

IICA  
PRRET-A4/CL  
no. 94-03

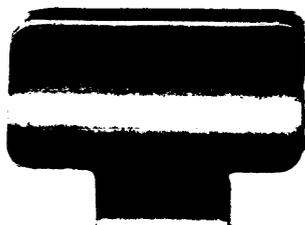
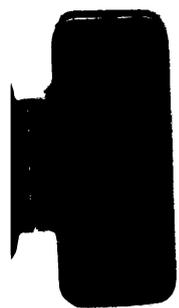
# De Agricultor Campesino a Pequeño Empresario con Crédito Agrícola: Experiencias y Procesos Futuros

SERIE DOCUMENTOS TEMATICOS



santiago • chile

agosto de 1993



34703

ICA  
BIBLIOTECA VENEZUELA  
20 OCT 1987

00^02286

**De Agricultor Campesino a  
Pequeño Empresario con Crédito Agrícola:  
Experiencias y Procesos Futuros**

*Compilado por*  
**GRACIELA FLORES**

**Santiago - Chile  
Agosto de 1993**

115  
001  
A4 / CL  
115 03

**Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para los Países del Area Sur  
PROCODER**

**Instituto de Desarrollo Agropecuario  
INDAP**

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
IICA**

Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del PROCODER ni del IICA.

34 115

IICA  
CL 03 1994  
Flores, Graciela (Compiladora)  
De agricultor campesino a pequeño empresario con crédito agrícola: experiencias y procesos futuros. Santiago de Chile: PROCODER - INDAP - IICA, 1994.  
  
125 p. (IICA: Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos. N° 03)  
  
1. Sistema financiero rural                      2. Crédito agrícola  
3. Pequeño agricultor                              4. Instituciones alternativas  
5. Uniones de crédito                              6. Banco de agricultores

**Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones  
de Eventos Tecnicos**

ISSN - 0253-4746  
A4 / CL -94-03

**Diseño y Diagramación: María Luisa Jaramillo  
Impresiones y Reproducciones SA & BU Ltda.**

Santiago, Chile  
Primera Edición • Abril de 1994

## CONTENIDO

Presentación .....	7
Introducción .....	9
Retos y condiciones del crédito agrícola para enfrentar las modificaciones del paradigma del desarrollo. ....	13
Desarrollo de sistemas financieros rurales. D.S.F.R. <i>Augusto Moreno, CIRAD/AGRARIA.</i> ....	21
El crédito dirigido desde una perspectiva global. <i>Nelson Aguilera, Universidad Católica de Chile.</i> ....	29
Los programas de crédito en la acción de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural. <i>Antonio Ruíz García, FMDR.</i> .....	39
Las Uniones de Crédito Campesinas en México. <i>Isabel Cruz Hernández, Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Social en México.</i> .....	47
El Banco de Crédito Campesino de San Dionisio. <i>Pierre Gerbouin, PRODESSA.</i> .....	63
Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino. <i>Silvia Baudrón, SAGyP.</i> .....	77
El Programa de Crédito del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP - CHILE. <i>Graciela Flores, INDAP.</i> .....	85
Panela cheia: Programa de Crédito por Equivalencia-Producto. <i>SEAB-BANESTADO - EMATER- PARANA.</i> .....	99
Conclusiones y recomendaciones .....	115
Lista de Participantes .....	123



## PRESENTACION

*El proceso de cooperación horizontal desarrollado a través del Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para los Países del Area Sur, PROCODER, ha considerado al financiamiento rural y al crédito agropecuario como componentes importantes en la labor de asistencia a la pequeña agricultura en el proceso de su inserción en las economías de los países.*

*Con el objetivo de analizar y evaluar la adecuación del crédito agrícola a los distintos tipos de pequeños agricultores y proponer algunas alternativas de ampliación institucional mediante la cooperación con organizaciones complementarias, se realizó el seminario/taller "De agricultor campesino a pequeño empresario con crédito agrícola: experiencias y procesos futuros". Este es el segundo evento del PROCODER sobre este tema, en el que se ha logrado un intercambio de experiencias vigoroso, al conocer y analizar casos específicos de un número apreciable de países latinoamericanos, los planteamientos de instituciones multilaterales especializadas y, en esta oportunidad, el marco de operación y el impacto de instituciones alternativas que sirven de complemento y expansión para las entidades gubernamentales que tradicionalmente han atendido las necesidades financieras del pequeño agricultor.*

*En un contexto general, el crédito agrícola se orienta como un instrumento de desarrollo que forma parte de un conjunto de programas que atienden los problemas de la población en un estado de menor desarrollo relativo. Tal es el caso de la capacitación, la transferencia de tecnología, el apoyo a la comercialización, las opciones de transformación y agroindustrialización, la participación activa de las organizaciones de productores, la disponibilidad de infraestructura física, la sostenibilidad del proceso y la protección del medio ambiente, todos elementos cruciales para la inserción gradual del pequeño agricultor en los mercados y según los niveles de competitividad que demandan las acciones productivas exitosas.*

*Desde otro punto de vista, el intercambio horizontal de experiencias ha examinado algunos aspectos específicos que son comunes para las instituciones con responsabilidad en el financiamiento en los países del Cono Sur. Problemas relacionados con los subsidios del crédito, la estratificación de los usuarios del servicio o aquellos relativos a los productores que deben dejar los servicios especiales para utilizar el*

*sistema bancario, han sido examinados tanto a través de algunas ponencias como en algunos de los grupos de trabajo que se han conformado en los seminarios/talleres realizados.*

*Para el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, en su calidad de miembro del PROCODER y de anfitrión de este evento, ha sido una valiosa y gratísima oportunidad haber compartido con colegas y profesionales de alto nivel técnico y humano durante la realización de este evento, el que ha recogido experiencias y discusiones de gran utilidad para quienes tienen responsabilidades específicas en las tareas crediticias y, especialmente, para los pequeños agricultores que pueden beneficiarse de las aplicaciones y adaptaciones que se desprendan de estos eventos en donde participan varias instituciones.*

*Es también motivo de satisfacción presentar a las instituciones del PROCODER y a la amplia audiencia que habitualmente se interesa por los temas de desarrollo rural, esta publicación que incluye algunas de las ponencias y temas de discusión que formaron el centro de acción del mencionado seminario/taller. Este esfuerzo mancomunado del INDAP y el PROCODER pretende sistematizar los temas, los ejemplos y los programas que se discutieron.*

*Existe el convencimiento de que este tipo de esfuerzo es de amplio beneficio para las instituciones que conforman el PROCODER y para los técnicos que directa e indirectamente están relacionados con los componentes de desarrollo rural. Con esa convicción, presentamos esta publicación.*

HUGO ORTEGA TELLO  
Director Nacional de INDAP

## INTRODUCCION

El crédito es un componente de reconocida importancia dentro de los procesos de desarrollo agropecuario. Cuando se trata de programas diseñados preferencialmente para pequeños agricultores, éste se convierte en un factor crítico como quiera que es una de las pocas fuentes de acceso a capital de inversión y de trabajo y, al mismo tiempo, un elemento que tradicionalmente ha permitido fomentar y estimular ciertas actividades consideradas prioritarias y convenientes para el abastecimiento y crecimiento del sector agrícola de los países. Con este sentido, se han creado instituciones y establecido programas en casi todos los países de América Latina. Se ha buscado ofrecer servicios de crédito en una amplia gama de modalidades a sectores de menor desarrollo relativo que también han sido sujetos de programas de desarrollo rural, con grandes diferencias y características en sus sistemas de operación.

Frente a un elemento de tanta capacidad de inducir el cambio tecnológico, el Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para los Países del Area Sur, PROCODER, ha decidido mantener una actividad multinacional especializada en los temas de financiación y crédito agrícola, con el objeto de intercambiar experiencias y conocimientos sobre los mismos, buscar alternativas que puedan ser utilizadas y adaptadas a las necesidades de cada país y analizar el complejo de fenómenos asociados con el crédito agropecuario, cuando se aplica a la pequeña agricultura tradicional en programas y proyectos de desarrollo rural, entendido como un instrumento que contribuye a crear las condiciones de inserción del pequeño agricultor a las economías de los países. En atención a los importantes cambios que se están viviendo en el paradigma del desarrollo en los países latinoamericanos, este análisis se complica enormemente, pero es necesario asegurar que las discusiones y todas las instancias de reflexión, incluyan y reflejen las condiciones del modelo de desarrollo que poco a poco se va conformando, al internalizar las economías regionales, los grandes cambios en políticas, la organización institucional, las relaciones con la sociedad civil y los procesos de integración económica regional.

Con el propósito de entender y crear la capacidad de responder a este gran reto, el PROCODER realizó en 1992 el Seminario/taller, **Modalidades y planes de financiamiento y crédito en programas de desarrollo rural en Fortaleza,**

Brasil. Este evento se concentró en el intercambio y análisis de experiencias de financiamiento y organización de 12 instituciones nacionales y multilaterales, tratando de evaluar las interrelaciones del crédito con otros componentes del desarrollo rural. Entre las conclusiones derivadas de esta jornada deben mencionarse dos aspectos: a) aquellas que recomiendan hacer un análisis profundo de las necesidades de los pequeños agricultores, según los tipos y niveles socioeconómicos para adecuar a estos requerimientos las modalidades y suministro del crédito y b) las que se relacionan con la conveniencia de contar con organizaciones complementarias para compartir con ellas el manejo, la asignación y recuperación del crédito, de forma tal que se aumente la eficiencia y cobertura del servicio dentro de las tendencias reduccionistas de los Estados, vinculando las instancias de gobiernos locales, las ONGs y las propias organizaciones de productores y usuarios del servicio.

Sobre estos ejes generales de interés y ante la petición de varias instituciones de proseguir intercambiando experiencias e ideas sobre crédito, en 1993 el PROCODER decide realizar el seminario/taller **De agricultor campesino a pequeño empresario con crédito agrícola: experiencias y procesos futuros**, con la idea de dar continuación temática a las discusiones anteriores, reduciendo el ámbito de análisis, revisando con precisión algunas políticas y programas de las instituciones especializadas y creando un espacio para profundizar las propuestas de un esquema operativo más amplio para expandir la institucionalidad de los servicios de crédito con la participación de organizaciones complementarias.

El objetivo general de este seminario/taller fue analizar y evaluar la adecuación del crédito agrícola a los distintos tipos de pequeños agricultores y proponer algunas alternativas de ampliación institucional mediante la cooperación con organizaciones complementarias. Se organizaron presentaciones con las experiencias y expectativas de varias de las instituciones asociadas al PROCODER, complementadas con conferencias de contenido conceptual-aplicado sobre modalidades y enfoques del crédito para pequeños agricultores y algunas experiencias de otros países, que por su carácter de novel y sus resultados positivos, se consideraron ilustrativas para los fines del evento. La segunda parte, que en rigor corresponde al taller realizado por los participantes, se plasmó en las conclusiones y recomendaciones que en algunos casos son de carácter general y, en otros, de naturaleza particular a los temas tratados y las instituciones participantes.

Una selección del material presentado y el resultado de las discusiones del taller fueron incluidas en este documento. Para facilidad de los lectores, se recogieron algunas ideas que conceptualizan las condiciones generales y los retos específicos que debe enfrentar tanto el sistema financiero como un programa de crédito eficiente, y se asignó un orden de presentación de los artículos seleccionados a partir de las presentaciones realizadas en el seminario/taller en referencia. Las conclusiones que se insertan como capítulo final, son el resultado de las

discusiones de los participantes en los grupos de trabajo en que se organizó el taller.

Para el PROCODER es motivo de satisfacción entregar esta compilación en otro documento de referencia sobre los esfuerzos de cooperación horizontal que constituye el énfasis central de este Programa. Como uno de los componentes principales de las acciones de Desarrollo Rural, el crédito agrícola ha sido considerado un tópico de análisis prioritario para las instituciones asociadas al PROCODER. En consecuencia, se continuará manteniendo el ámbito de análisis, tratando de generar mejores alternativas y estrategias de acción más apropiadas a las poblaciones objetivos, persiguiendo hacer una contribución cada vez mayor para integrar el subsector de la pequeña agricultura a los procesos económicos y sociales de los países.



## **RETOS Y CONDICIONES DEL CREDITO AGRICOLA PARA ENFRENTAR LAS MODIFICACIONES DEL PARADIGMA DEL DESARROLLO**

El crédito es un componente de reconocida importancia dentro de los procesos de desarrollo agropecuario. La mayoría de los países de América Latina ha desarrollado programas de crédito agrícola con el propósito de facilitar la actividad productiva y de estimular líneas de producción de acuerdo a sus propias políticas de desarrollo sectorial. Cuando los programas de crédito se concentran en atender preferencialmente a pequeños agricultores, el crédito se convierte en un factor crítico como quiera que es una de las pocas fuentes de acceso a capital de inversión y de trabajo. Es común encontrar estrategias de trabajo con pequeños productores que configuren la tendencia programática de focalizar varios factores o servicios de infraestructura de producción con estos grupos objetivos y en zonas geográficas específicas: adaptación y transferencia de tecnología; dotación, legalización y adecuación de tierras; servicios de información y acceso a mercados de insumos y productos; capacitación y técnicas de manejo y de crédito agropecuario.

Por supuesto, tanto las estrategias de desarrollo rural como los programas de crédito tienen enfoques, características y sistemas de operación diferentes. Sin embargo, existen suficientes aspectos en común como para intentar un análisis amplio y general: la concentración en estratos de población de un nivel menor relativo de desarrollo, el carácter exclusivo de fuente de financiamiento formal en muchas áreas, la institucionalidad diseñada a partir de esquemas bancarios relativamente rígidos, las dificultades operativas para atender a una población dispersa y con particularidades socioculturales definidas y el común objetivo general de ofrecer alternativas para que el pequeño agricultor pueda producir excedentes capturables que le permitan capitalizar e integrarse a las economías nacionales.

Existen muchas ilustraciones de análisis del crédito y su comparación entre países, modalidades y programas. Tanto desde las fuentes de financiamiento multilateral como desde los programas nacionales se ha tratado de introducir modificaciones en el enfoque, la determinación de la población objetivo, las condiciones operacionales, las modalidades, los sistemas de seguimiento y evaluación, así como en la flexibilización del sistema frente a algunas demandas de los agricultores usuarios.<sup>1</sup>

1 Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Programa Cooperativo de Desarrollo Rural para los Países del Area Sur (PROCORDER), 1993. Crédito y Financiamiento del desarrollo rural en los años 90. Fortaleza, Bra...

Sin embargo, los cambios que se están produciendo en el paradigma macroeconómico del continente y los modelos de desarrollo de los países, se reflejan en las condiciones de producción, la competencia y la organización social de la producción en la agricultura. No es posible desconocer los efectos y las consecuencias de fenómenos como la apertura económica, la integración regional de mercados, la armonización de las economías a nivel nacional e internacional, la reducción del tamaño del Estado, la tendencia a eliminar las medidas de subsidio y protección de la actividad agropecuaria, la privatización de actividades de producción y servicios, la descentralización de los mecanismos de toma de decisiones y por consiguiente, la aparición de nuevas organizaciones sociales y económicas de productores. En la medida que se van operacionalizando esos cambios en el Estado y la sociedad civil, el sector agrícola productivo enfrenta condiciones de mercado y competitividad diferentes, ante las cuales se requieren estrategias de producción y comercialización más agresivas por parte de los actores rurales.

El pequeño productor no se excluye de las nuevas circunstancias que se desprenden de los cambios en el paradigma y los modelos de desarrollo. La agricultura de subsistencia amparada con servicios, subsidios directos y protecciones sectoriales no parece tener un lugar importante bajo las nuevas condiciones. La preponderancia del mercado como mecanismo para asignar recursos públicos y privados cambia las relaciones de servicio al pequeño productor y, a su vez, las relaciones con el mercado de ese productor. La competencia internacional y regional reflejada en precios y calidad impone patrones de producción, transformación y comercialización de eficiencia relativamente alta. Al mismo tiempo, el acceso a servicios por parte del Estado tiende a disminuir y, en no pocas oportunidades, adquiere nuevas modalidades y condiciones. Para mantenerse en producción, el pequeño agricultor requiere cada vez más una capacidad de gestión que tradicionalmente no ha tenido y recursos que, frecuentemente, sobrepasan su capacidad de asumir riesgos.

Por otra parte, la tendencia a descentralizar el proceso de toma de decisiones ofrece a los actores rurales la posibilidad de acercarse más a ese proceso y de participar en el diseño de servicios que realmente apoyen su labor productiva. Este tipo de posibilidad se agrega a la estrategia de agruparse en instituciones comerciales que, de una u otra manera, mejore la posición negociadora de los productores en los mercados de insumos y productos. De hecho, son muchos los ejemplos de organizaciones gremiales, asociaciones cooperativas, empresas asociativas y organizaciones comerciales en las que los pequeños productores han encontrado un mecanismo que facilita su función productiva y que les permite ser autosuficientes en el diseño y en la prestación de los servicios de infraestructura de producción.

A pesar de lo anterior, el grueso de los pequeños productores están enfrentando los rigores de la competitividad con un apoyo a la producción a menudo

restringido, no sólo en su cobertura sino por su atraso en dar respuesta a las nuevas circunstancias que determinan el accionar del productor.

El crédito agrícola, a pesar de ser un elemento clave en la adopción del cambio tecnológico y, consecuentemente, en la reconversión de la producción agrícola, no ha alcanzado un grado significativo de adaptabilidad a las nuevas necesidades del pequeño productor en todos los programas.

Desde el punto de vista normativo, un programa de crédito agrícola como componente de desarrollo rural para pequeños agricultores debería incorporar en su diseño los siguientes elementos:

- a) Una definición clara de la población objetivo del programa y de las políticas que direccionan el servicio.
- b) Un alto grado de flexibilidad en los montos, uso, destinación y plazos, de tal manera que el usuario pueda responder rápidamente a las señales del mercado y a las condiciones fisicobiológicas que lo rodean.
- c) Modalidades y mecanismos de garantía individual y colectiva que permitan el acceso a un mayor número de productores que requieren inversión y capital de trabajo en montos que no pueden respaldar con garantías reales.
- d) Apoyo crediticio, a fin de promover y fortalecer el desarrollo de formas eficientes de asociaciones y organizaciones económicas de productores, las cuales constituyen la única opción de la pequeña agricultura para enfrentar con éxito el mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados de insumos y productos y para que los pequeños productores y campesinos accedan a la propiedad de medianos y grandes empresas de bienes y servicios.

A través de estas organizaciones, es posible que los pequeños productores y campesinos resuelvan los problemas de economías de escala que dificultan o hacen poco eficiente la solución individual de ciertas necesidades de servicios, tales como: servicios legales y contables, asesoría comercial, asesoría financiera y técnica, mecanización agrícola, servicios veterinarios, información sobre precios y mercados y sobre programas públicos, etc.

- e) Un efectivo entrelazamiento con otros servicios considerados determinantes de la reconversión y el riesgo en la agricultura: transferencia de tecnología y asistencia técnica, capacitación en gestión, adecuación de tierras y riego, información de precios y acceso a los mercados, información sobre posibilidades de transformación y procesamiento, organización de productores para actividades comerciales e información sobre oportunidades, requerimientos y nichos de mercado de productos alternativos a los propios sistemas de producción campesinos.

- f) Condiciones de descentralización del proceso de toma de decisiones y la tendencia de traspasar al sector privado la operación de los servicios, en una situación que el Estado tiende, por su parte, a operar como organización de segundo o tercer nivel.
- g) Una amplia y real participación de los usuarios en el diseño y manejo de las modalidades, de las líneas y de las condiciones del crédito, de tal manera que éstas reflejen las necesidades reales de los usuarios dentro del marco comercial del servicio financiero, en contraposición con los sistemas que reflejan principalmente las reglas bancarias de minimización de riesgos y maximización de recuperación.

Estas consideraciones normativas tienen implicancias de orden práctico en varios campos, independientemente de las modalidades finales que las mismas puedan tomar en cada caso específico. Tales implicancias afectan, en términos generales, al sistema financiero general para el sector agropecuario y los programas de crédito agrícola, en cuanto al servicio de infraestructura de producción al pequeño agricultor y en cuanto al componente de desarrollo rural.

A medida que se consolidan las nuevas definiciones del papel del Estado y la sociedad civil y comienzan a operar algunos procesos como la reducción del Estado, la privatización de servicios y la descentralización, se acentúa la tendencia de diseñar sistemas financieros Estatales de segundo y tercer orden. Esta situación trae, a su vez, implicancias directas sobre los mecanismos de atención directa a los usuarios: se crea la posibilidad de incrementar los costos financieros pero, al mismo tiempo, se abren nuevas posibilidades para organizar la prestación de servicios a los usuarios de manera directa y en circunstancias en que la competencia y el mercado pasan a jugar un papel más importante en la prestación del servicio y en la capacidad de selección del usuario.

Es evidente que un sistema financiero que responda a los cambios y retos del nuevo paradigma de desarrollo, debe reformular conceptualmente el crédito agrícola, incluido lo que se ha venido llamando el crédito rural: **un concepto integral de crédito que supere los aspectos de la producción e incluya los requerimientos de la familia rural, las estrategias de competitividad (reconversión tecnológica, transformación, procesamiento, acopio, conservación, etc.), la función de consumo, las actividades fuera del sistema de la finca que requieran financiación y, en general, las actividades propias para acelerar el proceso de desarrollo rural, desde el punto de vista de la participación individual en el mismo.**<sup>2</sup>

Un sistema financiero de segundo o tercer grado no requiere diseños operativos específicos, pero sí políticas integrales y, principalmente, flexibilidad hacia las

2 Machado, Absalón, 1993. Sistemas Alternativos para el Desarrollo Rural. En: "Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90". BNB, IICA, PROCODER. Fortaleza, Brasil.

instituciones de primer grado. Los cambios en el paradigma que tienden a reducir el tamaño del Estado requieren una planificación precisa para mantener grados adecuados de eficiencia que permitan un traslado permanente de fondos hacia las instituciones de primer nivel sin incrementar el costo del capital. **Si bien es claro que el servicio de crédito debe desligarse de los subsidios, también es clave mantener un costo financiero reducido que permita a las instituciones de primer nivel competir en el mercado de colocaciones.** En este sentido, las condiciones de garantía y los términos de recuperación juegan un papel determinante en el costo del capital. Una política clara y equitativa con un alto contenido de flexibilidad es crucial para facilitar el diseño de programas de crédito rural eficientes y participativos.

Desde el punto de vista del sistema financiero, es menester evaluar diferentes alternativas de servicio. La tradicional función de traspasos y/o creación de fondos de crédito que ha venido cumpliendo el Estado puede combinarse e incluso reemplazarse por un sistema de intermediación financiera que establezca e independice el financiamiento para el subsector de la pequeña agricultura. El costo financiero y el flujo de fondos deben mantenerse estrictamente controlados bajo cualquiera de las modalidades que se adopte.

Los programas de crédito agrícola, por su parte, no son ajenos a los cambios del sistema financiero. Adicionalmente, requieren ser adaptados a las condiciones normativas sugeridas. Estos aspectos son decisivos para conformar un real programa de crédito rural. Algunos de los aspectos más importantes que se desprenden de las modificaciones requeridas son la combinación de los factores de participación de los usuarios, la descentralización de las decisiones, los cambios del sistema financiero y la reducción del Estado. En este sentido, queda abierta la posibilidad de la participación directa de los agricultores en el manejo y administración del crédito. **Las organizaciones de los productores y aquellas especializadas que comienzan a aparecer, se constituyen en mecanismos complementarios de las instituciones que conservan el nivel primario de atención a los usuarios del crédito y, eventualmente, pueden ser los mecanismos idóneos que sirvan de ejecutores directos a las instituciones financieras de segundo nivel.**

Existen ejemplos exitosos de la participación directa de los usuarios en programas de crédito.<sup>3</sup> Desde un punto de vista más general, las posibilidades de conformar instituciones mixtas, cooperativas asociadas (confederaciones), uniones de crédito y bancos campesinos son, en la práctica, de amplio alcance. Los mecanismos de descentralización, privatización, organización de los productores e inclusión, son indispensables para lograr la operación y el posterior fortalecimiento de estas instituciones alternativas a los actuales servicios de crédito Estatales. Desde luego, las instituciones alternativas pueden convertirse en verdaderos brazos de las entidades bancarias en esquemas de privatización y modalidades cofinanciadas, cuyo diseño e implementación residen en la capacidad creadora

de empresarios y usuarios del servicio. Sin embargo, las posibilidades reales de estas iniciativas dependen de la política y la flexibilidad del sistema financiero para permitir el acceso de pequeños "bancos campesinos" en condiciones de crecimiento y fortalecimiento en el mediano plazo.

La definición de las políticas y de la población objetivo tiene implicancias en varios aspectos: la equidad y transparencia en el acceso al servicio, la normativa de garantía y recuperación, la flexibilidad en la utilización en el tiempo y el espacio, la modernización y agilidad del servicio, la complementación entre la inversión, el capital de trabajo y la reconversión, la interacción con otros servicios para la producción y la capacitación en gestión empresarial.

Un aspecto muy importante relacionado con la definición de la población objetivo es la determinación de requisitos mínimos y posibilidades máximas para optar a la utilización del crédito rural. Conceptos y definiciones operativas sobre aspectos como la capacidad de aceptar riesgos, el origen del ingreso familiar y el potencial empresarial son decisivos para establecer los límites de la población objetivo. Para determinar las máximas posibilidades de acceder al servicio, es necesario formalizar niveles y diseñar indicadores que alerten cuando un pequeño empresario rural ha obtenido condiciones económicas y técnicas que consoliden su actividad y le permitan acceder a los sistemas financieros convencionales de la economía nacional. Es importante que las definiciones de política sobre las máximas posibilidades y sus respectivos procedimientos operativos tengan un alto grado de flexibilidad. **Combinaciones de tiempo de utilización del servicio, niveles de capitalización, volumen y valor de las operaciones, historia comercial, inserción en los mercados y capacidad de gestión, son algunos de los factores que deben tenerse en cuenta para determinar las máximas posibilidades o el nivel de "egreso" del servicio del crédito rural.**

La operativización de las políticas sobre las garantías bancarias tanto a nivel de las instituciones de nivel primario como secundario es otro aspecto crucial en la definición de los programas de crédito rural. En el sistema financiero o de segundo grado, las demandas por capital de trabajo y de inversión de los planes de reconversión que permitan mantener un adecuado nivel de competitividad pueden ser relativamente altas para una proporción de la población objetivo. Es entonces necesario diseñar mecanismos que sin desatender los requisitos bancarios, ofrezcan posibilidades de acceso a los pequeños agricultores. **Sistemas de garantía colectivos, fondos de garantía, respaldo institucional, pólizas de garantía, reserva de dominio de animales y compromiso de contratar o aceptar asistencia técnica que disminuya los riesgos, son algunos de los mecanismos que deben combinarse y evaluarse para ampliar la base de acceso al crédito rural.** Un servicio de crédito más integral que facilite la interrelación del productor con otros pasos de la cadena agroalimenticia como la transformación de productos o los canales de comercialización para segmentos de mercado específicos, son factores que

disminuyen los riesgos del programa de crédito rural, permitiendo flexibilizar los mínimos de garantías que respalden el uso de capital para invertir y producir.

Un aspecto de mucha relevancia para la consolidación de cualquier programa de crédito rural es la posibilidad de captación de recursos de ahorro y de intermediación financiera. En la medida que las instituciones de primer nivel y, especialmente, las instituciones alternativas de participación directa de los usuarios puedan captar recursos exitosamente, la sostenibilidad institucional está garantizada. Este punto tiene, sin embargo, una dimensión mayor y requiere planteamientos y requisitos que aseguren un alto grado de seguridad a los ahorradores y una solvencia para manejar la intermediación dentro de un mercado financiero exigente y altamente competitivo.

## **Reflexiones finales**

Los cambios en el paradigma de desarrollo de la mayoría de los países de América Latina se reflejan en la redefinición del papel del Estado y la sociedad civil, lo cual impone nuevos retos y condiciones a la producción agropecuaria. La pequeña agricultura que continúa en un grado de desarrollo relativo menor no escapa a los desafíos surgidos de la pérdida de medidas compensatorias y subsidios, un mayor grado de competitividad, la preponderancia del mercado de bienes y servicios y la mayor dificultad para insertarse en las economías nacionales.

Los servicios de infraestructura de producción que tradicionalmente ha prestado el Estado a la pequeña agricultura enfrentan modificaciones, debido a los cambios en el aparato Estatal y a los retos originados de los cambios mencionados. El crédito como componente esencial de cualquier estrategia de producción y desarrollo rural no escapa a la problemática ni a la necesidad de adecuación a las condiciones que enfrenta el pequeño productor.

Los cambios en las políticas, el sistema financiero, la formación de instituciones alternativas con amplia participación de los usuarios a todos los niveles, el diseño de programas de crédito rural en contraposición a los programas de crédito agropecuario, la flexibilización y adecuación de los términos y plazos del crédito, una conceptualización facilitadora de los mecanismos de garantía, la determinación de la población objetivo, el señalamiento de las condiciones de egreso de usuarios hacia los mercados financieros convencionales, son algunos de los factores que requieren definiciones, nuevos mecanismos operativos y distintas definiciones de trabajo para ensamblar un sistema financiero y un programa ágil de primer nivel y que responda a las necesidades del pequeño agricultor.



## **DESARROLLO DE SISTEMAS FINANCIEROS RURALES. D.S.F.R.**

*Augusto Moreno  
CIRAD-AGRARIA*

El desarrollo de sistemas financieros rurales (DSFR) comprende el estudio del conjunto de elementos ligados a los flujos financieros y monetarios que intervienen en la producción y en la circulación de bienes y servicios en el medio rural, lo que incluye en particular: a) el financiamiento de las familias rurales; b) el ahorro y el crédito, tanto de la familia como de las empresas; c) las inversiones productivas y sociales a nivel local y regional; d) la modernización de los métodos de intermediación financiera; e) la promoción de instituciones financieras viables; f) la planificación y la gestión de las ayudas públicas para la promoción y desarrollo de las empresas en el medio rural; g) el consejo técnico-económico y el apoyo gerencial a las unidades de producción; y, h) la promoción de organizaciones profesionales de los productores rurales.

El conjunto de estos elementos constituye un ámbito de trabajo específico en las investigaciones desarrolladas por el CIRAD en diferentes países, cuyo objetivo es conocer la influencia de los mecanismos financieros en la elaboración y en la adopción de las innovaciones técnicas y socio-económicas en el seno de las agriculturas tradicionales.

Este trabajo de estudios científicos y técnicos para el desarrollo de los sistemas financieros rurales (DSFR) está fundado en las experiencias de investigación, de observación, de experimentación y de intervención en el medio rural, que se desarrollan en una decena de países bajo la dirección del Departamento de Sistemas Agrarios y Rurales (SAR) del CIRAD. En todos los casos, estas experiencias son realizadas en asociación con las organizaciones de productores que son, al mismo tiempo, los usuarios de los sistemas financieros rurales. Además, se cuenta con la participación de instituciones financieras profesionales del sector formal (Banco de Desarrollo, Cajas de Crédito Agrícola, Cooperativas de Ahorro y Crédito, etc.).

### **Marco teórico y conceptos**

El estudio de los sistemas agrarios y de la evolución de los sistemas de producción, de comercialización y de consumo en el medio rural, tanto a nivel local

como regional, constituye el instrumento esencial de un enfoque DSFR. Se puede decir que a una situación agraria determinada (organización social, sistema de tenencia, formas de producción, reglas de intercambio y de acumulación, tejido de empresas, etc.) le corresponde un sistema financiero determinado (circulación de flujos monetarios, de insumos, de productos, de servicios, costos de intermediación financiera, tasas de interés y/o de usura, modalidades de acceso a los servicios bancarios, etc.). Este conjunto de reglas y de mecanismos de circulación de flujos financieros a nivel local y de utilización de servicios de intermediación puede presentarse en un momento dado como una situación que favorece o que perjudica el desarrollo de potencialidades productivas existentes en una sociedad.

En base al análisis de los sistemas agrarios en vías de marginalización (sequía prolongada, éxodo rural, erosión de tierras productivas, deterioro económico persistente, entorno socio-económico desfavorable), se puede demostrar que siempre es posible identificar un cierto margen de progreso potencial, si se desarrolla una capacidad para descubrir las dinámicas de cambio de las poblaciones implicadas. Estas dinámicas pueden hacerse evidentes mediante el estudio de la evolución de los sistemas de producción practicados por cada sociedad, de los mecanismos de sobrevivencia que desarrolla y de sus habilidades para hacer uso de los recursos disponibles en su entorno. Un esfuerzo de estudios y de diagnóstico de esta naturaleza, asumido por las poblaciones afectadas, implica necesariamente que ellas comprendan con precisión la finalidad de tal proyecto y los resultados que se pretenden alcanzar.

En el curso de este proceso de investigación, las sociedades locales involucradas pueden llegar a tomar conciencia de los datos y conclusiones que se extraigan de un diagnóstico agro-socio-económico, en cuya elaboración hayan participado a través de sus organizaciones profesionales representativas. Esta toma de conciencia es la condición previa indispensable para la realización de cualquier intervención destinada a modernizar el entorno financiero que afecta a la pequeña producción rural. Ella permite también crear las condiciones favorables para el desarrollo de la participación organizada de estas poblaciones, tanto en la elaboración como en la ejecución de este proyecto.

El margen de progreso potencial identificado es frenado frecuentemente por limitantes de carácter financiero que bloquean la emergencia de iniciativas individuales o grupales destinadas a redinamizar, diversificar o a modernizar el tejido económico local (agricultura, ganadería, agroforestal, comercio, artesanía, transporte, servicios, etc.). Estas limitantes tienen su origen en muchos casos en un desarrollo insuficiente o inadaptado de los servicios de intermediación financiera a nivel local. En la mayoría de estas situaciones, la creación de Bancos de Desarrollo (BND) o de Cajas Agrarias o Rurales especializadas no ha conducido a un cambio significativo de la situación. No se ha mejorado la oferta en materia de servicios suficientemente diversificados y adaptados para captar el ahorro

local, para financiar los insumos anuales, los equipos de producción, las inversiones a largo plazo (incluida la tierra), los seguros agrícolas, para recuperar los préstamos otorgados, para establecer garantías efectivas, etc. En la mejor de las situaciones, las respuestas aportadas a estos problemas han sido incompletas y efímeras, obligando a los usuarios potenciales a buscar satisfacción a sus necesidades por otras vías, casi siempre informales y de mayor costo, pero más oportunas y adaptadas a las situaciones del momento.

El desarrollo de servicios financieros no tradicionales en las áreas rurales marginalizadas (mercados financieros rurales, recolección del ahorro, préstamos para inversiones, seguros, manejo de fondos mutuales, etc.) como tema de estudio, es una actividad que debe ser abordada por la investigación socio-económica y agrícola. La elaboración de innovaciones en este ámbito necesita diagnósticos específicos y experimentaciones técnicas y sociales (desarrollo local experimental), que deben ser realizados en asociación con los productores organizados, los investigadores y los agentes de desarrollo, incluidos los técnicos del sector financiero (Bancos).

Cuando la investigación técnica y científica comienza a ocuparse de este tema, con frecuencia constata que las poblaciones rurales poseen prácticas y conocimientos técnicos tradicionales, relacionados con el tratamiento de la mayor parte de los problemas que se plantean (ayuda mutua, protección de los individuos más desprotegidos "tontinas", "guarda-dinero", ahorro en ganado, tesorerización, etc.). La elaboración de innovaciones en el ámbito de la intermediación financiera debe tomar en consideración estas prácticas y conocimientos tradicionales con el objeto de utilizar positivamente la creatividad de las poblaciones y la energía social disponible, sin olvidar que éstas poseen una inercia inevitable.

Dentro del marco que se ha definido con anterioridad, las tendencias actuales en materia de desarrollo de sistemas financieros rurales (DSFR), tanto en los países de habla francesa como anglosajona, se orientan hacia la elaboración de nuevos esquemas de concepción y de intervención que se basan esencialmente en las ideas siguientes:

- a. Desarrollo de la cooperación entre bancos tradicionales y nuevas estructuras financieras locales descentralizadas. A éstas se les atribuye un rol de **"agentes de proximidad"** (cajas locales, bancos de aldea o comarcales, cajas mutuales, cooperativas de ahorro y crédito).
- b. Integración dentro de un mismo proceso del ahorro y del crédito, como práctica de formación económica de la población. Esto se promueve incluso en el caso de poblaciones con muy bajos ingresos, con el objeto de reforzar las nociones y hábitos de previsión, de auto-promoción, de acumulación a través del esfuerzo común, de independencia relativa respecto a fuentes financieras exteriores, de sustentabilidad de los sistemas sociales, etc.

- c. Gestión del riesgo de no reembolso de préstamos, mediante la elaboración de dispositivos de cooperación interpersonal innovadores. Estos se desarrollan mediante la experimentación y evaluación de garantías solidarias, organizadas frecuentemente al interior de pequeños grupos y fundadas esencialmente en la presión y control social (fondos de garantía y fianza mutuales).
- d. Mejoramiento constante de la productividad del trabajo bancario y reducción de los costos de operación, mediante la introducción de tecnologías computacionales bajo el dominio de los agentes locales (simples y bien adaptados) y la cooperación de la clientela organizada (evaluación rápida de los demandantes de préstamos, transacciones a bajo costo, información personalizada sobre cada cliente, actualizada, simple y barata, costos administrativos controlados, etc.).
- e. Reforzamiento rápido de las nuevas estructuras financieras rurales, con el objeto de ayudarles a cubrir masivamente la clientela potencial (nueva clientela "bancarizable") lo que puede asegurar servicios con costos de intermediación reducidos en las áreas rurales, en proceso de marginalización (organismos financieros de proximidad).
- f. Selección y formación profesional de agentes financieros de origen rural y orientados hacia un perfil de carrera polivalente (agente de proximidad, capacidad para ofrecer servicios diversificados bien integrados en los sistemas de producción locales, buen conocimiento de la clientela y de las potencialidades ofrecidas por el entorno, capacidad para desarrollar la concertación con otros agentes económicos y sociales involucrados en una acción de desarrollo local, etc.).
- g. Necesidad de manejar los costos de las distintas funciones financieras (recursos, riesgo, operación) tomando en consideración las limitantes efectivas de los mercados del dinero (inflación monetaria, tasas de interés positivas para usuarios, tanto en ahorro como en crédito, captación del ahorro con fórmulas atractivas, evaluación y clasificación de riesgos, evaluación de garantías adaptadas y eficaces, gestión adecuada de los fondos donados y de los subsidios, desarrollo sólido de las instituciones financieras, remuneraciones e incentivos para el personal ligado al rendimiento).
- h. Elaboración de nuevos productos financieros adaptados a las diversas necesidades de las poblaciones rurales, en particular mediante la oferta de oportunidades seguras, atractivas y rentables que permitan convertir en activos financieros ciertas formas tradicionales de ahorro (ganado, stock de semillas o de productos, etc.). De este modo, mediante la oferta de nuevos productos financieros adaptados, es posible proyectar la constitución de fondos mutuales de naturaleza diversa, ligados a los flujos financieros característicos del medio rural (ahorro, ahorro y crédito, financiamiento de compra de tierras o de

construcción de viviendas, crédito de campaña, flujo de tesorería, seguros agrícolas y sociales, financiamiento de obras colectivas o comunitarias, etc.).

- i. Pertinencia de las innovaciones propuestas y experimentadas, tanto en el plano económico como social (adaptación y acoequilibrio).
- j. Evaluación de los programas de desarrollo de sistemas financieros rurales (DSFR), basada en los criterios relativos a calidad, eficiencia, autonomía y sustentabilidad de las instituciones financieras que se creen.

En las experiencias de DSFR con nuevas orientaciones, la búsqueda de una coherencia entre los aspectos macro y micro de las políticas de desarrollo, en particular, en los aspectos financieros y monetarios, es indispensable (precios internos, aranceles de importación, manejo de los subsidios, etc.). Estos elementos deben constituir, sin duda, una preocupación primordial del Estado, pero también deben ser un tema de negociación y de concertación entre las autoridades políticas y el conjunto de las organizaciones profesionales rurales.

En las experiencias de DSFR, la creación de estructuras financieras de tipo mutual (control social, solidaridad, autopromoción, etc.), debe acompañarse de un desarrollo gerencial de alto nivel profesional. La participación de la población involucrada no debiera ser un obstáculo para que se desarrollen estructuras técnicas apropiadas y eficientes en los organismos financieros locales y comerciales. Estos deben ser concebidos y desarrollados con la preocupación de responsabilizar al personal técnico, en función de los resultados obtenidos. En cambio, los dirigentes elegidos por los usuarios debieran ser evaluados por la calidad y la pertinencia de las políticas de desarrollo institucional escogidas, en particular en lo referente a la creación de instituciones financieras autónomas, durables y prósperas.

El desarrollo de sistemas financieros rurales (DSFR) sólo se puede realizar acompañado de un creciente profesionalismo de todos los segmentos de productores y actores sociales presentes en el desarrollo local. En la medida que sea posible, este proceso de profesionalismo debe apoyarse en las reglas sociales tradicionales y crear en las organizaciones una capacidad creciente de negociación, de concertación y de control social.

En el marco de las orientaciones precedentes, el desarrollo de sistemas financieros rurales (DSFR) puede tener necesidad de un apoyo importante de las instituciones de cooperación científicas, técnicas y financieras internacionales (investigación, formación de recursos humanos, financiamiento de estudios previos, etc.), pero lo esencial del esfuerzo que debe realizarse, corresponde a los actores locales y nacionales. La ayuda exterior debe concebirse como un apoyo eficaz por un tiempo limitado y no como un elemento determinante de los resultados de la operación.

Todas estas preocupaciones se refieren esencialmente a la familia rural y a los productores, entendidos a partir de la amplia gama de necesidades y potencialidades que son propias de estos segmentos sociales, sin buscar satisfacer determinadas necesidades mediante fórmulas de financiamientos especializados, como ha sido tradicional en los programas de crédito agrícola.

Más allá de este enfoque, la elaboración, ejecución y gestión de estas nuevas experiencias de financiamiento rural, deben ser tarea de instituciones financieras profesionales permanentes y no objeto de actividad de proyectos diversos y variados, como ha sido frecuentemente en los países en vías de desarrollo. Si estas instituciones no existen, como ocurre en muchas situaciones reales, una política inteligente de proyectos de desarrollo rural debiera contemplar las estrategias y los recursos de todo tipo (técnicos, metodológicos, legales y financieros) necesarios para su creación.

El diagnóstico de los sistemas financieros rurales permite elaborar la fase de investigación, experimentación y validación, a partir de las hipótesis de trabajo formuladas en base a los márgenes de progreso potencial identificados. Este trabajo de desarrollo local experimental se realiza de la siguiente forma:

- a. En estrecha concertación con los demás actores sociales involucrados en cada nivel de intervención (productores organizados, técnicos de las instituciones de desarrollo, autoridades públicas, bancos, gremios, etc.).
- b. Interviniendo a una escala muy localizada, pero suficientemente significativa como para permitir proyectar la extensión geográfica progresiva de la actividad, a medida que se obtienen resultados seguros.
- c. Conforme a una planificación por objetivos, basada en una progresividad que permita manejar el proceso experimental a las propias poblaciones participantes, tanto en calidad como en cantidad, apoyadas por el personal técnico presente en el área.
- d. Con una organización y un manejo que permita a la investigación agrícola y socio-económica y a las demás instituciones de cooperación, aportar un apoyo permanente, tanto en lo metodológico como en la formación y seguimiento/evaluación de la operación, etc.
- e. Con la voluntad de elaborar y de experimentar nuevos sistemas técnicos bancarios y nuevos productos financieros, comercializables en el marco de un DSFR, adaptados al contexto local y regional y orientados al reforzamiento del tejido económico existente.

## **Métodos, procedimientos y herramientas**

Un enfoque que integra las funciones de investigación, de desarrollo y de formación (IDF) constituye la base metodológica e instrumental del trabajo que realiza el CIRAD en materia de desarrollo de sistemas financieros rurales (DSFR).

A partir del análisis de los sistemas agrarios y de producción (rol de la investigación agrícola y socio-económica), es posible elaborar un diagnóstico de los sistemas financieros rurales (diagnóstico SFR) en concertación con los demás actores del desarrollo local (técnicos, productores organizados, grupos de interés social, etc.). Este diagnóstico, enfocado hacia los actores y hacia la oferta/demanda de servicios financieros al nivel local (tipos de actores, estructuras, métodos de intervención, costos de intermediación, impacto, etc.), permite identificar los flujos monetarios y los instrumentos que sirven para sostener el desarrollo local (comportamientos en las finanzas domésticas, flujos financieros según tipo de productores y ciclo productivo, fuentes de financiamiento informal, etc.). También se debe hacer una estimación del margen de maniobra disponible, tal como es percibido por los productores y demás actores sociales (necesidades de crédito de campaña, apoyo financiero para actividades no tradicionales, para la comercialización, para las necesidades sociales, captación del ahorro local, etc.). Finalmente, este estudio debe entregar también una evaluación crítica sobre las experiencias de crédito y de financiamiento que han tenido lugar en el pasado y de las enseñanzas que esto ha dejado.

A la fase de investigación, de experimentación y de validación en materia de DSFR, debe seguir un trabajo de difusión de los resultados a escala local y regional y de capacitación de los recursos humanos necesarios para la extensión de la experiencia. Este trabajo debe realizarse también en concertación con los demás actores del DSFR (productores organizados, técnicos, investigadores, sector financiero formal, autoridades políticas y administrativas, etc.). De esta forma, se busca asegurar que toda la energía social disponible se ponga al servicio de las nuevas estructuras financieras rurales, para que crezcan sanas y lleguen a ser sólidas y durables.

En particular, en lo que se refiere a los recursos humanos, la capacitación de profesionales, de técnicos y de dirigentes que se dedican al DSFR, constituye el principal instrumento de trabajo en el período de difusión/extensión de las nuevas estructuras financieras, locales o comarcales. Esto permite:

- a. Seleccionar y adiestrar profesionalmente a los agentes técnicos de las nuevas estructuras financieras locales, sobre los conceptos, procedimientos y herramientas específicas del oficio que han sido elaborados en los terrenos de experimentación de DSFR.
- b. Incorporar al trabajo de concepción y de control de los nuevos sistemas financieros rurales, a dirigentes representativos de los usuarios (responsables de

organizaciones profesionales) con el objeto de desarrollar un semillero de administradores y miembros de consejos de vigilancia de las nuevas estructuras creadas (orientación cooperativa, control y orientación de las instituciones).

c. Informar e interesar adecuadamente al personal de desarrollo agrícola y rural (extensión agrícola), con el objeto de obtener todo el apoyo posible para el DSFR.

d. Informar y formar al personal que cumple tareas de asistencia técnica en beneficio de los productores, con el objeto de asegurar la adecuada introducción de los nuevos productos financieros, en el funcionamiento de los sistemas de producción.

e. Informar e interesar a las poblaciones locales sobre la existencia de los nuevos servicios disponibles, sobre la manera de acceder a ellos y sobre las ventajas que se pueden esperar de su adecuada utilización.

## Experiencias y terrenos de trabajo

El trabajo de investigación, de desarrollo y de formación, ejecutado desde hace unos años por el Departamento de Sistemas Agrarios y Rurales del CIRAD (Francia) sobre el tema de DSFR y en asociación con diferentes actores nacionales, se refiere a un cierto número de los elementos del enfoque global presentado en este artículo. Las experiencias más significativas que han partido del estudio de los flujos financieros domésticos (familia rural) hasta llegar a la experimentación de nuevos métodos de gestión de estructuras financieras locales, corresponden a las operaciones siguientes:

PAIS	TERRENO	ACTORES	AÑO
Burkina Faso	Yatenga-Banh	CCCE-CNCA-Sahel Action	1989
Madagascar	Antrirabé	CCCE-ODR-FOFIFA	1988
Senegal	Casamance	CCCE-CADEF-ISRA	1988
México	Xalapa-VER	MAE-FIRA-SARH	1988

En cada una de estas operaciones de DSFR conducidas por el CIRAD e instituciones asociadas se desarrolla investigación y experimentación en terreno, acompañadas tanto de actividades específicas de capacitación especializada de corta y mediana duración como de elaboración de nuevas herramientas técnicas para el sector financiero rural (programas computacionales, herramientas de gerencia, de gestión contable, de observación de mercados locales, de administración del proceso de crédito, de información y seguimiento de la clientela, etc.).

## **EL CREDITO DIRIGIDO DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL**

*Nelson Aguilera  
Académico, Univ. Católica de Chile*

### **Estrategias de intervención de mercados financieros**

Este artículo presenta uno de los últimos avances y estrategias para analizar y proponer mecanismos de intervención en los mercados financieros en favor de ciertos individuos, grupos o áreas considerados en desventaja por la sociedad. Se sugieren cuatro puntos importantes; primero, que la intervención de los mercados financieros debe ser analizada dentro de un contexto económico amplio, que considere no sólo el mercado del crédito, sino también los mercados, instituciones y, muy especialmente, las barreras al intercambio financiero que enfrentan los distintos individuos o grupos de individuos en una economía. Segundo, que la intervención de los mercados financieros puede justificarse en favor de individuos o grupos de individuos, cuya producción y consumo no alcanzan niveles satisfactorios de eficiencia económica. Tercero, se sugiere que ante riesgos y barreras al intercambio financiero (esto es, información privada, comunicaciones limitadas y sistemas legales limitados), un mecanismo de asignación crediticia eficiente puede requerir de un seguro contra riesgo, un seguimiento estricto del proyecto de inversión, la formación de grupos, provisiones para el pago del préstamo y fomentar la confianza y expectativas positivas sobre la institución financiera y, por último, se sugiere también una estrategia para evaluar los sistemas financieros existentes y las posibles intervenciones financieras que se basan más en el bienestar de los individuos que en simples medidas contables.

### **La controversia sobre el crédito dirigido**

En la actualidad, existe un extenso debate sobre la necesidad de intervenir los mercados de crédito rural en favor de individuos o grupos de la población rural con dificultades para competir en una economía de mercado. El debate se desenvuelve en torno a cuatro problemas claves:

- a. ¿Debiera intervenir el mercado de crédito rural y dirigirse el crédito hacia ciertos sectores de la población rural?. Esto es, ¿existen razones de eficiencia o equidad para dirigir el crédito agrícola?.

- b. Si la respuesta a la primera pregunta es positiva, ¿cuál es la mejor manera de dirigir el crédito agrícola?
- c. ¿Debieran las mujeres, los jóvenes, los pobres o aquellos que viven en las áreas rurales más remotas, ser objetos particulares de un programa de crédito?
- d. ¿Cómo debieran evaluarse las instituciones especializadas de crédito agrícola?

## Marco conceptual

### • Las barreras al intercambio financiero

La organización interna y las condiciones contractuales con las que operan diferentes instituciones financieras (formales e informales) en los sectores rurales, son el resultado de barreras al intercambio financiero que prevalecen en estos mercados. Se reconocen tres tipos de barreras para el intercambio financiero:

- a. **Información privada.** La información acerca de un determinado individuo es conocida sólo por él mismo;
- b. **Comunicaciones limitadas.** La información acerca de un individuo es conocida sólo dentro de un grupo específico; y
- c. **Coacción limitada de contratos.** El cumplimiento total de los contratos no puede ser asegurado completamente dentro del sistema legal existente.

### • La eficiencia de los mercados

En términos económicos se pueden reconocer tres niveles de eficiencia en los mercados financieros:

- a. **Eficiencia de primer orden** (first best o pareto óptimo). Se refiere a cuando las instituciones y mecanismos financieros que operan en el mercado son el resultado de decisiones y acciones tomadas por los agentes económicos, en un ambiente perfectamente competitivo, sin restricciones al intercambio financiero;
- b. **Eficiencia de segundo orden** (second best). Se refiere a cuando las instituciones y mecanismos financieros son la mejor respuesta a un ambiente donde prevalecen las barreras al intercambio financiero; e,
- c. **Ineficiencia.** Se refiere a cuando las instituciones y mecanismos financieros no son capaces de superar las restricciones impuestas por las barreras al intercambio.

### • **Mercados competitivos o eficientes de primer orden**

En un mercado donde no existen barreras al intercambio financiero, la información de que disponen los distintos agentes económicos es completa. No existe información privada ni limitaciones en las comunicaciones y el sistema legal permite caucionar eficientemente el cumplimiento de todos los contratos. En este contexto, un sistema de crédito eficiente tiene las siguientes implicaciones:

- a. El sistema provee un seguro contra riesgo individual completo. Es decir, si el prestatario por enfermedad, desempleo, fenómeno natural que afecte su proyecto de inversión individual, etc., no puede pagar su préstamo, el seguro cubre en un 100% el valor del mismo.
- b. El contrato de crédito no asegura contra desastres colectivos (desastres naturales, por ejemplo) que afectan a toda la comunidad (**shocks agregados**). En estos casos, el prestatario tiene que absorber las pérdidas y disminuir su consumo.

Como consecuencia de los puntos anteriores:

- c. El consumo individual es en función de la riqueza de los individuos y de los shocks agregados. El riesgo individual está completamente asegurado y, por lo tanto, no afecta el consumo individual.
- d. Las decisiones de producción están separadas de las decisiones de consumo.

### • **Mercados financieros eficientes de segundo orden**

En el mercado donde los agentes económicos alcanzan niveles de producción y consumo que no son óptimos (*second best*), el tipo de mecanismos e instituciones que prevalecerán en los mercados financieros, dependerá del tipo de barreras al intercambio financiero presentes en dichos mercados. Las barreras, por lo general, se presentan en forma conjunta, pero para que quede más explícito se presentan en forma separada.

Bajo información privada y riesgosa, una estrategia financiera eficiente (*second best*) consiste en ofrecer un seguro junto con el contrato de préstamos. Sin embargo, a diferencia del caso competitivo, los prestatarios no pueden ser asegurados completamente. Si la información es privada, el intermediario financiero no puede observar todas las acciones de los prestatarios, lo cual origina problemas de acciones escondidas (*moral hazard*). Esto es, un prestatario podría argumentar que no tiene los recursos para pagar su préstamo, debido a una mala cosecha ocasionada por un desastre natural cuando en realidad la falta de pago se debe al poco esfuerzo en el trabajo. Una solución eficiente a este problema es entregar un seguro contra riesgo incompleto. Es decir, el prestatario debe asumir parte de la pérdida de una mala cosecha. Esto debe forzar a los

prestatarios a desarrollar su mejor esfuerzo en el trabajo o a revelar al prestamista la verdad del no pago al intermediario financiero.

Otra estrategia es usar mecanismos e incentivos que mejoren la información, aliviando de esta manera los problemas de moral hazard. Para ello, los prestamistas pueden usar medios para obtener información directa de las acciones de los prestatarios. Estos procedimientos son costosos, pero a menos que el costo sea prohibitivo, los intermediarios financieros pueden perfectamente aumentar sus utilidades. Una manera de obtener esta información es mediante el monitoreo del producto del proyecto de los prestatarios. Comparar este producto contra el desempeño de un grupo de productores con características similares a las del prestatario, es otra manera para que el intermediario supere los problemas de información privada. El prestamista puede también restringir a los prestatarios para endeudarse con otros prestamistas. Una relación prestamista-prestatario prolongada en el tiempo podría permitir al intermediario financiero, premiar y castigar a los prestatarios no sólo con premios y penalidades en el presente, sino también con premios y penalidades en el futuro.

**Bajo comunicaciones ilimitadas**, una estrategia financiera eficiente es promover la *formación de grupos solidarios* que se aseguren entre sí. Es necesario hacer notar, sin embargo, que esta estrategia podría ser ineficiente si los retornos de los proyectos de inversión de cada uno de los miembros están mutuamente correlacionados. Si este es el caso, existe el riesgo de morosidad generalizado, lo cual empeora la situación del prestamista.

**Bajo sistemas legales ineficientes**, habrá menos seguros, especialmente si el prestatario enfrenta duros momentos como en el caso de enfermedades, pestes, etc., o si la distribución del ingreso es muy desigual. En este caso, los prestamistas que ofrecen seguros con contratos crediticios caucionables estarán incorporando eficiencia en el sistema.

Prestar a grupos, haciendo que los miembros del grupo repaguen los préstamos morosos, puede ayudar a resolver ineficiencias en los sistemas legales. Sin embargo, los esquemas de grupo son susceptibles a problemas de repago generalizado, especialmente si los miembros perciben que otros harán lo mismo. Una manera de evitar este problema es que los miembros de los grupos se autoimpongan severas sanciones por morosidad, cuando la morosidad está fuera del control del prestatario, obviamente. Por ejemplo, los miembros que no pagan pueden perder sus derechos de participar en algunas actividades locales. Este tipo de sanciones trabaja muy bien en comunidades pequeñas y de baja movilidad, como las comunidades rurales.

Un programa de autodisciplina entre los miembros del grupo, puede dar la posibilidad a los miembros con mayor capacidad negociadora de imponer condiciones más favorables para ellos mismos, creando problemas de equidad.

Una manera de evitar esto, es formar grupos compuestos por individuos homogéneos o con capacidad de negociación similar.

Los sistemas legales limitados significan, además, que los individuos pueden no pagar sus préstamos y renegociar los términos originales del contrato. Una vez más, el poder negociador de un individuo puede determinar el resultado final del contrato y sus contingencias. Instituciones que entregan préstamos caucionables pueden evitar este problema.

La posibilidad que los individuos no paguen sus préstamos, si ellos esperan que otros lo hagan, muestra que las expectativas de los individuos juegan un papel importante en la sobrevivencia de las instituciones financieras. Hay un papel importante para el gobierno, tratando que una corrida bancaria no ocurra. Por otro lado, anuncios de gobierno de una moratoria sobre los préstamos o el entregar préstamos como favor político deteriora la estabilidad del sistema financiero.

#### • ¿Debe dirigirse el crédito agrícola?

La intervención de los mercados financieros se justifica tanto por razones de eficiencia como de equidad. Por razones de eficiencia sólo se pueden intervenir mercados ineficientes. De este modo, el debate debe dilucidarse empíricamente. Se sugiere, en primer lugar, probar si las instituciones o los instrumentos financieros del mercado son consistentes con aquellos que predicen los mercados eficientes de primer orden. Si es así, los mercados financieros no deben intervenir por razones de eficiencia. En muchas circunstancias, los gobiernos o donantes podrían justificar su intervención por razones de equidad. En este caso, los recursos a los grupos más deprimidos de la sociedad deben transferirse a través de un sistema de donación global (lump sum) y no a través de crédito. De este modo, en un sistema crediticio operando bajo condición de competencia perfecta, la decisión de a quién debe dirigirse el crédito es una cuestión netamente normativa y no significa crédito.

Si las barreras al intercambio financiero impiden la existencia de instituciones e instrumentos financieros eficientes de primer orden (first best), se debe probar si las instituciones y mecanismos financieros son eficientes de segundo orden (second best). Si el sistema trabaja eficientemente bajo este nivel de restricciones, entonces no se necesita ningún tipo de intervención financiera. Es posible que las instituciones e instrumentos que operan en el mercado hayan logrado superar las barreras al intercambio financiero, alcanzando un nivel de eficiencia (de second best). En este caso, los gobiernos pueden intervenir el sistema por razones de equidad. Sin embargo, la transferencia de recursos a los grupos afectados no debe ser del tipo lump sum, sino parte integral de un sistema de crédito que considere los problemas derivados de las barreras al intercambio.

Si las instituciones e instrumentos financieros disponibles para un sector en particular de la sociedad, por ejemplo para el sector de pequeños productores,

fallan en las pruebas de eficiencia de primer y segundo orden, entonces la intervención del mercado o de las instituciones puede estar justificada por razones de eficiencia. Se debe intentar, en primer lugar, mover directamente las barreras al intercambio financiero, especialmente cuando no es demasiado costoso hacer eso (por ejemplo, regular las tasas de interés o mejorar los sistemas legales). Si las barreras no pueden ser removidas directamente, los grupos restringidos de participar en el mercado financiero pueden requerir del diseño de un esquema de seguro que permita ayudar a mejorar o restaurar la eficiencia de los mercados.

En los últimos años se han hecho algunos intentos para medir el grado de eficiencia y competitividad de los mercados. Pruebas empíricas se han realizado en los Estados Unidos (Mace, 1991, Cochrane, 1991), en Costa de Marfil (Deaton, 1991) y en la India (Townsend, 1990). La mayoría de estos estudios rechazan las implicaciones de mercados perfectamente competitivos o la existencia de instituciones capaces de absorber todo el riesgo específico o idiosincrásico.

Phelan (1990) ha mostrado que ni siquiera los niveles de producción y de consumo de los Estados Unidos son eficientes de segundo orden, debido a restricciones causadas por la existencia de información privada. En muy pocos países en desarrollo, se han intentado medidas directas de barreras al intercambio como por ejemplo: Nigeria (Udry, 1990), Pakistan (Aleem, 1990) e India (Wade, 1988). Estos dos últimos estudios identificaron información privada y limitaciones en la ejecución de los contratos, como los factores principales que restringen el intercambio financiero en esos países.

Los resultados de estos estudios realzan, sin duda, las implicaciones de la teoría de *second best*. Estos estudios destacan la existencia de individuos, familias y regiones aisladas de mercados y mecanismos para prestar y pedir prestado o asegurar contra riesgo (por ejemplo, individuos desempleados o enfermos crónicos en los Estados Unidos o pequeños productores sin tierra en la India). Desde esta perspectiva, la intervención de los mercados de crédito agrícola puede estar plenamente justificada.

#### • **¿Cuál es la mejor manera de dirigir el crédito?**

Si los mercados fallan en pasar las pruebas de eficiencia, entonces un sistema de crédito o seguro puede necesitarse para superar las restricciones de un grupo en particular o comunidad. El diseño exacto del programa de crédito o de seguro que se requiere implementar dependerá del tipo de barrera que restringe al mercado para alcanzar niveles de eficiencia superior.

#### • **¿Quiénes debieran ser objetos de crédito dirigido?**

En principio, individuos o grupos de individuos pueden enfrentar restricciones en los mercados de crédito, si éstos enfrentan barreras al intercambio financiero y las instituciones y mecanismos financieros existentes no pueden superar estas

barreras. Por ejemplo, si el consumo y producción de los pequeños productores agropecuarios no alcanza niveles de eficiencia de segundo orden, entonces se justifica la creación de mecanismos crediticios que superen estas barreras.

• **¿Cómo debieran evaluarse las instituciones que dirigen el crédito?**

El marco conceptual sugiere que las intervenciones financieras debieran evaluarse en base a la habilidad de éstas para mejorar la eficiencia en el consumo y producción de los grupos a los cuales se favorece (o pretende favorecer) con la intervención. Esto es, cada vez que sea posible se deben realizar pruebas sobre producción y consumo de los grupos favorecidos antes y después de la intervención. El éxito de la intervención dependerá de su habilidad de mejorar la eficiencia en producción y consumo para el grupo meta u objetivo.

Es importante considerar que la evaluación de los programas de crédito dirigido se hace por lo general, usando modelos de equilibrio parcial; es decir, analizando demanda y oferta de crédito solamente. En particular, la evaluación de las utilidades y pérdidas de una institución financiera puede ser una medida bastante poco confiable del impacto en términos de bienestar de los programas de crédito dirigido. Por ejemplo, instituciones pueden mostrar utilidades aún en economías donde las tasas de interés son reguladas. De la misma manera, bancos que ofrecen préstamos sin ningún tipo de seguro pueden obtener utilidades, pero ser ineficientes desde un punto de vista económico.

Bajo información privada, las instituciones de crédito pueden ser una manera eficiente de enfrentar problemas de equidad. Esto implica que instituciones que desarrollan pérdidas contables o usando "subsidijs" como resultado de la intención de un donante altruista, pueden ser eficientes, reasignando estos recursos (pérdidas o subsidijs) a estos grupos en desventaja.

Las tasas de morosidad pueden también ser una señal poco confiable del éxito institucional. Primero, hay varias maneras de calcular las tasas de morosidad, lo que hace la comparación a través de los bancos bastante difícil. Segundo, esta estadística es difícil de interpretar en instituciones que usan grupos de prestatarios. Aún cuando el grupo pague el préstamo, dentro del mismo pueden haber problemas serios de morosidad.

Las tasas de ahorro pueden también ser una guía poco confiable de éxito institucional. El ahorro puede ser más alto en instituciones que no proveen seguro.

## Resumen

Este artículo demuestra que si se compara un modelo de equilibrio parcial, es decir, un modelo de demanda y oferta, con un modelo de equilibrio general, este

último representa un marco conceptual más amplio para entender los mercados financieros. Este argumento se sostiene por cuatro razones:

- a. El modelo de equilibrio general permite un análisis de la eficiencia de los mercados que toma en cuenta todos los mercados y todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que los individuos tienen disponibles en una economía. Este marco conceptual enfatiza que los préstamos pueden mejorar no sólo la eficiencia en producción, sino también en consumo. Los modelos de demanda y oferta miran sólo los mercados formales e informales de crédito, ignorando los mercados de seguro y riesgo.
- b. El modelo de equilibrio general incorpora barreras al intercambio financiero y, por lo tanto, diseña mecanismos óptimos de asignación crediticia, cuando estas barreras son limitantes. Además, aún cuando la desregulación de los precios puede ser importante, la meta final- lograr niveles de eficiencia en producción y consumo más alto- puede no alcanzarse si faltan las instituciones y los mecanismos capaces de superar las barreras al intercambio. El análisis de demanda y oferta de crédito no considera barreras al intercambio, por lo tanto, no ofrece mecanismos para superar estas barreras.
- c. El modelo de equilibrio general recomienda que las intervenciones financieras debieran juzgarse en base a la capacidad de éstas para mejorar la eficiencia y el bienestar. Los índices de comportamiento financiero contable tales como tasas de morosidad, de ahorro, de subsidio, etc., deben usarse con cuidado.
- d. El modelo de equilibrio general sugiere que las familias restringidas por crédito, pueden ser identificadas observando sus niveles de consumo y producción. Medidas de acceso al crédito formal e informal, garantías y distancias a instituciones formales, no son suficientes para mostrar que las restricciones crediticias son limitantes para cualquier grupo particular de individuos.

El modelo de equilibrio general sugiere que el crédito puede dirigirse a aquellos sectores cuyos niveles de consumo y producción actual no logran alcanzar niveles de eficiencia económica de segundo orden (second best) y puede ser justificado por razones de equidad, si se agrega valor al intercambio. Se concluye que el debate debe ser dilucidado en forma empírica, por lo tanto, puede dar resultados diferentes para cada economía.

La evaluación empírica de los mercados debe probar niveles de eficiencia de primer y segundo orden (first y second best) para cualquier economía. La incapacidad de los mercados para alcanzar niveles de eficiencia de primer orden implica que barreras al intercambio limitan esta posibilidad. Esto es, la información con respecto a ciertos individuos o grupos puede ser no pública y la coacción de los contratos puede ser difícil.

El modelo de equilibrio general sugiere que en la presencia de riesgo y barreras al intercambio financiero- información privada, comunicaciones limitadas y sistemas legales limitados- un mecanismo de asignación crediticio eficiente puede requerir de un seguro contra riesgo, un seguimiento estricto del proyecto de inversión, la formación de grupos, provisiones para el pago del préstamo y fomentar la confianza y expectativas positivas sobre la institución financiera. De igual forma, el modelo sugiere una estrategia para evaluar los sistemas financieros existentes y las posibles intervenciones financieras que se basan más en el bienestar de los individuos que en simples medidas contables.



# **LOS PROGRAMAS DE CREDITO EN LA ACCION DE LA FUNDACION MEXICANA PARA EL DESARROLLO RURAL**

*Ing. Antonio Ruíz García  
Director General Fundación  
Mexicana para el Desarrollo Rural*

## **Introducción**

La Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural A.C. (FMDR) nació hace treinta años, producto de la solidaridad de los empresarios y profesionales mexicanos con los campesinos. Al momento de su creación, tenía su propio diagnóstico sobre la situación del campo. Realidades como la marginación, la degradación del medio, el paternalismo, el centralismo, el burocratismo y la desorganización, eran factores determinantes de la improductividad, la pobreza y la migración campesinas, los que, a su vez, se debían, principalmente, al bajo nivel de acceso a la información, de capacitación y, en general, de educación de la población rural.

Desde sus orígenes en los años 60, la FMDR ha trabajado en el medio rural mexicano a través de programas y con instrumentos destinados a modificar las condiciones de producción de los campesinos, destinados a elevar su productividad y, consecuentemente, su nivel de vida y bienestar. Esto lo ha logrado, utilizando medios como el crédito y la asistencia técnica, dándole consistencia y permanencia a su uso a través de procesos de organización campesina y educación social básica.

Así, en su trabajo directo en el campo, los objetivos prioritarios de la FMDR han sido el fomento a la producción para lograr incrementos de ingreso y capitalización en la población campesina, articulando éstas con procesos de organización, educación y capacitación.

Siendo el sector productivo el eje de trabajo y tomando como medios el crédito y la tecnología para hacer viables los proyectos, la FMDR ha desarrollado una serie de mecanismos tanto para procurar el crédito necesario para los campesinos, como para manejarlo de manera que se cumplan los objetivos institucionales.

## **Orígenes del trabajo de la FMDR, definición de sujeto de acción y su relación con el crédito**

Cuando se creó la FMDR se podían distinguir tres sectores de productores agropecuarios:

- a. Productores comerciales**, entendiendo por éstos a aquellos vinculados al mercado con acceso a tecnología, con capital suficiente para procurarse los medios necesarios para una producción eficiente y con un grado adecuado de organización y vinculación con las instituciones financieras y de apoyo.
- b. Productores promovibles**, los cuales tienen normalmente menores recursos que los anteriores, pero suficientes como para poder realizar actividades productivas agropecuarias que les permitan salir adelante. Sin embargo, presentan problemas en la definición de proyectos viables, no tienen garantías adecuadas para solicitar financiamientos, no poseen los conocimientos administrativos y técnicos suficientes como para sacar adelante sus proyectos, conocimientos del mercado, organización para la producción y vinculación con las instituciones tanto financieras como de apoyo.
- c. Productores marginales** con recursos naturales escasos con quienes son necesarias acciones de alivio a la pobreza y de tipo asistencial.

Dada la magnitud de la tarea y la escasez de recursos, la FMDR decidió ubicar su acción en el estrato de productores promovibles, reconociendo que era en éste donde podía realizar un aporte significativo, partiendo de los recursos con que contaba.

Una vez definido el estrato de atención y ubicado como eje de trabajo el sector productivo, el cual tiene al crédito como un elemento fundamental, se analizó la problemática que enfrentaban los productores promovibles para la obtención de financiamientos, encontrando que ésta se complicaba principalmente debido a la falta de garantías que respaldaran los financiamientos solicitados, a la deficiente definición de los proyectos a financiar y a la falta de una organización adecuada y orientada hacia una gestión apropiada de los proyectos.

Ante el problema de garantías, el grupo de empresarios fundadores resolvió utilizar la capacidad de endeudamiento excedente de sus empresas para avalar las operaciones crediticias de los campesinos, logrando que se operara mayor cantidad de recursos que los que se lograrían financiando directamente. Así, la FMDR surgió formalmente en 1963 como un fondo de avales, constituido por una aportación original en bonos de aval de US\$40.000.

Este fondo original permitió una serie de operaciones crediticias y experiencias que fueron sumando piezas a la fórmula FMDR, que aseguraran el éxito de los proyectos y, consecuentemente, la recuperación de los financiamientos.

Los proyectos que surgían de la acción con los campesinos tenían, en general, dimensiones y complejidades de acuerdo a su propia experiencia y aspiraciones. De este modo, el apoyo a los campesinos centró su acción en microproyectos, que son pequeños grupos de campesinos unidos para solucionar un problema

concreto. Los grupos se forman de manera libre y voluntaria, abordando áreas de interés que se han denominado necesidades sentidas.

Por otro lado, los proyectos apoyados hicieron evidente la necesidad de asistencia técnica, entendida ésta en su idea más amplia; esto es, desde la concepción de proyectos hasta los componentes de administración, la incorporación de tecnologías adecuadas, la vinculación con el mercado y la gestión empresarial. En este sentido, jugó un papel muy importante la propia participación de los empresarios que ponían al servicio de los proyectos campesinos su experiencia en el área de los negocios.

Otro elemento sumado a esta acción fue el de la organización orientada a la producción funcional para lograr este objetivo y el de la participación libre y voluntaria. Esta fórmula se contraponía a los esquemas de organización propuestos por el Estado mexicano, concebidos más en función de la coordinación con los aparatos estatales que para tener una gestión empresarial adecuada.

Se definió una serie de principios que orientaran la acción. Ante la sobreintervención estatal en los proyectos campesinos, la tutela en sus organizaciones y, en general, de paternalismo y dependencia, la FMDR contrapone la subsidiaridad, manteniendo un estilo educativo en la acción para favorecer la apropiación campesina de sus propios proyectos y asumir la responsabilidad que implican sus éxitos o fracasos.

Este estilo de intervención con el campesino se da a través del Programa de Educación Social Básica, el cual trata de propiciar un proceso de educación no formal ni escolarizada que genere un cambio de actitud en el campesino, buscando principalmente que éste enfrente su propia problemática, que pase de una actitud pasiva a una activa, que dé una relación de interdependencia con su entorno y que, como consecuencia, se apropie de conocimientos tecnológicos, de prácticas democráticas para el manejo de sus organizaciones y, finalmente, del establecimiento de instituciones rurales permanentes con capacidad para dar respuesta a sus problemas sin esquemas de dependencia. Este programa posee las siguientes metas concretas de operación:

- Ubicación: se refiere al reconocimiento del entorno.
- Organización: como estructura para la acción.
- Racionalidad: competencia administrativa y técnica para el uso eficiente de sus recursos.
- Participación en la toma de decisiones y en la acción.
- Solidaridad: como estilo de acción.

El esquema de promoción social involucra el contacto con la población, el establecimiento de una relación de confianza en doble vía, la identificación conjunta de proyectos, la operación de crédito y la asistencia técnica, los que

articulados con procesos de capacitación, organización y educación social básica, forman lo que se conoce como la metodología de la FMDR, la cual permitió la expansión de los trabajos a más de 50 localidades del país, incorporando nuevos grupos de empresarios que aceptaban la fórmula FMDR y apoyaban en sus zonas a la población campesina.

En su experiencia, la FMDR demostró que los financiamientos otorgados a pequeños productores agropecuarios- en los que se contemplan los elementos de promoción, organización, asistencia técnica y educación social básica- trascienden en proyectos adaptados a las necesidades campesinas, por lo que se aseguran las recuperaciones del crédito, abriendo nuevas oportunidades de operación con la Banca Comercial.

Así se expandió la capacidad del fondo de avales, hasta poder garantizar la relación diez a uno, para después ser substituido en las operaciones regulares por el Fondo Especial de Garantía (FEGA), creado por el Gobierno Federal en 1972, manteniéndose únicamente para operaciones de alto riesgo o poco atractivas para los Bancos.

### **La operación de créditos con productores de bajos ingresos en México**

El esquema operativo de los créditos agropecuarios a través de la banca comercial en México presupone la intervención de los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA), los cuales, como organismo del gobierno federal, tienen por objetivo promover una mayor participación de la banca en el sector agropecuario, mediante el apoyo con recursos financieros para el fomento y desarrollo de las actividades del sector primario.

En el caso del FIRA, los financiamientos provienen del Banco de México (Banco Central), el cual opera, para el caso de los productores de bajos ingresos, a través de los bancos comerciales mediante la siguiente mecánica:

1. Se detecta y se promueve un grupo de productores de bajos ingresos (PBI).
2. Se formula un proyecto productivo que demanda recursos financieros.
3. Se acude a una institución bancaria comercial, a la que se presenta el proyecto.
4. Si la institución bancaria considera que el proyecto es viable, pide al FIRA un descuento por el 80% del monto total del proyecto.
5. El banco asume el 20% del financiamiento solicitado con recursos propios.
6. El banco comercial pide una garantía o un aval al FEGA, la que al ser aprobada puede ser de hasta un 90% del monto total del proyecto.

7. Una vez aprobado el proyecto por FIRA y aprobada la garantía por FEGA, el Banco Comercial procede a entregar el crédito y luego, en una operación de redescuento, recupera el 80% del total entregado.

### **Situación actual del movimiento FMDR en relación a la operación de créditos para productores de bajos ingresos**

La FMDR ha expandido sus acciones a través de la República Mexicana hasta alcanzar la presencia institucional en el 80% de los estados, una operación promedio anual de 20 millones de dólares en financiamientos provenientes de la banca comercial y el FIRA, con recuperaciones promedio histórico de 93% sobre cartera y un costo estructural de 1,5 millones de dólares, dos tercios son aportados por el sector empresarial y un tercio, mediante reembolsos de la operación de créditos y el cobro de servicios a grupos campesinos.

Desde mediados de los 80, la operación de la FMDR como promotora y colocadora de créditos en el estrato de productores de bajos ingresos, se estancó en cantidades relativas como producto del proceso inflacionario que vivió el país. Adicionalmente, la nacionalización de la banca mexicana en 1982 y su posterior reprivatización en 1992, ocasionaron un período caracterizado por políticas erráticas en relación al financiamiento al campo, que hasta la fecha no han sido normalizadas.

Por otro lado, en la FMDR surge la preocupación de llegar a estratos de menores recursos que los históricamente atendidos. De este modo, se inicia una etapa de búsqueda de fondos de fuentes alternas a las bancarias, poniendo énfasis que estos financiamientos sirvieran para atender a productores sin acceso al crédito bancario, por ser de un estrato inferior y para establecer proyectos de preparación para la incorporación de dichos productores a las fuentes formales de financiamiento.

En 1988, se obtiene el primer financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por US\$ 500,000, al cual se han sumado ya otros cuatro paquetes de igual monto, sumando un total de 2,5 millones de dólares.

La condición de este financiamiento es básicamente destinar préstamos a pequeños productores agropecuarios que no califican para financiamientos con la banca comercial, debido al tamaño del préstamo, a la situación de la figura jurídica para el financiamiento o bien, a que los proyectos se ubican en zonas y bajo condiciones riesgosas. En este programa, como promedio por productor se otorgan \$ 1.200 y por proyecto, US\$ 10.000, con recuperaciones del 88% sobre programa.

Este tipo de financiamiento tuvo, desde un inicio, la filosofía de servir como preparatorio para el productor, para posteriormente vincularlo a alguna fuente de

financiamiento normal, partiendo del supuesto de que financiamientos como éste implican condiciones especiales de subsidio y apoyo al productor que no pueden ni deben mantenerse por mucho tiempo, sino únicamente utilizarlos como punto de partida para después ser transferidos a otro medio de financiamiento.

El programa BID permitió aprendizajes importantes en lo que se refiere a la atención y preparación de productores por debajo del nivel de los llamados productores de bajos ingresos y sin posibilidades de vincularse a las fuentes formales de financiamiento. Así, esta experiencia significó la ampliación del grupo objetivo de la FMDR y demostró que con algunas adecuaciones, los elementos metodológicos aplicados a los productores promovibles también podían aplicarse a estratos de menores ingresos.

Una vez afinado este concepto se empezaron a buscar los mecanismos para poder reproducir este esquema a una mayor escala, sin las limitaciones que significaba operara través de la ventanilla de pequeños proyectos (US\$ 500.000 por proyecto), que el BID destinaba a las ONG's y, además, con una lógica de integración de los productores al mercado de financiamientos formales, lo más rápida posible.

Se analizó cuáles eran las limitantes para que los bancos atendieran a este nuevo estrato de productores y se encontraron las siguientes:

- Falta de integración adecuada de la demanda de crédito por parte de los pequeños productores.
- Proyectos de alto riesgo.
- Proyectos de escala reducida.
- Dispersión de los productores en áreas geográficas de difícil acceso.
- Altos costos de administración para el banco versus volumen operado, por lo reducido de las operaciones por proyecto y por productor.
- Altos costos de supervisión y asistencia técnica, por implicar ésta la necesidad de capacitación y entrenamiento básico en actividades productivas novedosas.

Así, para que los bancos aceptaran operaciones con este tipo de productores se requería de una fórmula que liberara al banco de realizar la promoción e identificación de los grupos campesinos, formulación de proyectos, evaluación financiera y técnica, contratación y tramitación legal necesaria, asistencia técnica, distribución de los recursos y gestiones y control de cobros.

El esquema propuesto para operar con estas condiciones y lograr atender al tipo de productores definido anteriormente, fue realizar una operación de distribuidor

de crédito, en la cual la FMDR obtiene una línea de crédito contratada a su nombre con un banco comercial, garantizada por el FEGA en un 90% y por la propia FMDR en un 10% y, posteriormente, la FMDR otorga sub-préstamos a los grupos de productores, financiando los costos relativos a la promoción e identificación de los grupos, formulación de proyectos, evaluación financiera y técnica y contratación y tramitación legal necesaria, mediante un apoyo extraordinario de recursos provenientes del Banco Mundial a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Adicionalmente, el banco otorga un 4% de reembolso sobre la cartera de proyectos generada para financiar la asistencia técnica posterior, con recursos provenientes del FIRA.

Este programa piloto para la atención de productores con características de sujetos de crédito incipiente, significa para el primer año una línea de financiamiento otorgada por el banco comercial por US\$10 millones y un apoyo para los costos de promoción e identificación de sujetos de crédito por US\$1 millón adicional, otorgado por el Banco Mundial.

## **Los programas de ahorro y crédito**

A partir del estancamiento del financiamiento institucional hacia el campo en la década de los 80, como consecuencia del proceso ya descrito, los programas campesinos de ahorro que se habían promovido e iniciado como acciones complementarias empezaron a mostrar que representaban una instancia intermedia importante para el financiamiento de las necesidades campesinas de crédito.

El normalmente despreciado "mercado de centavos" de ahorro en el medio rural demostró que organizaciones que se quedaron sin acceso al crédito institucional, pero que habían iniciado procesos de ahorro, pudieron substituir parcialmente sus necesidades de crédito con mecanismos de ahorro local y, por otro lado, estos mismos fondos de ahorro local sirvieron para garantizar operaciones con instituciones bancarias, considerando que en momentos de escasez de crédito se presta principalmente a clientes capaces de respaldar los préstamos. Tal es el caso de la Unión Xah-Tlalli, fundada hace cerca de siete años en una zona de escasas precipitaciones (inferior a los 400 mm. de ppa.) en el Mpio. de Tehuacan, Pue. Esta unión está integrada por 1.200 socios pequeños productores con un promedio de 4 has. cada uno, dedicados principalmente a la caprinocultura y que han consolidado un ahorro de más de US\$800.000, con lo que se convierten en un cliente atractivo para los bancos comerciales de la ciudad más cercana con una población de 200.000 habitantes.

Por otro lado, las necesidades reales de crédito campesino tienen una gran elasticidad, principalmente en los fondos necesarios para capital de trabajo, al cual se ha destinado gran cantidad de los programas de crédito de fomento

provenientes de fondos gubernamentales. Esta característica del crédito rural desmiente la tesis de los paquetes integrales de crédito de avío ligados a paquetes tecnológicos, que han significado los mayores problemas de carteras vencidas en créditos destinados al campo, al substituir la propia actividad productiva como forma de vida campesina. Así lo mostró la "Asociación Rural de Interés Colectivo La Joya", la que está integrada por cerca de 2.000 pequeños productores de maíz bajo condiciones de temporal y con promedio de 5 has., en una zona donde las instituciones bancarias y de fomento decidieron no dar más préstamos de avío a partir de 1988, por considerarla de alta siniestralidad debido a problemas en las recuperaciones de los avíos por tres años consecutivos y, consecuentemente, incapaz de generar rendimientos para pagar los costos de producción, estimados en aquel entonces en US\$ 350 por ha. A partir de esta situación, los productores se organizaron haciendo un análisis de sus necesidades reales de crédito y llegaron a la conclusión de que éstas no ascendían a más de una quinta parte del paquete de financiamiento diseñado originalmente, comprometiéndose a que de la cuota por hectárea que recibieran para el avío destinarían automáticamente un 15% a un fondo de reserva para pagos. El banco que otorgó el préstamo con recursos propios sigue operando satisfactoriamente con la "ARIC La Joya" y el fondo de capitalización y ahorro iniciado hace cinco años posee actualmente cerca de US\$ 500.000.

Adicionalmente, los mecanismos de ahorro y crédito muestran una gran flexibilidad y agilidad para responder a las necesidades de financiamiento campesino, por lo que una vez que existen se convierten en un elemento insustituible para éste, aún cobrando tasas superiores a las de los propios bancos comerciales, por la velocidad de respuesta a la solicitud y flexibilidad de destinos a que se puede orientar.

A partir de estas experiencias, la FMDR incorpora a sus programas de crédito el concepto del ahorro para convertirlos en programas de ahorro y crédito, pretendiendo que cualquier intervención en una zona determinada con financiamientos contemple, desde un principio, el fomento del ahorro local como medio para dejar estructuras estables a futuro que vuelvan prescindible la presencia de la FMDR.

## **LAS UNIONES DE CREDITO CAMPESINAS EN MEXICO**

*Isabel Cruz Hernández  
Asociación Mexicana de Uniones de Crédito  
del Sector Social A.C. México*

### **¿Qué son las uniones de crédito en México?**

Las uniones de crédito son la versión mexicana de las cooperativas de ahorro y crédito. Como tal, es una "especie de cooperativa" de pequeños productores que tienen necesidades comunes de financiamiento y se organizan para tener acceso a créditos productivos y para obtener, en forma organizada, servicios complementarios de comercialización, industrialización, compras en común y asistencia técnica.

La unión de crédito está reconocida en el sistema financiero mexicano como un organismo auxiliar del crédito, con personalidad de sociedad mercantil. En este sentido, el reconocimiento de la unión de crédito tiene características especiales, a diferencia de otros países:

- Jurídicamente no está reconocida como cooperativa, pero está inspirada en las uniones de crédito norteamericanas. Ha tenido un carácter fuertemente gremial y sectorial por lo que se clasifican como agrícolas, comerciales, industriales y mixtas. Integran a pequeños empresarios, comerciantes o agricultores.
- Está regida por la Ley General de Organismos y Actividades Auxiliares de Crédito, que le impone una combinación de entidad financiera y entidad mercantil.
- Es un mecanismo de articulación con el sistema financiero clásico, por lo que actúa fundamentalmente como intermediario para proveer fondos a sus socios. En otras palabras, es colocador de financiamiento de terceros.
- Hasta ahora no ha tenido la integración de la función de ahorro ni de mecanismos que le permitan su autosuficiencia financiera en el largo plazo.
- Se dedica fundamentalmente a atender necesidades productivas y raramente aspectos de consumo o bienestar social.

## Las uniones de crédito en cifras

La evolución de las uniones de crédito en México ha sido muy errática. Entre 1932, fecha en que fueron reconocidas y hasta 1988, se autorizaron 320 uniones de crédito. En el mismo período fueron revocadas dos terceras partes de ellas, funcionando para fines de 1988 sólo 132. (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Número de autorizaciones que otorgó la Comisión Nacional Bancaria. (1932 - 1988)**

Período	Autorizaciones	%
1932 - 1950	118	37
1951 - 1960	49	15
1961 - 1970	30	9
1971 - 1980	38	12
1981 - 1988	85	27

Las causas de revocación fueron tres: a) no iniciaron operaciones, b) incosteabilidad de los socios y c) deficiencias administrativas.

En la actualidad, a julio de 1993, existen 270 uniones de crédito, de las cuales se estima que 120 están dedicadas fundamentalmente a la agricultura y 82 realizan actividades agrícolas combinadas. Los activos totales del sistema unionístico son de N\$ 4.699 millones; sus pasivos ascienden a N\$ 3.367 millones y su capital, a N\$ 1.302 millones, los cuales muestran una gran presencia en el medio financiero. Con ese número de uniones de crédito prácticamente el sector se ha convertido en un sistema de banca "popular", con enorme éxito en la colocación de crédito a favor de sus socios.

No obstante, es importante señalar que el mayor crecimiento de las uniones de crédito se ha dado desde 1988 a la fecha, pasando de 132 que estaban en funcionamiento ese año a las 270 registradas a julio de 1993. Se trata de un crecimiento de 104% en sólo 5 años, lo que es, virtualmente, una irrupción masiva en el escenario financiero. Sin embargo, este crecimiento tiene en sí mismo algunas debilidades:

- a. Se trata de una irrupción de los medianos y algunos grandes productores agrícolas, empresarios y prestadores de servicios, especialmente la construcción o el transporte. Se está dando una fuerte polarización en el sector, medible en relación a la integración de capitales sociales.
- b. El auge de uniones de crédito es una reacción a la escasa capacidad de respuesta de la banca tradicional ante los retos inherentes al ajuste estructural de la economía mexicana.
- c. Las uniones de crédito se forman más con el objetivo de obtener de la banca de fomento recursos crediticios para sus socios. Su lógica ha estado determi-

nada por el funcionamiento de la banca de desarrollo (NAFIN, BANCOMEX, FIRA, BANRURAL), teniendo una gran dependencia funcional respecto a ella.

- d. La banca de desarrollo promueve a las uniones de crédito como colocadores de dinero y colocadores de inversiones crediticias, pero hay una ausencia grave de estrategias productivas o de planes de desarrollo regionales que guíen su funcionamiento.
- e. No existen mecanismos de reproducción y autofinanciamiento del sistema, dado que en su origen nacen como colocadores de recursos de terceros sin haber generado una integración solidaria mediante el ahorro. Así mismo, existe un escaso desarrollo de los servicios complementarios a favor de sus socios.
- f. La mayor parte de las uniones de crédito muestra una gran debilidad funcional en cuanto a sus cuadros administrativos. La canalización de recursos financieros ha sido creciente, como lo señalan las siguientes cifras de los cuatro principales fondos de fomento (Cuadro 2):

**Cuadro 2. Canalización de recursos financieros**

FONDO DE FOMENTO	AÑO	MONTO (NUEVOS PESOS)	% RESPECTO AL TOTAL
FIRA-BANCO DE MEXICO (CREDITO AGRICOLA)	1989	55.4 MS	1.4%
	1992	504.7	5 %
	1993	960	8 %
NACIONAL FINANCIERA (INDUSTRIA, COMERCIO, SERVICIOS)	1990	127. MS	4.5%
	1992	2.181	s.d.
	1993 (a julio)	1.774	11.7%
BANCOMEX (EXPORTACIONES)	1993	120.9 MS	s.d.
BANRURAL (CREDITO AGRICOLA)	1989-1993	207 MS	

Las cifras anteriores muestran, ante todo, la presencia creciente de las uniones de crédito en el descuento de créditos de fomento. Esta presencia aún no es determinante en términos del total de créditos ejercidos en el sector, pero adquiere relevancia porque se trata del acceso de los pequeños y medianos productores, quienes por diversas causas han sido marginados de otras fuentes de financiamiento.

Respecto al sector agropecuario, cifras de la Secretaría de Hacienda estimaban en 21 billones de pesos viejos, canalizados al sector por la vía de banca privada y fondos de fomento. De ello, las uniones de crédito sólo representan un 5% del total.

### Las uniones de crédito campesinas

Las uniones de crédito campesinas son aquellas cuya integración y membresía están dadas principalmente por productores de bajos ingresos pertenecientes al sector social rural: ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos, etc.

Estas uniones de crédito comenzaron a existir en 1975, cuando surgió la primera en el sur de Sonora. A pesar que desde 1932 existía la figura unión de crédito, ésta había sido prácticamente desconocida en el medio campesino y fue utilizada eficazmente por los agricultores privados para apuntalar su desarrollo y capitalización. La inexistencia de uniones de crédito campesinas hasta 1980 puede ser explicada por dos grandes causas: primero, por el fuerte sistema de control político-económico de la banca rural mexicana (BANRURAL), que funcionaba bajo un estricto control del crédito y un esquema paternalista que contribuía a inhibir la iniciativa autogestiva de las organizaciones campesinas y, segundo, por la naturaleza antagónica de la figura funcional de sociedad mercantil que adopta la unión de crédito, en contraposición con la naturaleza y funcionamiento del ejido. Se trata, en suma, de un choque entre una forma de asociación no privada del sistema de economía social y la intervención del interés privado no colectivo de las sociedades mercantiles.

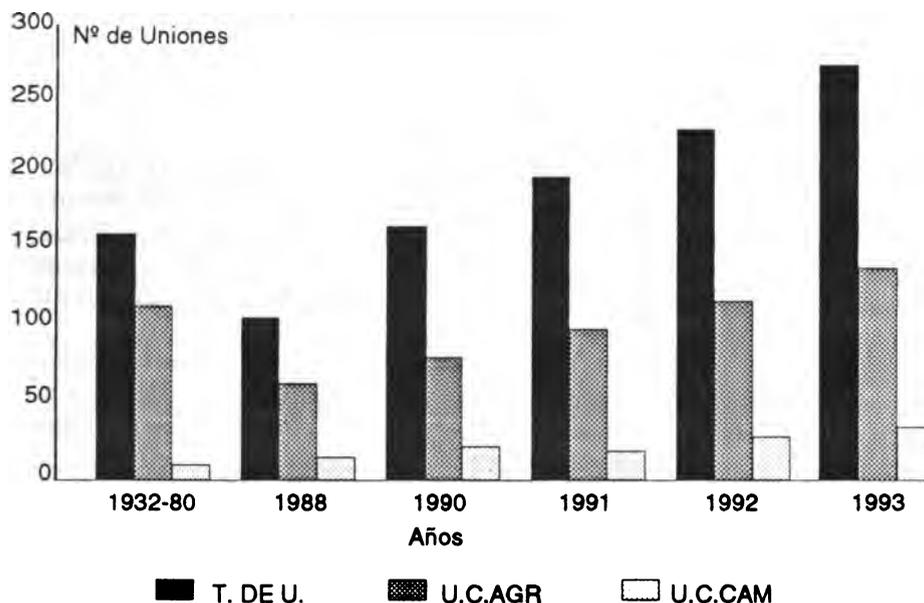
Para 1980 existían tres uniones de crédito campesinas, todas en el sur del estado de Sonora, pero aún no se veía que este modelo de organización productivo-financiero pudiera servir para regiones menos desarrolladas. Para 1985 existían 5 en total y sólo hasta el período 1988-1990 se da la primera irrupción con 23 uniones de crédito en total. Esta evolución puede apreciarse en los Cuadros 3 y 4 y en el Gráfico 1. Su crecimiento ha sido lento y ha tenido un mayor dinamismo entre 1992 y 1993, en que el crecimiento ha sido de un 75% respecto a 1990, para llegar a un total de 40 uniones de crédito campesinas.

**Cuadro 3. Uniones de crédito campesinas en México**

Año	Nº de U.C. Agropecuarias	U. de Crédito Campesinas
1975		1
1980		3
1985		5
1988	65	15
1990	80	23
1991		24
1992	108	32
1993	120	40

**Cuadro 4. Uniones de crédito en México\*. Evolución histórica**

Año	Nº de Uniones de Crédito	U. de Crédito Agrícolas
1975		
1988	106	65
1990	160	80
1992	232	108
1993	270	120

**Gráfico 1. Las uniones de crédito en México**

El lento crecimiento de las uniones de crédito campesinas ha sido originado por los siguientes factores:

- La descapitalización masiva del campo que dificulta la integración de los capitales sociales mínimos.
- La dificultad de realizar los estudios técnico-financieros para conseguir su autorización oficial.
- Fuerte resistencia de la banca oficial a trabajar con uniones de crédito, posición que ha variado favorablemente en los últimos años.

Una muestra de 20 uniones de crédito campesinas arroja las siguientes características: reúnen a 27.000 productores directos a través de personas físicas, su actuación es regional en los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Durango, Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, Edo. de México, Chiapas, Puebla, Guerrero y Nayarit y tienen un impacto regional en más de 110 municipios rurales.

La integración de estas uniones no se explica por sí misma. A diferencia del resto de las uniones de crédito mexicanas, las campesinas han surgido de una estrategia de desarrollo económico regional de las organizaciones económicas campesinas. Es decir, las uniones de crédito campesinas fueron promovidas, gestionadas e integradas por iniciativa de otras organizaciones económico-sociales más amplias en cada región, las que seguían una estrategia de

integración económica regional con organismos especializados. En ese esquema, las uniones nacían para formar parte de un conglomerado de empresas que permitirían alcanzar economías de escala.

### **¿Por qué crear uniones de crédito?**

La constitución de uniones de crédito campesinas en los ejidos del sur de Sonora a finales de los años setenta, coincide con la emergencia del movimiento campesino autogestivo, generador de un modelo de organización económica con fuerte participación campesina en la conducción de los procesos organizativos económicos, conocido como estrategia de "apropiación del proceso productivo".

Aunque reconocidas en México desde 1932, hasta hace 15 años sólo eran una forma organizativa, usada exclusivamente por los productores agrícolas privados. Desde las primeras uniones de crédito ejidales se establece la participación del sector social campesino.

Desde su origen, la unión de crédito representó un ideal de organización financiera. La frase "banco campesino" refleja perfectamente las expectativas originales de las organizaciones campesinas. El poder controlar el financiamiento rural implicaba incidir en el proceso productivo en forma directa, separar los procesos económicos del control corporativo ejercido por la banca oficial hasta 1988, recuperar la iniciativa propia y participar de forma autogestiva y apuntalar la construcción de un modelo de desarrollo regional, donde la organización social contaba con un conjunto de empresas económicas o aparatos económicos especializados, combinados con organismos de carácter social.

En síntesis, el proceso de creación de uniones de crédito campesinas en México ponía en el centro de su estrategia la consolidación de procesos de desarrollo regional y la creación de organismos especializados (comercializadores, distribuidoras de fertilizantes, cuerpos de asistencia técnica propia, pequeña industria, etc.), generando con ello la integración de economías de escala con la participación de los productores organizados. Algunos modelos de este esquema surgieron en el sur de Sonora, Guerrero, Zacatecas, Chihuahua y Veracruz.

Particularmente en el terreno financiero, la aspiración de crear uniones de crédito representaba una posibilidad de autonomía respecto al aparato de control político económico gubernamental (BANRURAL). De ahí la fuerte oposición institucional que enfrentó durante años la creación de uniones de crédito: competencia desleal, boicot o simplemente negativa de atención.

### **Las uniones de crédito y el sistema financiero**

La unión de crédito es el eslabón más débil del sistema financiero mexicano. Poco aceptado por el conjunto del sistema clásico se le ha obligado a jugar sus mismas

reglas del juego sin que en la práctica tengan las mismas condiciones de competencia. En otras palabras, la normativa y la regulación de las uniones de crédito están regidas por la misma lógica que el resto del sistema financiero nacional, sin contar con una legislación específica como organismo de economía social que les proporcione un marco funcional y de regulación, las sitúe en condiciones más favorables para su desarrollo interno y mejore su articulación con el resto del sistema financiero.

No obstante, ante el evidente agotamiento e incapacidad de respuesta del sistema financiero (banca comercial y de fomento) frente a los retos de modernización rural, las uniones de crédito han ido ganando cartas de ciudadanía como una clara alternativa de financiamiento.

Las cifras de operación crediticia con FIRA, el principal fondo de descuento agrícola, muestran un claro ascenso de las uniones de crédito agrícolas. Las 59 uniones de crédito descontaron en 1989 N\$ 55.4 millones, que significó el 1,4% del descuento total del sector agropecuario, mientras que en 1992, 92 uniones de crédito descontaron N\$ 504.7 millones, que significó el 5% del total nacional. Se estima que para 1993, 110 uniones de crédito operarán con FIRA cerca de N\$ 960 millones, que representan el 8% del descuento nacional del sector agropecuario. (Ver Cuadro 5).

**Cuadro 5. Uniones de crédito agropecuarias.  
Evolución del descuento crediticio con F.I.R.A.**

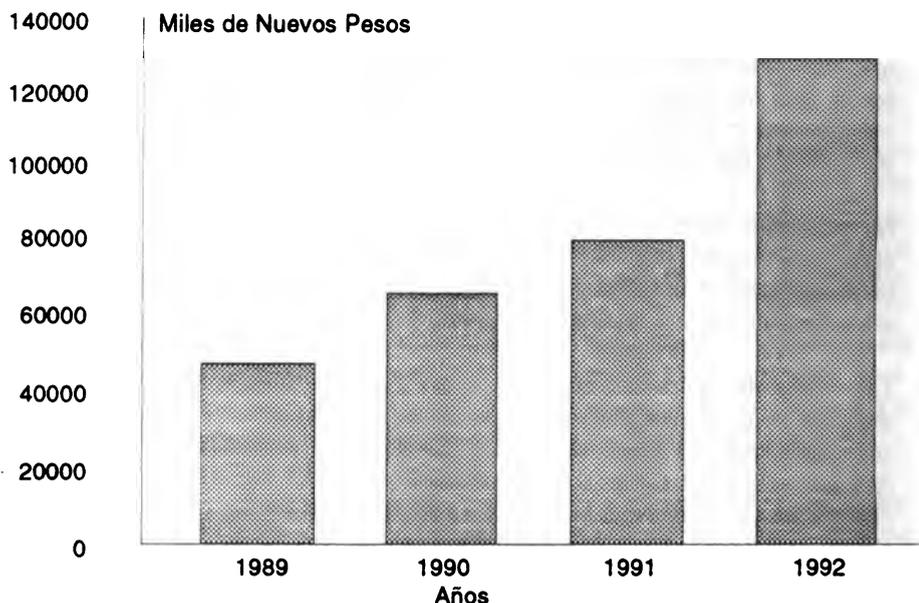
Año	Nº total de U.C.	U.C. decontatarias	Monto (Miles de pesos)	% respecto al descuento nacional de F.I.R.A.
1989	65	59	55.401	1,4%
1992*	108	92	504.792	5,0%
1993**	120	110	960.000	8,0%

\* Los descuentos para 1992 se realizaron a través de 19 bancos de primer piso.

\*\* Cifras estimadas en base al operativo del primer semestre de 1993 y planes de operación.

Respecto a BANRURAL, que opera fundamentalmente con el sector social, el descuento registrado entre 1989 y marzo de 1993, fue de N\$ 207 millones. Cifra significativa en el total operado por este banco.

Específicamente, las uniones de crédito campesinas han tenido una operación creciente: el Gráfico 2 muestra el comportamiento de las operaciones crediticias, teniendo en consideración sólo una muestra de las primeras 20 uniones de crédito campesinas. En 1989 operaron N\$ 47,4 millones; en 1990, N\$ 66,4 millones; en 1991, N\$ 79,7 millones y N\$ 121,4 millones para 1992. El crecimiento de sus operaciones, en contraposición con las enormes dificultades operativas y de capitalización, muestran el enorme potencial que poseen las uniones de crédito campesinas.

**Gráfico 2. Operaciones de las U. de C. Campesinas. Período (1989 - 1992)**

Lo anterior se comprenderá mejor si se analiza la situación del capital de las uniones de crédito, las que para fines de 1992 poseían capitales sociales pagados por la cantidad de 19,7 millones, pero en realidad operaban con capitales contables de 14,8 millones de nuevos pesos; es decir, a pesar de su enorme descapitalización tuvieron operaciones de 8 veces su capital de respaldo.

No obstante, las necesidades reales de sus socios estaban estimadas por medio de planes de operación en 220 millones de nuevos pesos; es decir, sólo lograron cubrir la demanda en un 55%. Esto se explica por cuatro causas:

- a. La descapitalización de las uniones de crédito que limitó su capacidad de endeudamiento.
- b. La fuerte restricción crediticia de la banca rural que origina fuerte competencia por los escasos recursos.
- c. La caída de rentabilidad en la mayoría de cultivos agrícolas, originada por la apertura comercial, política de precios restrictivos y atraso tecnológico y productivo.
- d. La cartera vencida interna y externa generadas por sus socios.

Todos estos factores combinados son el marco de desarrollo de las uniones de crédito campesinas.

## **Trayectoria de las uniones de crédito campesinas**

La emergencia de las uniones de crédito campesinas al ámbito unionístico no ha sido fácil. Desde fines de los 70's con los primeros proyectos de uniones en el sur de Sonora hasta 1993 en que existen 40 uniones de crédito campesinas, el camino estuvo marcado por un proceso contradictorio y complejo.

Habría que mencionar, aunque sea someramente, que tanto hacia el exterior como hacia el interior de las uniones de crédito se han encontrado obstáculos diversos. Hacia el interior, la inexperiencia en el manejo de un aparato financiero altamente complejo y su funcionamiento con una lógica diferente a la lógica de funcionamiento de la organización ejidal ocasionó múltiples problemas de organización, participación y toma de decisiones.

En la práctica, las uniones de crédito campesinas han introducido una nueva perspectiva a las uniones de crédito, incluido un funcionamiento más cercano a la economía social, como las cooperativas de crédito y ahorro. Al preservar los mecanismos de participación democráticos, no en base al monto de aportaciones sino en base a membresía, han impulsado la organización de los pequeños productores en grupos con figura legal para ser reconocidos como sujetos de crédito. Así mismo, para evitar la atomización del ejido se han establecido mecanismos de asistencia técnica productiva y de promoción de proyectos de desarrollo regionales. También han sufrido las consecuencias de una deformada interpretación del "interés social" y han debido ser selectivas en su clientela y tomar acciones jurídicas contra los socios morosos. Han pasado de la atención colegiada a grupos de productores integrados a la unión a través de una figura moral a la atención del grupo- pero con compromisos individualizados, de la inexistencia de garantías a la exigencia de garantías para la operación crediticia, en otras palabras, se ha desarrollado en las uniones de crédito campesinas una nueva cultura económica, una cultura tendiente a hacer más eficaz la acción de la unión como organismo financiero, pero también, que le permita una adecuada articulación con el conjunto del sistema financiero clásico.

Otros dos aspectos internos interesantes de señalar son el liderazgo y la administración gerencial. Las uniones de crédito han requerido un nuevo tipo de liderazgo campesino, menos carismático y político y más planificador y administrador; una especie de intérprete de la lógica empresarial y financiera hacia la organización social y económica de los campesinos, necesaria para la sobrevivencia y la transformación del sector. Se trata de dirigentes que gestionan en lo crediticio y han aprendido a negociar en el sistema y a traducir la necesidad de ajustes internos para negociar en mejores condiciones. Por el lado de las gerencias y administradores se ha dado un proceso similar: los primeros gerentes de uniones eran asesores de organización o técnicos agropecuarios, poco a poco el perfil de la gerencia se ha ido acercando al perfil de un profesional de la administración financiera. Desafortunadamente, el recurso humano ha tenido un

alto costo para las uniones de crédito, porque han aprendido "sobre la práctica". Aún ahora, no existen recursos humanos capacitados y disponibles para apoyar el crecimiento de las uniones de crédito campesinas. A diferencia de las uniones de crédito agropecuarias privadas, la participación de los liderazgos campesinos es más fuerte que la de los administradores, con las ventajas y desventajas que ello conlleva.

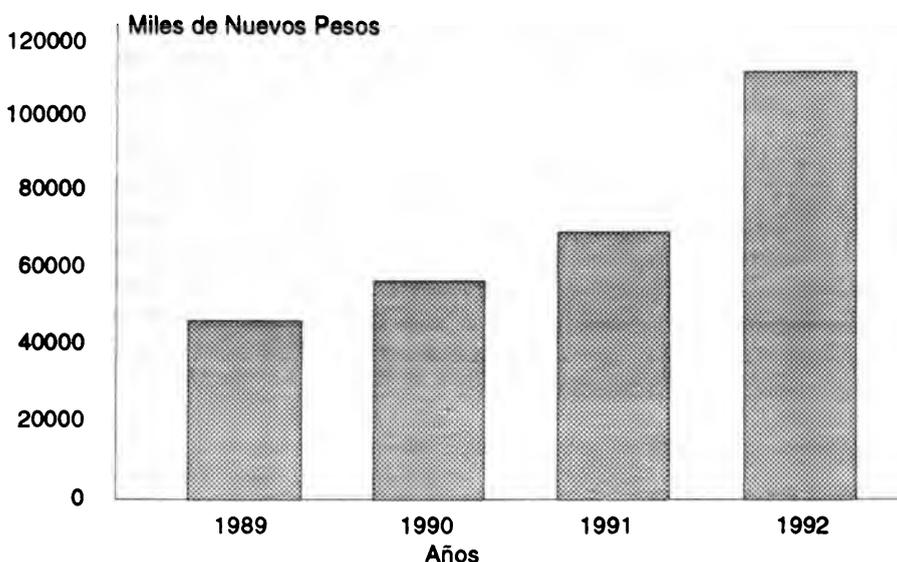
Por el lado de los obstáculos externos, éstos han sido muchos y de diferente naturaleza, siendo los más comunes los relacionados con el sistema crediticio oficial que se resistía a ser desplazado: la reducción de financiamiento rural, la transformación estructural y normativa del crédito agrícola, la diferenciación de productores en estratos por "nivel de productividad", el retiro de subsidios, la desaparición de la política de precios de garantía, un marco legal restrictivo y una excesiva intervención gubernamental en la regulación de los organismos. Muchas uniones de crédito campesinas debieron esperar años para iniciar sus operaciones; no se les compartían diferenciales en tasas de interés, ocasionando que el costo operativo de la unión encareciera el crédito a los asociados. Durante años los propios socios y el capital social sufrieron las consecuencias de la falta de reconocimiento del sistema financiero rural.

No podría comprenderse la experiencia de las uniones de crédito campesinas y la calidez de su lucha por abrir un nuevo camino al sector social rural, sin mencionar esos problemas que no son otra cosa que una disputa por el control de los procesos económicos rurales. Un viejo sistema que se resistía al cambio, a la mayoría de edad de los productores y a la democracia económica.

Por otro lado, no sería justo omitir el hecho de que las cosas están cambiando. La batalla inicial de abrir caminos a las formas de organización campesina financiera y a instrumentos en manos de la organización social, está siendo ganada, al menos parcialmente. Las uniones de crédito están siendo reconocidas como una verdadera alternativa para el financiamiento en el campo. Las instituciones han modificado normas operativas para facilitar su relación con las uniones de crédito. BANRURAL ha emitido una normativa específica para uniones de crédito, modificando sustancialmente su operación para reconocerla como organismo auxiliar de crédito. FIRA ha emitido un programa de apoyo y estímulo a la operación de uniones. La ley reguladora ha sido modificada abriendo nuevas perspectivas futuras. Se han empezado a otorgar estímulos financieros (puntos de intermediación) para evitar la descapitalización y las instituciones normativas. SHCP y CNB han abierto espacios para tratar la especificidad del sector social.

Para dar una idea más precisa de la evolución operativa de las uniones de crédito habría que señalar como complemento a su operación antes señalada, que las recuperaciones obtenidas por las uniones de crédito han sido de un 96% en 1989, un 92% en 1990, un 88% en 1991 y de un 86% en 1992 (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Recuperaciones de las uniones de crédito campesinas. Período ( 1989 - 1992)**



Las recuperaciones han sido muy altas en los primeros años y poco a poco han bajado, debido, entre otras causas, a:

- a. La caída de rentabilidad en muchos cultivos como la grave crisis del sector cafetalero, frijolero, piñero, ganadero, etc.
- b. La incorporación apresurada de socios sin suficiente selectividad para responder a los crecientes capitales sociales determinados por las autoridades hacendarias.
- c. La incertidumbre en el acceso al crédito que ocasiona un efecto negativo en la respuesta de socios a la recuperación.

No obstante, los elevados índices de recuperación iniciales, muestran un cambio radical de respuesta de los productores ante un organismo que les es propio. Hubo regiones en que comparativamente la banca oficial obtuvo recuperaciones de 30% frente al 95% de la unión o de 40% frente al 85%, etc.

### **Las uniones de crédito y el ajuste estructural**

Sin lugar a dudas, el futuro de los socios es el futuro de la unión de crédito. Por ello, no se puede ignorar su problemática que está relacionada con la situación del sector agropecuario en México.

Una grave y prolongada crisis productiva, resultado del programa de ajuste estructural y de la apertura económica, ha ocasionado una aguda descapitalización del sector y de los productores rurales. El reto del sector y de los pequeños productores es poder competir en el corto y mediano plazo con la producción del exterior. Esta es una competencia con modelos de desarrollo más avanzados tecnológicamente, con mayores inversiones de capital y más subsidios.

A pesar del discurso oficial sobre la modernización del campo e incluso de la reforma a la ley agraria que incorpora la tierra al mercado y permite la inversión privada, el futuro del sector es desalentador. Más allá de algunas agroasociaciones desarrolladas en regiones específicas, la estructura en lo fundamental no ha cambiado. Las inversiones privadas tan esperadas no están llegando al campo a los sectores productivos, no hay procesos de reconversión productiva, no hay inversiones públicas, la investigación tecnológica es escasa, el financiamiento insuficiente y los precios erráticos.

La visión general de los productores sobre la estruendosa ruina del sector es que a ellos les ha tocado pagar el costo de la modernización y, en contraparte, no hay brújula ni estrategia productiva clara por parte del gobierno. Se sabe con precisión el esquema de apertura negociado para el Tratado de Libre Comercio, pero no se sabe qué producir ni cómo enfrentar los retos que se avecinan. Algo de expectativas se ven en cítricos, frutales y hortalizas, pero se trata de verdaderos nichos de mercado que no proporcionan una alternativa para las miles de hectáreas actualmente sembradas en cereales y granos básicos. Los esquemas de apoyos y subsidios destinados a compensar los efectos de la competencia desigual con los E.E.U.U. se han convertido en promesas no cumplidas. Incluso, no se tiene certeza sobre la política de precios agrícolas. Por si fuera poco, la cartera vencida del sector es más grande que nunca y sin posibilidades de respuesta inmediata para sanear su situación, afectando tanto a productores privados como sociales.

El esquema de reconversión productiva gubernamental plantea la necesidad de compactar lo más posible tierras, aumentar la inversión, desalojar mano de obra que sería teóricamente absorbida por el desarrollo industrial y atraer capitalistas, que además de capital, traerían consigo tecnologías e integración de mercado para los nuevos cultivos. Todo es aún teoría, mientras tanto, no se ven salida a la crisis.

Adicionalmente a la crisis de productividad, el programa de ajuste ha provocado un cambio estructural en la composición del crédito rural. Una polarización donde unos pocos productores agrícolas, los más grandes, reciben financiamiento y la gran mayoría de productores medios y pequeños están fuera del mismo. Los más marginados han comenzado a ser atendidos por PRONASOL, con planes de subsidio al consumo y ninguna estrategia productiva. Efectivamente, ha habido un crecimiento del crédito destinado al sector, pero un análisis del mismo muestra un número limitado de productores beneficiados, tanto en número (no más de

800.000 productores en 1992) como en superficie. Los productores desplazados del crédito agrícola constituyen la capa intermedia, donde se sitúan los sectores más avanzados del sector social ejidal, los que podrían ser puntuales en un proceso modernizador de la economía social rural. De continuar estas tendencias, las posibilidades de sobrevivencia del sector serían muy pocas y se ubicarían fundamentalmente en su capacidad de movilización social.

Otro de los efectos del ajuste estructural ha sido el desmontaje del aparato de financiamiento rural. El Banco de Crédito Rural ha disminuido sus sucursales de 650 en 1988 a 230 en 1993 y su personal, de 27.000 a 9.000 (cifras estimadas) a nivel nacional. Por parte del FIRA, que es el principal fondo de fomento agropecuario, mantiene su prioridad de usar a la banca comercial como canalizadora de recursos al sector, mientras la banca comercial no quiere "arriesgarse" en el mismo y ha disminuido su participación en el sector, manteniéndose como una banca de captación, sin la contraparte de inversionista en el sector.

Además, la estructura del financiamiento al campo continúa privilegiando al crédito de avío y las inversiones de corto plazo, sin una estrategia de capitalización y adquisición de bienes de capital que aumenten la productividad del sector a mediano y largo plazo. Al corto placismo, se añade el alto costo del capital (tasas disponibles de 15 a 25%) que hace inviable las inversiones de largo plazo.

Todo lo anterior muestra un agotamiento del sistema de financiamiento rural, una escasa capacidad de respuesta que requiere reformas de fondo en las políticas, en los instrumentos y en la legislación.

## **Propuestas campesinas ante la crisis**

En el terreno productivo las propuestas campesinas que se están generando frente a la crisis productiva giran alrededor de impulsar **proyectos de desarrollo regionales**, que implican una gran movilización social para impulsar la compactación de la tierra ejidal, administrar esquemas de asociación social y desarrollar sus organismos de integración comercial y crediticia. Así mismo, se busca impulsar proyectos de pequeña empresa rural y de asociaciones con productores privados y una acción micro para aumentar la productividad en base a la eficiencia de las tecnologías disponibles en el sector y ubicar de dónde y cuáles podrían obtener, antes de intentar una "sustitución de cultivos".

## **El futuro de las uniones de crédito**

El futuro de las uniones de crédito dependerá de varias cosas, entre otras, de la posibilidad de aumentar su capacidad de administración empresarial y financiera, su capacidad para crear un modelo de organismo financiero local más cercano a

lo que es un banco popular, con un relativo nivel de autosuficiencia financiera, originada por procesos de ahorro social y la generación de servicios estratégicos, dentro o fuera de la unión para garantizar acceso a mecanismos de comercialización e industrialización, que permita cerrar circuitos de movimientos de capital.

Se requiere un perfil distinto de las uniones de crédito, que sin dejar de integrar productores agrícolas, se convierta más en un organismo popular rural; es decir, que logre aglutinar en su interior a una gama diversificada de socios de la comunidad rural, vecinos, artesanos, prestadores de servicios, profesionistas, etc. que diversifiquen el riesgo agrícola que hace sumamente vulnerable a la unión de crédito, que le diversifique fuentes de ingreso, que le arraigue de mejor manera a la comunidad y que permita la generación de estrategias de empleo, en base a la generación de micro empresas rurales.

## **Retos y obstáculos**

Entre los principales obstáculos a subsanar se encuentran la formación de recursos humanos que elevan la capacidad de respuesta de las uniones de crédito a los retos del sector, la capacidad de aumentar su nivel de capitalización, la adopción de estrategias de desarrollo regional que den una respuesta integral en el terreno productivo, pero también en el terreno social y, finalmente, el futuro de las uniones de crédito está vinculado a la generación de un nuevo sistema de financiamiento rural.

## **Hacia un nuevo sistema de financiamiento rural**

La sociedad rural por naturaleza está vinculada a la agricultura como actividad articulada a las necesidades de los mercados generados en el sector agropecuario, tales como la industria y el mercado de alimentos, pero también integra procesos de desarrollo social y cultural. Es decir, el espacio rural no es sólo un ámbito de relaciones económicas como frecuentemente lo hacen aparecer las visiones macroeconómicas.

Esta doble naturaleza del espacio rural debe tenerse presente al plantear el diseño de un nuevo sistema de financiamiento rural, dado que no se trata sólo de dar una respuesta al crédito agrícola, sino de pensar en el funcionamiento del crédito rural.

La agricultura, como sector de la economía, requiere para su transformación de una visión de largo plazo y de recursos para impulsar su modernización. El reto principal es la movilización de nuevos y crecientes fondos que apoyen la transformación de la empresa agropecuaria en infraestructura, equipamiento y capital humano. Las necesidades de largo plazo para transformar la competitividad

del sector se refieren a la formación de capital humano, servicios, bienes tecnológicos estratégicos, rehabilitación de infraestructura, pequeña irrigación, sistemas de comercialización y almacenamiento, vistos desde un enfoque financiero integral, con plazos de 10, 15 ó 20 años. Las necesidades de corto plazo se refieren a la adquisición de insumos, semillas, fertilizantes, maquinaria agrícola, etc.

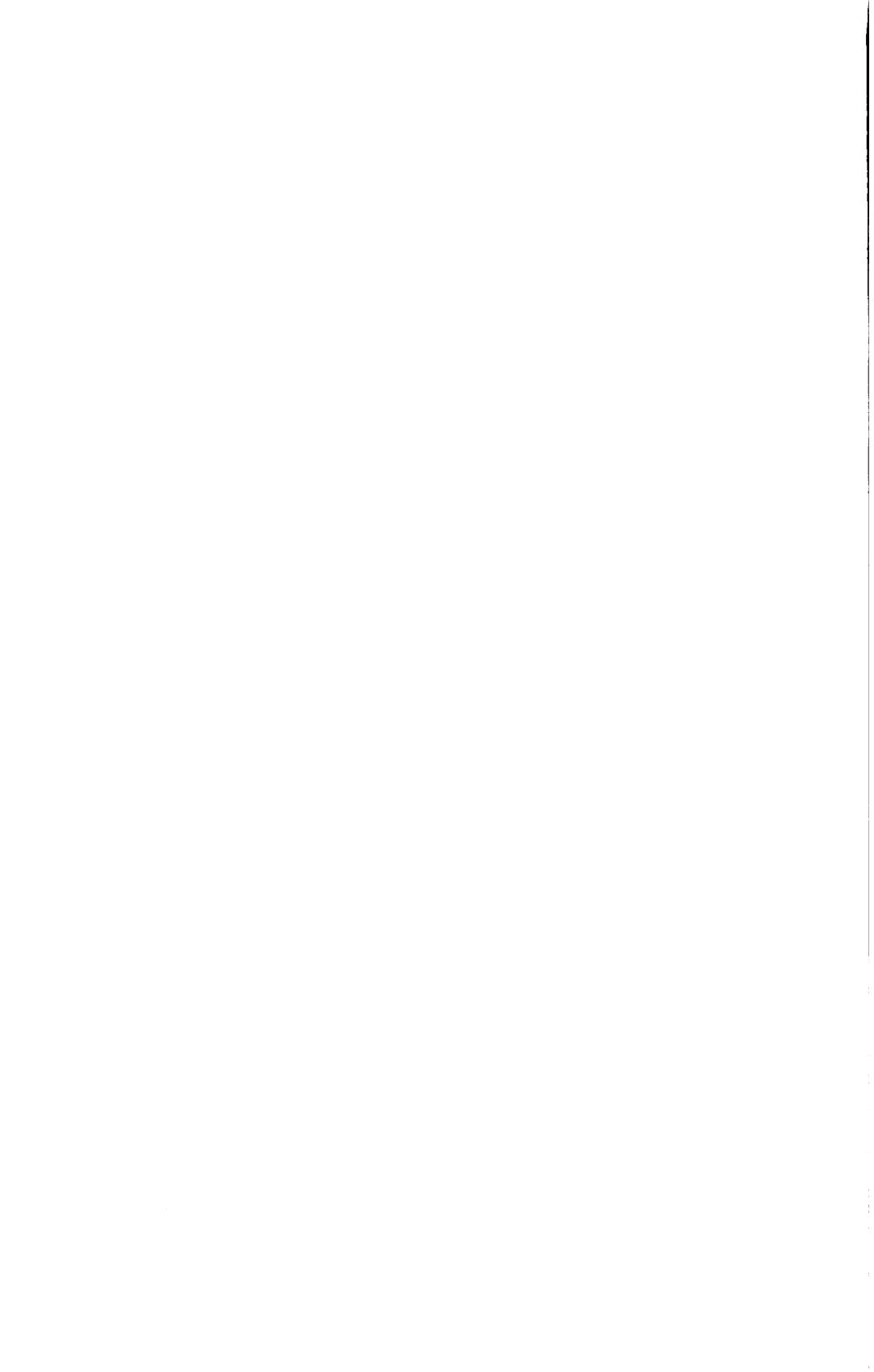
El sistema tradicional cuenta sólo con instrumentos financieros para las necesidades de corto plazo, pero no ha logrado dar una respuesta financiera integral para la reestructuración del sector agropecuario.

La posibilidad de contar con un nuevo esquema financiero que atienda las necesidades planteadas para el sector agrícola, requiere de modificaciones al sistema financiero actual en distintos aspectos: mecanismos de captación de ahorro, canalización de subsidios con una orientación más específica y menos discrecional, equipamiento de las tasas de interés internas a las vigentes en el mercado internacional, modificaciones al marco legal y obtención de fondos internacionales de largo plazo, adecuados para la agricultura. Todos estos cambios se discuten recientemente en México, provocando polémica y resistencia de las propias instituciones financieras.

Por otro lado, la solución al desarrollo de las empresas campesinas está dada no sólo por el acercamiento de mayores recursos a ellas, sino también por el aprovechamiento de las capacidades productivas, infraestructura, equipamiento, capacidad de ahorro e inversión de sus propios integrantes.

En este sentido es importante aprovechar la capacidad organizativa de recursos económicos y humanos, concentrada en las organizaciones económicas para generar sistemas de economía social, capaces de articularse con los mercados regionales y nacionales sin perder de vista que su principal fortaleza no estará en la magnitud de sus operaciones, sino en la calidad y capacidad de adaptación de sus productos al mercado y los beneficios que reporte a los ingresos de sus miembros.

El desarrollo de sistemas de financiamiento local basados en cajas de ahorro, grupos de afianzamiento, fondos de garantía, uniones de crédito, fondos de autoaseguramiento, entre otros, son modelos de financiamiento e intermediación que articulan recursos propios de la organización de los productores con el sistema financiero clásico. Se requiere un sistema de financiamiento local articulado a la satisfacción de las múltiples necesidades de la sociedad rural y no sólo a las actividades agrícolas. Esa diversificación en el financiamiento rural es condición básica del éxito para un nuevo sistema de financiamiento rural.



# **EL BANCO DE CREDITO CAMPESINO DE SAN DIONISIO**

*Pierre Gerbouin*  
**PRODESSA**

## **Introducción**

El B.C.C.S.D. es una empresa asociativa de la Unión de Campesinos Organizados de San Dionisio (U.C.O.S.D.), nació en mayo de 1992 y su objetivo es permitir a los pequeños productores obtener financiamiento para actividades que les ayuden a salir de la crisis económica en la cual se encuentran desde que el Estado comenzó a implementar el programa de ajuste estructural. Su organización, su funcionamiento, su política de crédito, etc., han sido definidos por los mismos representantes de los posibles usuarios, o sea, por los principales líderes campesinos de la cuenca de San Dionisio con el asesoramiento de PRODESSA. Su manejo está en manos de un personal originario de la misma cuenca. El resultado obtenido es la creación de sistemas alternativos de crédito destinados a un sector socio-económico desatendido por la banca estatal y privada.

## **El vacío dejado por el Banco**

La idea de crear un sistema de crédito alternativo en la cuenca de San Dionisio nace en verano de 1992, a raíz de un análisis que organizó PRODESSA durante más de 10 días con la participación de 50 líderes campesinos. Este análisis se centró en el origen de la crisis de las fincas campesinas y las posibles alternativas de solución. El plan de desarrollo a corto y mediano plazo elaborado por los líderes, pone en evidencia la necesidad de realizar numerosas inversiones que los pequeños productores no pueden hacer por falta de capital propio (PRODESSA 1992 b), lo que conlleva a que el plan deba estar acompañado por un programa de crédito.

En San Dionisio existen varias fuentes de financiamiento: el Estado, a través del Banco Nacional de Desarrollo (B.N.D.), y algunas ONGs. Sin embargo, según el diagnóstico de los líderes ninguno ofrece los servicios que necesitan los productores para llevar a cabo el plan que acaban de elaborar. Las principales razones analizadas son las siguientes: por un lado, el B.N.D. impone condiciones que no están al alcance del pequeño productor (tener título de propiedad, hipotecar la finca, presentar suficientes garantías materiales, etc.) y financia casi sólo granos

básicos en esta zona del país y por otro, las ONGs, por lo general, financian programas muy específicos, ofrecen créditos pequeños y tienden a imponer modelos organizativos (PRODESSA, 1992 a). Frente a este vacío, los líderes solicitaron a PRODESSA encargarse del programa de crédito. PRODESSA se niega por considerar que su principal función es aconsejar al productor en aspectos técnicos, económicos y organizativos, pero propone apoyarlos para crear su propio sistema de crédito. El grupo elige a 10 líderes para integrar una comisión, cuyo objetivo fue elaborar una propuesta en un plazo de una semana. El 5 de mayo nace el Banco de Crédito Campesino de San Dionisio.

### **¿Por qué este nombre?**

Después del Banco de Granos, empresa asociativa de comercialización de granos y distribución de insumos nacida en 1991, los líderes crean el Banco de Crédito Campesino de San Dionisio. Escogen este nombre por varias razones: "Banco" y no "Fondo" porque se trata de crear algo durable, una empresa específica de organización campesina; "Crédito" porque el sistema nace para financiar actividades, pero no excluye servicios de ahorro en el futuro; "Campesino", porque fue elaborado por y para los campesinos y "San Dionisio", porque es un sistema localizado en la cuenca que lleva su nombre.

### **Objetivos**

El B.C.C.S.D. pretende responder a las demandas de crédito de los productores para la producción agropecuaria (adquisición de equipos, tierra, animales, financiamiento de campaña, etc.), la transformación de los productos y su comercialización (BCCSD 1992). A mediano plazo se prevé ofrecer créditos no productivos a través de la constitución de un fondo específico, llamado "fondo social" por los líderes que inventaron el sistema, y también ofrecer un servicio de ahorro a los socios interesados.

### **El B.C.C.S.D.: un Banco al servicio del pequeño productor**

De 460 beneficiarios con crédito en 1992, 458 son pequeños productores de las 18 comunidades que conforman la cuenca de San Dionisio, poseen entre un solar como mínimo y 15 a 20 manzanas de tierra como máximo y producen, principalmente, granos básicos y un poco de hortalizas, de café y ganado. Los otros dos beneficiarios son empresas asociativas: la Planta Procesadora San Antonio de Samulali en mano de 13 socios y dedicada a la transformación de tomate y café y el Banco de Granos, empresa de la Unión de Campesinos Organizados de San Dionisio como el B.C.C.S.D., que comercializa granos y distribuye insumos a productores de toda la cuenca.

Las demandas eran mucho más numerosas. Primero, se estima que entre 750 y 800 productores se informaron sobre la política de crédito del B.C.C.S.D., de los cuales 587 consideraron cumplir con los requisitos e hicieron solicitudes formales y 410 solamente vieron su demanda aceptada. Luego, el B.C.C.S.D. recibió 229 solicitudes y aprobó 171. El sistema es entonces muy selectivo. Los criterios y las condiciones de selección son las siguientes:

- a) vivir en una de las 18 comunidades de la cuenca desde hace más de un año;
- b) ser de buena fama en la comunidad y tener palabra;
- c) tener un buen historial crediticio;
- d) declarar y explicar sus deudas con otras instituciones financieras, si es primera solicitud, y en las siguientes no tener deudas;
- e) no estar demasiado endeudado;
- f) presentar suficientes garantías materiales o bien, tener un fiador con estas garantías;
- g) todos los miembros del grupo de reembolso (de 5 a 7) deben estar al día con los pagos de los créditos otorgados por el B.C.C.S.D.;
- h) haber respetado el reglamento;
- i) no tener problemas con las otras empresas de la Unión.

Para ilustrar la aplicación de estos criterios se pueden analizar las solicitudes que fueron rechazadas por las instancias de selección del B.C.C.S.D. De 229 solicitudes, 58 no fueron aceptadas por las siguientes razones: 26, porque otra persona del grupo de reembolso no había reembolsado todavía su crédito de frijol de primera; 9 porque tenían deudas con el BND o con PRODESSA y no lo habían declarado; 8 por no respetar el reglamento (6 por no querer pagar la solicitud y 1 por tratar mal al controlador); 6 porque alguien del grupo o el solicitante tenía deudas con otras instituciones declaradas en primera y que no había cancelado todavía; 5 por estar demasiado endeudados; 3 porque no habían reembolsado su crédito de primera y 1 por no tener fiador (BCCSD y PRODESSA, 1992).

A partir de 1993, el productor, además de cumplir con todos estos requisitos deberá ser socio del B.C.C.S.D., o sea, haber comprado acciones que le dan derecho a un cierto volumen de crédito.

## **El B.C.C.S.D.: un Banco en mano de los productores**

El B.C.C.S.D. es una de las dos empresas asociativas de la Unión de Campesinos Organizados de San Dionisio, federación de grupos de base de las distintas comunidades de la cuenca de San Dionisio que emergió poco a poco y está actualmente en proceso de formalización y legalización (Gerbouin, 1991; Gerbouin, 1992). Las instancias de decisión del B.C.C.S.D. son las de la Unión. La asamblea es la máxima autoridad, es la que decide las orientaciones generales de la Unión y, en particular, de los programas de sus empresas asociativas. Está conformada

por 3 representantes de cada grupo de base federado y se reúne dos veces al año. Existe también un consejo de administración, cuya función principal es velar por la aplicación de las orientaciones y de los programas a través de un seguimiento-evaluación. Está conformado por un representante por grupo de base y se reúne por lo menos 4 veces al año. La Unión posee también una junta directiva conformada por 5 líderes que tienen la función de representación y ejecución de las decisiones (PRODESSA, 1992 c).

La política de cada empresa debe ser aprobada por la asamblea general de la Unión pero existe una autonomía financiera y una autonomía de ejecución. El B.C.C.S.D. posee su propia junta directiva conformada por 5 líderes, de los cuales 3 deben ser del consejo de administración de la Unión y los otros 2 por lo menos ser socios. La junta hace ejecutar los programas y los evalúa, evalúa el funcionamiento del B.C.C.S.D. y elabora propuestas que son sometidas al consejo de administración cada vez que se reúne. También representa al B.C.C.S.D. frente a las instituciones públicas o privadas.

En cada comunidad, el B.C.C.S.D. tiene un comité de crédito conformado por 3 ó 4 productores propuestos por los líderes miembros de la asamblea de la Unión en base a ciertas cualidades como la sabiduría, la imparcialidad y la capacidad de análisis socio-económica de las demandas. Sus funciones son: informar a los socios del Banco sobre los programas, recibir y analizar las solicitudes de crédito de los productores de la comunidad, supervisar el trabajo del controlador y del capacitador y vigilar por el reembolso de los créditos.

De todas estas personas, ya sean de la Unión o específicamente de una de las empresas, sólo los directivos reciben una indemnización de C\$15 por día de reunión o de gestión. Cada participante a una reunión o una asamblea recibe un almuerzo. Todos estos gastos son asumidos por la cotización de los afiliados de la Unión y, si son específicos de las empresas, por sus mismos socios, a través del cobro de los servicios. En el caso particular del B.C.C.S.D. son cubiertos por los intereses de los créditos pagados por los socios.

El B.C.C.S.D. posee también una persona contratada a tiempo parcial: un gerente a veces apoyado por otra persona, varios capacitadores y controladores. El gerente está encargado de las operaciones financieras, de la contabilidad, de la elaboración de los informes de actividades y financieros, del secretariado durante las reuniones de la junta directiva, etc. Para informar a sus socios sobre los nuevos programas o sobre los resultados de evaluaciones, el B.C.C.S.D. contrata por algunos días a capacitadores que apoyan a los líderes durante ciertas reuniones con los miembros de su grupo de base. Esta decisión es reciente, se tomó por haberse detectado que a pesar de estar informados, los líderes no son siempre buenos transmisores de información por distintas razones: la principal es que no siempre logran en las reuniones dominar todo el contenido de un programa y, a veces, porque no les convienen las decisiones. Los controladores

son contratados para visitar cada finca varias veces al año con el propósito de comprobar las inversiones realizadas por los productores, evaluar los resultados obtenidos, informarlos sobre los nuevos programas, etc. Todos son jóvenes originarios de San Dionisio, hijos o hijas de productores desempleados una parte o todo el año.

PRODESSA trata de establecer con la organización y en particular con las empresas asociativas, una relación contractual que permita definir claramente el rol de cada institución. En la construcción del B.C.C.S.D., PRODESSA aconseja y capacita en aspectos de organización, de administración, de contabilidad y de análisis técnico-económico y financiero. El contrato prevé también la realización de auditorías. Este trabajo no es gratuito, por este concepto se facturan al B.C.C.S.D. alrededor de C\$ 8.000 anualmente.

El procedimiento para la aprobación de los créditos es el siguiente. Entre marzo y abril, los socios del B.C.C.S.D. se reúnen a nivel de cada comunidad para conocer la política de crédito para el nuevo ciclo agrícola, los procedimientos y las modalidades para obtener financiamiento. En esta ocasión, los directivos de cada grupo de base de la comunidad son apoyados por un capacitador contratado por el B.C.C.S.D. El objetivo de esta reunión es permitir a todos los socios obtener todas las informaciones que puedan necesitar para formular su solicitud de crédito. También debe garantizar una mayor integración de los socios y recoger sus inquietudes para el futuro. Posteriormente, los socios llenan su solicitud y, a partir de 1993, la discutirán a nivel de cada grupo de reembolso. Si el grupo la acepta pasa al comité de crédito de la comunidad que la analiza y la comenta. Luego, todas las solicitudes son enviadas a la oficina del B.C.C.S.D., ubicada en la comunidad central de Susuli. El gerente las revisa para verificar si todos los criterios han sido tomados en cuenta y, en particular, si el socio u otra persona de su grupo tiene alguna deuda, si el socio ha sido buen pagador y ha respetado el reglamento, si no tiene deudas con otras instituciones, etc., para, posteriormente, clasificar las solicitudes. El comité de crédito de la cuenca hace la última revisión en base a las observaciones de los grupos de base, de los comités de crédito y del gerente y toma la decisión en cuanto a la aprobación. Los socios cuya solicitud fue aceptada vienen luego por comunidad con su comité de crédito a la oficina del B.C.C.S.D. para firmar su contrato, su pagaré, las tarjetas y recibir su financiamiento.

### **El sistema de registro y control**

El B.C.C.S.D. utiliza una serie de documentos que permiten registrar informaciones y analizarlas y controlar los movimientos de dinero y bienes. Los instrumentos contables son los siguientes: libreta de crédito del socio firmada por el socio y el gerente, tarjeta de crédito del B.C.C.S.D. para corto y mediano plazo firmada por el socio y el gerente, recibos membreteados, diario principal de nueve cuentas, diarios auxiliares (cuenta de explotación, reembolsos por rubro, etc.), hoja de arqueo diario de caja, cuenta de explotación detallada elaborada al 30 de septiembre y al 28 de enero y balance financiero al 28 de enero.

Para las solicitudes y entregas de crédito, se elaboraron documentos específicos: hoja de solicitud y de análisis de la misma, contrato de crédito firmado por el socio, una persona solidaria y el gerente del B.C.C.S.D., pagaré a la orden firmado por el socio, dos testigos y si es necesario, el fiador y registro de préstamos.

Además, existe una serie de documentos de seguimiento y evaluación: libro de acta, registro de socios, formato de control de uso de crédito y de control de las producciones, formato de análisis de las solicitudes y de los rechazos, formato de evaluación del funcionamiento de los comités de crédito, formato de situación del reembolso por actividad, por comunidad, etc.

Todo el sistema es manual y manejado por el gerente, un ex-maestro de primaria capacitado por PRODESSA en agosto pasado. PRODESSA lo concibió y ayuda al análisis de los datos conforme al contrato de asesoría que tiene con el B.C.C.S.D.

### **El crédito entregado en 1992**

Entre el 14 de mayo y el 23 de diciembre de 1992, el B.C.C.S.D. otorgó préstamos por un valor total de C\$ 480.500 aproximadamente. Al finalizar el año bancario, o sea al 28 de febrero próximo, habrá entregado un total de casi C\$541.000. Para 1993, se prevé una entrega mínima de C\$1.500.000 por concepto de préstamos a corto y mediano plazo.

### **Rubros y actividades financiadas**

Para 1992, los líderes fundadores del B.C.C.S.D. decidieron financiar solamente actividades productivas por las siguientes razones: el Banco Campesino nació para financiar las actividades económicas de un programa alternativo frente a la crisis, los líderes no creían posible entregar préstamos para otros fines por falta de referencia y temían no obtener reembolsos si entregaban crédito para consumo. A pesar de todo, decidieron comenzar a constituir lo que llamaron un "fondo social", cobrando un 2% del valor del préstamo que permita otorgar a partir de 1993 pequeños préstamos para actividades no productivas: gastos de salud, gastos de entierro y otros que, por lo general, obligan al productor a descapitalizarse.

En un comienzo en 1992, el B.C.C.S.D. otorgó crédito para la siembra de 511 manzanas de maíz, 70, 5 de frijol, 6,5 de arroz, 2 de café, 0,25 de caña y 0,7 de hortalizas, o sea para la siembra de un total de 590 manzanas. Entregó también crédito al "Banco de Granos", la otra empresa de la Unión, para la distribución de insumos y a la cooperativa procesadora de frutas y hortalizas de Samulali para la producción de salsa ketchup.

Posteriormente, dio financiamiento para el cultivo de un total de 213,75 manzanas (113,5 de frijol, 60,5 de sorgo, 22 de café, 11,5 de maíz, 5 de hortalizas y 1,25 de

arroz), para apicultura, para la compra de trapiche y equipos para hacer dulce. El Banco de Granos volvió a recibir crédito para distribuir insumos y últimamente para hacer mejoras en su bodega.

A mediados de diciembre, el Banco de Granos recibirá un préstamo de C\$103.000 para comercializar el maíz de unos 135 productores y se prevé que la comisión de crédito apruebe préstamos complementarios en apicultura, un crédito para la compra de una pieza de trapiche y otro para la planta procesadora de Samulali destinado a aumentar su capacidad de producción de salsa de ketchup y comenzar la fabricación de café tostado-molido.

A partir del año próximo, los socios del B.C.C.S.D. que hayan cumplido con sus deberes sin tener que recordarles, sin la presión de los demás, o sea, los "buenos socios" como lo definen los directivos, podrán solicitar crédito para herramientas y equipos, para comprar tierra si no tienen o tienen muy poca y para comprar animales. Es posible también que la B.C.C.S.D. comience a otorgar pequeños créditos para consumo a título experimental.

### **Montos otorgados**

En el caso del cultivo de granos básicos y hortalizas los líderes han definido techos relativamente altos, dejando así un importante margen de decisión. Los techos fueron calculados por la comisión de líderes que definió la política de crédito en función del manejo técnico más costoso practicado por los productores de la zona y de una superficie máxima de 2 manzanas por cultivo. La experiencia de este año demuestra que más del 90% de los socios solicitan menos. En los demás rubros o actividades, las demandas son analizadas caso por caso con el solicitante y el apoyo técnico de PRODESSA.

Los montos otorgados son muy variados, oscilan entre C\$200 y C\$1.000 en maíz, entre C\$55 y C\$800 en frijol, entre C\$600 y C\$1.200 en tomate y entre C\$2.000 y C\$3.000 en apicultura. Los montos son mucho mayores para las empresas asociativas: la planta procesadora de Samulali recibió en julio pasado un crédito de C\$40.000 que ya reembolsó y debería recibir otro en enero próximo de alrededor de C\$60.000, el Banco de Granos recibió, primero C\$13.000 y, luego, C\$11.000 para abastecimiento de insumos, C\$25.000 en noviembre para hacer mejoras en su bodega y ahora en diciembre alrededor de C\$103.000 para la comercialización de 3.000 qq de maíz de unos 135 productores.

Para 1993, los directivos proponen dar la posibilidad a los "buenos socios" con mayor capacidad de producción de obtener crédito para una superficie mayor para cultivo.

## **Origen de los fondos del B.C.C.S.D.**

El B.C.C.S.D. comenzó a funcionar en 1992 con préstamos que fueron canalizados a través de PRODESSA, después de varias gestiones realizadas por una comisión mixta productores-PRODESSA desde 1991. PRODESSA obtuvo fondos para crédito revolvente y los presta al B.C.C.S.D. sin interés pero con mantenimiento del valor. En 1992, los préstamos otorgados fueron anuales con posibilidad de renovarlos si las evaluaciones de actividades y financieras realizadas al final del año bancario son positivas. PRODESSA estima que en 6 ó 7 años el B.C.C.S.D. debería tener su capital propio y no depender de préstamos para otorgar créditos a sus socios.

La constitución del capital propio se hará mediante la venta de acciones a los socios y el cobro de intereses (reservas más fondo social). En 1992, los socios pudieron obtener crédito sin aportar ningún capital y sin depositar ahorro en el B.C.C.S.D. Los líderes consideraban que los productores tenían que tener confianza en este nuevo banco para poder aceptarlo. A partir de 1993, tendrán que comprar acciones dando derecho cada una a un volumen de crédito anual de unos C\$300, cuyo valor será de entre C\$60 y C\$100, o sea de 20% a 30% del crédito total que se podrá obtener en el año. Estas acciones se pagarán en dos ciclos agrícolas, o sea, que a partir de 1994-95, entre un 20 y un 30% del capital del Banco corresponderá al aporte de sus socios. A esto hay que agregar la parte de los intereses que permite la constitución de reservas y del "fondo social". En 1992, para granos básicos y hortalizas, i.e., para la gran mayoría de los préstamos, 13,5% de un 19% son para este fin.

A estos fondos propios, se agregarán probablemente los ahorros de una parte de los socios. Todavía no se ha definido un programa para el ahorro, pero se ha tocado el tema en varias ocasiones.

## **Plazo, tasas de interés y modalidades de pago**

El plazo depende de la actividad, ha sido calculado por los líderes en función de las entradas posibles de dinero en la finca o de la empresa asociativa. Para distribución de insumos es un mes, para frijol y hortalizas es entre cuatro y cinco, para arroz siete, para maíz nueve, etc. Por lo general, corresponde a los períodos de cosecha. En granos básicos, excepto el arroz, corresponde a períodos de bajos precios. PRODESSA propuso extender el plazo de estos cultivos para permitir a los productores vender más caro su producción. Los líderes prefirieron dejar plazos relativamente cortos por temer a que ciertos productores poco precavidos vayan a vender temprano toda su cosecha y no tengan con qué pagar más adelante. También consideraron que todos los socios del B.C.C.S.D. tienen la posibilidad de ser socios del Banco de Granos y, por lo tanto, de comercializar su maíz a través de este canal que le permite obtener un adelanto equivalente al

precio del maíz en el mercado al momento de la cosecha y un ajuste de más o menos del mismo valor, unos 7 meses después.

La tasa de interés depende también de la actividad. Ha sido calculada por la comisión con la asesoría de PRODESSA en función de cuatro objetivos: mantener el valor del capital prestado, cubrir todos los gastos de funcionamiento del B.C.C.S.D. y de sus instancias, constituir una reserva en caso de no reembolso a tiempo de los socios debido a una calamidad extrema (inundación, huracán, etc.) y, a la vez, constituir parte del capital propio del B.C.C.S.D., crear un "fondo social" para entregar crédito en el futuro para gastos que puedan significar la descapitalización de la familia campesina. Para poder mantener el valor del capital, el socio paga un porcentaje equivalente a la inflación del período que cubrió el préstamo. La suma a pagar depende entonces de las fluctuaciones de la economía. Fuera de esto, paga intereses en función de una tasa fija variable, según las actividades: 19% para granos básicos y hortalizas, 15% para café, ganado mayor, apicultura y capital de trabajo para la transformación de productos y un 5% para comercialización de granos y distribución de insumos a través del Banco de Granos para equipos y edificios para transformar productos y/o comercializarlos.

En el caso de los granos básicos y las hortalizas, los riesgos son mayores y los préstamos pequeños y numerosos lo que implica mayores gastos administrativos. El 19% se desglosa así: 5,5% para gastos administrativos y de funcionamiento del B.C.C.S.D., 11,5% para constituir reservas y 2% para fondo social. En café, ganadería y transformación los riesgos son menores, por lo tanto, el productor que solicita un crédito para estas actividades contribuye menos al fondo de reservas, lo que explica la tasa más baja. Para las demás actividades, los riesgos son todavía mejores y las inversiones o los productos a comercializar representan prendas seguras para el B.C.C.S.D., además que los préstamos son grandes y los gastos administrativos muy reducidos.

Además de estos intereses, desde un comienzo el productor que solicita crédito debe pagar C\$4 para cubrir los gastos de análisis de la solicitud y toda la papelería (hoja de solicitud, contrato, pagaré a la orden, etc.).

Una evaluación financiera realizada recientemente por PRODESSA en base a los datos de la contabilidad y a las proyecciones de aquí hasta fines del año bancario, pone en evidencia que la parte de los intereses reservada para el funcionamiento no podrá cubrir totalmente los gastos correspondientes a pesar de que estos no deberían de pasar de C\$16.000 a C\$17.000 para 1992. Ciertas entradas no previstas como las debidas a pago de mora y a servicios de contabilidad que vendió el B.C.C.S.D. al Banco de Granos en varias ocasiones, permitirán cubrir el déficit.

El déficit que hubiera podido tener el B.C.C.S.D. sin estas entradas y que hubiera tenido que cubrir haciendo entonces menos reservas que lo previsto, no se debe

a una subestimación de los costos de operación sino al hecho de que buena parte de los préstamos son muy pequeños y los intereses que generan no permiten cubrir los gastos de funcionamiento correspondientes. Este problema fue discutido por la junta directiva en base al análisis de la cantidad de crédito otorgado para el cultivo de frijol en postrera: el promedio otorgado fue de C\$133,7 por manzana, 80 socios recibieron crédito de los cuales 27 solicitaron solamente entre C\$45 y C\$90; 18 entre C\$90 y C\$135; 29 entre C\$135 y C\$225 y 6 más de C\$225. Los créditos son muy pequeños pero necesarios. Había tres alternativas para resolver el problema de la cobertura de los gastos de operación del B.C.C.S.D.: fijar un monto mínimo por préstamo, aumentar la tasa de interés y hacer entonces que los intereses de los préstamos de mayor valor cubran los pequeños o calcular el costo de operación del B.C.C.S.D. por préstamo y cobrarle al productor cualquiera sea el monto otorgado. La dirección optó por esta última alternativa, considerando que estos pequeños préstamos son a veces muy necesarios a nivel de la finca para solucionar problemas de no pago y que, por lo tanto, no se pueden eliminar y tampoco se puede obligar a un productor a reembolsar. Las tasas de intereses serán entonces distintas en 1993, ya que no cubrirán los gastos de operación sino que servirán para la constitución de reservas y del fondo social. Los gastos de operación serán aplicados sistemáticamente a cada préstamo cualquier sea el monto.

Los reembolsos se hacen en efectivo en una o varias partidas según lo estipulado en el contrato. Los socios tienen la posibilidad de ir reembolsando sus préstamos en un número mayor de partidas que lo acordado inicialmente. Esta modalidad será probablemente reglamentada el año próximo, ya que los abonos no previstos aumentan los costos de operación del B.C.C.S.D.

### **Tasa de reembolso del crédito**

La baja tasa de reembolso, que, por lo general, no pasa el 50%, es un problema que enfrenta la mayoría de las instituciones y proyectos que entregan financiamiento a los productores agropecuarios (Cadesca e Iram, 1990; Fournier y Gentil, 1991; Lebreton, 1992; Moreno, 1991). PRODESSA, cuando estuvo entregando crédito complementario al del Banco Nacional de Desarrollo, tuvo las mismas dificultades en ciertos casos. Logró obtener el 100% de reembolso con la empresas asociativas y con el programa de vacas lecheras y más del 90% con el programa de silos. En el caso de los créditos en semilla y fungicidas para el cultivo del frijol fue mucho más difícil. A pesar de muchos esfuerzos de los líderes, la mejor tasa de reembolso alcanzó el 80%.

Este problema fue un tema central de la reflexión de la comisión de líderes que elaboró la política de crédito del B.C.C.S.D en el verano pasado (PRODESSA, 1992 a). Para evitarlo se analizaron las razones que hacen que los productores no cumplan con sus obligaciones y se imaginó un conjunto de medidas que incentiven y, a la vez, obliguen a los socios a reembolsar su crédito.

El incentivo al reembolso se logra por los mismos servicios ofrecidos por el B.C.C.S.D. y las perspectivas de créditos mayores o para actividades y bienes para los cuales nunca los pequeños productores pudieron obtener crédito: tierra, vacas, hortalizas, gastos sociales, consumo, etc.

El hecho de crear una institución campesina que busca la sostenibilidad y no un fondo que es percibido por el productor como algo efímero como cualquier proyecto, también incentiva al productor a reembolsar. Por el contrario, muchos productores consideran que como no hay durabilidad y eventualmente el fondo se puede ir para otro lado, es mejor recibirlo y no soltarlo después.

El incentivo no es siempre suficiente, por lo tanto, se previó una serie de medidas que obligan al socio a reembolsar. Para que sean los vecinos o los amigos que los presionen a pagar, se les orientó a formar pequeños grupos de reembolso de 5 a 7 individuos, cuyos miembros pueden obtener créditos si todos han reembolsado. Para que haya una presión de los grupos que funcionan bien sobre los otros, también se previó para ciertos créditos como tierra y vaca que a nivel de una comunidad todos los socios deberán estar al día con sus créditos.

Al suponer que la presión social no siempre iba a ser efectiva sobre algunos individuos, se pensó en otras medidas. Si el socio no reembolsa pierde el derecho a todos los servicios de la Unión (comercialización de granos y distribución de insumos) y a los consejos y productos de PRODESSA (manejo de cultivos, semillas, información sobre mercado y precios, etc.). Además, su nombre es mencionado en público a través de informes, papelones, hojas informativas, etc.

Por último, el B.C.C.S.D. utiliza el pagaré a la orden que firmó el socio al recibir un préstamo y embarga los bienes.

Esta serie de medidas inventadas por los mismos líderes con el apoyo de PRODESSA dieron su fruto. Se pudo comprobar el sistema con el reembolso de los créditos otorgados para el cultivo de frijol de primera a 80 de los 410 socios. La muestra era representativa del conjunto de los socios. Al 15 de octubre, el 100% de los socios había abonado y sólo 3 tenían un pequeño saldo pendiente. De los C\$11.700 que se habían prestado para este rubro, considerado como uno de los arriesgados en la zona de San Dionisio, C\$11.541 habían sido reembolsados, o sea el 98,2%. Considerando que varios productores habían tenido que pagar altas moras, el capital se recuperó en su totalidad. A la misma fecha, casi el 10% de los 401 socios que habían retirado crédito para maíz ya habían ya abonado cuando tenían hasta el 20 de enero para reembolsar.

En octubre, dos líderes intentaron obtener una prórroga para reembolsar un crédito obtenido para el cultivo del tomate. La junta directiva estuvo a punto de ceder y se dio cuenta que rápidamente otros líderes y socios solicitaban lo mismo.

Esta situación confirmó la idea de que el B.C.C.S.D. debe ser inflexible y totalmente imparcial si quiere durar, sólo se acordó una prórroga y no se volvió a dar más.

A partir de 1993, para que se sientan dueños del B.C.C.S.D., los socios deberán comprar acciones de un valor de 20 a 30% del crédito que podrán recibir anualmente. Se cree que de esta forma, los socios y las instancias serán más cuidadosos en la selección de los beneficiarios y en la definición de los montos que cada productor está en capacidad de reembolsar.

### **El programa de capacitación del B.C.C.S.D.**

El programa de capacitación va dirigido a los socios, a las instancias de la Unión y del B.C.C.S.D. y a la persona contratada. La junta directiva lo elaboró con el apoyo de PRODESSA conforme al contrato de asesoría PRODESSA-B.C.C.S.D.

La capacitación dirigida a los socios busca garantizar que todos conozcan y entiendan el B.C.C.S.D., su funcionamiento, su política, etc. Es informal en el sentido que se da durante reuniones a nivel de cada comunidad donde llega un capacitador del B.C.C.S.D. a apoyar a los líderes de los grupos.

Las instituciones reciben también una capacitación informal lograda a través de las reflexiones que se dan en cada reunión y a través de las evaluaciones. Se busca dar mayores elementos a los líderes involucrados para que aprendan a administrar una institución financiera, para que estén todos persuadidos del carácter positivo de las decisiones que las instancias toman y puedan así convencer a los socios en la base, etc. En el caso de los comités de crédito, a pedido del consejo de administración, se realizó una capacitación más formal sobre sus funciones, sus responsables y cómo analizar las demandas de crédito.

El personal contratado y, en particular, el gerente recibieron una capacitación formal. El gerente aprendió a conocer y manejar todo el sistema de registro y control, a hacer informes de actividades e informes financieros, a levantar actas de reuniones, a recibir a los socios, etc. La capacitación fue muy práctica, después de una breve presentación teórica se pasó a manejar la oficina del B.C.C.S.D. con el apoyo de PRODESSA. Los capacitadores asisten siempre a un taller de un día donde analizan una guía, cuyo contenido fue aprobado por las instancias (ejemplo: breve informe a los socios sobre la situación del B.C.C.S.D. al 30 de septiembre, ser socio en 1993 y la política de crédito para el ciclo agrícola próximo, etc.). Una vez que se han realizado las reuniones en las comunidades, se evalúan los resultados durante un día. Los controladores también reciben un taller de un día y evalúan los resultados del control anterior. Los talleres centrales dirigidos a los capacitadores y controladores están a cargo de PRODESSA.

## **Un servicio de apoyo técnico independiente**

El B.C.C.S.D. no ofrece un servicio de apoyo técnico. Este servicio existe a nivel de la cuenca, pero es independiente. PRODESSA trata, en la medida de lo posible, de garantizarlo.

El servicio de PRODESSA, llamado de "investigación-desarrollo", debe permitir analizar con los productores cuáles son las condiciones y los factores limitantes de la producción y la comercialización de los productos agropecuarios y encontrar alternativas adaptadas. El programa de "investigación-desarrollo" se elabora cada verano con las instancias de la Unión en base a la evaluación de los resultados del programa del año anterior y a la evolución del contexto agro-socio-económico local y nacional. En 1992, PRODESSA realizó trabajos de investigación, experimentación y difusión en los siguientes rubros: maíz, frijol, arroz, sorgo, tomate, chile jalapeño, lechuga, brócoli, apio, coliflor, perejil, piña, quequisque, pitaya, apicultura, aves, etc. Para cada rubro, el equipo trabaja en la parte agronómica y/o post-cosecha (conservación, transformación y comercialización de los productos).

Existe una estrecha relación en la parte técnica con la Unión y, por lo tanto, con el B.C.C.S.D. Por ejemplo, PRODESSA ayuda a analizar ciertas demandas de crédito que significan un estudio técnico-económico más complejo.

Para PRODESSA es importante que el productor tenga la posibilidad de tener acceso a una información técnica-económica que le permita encontrar ciertas alternativas a la crisis que está enfrentando. No significa que el sistema de crédito alternativo deba poseer un servicio de este tipo. Es preferible que no, ya que la experiencia demuestra que muchos productores argumentan que no pueden reembolsar porque los consejos dados por la institución financiera lo hicieron fracasar (FOURINIER y GENTIL, 1991).

Los servicios de crédito, de comercialización, de consejos técnicos, etc., son elementos de una estrategia de desarrollo; deben ser independientes, pero trabajar unidos con el mismo fin y, precisamente esto es lo que se pretende construir en San Dionisio. Existe una organización de productores en proceso de formalización que trata de ir resolviendo los problemas de sus afiliados con la asesoría de PRODESSA, definida por contratos. Posee dos empresas asociativas: el B.C.C.S.D. y el Banco de Granos y está a punto de tener otra, el Banco de Tierra, que pretende regular el mercado de la tierra dando la posibilidad a los pequeños productores de adquirirla.



# **PROGRAMA DE CREDITO Y APOYO TECNICO PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL NORESTE ARGENTINO**

*Silvia Baudrón*  
*SAGyP, Argentina*

## **Introducción**

El Programa FIDA/BID de la región Noreste de Argentina es el primer programa de Desarrollo rural que se ejecuta en el país bajo la responsabilidad del Estado.

Comenzó a ejecutarse en diciembre de 1991 en las provincias de Corrientes, Formosa y Misiones y su meta es llegar, en 4 años, a un mínimo de 5.000 familias de productores minifundistas de las tres provincias.

El presupuesto es de US\$ 20.300.000, de los cuales US\$10 millones provienen del FIDA, US\$5 millones del BID y el resto de los gobiernos provinciales.

Su objetivo es el mejoramiento de los ingresos y la calidad de vida de los pequeños agricultores a través de un apoyo integral a su actividad productiva y a su proceso de organización.

El Programa tiene una actividad de crédito (a la que se destinan US\$ 11.000.000) orientada a superar las tradicionales restricciones de financiamiento de los campesinos del NEA; restricciones que vienen tanto de la oferta (falta de líneas habituales de crédito bancario para estos productores y falta de crédito oportuno), como de la demanda (carencia de garantías reales de los productores y su falta de familiaridad con la operatoria financiera bancaria formal).

Como siempre sucede con los pequeños productores, éstos acceden tradicionalmente al crédito informal por parte de los acopiadores de su producción o de otros intermediarios, con las características acostumbradas de esos financiamientos (endeudamiento permanente, altas tasas reales, producción cautiva, etc.) y las complejas relaciones que generan. En ese sentido, la oferta de crédito del Programa viene a ampliar las opciones de financiamiento del productor de la región.

Si bien, el Programa fue diseñado con el enfoque tradicional de componentes, en la práctica todos ellos se articulan y "entrecruzan" para abordar la complejidad de la situación real de los productores. Así, el crédito adquiere sentido en la medida en que los técnicos de terreno desarrollan en forma paralela las otras actividades:

asistencia técnica a la producción, apoyo para identificar líneas de producción, alternativas a las tradicionales que se encuentran en crisis, apoyo a la búsqueda de mercados y a la transformación agroindustrial de la producción y regularización de la tenencia de la tierra. La promoción de la organización de los campesinos y la capacitación como instrumento de ese proceso de organización, son los ejes estratégicos del Programa.

Desde el inicio del Programa hasta el 31 de junio de 1993, se han desembolsado créditos por un monto de US\$ 2.500.000, con los que se han atendido, entre las tres provincias, a un total de 3.300 productores organizados en 470 grupos solidarios aproximadamente.

Los créditos se están otorgando a una tasa que oscila entre el 10 y el 11% según la provincia. Las inversiones se financian con períodos de gracia de cuatro años como máximo y plazos de amortización que varían, según el destino del crédito, entre dos y diez años. La garantía del crédito de inversión se constituye con la prenda de los bienes financiados.

Los créditos de capital de trabajo se garantizan con el compromiso solidario a través de pagarés cruzados de los integrantes del grupo.

Durante el período que lleva de ejecución el Programa se han financiado inversiones tales como: animales de trabajo, carros, arados, herramientas, invernaderos, tendaleros plásticos, motobombas e implementos de riego, implantación de cítricos, de pasturas, de banano, adquisición de porcinos y caprinos, instalación de colmenas, alambrados y postes, microplantas procesadoras de harina de mandioca, pequeños molinos de maíz y trigo, implementos para elaboración de dulces, telares, etc. Con la línea de capital de trabajo se ha financiado la campaña algodónera en Formosa y Corrientes, insumos para hortalizas, maíz, mandioca, banano y otros cultivos, actividades de comercialización conjunta, etc.

## **El perfil de los beneficiarios**

Teniendo en cuenta la heterogeneidad que existe al interior del sector de pequeños agricultores, el Programa se orienta a la fracción de campesinos en situación de pobreza que generan un volumen de recursos apenas equivalente a sus requerimientos de reproducción simple (familiar y de la unidad productiva) y que, en su situación actual, no tienen capacidad de crecer y acumular. Sin embargo, se trata de productores que con acciones específicas tendientes a la recomposición de su actividad productiva, a una mejor inserción en los mercados y a fortalecer su organización, presentan potencialidad de crecimiento.

Para garantizar la atención a este segmento de productores, el Reglamento de Crédito establece una serie de criterios de elegibilidad que son aplicados en forma

acumulativa y que incluyen: la dedicación personal a la explotación agropecuaria como fuente principal de ingresos de la familia, una superficie total de la finca no mayor de 25 has. y la pertenencia a un grupo organizado de productores (ya sea preexistente o promovido por el Programa).

No obstante, se está dando al interior del Programa un debate acerca del perfil del beneficiario. Este debate se vincula con dos temas: por un lado, se ha cuestionado en algunos ámbitos técnicos el criterio que limita la superficie total a 25 has, aduciendo que este único parámetro podría dejar sin acceso al crédito a productores que ameritarían, supuestamente, su inclusión. Por otro lado, se ha analizado la modificación del perfil, con el supuesto de que la atención a una franja de productores con mayor capacidad empresarial generaría una mayor demanda y una más rápida colocación del fondo de crédito.

Este último punto se vincula con la preocupación del BID (en su carácter de cofinanciado del Programa e institución cooperante de FIDA) por el ritmo de colocación del crédito que, de acuerdo con sus criterios de evaluación, ha sido lento.

Hasta la fecha, los desembolsos ascienden al 27% de los recursos BID disponibles para crédito, en los 18 meses transcurridos de ejecución real. El contrato de préstamo, como es usual, establece un plazo de cuatro años desde su vigencia para el desembolso total del crédito. Sin embargo, este plazo vencería en diciembre de 1993 y según las normas del BID no es fácil lograr una prórroga del mismo, considerando que la fecha real de inicio del Programa fue diciembre de 1991. Es decir, que el atraso en el inicio de la ejecución (que obedece a múltiples causas que no es pertinente detallar aquí), generaría un acortamiento de los plazos y la necesidad de comprimir la entrega del crédito en menos tiempo del previsto.

En términos más generales, se puede afirmar que las posiciones que consideran el desempeño del crédito como principal criterio de éxito de los programas según los plazos contractuales, están planteando una contradicción entre desarrollo rural y crédito tradicional, evaluado éste exclusivamente según su ejecución financiera.

De hecho, tanto el FIDA como la Secretaría de Agricultura y las provincias, acordaron mantener el criterio original de 25 has. de superficie total como límite de elegibilidad. Las organizaciones de pequeños productores, en los casos en que fueron consultadas, tampoco aceptaron la ampliación del estrato de beneficiarios. Los datos estadísticos nos indican que el 75% de la cartera ha sido entregado a productores de menos de 15 has. de superficie y el 30% al grupo de hasta 5 has., lo cual habla de una efectiva demanda por parte de las franjas de productores más pequeños.

Si bien todo límite es discutible, se decidió priorizar con los recursos de este Programa a los productores en condiciones de mayor necesidad. Se entiende que un tamaño de finca mayor incluye probablemente a productores de "supra

subsistencia" que, con otro tipo de apoyos, tienen posibilidades de generar excedentes, por lo tanto, de lograr un crecimiento. Sin duda, estos productores de cierto nivel empresarial requieren ser atendidos en sus necesidades de financiamiento, de capacidad de gestión y de inserción en los mercados y deberán ser incluidos en otros proyectos que actualmente están en preparación en el país.

Con respecto al ritmo de colocación del crédito, el criterio de la conducción del Programa es priorizar el enfoque de desarrollo rural, teniendo en cuenta que la entrega de crédito se vincula con dos situaciones:

- a. La crisis de las actividades productivas de los pequeños productores del NEA que, agravada durante los últimos años, exige una cuidadosa identificación y selección de las alternativas productivas a financiar en términos de su viabilidad técnica y comercial, de manera de minimizar el riesgo del productor.
- b. La colocación del crédito, requiere de una tarea de promoción en campo, acorde con los objetivos estratégicos del Programa: la organización de los productores y el fortalecimiento de su capacidad de autogestión empresarial. Esto implica un proceso de capacitación de los promotores y una tarea en terreno que necesita tiempos acordes a las necesidades y características de la población. En este sentido, sería pertinente esperar que el ritmo del crédito sea de aceleración creciente a lo largo de la ejecución del Programa.

De cualquier manera, el debate sobre la validez del tamaño de finca como criterio de elegibilidad no está cerrado y teniendo en cuenta el progresivo deterioro del nivel de ingresos en las áreas rurales y el incremento de la población en situaciones de pobreza, sería oportuno realizar un estudio en profundidad que permita definir con rigor la relación entre tamaño de la explotación y nivel de ingresos.

Además, también es necesario atender las demandas de los organismos financieros en cuanto al flujo de los fondos de crédito, logrando un equilibrio que permita una ejecución eficiente del Programa.

En ese sentido, se están dando cambios positivos en el enfoque de dichos organismos. Por ejemplo, la lectura de los documentos más recientes sobre desarrollo rural del BID, indican una clara comprensión de la especificidad que tienen los proyectos destinados a la población rural pobre y de cómo esa especificidad debe reflejarse en todos los aspectos de los proyectos. Al respecto se hacen afirmaciones como la siguiente:

**"...; la adecuación del número y tipo de componentes a los ritmos de absorción, interés y participación de los beneficiarios deberán prevalecer sobre los calendarios formulados con lógica, exclusivamente técnica; los**

**tiempos de compromiso y desembolso de los recursos, deberán adecuarse a la compleja dinámica de implementación participativa".<sup>4</sup>**

## **Cobertura y eficiencia en la colocación del crédito**

Como es habitual, el Programa se enfrenta con la necesidad de lograr una cobertura adecuada y la mayor agilidad y eficiencia posible en cuanto a tiempos y costos de la colocación del crédito.

En búsqueda de este objetivo se han tomado ciertas decisiones, algunas de las cuales ya están implementadas y otras se encuentran en vías de concretización.

A fines de 1992, en los tres bancos provinciales se instaló un programa especialmente diseñado para operar con crédito rural con pequeños productores: el Rural Bank Soft. El software se opera desde las sucursales bancarias localizadas en las áreas del programa y tiene la ventaja de reducir significativamente los tiempos de la operatoria y de atención al productor. Prepara automáticamente la documentación crediticia (órdenes de pago, recibos de cobro, etc.), anticipa los vencimientos, proporciona instantáneamente la información bancaria (desembolsos, repagos, mora, etc.) e incluye un completo módulo de estadísticas que posibilita el seguimiento del crédito.

La instalación de este sistema en los bancos provinciales implicó un significativo aporte del Programa, tanto en equipamiento informático para las casas centrales y sucursales como en capacitación del personal, lo que, sin duda, favoreció el interés de los bancos en hacerse cargo de la administración del crédito.

La experiencia realizada demuestra que la eficiencia de un sistema como éste exige una capacitación adecuada del personal que lo va a operar, así como la máxima simplificación y estandarización de la documentación requerida a los productores y de las solicitudes de crédito, de manera de minimizar los tiempos de tramitación en las sucursales bancarias.

Habiendo informatizado la relación Banco/productor, algunas de las provincias están avanzando en la idea de informatizar los pasos previos que realiza en forma manual el promotor actualmente. Una de las provincias está comenzando el desarrollo de un software que le permita al promotor elaborar los planes productivos con los consorcios de productores, formular los proyectos de inversión a financiar con el crédito, llenar las solicitudes y realizar el seguimiento correspondiente. El soft incluirá una base de datos de actualización permanente, que proporcione la información sobre precios de insumos y productos, etc. De

<sup>4</sup> BID, 1992. *Combatiendo la pobreza rural en América Latina y el Caribe: una nueva estrategia de Desarrollo Rural*. Washington, Estados Unidos. Diciembre.

esta manera se simplificaría la tarea de los promotores, liberando parte de su tiempo y posibilitándoles ampliar los grupos y áreas atendidos.

Además, se están comenzando a identificar a algunas instituciones (ONGs con experiencia en las áreas del Programa) que podrían actuar como organizaciones complementarias, para cooperar con las unidades técnicas provinciales en la expansión de la cobertura del crédito y en la prestación de servicios a los productores. En dos de las provincias se está acordando con una ONG, a través de convenios, que sus trabajadores de campo complementen a los promotores del Programa en la tarea de capacitación a productores y promoción del crédito en áreas donde no llega la asistencia técnica del programa. De este modo, se comienza a abrir, además, una modalidad novedosa de articulación del Estado con las instituciones de la sociedad civil. Es posible prever, en un mediano plazo, que este rol sea asumido por las organizaciones de productores, en la medida en que avancen en su consolidación y proceso de autogestión.

### **El crédito como un instrumento de capacitación empresarial**

También está presente en el Programa NEA, la preocupación por encontrar mecanismos de crédito complementarios al crédito formal bancario en los programas de desarrollo rural.

Los Bancos provinciales (aún en aquellos casos que fueron privatizados o están en vías de serlo), están administrando el componente crédito de manera relativamente satisfactoria. No obstante, surge la necesidad de identificar mecanismos financieros alternativos con tres propósitos:

- Financiar actividades productivas y novedosas que impliquen riesgo para el productor.
- Fortalecer la capacitación en gestión empresarial de los pequeños productores, a través del manejo directo de fondos.
- Prever el impacto previsible de las políticas de ajuste en los mecanismos tradicionales de crédito.

A partir de la reflexión sobre esta necesidad y teniendo en cuenta algunas experiencias realizadas en otros proyectos, recientemente se decidió asignar la suma de US\$ 400.000 de recursos de FIDA para la creación de un "Fondo Rotatorio para Actividades Innovadoras". Esta decisión contó con el acuerdo del FIDA y del BID y, en estos momentos, se realiza el proceso de definición del funcionamiento y de las características de ese fondo.

La intención es diversificar la oferta de crédito, contando con un financiamiento flexible en condiciones diferentes y más blandas que el crédito del Programa y que

funcione como un "precrédito", destinado a productores que intenten actividades de cierto riesgo.

Los objetivos definidos para el Fondo son:

- a) Facilitar la adopción de actividades y tecnologías innovadoras como medio para afrontar la crisis del sector.
- b) Promover la capacitación de los productores en gestión financiera y empresarial.

Los recursos se destinarán a financiar a grupos de productores que decidan encarar proyectos para desarrollar actividades innovadoras que impliquen ciertos riesgos.

Tales actividades podrán orientarse tanto hacia rubros no tradicionales para el productor pequeño como hacia la diversificación (incorporando rubros nuevos para la zona) o hacia actividades post-cosecha, a partir de la producción primaria tradicional (acopio, preindustrialización, transformación, transporte y comercialización).

El enfoque será de apoyo a la capacitación a través del "aprender haciendo" y como requisitos de elegibilidad para el financiamiento se ha definido que se trate de actividades que partan de la existencia de un paquete tecnológico mínimamente probado, que presenten posibilidades de adaptación o desarrollo para la pequeña empresa asociativa, con el fin de generar nuevos ingresos para los campesinos y que sean posibles de replicar con otros beneficiarios del programa y/u otros pequeños productores de la provincia o la región.

Se prevé financiar hasta un máximo de US\$ 10.000 por emprendimiento, cuidando dimensionar correctamente la asistencia. Las condiciones de amortización y tasas de interés no están predeterminadas y serán fijadas en cada caso por la unidad ejecutora junto con la organización de productores, teniendo en cuenta el riesgo implícito en el destino del préstamo y los ingresos que genere el proyecto. El Fondo se manejará bajo la forma de fondo rotatorio y, eventualmente y en función de sus resultados, se podrá plantear su ampliación.

Un tema que actualmente se está analizando es la administración de este financiamiento alternativo. Está claro en función de los objetivos del Fondo que no será a través de los Bancos; la propuesta es que, en una primera etapa, lo administren las unidades ejecutoras a través de su área de capacitación, pero el objetivo del Fondo implica necesariamente la progresiva transferencia de su gestión al control de los mismos campesinos organizados del Programa. De esa manera se pretende fortalecer la capacitación empresarial de los productores a través de la gestión de un fondo rotatorio, así como eventualmente posibilitar el surgimiento de mecanismos de financiamiento alternativos a las instituciones bancarias tradicionales.

Otro aspecto, tampoco resuelto por cierto, es el de la descapitalización que habitualmente experimentan este tipo de fondos así como la viabilidad de que, en manos de los productores, se transforme en origen de un mercado financiero rural con continuidad. En este sentido, una idea que requeriría su negociación con los organismos financieros es que la recuperación de la cartera de crédito formal del programa, con el tiempo, engrose el Fondo.

## **PROGRAMA DE CREDITO INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. INDAP - CHILE**

*Graciela Flores C.  
Depto. de Crédito (S.D.) - INDAP*

### **El financiamiento de la pequeña agricultura en Chile**

El proceso de modernización de la agricultura en Chile ha originado significativos cambios en las empresas de mayor tamaño con resultados exitosos en las actividades de agroexportación. Este proceso ha acentuado la brecha entre la pequeña agricultura y aquella de mayor tamaño, originando un incremento progresivo de parte del pequeño agricultor por la demanda de mayores recursos crediticios.

En Chile, el financiamiento institucional a la agricultura de menor tamaño es escaso y limitado, especialmente la asistencia crediticia que puede brindar el Estado. Los últimos antecedentes disponibles sobre el número de unidades o de campesinos del país datan de 1986 e indican que éstos totalizaban alrededor de 210.000 explotaciones. Cualquiera sea la cifra a la fecha, permanece un número importante de agricultores con cierta estabilidad y potencial de crecimiento, de los cuales INDAP atiende aproximadamente a 65.000.

Por otra parte, el interés de la banca comercial en la pequeña agricultura es bastante reducido y está circunscrito al estrato más alto de dicho sector. Por lo tanto, existe un número significativo de agricultores que no contarían con financiamiento institucional.

Hasta hace pocos años, entre los factores limitantes más relevantes estaba la tierra, sin embargo, en la actualidad y debido a las características propias del mercado y del avance tecnológico, el pequeño agricultor se ve afectado principalmente por cuatro limitantes básicas: financiamiento adecuado, tecnología, acceso a los mercados y organizaciones sólidas y efectivas.

En atención al último estudio efectuado, es importante destacar que a 1990 INDAP cursaba el 78% de las operaciones agrícolas del sector financiero nacional menores a 500 UF,<sup>5</sup> asignando el 54% de los recursos. En la misma fecha, el 64% del total de los deudores agrícolas del sector financiero eran clientes de INDAP.

<sup>5</sup> Unidad de Fomento: unidad monetaria nominal, indexada de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.).

El estudio también indica que INDAP habría proporcionado crédito a unos 35.000 agricultores como promedio, durante los últimos 10 años (1980 a 1990).

## **Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP**

INDAP es un organismo del Estado, dependiente del Ministerio de Agricultura y encargado desde hace treinta años de apoyar a los pequeños agricultores, a través de diferentes programas, siendo el de crédito el más antiguo de ellos.

En general, tal como lo expresa MIDEPLAN a través de su documento "Estrategia de fomento de la pequeña producción para su integración al desarrollo" (diciembre de 1992), el crédito juega un papel significativo en las posibilidades de desarrollo del sector de la pequeña producción.

Con la finalidad de contribuir significativamente al desarrollo de la pequeña agricultura campesina, INDAP ha puesto en marcha un conjunto de instrumentos de desarrollo, entre los que se destacan: el programa de transferencia tecnológica, el programa de crédito, el programa de riego campesino, las actividades de comercialización y agroindustria, los programas de apoyo a las organizaciones campesinas, los programas de apoyo a la mujer y a los jóvenes rurales, el programa de vivienda rural y el programa de saneamiento de títulos.

INDAP, en su intención de desarrollar la pequeña agricultura nacional, se enfrenta a una creciente demanda por recursos crediticios, lo que le origina un problema serio por su capacidad de financiamiento, que es extremadamente insuficiente para resolver el problema de la pequeña agricultura.

El Ministerio de Hacienda muestra mucho interés porque los recursos asignados a los campesinos vía crédito sean recuperados y generen rentabilidad. Por su parte, el Ministerio de Agricultura demanda que la asignación crediticia sea un instrumento eficiente de la política de desarrollo agrario de la pequeña agricultura del país. Ello implica que INDAP debe definir su política de crédito en base a instrumentos acordes al nivel de desarrollo de los diferentes estratos de pequeños agricultores demandantes de créditos, con innovaciones en los tipos de créditos.

## **Sistemas de créditos de INDAP**

- **Créditos corrientes.** Este sistema de crédito de corto y largo plazo está destinado a personas naturales, pequeños productores que disponen de mayores recursos productivos, dentro del estrato de agricultores que atiende el INDAP. En atención a que está orientado a campesinos con mejor nivel socioeconómico considera montos mayores en crédito, garantías reales y cero subsidio.

- **Créditos básicos.** Este sistema está orientado a atender a personas naturales, pequeños agricultores agrícolas con mayores limitaciones en recursos productivos y capacidad empresarial. El potencial productivo de la explotación agrícola de este tipo de beneficiario debe ser capaz de generar, a lo menos, ingresos anuales equivalentes a la suma de 12 salarios mínimos mensuales y hasta 24 como máximo (US\$ 1.364 a US\$ 2.729).
- **Créditos a organizaciones.** Este sistema está orientado a dinamizar las organizaciones campesinas a través del apoyo financiero a proyectos destinados a efectuar nuevas inversiones o mejorar su capacidad operacional, de modo de prestar más y mejores servicios a sus socios.

Dentro de los objetivos fundamentales que se ha propuesto el INDAP, está el "Fortalecimiento de las organizaciones campesinas", debido a que éstas constituyen un elemento clave para el mejoramiento económico, la integración social y el desarrollo personal, familiar y comunitario de los agricultores campesinos.

La problemática es que existe una amplia gama de formas de organización campesina con diferentes características como son las cooperativas, sociedades de responsabilidad limitada, sindicatos agrícolas, asociaciones, federaciones, comunidades, etc., que requieren para su constitución un largo y amplio proceso administrativo y jurídico.

Las orientaciones de trabajo de INDAP en este nivel, apuntan a fortalecer la operativa del crédito a través de organizaciones campesinas, que es el mecanismo fundamental que le permitirá atender a un mayor número de pequeños agricultores en crédito y así satisfacer gradualmente la creciente demanda del sector de pequeños agricultores que no cuentan con financiamiento institucional. En esta materia, INDAP opera a través de dos modalidades:

- a) Canalización de créditos individuales a los socios de las organizaciones campesinas. Por medio de esta modalidad se puede operar con cualquier tipo de organización, no requiriéndose personería jurídica.
- b) Entrega de créditos directos a las organizaciones campesinas con personería jurídica para financiar actividades que permitan servir de apoyo a sus asociados, como son los créditos para la comercialización e industrialización de sus producciones agropecuarias. Ver Cuadros 1, 2, 3 y 4, que muestran la cartera de créditos de INDAP y las colocaciones de créditos efectuadas durante 1992.

**Cuadro 1. Estado regional de la cartera por sistema de crédito al 31/12/92. Región: consolidado nacional**

expresado en miles de 1

SISTEMAS DE CREDITO	CARTERA VIGENTE			CARTERA VENCIDA				6/7
	A 1 AÑO PLAZO (1)	A MAS DE 1 AÑO PLAZO (2)	TOTAL CARTERA (3)	DEL AÑO (4)	DE AÑOS ANTERIORES (5)	TOTAL CARTERA (6)	TOTAL GENERAL (7)	
Corriente	7.202.029	3.474.967	10.756.996	1.087.600	2.840.559	3.936.159	14.693.155	26,79%
Corto plazo	5.515.333	361.817	5.877.150	437.833	1.066.363	1.504.196	7.381.346	20,38%
Largo plazo	1.766.696	3.113.150	4.879.846	649.767	1.782.196	2.431.963	7.311.809	33,26%
Básicos	3.760.254	750.287	4.510.541	177.456	237	177.693	4.688.234	3,79%
Prod. básica	3.087.389	1.955	3.089.344	143.427	237	143.664	3.233.008	4,44%
Cap. básica	672.865	748.332	1.421.197	34.029	0	34.029	1.455.226	2,34%
Organizaciones	592.314	171.135	763.449	32.436	17.139	49.575	813.024	6,10%
Corto plazo	475.161	3.553	478.714	22.859	11.180	34.039	512.753	6,64%
Largo plazo	117.153	167.582	284.735	9.577	5.959	15.536	300.271	5,17%
Cob. judicial	76.199	66.399	142.598	142.723	4.113.591	4.256.314	4.398.912	96,76%
Corto plazo	32.069	26.154	58.223	38.871	1.910.645	1.949.516	2.007.739	97,10%
Largo plazo	44.130	40.245	84.375	103.852	2.202.946	2.306.798	2.391.173	96,47%
Otros	334.913	161.652	496.565	53.453	31.317	84.770	581.335	14,58%
Corto plazo	297.931	1.246	299.177	47.171	15.026	62.197	361.374	17,21%
Largo plazo	36.982	160.406	197.388	6.282	16.291	22.573	219.961	10,26%
Total	12.045.709	4.624.440	16.670.149	1.493.668	7.010.843	8.504.511	25.174.660	33,78%
Corto plazo	9.407.883	394.725	9.802.608	690.161	3.003.451	3.693.612	13.496.220	27,37%
Largo plazo	2.637.826	4.229.715	6.867.541	803.507	4.007.392	4.810.899	11.678.440	41,19%
Nivel central	0	0	0	0	19.066	19.066	19.066	100,00%
Total	12.045.709	4.624.440	16.670.149	1.493.668	7.029.909	8.523.577	25.193.726	33,83%

**Cuadro 2. Número de deudores en la cartera por sistemas de crédito al 31.12.92. Región: Consolidado nacional**

SISTEMAS DE CREDITO	CARTERA VIGENTE			CARTERA VENCIDA			6/7	
	A 1 AÑO PLAZO (1)	A MAS DE 1 AÑO PLAZO (2)	TOTAL CARTERA (3)	DEL AÑO (4)	DE AÑOS ANTERIORES (5)	TOTAL CARTERA (6)		TOTAL GENERAL (7)
Corriente	18.729	4.509	23.238	2.754	3.128	5.882	19.920	29,53%
Corto plazo	13.675	805	14.480	1.408	2.022	3.430	14.284	24,01%
Largo plazo	5.054	3.704	8.750	1.346	1.106	2.452	5.636	43,51%
Básicos	39.613	6.384	45.997	2.916	4	2.920	38.127	7,66%
Prod. básica	31.328	18	31.346	2.493	4	2.497	29.850	8,3%
Cap. básica	8.285	6.366	14.651	423	0	423	8.277	5,11%
Organizaciones	66	32	98	11	6	17	76	22,37%
Corto plazo	40	1	41	5	2	7	39	17,95%
Largo plazo	26	31	57	6	4	10	37	27,03%
Cob. judicial	133	79	212	174	1.757	1.931	1.741	110,91%
Corto plazo	86	47	133	110	1.329	1.439	1.287	111,81%
Largo plazo	47	32	79	64	428	492	454	108,37%
Otros	7.256	302	7.558	1.322	336	1.658	9.454	17,54%
Corto plazo	6.968	2	6.970	1.261	309	1.570	9.093	17,27%
Largo plazo	288	300	588	61	27	88	361	24,38%
Total	65.797	11.306	77.103	7.177	5.231	12.408	69.318	17,90%
Corto plazo	52.097	873	52.970	5.277	3.666	8.943	54.553	16,39%
Largo plazo	13.700	10.433	24.133	1.900	1.565	3.465	14.765	23,47%
Nivel central	0	0	0	0	1	1	1	100,00%
Total	65.797	11.306	77.103	7.177	5.232	12.409	69.319	17,90%

Nota: Las comunas "vigente" y "vencida" se refieren a número de créditos. La columna total incluye el número efectivo de agricultores (benef.) en cartera y Nº de organizaciones.

**Cuadro 3. Colocaciones año 1992, por meses**

MESES	Expresado en miles de \$								
	CREDITOS CORRIENTES		CREDITOS BASICOS		CREDITOS ORGANIZAC.		OTROS	VENTAS	TOTAL
	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	PROD. BASICA	CAPT. BASICA	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	C. PLAZO L. PLAZO	CONTADO	
Enero	20.036	6.306	6.244	3.543	8.280	-	45.118	3.079	92.606
Febrero	51.068	27.381	9.181	7.182	1.857	11.779	32.218	1.218	141.884
Marzo	95.868	62.617	14.486	18.861	16	-	48.758	1.545	242.151
Abril	229.852	74.362	43.601	42.400	1.699	205	37.177	1.230	430.526
Mayo	403.859	55.907	151.973	90.310	750	7.015	47.492	1.266	758.572
Junio	546.048	48338	324.666	164.113	1.031	-	30.300	651	1.115.147
Julio	506.236	36.323	336.110	204.513	-	-	51.167	3.241	1.137.590
Agosto	684.279	27.442	322.524	131.416	13.723	32.506	46.540	5.567	1.263.999
Septiembre	884.624	30.272	608.287	125.771	71.849	69.330	34.509	4.828	1.829.470
Octubre	756.652	47.931	621.066	155.274	77.125	9.061	30.211	5.390	1.702.710
Noviembre	365.473	62.582	349.693	124.715	34.953	1.910	36.465	3.333	972.125
Diciembre	293.859	128.303	222.631	212.496	273.429	37.252	123.075	2.127	1.293.172
Total	4.887.854	607.764	3.010.462	1.280.595	484.712	169.060	563.030	33.475	10.986.952

Nota: El departamento de finanzas registra \$ 10.851.232.000 no considera fondos comprometidos. El departamento de créditos (S.D) agregó con cargo al presupuesto 1992, IV, VI, XIII M\$ 11.000, M\$ 100.000, M\$ 18.000 respectivamente de organizaciones corto plazo y V región M\$ 6 718 Org. largo plazo.

**Cuadro 4. Número de beneficiarios por sistema de crédito al 31.12.1992**

REGION	CRÉDITOS CORRIENTES			CREDITOS BASICOS			ORGANIZACIONES			OTROS (1)	VIAS CTDO.	TOTAL
	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	SUBTOTAL	PRO-DUCCION	CAPITAL	SUBTOTAL	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	SUBTOTAL			
I - II	189	47	236	277	159	436	-	-	0	-	142	814
III	96	36	132	116	87	203	-	-	0	-	-	335
IV	189	15	204	347	298	645	163	605	768	79	4	1.700
V	730	108	838	583	341	924	15	40	55	-	297	2.114
VI	1.226	64	1.290	2.485	693	3.178	1.120	233	1.353	-	17	3.838
VII	2.010	221	2.231	1.528	340	1.868	69	91	160	-	22	4.281
VIII	2.062	251	2.313	5.746	1.247	6.993	1.085	0	1.085	-	-	10.391
IX	2.892	334	3.226	12.392	1.491	13.883	499	271	770	-	-	17.879
X	3.823	488	4.311	9.791	2.407	12.198	423	303	726	-	252	17.487
XI	98	71	169	103	58	161	0	58	58	161	8	557
XII	107	32	139	79	70	140	10	0	10	-	458	756
XIII	345	48	393	389	328	717	2.412	18	2.430	-	-	3.740
TOTAL	13.967	1.715	15.682	33.836	7.519	41.355	5.796	1.619	7.415	240	1.200	65.892

(1) Beneficiarios de la IV Región corresponden a sequía, los de la XI Región corresponden a Hudson.

## Identificación de estratos de pequeños agricultores demandantes de créditos

Cuando se habla de empresa campesina o pequeña agricultura se refiere a un conjunto bastante heterogéneo de productores. En términos generales, se puede decir que es posible distinguir algunas empresas que muestran características de cierta modernidad, otras que tienen niveles adecuados de producción para comercializar, pero que no poseen las cualidades para operar exitosamente en los diversos mercados, o bien que no tienen acceso a los mercados por problemas de distancias y, por último, unas que mantienen un nivel de producción sólo para la subsistencia de su núcleo familiar.

En el ámbito de la pequeña agricultura se pueden distinguir diferentes estratos de pequeños agricultores en función de su grado de desarrollo, que van desde el nivel de subsistencia hasta el nivel de pequeños empresarios. Desde el punto de vista del financiamiento, se reconocen los siguientes estratos:

### Nivel inferior

- **Minifundio de subsistencia.** Se trata de sectores que generan un porcentaje importante de su ingreso (en dinero y en especie) a partir de la agricultura por cuenta propia, pero que debido a la precariedad de los recursos, a su aislamiento y a otros factores de diversa índole, no logran generar excedentes significativos ni pueden resistir una carga crediticia. La superación de su condición exige un esfuerzo prolongado, con altos niveles de componentes subsidiados.
- **Campesinos no productores.** Se trata de todos aquellos que no practican la agricultura por cuenta propia o que lo hacen sólo para complementar sus ingresos, los que se basan principalmente en el trabajo asalariado y en pensiones, jubilaciones, subsidios sociales, etc.

"MIDEPLAN" (diciembre, 1992) sostiene que el financiamiento no debe ser entendido como el único o primer elemento de fomento, sino como complementario a otros aspectos. Entendido de esta manera, el punto de partida es un proyecto viable, para cuya ejecución resulta indispensable el acceso al financiamiento y no al proceso inverso. Esto explica la alta necesidad que tiene INDAP de profundizar la articulación que debe existir entre los diferentes programas de gobierno para atender en forma integral a la pequeña empresa campesina.

El sector de subsistencia representa un desafío importante; es un sector que requiere de una ayuda integral que va más allá de los recursos que pueda disponer INDAP. Hay elementos como la capacitación, educación, vivienda, salud y otros de orden social que son importantes.

La atención diferenciada de este sector a través de proyectos sociales específicos permite una distinción clara y precisa entre lo que es crédito y lo que es subsidio. Esta diferenciación es fundamental para no distorsionar los objetivos básicos de una política de créditos.

Por lo tanto, el papel de INDAP respecto a la atención de este sector, requiere de su coordinación con los proyectos sociales específicos, tales como aquellos canalizados a través del Banco Nacional, de Proyectos de MIDEPLAN y/o FOSIS u otros con objetivos de carácter social.

### **Nivel medio**

- **Pequeña agricultura tradicional.** Ésta está constituida por una fracción del minifundio y por el sector más rezagado de los ex-parceleros CORA y otros grupos equivalentes en cuanto a dotación de recursos. Por su baja dotación de tierra y capital y/o por sus moderados a bajos niveles tecnológicos (en rubros tradicionales) no alcanzan aún a consolidar una dinámica sostenida de desarrollo. Sin embargo, es un sector potenciable sobre la base de programas de apoyo eficientes, que considera inversiones en aspectos como riego, infraestructura predial y extrapredial, etc. Sus principales dificultades son el financiamiento, las tecnologías y el acceso a los mercados.

El nivel medio es el estrato que mayoritariamente atiende INDAP y busca ampliar su cobertura de modo de atender a los pequeños agricultores que reúnen las características para ser beneficiarios de créditos corrientes, básicos o a través de organizaciones.

### **Nivel superior**

- **Pequeña agricultura empresarial.** Está constituida por una parte de los ex-parceleros CORA y otros campesinos con niveles equivalentes de recursos que han logrado articularse exitosamente a mercados y productos rentables, sobre la base de un razonable nivel tecnológico.

INDAP, en su papel de traspasar gradualmente agricultores a su estrato inmediatamente superior, debe promoverlos e insertarlos en mercados de mayor tamaño, lo cual implica más requerimiento de créditos. La atención crediticia de INDAP a este estrato se ve limitada por sus restricciones de carácter presupuestario. Aún cuando su presupuesto en los últimos años se ha incrementado, éste se ha orientado a atender a agricultores con menores recursos, en la línea de créditos básicos.

En consecuencia, la política crediticia de INDAP para el nivel superior se orienta necesariamente en el egreso de estos agricultores, para ser atendidos por la banca privada.

Hoy día, el problema de fondo es el de la inversión y el desarrollo de todo este sector. Evidentemente, en Chile no existe otra institución privada que pueda hacerse cargo de estos agricultores en forma rápida y expedita. INDAP está trabajando en este sentido y para ello realiza un estudio con el apoyo de la Universidad Católica de Chile, con el fin establecer, en primer lugar, la factibilidad de egreso de estos agricultores para, posteriormente, definir una política y operatoria sobre la materia.

Las barreras detectadas en este aspecto son muchas y algunas de ellas difíciles de superar, a lo menos en el corto plazo.

La primera dificultad es convencer y motivar al agricultor para que egrese de INDAP, que muchas veces por razones de índole cultural no opera con la banca privada. Por otra parte, existe el desafío de lograr interesar a la banca privada, para que los acepte como clientes.

Por lo tanto, la primera tarea es hacer bancable al pequeño agricultor que egresa de INDAP. Esto quiere decir, que el agricultor cumpla con los requisitos de tener una microempresa viable para la banca. En la medida en que ello no se demuestre, se dificultan las posibilidades de egreso del agricultor.

Al mismo tiempo, la banca privada se enfrenta a barreras institucionales que están regulando su accionar en el mercado y, a la vez, están siendo evaluadas por la Superintendencia de Bancos. Este factor hace reticente a la banca para incorporar a su cartera de clientes al estrato de pequeños agricultores, que representa un mayor riesgo.

En consecuencia, hoy existe una gran brecha entre el mercado de INDAP y aquel en que opera la banca privada. Conciente de este problema, INDAP está trabajando en buscar los mecanismos necesarios que habiliten al pequeño agricultor en bancable.

En atención al interés del Gobierno de incentivar a la banca comercial para atender las necesidades crediticias de los pequeños empresarios, existe en el mercado una amplia gama de instrumentos con dichos fines, de los cuales INDAP, en conjunto con las instituciones de Gobierno pertinentes, busca adaptar los mecanismos, para que ellos puedan ser utilizados por los pequeños agricultores beneficiarios de INDAP, que cumplan con las condiciones para egresar.

En esta materia, se ha firmado un Convenio con la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, de modo que los beneficiarios de INDAP del nivel superior tengan acceso al Subsidio de Asistencia Financiera (SUAF).

## **Subsidio de asistencia financiera (SUAF)**

El objetivo de este programa es dar apoyo al pequeño empresario agrícola que tiene potencial productivo, de gestión y características bancables para que acceda al sistema financiero formal.

Este apoyo se traduce en otorgar subvenciones a empresas agrícolas para contratar asesorías profesionales destinadas a conseguirles financiamiento, ya sea a través de crédito o leasing para sus inversiones y necesidades de capital de trabajo.

Este programa debiera solucionar en gran parte los problemas a que se ve enfrentado el pequeño empresario al solicitar crédito a la banca privada: presentar un proyecto viable y los adecuados antecedentes que lo deben respaldar.

Más adelante se hace referencia a otros instrumentos financieros disponibles en el mercado y que se consideran factibles de que puedan ser utilizados en el futuro por los beneficiarios de INDAP que cumplen con las condiciones de egreso.

## **Política crediticia de INDAP. Situación actual**

La política crediticia de INDAP se basa en los siguientes principios:

- Aplicar la política de créditos en base a instrumentos acordes al nivel de desarrollo de los diferentes estratos de pequeños agricultores demandantes de créditos.
- Permitir a cada uno de los estratos de la pequeña agricultura su ingreso gradual al nivel inmediatamente superior, el crédito como "Instrumento de Desarrollo".
- El crédito como herramienta de desarrollo está condicionado principalmente a su etapa inicial, que es la selección del beneficiario, inserto a través de cuatro procesos básicos: colocación del crédito, seguimiento, modificaciones del crédito (prórrogas y renegociaciones) y recuperación del crédito.
- Diferenciación clara y precisa de lo que es crédito de lo que es subsidio. Esta separación es fundamental, a fin de que no se confundan los objetivos de la política de créditos.
- Fortalecer la operación del crédito a través de organizaciones campesinas, para que INDAP pueda atender a un mayor número de pequeños agricultores con crédito.
- Profesionalizar la acción crediticia de INDAP, logrando una adecuada administración de la cartera de créditos, a través de la "Asignación de Agricultores por Técnicos o Ejecutivo de Cuentas". Este principio se basa en la asignación de responsabilidades por el manejo de la cartera que le corresponde administrar a cada técnico.

- Lograr la profesionalización de INDAP y la gestión del crédito en base a programas de capacitación y de adecuados sistemas de información y de gestión que permitan tomar decisiones oportunas, en relación al crédito.

## Proyección de la política de crédito de INDAP

La política económica de Chile se basa en una economía social de mercado, donde éste determina y regula la acción económica.

Consecuente con este principio, la política de Gobierno a largo plazo está orientada a que el Estado pueda retirarse de las operaciones de primer piso, las que se expresan de modo distinto y a ritmos diferentes, dependiendo del sector de que se trate. Es decir, el Estado no presta más dinero directamente y sus operaciones pasan a ser de segundo y tercer piso, transfiriendo a la banca privada créditos en condiciones convenientes del mercado, tanto en tasas como en facilidades, operando mecanismos subsidiarios para posibilitar la corrección de las imperfecciones del mercado financiero que puedan limitar esa operación.

Está claro que los subsidios que se otorgan en este ámbito no están destinados a generar mayor cantidad de dinero o de productos, sino, en general, están destinados a perfeccionar mercados. Por lo tanto, la evaluación de la política de desarrollo no apunta a cuántos créditos se aumentaron o cuál fue la cobertura de los mismos, sino en qué medida se logra consolidar un mercado que con una operación autónoma está en condiciones de cimentar un tipo de financiamiento a lo largo del tiempo. El Estado decide retirarse definitivamente de esta área en la medida que considere que las imperfecciones han sido reguladas.

Dentro de la amplia gama de instrumentos existentes en el mercado industrial urbano, se pueden destacar los siguientes:

- *Programa de crédito multisectorial CORFO - BID.*

En este programa, financiado con recursos BID, la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), actúa como institución financiera de segundo piso con la banca comercial. El objetivo de estos préstamos es financiar la inversión de bienes de capital de origen importado desde países miembros del BID. Los bancos comerciales colocan estos recursos bajo ciertas condiciones generales impuestas por CORFO.

- *Programa de crédito basado en el Fondo de Aval y Garantía (FAG.)*

Este es un esquema de garantía crediticia impulsado por SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica) y está orientado a mejorar el acceso al crédito a pequeños empresarios organizados a través de grupos o sociedades. Estos grupos constituyen un fondo de garantía crediticia que se deposita a plazo en el

banco que está dispuesto a entregar una línea de crédito a los integrantes del grupo. Una vez enterado el depósito de garantía, SERCOTEC otorga un préstamo igual al monto depositado por el grupo de crédito para aumentar el depósito de garantía al banco. El banco abre una línea de crédito al grupo, equivalente a tres veces el depósito de garantía, incluido el préstamo SERCOTEC.

- *Programa de crédito FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social) -BANCOS*

Este programa subsidia los costos operacionales en que incurre el banco, por las operaciones crediticias que otorga a los pequeños empresarios. En promedio el subsidio entregado por FOSIS directamente al banco, corresponde aproximadamente al 7,5% del monto total desembolsado.

- *Leasing y crédito con seguro de crédito bonificado (CUBOS)*

Este sistema opera a través de empresas especializadas en financiamiento vía leasing. El Gobierno, en su intento de eliminar los problemas de garantías que tienen las empresas pequeñas, ha creado a través de CORFO un sistema de subsidio a las primas de seguro contra riesgo crediticio (CUBOS). CORFO licita periódicamente entre las compañías de leasing y los bancos el derecho a participar en este esquema de apoyo a la pequeña empresa y bonifica las primas contra riesgo crediticio, adquiridas por instituciones financieras en una compañía de seguro crediticio.

- *Subsidio de asistencia financiera (SUAF)*

Tal como se indicó anteriormente, a través de CORFO este programa otorga subsidio al empresario para que contrate asesorías profesionales, destinadas a conseguirle financiamiento con la banca, para sus inversiones y necesidades de capital de trabajo.

## **Iniciativas gubernamentales para el sector agrario**

Una vez evaluados los mecanismos disponibles para el sector industrial, existe la intención de parte del Gobierno de operar del mismo modo, en el largo plazo, con el sector agrario y el sector minero.

Sin embargo, las características propias del sector agrícola, su dispersión y aislamiento geográfico, limitan el desarrollo de mercados, al no existir oficinas en todos los puntos o, al menos, en la mayoría de este sector.

El sector agrario industrial es un mercado muy difícil para el pequeño empresario agrícola, una vez que egresa de INDAP. No obstante, el Instituto está intentando adaptar los instrumentos existentes para que éstos puedan ser utilizados por el pequeño agricultor.

Dado que la clientela de INDAP es ampliamente heterogénea, su participación es absolutamente predominante en la atención crediticia de los tres estratos de agricultores previamente definidos. En el corto plazo, todo indica que INDAP deberá continuar operando como Institución de primer piso, en favor de una vasta gama de pequeños productores, que no serán captados por la banca comercial.

INDAP también deberá seguir cumpliendo con el traspaso de agricultores al estrato inmediatamente superior, a través de un flujo permanente de ingreso y egreso de pequeños agricultores y, de este modo ir atendiendo paulatinamente al gran número de agricultores que hoy día no cuentan con fuentes de financiamiento institucional.



## **PANELA CHEIA: PROGRAMA DE CREDITO POR EQUIVALENCIA-PRODUTO**

**SEAB - BANESTADO - EMATER- PARANA**

### **Introdução**

As constantes alterações da política econômica nacional, em especial a de crédito rural, vêm prejudicando significativamente os investimentos na agricultura, promovendo sua desestruturação e descapitalização.

Levados pela insegurança da falta de correlação direta entre os encargos de crédito rural e os preços dos produtos agrícolas, os produtores têm utilizado, basicamente, recursos para custeio das lavouras, cuja amortização ocorre no prazo de um ano e sua capacidade de pagamento fica vinculada à safra do mesmo ano.

Esse fato se evidencia claramente pela redução constante das aplicações de crédito rural em investimentos (exceto no ano de 1986) agravado ainda pela escassez da oferta de recursos do Tesouro para essa modalidade, chegando a praticamente zero, nos anos de 1990 e 1991.

Visando amenizar a situação, buscou-se um mecanismo que pudesse interferir no fator segurança e estimular a retomada dos investimentos na produção, produtividade e rentabilidade da empresa rural.

O processo concentrou-se numa sistemática de compensação (equalização) das diferenças que venham ocorrer entre os encargos dos financiamentos- basicamente a correção monetária indexada por índices gerais da economia, altamente sensíveis à mudanças da política financeira- e, o valor do objeto financiado - a produção agrícola - cujos preços de comercialização apresentam variações reguladas por ciclos mais lentos e sazonais.

Dessa forma, através de um sistema de crédito especial, buscar-se-á, com base na equivalência dos saldos de crédito e preços de produtos, possibilitar ao agricultor analisar sua capacidade de pagamento, permitindo assumir os riscos necessários à melhoria da produção e da rentabilidade de sua empresa.

## **Objetivos**

Viabilizar a estruturação dos estabelecimentos rurais e a consequente modernização da produção, através da aplicação de recursos creditícios e assistência técnica, visando ampliar a oferta de alimentos e criar condições satisfatórias para o desenvolvimento notadamente do pequeno produtor.

## **Area de abrangência**

O Programa de Crédito por Equivalência Produto será executado em todo Estado.

## **Finalidade**

Financiar, através do sistema de Equivalência-Produto com orientação técnica, a melhoria do processo produtivo rural, na busca da melhoria da produtividade e rentabilidade do trabalho e da produção, respeitando os recursos naturais.

As atividades financiáveis serão anualmente definidas pela disponibilidade de recursos, com prioridade para os projetos de investimento e suplementarmente de custeio, abrangendo:

## **Investimentos**

- a. Aquisição de calcário e adubo corretivo (orgânico ou mineral);
- b. Infraestrutura de produção agrícola, voltada aos principais produtos do Estado;
- c. Infraestrutura de produção pecuária de: pecuária leiteira, avicultura (corte o postura), piscicultura, suinocultura, sericicultura y apicultura.
- d. Produção de olerícolas;
- e. Implantação da fruticultura e café adensado; rabalho de máquinas para destoca, drenagem e sistematização de várzeas e enleiramento de pedras;
- g. Pesca marinha

## **Custeio de insumos**

Para as lavouras de arroz, feijão, milho e algodão (não inclui mão-de obra e operação de máquinas).

Outros empreendimentos poderão ser financiados por decisão do colegiado dos órgãos executores (SEAB - BANESTADO e EMATER).

## **Condições operacionais gerais**

O Programa de Equivalência-Produto dará cobertura aos projetos de crédito rural dentro das seguintes condições gerais:

### **Beneficiários**

Para os efeitos deste Programa, caracterizam-se como beneficiários os produtores rurais proprietários, arrendatários tradicionais, posseiros legais ou assentados com carta de anuência ou autorização de ocupação, que atendam, acumulativamente, os seguintes requisitos:

- a. Detenham, individualmente ou em conjunto com seus dependentes, a propriedade, posse ou uso legal de imóvel rural cuja dimensão não ultrapasse a área correspondente a 5 módulos fiscais;
- b. Possuam receita bruta anual de suas atividades normais (não inclui os adicionais a serem auferidos por efeito do financiamento pretendido) igual ou inferior ao valor de 5.000 sacas de milho baseados no preço mínimo vigente.

O cálculo da receita anual terá como base: os preços atualizados, os volumes e áreas do último ano e a produtividade obtida na propriedade em anos normais.

As receitas de suínos, aves de corte, pecuária leiteira, sericicultura, olericultura e pesca, serão consideradas pela metade (50%) na composição da renda bruta, para efeito de enquadramento.

**Nota:** O enquadramento exclusivamente para efeito de identificação da taxa de juros (mini-pequeno e outros produtores) seguirá o critério adotado pelo Banco Central.

- c. Realizem a exploração da actividade financiada com o concurso predominante da força de trabalho pessoal e familiar. Deverá ser considerado ainda que a residência não poderá ser distante do empreendimento de forma a não permitir o deslocamento cotidiano do produtor para cumprir o que preconiza a norma "condução da exploração pelo trabalho direto do beneficiário e sua família".
- d. Tenham na exploração agropecuária sua principal atividade, devendo compor no mínimo 80% das rendas do beneficiário.
- e. Atendam as recomendações contidas nos projetos e as orientações da assistência técnica.

### **Forma de atendimento**

A participação dos beneficiários no Programa se dará nas condições seguintes:

- a. Agricultores individuais;
- b. Agricultores agrupados pelo interesse de conduzir empreendimentos em comum, formalizado por documento que caracterize essa agregação (discriminando a finalidade, os direitos e as obrigações dos integrantes), sendo obrigatório o comparecimento de todos como emitentes da cédula de crédito rural;
- c. As cooperativas ou associações de produtores poderão integrar-se ao Programa, na condição de intervenientes, quando seus associados caracterizarem-se como beneficiários, os quais deverão comparecer individualmente como contratantes junto ao Banco. Essa intervenção consistirá na participação da seleção dos beneficiários, na assistência técnica e elaboração dos planos de financiamento, articuladamente, através de termo de cooperação, com a SEAB e EMATER- Paraná, bem como, no suprimento de bens e serviços de apoio à produção para seus associados mutuários;
- d. As empresas de assistência técnica e os técnicos pertencentes a empresas de integração agropecuária poderão participar do Programa, na qualidade de intervenientes mediante assinatura de termo de cooperação onde se definirão as responsabilidades e forma de articulação. Os técnicos das empresas de integração atenderão a produtores individuais integrados desde que se enquadrem nas normas do Programa e nas atividades pertinentes à produção do produto a ser comercializado com a indústria a qual se vinculam. As empresas de assistência técnica privadas, atenderão aos empreendimentos individuais de produtores que se enquadrem como beneficiário do Programa e nas actividades, área e volume ajustado com a EMATER-Paraná, SEAB e BANESTADO.

### **Limite de crédito por beneficiário**

Cada produtor beneficiário, terá como valor limite de crédito o equivalente a 2.000 sacas de milho (preço médio do mês anterior, fornecido pela SEAB/DERAL) para investimento, os quais poderão ser atingidos pela sua participação como integrante de um empreendimento grupal e/ou individual, ou ainda, dois ou mais contratos individuais em diferentes projetos podendo acrescer até o valor de 800 sacas de milho para custeio.

### **Encargos financeiros**

Os juros serão os autorizados pelo Sistema Nacional de Crédito rural, regulamentados pelo Banco Central.

A correção monetária será baseada na valorização do produto-referência ou pelo índice adotado pelo Banco Central para crédito rural, se menor, conforme "item 6 - Sistemática de Equalização".

A elaboração dos projetos de crédito e a assistência técnica prestadas pelas empresas de assistência técnica aos beneficiários serão remuneradas segundo os critérios adotados pelo Banestado, podendo ser incluída no financiamento.

### **Prazo**

Os prazos serão estabelecidos em função da capacidade de pagamento do produtor rural conforme plano técnico, respeitando-se os limites estabelecidos nas condições específicas de cada atividade ou projeto listados no item 11, não podendo, em qualquer caso, ultrapassar a 5 anos, já incluídos até 2 anos de carência.

### **Garantia**

As normais exigidas pelo sistema bancário: hipoteca, penhor agrícola, penhor pecuário, avalista ou outros julgados necessários.

### **Assistência técnica**

A concessão de crédito estará condicionada à assistência técnica a nível de imóvel ou grupal, a cargo de EMATER, das cooperativas e de outros organismos que venham se integrar no Programa, mediante termo de cooperação e de acordo com condições estabelecidas no item 5.2.

### **Pagamento**

O período de pagamentos parciais e quitação será estabelecido em cada contrato, sempre entre os dias 02 e 10 do mês indicado, quando proceder-se-ao cálculo de equalização para efeito de subsídio do governo ao produtor, se for devido (ver sistemática de equalização).

Em caso de atraso justificável, torna-se necessário comunicar o Banco com antecedência mínima de 30 dias, devendo ainda ser elaborado um laudo de assistência técnica justificando e propondo nova data de vencimento.

No caso de atraso e inadimplência, o produtor perderá a concessão da equivalência-produto (subsídio) sem prejuízo das demais penalidades próprias do crédito rural.

As antecipações de pagamento, com direito ao sistema de equalização, somente serão admitidas para os financiamentos de custeio, desde que já tenha ocorrido a colheita do produto financiado, quando da existência da laudo de assistência técnica.

Nos financiamentos de investimento os prazos pactuados não poderão ser antecipados, sob pena da perda da equalização do preço do produto.

## Sistema de equalização

O sistema de equalização permitirá ao produtor optar pelo pagamento do crédito rural, sob as condições tradicionais de juros e, correção monetária pela TRD ou do crédito com capital e juros corrigidos pela valorização do produto agrícola tomado como referência (equivalência-produto).

O processo de equivalência-produto inicia na contratação, onde os valores de capital financiado e dos juros previamente calculados serão transformados em volumes de produto-referência, utilizando-se para isso o valor unitário dos preços de mercado, correspondente ao mês anterior à contratação, fornecidos oficialmente pela SEAB. Com isso, o produtor saberá o seu débito em volume de produto agrícola. O débito expresso em volume de produto será transformado novamente em valores monetários quando da prestação e/ou liquidação do financiamento, adotando-se o mesmo procedimento, com preços do produto-referência do mês anterior ao do pagamento.

Os produtores poderão optar, dessa maneira, pelo pagamento das parcelas do financiamento com valores atualizados pelos dois sistemas, conforme sua conveniência, ficando claro que o Governo cobrirá as eventuais diferenças de valor, até atingir o débito do capital mais juros no Banco.

O adicional de PROAGRO e outras taxas usuais em crédito rural, não serão considerados para cálculo da equalização, devendo o produtor pagar, separadamente, nas épocas ajustadas em contrato.

Os indicadores a serem observados na equalização são:

- a. O *produto* a ser usado como *referência* para verificação dos preços será milho - tipo 2, podendo, futuramente, serem incluídos outros produtos, a critério da coordenação geral;
- b. *Preços* - os preços utilizados como referência serão os de mercado, pelas médias estaduais levantadas pelo Departamento de Economia Rural-REAL/SEAB articuladamente com a OCEPAR e outros organismos. Esses preços, divulgados mensalmente, no final de cada mês, servirão de base para as operações de contratação ou amortização/liquidação a serem efectuadas no mês seguinte;
- c. A *cobertura* das diferenças do saldo devedor ou da parcela vincenda, pelo Governo, abrangerá o valor do capital corrigido e juros. As eventuais taxas e adicional de PROAGRO incidentes no crédito não serão incluídos na equivalência, ficando por conta do produtor diretamente;
- d. As contratações, controle e apuração das diferenças de valores de saldo serão realizadas pelo agente financeiro.

## **Responsabilidade dos executores**

- À SEAB caberá a coordenação e as seguintes responsabilidades:
  - a. Analisar as demandas, compatibilizar os recursos de crédito e de equalização com as atividades e projetos de trabalho é, avaliar a necessidade, em conjunto com os executores do Programa;
  - b. Manter o agente financeiro e organismo de orientação técnica informados das tabelas mensais atualizadas do preço médio de mercado, dos produtos usados como referência e outras informações pertinentes ao andamento do Programa;
  - c. Coordenar e controlar a execução do Programa e os resultados alcançados, em conjunto com os executores;
  - d. Fazer incluir na previsão orçamentária dos organismos financiadores do Programa os recursos necessários para crédito e equalização;
  - e. Elaborar os relatórios necessários ao acompanhamento do Programa e divulgação;
  - f. Formular as normas gerais e específicas a serem observadas na aplicação dos recursos e assistência técnica em conjunto com os executores.
- O agente financeiro será o BANESTADO e terá as responsabilidades a seguir:
  - a. Aplicar no Programa, sob forma de crédito rural e equalização, recursos de sua carteira e de outras fontes que o integrem;
  - b. Analisar os aspectos bancários e de enquadramento no Programa dos beneficiários e das atividades objeto de financiamento, podendo indeferir as propostas que não preencherem os requisitos exigidos;
  - c. Contratar os financiamentos dos produtores beneficiários, com base nos projetos de assistência técnica;
  - d. Fornecer, sistematicamente, informações sobre os recursos utilizados e programados, à Coordenação do Programa;
  - e. Controlar os débitos de financiamento, isolando o valor principal e juros dos demais e calculando sua correção monetária em separado;
  - f. Proceder o cálculo e controlar os valores de equivalência-produto na contratação e no reembolso dos financiamentos, conforme descrito no item de sistemática de equalização do Programa;
  - g. Proceder a cobrança dos financiamentos aos beneficiários;

- h. Proceder a equalização do valor das diferenças ocorridas entre os dois sistemas de correção monetária dos financiamentos, respeitando os limites estabelecidos no Programa, a crédito dos beneficiários e débito da conta de equivalência-produto;
  - i. Emitir documentos de movimentação dos recursos destinados ao "Crédito por Equivalência-Produto" e demonstrativos periódicos de andamento do Programa para fins operativos e legais;
  - j. Fiscalizar as operações de crédito de acordo com as normas de crédito rural;
  - l. Atualizar monetariamente os recursos financeiros de outras fontes a disposição do Programa;
  - m. Prestar contas dos recursos do Tesouro Estadual, envolvidos no Programa;
  - n. Credenciar as firmas de prestação de assistência técnica que preencherem as condições requeridas pelas normas do Banestado para crédito rural;
  - o. Encaminhar os pedidos de financiamento de produtores cadastrados para a EMATER-Paraná e empresas de assistência técnica privada, atendendo as condições estabelecidas.
- Ao BANESTADO, como gestor do FDE, competirá:
    - a. Ajustar com o Governo do Estado o provimento dos recursos necessários à execução do Programa, principalmente para a equalização das taxas de correção monetária;
    - b. Manter os recursos destinados ao Programa em conta especial do FDE sob denominação específica;
    - c. Corregir monetariamente os recursos à disposição desse Programa;
    - d. Proceder o pagamento das eventuais diferenças de correção monetária verificadas nas amortizações e liquidação dos financiamentos do Programa, devido à equivalência-produto;
    - e. Prestar contas aos órgãos competentes dos recursos sob sua administração;
    - f. Elaborar demonstrativos periódicos (mensais) de aplicação dos recursos no Programa.
  - A assistência técnica será da EMATER-Paraná e terá como responsabilidade:
    - a. Divulgação do Programa em conjunto com os executores;

- b. Indicação dos produtores beneficiários, observadas as condições de enquadramento;
- c. A elaboração do projeto ou plano simples e acompanhamento em nível de campo;
- d. A execução de um programa de capacitação dos produtores financiados, grupos e/ou individual, de forma a manter o nível de assistência técnica compatível;
- e. O levantamento anual das necessidades de recursos para programação da Coordenação Geral;
- f. A orientação técnica na aplicação do crédito junto aos mutuários e emissão dos laudos de supervisão (item 8.c);
- g. A participação com os executores na programação dos recursos e elaboração das normas do Programa;
- h. A participação nos termos de ajuste com as cooperativas e outros organismos que venham a integrar-se na execução do Programa.
- i. Orientação, articulação e ajustamento dos trabalhos das empresas ou organismos que vierem a operar na condição de assistência técnica aos beneficiários do Programa, juntamente com a SEAB e Banestado.

## **Sistemática operacional**

### **Planejamento**

Anualmente, serão previstos recursos para crédito e para equalização, bem como estabelecidas as prioridades de projetos e atividades que terão apoio financeiro no exercício seguinte.

- Essa operação será conduzida pela Coordenação Geral do Programa, através da SEAB, juntamente com os responsáveis pelo Programa no Banco do Estado do Paraná e EMATER, baseado nas demandas levantadas em campo pelos executores, ouvida a Câmara de Crédito Rural do Conselho Estadual de Política Agrícola.

O levantamento das necessidades de recursos será realizado pelos executores, em conjunto, ouvindo a liderança rural na sede municipal e, diretamente, os produtores em suas comunidades, de forma a identificar as necessidades de apoio financeiro para melhoria da produtividades e da estruturação dos empreendimentos agrícolas dos municípios, dentro das regras gerais do crédito por equivalência-produto.

Esse levantamento será realizado pelas unidades regionais da SEAB, juntamente com os regionais da EMATER e do Banco do Estado e encaminhado à Coordenação Geral.

### **Divulgação**

De posse das informações básicas para atuação, será procedida pelos executores, a divulgação desse sistema de apoio creditício, primeiramente aos produtores envolvidos com programas de assistência técnica em atividades correlatas às que serão financiadas de maneira a obter no crédito rural um impulso financeiro para adoção de tecnologias e estruturação de seus empreendimentos agrícolas.

Será também divulgado aos demais produtores do município, ficando, entretanto, seu atendimento condicionado à capacidade de elaboração dos projetos, à disponibilidade de recursos e à possibilidade de assistência técnica.

Nessa fase serão orientados os produtores interessados para efetuarem o cadastro junto ao Banco do Estado do Paraná.

### **Elaboração de planos de crédito e supervisão**

Para elaboração dos projetos técnicos pela EMATER, serão utilizados modelos simplificados, o que não implica em redução da responsabilidade de utilização racional dos recursos nas tecnologias mais adequadas. Em especial, nos projetos de investimentos haverá necessidade de perfeito conhecimento localizado do empreendimento para possibilitar sua elaboração.

Os planos de crédito que abrangem grupo de produtores deverão ter necessariamente a aprovação dos escritórios regionais da EMATER antes de seu encaminhamento ao Banco para contratação.

Em empresas de assistência técnica privadas, as cooperativas e as integrações agropecuárias que vierem atuar no Programa adotarão os formulários do Banestado e elaborarão projetos de financiamento às atividades ajustadas na estratégia operacional da região elaborada com a SEAB, EMATER e BANESTADO.

O encaminhamento dos projetos para contratação junto ao Banestado se fará através dos escritórios locais da EMATER.

A supervisão dos projetos de investimentos será realizada na medida da complexidade das tecnologias recomendadas, porém, no mínimo uma vez ao ano, diretamente no empreendimento agrícola financiado, enquanto o projeto estiver em implantação.

O Banestado poderá dispensar a prestação de assistência técnica aos projetos onde a julgar desnecessária.

## **Contratação**

O Banestado procederá o cadastramento dos produtores interessados e contratação dos respectivos financiamentos segundo as normas do crédito rural e do Programa de Crédito por Equivalência Produto realizando os devidos cálculos de equalização.

O controle, fiscalização, prorrogação e recebimentos parciais ou finais das operações seguirão os procedimentos habituais do agente financeiro, excetuando-se as datas de vencimento das operações e os pagamentos no período de 2 a 10 cada mês, os cálculos de equalização e lançamentos junto às respectivas fontes de recursos.

## **Acompanhamento e fiscalização**

Os executores manterão um sistema de acompanhamento constante da execução do Programa, diretamente ou por contratação, bem como a fiscalização das operações recomendadas pelo sistema de crédito rural.

Pelo menos uma vez ao ano será procedido a avaliação do Programa pelos executores adotando as correções que se fizerem necessárias.

## **Atividade/projetos financiáveis**

### **Custeio de insumo**

Para as lavouras de arroz, feijão, milho e algodão (não inclui mão-de obra e operação de máquinas).

### **Investimentos**

- a. Correção de solos - calcário e adubo corretivo (orgânico ou mineral);
- b. Infraestructura da produção agrícola dos principais produtos do Estado (arroz, feijão, milho, soja, trigo, algodão, café, horticultura e mandioca);
- c. Infraestructura de produção pecuária dos seguintes produtos: pecuária leiteira (exceto matrizes), avicultura de corte e postura, piscicultura, suinocultura, sericicultura e apicultura.
- d. Implantação de fruticultura;
- e. Implantação de café adensado;
- f. Aquisição de máquinas e equipamentos novos;

- g. Trabalho de máquinas para destoca, drenagem e sistemização de várzea e enleiramento de pedras;
- h. Pesca marinha.

**Nota:** Ver item 10 - Condições Especiais.

### **Outros**

Outros produtos de importância regional poderão ser financiados analisado caso a caso pelo colegiado dos órgãos executores, a nível de coordenação do Programa.

### **Condições especiais**

- a. Não se incluem como itens financiáveis:

- Mão-de-obra própria, da família, bem como não especializada (entendendo-se como especializada aquela prevista no projeto técnico, essencial ao seu desenvolvimento, como por exemplo de: carpinteiros, pedreiros, topógrafos, engenheiros, etc.);
- Materiais, máquinas e equipamentos usados;
- Reforma de máquinas e equipamentos.

- b. A reforma de instalações somente será financiada quando imprescindível para o desenvolvimento de atividade econômica (não confundir com manutenção ou reparo) orientada pela assistência técnica. Poderão ser financiados materiais e mão-de-obra especializada.

Esse item não deverá ser financiado isoladamente e sim como parte da atividade como um todo, a ser demonstrado no projeto técnico;

- c. Poderá ser financiada complementarmente (contrapartida) as atividades beneficiadas com subsídios de outros programas da SEAB desde que se enquadrem entre as atividades financiadas por este Programa.

Neste caso, o projeto técnico deverá demonstrar o valor da atividade como um todo, evidenciando a parte subsidiada e a contrapartida a ser financiada.

Para efeito de comprovação será necessária uma cópia das notas fiscais ou recibos indicando estarem os originais em poder da SEAB;

- d. Os financiamentos para grupo de produtores, serão elaborados pelos técnicos da EMATER e deverão ser previamente aprovados pelos Escritórios Regionais,

sendo anexado ao plano técnico, também o estudo de viabilidade funcional. Quando o valor a ser financiado ultrapassar ao correspondente a 10.000 sacas de milho, a aprovação será feita previamente no Escritório Central.

- e. Os investimentos em bens fixos exigirão a hipoteca do terreno onde se situem, devendo haver escritura em nome do proprietário ou em caso de financiamento para grupo de produtores, em nome de todos os produtores integrantes do contrato;
- f. Todos os planos de crédito terão que apresentar viabilidade econômica pelas atividades realizadas no empreendimento do mutuário ou do grupo financiado, não se justificando sua viabilização por prestação de serviços a terceiros. Esta condição de viabilidade deverá ser analisada independente do cálculo de capacidade de pagamento, onde poderão ser arroladas outras receitas de produtos da propriedade;
- g. Os valores do crédito fornecido pelo Programa deverão compor pelo menos 60% da atividade ou bem financiado e não se limitar a uma pequena parcela de um empreendimento de maior porte, executado a custa de outros recursos, o que não justifica sua inclusão neste Programa, exceto se tratar de financiamento complementar a atividade subsidiada pelos programas de SEAB;
- h. São ainda condicionantes:

- **Na Suinocultura:** A existência de canais de comercialização para terminados e de contratos de fornecimento de leitões a terceiros para os criadores;

A alimentação inicial, será considerada investimento de implantação da criação apenas até a obtenção da primeira receita da exploração.

- **Na Avicultura:** observar a comercialização; financiamento de grupo de produtores, apenas para a produção de ração; o financiamento de pintos para aves de corte somente poderá ser realizado para implantação da exploração; a alimentação, igualmente à suinocultura somente poderá ser financiada na implantação da exploração, até obtenção da primeira receita.

- **Na Piscicultura:** observar, no plano técnico, a questão de mercado; quando se tratar de tanque-rede em represas, deverá haver autorização da concessionária a se for o caso, da Marinha Brasileira.

- **Máquinas e equipamentos:** no financiamento de máquinas e equipamentos cuja capacidade de trabalho seja maior do que habitualmente o pequeno produtor utilize para operar a sua propriedade, na região, além do plano de crédito, deverá também ser elaborado um demonstrativo de viabilidade técnico-econômica de seu uso no empreendimento financiado que permanecerá no arquivo do escritório local; o financiamento de máquinas e equipamentos para grupo de produtores, deverá incluir o esquema de

prestação de serviços aos produtores que o integram, suas responsabilidades e o estudo de viabilidade técnica-econômica de seu uso nas propriedades dos financiados que será encaminhado ao Regional para aprovação prévia.

- **Animais de trabalho:** deverá ser anexado ao plano técnico a declaração do vendedor sobre a propriedade dos animais e seu conhecimento do impedimento de financiar para si, novos animais de tração; no caso de bovinos o preço máximo a ser pago não poderá exceder a 1,3 vezes o preço de mercado para abate; os animais serão marcados a fogo com símbolo registrado na SEAB ou encaminhado para registro; possuir atestado de vacinação das principais endemias.

- **Café adensado:** considera-se "adensado" o plantio de café com grande concentração de pés por unidade de área, conforme tecnologia preconizada pelo IAPAR,, sob essa denominação.

- **Apicultura:** não será financiada embalagem para comercialização.

- **Pesca e cultivo de produtos marinhos:** em vista da peculiaridade desta actividade, as condições especiais que a normatizam encontram-se no ANEXO 1.

### Síntesis de prazos máximos a carencia dos investimentos

ATIVIDADE	PRAZO ATE	CARENCIA ATE
• Calcário	2 anos	-
• Armazéns e secadores	5 anos	12 meses
• Suinocultura: a) criadores	5 anos	12 meses
b) terminadores	3 anos	12 meses
• Avicultura: a) postura	5 anos	9 meses
b) corte	5 anos	6 meses
• Piscicultura: a) tanques	3 anos	12 meses
b) tanque-rede	4 anos	12 meses
• Olericultura	3 anos	6 meses
• Fruticultura	5 anos	conforme plano técnico
• Máquinas e Equipamentos	5 anos	conforme plano técnico
• Animais de Tração e Equipamentos	3 anos	conforme plano técnico
• Apicultura	2 anos	12 meses
• Café adensado	5 anos	24 meses
• Sericicultura	5 anos	12 meses
• Pesca Marinha	3 anos	conforme plano técnico
• Horas-máquina/destoca/ drenagem e sistematização de várzeas e enleiramento de pedras	3 anos	12 meses

## **Reembolso**

As condições de pagamento se farão em função das receitas a serem obtidas no empreendimento, em períodos nunca superiores a 1 ano (exceto a carência).

## **A N E X O 1. PESCA E CULTIVO DE PRODUTOS MARINHOS**

Terão projetos e assistência técnica exclusivamente prestados pela EMATER-Paraná e financiamento dentro das seguintes condições:

### **Beneficiário**

Pescadores residentes na área litorânea registrados nos órgãos competentes locais do Estado, proprietários, arrendatários, ou, tripulantes que pretendem adquirir embarcações, que preencham cumulativamente as condições seguintes:

- Detenham individualmente ou em conjunto com seus dependentes a propriedade, posse ou uso legal de embarcação cuja soma não ultrapasse a 20 TBA (tonelagem bruta de arqueação);
- Possuam receita bruta anual de suas atividades igual ou inferior ao valor equivalente a 5.000 sacas de milho, com base no preço mínimo atualizado. O cálculo da renda bruta estará baseada no volume da produção do ano anterior, se normal, ou na produtividade obtida em anos normais, com valor atualizado pelos preços médios de mercado local da época do financiamento, permitindo-se o rebate de 50% de seu valor para efeito de enquadramento;
- Tenham na exploração pesqueira sua principal atividade, devendo compor pelo menos 80% de sua renda bruta;
- Realizem a captura e/ou o cultivo de animais aquáticos pessoalmente, podendo contar com o trabalho familiar ou, para completar a tripulação, o concurso de terceiros;
- Atendam as recomendações contidas nos projetos e as orientações da assistência técnica.

### **Itens financiáveis**

- a. Embarcações novas;
- b. Embarcações usadas oriundas de outros Estados devidamente legalizadas e que detenham licença de pesca fornecida pelo IBAMA;
- c. Motores novos;
- d. Redes para pesca de camarões e peixes;
- e. Freezer para armazenamento do pescado;
- f. Jangadas para ostras;
- g. Tanques e redes para cultivo de peixes e camarões;

#### **h. Rosário para mexilhões.**

- Poderão ser financiados sob forma de programa especial, a reforma da embarcação (não inclui motor).

O programa especial será previamente submetido às chefias regionais da EMATER, SEAB e BANESTADO, listando todas as embarcações que serão reformadas no ano, discriminando as épocas e o tipo de serviço que será procedido em cada uma.

Uma vez aprovado, serão elaborados paulatinamente os projetos individuais de financiamento, não se admitindo inclusões de outras embarcações no ano.

#### **Condições específicas**

- Somente serão financiados barcos oriundos de outros estados devidamente legalizados que ainda não integram a frota pesqueira do Paraná e que detenham licença de captura de peixes e camarões, fornecida pelo IBAMA;

- O cultivo de ostras, mexilhões e outros animais aquáticos dependem de prévio consentimento (licença) do IBAMA; e registro na Capitania dos Portos;

- Além do projeto técnico que será enviado ao Banco, deverá ser elaborado um estudo de viabilidade econômica que permanecerá no Escritório Local, anexo à cópia de cada projeto realizado.

#### **Prazos e condições de pagamento**

Os prazos serão estabelecidos nos projetos técnicos, no máximo de 3 anos e as condições de pagamento se adequarão à obtenção de receitas.

As demais condições dos financiamentos obedecerão as normas gerais e, específicas aplicáveis, do Programa de Crédito por Equivalência Produto, inclusive a utilização do preço do milho como produto referência.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se conformaron talleres de trabajo en tres grupos que abordaron principalmente los temas que a continuación se indican. Las discusiones, conclusiones y recomendaciones de estos grupos y el intercambio de experiencias ocurridas durante el Seminario, pueden resumirse de la siguiente manera:

### **1. La evaluación de los programas de crédito y la modalidad de los productores en el sistema crediticio**

El análisis de estos temas llevó al grupo a sugerir criterios de evaluación desde el punto de vista de la institución y desde el punto de vista del productor, por considerar de gran importancia la evaluación del usuario, como medio de retroalimentación. Desde el punto de vista de la institución se sugieren como criterios de evaluación lo siguiente: volumen de operaciones, número de beneficiarios, tasa de recuperación, estado de la cartera, causas de mora y sistemas autosostenidos por los propios usuarios que se hayan logrado formar como resultado institucional de los programas de crédito. Para utilizar estos criterios en la evaluación de los programas de crédito, es necesario tener claro la diferencia entre los instrumentos destinados al fomento (el crédito) y los que son de acciones de subsidio al productor.

Desde el punto de vista del productor o usuario del crédito, se sugiere tener en cuenta los siguientes criterios de evaluación: Oportunidad del crédito, flexibilidad para el uso del crédito, continuidad de la existencia del servicio en el tiempo, facilidad de acceso al mismo, tramitación administrativa legal sencilla y accesible, montos de créditos suficientes para las necesidades del productor y su familia y no solamente del rubro, arreglos de crédito que no superen la capacidad de pago ni la necesidad real de financiamiento, un sistema de crédito que permita la apropiación por parte del productor, de las condiciones para operar normalmente y de excedentes de producción bajo condiciones normales.

Desde un punto de vista más amplio, para que un programa de crédito funcione con el éxito esperado y que permita a los agricultores superar la etapa de uso de crédito para pequeños agricultores y entrar al sistema económico

financiero vigente, es necesario que estos programas de crédito se integren y articulen con otros servicios que son importantes para mantener una producción eficiente en la pequeña agricultura: asistencia técnica productiva, apoyo a la comercialización, capacitación, apoyo a la organización, disponibilidad de infraestructura (riego, caminos, etc.) y regulación de la tenencia de la tierra.

Estos servicios que no son obligatorios al productor como parte del servicio de crédito, sí son esenciales en cuanto los integran a sus necesidades de desarrollo regional, según sea el diseño del proyecto crediticio. El técnico o agente del crédito que mantiene contacto directo con el agricultor, tiene el papel de articulador del productor en los diferentes servicios que recibe.

En relación al mecanismo y enfoque de evaluación misma, se consideró que ésta es una actividad que debe iniciarse desde el principio de un programa de crédito ya que se parte de la situación inicial, como punto de referencia para las posteriores comparaciones. El grupo de trabajo consideró aconsejable que esta evaluación sea hecha tanto desde el interior del programa, como con el apoyo de evaluadores externos al mismo. Se consideró necesario incorporar al sistema de evaluación la medición de los grados de satisfacción de los beneficiarios, creando los mecanismos y ámbitos para ello, en el diseño del sistema y resaltando la importancia de la autoevaluación por parte de la institución y de los usuarios del mismo.

El costo de la evaluación se estima como parte del costo del programa, pero se aconseja que no sea traspasado al usuario si existe la posibilidad de usar fondos complementarios o de redireccionar algún tipo de subsidio que se de en los programas. La proporción del costo de evaluación en relación a los costos de producción no debe ser muy alta, pero sí lo suficiente como para permitir realizar la evaluación permanente.

Es claro que es una regla general que los usuarios de crédito sean catalogados en distintas categorías. Es importante revisar los criterios de estratificación que se utilizan para clasificar a los agricultores en cuanto sujetos de crédito. Los ingresos, la superficie disponible, la cantidad o el tamaño de la operación, el capital disponible y el tipo de tenencia, son criterios de estratificación tradicionales, que si bien son indicativos, no permiten una evaluación del crédito en respuesta a los objetivos de desarrollo local rural y de su impacto. Los criterios de evaluación para determinar la movilidad de los agricultores entre los estratos en que están catalogados, deben ser la capacitación, el mejoramiento del ingreso anual y la capacidad de gestión empresarial. En consecuencia, es difícil establecer un plazo definido para la movilidad de un productor, pero debería establecerse una regla de acuerdo al tipo de programas de crédito que se diseñe en cada país, a la cantidad de crédito con que se cuente y al objetivo final del programa. En cualquier caso, el usuario debe saber claramente el nivel en que ha sido catalogado, los niveles a que podría ingresar y los criterios de

movilidad que tiene el mismo, dentro de un sistema que estimule al productor a cumplir con los criterios en un corto plazo y gozar de los privilegios que pueda ofrecerle un estrato más alto.

## **2. Instituciones alternativas para aumentar la cobertura del crédito agrícola**

Para analizar este tema, se partió de la consideración que el papel del Estado en América Latina tiende a ser cada vez más reducido, con menor participación directa y más de tipo regulador y de vigilancia. Así mismo, se consideró que en algunos planes de desarrollo se plantea la posibilidad de que las instituciones oficiales de crédito para el pequeño agricultor se modifiquen, pasando a convertirse en instituciones de segundo o tercer piso, dejando a la iniciativa privada, las acciones directas con los usuarios. Por otra parte, las necesidades de la pequeña agricultura en materia de crédito no parecen decrecer; por el contrario, el modelo de desarrollo imperante añade elementos de competitividad e inversión y participación en los mercados que incrementan las necesidades de capital de trabajo por unidad de explotación.

El grupo dedicado al análisis de estos temas considera, además, que es importante reconocer la necesidad de intervención del Estado en la regulación de los mercados financieros rurales, a fin de garantizar un marco de desarrollo de la economía social rural, considerada importante, por razones de equilibrio social, económico y político. El objetivo de esta intervención estatal es el desarrollo de las economías sociales, de tal manera que faciliten su inserción en los mercados en mejores condiciones de competitividad.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la creación de sistemas financieros rurales debería aparecer con una alta prioridad en las políticas de desarrollo para el sector. Sistemas autogestionarios y con participación de los productores que normalicen, tanto las aportaciones y apoyos financieros del Estado, como la participación campesina a través del ahorro que generen fondos financieros rurales, deberían ser partes integrales de esta política de desarrollo rural.

Hubo acuerdo en que no existe una fórmula única de reducción o retiro del Estado de los actuales niveles de intervención en el crédito agrícola. Las modalidades específicas serán determinadas por el grado de organización de los productores y las condiciones sociales históricas y de involucramiento actual del Estado en el desarrollo de las instituciones rurales. La reducción del Estado y la generación de estos nuevos sistemas autogestionarios financieros, deben ser un proceso gradual y con diversas modalidades adaptadas a cada país, donde al mismo tiempo que se retire el Estado, se establezcan y fomenten organizaciones de primer piso de operación directa con los productores, a través de fórmulas combinadas que incluyen uniones de crédito, cajas de ahorro, bancos cooperativos, bancos populares, bancos locales en asociación Estado-productores, ONGs, banca privada o el mismo Estado, manteniendo intervención de primer piso.

Se cree indispensable fomentar y estimular la generación y el crecimiento de las instituciones que actúen en el primer nivel. El retiro del Estado le ahorrará gasto social, el que junto a los subsidios que funcionan actualmente directa o indirectamente, debe destinarse a la formación de nuevos organismos, al apoyo de la adquisición de locales, sistemas de informática, formación de recursos humanos, tecnologías administrativas y, de forma privilegiada, a la formación y organización de productores. En este sentido se recomienda:

- i. Desideologizar y despolitizar el funcionamiento de los sistemas de financiamiento rural y separarlos del aparato político gubernamental.
- ii. Reorientar el subsidio y los sistemas de ayudas complementarias, mediante mecanismos financieros que contribuyan a la generación de una cultura financiera. La separación de subsidio y de crédito debe ser muy clara, a fin de consolidar una estructura financiera del sector.

Con sistemas financieros del tipo anteriormente explicado, se logra mejorar y aumentar la cobertura de atención a los productores mediante organizaciones sencillas y numerosas, en lugar de los esquemas macrobancarios que hoy continúan existiendo. Esos sistemas contienen una gran flexibilidad operativa, capacidad de respuesta, conocimiento de las necesidades del cliente y la facultad de acercar la participación de los productores a la toma de decisiones.

Estas condiciones provocan que las recuperaciones crediticias puedan ser mayores. Adicionalmente, hay una serie de alternativas en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades crediticias rurales, que conjuntamente ayudan a mejorar la recuperación crediticia para pequeños agricultores. Estas acciones alternativas tienen que ver con un gran número de factores entre los que cabe destacar la orientación del crédito, las actividades rentables, la oportunidad en la entrega del crédito, su respuesta a las necesidades específicas, que tipifique la idea de "crédito a la medida", crédito como instrumento complementario a acciones de comercialización y de transferencia de tecnología, manejo de sistemas de información adecuados, esquemas de pago adecuados al flujo de caja de los usuarios, transformación del crédito agrícola en crédito rural, cambio de esquemas de evaluación de los proyectos a ser financiados, separación del subsidio y del crédito mismo, cambio en la concepción de garantías del crédito, separación de los sistemas de financiamiento y del resto de los instrumentos utilizados en el crédito, así como líneas de crédito más flexibles que permitan y otorguen libertad de acciones.

En ese sentido, además es recomendable cambiar la concepción de garantías del crédito, evitar paquetes tecnológicos complejos que provoquen sobreendeudamiento a los agricultores, planificar la recuperación no sólo en base al término del proyecto sino también al flujo financiero de la unidad productiva, cambiar el concepto de evaluación de crédito por cultivo, a una

evaluación por unidad productiva y asegurar apoyos y servicios complementarios en el área técnica y comercial.

Se juzgó importante la creación de un marco propicio para impulsar legislaciones específicas en cada país que permitan actividades financieras legalizadas y reconocidas como sistemas financieros rurales, con su propia reglamentación y vigilancia. Estas son bases vitales para lograr la confiabilidad en los sistemas y un marco propicio para su desarrollo con la permanente participación de los pequeños agricultores.

Dos puntos cruciales que no pueden separarse en el análisis de las instituciones, alternativas de crédito son: (i) la complementación del crédito con la tecnología de producción en torno al objetivo de aumentar ingresos, rentabilidad y competitividad y (ii) los costos financieros que encarecen el crédito de las instituciones bancarias, vía tasas de interés o asignación de subsidios de presupuesto.

Con respecto al complemento con los servicios de transferencia de tecnología, es importante que la estructura del crédito agrícola esté basada no sólo en créditos de corto plazo que le permitan hacer inversiones con un preciso horizonte, sino que se incluyan líneas de adquisición de bienes de capital como tierras, maquinarias, bodegas y aún tecnología para producción de mediano y largo plazo.

El costo de transacción en el crédito agrícola tiende a ser más alto que el de crédito industrial y comercial, por la atomización de productores, la expansión geográfica, las dificultades de comunicación, etc. Los pequeños aparatos locales de atención crediticia, logran un máximo aprovechamiento de los recursos y más eficacia operativa para atender a los pequeños productores. Sobre este particular, el grupo estuvo de acuerdo en los siguientes puntos:

i. La intervención del Estado, a través de estructuras pequeñas y poco integradas en niveles preferentemente de segundo piso con operación horizontal, parece ser más indicada.

ii. La generación de pequeñas estructuras locales en contacto directo con los productores que permite abaratar los costos de operación de crédito, es una ventaja adicional para la generación de organismos financieros como uniones de crédito, cajas de ahorro, bancos locales, organizaciones o empresas económicas de productores, ONGs, etc.

iii. Deben procurarse sólo dos niveles, primer y segundo piso, entre la fuente originaria de capital y los productores, porque la suma de pisos origina un costo cada vez más alto.

### **3. Egreso o graduación de agricultores hacia los sistemas del crédito comercial**

Las discusiones con respecto al egreso o graduación de agricultores hacia los sistemas financieros comerciales, incluyeron algunos criterios importantes para la determinación de los agricultores que deberían considerarse aptos para el paso de egreso o graduación. Estos criterios pueden resumirse así: que los agricultores estén operando con una tasa de interés por lo menos igual a la del mercado; que su potencial productivo se estime adecuado para convertirse en un pequeño agricultor comercial; que su trayectoria como cliente permita suponer seriedad y capacidad de respuesta ante situaciones adversas, que son frecuentes en la agricultura; que su historial financiero muestre una evidencia de crecimiento en su capacidad gerencial, manifestada por su habilidad para comparar alternativas, autonomía e independencia en la toma de decisiones y algún manejo de información comercial; que su actividad comercial se haya insertado en los mercados de insumos productos y financiamiento; que el agricultor se juzgue con capacidad para el desarrollo de planes de mediano y largo plazo y finalmente, que sea propietario de parte del capital de trabajo que requiere en su empresa comercial.

Dado que, como se mencionó anteriormente, la gran mayoría de entidades financieras públicas o privadas estratifica a sus usuarios, un mecanismo alternativo para facilitar el egreso de agricultores y su paso a la banca comercial sería la promoción de entes financieros intermedios (para los pre-egresados) tipo "centro de iniciativa empresarial", constituidos con aportes de las entidades de gobierno, bancos privados, ahorro a los beneficiarios, ONGs, etc. Esos aportes pueden ser en dinero y/o personal, servicios y clientes. Estos centros deberían funcionar en las propias localidades, comenzando con aquellos agricultores que muestren mayores probabilidades de éxito.

Estos centros servirían también como unidad de monitoreo para apoyar a los egresados y retroalimentar a las entidades oficiales de crédito con la introducción de correctivos en sus modelos operativos. El apoyo técnico a los egresados debería autofinanciarse y su integración sería subsidiada solamente en el componente capacitación, debiendo pagar los usuarios los costos financieros y la asistencia técnica.

En la promoción de organizaciones capaces de actuar como instituciones financieras intermedias, es importante que las entidades oficiales de crédito capaciten a sus técnicos y agentes en el manejo de instrumentos, tales como la caracterización y planeamiento participativo, de manera tal que puedan promover y apoyar dentro de una región, la formación de organizaciones de productores con objetivos y metas perfectamente claros y homogéneos, capaces de elaborar un proyecto financiero bancable por la propia entidad crediticia o cualquier otra fuente, perfectamente monitoreable y, a su vez, desarrollar dentro de esta

institución la capacidad para analizar y financiar los proyectos productivos de sus socios.

Esta alternativa reduce el número de operaciones y los costos administrativos, mejora la selección de beneficiarios a través de la información formal e informal (proporcionada por los otros socios y vecinos) y minimiza los riesgos de mora. Además, permite identificar con mayor precisión las necesidades de capacitación de los socios y usuarios.

Promover la organización de egresados con el fin de mejorar su capacidad competitiva y buscar posibilidades de negocios, proveer la capacitación avanzada (por ejemplo, normas de exportación, manejo de información, etc.), es una actividad que complementa estos entes financieros intermedios y prepara sustantivamente a los productores para integrarse al financiamiento comercial y al mercado más competitivo.

Finalmente, en esa tarea se recomienda evitar el sobreasistencialismo de agencias públicas y privadas, cuya práctica crea malos hábitos entre los beneficiarios y desprestigia a los sistemas de apoyo.



## LISTA DE PARTICIPANTES

### Argentina

Areco de Larre, Patricia  
SAGyP  
Avda. Paseo Colón 982, 3er Piso, Of. 164  
Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: 3618196  
Fax: 3628340

Baudrón, Silvia M.  
SAGyP  
Paseo Colón 982, 3er Piso, Of. 138  
Buenos Aires, Argentina  
Teléfono: 3618196  
Fax: 3628340

### Brasil

Aguiar H., Aroldo  
BNB  
Praça Murillo Borges Nº  
Caixa Postal 628  
Fortaleza, Brasil  
Teléfono: 2113426  
Fax: 2113308

De Almeida K., Luis Fernando  
IAPAR  
Caixa Postal 1331, CEP. 86001-970  
Londrina-PR., Brasil  
Teléfono: (55-43) 3261525  
Fax: (55-43) 3267868

Furiatti, Paulo  
Banco do Estado do Parana  
Rua Maximo João Koop Sta. Candida  
Curitiba-Pr, Brasil  
Teléfono: (041) 2518221  
Fax: (041) 2518222

Fracaro, Nelson O.  
EMATER-PR  
Rua da Bandeira 171, CEP. 80035-270  
Curitiba-Pr, Brasil  
Teléfono: (041) 2518221  
Fax: (041) 3521698

Furche, Carlos  
IICA  
Praça Murillo Borges Nº1, 13 Andar (DERUR)  
Fortaleza, Brasil  
Teléfono: (085) 2554384  
Fax: (085) 2642012

Rodríguez, Fernando Antonio  
CODEVASF  
SGAN Q601 Bloco I  
Edifício Manoel Novaes  
Brasília D.F., Brasil  
Teléfono: (061) 3124793/2266838  
Fax: (061) 2262468

Teófilo, Francisco Edson  
INCRA  
Pal. Desenvolvimento 18º SBN  
Brasília D.F., Brasil  
Teléfono: (061) 2247235  
Fax: (061) 2263855

### Chile

Contreras L., María Patricia Contreras L.  
Grupo de Investigaciones Agrarias  
Ricardo Matte Pérez 459  
Santiago, Chile  
Teléfono: (562) 2251799  
Fax: (562) 2352439

Germán Escobar  
HICA  
Casilla 244, Correo 34  
Santiago, Chile  
Teléfono: (562) 2466335  
Fax: (562) 2011415

Esparza, Miguel Sanhueza  
INDAP  
Teatinos 40, 6º Piso  
Santiago, Chile  
Teléfono: 6958979  
Fax: 6723997

Flores C., Graciela  
INDAP  
Teatinos 40, 6º Piso  
Santiago, Chile  
Teléfono: (562) 6958979  
Fax: (562) 6723997

González S., Jorge  
INDAP  
Teatinos 40, 6º Piso  
Santiago, Chile  
Teléfono: (562) 6958979  
Fax: (562) 6723997

Lorca, René Poblete  
INDAP  
Teatinos 40, 6º Piso  
Santiago, Chile  
Teléfono: 6958979  
Fax: 6723997

Molina C., Pedro E.  
INDAP  
Bilbao 931  
Temuco, Chile  
Teléfono: (56-45) 212167  
Fax: (56-45) 214511

Moreno M., Augusto  
CIRAD/AGRARIA  
Antonio Varas 91, Piso 4  
Santiago, Chile  
Teléfono: (562) 2351772  
Fax: (562) 2356684

Moreno V., Gustavo  
INDAP  
San Pablo 785  
Talca, Chile  
Teléfono: (56-71) 241963  
Fax: (56-71) 242409

Vargas A., Humberto  
INDAP  
Serrano 529  
Concepción, Chile  
Teléfono: (56-41) 227585  
Fax: (56-41) 240062

Vargas G., Carlos  
INDAP  
Avda. D. Portales 774  
Puerto Montt, Chile  
Teléfono: (56-65) 252144  
Fax: (56-65) 252176

Zamora G., Jorge  
Universidad de Talca  
Avda. Lircay s/n  
Talca, Chile  
Teléfono: (071) 226371, anexo 312

## **México**

Cruz H., Isabel  
Asociación Mexicana de Uniones de Crédito  
del Sector Social  
Minería 15, Depto. 408, Col. Escandón  
C.P. 11.800, México D.F., México  
Teléfono: 5162985  
Fax: 5162985

Ruiz G., Antonio  
FMDR  
Bahía de la Concepción 14, 11.300  
México D.F., México  
Teléfono: 5315265  
Fax : 5315265

### **Nicaragua**

Gerbouin, Pierre  
PRODESSA  
Apartado 4935  
Telcor Central  
Managua, Nicaragua  
Teléfono: (061) 3160  
Fax: (061) 3160

### **Paraguay**

Alonso J., Patrocinio  
SEAG  
Avda. del Agrónomo 175  
San Lorenzo, Paraguay  
Teléfono: (595) 21- 505185  
Fax: (595) 21- 505185

Gil de Muro, Julio  
IICA  
Casilla 287  
Asunción, Paraguay  
Teléfono: 441650/490740  
Fax : (595-21) 445048

Ortiz P., Carlos  
ONCAP  
Alberdi 226  
Asunción, Paraguay  
Teléfono: (595) 21-449631/443902  
Fax: (595) 21-441824

### **Uruguay**

Fernández B., Tulia  
Unidad de Pytos. de Desarrollo  
MGAP  
Millán 4703  
Montevideo, Uruguay  
Teléfono: 392219  
Fax: 398410





