



Seminario Institucionalidad **Agropecuaria y Rural**

Santiago , Chile - Abril de 2009

Crisis financiera y financiamiento agropecuario y rural en América Latina: Una mirada más allá del corto plazo

Fernando Soto Baquero.

**CRISIS FINANCIERA Y FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO Y
RURAL EN AMÉRICA LATINA:
UNA MIRADA MÁS ALLÁ DEL CORTO PLAZO**

Fernando Soto Baquero
Coordinador Grupo de Políticas
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Borrador para comentarios
No citar ni reproducir
6 abril 2009

Índice

A.	FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA	4
	A.1 Financiamiento ajustado al perfil dinámico y concentrador de la agricultura	4
	A.2 Poca cobertura y profundidad del Sistema Financiero en las áreas rurales	6
	A.3 Expectativas en una Institucionalidad financiera emergente.....	7
B.	CRISIS FINANCIERA Y FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO	9
	B.1 Contracción tanto en la oferta como en la demanda por crédito agropecuario.....	9
	B.2 Efectos diferenciados en países y tipos de productores	11
	B.3 Una crisis de confianza que exagera los riesgos para el crédito agrícola	12
C.	MEDIDAS DE POLITICA TOMADAS POR LOS PAISES.....	13
	C.1 Medidas tomadas para canalizar crédito a los sectores productivos	13
	C.2 Medidas para direccionar crédito a la agricultura.....	14
	C.3 Participación del Estado en el sistema financiero: una ventaja en la crisis	16
	C.4 El crédito no resuelve ni los riesgos ni la viabilidad de la agricultura	17
D.	INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICA PUBLICA PARA LAS FINANZAS RURALES	18
	D.1 Papel del Estado en el sistema financiero	18
	D.2 El objetivo de las políticas: mitigar riesgos de prestamistas y prestatarios.....	19
	D.3 Medidas de política del lado de la oferta del financiamiento rural	20
	D.4 Medidas de política del lado de la demanda por financiamiento rural	23

Figuras

Figura 1: Composición de los ingresos en hogares rurales pobres	5
Figura 2: Participación de las Instituciones Financieras de Desarrollo en el crédito agrícola.....	8

Cuadros

Cuadro 1: Financiamiento rural de las microfinancieras.....	7
Cuadro 2: Medidas para enfrentar la contracción en el financiamiento agropecuario.....	15

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera global se ha propagado a la economía real en la región mediante una reducción del flujo neto de capitales: inversión extranjera directa, ayuda oficial al desarrollo, remesas internacionales y financiamiento, que ha tenido como consecuencia una generalizada contracción en el crédito agropecuario. La crisis también impacta en una reducción de la capacidad de pago y consecuentemente de la demanda efectiva de los productores-hogares rurales por créditos.

Es por esta vía que se le ha agregado una dosis adicional de vulnerabilidad al sistema agroalimentario, que había sido puesto en jaque por la elevación en los precios internacionales de los alimentos, y agravado sus efectos por una continua volatilidad de precios, en mercados internacionales que se mantienen inestables.

Esta nota tiene el propósito de contribuir al debate de políticas públicas que apunten a la profundización del financiamiento agropecuario y rural en una perspectiva de mediano y largo plazo. Su punto de partida son las medidas de política que todos los países de la región están tomando para enfrentar la contracción del crédito en el corto plazo y las características de un sistema financiero rural que ha contribuido a reproducir una agricultura muy dinámica, aunque excluyente que ha impactado poco en la reducción de la pobreza rural.

La nota muestra también cómo los Gobiernos libran una verdadera disputa con los intereses privados que orientan al sistema bancario para responder las necesidades de crédito que se requieren para dinamizar la economía y evitar la recesión. Aunque se advierte que las medidas de reactivar el crédito a la agricultura, al margen de su mayor o menor éxito en los diversos países, es una condición necesaria, están lejos de ser suficiente para esperar que la producción agrícola reaccione en el corto plazo, después de tan largo tiempo de ausencia de políticas públicas, particularmente orientadas a la pequeña agricultura productora de alimentos.

Se concluye que en una crisis de confianza, que se estima se prolongue por algunos años más, el principal desafío que enfrentan las políticas públicas en el campo de las finanzas rurales, es provocar cambios en la exposición y manejo de riesgos, tanto de las instituciones financieras como de los productores y los hogares rurales. Al mismo tiempo que debiera resguardarse que una mayor intervención del Estado a través de sus Instituciones Financieras de Desarrollo conduzcan a su sostenibilidad financiera e institucional y al desarrollo del sistema financiero a largo plazo.

La nota inicia con una breve descripción del sistema de financiamiento agropecuario en la región, desde una perspectiva de quiénes demandan crédito; precisa seguidamente algunos de los principales impactos de la crisis financiera internacional en el financiamiento agropecuario en la región; resalta después las principales medidas de política que están tomando los países para enfrentar esos impactos negativos, y finaliza con recomendaciones sobre donde se estima prioritario que apunten las medidas de política pública en una perspectiva de mediano y largo plazo.

A. FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA

A.1 Financiamiento ajustado al perfil dinámico y concentrador de la agricultura

En los últimos 20 años, la institucionalidad del financiamiento agropecuario ha contribuido a reproducir una agricultura muy dinámica, aunque excluyente que ha contribuido poco a la reducción de la pobreza rural. Ello se explica porque ese dinamismo ha estado muy concentrado en un segmento limitado de productores modernos y algunas regiones en los países, en cambio que la mayoría de productores que producen alimentos básicos¹, han estado, en general, excluidos de la agenda de políticas públicas de carácter productivo. Una consecuencia de ello, es que buena parte de los países de la región, contradictoriamente aquellos con mayor población rural, se han convertido en importadores netos de alimentos.

El segmento más dinámico de la agricultura, liderado por productores modernos a escala con altos niveles tecnológicos y productividad, en productos, generalmente, para exportación, se financian entre un 60% y 80% de la banca (nacional e internacional), y con crédito comercial ("*tradings*", agroindustrias, exportadores e inversionistas privados)².

Un segundo segmento de pequeños y medianos productores agrícolas que están logrando acceso a mercados, mediante su integración en cadenas de valor y que se financian fundamentalmente con crédito comercial (supermercados, agroindustrias, exportadores, proveedores de insumos, agentes de mercados alternativos –"*justos*", "*orgánicos*"-) y en menor proporción por Instituciones de Microfinanzas (incluyendo bancos) y Cooperativas Financieras³.

Este segmento de productores que ha sido el principal sujeto de la política y de los subsidios públicos, no solo no muestra, en general, una tendencia a incorporar más productores, sino que por el contrario hay evidencias que indican, al menos en algunos países, una tendencia a su progresiva disminución. Estudios realizados en Perú, Colombia, Ecuador y Chile muestra como en los mercados formales (agroindustria, agricultura de contrato, supermercados) se están marginando progresivamente a los productores de menor escala⁴. Esta tendencia, ha sido reconfirmada, en el caso de Chile, por un análisis intercensal (1997-2007) que muestra que únicamente el 18% del total de explotaciones agrícolas menores de entre 2 y 12 hectáreas le venden a la agroindustria, proporción que cae al 4% del total de explotaciones menores a las 2 hectáreas.⁵

Finalmente, hay un segmento mayoritario de hogares rurales, agrícolas y/o pluriactivos, muy heterogéneos, en la que los ingresos provenientes de actividades relacionadas con la

¹ FAO-BID 2007 Soto, F.; Rodríguez, M. Falconi, C (Eds) (2007).

² Son los casos, a manera de ejemplo, de la Soja en la región pampeana de Argentina; de granos en el centro-oeste ("*cerrado*") del Brasil; espárragos y banano orgánico en la costa norte del Perú; las hortalizas en el Estado de Sinaloa, México; piña en el pacífico norte de Costa Rica; melón en el sur de Honduras; flores en la sabana de Bogotá, Colombia y región norte de Ecuador; frutas en la región central de Chile, etc.

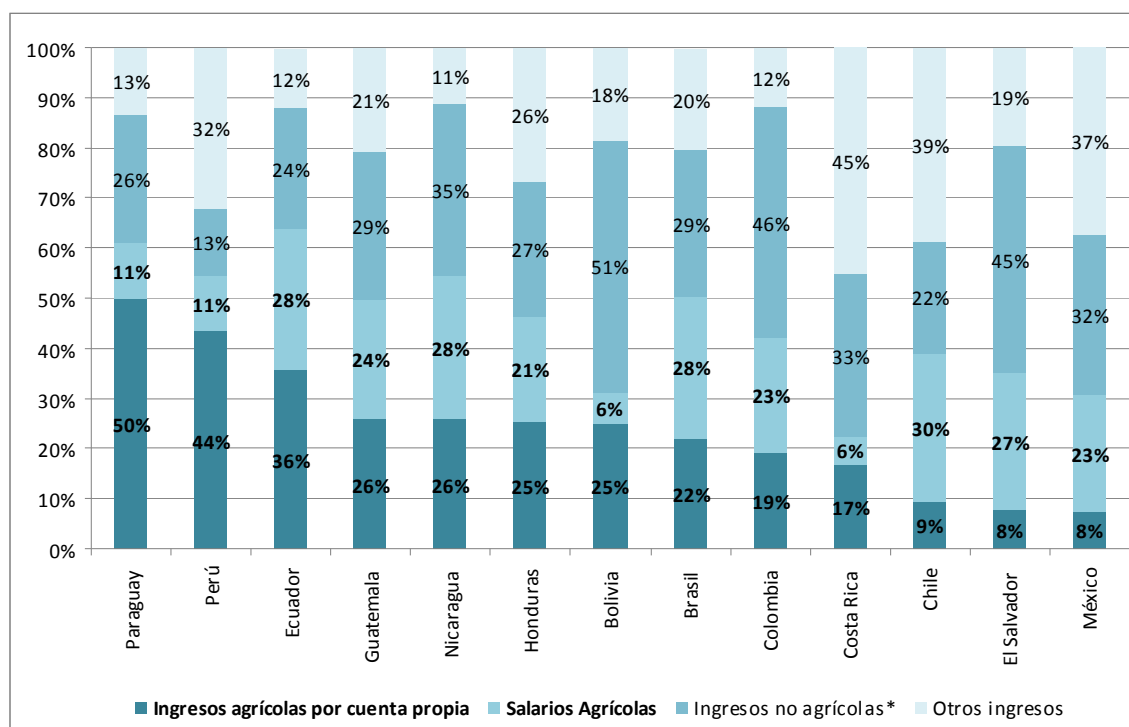
³ Son ejemplos destacables los productores de cafés especiales, hortalizas y leche en Centroamérica; de café, cacao y tubérculos en Colombia y Ecuador; de tabaco y semillas para exportación, en Chile.

⁴ Plataforma Regional Andina- RURALTER- Agraria- Intercoperation SNV. (Noviembre 2007).

⁵ Se trata de "hectáreas de riego básico", esto es una medida utilizada para comparar superficies de distintas calidades de suelos. Echenique, J. y L. Romero. (Marzo 2009).

agricultura (producción y salarios agrícolas) representan más del 50% de sus ingresos totales: Paraguay, Perú, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Guatemala y Brasil. Aunque también destaca la importancia creciente de los ingresos provenientes de actividades no agrícolas en todos los países, como: Colombia (46%), El Salvador (45%) y Bolivia (51%).

Figura 1: Composición de los ingresos en hogares rurales pobres



Ingresos agrícolas: actividades agrícolas por cuenta propia

Salarios agrícolas: provenientes de actividades agrícolas

*Ingresos no agrícolas: agregado de actividades y salarios provenientes de actividades no agrícolas

Otros ingresos: transferencias de ingresos, remesas y otras fuentes de ingresos

Fuente: Elaborado por FAO-RLC con base en Encuestas de Hogares oficiales de cada país

Es en este segmento donde se producen, en todos los países, más del 60% de la oferta de alimentos básicos para el consumo interno⁶ y en correspondencia con su diversificación de fuentes de ingresos, su demanda de crédito es de carácter rural, es decir, incluye también la financiación de actividades no agropecuarias. Diversos estudios en buena parte de los países de la región, documentan como únicamente entre el 15 y el 20% de este tipo de productores-hogares rurales tienen acceso al crédito formal⁷, por lo que más del 60% de los productores que tienen acceso al crédito lo hacen de fuentes informales (prestamistas, acopiadores, comerciantes, etc.)⁸.

⁶ Soto, F.; Rodríguez, M. Falconi, C (Eds.) (2007).

⁷ Brasil es la única excepción, en la que la mitad del total de agricultores familiares del país reciben créditos del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) con los riesgos garantizados por el Estado. Abramovay, R. (2008).

⁸ Trivelli, C y H. Venero (2007).

Estos productores con muy escaso acceso al sistema financiero formal enfrentan mercados financieros rurales, que tienen un pobre desempeño, valorado tanto en términos de eficiencia económica como de equidad social. Se han mostrado: poco profundos, altamente segmentados, con bajos grados de competencia y en consecuencia con rentas diferenciales (monopólicas u oligopólicas) y muy poco equitativos.⁹

Finalmente hay una proporción, que varía entre países, de hogares rurales que están en pobreza extrema, generalmente ubicados en regiones deprimidas con escaso potencial agrícola y aunque sus escasos ingresos provienen en buena medida de actividades agrícolas, su demanda efectiva por crédito es poco significativa y en el financiamiento de sus actividades tienen un papel creciente los ingresos provenientes de transferencias públicas. Éstas últimas, llegan a representar arriba del 35% del total de ingresos de los hogares rurales pobres en países como: México (37%), Chile (39%) y Costa Rica (45%).

La diferencia entre crédito agrícola (que financia solo la actividad agrícola) y el crédito rural (que financia la estrategia de ingresos del hogar) está fundamentalmente marcada por el tipo de producto crediticio que busca atender sus diferentes demandas, así como en las diferencias en los riesgos involucrados. El análisis de los riesgos, los productos crediticios y la tecnología para mitigar los riesgos y reducir costos de transacción son totalmente distintos entre ellos.

A.2 Poca cobertura y profundidad del Sistema Financiero en las áreas rurales

En los países latinoamericanos el sistema financiero formal ha logrado muy poca profundidad y cobertura en las áreas rurales. En promedio, únicamente el 8 % del total del crédito otorgado por el sistema financiero en la región (2004-2005) fue colocado en el sector agropecuario, proporción que, para casi la totalidad de los países, es menor a su contribución al PIB¹⁰.

Esa baja profundidad y cobertura, no es solamente resultado de restricciones del lado de la oferta, sino también de limitaciones en la demanda efectiva por créditos. Los intermediarios financieros formales amplían muy lentamente su cartera de crédito agrícola, asociándola a una alta percepción de riesgos y elevados costos de transacción. Por su lado, la mayoría de los productores continúan con un escaso acceso a activos, servicios y mercados, lo que repercute en su escasa capacidad de endeudamiento y rentabilidad. La demanda por créditos es adicionalmente limitada por altos riesgos y costos de transacción que enfrentan los productores al tomar prestado, falta de productos crediticios adecuados a sus necesidades, y asimetrías de información.

Las reformas que preconizaban la liberalización financiera y modernización agrícola, retirando entidades públicas de los sistemas financieros y reduciendo drásticamente el papel del Estado en la provisión de servicios no financieros (asesoría técnica, apoyo a la comercialización, etc.), no han logrado ni la expansión que se esperaba de la oferta privada, ni el mejoramiento generalizado de la calidad de la demanda por créditos.

⁹ Han sido realizadas encuestas y estudios recientes en áreas rurales de México, Bolivia, El Salvador y Nicaragua. Soto Baquero, F. (2004).

¹⁰ Ver Trivelli, C. y H. Venero (2007).

A.3 Expectativas en una Institucionalidad financiera emergente

Frente a esta escasa profundidad financiera en las áreas rurales, ha habido, en la última década, ajustes en la política pública y se han levantado muchas expectativas en una expansión de la oferta y en el desempeño de las microfinanzas (microcrédito y servicios de depósitos) y en el resurgimiento de Instituciones Públicas de Desarrollo¹¹.

Desencanto con las microfinanzas rurales. Ha habido en la última década un gran dinamismo en las microfinanzas en la región. La cartera de crédito total de las 100 principales Instituciones de Microfinanzas (MFIs) en la región pasó de US\$ 4,425 a US\$ 6,270 miles de millones entre el 2006 y el 2007¹². Este dinamismo ha estado concentrado en el financiamiento a microempresas y créditos de consumo en las áreas urbanas¹³. No son muchos los ejemplos de MFIs que hayan expandido en forma significativa sus servicios a las áreas rurales. Sólo unas pocas MFIs han tenido éxito en manejar carteras de crédito agrícola y existen muy pocos ejemplos de tecnologías específicamente desarrolladas para la oferta de este tipo de crédito agrícola.

Cuadro 1: Financiamiento rural de las microfinancieras

País	IMF's	Cartera de crédito(MDD) ^{a/}	% Cartera rural
Nicaragua	19	234.20	55%
Guatemala	17	92.24	54%
Honduras	23	171.30	47%
Bolivia	14*	160	45%
El Salvador	11	127.78	40%
Ecuador	25	128	38%
Costa Rica	17	76.68	25%
Perú	160	1,339	17%
Panamá	10	69.51	10%
Total	95	914	37%

Fuente: Elaboración propia a partir de Red Centroamericana de Microfinanzas (REDCAMIF), FINRURAL Bolivia; Red Financiera Rural Ecuador, Hamman, J. (2009) Fin Rural Bolivia (únicamente las ONG's) y Red Financiera Rural Ecuador (sólo considera 16 IMF's).^{a/} Millones De Dólares.

A pesar de la insatisfacción existente con la expansión de las carteras rurales y agrícolas de las MFIs, éstas, en general, han venido creciendo a un ritmo mayor al del resto de Instituciones financieras, especialmente en países con una significativa proporción de su población rural¹⁴. En 9 países de la región donde ha habido un amplio desarrollo de las microfinanzas, en promedio, solamente un 37% del total de la cartera crediticia es rural. Esa proporción se eleva más en

¹¹ Incluye tres tipos de instituciones financieras con diversos niveles de desarrollo entre ellas: Banca Pública, Multisectorial, comercial y de Desarrollo; Banca de Segundo Piso especializada y Multisectorial y Banca especializada Agrícola. Acevedo, R. y J. Delgado. (Marzo 2002).

¹² Championship League, (2008). The Microfinance Exchange Platform.

¹³ *Ibidem*. El 30% de la cartera total de las 100 principales MFIs en la región se concentra en 7 de ellas: Compartamos, México; Crediamigo, Brasil; Mi Banco, Perú; WWB, Cali, Colombia; BancoEstado; Chile.

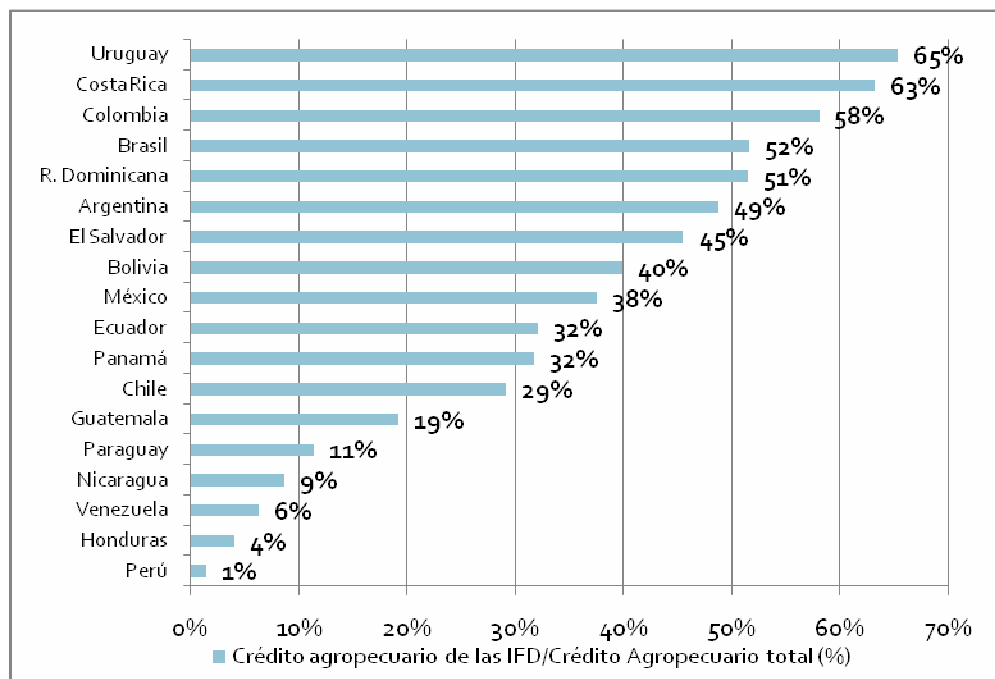
¹⁴ En el Perú, aunque solamente un 17% de la cartera total de las MFIs esta en las áreas rurales, ésta ha crecido en promedio un 50% anual desde el 2006, mientras que la cartera agropecuaria del resto de bancos creció en promedio 26%. Hamann J. (2009).

Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador, donde más del 40% de su población es rural. Sin embargo, en estos mismos países únicamente el 15.4% de los clientes y el 20.6% de la cartera total de las MFIs es crédito agrícola,¹⁵ teniendo, en cambio, un 56% de su cartera en créditos al comercio y consumo.

Rescate de las Instituciones Financieras de Desarrollo. La banca pública en la región ha aumentado, entre el 2003 y el 2008, del 17% al 20% su control sobre los activos totales del sistema bancario. En países como Costa Rica y Uruguay la banca pública tiene bajo su control más del 50% de los activos del sistema financiero. En el otro extremo, en Honduras, Guatemala y El Salvador esa misma proporción es menor al 5%. Los países en los que la proporción de activos que controla la banca pública han crecido más, entre 2003 y 2008, son según su orden de magnitud: Uruguay, Brasil Perú y Argentina.¹⁶

En la región, operan 32 Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) que manejan una cartera crediticia total por US\$ 87,500 millones, un 26% de la cual (US\$ 23, 000 millones) es colocada en la agricultura. Contribuyen con el 34% del total de crédito agrícola que se otorga anualmente en la región, lo que se eleva a 50% y más en países como: Argentina¹⁷, Uruguay, Costa Rica, Brasil y República Dominicana; aunque, por el contrario en países como Perú, Honduras y Venezuela solamente proveen menos del 7% de las colocaciones agrícolas totales.

Figura 2: Participación de las Instituciones Financieras de Desarrollo en el crédito agrícola



Fuente: Trivelli, C. y H. Venero (2007).

¹⁵ Boletín de enero del 2009 de la Red Centroamericana de Microfinanzas www.redcamif.org

¹⁶ Bancos Públicos y Finanzas Rurales. Boletín 6 publicado por el Instituto de Estudios Peruanos www.bancosdesarrollo.org

¹⁷ La crisis de 2001-02 llevó a la virtual desaparición del crédito bancario para la agricultura con una lenta recuperación en años posteriores. Los créditos a la agricultura provienen principalmente de bancos públicos: Banco Nación y Banco de la Provincia de Buenos Aires.

La mayoría de las IFD en la región, muestran actualmente indicadores financieros compatibles con el promedio en el sistema bancario comercial, superando progresivamente muchos de los principales problemas que tuvieron en el pasado. Derivado de su vulnerabilidad y uso político-electoral, varios de los Bancos Agrícolas en la región sufrieron profundas crisis (Perú, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras), debido a comportamientos rentistas de productores políticamente influyentes que concentraron los créditos y fueron responsables por sus altas tasas de morosidad y créditos incobrables. Esto ha tenido enormes impactos negativos en términos de la destrucción del capital social representado por la pérdida de instituciones financieras que poseían una extensa infraestructura institucional de provisión de servicios financieros en las áreas rurales.

Los principales avances que han tenido las IFD han sido en el mejoramiento de su gobernanza, que sin perder su propiedad ni su sentido público se apegó a una disciplina financiera que le asegure su viabilidad institucional sin depender de recursos fiscales. Los esquemas son heterogéneos y van desde una propiedad totalmente pública, como la Financiera Rural en México o el Agrobanco en Perú, a coparticipación con el sector privado como Banrural en Guatemala¹⁸ o el Banco del Brasil.

En general, los esfuerzos por innovar y ampliar la oferta de productos de microfinanzas rurales de las IFD se valoran como inferiores a su potencial y a lo que sería necesario, sin dejar de destacar experiencias de primer piso como BANAGRIO en Colombia, BancoEstado en Chile, Banco del Nordeste en Brasil y de segundo piso, repasando recursos e instrumentos de manejo de riesgos a instituciones microfinancieras, como en los casos de COFIDE en Perú o la Financiera Rural, en México que canalizó en 2008 un 50% de sus créditos a través de Uniones de Crédito y Microfinancieras.

B. CRISIS FINANCIERA Y FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO

B.1 Contracción tanto en la oferta como en la demanda por crédito agropecuario

La crisis financiera global se ha propagado a la economía real en la región mediante una reducción del flujo neto de capitales: inversión extranjera directa, ayuda oficial al desarrollo, remesas internacionales y de financiamiento. El sistema financiero en la región ha estado poco expuesto a los riesgos de insolvencia por los que atraviesa la banca internacional¹⁹. Sin embargo, los efectos de una fuerte reducción en los flujos internacionales de liquidez, sumado a políticas monetarias restrictivas, con las que, varios países, enfrentaron, durante el 2008, la aceleración

¹⁸ Banrural en Guatemala es un buen ejemplo, creado a partir de la reestructuración del anterior banco agrícola (BANDESA), abrió su capital e incluyó en su Consejo de Administración a cooperativas de productores agrícolas, a organizaciones *mayas*, *garifunas* y campesinas, federaciones y grupos de microempresarios y público en general. Guiándose por las mejores prácticas financieras, actualmente es el banco más rentable en Guatemala. Trivelli, C. y H. Venero (2007).

¹⁹ Con un capital de US \$ 1,4 billones, el sistema bancario de los Estados Unidos de América está efectivamente insolvente, porque tienen pérdidas crediticias que podrían superar los US \$ 3,6 billones. . www.bloomberg.com consultado en 3/11/2008.

de la inflación, originada en el alza de los precios internacionales de los *commodities*, ha tenido como consecuencia una generalizada contracción en el crédito²⁰.

Los bancos internacionales han suspendido líneas de crédito interbancarias y ha disminuido drásticamente el crédito comercial (exportadores, *tradings*, proveedores). El sistema financiero en los países que ha quedado sin muchas alternativas de financiamiento, más allá de sus recursos propios y en un ambiente de gran incertidumbre, cuidan al extremo su liquidez y exposición a riesgos, adoptando mayores exigencias crediticias. Sin lugar a dudas, este comportamiento exagera los impactos negativos de la crisis en la agricultura, conduciendo a menor inversión, productividad y empleo.

Por otro lado, la crisis impacta en una reducción de la capacidad de pago y consecuentemente de la demanda efectiva por créditos de los productores. Caídas en la demanda por exportaciones y en los precios de los *commodities*, elevados precios de fertilizantes e insumos agrícolas y la reducción en el ritmo de las remesas, son factores que han acentuado los riesgos y reducido las capacidades de endeudamiento de los productores. Un indicador de ello es la elevación en la morosidad en las carteras de crédito. En Honduras y República Dominicana, por ejemplo, la cartera en mora del sistema bancario en 2008 subió al 4% (históricamente en 2%). La cartera de créditos bancarios vencida de los productores agrícolas en México fue superior en un 31% a la del año anterior²¹. También empresas exportadoras agrícolas en Brasil y Argentina, han incumplido sus calendarios de pago y han debido renegociar sus deudas con los acreedores.

Una caída estimada para el 2009 entre el 11% y el 13% en el flujo de remesas²² tiene un enorme impacto en la dinámica económica y en una menor capacidad de pago de los hogares rurales, con mayor impacto en países en los que las remesas tienen una importante participación en el PIB, como Honduras (23.5%), El Salvador (18.1%), Nicaragua (11%), Guatemala (9.6%) y República Dominicana (8.8%),²³ Bolivia (6%). Esta reducción en las capacidades de pago de los hogares receptores de remesas también se hace sentir en los países andinos y el Paraguay, acentuada a inicios del 2009 por la depreciación del Euro, considerando que una proporción importante de sus remesas se originan en Europa²⁴.

Contracción del crédito comercial con un mayor y más extendido impacto negativo. La drástica reducción del crédito comercial ha tenido un mayor y extendido impacto negativo en la agricultura, afectando la operación normal de las cadenas de comercialización que involucran diferentes segmentos de productores. Si bien la contracción crediticia de las instituciones financieras afecta directamente a los productores que ya tienen acceso al crédito, la interrupción de los flujos de crédito comercial amplía esos efectos inclusive a quienes no tienen ese acceso. Desde los fruticultores del Valle de San Francisco en el Nordeste del Brasil que han visto cancelados adelantos de crédito por más de US\$ 100 millones anuales de importadores

²⁰ En Brasil, por ejemplo, en enero y febrero del 2009 el otorgamiento de nuevos créditos bajo en 23.9% en relación a ese mismo periodo del 2008.

²¹ La Jornada 16 enero 2009. "Se dispara la morosidad entre sectores productivos y deudores hipotecarios".

²² BID (Marzo 2009).

²³ BCIE (Febrero 2009).

²⁴ En el caso de Bolivia casi la mitad de las remesas que recibe provienen de Europa, particularmente España, el resto llega fundamentalmente de Estados Unidos y Argentina.

Europeos y norteamericanos²⁵, hasta pequeños ganaderos en Chontales en Nicaragua, donde el precio de sus animales cayó, al inicio del 2009, debido a que los mataderos no tuvieron créditos con los cuales comprárselos.

Evidencias sobre los efectos que han tenido crisis financieras anteriores, muestran un colapso en el crédito comercial en los siguientes meses y hasta años. Las empresas que tenían una débil situación financiera antes de la crisis, son las más predispuestas a cortar el crédito comercial a sus clientes. Esto sugiere que el declive en la provisión agregada de crédito, ha sido impulsado por la drástica caída en la oferta de crédito comercial, que le sigue inmediatamente después a la crisis en el sistema bancario²⁶.

B.2 Efectos diferenciados en países y tipos de productores

Los países más afectados por la contracción crediticia global y especialmente del crédito comercial son los exportadores netos de alimentos, cuyo gran dinamismo en los últimos años ha sido financiado, en buena medida, por empresas comerciales. Los agricultores Brasileños, por ejemplo, obtienen hasta un 40% de su financiación de compañías agrícolas que compran sus cosechas.²⁷ En Argentina, el crédito bancario ha sido sustituido en gran medida por los sistemas de *warrants*²⁸, los fondos fiduciarios y las sociedades de garantías recíprocas, que han permitido combinar tierras de diferentes propietarios, asociándose en los llamados “pools de siembra”²⁹ Así también, las 5 mayores empresas de insumos en la Argentina, otorgaban créditos a más de 30,000 productores a inicios de esta década.

También, en todos los países, la restricción crediticia alcanza con severidad a los segmentos de productores más dinámicos, los que han tenido acceso a mercados y en especial a los vinculados a la exportación. Los hogares rurales y particularmente los más pobres reciben el principal impacto en una potencial reducción de sus ingresos provenientes del mercado laboral y de sus ingresos agrícolas por la caída de precios derivadas, en gran medida, de la desestructuración de las cadenas de comercialización (compradores de cosechas, proveedores de insumos, agroindustrias).

La crisis financiera profundiza la vulnerabilidad alimentaria. La crisis financiera, le ha agregado una dosis adicional de vulnerabilidad a un sistema agroalimentario que había sido puesto en jaque por la elevación en los precios internacionales de los alimentos y a sus efectos se agrega una continua volatilidad de precios, en mercados internacionales que se mantienen inestables.

Mientras los precios internacionales de los alimentos han caído significativamente en los últimos meses, los precios domésticos han disminuido mucho menos. Según estimaciones de la FAO, los

²⁵ El Valle de San Francisco es responsable por el 42% de las exportaciones de frutas del Brasil, con ventas anuales mayores a los US\$ 800 millones y emplea 250,000 personas en regiones de Pernambuco y Bahía. Folha de São Paulo, 03/02/2009 “Crise leva ao corte na produção de frutas no Nordeste”

²⁶ World Bank (2008).

²⁷ Cargill y Archer Daniels son los mayores elaboradores de cereales del mundo y se encuentran entre las entidades de compra de cosechas que han dejado de otorgar créditos en Brasil. www.bloomberg.com consultado en 3/11/2008.

²⁸ El sistema de *warrants* permite al productor fijar el precio del cereal mientras éste permanece en depósito en el país, sin tener que apresurarse a enviarlo al puerto para su venta.

²⁹ Los acuerdos entre productores y diversos actores que se asocian en el proceso productivo a través de la provisión de factores de producción, tecnología y de gestión, maquinaria e insumos. Banco Mundial 2006

precios domésticos de los alimentos aún se mantienen, en términos reales, 24% mayores que hace dos años atrás. Los precios internacionales de los alimentos, que aún se mantienen más altos que sus promedios a largo plazo, se proyecta que caigan 23% en el 2009, mientras habían subido 35% en el 2008. Estos precios a la baja beneficiarían a los países importadores netos de alimentos, aunque la creciente volatilidad de los precios es una amenaza para todos los países. Vale también recalcar el poco impacto que ha tenido el período de bonanza en los precios internacionales en los precios domésticos e ingresos de los productores de alimentos, debido a una muy baja transmisión de los precios internacionales.

Uno de los efectos netos de la contracción del crédito se está verificando en la caída de la productividad, debido a un menor uso de tecnología y fertilizantes. En el Cono Sur, donde adicionalmente afectó una fuerte sequía, la cosecha de maíz en 2008 fue casi 5 millones de toneladas por debajo al promedio de los últimos 5 años y 23% menor al año pasado. En Brasil, con la misma área sembrada se obtuvo una cosecha 8% menor a la del año anterior, explicándose fundamentalmente por la caída en la productividad.³⁰ Para la cosecha 2009 de maíz, en Argentina se pronostica un área sembrada 16% menor al año anterior y en Brasil una caída de rendimientos de 4.2 a 3.8 toneladas por hectárea³¹.

Por otro lado, una mayor vulnerabilidad de los hogares rurales y de sus riesgos a la inseguridad alimentaria, en los que una fuerte reducción de sus ingresos provenientes de actividades agrícolas, salarios y remesas, no está siendo compensada por sistemas de protección social (transferencias de ingresos, jubilaciones, etc.) en la mayoría de los países de la región.

B.3 Una crisis de confianza que exagera los riesgos para el crédito agrícola

Reiteradamente se señala que se trata de una crisis generalizada de confianza, lo que provoca una exacerbación en la percepción de riesgos y conduce a disuadir tanto al que presta como al que podría tomar prestado. En un ambiente de estabilidad macroeconómica, el sistema financiero se ha centrado en el manejo de los riesgos idiosincrásicos, aquellos propios de la actividad económica y/o el hogar rural, individualizables y diversificables – enfermedad del deudor, plagas localizadas, etc. La crisis refleja riesgos sistémicos, aquellos generalizados, con elevada covarianza y no diversificables – acontecimientos macroeconómicos y el riesgo moral derivado de algunas intervenciones públicas mal encaminadas (condonaciones de deudas). Ni los formuladores de políticas financieras, ni las instituciones financieras están bien preparados para lidiar con el riesgo sistémico.

Las estrategias para lidiar con esta exacerbación de riesgos, tanto del Estado, como de las instituciones financieras y de los productores, tiene impactos y condicionan tanto la capacidad como la voluntad de pago (cultura de crédito y de cumplimiento de contratos en general) que está en la base institucional del financiamiento agrícola. Si las instituciones financieras para lidiar con los riesgos sistémicos, contraen aún más la proporción de cartera agrícola, en relación a su cartera total o subvaloran capacidades de pago de sus clientes agrícolas; y si se dan intervenciones públicas que socaven el valor de la relación existente entre instituciones

³⁰ Reinhold Stephanes, Ministro de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento del Brasil. Artículo publicado en el sitio web del MAPA <http://extranet.agricultura.gov.br>

³¹ GIEWS-FAO (February 2009). "Crop Prospects and Food Situation" No. 1

financieras y sus clientes o peor aún dañen la cultura crediticia existente, se afectarán las posibilidades futuras de tener un sistema de financiamiento agrícola más eficiente y equitativo.

C. MEDIDAS DE POLITICA TOMADAS POR LOS PAISES

C.1 Medidas tomadas para canalizar crédito a los sectores productivos

Aunque los impactos de la crisis financiera difieren entre países, todos ellos están tomando una gran variedad de medidas de política contracíclicas, uno de cuyos principales objetivos es retomar el crédito productivo y reducir así los impactos recesivos de la crisis global. Tres tipos de esas medidas que influyen directamente en el financiamiento a la agricultura están siendo tomadas: macroeconómicas a nivel de la política monetaria y financiera para aumentar liquidez en los sistemas financieros; sectoriales que buscan influir en el direccionamiento de crédito a la agricultura y en la institucionalidad pública, capitalizando y/o reforzando a las Instituciones financieras de desarrollo.

Las diferencias que se observan en el alcance de esas medidas entre los países, residen en disparidades en sus capacidades para implementar políticas contracíclicas, en función de su disponibilidad de recursos y su institucionalidad. La disponibilidad de recursos depende de la capacidad fiscal para financiar las iniciativas, de las reservas internacionales y de las posibilidades de acceder a líneas de financiamiento de organismos financieros internacionales³².

Frente a la contracción crediticia, han sido ampliamente utilizados los instrumentos monetarios para aumentar la disponibilidad de liquidez -moneda local y extranjera- de los sistemas financieros. Para ello los Bancos Centrales han disminuido o flexibilizado el encaje bancario, han provisto liquidez con líneas de crédito público, han gestionado créditos externos para aumentar la liquidez en moneda extranjera y han disminuido las tasas de interés de referencia, buscando mejorar las condiciones de los créditos e incentivar su demanda.

Con una exacerbada percepción de riesgos, la banca por una parte ha tendido a aumentar sus exigencias para el otorgamiento de préstamos agrícolas y por otra, previendo una elevación de la morosidad en su cartera crediticia ha elevado sus reservas (provisiones) contra incobrables, mucho más allá de las exigencias de los organismos reguladores. Así, por ejemplo, la banca en Brasil aumento sus reservas en un 48.4% entre diciembre del 2007 y del 2008³³; y en Chile, destino en 2008 un 43% de sus resultados, antes de impuestos, a reservas por riesgos³⁴.

Hay analistas financieros que consideran estos altos niveles de reservas, que reducen la liquidez para prestar, como exagerados, levantando la hipótesis que se trataría de una forma de mascarar las enormes ganancias que han tenido los bancos, evitando así transparentarlas en esta crisis³⁵. Para contrarrestarlo, varios Gobiernos en la región le han pedido a la banca que capitalicen parte de sus ganancias como una vía para aumentar el crédito³⁶

³² CEPAL 2009

³³ Carta Capital 11/03/ 2009. "Os bancos prevêem inadimplência em alta e faz provisões milionárias" São Paulo, Brasil.

³⁴ Martínez Abraham, Fitch Ratings en declaraciones a Economía y Negocios de el Mercurio 17/02/2009. Chile.

³⁵ Carta Capital Op. Cit.

³⁶ La regulación financiera impone límites a la relación entre el patrimonio y el tamaño máximo de la cartera de crédito, es el denominado *índice de adecuación de capital* – como resguardo a riesgos de insolvencia.

Por otro lado y dada la reducción generalizada en el ritmo de la inflación, los Bancos Centrales en algunos países han disminuido las tasas de interés de referencia, con el objetivo de reducir el costo del fondeo de la banca y por esa vía sus tasas de interés. Lo que se constata es que con ello se han reducido rápidamente las tasas de interés pasivas (captación depósitos) y con mucha menor velocidad de traspaso, las tasas de interés activas cobradas a los prestatarios.

El aumento de la liquidez en los sistemas financieros no se ha traducido en aumentos en la oferta de crédito³⁷, toda vez que los bancos han preferido aplicarla en títulos públicos. A lo largo de la región se han multiplicado las críticas, los llamados y las presiones de los Gobiernos al sistema financiero para que presten el dinero público que reciben y tomen un rol más activo para enfrentar la crisis.

La crisis ha dejado de manifiesto la brecha que puede llegar a existir entre el interés social y el de tomadores privados de decisiones, cuando las reglas del juego no están bien diseñadas. De hecho los Gobiernos libran una verdadera disputa con los intereses privados que orientan al sistema bancario y las necesidades de crédito para dinamizar la economía y evitar la recesión. Las nuevas circunstancias reflejan “fallas” en los mercados que permiten una ganancia fácil que se obtiene normalmente a costa del interés social³⁸.

C.2 Medidas para direccionar crédito a la agricultura

Una menor profundidad del sistema financiero en la agricultura y en la áreas rurales, limitan aún más los efectos de las medidas monetarias y financieras lo que, junto a una mayor percepción de riesgos agrícolas que tienen las instituciones financieras, están dificultando aún más el repunte del crédito agrícola. Esto está conduciendo a que los países tomen medidas para direccionar nuevamente el crédito a la agricultura hacia actividades productivas específicas, a grupos de productores o a regiones determinadas. Cabe recordar que el fin del crédito agrícola dirigido era preconizado como una de las condiciones que imponía la reforma financiera.

Las medidas que están tomando los países para direccionar crédito a la agricultura, tal como se aprecia en el cuadro 2, buscan, en general, superar limitaciones tales como la liquidez que no se transforma en crédito; la disminución de capacidad de pago provocada por el alto endeudamiento de los productores; los altos costos de transacción y; una alta percepción de riesgos de las instituciones financieras privadas en la agricultura.

³⁷ CEPAL, Op. Cit.

³⁸ S. Edwards Director Instituto de Políticas Públicas, Expansiva UDP, en comentario publicado por el Mercurio 17/02/2009 Santiago de Chile.

CUADRO 2: Medidas para enfrentar la contracción en el financiamiento agropecuario

MEDIDAS	CENTROAMERICA								ANDINOS					MERCOSUR				
	MX	DO	CR	GT	HN	NI	PA	SV	BO	EC	CO	PE	VE	AR	BR	CL	PY	UY
Política Macroeconómica: Monetaria y Financiera																		
Disminución encaje bancario			X	X	X						X	X		X	X	X	X	
Provisión de liquidez	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X		X	X	X	X	X
Gestión créditos con instituciones financieras internacionales				X	X	X	X	X		X	X	X						X
Baja tasas de interés de referencia (BC)			X												X	X	X	
Financiamiento a la agricultura																		
Financiamiento a exportaciones agrícolas										X	X	X		X	X	X	X	X
Garantías públicas para crédito agrícola	X		X					X				X			X	X		
Provisión crédito agrícola	X		X		X		X						X	X	X			
Refinanciación deuda agrícola	X		X									X	X		X			
Seguros agrícolas			X					X						X	X			
Instituciones financieras de desarrollo																		
Provisión créditos agrícolas	X		X		X	X				X		X	X		X	X		X
Capitalización banca pública			X			X							X		X	X		X

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia CEPAL (2009)

Buscando reducir el riesgo que hace que la disponibilidad de mayor liquidez no se transforme en crédito agrícola, ya sea para la producción, comercialización y/o exportaciones, varios países están canalizando líneas de crédito especialmente a través de sus IFD.

Frente a una casi interrupción inicial del crédito internacional, el mayor volumen de crédito está siendo dirigido, en general, a financiar la comercialización y las exportaciones agrícolas, principalmente en Ecuador, Perú y Colombia, así como en los países exportadores netos de alimentos: Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Uruguay. También, de nuevo, se refuerza la tendencia al direccionamiento del crédito a través de IFD a actividades agrícolas específicas, como en el caso de productores de leche en Chile, de maíz y frijol en México y países de Centroamérica y de diversos alimentos de consumo básico en Venezuela.

En varios países, estas líneas de crédito forman parte de planes o programas que se complementan con servicios no financieros (suministro de insumos, asesoría técnica, apoyos a la comercialización) en los que intervienen además del sistema financiero, los Ministerios de Agricultura y/o instituciones de desarrollo rural. Son los casos, por ejemplo: del Plan de

Financiamiento Productivo en Bolivia; Reactivación de cultivos de granos básicos en Costa Rica; Apoyo a pequeños productores en Cajas Rurales en Honduras; Programa Estratégico para el Desarrollo Rural en la Región Sur-Sureste en México; y el Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) en Venezuela.

Con el objetivo de aumentar la capacidad de pago de los productores en el corto plazo y reducir riesgos por el aumento en la morosidad en carteras de crédito agrícola, varios países están tomando también medidas para reducir el nivel de endeudamiento de los productores agrícolas. Es así como, por ejemplo, Brasil ha extendido su programa de refinanciamiento de deudas agrícolas, que a mayo del 2008 cubría el 85% de la deuda agrícola acumulada; se ha ampliado también el denominado “Rescate Financiero de agricultores” en el Perú; y se han otorgado certificados de condonación de deudas en Venezuela.

Otra de las medidas que están tomando algunos países es la de reducir los riesgos agrícolas mediante la ampliación de la cobertura de diversos instrumentos de garantías públicas y de seguros, tanto para las instituciones financieras privadas como públicas. Por ejemplo, Chile y Brasil han aumentado el patrimonio y la cobertura de sus Fondos de Garantía para créditos agrícolas y a la exportación; en el primero de esos países se está previendo incluso extender esas garantías a distribuidores de insumos y a la agroindustria. En Costa Rica se han extendido las coberturas tanto de sus garantías como de seguro agrícola público.

Finalmente, aunque con un carácter mucho más limitado, algunos países están tomando medidas que buscan reducir en el corto plazo los costos de transacción del crédito agrícola, brindando por ejemplo líneas de crédito con bajas tasas de interés para cubrir costos de transporte en la comercialización, como en el caso de la leche en Brasil, o extendiendo bonos para cubrir parcialmente costos de administración de cartera crediticia de instituciones financieras que le presten a la agricultura, como se ha hecho en Argentina.

C.3 Participación del Estado en el sistema financiero: una ventaja en la crisis

Una importante diferencia entre países en sus capacidades de reacción frente a la crisis y en la reactivación del crédito agrícola y productivo ha sido, en general, la participación del Estado en el sistema financiero. Aquellos países que como parte de la reformas financiera redujeron o hasta llegaron a eliminar esa participación, son los que están enfrentando mayores dificultades para canalizar crédito a la agricultura y varios de ellos están a las prisas intentando reanimar lo poco que quedo de sus IFD y de sus instrumentos de garantías públicas. Constituye una señal de los tiempos, por ejemplo, el que en una investigación reciente sobre Brasil de Goldman Sachs incluyera el involucramiento del Estado en la banca como un punto ventajoso,³⁹ poco tiempo después de haber sido considerado un anacronismo indeseable.

Cabe agregar que han sido también las IFD las que más rápidamente han respondido a las rebajas hechas por los Bancos Centrales en las tasas de interés de referencia, bajando sus tasas activas para dinamizar la demanda por créditos al sector productivo.

³⁹ The Economist. “Cosechando los frutos de la indolencia”. Publicado en el Mercurio 09/03/2009.

A partir del segundo semestre del 2008 se registra un expresivo crecimiento en la cartera de créditos agrícolas en las IFD. Se pueden mencionar como ejemplos, el Banco del Brasil que en seis meses aumento en 71% sus desembolsos de crédito para la comercialización⁴⁰; la Financiera Rural que en México otorgó créditos en el 2008 casi un 40% más que en el 2007; y el Banco Agrario que terminó financiando el 61% del financiamiento agrícola en Colombia. Por otro lado, Costa Rica ha puesto en operación un Sistema Nacional de Banca de Desarrollo; Paraguay está impulsando una Agencia Financiera de Desarrollo, Venezuela ha sancionado una ley de créditos para el sector agrario y ampliado las operaciones del Banco Agrícola de Venezuela, y Nicaragua está recreando una banca de fomento⁴¹. Con escasas excepciones, estas nuevas IFD son de carácter multisectorial e introducen cambios en su sistema de gobernanza, para evitar repetir fracasos pasados. BANRURAL en Guatemala es citado como un ejemplo bien sucedido de reestructuración de un Banco de Desarrollo Agrícola típico, a partir de innovaciones en su sistema de gobernanza.

Así mismo, vale destacar que varias de estas IFD, que brindan servicios de segundo piso, ofrecen productos financieros que buscan ampliar la participación del sistema financiero en el crédito agrícola. Es el caso de COFIDE en Perú que ofrece un producto crediticio para familiarizar a instituciones financieras con el riesgo crediticio, analizado en cadenas de producción⁴². Casos similares, se encuentran en el INDAP en Chile que licita el otorgamiento de “Bonos de Articulación Financiera” (BAF) para reducir costos de transacción de instituciones financieras que otorguen pequeños créditos; el Banco Multilateral de Inversiones (BMI) en El Salvador que ofrece garantías para cubrir riesgos de pequeños créditos agropecuarios y promueve el desarrollo del sistema de garantías recíprocas.

C.4 El crédito no resuelve ni los riesgos ni la viabilidad de la agricultura

Las medidas de reactivar el crédito a la agricultura, al margen de su mayor o menor éxito en los diversos países, es una condición necesaria, pero están lejos de ser suficiente para esperar que la producción agrícola reaccione en el corto plazo, después de tan largo tiempo de ausencia de políticas públicas, particularmente orientadas a la pequeña agricultura productora de alimentos.

Podrá la reactivación del crédito comercial recomponer circuitos de comercialización y exportación, pero no puede esperarse una ampliación de su cobertura y profundidad como para dinamizar la producción interna de alimentos. Muchos otros factores tanto o más esenciales que el crédito, como la adopción de innovaciones tecnológicas y el acceso a mercados, se requieren para viabilizar la agricultura y a los agricultores involucrando medidas de política de medio y largo plazo.

⁴⁰ El Banco del Brasil destino en la primera mitad de la cosecha 2008/2009 R \$ 4.7 billones a la agricultura familiar (25% de su cartera de crédito total) y R \$ 14.0 billones al Agronegocios. Entrevista brindada por Luis Carlos Guedes Pinto, Vicepresidente de Agronegocios del Banco del Brasil. Folha de São Paulo 11 enero 2009.

⁴¹ En agosto del 2008 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un proyecto de cooperación técnica para la organización del nuevo Banco de Fomento en Nicaragua.

⁴² Hamann, J. (2009).

D. INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LAS FINANZAS RURALES

D.1 Papel del Estado en el sistema financiero

Los países en la región asisten a una cada vez mayor caída de la actividad económica y del empleo, cuando aún no se conoce el desenlace de la crisis de insolvencia del sistema bancario internacional, prolongándose la contracción crediticia que obstaculiza la implementación de una política pública contracíclica que dinamice el empleo y la demanda interna. En este contexto, las medidas monetarias y financieras no han logrado hasta ahora hacer que las instituciones financieras retomen la oferta de crédito, a la vez que se revive el viejo debate sobre el papel del Estado en el sistema financiero.

En ese debate, hay quienes consideran que no habrá normalidad del crédito vía mercado y que es imprescindible que el Estado le inyecte crédito directamente al sector productivo, para asegurar que la liquidez disponible llegue a quien pueda transformarla en dinámica productiva. Desde esta perspectiva, en la crisis de confianza actual, el sistema financiero solo puede hacerse funcionar con base en garantías públicas⁴³. En contraste, otros consideran que se trata de “fallas” en los mercados y que lo que le corresponde al Estado es establecer regulaciones más eficientes y sistemas de incentivos coherentes y alineados con el bien común, con una agenda de políticas bajo un enfoque institucional.⁴⁴

En la realidad, las medidas de política tomadas, por la mayoría de los países, en lo que se refiere a la canalización de crédito agropecuario a través de IFD, señalizan que más allá de la conveniencia o inconveniencia de la intervención pública en el sistema, lo central es cómo hacerla, tomando muy en cuenta las lecciones de la experiencia pasada. Se cuenta ahora, en la región, con buenas experiencias de IFD que aplican estrategias multisectoriales de reducción de riesgos, que han adoptado sanas prácticas financieras, que cuentan con una gobernanza que reduce las posibilidades de ser usadas en la política electoral contingente y que innovan, aunque aún lejos de lo necesario, para ampliar los servicios financieros en las áreas rurales.

En la medida que el objetivo ha sido restablecer en el menor plazo posible el crédito a los sectores productivos, la atención ha estado puesta en el lado de la oferta de crédito y en los sectores que ya tienen acceso al crédito. Es necesario recordar, sin embargo, que no basta canalizar más recursos para aumentar la cobertura del sistema financiero en las áreas rurales, sino que se requiere además mejorar cualitativamente la demanda por créditos y el funcionamiento de los mercados financieros rurales. En consecuencia, las políticas que impulsan la expansión de los servicios financieros rurales, debieran estar estrechamente articuladas con políticas sectoriales que buscan ampliar el acceso, de la mayoría de los productores, a recursos productivos, tecnología y mercados, como única forma de aumentar sus capacidades de pago y reducir riesgos y sus costos de transacción.

⁴³ Por ejemplo un grupo de economistas Brasileños, Maria da Conceição Tavares y Luis Gonzaga Gonzalo Belluzzo, Presidente Del Centro Internacional Celso Furtado de políticas públicas para el desarrollo.

⁴⁴ El enfoque institucional sostiene que los sistemas de incentivos que sustentan las decisiones van más allá del funcionamiento de los mercados y del Estado, que también hay que considerar otros aspectos de la vida económica como la confianza, el orden jurídico, la gobernabilidad y las relaciones en el mundo del trabajo. Marshall, Jorge. Director Instituto de Políticas Públicas Espansiva. UDP El Mercurio, 17/02/2009 Santiago de Chile.

En las actuales circunstancias, se recomienda priorizar medidas de política cuyo objetivo principal sea contribuir a mitigar y manejar riesgos, tanto del lado de las instituciones financieras como de los productores-hogares rurales. Así como, medidas que busquen expandir la oferta del crédito y de la capacidad de endeudamiento en las áreas rurales, conduciendo una mayor intervención pública, más allá del corto plazo, con una visión futura del sistema financiero rural. A continuación, se amplía sobre el objetivo central al que deberían apuntar las políticas y se hacen recomendaciones de medidas del lado de la oferta y de la demanda de crédito.

D.2 El objetivo de las políticas: mitigar riesgos de prestamistas y prestatarios

En una crisis de confianza que se estima se prolongue por algunos años más, el principal desafío que enfrentan las políticas públicas en el campo de las finanzas rurales es provocar cambios en la exposición y manejo de riesgos, tanto de las instituciones financieras como de los productores y los hogares rurales. La cuestión es cómo aprender a manejar riesgos, algunos de los cuales –sistémicos- ni las instituciones financieras ni los productores han estado hasta ahora acostumbrados a enfrentar a costos privados y sociales razonables.

Una parte de los países de la región, disponen, en las circunstancias actuales, de espacios muy reducidos para implementar ese tipo de política pública, principalmente debido a la estrechez de sus recursos fiscales, que son disputados por una amplia agenda social, que busca mitigar los efectos de la crisis en la población de menores ingresos. En los países de Centroamérica, por ejemplo, buena parte de la financiación de las políticas está en dependencia de la ampliación y agilización de la ayuda oficial al desarrollo y de préstamos de organismos financieros internacionales.

Más allá de las medidas de política que están tomando los países en el corto plazo y al margen de la economía política que determina sus especificidades en cada uno de ellos, parece imprescindible hacerse cargo de la institucionalidad de financiamiento rural que se desea construir en el mediano y largo plazo. En ello hay tres aspectos comunes que son fundamentales de asegurar para su éxito, medido no solo en términos de eficiencia sino también en equidad: un gasto público rural que apunte a reducir los costos de transacción y a mejorar la demanda de crédito en las áreas rurales; la preservación de la cultura crediticia en el campo, evitando aumentar el riesgo moral -disminución de la voluntad de pago de los prestatarios- y; la continuidad de las políticas.

Desde el punto de vista de las finanzas rurales, el gasto público rural debiera analizarse en función de su aporte a la reducción de los costos de transacción (generalmente a través de inversiones en bienes públicos) y del mejoramiento de la generación de demanda por créditos, lo que incluye una mayor articulación entre servicios financieros y no financieros (y una adecuada combinación entre bienes públicos y bienes privados). Algunos análisis sobre el gasto público rural en la región han establecido que una significativa parte del mismo es destinado a subsidiar bienes privados, los que generalmente son capturados por sectores de mayores ingresos vinculados a círculos de poder político local, reproduciendo la desigual distribución de

los ingresos existente⁴⁵. Las condonaciones de deudas agrícolas, generalmente con buena parte de carteras crediticias muy concentradas, son un buen ejemplo de lo que termina siendo un típico subsidio a bienes privados que reproduce la inequidad.

Como sea, una mayor intervención del Estado en el direccionamiento del crédito agropecuario, así como a través de medidas que buscan reducir los niveles de endeudamiento en el campo, implementadas en forma repentina y poco cuidadosa, pueden resolver una falta de crédito en el corto plazo, pero dañar sensiblemente la institucionalidad del financiamiento rural en el largo plazo.

Así, por ejemplo, la pérdida de la disciplina en el cumplimiento de los compromisos de repago del crédito provocada por la institución financiera que presta, así como las condonaciones de deudas agrarias⁴⁶, han terminado socavando la voluntad de pago de los prestatarios y agregan un riesgo adicional –riesgo moral- a la precaria institucionalidad existente en el crédito rural. Las carteras crediticias rurales tienen bajos niveles de morosidad y esa sana cultura crediticia se vincula con una cultura más amplia de cumplimiento de compromisos, lo que a su vez se ha mostrado fundamental para el acceso de los productores a los mercados.

D.3 Medidas de política del lado de la oferta del financiamiento rural

Además de inyectarle mayor liquidez a las instituciones financieras es imprescindible que se amplíen y se les de mayor prioridad a las medidas de política que ya han venido siendo tomadas, tanto en la implementación de instrumentos de manejo de riesgos, como en la ampliación del papel y desarrollo futuro de las IFD

Instrumentos para el manejo de riesgos

Ampliación de garantías públicas. Una parte importante del crédito agrícola y rural, provisto por instituciones financieras sean privadas o públicas en los países de la región, es apalancado y sus riesgos están cubiertos, en proporciones que varían, por Fondos de garantías públicas, como una forma de transferencia de los riesgos al Estado.

En las circunstancias actuales, indudablemente se está echando mano de la ampliación en la cobertura de diversas modalidades de garantías públicas⁴⁷. Sin embargo, en una perspectiva de medio plazo, la experiencia indica que debe tenerse una especial precaución con los efectos provocados por la eliminación de los riesgos a las instituciones financieras. Por un lado, se ha verificado una tendencia a la elevación en la morosidad en las carteras de crédito agropecuario/rural garantizadas y por el otro, las instituciones financieras se han visto desestimuladas en el aprendizaje del manejo de los riesgos involucrados en brindar servicios en las áreas rurales. Esto último, atenta contra la continuidad de los servicios de crédito una vez

⁴⁵ Lopez R. (2006)

⁴⁶ Por ejemplo: entre 1985 y 1998 el Ecuador se dictaron leyes de condonación de deudas hasta por un monto agregado de US \$ 104,000 millones que condujo a que su Banco Nacional de Fomento llegara en el 2002 a tener un patrimonio negativo hasta por US \$ 100 millones. Acevedo, R. Delgado J. 2002

⁴⁷ Por ejemplo, recién fue creado en México un Fondo de Manejo de Riesgos (garantías) con el objetivo de estimular el crédito rural.

que las garantías disminuyen o desaparecen, mientras las instituciones no hayan aprendido a lidiar con esos riesgos.

Incentivos para desarrollar mercados de riesgo. Son múltiples las experiencias existentes en la región con la utilización de diversas modalidades de seguros, principalmente en el ámbito público, ya sea de los productores o de las carteras crediticias agrícolas.⁴⁸ Se trata, sin embargo, de un campo en el que se requiere un esfuerzo renovado de carácter público y privado, involucrando a las instituciones financieras, a la industria de seguros y a las organizaciones de los productores, para lograr mejores resultados. Los seguros indexados⁴⁹, por ejemplo, esenciales principalmente para instituciones que tienen concentraciones de cartera crediticia en regiones específicas, a pesar de innumerables experiencias piloto en diversos países, aun no logran resultados concretos, entre otras razones por el aún alto valor de las primas de riesgo que deben pagar los productores.

Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD)

Las medidas que sean tomadas para la ampliación del crédito agropecuario a través de las IFD, tomando en cuenta su nivel de desarrollo relativo en cada uno de los países, debiera guiarse por objetivos y prioridades que tomen en cuenta tanto la experiencia pasada, especialmente en el caso de la Banca especializada Agrícola, como en el papel que han estado cumpliendo en la crisis. El principal objetivo de políticas sería asegurar su sostenibilidad financiera e institucional al tiempo que contribuyan al desarrollo de los mercados financieros rurales. Dos medidas de política que son fundamentales para ello, son perfeccionar los mecanismos y priorizar el financiamiento a los sistemas de comercialización tanto interna como externa y ampliar significativamente su provisión de servicios microfinancieros en las áreas rurales.

Asegurar la sostenibilidad financiera e institucional. Si bien durante los últimos años han habido avances importantes en el desempeño financiero e institucional de las IFD en la región, en especial de la Banca Pública Multisectorial, Comercial y de Desarrollo y en la Banca de Segundo Piso, debiera ponerse una especial atención en los Bancos especializados Agrícolas, varios de los cuales aún están en procesos de reestructuración. Estos últimos, que tienen carteras crediticias concentradas en la agricultura y en algunas regiones, son los que corren los mayores riesgos de que un aumento en la presión política por canalizar créditos, o en algunos casos hasta transferencias no reembolsables, termine atentando seriamente contra su sostenibilidad.

De acuerdo a la experiencia de los últimos años en la región, las medidas que han dado mejores resultados en asegurar la sostenibilidad de las IFD debieran apuntar a: (a) mejorar la gobernabilidad, que entre otros aspectos, las proteja contra injerencia política mal encaminada y las obligue a una rendición de cuentas más estricta; (b) una supervisión más rigurosa de parte del órgano de regulación financiera; (c) mantener y reforzar la banca de segundo piso, en las IFD que la tengan. A este último respecto, parece indispensable moderar la tendencia acentuada

⁴⁸ Para citar un ejemplo de amplia participación del seguro rural, un 70% de los recursos prestados por el Banco Do Brasil, para capital de trabajo a la agricultura empresarial, tuvieron una cobertura de un seguro rural.

⁴⁹ Se trata de seguros por índices, ya sea climatológicos o de rendimientos promedio, en el que las indemnizaciones son pagadas por indicadores territoriales objetivamente verificables, reduciendo al máximo el riesgo moral.

últimamente de frente a la emergencia de canalización de recursos, de transferir la mayoría de sus operaciones crediticias, al primer piso.

Aumentar su contribución a la institucionalidad del financiamiento rural. Las IFD podrían contribuir mucho más, a partir de la rica experiencia que muchas de ellas ya tienen al respecto, a desarrollar los mercados financieros rurales, a través de un abanico de acciones como las que se recomiendan a seguir, y que muchas de ellas ya desarrollan:

- (a) Promover alianzas y vínculos entre actores –productores, intermediarios financieros, proveedores de servicios no financieros, agroindustrias, exportadores, etc.- que contribuyan a reducir costos de transacción y percepción de riesgos.
- (b) Diseñar nuevos productos crediticios que respondan a las demandas específicas de agricultores u hogares rurales y que contribuyan a compartir riesgos. La ausencia de productos crediticios adecuados es una de las principales razones que señalan muchos productores al preguntárseles por qué no toman prestado.
- (c) Contribuir a que las instituciones microfinancieras amplíen sus servicios en las áreas rurales. Principalmente las IFD que cuentan con operaciones de segundo piso, mediante las cuales le prestan a microfinancieras y pueden influir en su adopción de tecnologías y productos crediticios apropiados.

Priorizar financiamiento a los sistemas de comercialización de productos agropecuarios. Se ha hecho evidente que actualmente el crédito comercial es el que más se ha restringido. De ahí que los créditos que las IFD están brindando para mantener funcionando los circuitos comercialización -agroindustrias, exportadores, etc.- tienen un significativo impacto agregado, que favorece a todos los tipos de productores. Aunque su papel a este respecto pueda disminuir una vez que se restablezca el crédito comercial privado, este tipo de financiamiento podría contribuir a transparentar muchos mercados en los que predominan fuertes posiciones de dominio.

También con efectos muy amplios, cabe considerar el financiamiento para ampliar capacidades de almacenamiento a diversos niveles y para la retención de cosechas y animales por parte de los productores, con lo que se mitiga en alguna manera la volatilidad de precios que enfrentan.

Aumentar su provisión de servicios microfinancieros. Existen aún muchas IFD que otorgan créditos a pequeños productores u hogares pobres rurales, con la tecnología bancaria tradicional y con ello contribuyen, sin preverlo, a un aumento posterior en sus niveles de morosidad. Esto ha conducido a cuestionar si necesariamente la provisión de crédito a los mas pobres tiende a ir siempre acompañada de carteras con alta morosidad.

Las IDF que están demostrando que se les puede prestar a pequeños productores manteniendo una excelente calidad de cartera, son aquellas que están adoptando tecnología crediticia de microfinanzas. Esta última ha sido desarrollada con el objetivo de manejar los riesgos propios de pequeñas operaciones crediticias generando los incentivos adecuados para el cumplimiento de los contratos de crédito. Casos exitosos de IFD que han ampliado significativamente y mejorado la calidad de sus carteras rurales son el Banco del Nordeste en Brasil; el BANRURAL en Guatemala y el BancoEstado en Chile.

D.4 Medidas de política del lado de la demanda por financiamiento rural

La mayoría de las medidas de política que apuntan a mejorar la calidad de la demanda por crédito logran sus resultados solo en el medio y largo plazo. Sin embargo, son la única base firme sobre la cual se puede construir un sistema financiero que logre mayor profundidad en las áreas rurales. Para ello se requiere definir muy bien el papel de la institucionalidad pública agrícola y de los sistemas de protección social en sus relaciones complementarias con las finanzas rurales.

Institucionalidad pública agrícola y rural

Nos referimos únicamente a las medidas que puedan ser tomadas por los Ministerios de Agricultura y las Agencias de Desarrollo Rural que han sido creadas en buena parte de los países de la región, con el objetivo de contribuir a la expansión de servicios financieros en las áreas rurales. Son tres las medidas de política que se recomiendan con prioridad: canalizar los recursos crediticios disponibles a través de instituciones financieras, incluidas por supuesto las IFD; promover vínculos y alianzas que favorezcan el desarrollo de los mercados financieros rurales e implementar y/o ampliar los programas de compras públicas a la pequeña agricultura.

Evitar la implementación de programas de crédito por Instituciones no financieras. Ante las urgencias de canalización de recursos a la agricultura y la reticencia de las instituciones financieras en hacerlo en el corto plazo, la experiencia muestra que debiera evitarse a toda costa que la institucionalidad pública agropecuaria y/o rural no especializada implemente programas de crédito o fondos de financiamiento que debieran corresponderle, en todo caso, a las IFD que tienen las capacidades para hacerlo mejor. En todos los casos, se considera mejor desde el punto de vista de la construcción de un sistema financiero rural, implementar buenos programas de transferencias productivas –recursos no reembolsables- que malos programas de crédito que socavan la cultura crediticia de la población rural.

Promover vínculos y alianzas en las áreas rurales. Una importante estrategia para facilitar la ampliación del crédito en las áreas rurales consiste en la promoción de alianzas o vínculos entre actores (privados y públicos) que tengan objetivos comunes, de modo de coordinar esfuerzos, recursos y habilidades y alcanzar beneficios compartidos. Se trata de mitigar y compartir riesgos derivados de la volatilidad de precios y de la escasa competencia existente en algunos mercados, buscando articulaciones, por ejemplo entre servicios financieros y no financieros - asesoría técnica, apoyos a la comercialización, facilitación de la asociatividad, etc.-

A partir de una ya amplia experiencia en la región es posible establecer que las condiciones fundamentales para que las instituciones financieras amplíen el crédito en las áreas rurales, son:⁵⁰

- (a) una atenuada percepción de riesgos cuando los productores tienen acceso a servicios no financieros y mercados, lo que les asegura que el prestatario tendrá los ingresos estimados para repagar los créditos.

⁵⁰ Báez Lacayo, L. (2008).

- (b) la elaboración de propuestas, técnica y financieramente viable, con apoyo de los proveedores de servicios no financieros lo que resulta determinante en el proceso de análisis de las capacidades de pago de los clientes
- (c) el desarrollo de nuevos productos crediticios a partir del conocimiento de la demanda que tienen los proveedores de servicios no financieros.

Establecer y/o ampliar los Programas de Compras públicas de la pequeña agricultura. La volatilidad de precios⁵¹ es uno de los principales riesgos que están enfrentando los productores en este período, lo que impacta negativamente en su capacidad de pago al tomar un crédito o, peor aún en una probable pérdida de activos productivos que reduzcan, aún más, su capacidad futura de generación de ingresos agrícolas.

De ahí el interés que han despertado las experiencias de compras de productos de pequeños agricultores, particularmente en regiones deprimidas, las que han logrado influir decisivamente en mejorar y estabilizar los precios al productor, incentivando aumentos en la productividad y dinamizando las economías locales. Entre estas experiencias cabe mencionar el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) implementado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) dependiente del Ministerio de Agricultura (MAPA) del Brasil;⁵² la red de mercados de Alimentos (MERCAL) en Venezuela.

Ampliar sistemas de protección social a las áreas rurales

Los sistemas de protección social, particularmente los programas de transferencias de ingresos, están cumpliendo un papel esencial, en varios países de la región, en reducir los impactos de las fluctuaciones de ingresos que están enfrentando los hogares rurales pobres. Incluso en países como México, Brasil y Chile las transferencias de ingresos junto a otros beneficios sociales constituyen una parte muy importante de los ingresos de los hogares rurales pobres.

Tanto las transferencias de ingresos de carácter social como otras transferencias de carácter productivo debieran ser vistas en forma complementaria con las microfinanzas rurales, toda vez que comparten una clientela en buena medida común y una perspectiva de construcción institucional de largo plazo. De esta forma, por un lado, las microfinanzas pueden ser un importante mecanismo de salida productiva a los programas de transferencias, brindándoles opciones de sostenibilidad a sus usuarios, y por otro las transferencias pueden contribuir a reducir las barreras que impiden el acceso al crédito en las áreas rurales.

Las transferencias finalmente pueden contribuir significativamente, en una perspectiva de largo plazo, a facilitar el acceso a servicios financieros en las áreas rurales. Para ello, debieran estar orientadas a valorizar las capacidades y voluntad de pago de las personas, mediante el acceso a activos y servicios no financieros con un proceso de formación de expectativas en los prestatarios hacia al repago de los préstamos. Adicionalmente, las transferencias son indispensables, bajo ciertas condiciones, para la construcción de organizaciones microfinancieras rurales que tengan su sostenibilidad como su objetivo fundamental.

⁵¹ FIDA 2009

⁵² Citado como ejemplo exitoso en una Mesa Redonda organizada por el FIDA durante el 32 periodo de sesiones de su Consejo de Gobierno, febrero 2009, Roma, Italia

BIBLIOGRAFIA

- Acevedo R. y J. Delgado (2002). "El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural". Lima, Perú.
- Báez Lacayo, L. (2008). "Vínculos entre servicios financieros y no financieros para el desarrollo rural: Experiencias de Centro América". Santiago de Chile.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). (Enero 2009). "Implicaciones de la crisis económica internacional para el sistema financiero en Centroamérica".
- Banco Mundial (2006) "Agricultura y Desarrollo Rural: Temas claves". Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL (2009). "La reacción de los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 enero de 2009". Santiago, Chile.
- Echenique, J. y L. Romero (Marzo 2009). "Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997-2007". Agraria, Santiago de Chile.
- FOMIN- BID (2009). "Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera: El impacto de la crisis financiera en las remesas a América Latina y el Caribe".
- GIEWS-FAO (February 2009). "Crop Prospects and Food Situation" No. 1.
- González Vega, C. (Febrero 2009). "La crisis global y las microfinanzas". Presentación en la celebración del 40 aniversario de Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Guirkinger C. y C. Trivelli (Marzo 2007) "Limitado financiamiento formal para la pequeña agricultura: ¿sólo un problema de falta de oferta?" International Conference on Rural Finance Research: Moving Results into Policies and Practice. FAO, Roma, Italia.
- IFAD (2009). "Food price volatility: How to help smallholder farmers manage risk and uncertainty". Discussion paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-second session of IFAD's Governing Council, Rome, Italy.
- Johnson, S., Mikamaki Markku, M., Mukwana, P. y K. Wanjau (October 2002). "One Step Beyond: Challenges and Opportunities in Promoting Quality Financial Services in Remoter Areas". Microsave, Market-led solution for financial services. Kenya.
- Lopez R. (2006). "Fiscal policies in highly unequal societies: implications for agricultural growth".
- Plataforma Regional Andina- RURALTER- Agraria- Inter Cooperation SNV (Noviembre 2007). "Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas".
- Rodas Martín, P. (Febrero 2009). "Incertidumbre sobre las remesas: ¿impacto moderado o severo?" Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Trivelli C. y H. Venero (2007). "Banca de Desarrollo para el Agro: experiencias en curso en América Latina". Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Serie análisis económico, 25, Lima, Perú.
- Wenner, M., Alvarado, J. y F. Galarza (2002). "Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales: Experiencias de América Latina y el Caribe". Centro de Estudios Sociales- BID- Academia de Centro América.
- World Bank (2008). "Lessons from World Bank research on financial crises". Policy Research Working Paper 4779.
- Zapata Álvarez, G. (Marzo 2007). "Políticas que Favorecen el desarrollo de servicios financieros integrales para el sector rural marginado de México: Lecciones del Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)". International Conference on Rural Finance Research: Moving Results into Policies and Practices. FAO- IFAD- Fundación Ford, Roma, Italia.