados internacionales, los agricultores tendrán que producir productos básicos ajustados a las normas y características internacionales. Lo anterior, por supuesto, resulta más importante para los países exportadores con balanzas excedentarias que deben absorber los costos de acceso al mercado internacional, que para los países importadores con déficits de alimentos que pueden agregar estos costos a los precios de los productos sin dejar de ser competitivos en sus propios mercados. Para llevar adelante tal adaptación, será necesario realizar cambios importantes en la estructura de producción, en lo relativo a la opción entre diferentes actividades económicas y al grado de especialización, al tamaño de los predios agrícolas y a la integración de la producción agrícola, al suministro de insumos agrícolas, al procesamiento agrícola y al mercadeo en la misma cadena de productos básicos. Tales cambios resultan más fáciles para los grandes agricultores que para los pequeños y, frente a esta realidad, el crédito agrícola puede desempeñar un papel importante y en ocasiones decisivo, por cuanto facilitan la realización de las requeridas transformaciones estructurales en los campos de la producción y el mercadeo.

La oferta y la demanda de alimentos y la seguridad alimentaria

La estructura de la oferta y la demanda de alimentos está cambiando rápidamente. Algunos países en desarrollo han logrado un rápido crecimiento del ingreso y, por consiguiente, están cambiando en forma considerable sus demandas de alimentos. En particular, un número de países asiáticos densamente poblados está entrando en este estadio del desarrollo. En cambio, otros países presentan un crecimiento del ingreso estático o negativo y sectores agrícolas menos productivos, con crecientes demandas en las importaciones de alimentos. Estas múltiples circunstancias son las responsables de los considerables cambios regionales en la oferta y la demanda de alimentos, especialmente entre los países que dependen considerablemente de las exportaciones agrícolas por contraposición a los países con bajos ingresos y con déficit de alimentos (FAO, 1995a, págs. 35-40).

Hasta ahora, los cambios en el consumo producidos por el crecimiento del ingreso han sido graduales y las consiguientes necesidades de aumentar la oferta de alimentos se han satisfecho principalmente mediante la expansión de las superficies de tierras agrícolas, aunque, durante los últimos años, se ha recurrido cada vez más al uso de tecnologías que aumentan la producción. Esas condiciones, que una vez fueron favorables, están en proceso de cambio y, lo que es más, se está cuestionando cada vez más la idoneidad de ellas, en vista de que actualmente se están cultivando las tierras agrícolas más aptas para el cultivo, de que se ha estancado la revolución verde en Asia, y de la probabilidad de que sectores cada vez más amplios de la población se incorporen al estadio de crecimiento del ingreso.

La conjunción de todos estos factores configura un panorama particularmente grave, que plantea los siguientes retos: a) aumentar el desarrollo y la adopción de tecnologías de producción agrícolas intensivas en las regiones afectadas; b) seguir aumentando la productividad de los sistemas agrícolas en los países que exportan alimentos; y c) proteger a los países con déficit de alimentos contra las incertidumbres relacionadas con la seguridad alimentaria, donde el alza en los precios de los alimentos producida a nivel mundial y, quizá, los atractivos mercados de exportación disminuirán aún más la oferta de alimentos locales y la capacidad de los sectores más desposeídos para comprarlos.

El objetivo principal del Programa especial de la FAO para la producción de alimentos en apoyo a la seguridad alimentaria en países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA)[3] es contribuir al rápido aumento de la producción de alimentos, de la productividad de los predios agrícolas y de la generación de empleo/ingresos en forma sostenible para achicar la brecha en la producción-consumo de alimentos, y erradicar la desnutrición crónica y la inseguridad alimentaria. Este programa está dirigido especialmente a los pequeños agricultores que, a causa del bajo monto de las operaciones que realizan, no resultan clientes atractivos para los intermediarios financieros, los proveedores de insumos o los comerciantes. El acceso de los agricultores a servicios financieros sólidos que les permitan explotar sus predios agrícolas puede desempeñar un papel decisivo en el mejoramiento de la productividad y de los ingresos, así como en el aumento de la producción de alimentos (FAO, 1995a, pág. 35).

La función que cumple el gobierno es de vital importancia. Este tema se analiza con más detenimiento en un volumen que hace parte de esta sea serie, *La financiación agrícola: cómo formular la política acertada* (Coffey, AFR N° 2, 2000).

Por consiguiente, no basta con disminuir la función que cumple el Estado mediante la desregularización y la privatización, puesto que éste desempeña un papel de suma importancia en lo que se refiere a brindar apoyo a los mercados y fomentar su desarrollo. Específicamente, su función consiste en crear y poner en vigor un marco legal que considere los derechos de contrato, además de desarrollar las destrezas y las instituciones necesarias para promover la reforma del mercado. Lo anterior no sólo se refiere a la inversión general en tecnología, educación e infraestructura, sino también a la capacidad que tiene el Estado para intervenir selectivamente en la promoción de determinados sectores o subsectores. Si bien la mayoría de los países en desarrollo ha sufrido por el afán de lucro y la ineficiencia, los esfuerzos deben centrarse en la reforma y la transformación de las instituciones y no en el completo abandono del concepto de intervención estatal (Stein, 1994).

---

[3] Un importante resultado operacional de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO, y que tuvo lugar en Roma en noviembre de 1996.

Las lamentables experiencias ya señaladas, que hicieron a los encargados de formular las políticas y a las instituciones financieras reconocer la necesidad de introducir cambios en los programas de crédito agrícola dirigidos, se están poniendo a prueba nuevamente en las economías en transición de Europa oriental y Asia centro-occidental. Con todo, se necesitan reformas mucho más profundas, con respecto a las instituciones financieras, a la estructura de producción agrícola y a las instituciones de apoyo. La transición desde una economía planificada hacia una de mercado supone al menos tres cambios importantes en el sector agrícola en lo que respecta al crédito agrícola:

- cambios en la estructura de producción agrícola y en los proveedores de servicios de apoyo no financieros;
- ajustes considerables en los precios relativos y absolutos;
- reformas de gran envergadura en la estructura, función y operaciones de las instituciones financieras.

Las instituciones públicas de financiamiento agrícola de Europa oriental prestaban sus servicios al vasto sector agrícola estatal y funcionaban básicamente como un mecanismo de transferencia y control propio de un sistema de economía planificada. Por consiguiente, la tarea de reformar y privatizar el sector financiero que es preciso emprender es de gran magnitud e incluye la creación de nuevas instituciones financieras (tanto a nivel local, estatal como nacional) dentro de un marco legal adecuado, la necesidad de capacitar al personal, automatizar los bancos y utilizar sistemas de información adecuados para la gestión, así como establecer procedimientos operativos idóneos. Las necesidades específicas variarán de acuerdo con el país y la región (Caprio *et al.*, 1994).

Los desafíos del desarrollo de la tecnología agrícola

En el transcurso de los últimos cincuenta años, el apropiado suministro mundial de alimentos, a pesar del rápido crecimiento demográfico, ha sido posible en gran parte gracias al desarrollo de la tecnología agrícola (mecánica y química), incluido el mejoramiento genético de plantas y animales. La agricultura de clima templado es la que más se ha beneficiado, principalmente debido al volumen de recursos financieros

asignados al desarrollo de tecnologías agrícolas, a la existencia de un entorno de producción agrícola físico con menos limitaciones y a una infraestructura de apoyo bien establecida en cuanto a derechos de propiedad legal, educación, investigación, extensión (información), mecanismos de mercadeo, infraestructura rural y servicios financieros que facilitan la adopción de tecnologías agrícolas de utilización intensiva de capital por parte de los agricultores (Eicher, 1993). La mayoría de las condiciones favorables antes mencionadas no se presentan en el caso de los países en desarrollo.

Asia ya ha agotado en gran medida los beneficios del primer ciclo de la revolución verde que permitió desarrollar variedades de arroz y trigo de alta productividad. La demanda de tales cereales alimentarios aumentará en forma proporcional al crecimiento demográfico y del ingreso y, en consecuencia, debe ser avalada por el desarrollo de tecnologías que aumenten la productividad, sin dejar de lado la preocupación por conservar los recursos naturales. Del mismo modo, dada la baja prioridad otorgada a la investigación internacional sobre el ganado de esa región y el importante y fructífero avance en la producción de alimentos para animales, la región deberá aumentar considerablemente la importación de granos alimentarios y suplementos alimenticios concentrados para animales y/o importar productos ganaderos en forma directa.

África todavía cuenta con recursos de tierras para aumentar la producción de alimentos y así satisfacer las necesidades de la población actual, aunque la degradación y la desertificación están haciendo estragos en ciertas áreas densamente pobladas y en regiones semiáridas con difíciles condiciones climáticas. La incapacidad de transferir el conjunto de tecnologías de la revolución verde asiática al África ha quedado ampliamente demostrada y ha puesto de relieve, en particular, la necesidad de resolver deficiencias en las infraestructuras físicas, comerciales y financieras, con el fin de sustentar una agricultura tecnológica apropiada. Asimismo, el rápido crecimiento demográfico no tardará en deteriorar la favorable proporción que existe actualmente entre tierra y población. Del mismo modo, el descenso que están experimentando los actuales niveles del ingreso *per capita* y las escasas posibilidades de mejorar la diversificación del ingreso en el corto plazo, hacen muy difícil adoptar la alternativa que utilizó Asia y que consistió en satisfacer parte de las demandas internas de alimentos mediante importaciones comerciales.

En América Latina y Europa oriental, la gama de diferencias en las condiciones de desarrollo y en las agrícolas es más amplia, e incluye elementos de cada una de las regiones recién mencionadas. Con todo, en general, la infraestructura que poseen está relativamente más desarrollada. En Europa oriental, las condiciones productivas son similares a las que se encuentran en Europa occidental y América del Norte. El mayor problema que enfrenta Europa oriental es la transición desde una economía planificada a una de mercado y la privatización. En la parte meridional de América del Sur, los principales países exportadores de productos agrícolas, que cuentan con ventajas comparativas, también han sido capaces de desarrollar y adoptar tecnologías agrícolas en cultivos industriales y alimentarios importantes. América Latina presenta una fuerte dualidad en la economía rural y agrícola: un gran número de familias campesinas de pequeños agricultores coexiste con un sector de explotación agrícola comercial o extensiva de gran escala.

La regionalización y las potencialidades para un cambio estructural

Como se demostró anteriormente, existen grandes diferencias entre las regiones del mundo respecto de la demanda alimentaria actual y futura; la cantidad y calidad de los recursos agrícolas; los niveles de las tecnologías y de las estructuras económicas, políticas y legales; y las condiciones en las que se desenvuelven la producción agrícola y los servicios de apoyo tales como la financiación agrícola. Estas diferencias rigen en parte el grado, énfasis y exigencias de los cambios estructurales en cada país. Si bien las condiciones y necesidades de cada nación variarán dentro de una misma región, el siguiente compendio por regiones muestra las diferencias en las que se desenvuelven el desarrollo agrícola, los servicios financieros de apoyo y las instituciones financieras.

Asia

Esta región presenta la posibilidad de que la demanda de productos ganaderos aumente considerablemente en el futuro debido a los cambios en la alimentación como resultado del rápido crecimiento del ingreso; recursos agrícolas limitados, especialmente de tierra y agua; estancamiento de las tecnologías de la revolución verde para cultivos alimentarios (arroz y trigo), con la necesidad de centrarse en un futuro más en el

desarrollo del ganado, la pesca, cereales para el alimento de animales y cultivos de tierras secas; entorno en general favorable con condiciones macroeconómicas estables; y una rápida diversificación de la economía, lo que facilita la movilización de recursos financieros para la importación de alimentos.

África

En general, presenta una cantidad adecuada de recursos de tierras por habitante, pero el rápido crecimiento demográfico que conlleva una mayor degradación de la tierra redundará en limitaciones de recursos naturales en el futuro; gran variedad de tecnologías de producción agrícola; a grandes rasgos, una infraestructura deficiente y políticas que limitan el crecimiento agrícola y la adopción de nuevas tecnologías; recursos financieros internos que además de ser insuficientes son variables (dependen de la exportación de un solo producto básico y la economía está muy poco diversificada), lo que representa una limitación para el financiamiento de las cuentas de importación de alimentos que son cada vez más altas.

América Latina

Presenta una proporción variable entre tierra y habitantes, y ciertas subregiones que presentan problemas, como es el caso de la gran degradación de tierras en América Central; gran tradición de exportación agrícola (granos, café, azúcar, semillas oleaginosas, ganado, alimentos para animales); amplia experiencia en la generación y adopción de tecnologías; recientes mejoras notables en las políticas y en el entorno macroeconómico; necesidad de prestar especial atención a los pequeños agricultores y a otros grupos de la población rural de escasos recursos.

Europa oriental

Presenta una gran necesidad de efectuar reformas para liberalizar el mercado, privatizar y llevar adelante cambios estructurales; hay una disminución de la demanda interna de alimentos, al menos en el corto plazo debido a los menores ingresos; la producción ganadera tiene potencialidad; un acceso a tecnologías de climas templados (transferencia de tecnología directa); la mano de obra es altamente calificada, no obstante

requiera reorientación en economía de mercado y gestión empresarial); sus posibilidades de exportación agrícola en el corto y mediano plazos dependen del éxito y ritmo de los cambios políticos y las reformas estructurales.

Cercano Oriente

Aún presenta fuertes intervenciones por parte del gobierno en la producción agrícola y en los mercados; necesita aunar sus esfuerzos para fomentar el desarrollo de negocios en el sector privado y centrarse en los grupos más desposeídos de la población rural.

CAPÍTULO III

Factores tales como la gran dispersión de los hogares de familias campesinas y el difícil acceso a ellos, la heterogeneidad de la población dedicada a actividades agrícolas; la estacionalidad de la producción y de los ingresos agrícolas; la baja rentabilidad y los altos riesgos de las inversiones agrícolas; la poca seguridad de las garantías de los préstamos, entre otras, explican por qué la financiación agrícola tiene características tan singulares

El ambiente en el que se desenvuelve la intermediación financiera rural ha cambiado considerablemente en los últimos años, gracias al mejoramiento de la función de los mercados y al creciente proceso de privatización ocurridos en la mayoría de los países en desarrollo. Con todo, uno de los resultados inmediatos de dichas reformas ha sido la disminución constante de los pequeños agricultores y de las familias campesinas que cumplen con los requisitos para acceder a un crédito, sumado al encarecimiento de los costos que ellos tienen que pagar por dicho crédito. Del mismo modo, dada la gran cantidad de la población que participa en actividades agrícolas en los países en desarrollo y la importancia estratégica, en particular, de la producción de alimentos básicos, las personas encargadas de formular las políticas son muy renuentes a intervenir públicamente en favor de la población agrícola. En consecuencia, es de suma importancia que las instituciones financieras no se utilicen inadecuadamente para satisfacer las necesidades de equidad social y que las intervenciones públicas que apunten a tales fines, que por cierto son muy justificables, se lleven a cabo mediante otros mecanismos.

Las reformas continuarán el mismo camino de desregulación económica y desarrollo económico que hasta ahora han seguido. Uno de los principales objetivos de la reforma del sector financiero es asegurar el acceso de un mayor número de agricultores comerciales y familias campesinas, elaboradores de productos agrícolas, comerciantes y otros empresarios rurales no relacionados con la agricultura (profundización financiera) a una gama más amplia de servicios financieros basados en el mercado (ampliación financiera). Para lograr estos objetivos, será necesario contar con un extenso conocimiento en economía rural, con una política y un marco legal apropiados para la financiación rural y con acceso a servicios de apoyo tanto financieros como no financieros.

Además de examinar la política, el marco legal y las estructuras financieras rurales idóneas, este capítulo analiza las características singulares y las necesidades especiales de la producción y finanzas agrícolas y sugiere a los encargados de gestar la política gubernamental, a las agencias de desarrollo internacional y a los banqueros que se centren en los siguientes temas específicamente relacionados con la agricultura:

- los altos costos de las operaciones financieras relacionados con la prestación de servicios a familias de pequeños campesinos que viven en lugares dispersos;

- la estacionalidad del crédito y la importancia de que sea oportuno, es decir, que esté disponible cuando el agricultor debe realizar las prácticas de cultivo, aplicar insumos, o cosechar (y efectuar el consiguiente mercadeo de la producción); la heterogeneidad de las necesidades de crédito de los agricultores (préstamos estacionales y a plazos) y el hecho que los contratos de préstamos agrícolas deben tener plazos más bien largos;

- las inversiones prediales están estrechamente vinculadas con la gestión centrada en la sostenibilidad de los recursos naturales y tienen una rentabilidad relativamente baja;

- los diferentes riesgos inherentes a las condiciones climáticas y de producción, aunado a contingencias del mercadeo de productos agrícolas, exigen tanto a los productores como a los intermediarios financieros la aplicación de técnicas adecuadas de gestión de riesgos;

- la limitada disponibilidad de garantías bancarias convencionales para préstamos que pueden ofrecer las familias campesinas ponen de relieve la necesidad de aumentar la seguridad de tales garantías existentes o de crear instrumentos idóneos que las sustituyan;

- la realidad de que las familias campesinas suelen encarar necesidades originadas en emergencias y que su capacidad de reembolsar los préstamos depende en gran medida de las contingencias del consumo y de la seguridad social;

- la necesidad de capacitar apropiadamente al personal bancario y a los clientes campesinos.

A continuación se analizan estos temas con mayor profundidad.

El acceso de los pequeños agricultores a los servicios financieros

Debido a la dispersión de los lugares donde vive la mayoría de los pequeños agricultores y otros empresarios rurales y a lo deficiente que es en general la infraestructura rural, dicho sector de la población tiene gran dificultad de acceder a los bancos que operan en las ciudades. Dicha dispersión junto con el bajo volumen de los préstamos hacen que las operaciones financieras tanto para las entidades bancarias como para los prestatarios tengan costos muy elevados, situación que aumenta la percepción de alto riesgo que los bancos generalmente asocian con los pequeños clientes rurales. Del mismo modo, las actuales prácticas y procedimientos bancarios pueden hacer que los clientes rurales no quieran utilizar los servicios financieros formales y, en muchos casos, la gente que vive en zonas rurales ni siquiera conoce la existencia de servicios financieros o las condiciones en las que pueden servirse de ellos. Asimismo, por una parte, los pequeños agricultores tienen que acudir reiteradamente a los bancos durante las horas de trabajo, situación que puede resultarles inconveniente; por otra, los bancos carecen de la información fundamental relacionada con el historial de crédito de los posibles clientes, la viabilidad de las inversiones en los predios agrícolas, o la capacidad de autofinanciación y de reembolso de los préstamos que tienen los agricultores.

Los costos de las operaciones en áreas rurales es alto comparado con los de áreas urbanas debido a problemas relacionados con la provisión de garantías, a los flujos de ingresos bajos e irregulares y al escaso monto de las transacciones. Adams y Nehman identifican tres tipos de costos relacionados con las transacciones en los que incurre el prestatario: las comisiones que cobran los prestamistas, aparte de los intereses; los procedimientos para solicitar un préstamo que requieren que el solicitante trate con agentes ajenos al sistema bancario, tales como el personal de extensión agrícola, funcionarios locales y cofirmantes; y los gastos de viajes y el tiempo empleado en promover y hacer el seguimiento de la solicitud (von Pischke, 1991). Como consecuencia de los factores ya

señalados, el costo en el que incurren las instituciones financieras al prestar servicios a los pequeños agricultores de escasos recursos es muy alto y, de hecho, las tasas de interés que cobran son más altas comparadas con las tasas de mercado del sector bancario formal. Por consiguiente, en muchos casos a los pequeños agricultores les resulta más provechoso recurrir al sector informal. Sigue entonces pendiente la tarea de crear y aumentar el suministro de servicios crediticios que favorezcan a las comunidades de agricultores y disminuyan los costos de operación, con el fin de mejorar los plazos y las condiciones de los préstamos ofrecidos a la agricultura. Lo anterior exigirá mejorar la gestión de los actuales intermediarios financieros rurales e innovar o crear «nuevos métodos» en el campo de la intermediación financiera para el sector agrícola.

Tal vez los bancos decidan crear una red de sucursales rurales, pero la demanda de servicios bancarios tiene que ser lo suficientemente alta como para justificar la apertura de dicha red. Las iniciativas tendientes a aumentar la gama de servicios financieros de suerte que incluya también la movilización de ahorros y la apertura de cuentas corrientes pueden redundar en economías de escala y, por consiguiente, en una mayor eficiencia. La simplificación de los procedimientos para solicitar un préstamo puede disminuir al mínimo el tiempo de viaje y los costos en los que incurren los prestatarios individuales, mientras que la concesión de préstamos a grupos que se basan en la responsabilidad conjunta y solidaria de los miembros del grupo y la coordinación con las ONG constituyen otra manera de reducir costos. Cualquiera sea el caso, uno de los requisitos para lograr que los préstamos agrícolas sean eficaces es contar con servicios de intermediación financiera descentralizados.

Heterogeneidad, estacionalidad y los plazos de los préstamos para la producción agrícola

Cada agricultor presenta diferentes necesidades de inversión y puede solicitar préstamos estacionales y/o de inversión para satisfacer sus requerimientos específicos de financiamiento. Por ejemplo, una empresa ganadera puede necesitar financiación para mejorar la tierra (cercado y agua), construir instalaciones para albergar a sus animales, comprar animales (animales reproductores) o alimentos para animales, solventar la producción de cultivos y para otros gastos operacionales relacionados

con la producción, tales como mano de obra, maquinaria, veterinarios, entre otros. Además, el agricultor no debe incurrir en todos estos gastos al mismo tiempo, sino que lo hará de acuerdo con los réditos y el flujo de caja de su negocio, por lo que cada uno requiere un programa de reembolso específico. En efecto, la producción lechera tiene un flujo de caja e ingresos relativamente constantes comparada con la producción de carne bovina cuya venta se realiza sólo periódicamente. Los gastos relacionados con los cultivos comienzan con la preparación de la tierra y la plantación y continúan con el cultivo, la cosecha, el almacenamiento y el mercadeo, mientras que los ingresos generalmente sólo se perciben al momento de vender la cosecha y casi siempre son en un solo pago. La diversificación de las empresas agrícolas y los ingresos provenientes de actividades no agrarias contribuyen a aliviar la situación económica y el flujo de caja de las familias campesinas. De hecho, el flujo de caja en el caso de las familias campesinas depende en gran medida de la heterogeneidad de la producción, del comercio y del consumo y de las operaciones de seguridad social que se lleven a cabo en el núcleo familiar.

La disponibilidad oportuna de insumos agrícolas tales como semillas y fertilizantes, según las prácticas de cultivo, resulta fundamental en la explotación agrícola y requiere de mecanismos de financiación flexibles. En particular, las necesidades de capital de trabajo no permanente podrían satisfacerse en lo posible mediante un sobregiro bancario o una línea de crédito especial para este tipo de capital, lo que podría reducir los costos de la operación tanto para el cliente como para el banco. Sin embargo, lo anterior requiere que el banco conozca bien a su cliente y tenga la suficiente confianza en las destrezas de gestión del agricultor. Específicamente, en el caso de los préstamos para inversión, el banco necesita contar con buenos estudios de avalúo de tales préstamos, además de registros contables oportunos y precisos. Del mismo modo, el banco debería ser capaz de supervisar la aplicación del plan de inversión/financiamiento. La capacitación de los agricultores y del personal bancario en la preparación y apreciación de los planes agrícolas, así como en el seguimiento de los préstamos constituye una importante función de asistencia técnica que los donantes y/o gobiernos podría impartir, sin por ello transgredir los principios de libre mercado, respetando el poder de decisión autónomo de los intermediarios financieros respecto al otorgamiento de préstamos para inversiones agrícolas viables. El fomento del ahorro y la creación de reservas financieras por parte de los

agricultores fortalecerá su capacidad de autofinanciación. Los créditos bancarios complementarios podrían ser útiles para financiar los aumentos de capital de trabajo y las nuevas inversiones de capital, mientras que los acuerdos de financiación para el arrendamiento con opción de compra («arrendamiento financiero») podrían resultar atractivos para la adquisición de maquinaria agrícola y para efectuar otras inversiones similares que suponen grandes inversiones de dinero.

Rentabilidad y riesgos de las inversiones agrícolas

El comportamiento de los banqueros y agricultores respecto de las operaciones de préstamo para fines agrícolas depende de dos factores: la rentabilidad que se espera obtener por dichas inversiones y los riesgos que ellas entrañan. Los riesgos pueden ser de diversa índole, y entre ellos se pueden mencionar los relativos al impacto que las condiciones climáticas adversas tienen en la producción (sequías, granizadas, inundaciones), las enfermedades o daños causados por pestes, los riesgos económicos provocados por la variación de los mercados y precios, los riesgos de gestión y productividad relacionados con la adopción de nuevas tecnologías y, finalmente, los riesgos crediticios, ya que éstos dependen del uso de los recursos financieros y del comportamiento de reembolso del préstamo que presenten los agricultores. La importancia relativa de los riesgos antes nombrados variará de acuerdo con la región y el tipo de agricultor. Por ejemplo, los riesgos de mercadeo son mayores en el caso de los monocultivos en países en desarrollo, que dependen de la volatilidad de los mercados mundiales. Las economías en transición de Europa oriental que atraviesan por una gran reestructuración, pasando de una economía centralmente planificada a una de mercado, necesitan, principalmente, asistencia técnica y capacitación en gestión de empresas, con el fin de reducir los riesgos del mercado y de los créditos. Por otra parte, estos riesgos irán disminuyendo a medida que aumenten el nivel de educación de los agricultores y la disponibilidad de información sobre mercados, precios y comportamiento de reembolso de préstamos. Los seguros agrícolas podrían utilizarse como una útil herramienta de gestión del riesgo, especialmente en el caso de explotaciones agrícolas que utilizan tecnología relativamente avanzada, la que supone grandes inversiones. Sin embargo, sólo se debería recurrir a tales seguros en el caso de empresas dedicadas a cultivos o ganado específicos y para cubrir riesgos claramente establecidos (Roberts y Dick, 1991).

Los riesgos también se relacionan con la duración de los préstamos, ya que la incertidumbre de los ingresos agrícolas y la probabilidad de que se registren pérdidas aumentan mientras más largos sean los plazos. Así, dado el corto plazo de vencimiento que tienen en promedio los recursos prestables en las instituciones financieras que aceptan depósitos y considerando la duración de los préstamos agrícolas tanto estacionales como para la inversión, los bancos comerciales normalmente son renuentes a conceder este tipo de préstamos. Para protegerse, los bancos deberían hacer coincidir cuidadosamente el vencimiento de los préstamos con sus recursos prestables y adoptar las medidas para proteger sus carteras de préstamo contra posibles riesgos de pérdidas.

Entre algunas de las medidas adicionales de protección contra riesgos que representan costos adicionales para los prestatarios se incluyen la cobertura de seguro contra riesgos asegurables, tales como contingencias climáticas adversas que dañan los cultivos (como se mencionó anteriormente) o seguros contra incendios (instalaciones y cultivos) y robos (bienes muebles). En general, los programas para garantizar los préstamos financiados por los donantes o gobiernos no han traído consigo un aumento considerable de los préstamos otorgados por los bancos (adicionalidad), lo que deja en evidencia la necesidad de diseñarlos cuidadosamente para que aseguren una gestión adecuada del riesgo y para que su administración sea eficaz desde el punto de vista de los costos. Por otra parte, las asociaciones de garantía mutua han demostrado ser útiles. Los bancos también controlan su riesgo financiero por varios mecanismos, tales como: limitar sus préstamos a tan sólo una parte del total de los costos de la inversión, requerir que el prestatario emplee suficiente capital de su patrimonio y diversificar cuidadosamente la cartera de préstamos atendiendo a la finalidad del crédito y a su vencimiento, así como a diferentes segmentos del mercado. Cabe hacer hincapié en el hecho de que las instituciones (micro) financieras exitosas que prestan sus servicios en áreas rurales, especialmente en las densamente pobladas, no concentran sus carteras en el sector agrícola, sino que incluyen otro tipo de actividades que no necesariamente se relacionan con la agricultura. Lo anterior se debe a que la diversificación de la cartera es fundamental para la sostenibilidad y la gestión exitosa del riesgo. A continuación se analizan los préstamos otorgados a grupos.

Garantías de los préstamos

Una práctica convencional que utilizan los bancos para proteger al prestamista frente a un incumplimiento por parte del prestatario es el exigir una garantías de préstamo, como por ejemplo, un bien inmueble o mueble.

Los bancos utilizan la garantía de los préstamos para seleccionar a los posibles clientes (para compensar la falta de información sobre éstos) y para hacer cumplir los contratos de préstamos o rematar en el caso de incumplimiento. La forma preferida de garantía convencional que utilizan los bancos es la hipoteca de un bien inmueble que, sin embargo, exige que los títulos de propiedad y registro de la hipoteca estén en regla. En general, los bienes inmuebles y los terrenos se consideran de «bajo riesgo», mientras que las garantías de bienes muebles, tales como maquinaria y animales, se consideran de mayor riesgo, a no ser que estos artículos puedan ser claramente identificados y estén adecuadamente asegurados contra robos, incendios o pérdidas. Debido a la falta de tipos convencionales de garantías tales como tierras, ganado y maquinaria, los bancos, a veces aceptan otras formas de garantías generalmente complementarias como, por ejemplo, avales, recibos de almacenaje y cuentas de ahorros bloqueadas. Ante la falta de garantías seguras para los préstamos, es previsible que disminuya la oferta de créditos bancarios, lo que a su vez redundará en un menor acceso por parte de agricultores y clientes rurales al sistema financiero (Binswanger y McIntire, 1987).

En el mercado de crédito informal, donde se conoce personalmente al cliente y donde suelen existir acuerdos crediticios o comerciales relacionados entre sí, son mucho más importantes los bienes no transables o los sustitutos de las garantías, tales como la reputación y la solvencia para contraer un crédito. Los préstamos colectivos que se basan en el control de un grupo y la responsabilidad conjunta y solidaria de los miembros del mismo, así como en los ahorros colectivos, constituyen un mecanismo adecuado de garantías sustitutas. Estas últimas están siendo utilizadas cada vez más por los donantes y las ONG. Ahora bien, estos préstamos colectivos podrían resultar eficaces si los grupos presentaran una composición homogénea, si tuvieran los mismos intereses y objetivos y si se pudieran evitar los problemas que pongan en riesgo la moral. En muchos países, no obstante, los grupos de agricultores no cumplen

fácilmente con estos requisitos. Además, en el campo de la financiación agrícola el otorgamiento de préstamos individuales en lugar de colectivos es una práctica mucho más difundida y, tal vez, en general sea la más adecuada, en parte debido al largo plazo de los préstamos agrícolas y a los altos costos que entraña la capacitación de un grupo. Asimismo, la mayoría de los préstamos colectivos que han dado buenos resultados se han otorgado para fines no agrícolas.

Las instituciones microfinancieras emergentes y exitosas han creado sus carteras de préstamos sobre la base de una «tecnología crediticia» moderna. Las técnicas crediticias modernas que se centran en una clientela de escasos recursos se preocupan más por mantener el riesgo bajo control (es decir, procurando que los montes de los préstamos sean pequeñas y los plazos cortos) y por desarrollar atractivos incentivos para los reembolsos oportunos. Uno de los incentivos de mayor peso que posee el plan de reembolso de créditos consiste en la posibilidad de acceder posteriormente a otros préstamos. Así pues, los préstamos que corrientemente otorgan estas instituciones son de corto plazo (de 4 a 12 meses) y de pequeñas cantidades, las que van aumentando poco a poco conforme el cliente va pagando su deuda. Respecto a la financiación agrícola, dicha «tecnología crediticia» moderna podría resultar adecuada para la agricultura ganadera, pues el flujo de caja que se genera es más continuo. Sin embargo, éste no es el caso para la producción de cultivos, ya que el grado en que la tecnología crediticia moderna podría utilizarse es inversamente proporcional a la importancia que la venta del cultivo tenga para el ingreso familiar.

La capacitación

De la lectura de numerosos informes de expertos y documentos de reuniones se desprende que la falta de conocimiento sobre la disponibilidad y condiciones de los créditos por parte de los agricultores y la escasez de personal bancario debidamente capacitado y con experiencia en la prestación de servicios a pequeños agricultores y habitantes rurales obstaculizan el aumento de los créditos agrícolas (Laure, 1973; Roberts, 1980; FAO/COAG, 1993). La capacitación, por consiguiente, debería centrarse tanto en el personal bancario como en los clientes campesinos.

El personal de terreno de los bancos debería contar con conocimientos y capacitación adecuados en administración de empresas y predios agrícolas, agricultura y gestión bancaria (Roberts, 1980). Como parte de su ocupación, los empleados bancarios deberían trabajar estrechamente con agentes y organismos de extensión agrícola, quienes brindan servicios de apoyo no financieros básicos a los pequeños agricultores y habitantes rurales. Tal relación debería hacer que los agricultores estuvieran al tanto de la disponibilidad y condiciones de los créditos otorgados por el banco y que recibieran la ayuda necesaria para elaborar planes de negocios y de explotación agrícola apropiados, además de la asistencia para presentar las solicitudes de préstamos. No obstante, los agentes de extensión y el personal técnico con funciones similares no deberían tomar parte en la aprobación ni en el reembolso del préstamo, pues tales tareas siguen siendo de la exclusiva responsabilidad del banco.

Los bancos deberían considerar la capacitación de personal como una inversión que formara parte de un plan de desarrollo integral de los empleados. Tal planteamiento tiene que considerarse a la hora de reclutar al personal. No hay que olvidar que las prácticas de reclutamiento deficientes pueden redundar en la contratación de candidatos poco idóneos, situación que no siempre resulta fácil de corregir a través de la capacitación. Del mismo modo, se deberían adoptar los pasos necesarios para lograr que el personal que trabaja las áreas rurales reciba los incentivos adecuados. Así pues, los niveles de sueldos y los beneficios adicionales, la remuneración por horas extras de trabajo, las perspectivas profesionales y el aumento de responsabilidades tienen que estar al mismo nivel que el de los empleos similares del sector urbano, como parte de la política de promoción del otorgamiento de préstamos agrícolas. Los incentivos basados en el desempeño del personal bancario deberían centrarse principalmente en la recuperación de préstamos y en la movilización de ahorros. Por ejemplo, el Lima Agricultural Development Bank de Zambia, institución especializada en créditos agrícolas públicos, tuvo un bajo reembolso de préstamos y, según Heney (1992), los agricultores de este país no sentían ningún tipo de obligación con esta institución financiera y sólo la utilizaban como un medio para acceder sin problemas a fondos crediticios del gobierno a una tasa de interés baja. Del mismo modo y por la falta de mecanismos de incentivos, los empleados del Lima Agricultural Development Bank también demostraban poco

interés por los clientes rurales y su desempeño laboral. Como consecuencia de lo anterior, en 1997 se cerró este banco.

En cuanto a los agricultores el principal objetivo de la capacitación debería ser el obtener los máximos beneficios con el préstamo solicitado para fines productivos y debería estar orientada al mejoramiento de las destrezas en el campo de los negocios de los agricultores en forma individual. Entre los temas que se deberían incluir están la planificación y la administración de explotaciones agrícolas, la gestión del riesgo, contabilidad y contaduría de costos, gestión de liquidez y ahorros, papel y utilización del crédito, costos del crédito (intereses y costos financieros relacionados), exigencia de garantías, obligaciones de reembolso del préstamo, acciones legales en contra del incumplimiento del contrato de préstamo, entre otros. Los bancos podrían elaborar tales programas de capacitación e impartirlos a los agricultores en conjunto con el personal de extensión agrícola o bien asignarle a este último la responsabilidad de hacerlo.

Los grupos pertenecientes a las organizaciones de base, los intermediarios financieros de propiedad de sus socios, tales como asociaciones y cooperativas de ahorro y crédito, requieren de una capacitación más especializada en organización de grupos, responsabilidad compartida, gestión de empresas y financiera, movilización y protección del ahorro, evaluación del riesgo y rentabilidad de la inversión, creación de reservas de capital, prácticas de otorgamiento de préstamos, sistemas de información para la gestión empresarial y de contabilidad, entre otros. El personal del banco y las empresas del sector privado o las ONG podrían brindar asistencia para impartir capacitación básica a los grupos en formación, cuando las necesidades de capacitación fueran mayores y cuando no se pudieran solventar sus costos.

El Estado, el sector privado, o ambos sectores mancomunados podrían brindar servicios no financieros tales como información, capacitación y extensión. El problema estriba en encontrar una buena combinación e identificar la forma de institucionalizar tales convenios. Cuando los servicios de apoyo al crédito agrícola en los países en desarrollo son brindados directamente por el sector público, muchas de sus fallas pueden atribuirse al alto costo que representan, a la ineficacia y a la falta de par-

ticipación y compromiso por parte de los beneficiarios finales. En cambio, cuando tal asistencia es suministrada por el sector privado, se señala que sus fortalezas radican en identificar las necesidades inmediatas de los diferentes clientes, organizar la prestación de servicios de suerte que puedan satisfacer las demandas y gestionar eficazmente las operaciones financieras que sean necesarias. Con todo, el sector público aún tiene una función importante que cumplir y consiste en brindar un marco de legislación y de políticas adecuado dentro del cual puedan desenvolverse las actividades comerciales del sector privado.

CAPÍTULO IV

El papel de la agricultura en la economía

El crecimiento agrícola sostenible y vigoroso es de vital importancia para los países de ingresos medios y bajos, y con toda razón los gobiernos se preocupan por el grado y el ritmo del desarrollo de este sector. Tal preocupación se advierte en problemas críticos tales como el combate contra la pobreza, la necesidad de contar con un suministro de alimentos adecuado y el papel fundamental que el sector agrícola puede desempeñar en el desarrollo económico general del país.

Tras décadas de constante crecimiento de la producción y productividad agrícolas en todo el mundo pero principalmente en países desarrollados, en que la oferta global de alimentos ha podido satisfacer la demanda basada en el crecimiento demográfico, actualmente la oferta mundial de alimentos está disminuyendo, lo que refleja la difícil coyuntura en la que se encuentra la agricultura mundial debido a:

- Los recientes aumentos en la demanda alimentaria derivadas del crecimiento demográfico y del ingreso *per capita* en los países recién industrializados y actualmente en varios países densamente poblados. A esto hay que agregar las situaciones de emergencia que se han presentado en países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, que han comenzado a sobrepasar la oferta mundial de alimentos, lo que está influyendo en el suministro y en el precio de ellos.

- Como consecuencia de los actuales precios y oferta de alimentos, un gran número de personas de escasos recursos no se está alimentando bien.

- Si bien el desarrollo tecnológico ha permitido lograr aumentos en la producción de alimentos básicos importantes que han contrarrestado las limitaciones de la oferta durante varias décadas, la adopción de tecnologías modernas no se ha generalizado. En efecto, dichos incrementos de la productividad se han limitado a unos cuantos productos básicos y, en ciertos casos muy importantes, la tecnología aplicada está alcanzando su nivel máximo de productividad, como sucede con el primer ciclo de la revolución verde de Asia.

- La cantidad total de tierra cultivada se ha mantenido casi al mismo nivel, pero la tierra arable *per capita* ha disminuido en un 20 por ciento durante los últimos 15 años. Esta situación resulta particularmente decisiva para varios países densamente poblados, que aún están en las primeras etapas del desarrollo económico y que, en la actualidad, experimentan un acelerado crecimiento en la demanda alimentaria debido al rápido aumento del ingreso por habitante.

- En varios países del mundo, especialmente en África, no existe un marco de políticas adecuado ni la infraestructura económica básica para apoyar las inversiones viables y financiar las tecnologías agrícolas.

- Las políticas de precios e intercambio orientadas al mejoramiento de los términos comerciales de la agricultura e internacionalización de los mercados mundiales están creando un mejor entorno económico, aunque también más competitivo, para las inversiones agrícolas y el crecimiento de la producción en los países en desarrollo.

La función de la financiación agrícola en el desarrollo agrícola

Dadas las características singulares de la financiación agrícola y el alto porcentaje de población rural que hay en los países en desarrollo, resulta legítimo que el Estado apoye el desarrollo agrícola y rural mediante el establecimiento de un marco de políticas adecuado para que los mercados de financiación agrícola rural funcionen eficientemente y a un costo razonable. Al mismo tiempo, el desarrollo rural y agrícola, por una parte, y el fortalecimiento de los mercados de financiación rural como parte de la política general de sistemas financieros, por otra, pertenecen a distintas esferas políticas. Respecto del sector financiero, los gobiernos, en general, no deberían tratar de obligar a las instituciones financieras a orientar los préstamos hacia grupos destinatarios específicos o intentar escoger ganadores y perdedores de suerte que neutralicen la eficiente intermediación financiera y la óptima asignación de recursos financieros.

El desafío que la financiación agrícola enfrenta en lo tocante al desarrollo agrícola radica en otorgar el apoyo necesario para resolver los verdaderos problemas del sector, mediante la creación de mercados

financieros rurales que brinden a los actores económicos, servicios financieros sostenibles y considerablemente superiores en términos de la cobertura de clientes y de los servicios ofrecidos.

CAPÍTULO V

Para lograr que los servicios que los mercados financieros ofrecen a la población rural y agrícola sean eficaces, los gobiernos y las instituciones deben prestar especial atención a las singulares características que la financiación agrícola presenta en el nuevo modelo de desarrollo del mercado y sistemas financieros rurales.

Estos difieren de los nuevos procedimientos que se están utilizando en la financiación para microempresas, que actualmente tienden a atraer principalmente la atención de las agencias de desarrollo internacionales.

En vista de las características particulares y de las considerables imperfecciones del mercado de finanzas rurales, los gobiernos de los países en desarrollo aún tienen un papel importante que desempeñar. Entre estas funciones se pueden incluir las siguientes:

- financiar la infraestructura rural básica y esencial, a saber, carreteras, electricidad, comunicaciones, riego e infraestructura principal de mercadeo;

- colaborar con el suministro de los llamados «bienes públicos», como por ejemplo, información, desarrollo de recursos humanos e investigación agrícola;

- establecer una política apropiada de desarrollo de sistemas financieros que sustente una intermediación financiera eficaz, reduzca los costos de las operaciones financieras, aumente el acceso de los agricultores a los servicios financieros, facilite el uso de garantías para préstamo adecuadas y cree un marco de supervisión y regulación apropiado para los diferentes tipos de instituciones financieras;

- proveer los mecanismos, en especial para otorgar préstamos a plazo a determinados intermediarios financieros fundamentales, por intermedio de instituciones financieras vértices (mayoristas) o de segundo nivel;

- facilitar el funcionamiento de mecanismos adecuados de gestión del riesgo, tales como planes de seguro de cosechas, garantías de los

préstamos y sistemas de seguro de depósito, en los casos que se justifiquen económicamente y cuyos costos de administración resulten razonables.

Con el fin de evitar los errores del pasado, los gobiernos deberían:

- abstenerse de intervenir directamente en el otorgamiento de préstamos a agricultores y/o de dirigir los créditos a grupos de usuarios u objetivos destinatarios, fijar las tasas de interés, condonar el reembolso pendiente de los préstamos y desalentar el cobro de la deuda;

- abstenerse de intervenir en las políticas de negocios y de administración de personal que fijen las instituciones financieras;

- abstenerse de intervenir en la autonomía que tienen los intermediarios financieros tanto públicos como privados para operar y para administrar sus propios negocios.

Los bancos de desarrollo reformados del sector público o los bancos agrícolas especializados, originalmente creados como una extensión del gobierno para impulsar el desarrollo rural, aún están a tiempo para cumplir una función en los mercados de finanzas agrícolas actuando como bancos rurales bien establecidos, eficaces y viables. Éstos pueden crear sus propias redes de oficinas con sedes rurales, o en su defecto, pueden funcionar como un ente de refinanciación o como una entidad vértice (mayorista) para los intermediarios financieros locales que interactúan en forma directa con la población rural. La ejecución cabal de las innovaciones tendientes a incrementar la eficacia de la intermediación financiera rural, permitirá movilizar el ahorro local y efectuar las operaciones de concesión de créditos solicitados con fines rurales y agrícolas en condiciones de mercado más favorables.

¿Cuáles son las tareas pendientes?

Aún no se ha cumplido la tarea de propiciar el desarrollo de un sistema financiero agrícola. En muchos lugares del mundo en desarrollo, el sector financiero no brinda a los agricultores los servicios necesarios que les permitan mejorar su productividad y así obtener ganancias en la producción.

Las experiencias del pasado han demostrado que las intervenciones aisladas no funcionan. Lo que se necesita es un marco de políticas favorable, congruente y claro que, por una parte, ayude a que la agricultura sea una actividad más rentable y, por otra, facilite la provisión continua de servicios bancarios al sector agrícola. Más importante aún, resulta fundamental el desarrollo de instituciones descentralizadas, ya que las iniciativas centradas en la prestación de tales servicios en forma centralizada casi siempre han fracasado. Por lo demás, ha quedado demostrado que el establecimiento de entidades descentralizadas que operan en el ámbito rural para brindar servicios financieros a los agricultores, tanto facilidades de ahorro que de crédito, es una de las propuestas más prometedoras para crear un sistema financiero sostenible y viable para los pequeños agricultores. Aún queda por resolver el problema de cómo integrar estas entidades a las instituciones vértices y/o vincularlas eficazmente con los bancos existentes, situación que resulta fundamental para lograr que la población rural tenga mucho más acceso a los servicios financieros.

En resumidas cuentas, dentro del sistema general existen áreas específicas que requieren especial atención. Es así como el objetivo de la Iniciativa Conjunta FAO/GTZ, es tratar de abordar los problemas a través de una serie de publicaciones, comenzando por el actual volumen introductorio. En especial:

i. *La financiación agrícola: cómo formular la política acertada* (AFR N° 2), que aborda el desafío de crear una plataforma de diálogo sobre políticas, un mecanismo para formularlas y un sistema para aplicarlas, con el fin de que los servicios financieros puedan satisfacer las necesidades de los agricultores y de promover el funcionamiento rentable de las operaciones institucionales.

ii. *Mejores prácticas del financiamiento agrícola* (AFR N° 3), que sintetiza la experiencia de varios países respecto a la forma más promisoria de planificar y de poner en ejecución sistemas de financiación agrícola.

iii. *Fuentes de recursos para crédito agrícola* (AFR Nº 4), que examina las ventajas y desventajas de las diferentes formas en las que se puede financiar un crédito agrícola.

iv. *La regulación y supervisión prudentes de la financiación agrícola* (AFR Nº 5), que trata otro aspecto fundamental para mantener la sostenibilidad de los servicios financieros, especialmente dada la importancia de proteger los depósitos de ahorro de la población rural más desposeída.

v. *Cómo mejorar la capacidad de gestión financiera de los agricultores* (AFR Nº 6), que analiza una de las mayores preocupaciones relacionadas con la concesión de préstamos a la población rural, a saber, la brecha cultural/educacional entre la clientela de pequeños agricultores y el personal bancario, además de temas tales como la discriminación por razones de género.

Los temas críticos relacionados con el género en la financiación agrícola se refieren a problemas específicos que enfrentan especialmente las mujeres de sectores rurales al tratar de obtener servicios financieros conmensurables con sus responsabilidades como productoras agrícolas, especialmente de alimentos. Por este motivo, se abordará este tema, según sea pertinente, en varias de las publicaciones antes mencionadas.

REFERENCIAS

Adams, D.W. 1995. From Agricultural Credit to Rural Finance. *Quarterly Journal of International Agriculture*, 34(2)109-120.

Adams, D.W., Graham, D.H. y Pischke, J.D. von, eds. 1984. *Undermining Rural Development with Cheap Credit*. Boulder, Colorado, Estados Unidos, Westview Press.

Adams, D.W. y Vogel, R.C. 1986. Rural Financial Markets in Low-income Countries: Recent Controversies and Lessons. *World Development*, 14(4):477-487.

Banco Mundial. 1995. *Global economics prospects and the developing countries*. Washington D.C.

Binswanger, H.P. y McIntire, J. 1987. Behavioural and Material Determinants of Production Relations En Land-Abundant Tropical Agriculture. *Economic Development and Cultural Change*, 36(1):73-99.

Caprio, G., Folkerts-Landau, D. y Lane, T.D., eds. 1994. *Building Sound Finance in Emerging Economies*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, págs. 1-17.

Coffey, E. 2000. *La financiación agrícola: cómo formular la política acertada*. Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas (AFR) Nº 2. Roma, FAO, GTZ.

Eicher, C.K. 1993. Revitalizing the CGIAR System and NARSs in the Third World. En *Pour un noveau dynamisme des systèmes de recherche nationaux et internationaux*. págs. 41-57.

FAO. 1992. *Estrategias para la planificación del seguro de cosechas*. Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO Nº 86. Roma.

FAO. 1994a. *Structural Adjustment and the Provision of Agricultural Services in Sub-Saharan Africa*. Roma.

FAO. 1994b. *Glosario de términos de seguros agrícolas y financiación rural*. Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO Nº 100. Roma.

FAO. 1995a. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1995*. Roma.

FAO. 1995b. *Report of the Sixth Technical Consultation on the Scheme for Agricultural Credit Development* (SACRED). Roma.

FAO y CARIPLO. 1975. *Agricultural Credit for Development*. Texto de referencia para la Conferencia Mundial sobre Crédito para Agricultores de Países en Desarrollo celebrada en Roma en 1975. Roma, Milán.

FAO/COAG. 1993. *The Role of Financial Services in Rural Development - Changing Perspectives*. Comité de Agricultura COAG/93/9. Documento preparado para la XII Sesión del COAG, celebrada en Roma del 26 de abril al 4 de mayo de 1993. Roma.

GTZ. 1996. *Agricultural Finance – A Review, a report to FAO*.

GCIAI. 1994. *CGIAR Annual Report 1993 - 1994*. Washington, D.C.

Heney, J. 1992. *Savings and Money Management - Relegating Credit to a Second Rank Role in Rural Zambia*. Informe preparado por la AGSM, FAO. Roma, FAO.

Laure, M. 1973. *Training for Agricultural Services*. Ponencia presentada al Seminario de la FAO Agricultural Credit for Selected Countries in the Near East. Roma, FAO.

Mundlak, Y., Larson, D. y Crego, A. 1995. *Agricultural Development: Issues, Evidence and Consequences*. Ponencia preparada para el Congreso de la Asociación Internacional de Economia celebrado en Túnez en diciembre de 1995.

Pischke, J.D. von. 1991. *Finance at the Frontier: Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*. Washington, D.C., Banco Mundial.

Rask, N. 1991. *Dynamics of Self-Sufficiency and Income Growth in National and Regional Self-Sufficiency Goals - Implications for International Agriculture*. Ruppel, F.J. y Kellog, E.D., eds. Boulder, Colorado, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, págs. 167-180.

Roberts, R.A.J. 1975. Role of Credit - Farm Development. *FINAFRI-CA Bulletin II*, 1975(2).

Roberts, R.A.J. 1980. Applied Research and Training in Agricultural Credit Institutions. En Howell, J., ed. *Borrowers and Lenders*. Londres, ODI.

Roberts, R.A.J. y Dick W.J.A. 1991. *Strategies for Crop Insurance Planning*. Roma, FAO.

Salehuddin, A. y Shafiqur, R. 1991. *Organisation and Management of Agricultural Services for Small Farmers in Asia*. Roma y Dhaka, FAO, CIRAD.

Schiff, M. y Valdés, A. 1995. The Plundering of Agriculture En *Developing Countries. Finance and Development*. Washington, D.C., Banco Mundial, págs. 44-47.

Spencer, D.S.C. 1994. *Infrastructure and Technology Constraints to Agricultural Development in the Humid and Subhumid Subtropics of Africa*. EPTD Discussion Paper Nº 3. Washington, D.C., IIPA.

Stein, H. 1994. Theories of Institutions and Economic Reform in Africa. *World Development*, 22(12):1833-1849.

Timmer, C. P. 1994. Food Prices and Agricultural Development: The Relevance of the Asian Experience to Africa. *Agriculture and Rural Development*, (1):13-19.

Yaron, J. 1992. Successful Rural Finance Institutions. *World Bank Discussion Paper Nº 150*. Washington D.C., Banco Mundial.