

# CRISIS FINANCIERA Y FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO EN AMÉRICA LATINA: **MÁS ALLÁ DEL CORTO PLAZO**

*Fernando Soto Baquero*  
Coordinador del grupo de políticas



Oficina Regional de la FAO  
para América Latina y el Caribe

Próxima publicación en el libro: **La Institucionalidad agropecuaria  
en América Latina: estado actual y nuevos desafíos.**

## Índice

1- Introducción.....	3
2- Financiamiento agropecuario en América Latina .....	4
2.1 Financiamiento y dinámica de la agricultura.....	4
2.2 Poca profundidad y limitada cobertura del sistema financiero en las áreas rurales6	
2.3 Institucionalidad financiera emergente .....	8
3- Crisis financiera y financiamiento agropecuario .....	10
3.1 Contracción del crédito bancario y el crédito comercial privado .....	11
3.2 Desaceleración en el crecimiento de las instituciones microfinancieras.....	12
3.3. Una menor demanda de créditos agropecuarios .....	13
3.4 Impactos regresivos en la distribución del ingreso .....	14
4- Las medidas de política que aplican los países .....	15
4.1 Medidas para aumentar la liquidez en el sistema financiero .....	16
4.2 Medidas de política para el fomento productivo .....	17
4.3 Medidas de política para reforzar las instituciones financieras públicas.....	18
5- Prioridades en la política pública.....	19
5.1 Papel del Estado en el sistema financiero .....	19
5.2 Objetivos, plazos e institucionalidad para la implementación de la política pública para el financiamiento agropecuario y rural .....	20
5.3 Medidas de corto plazo: mitigación de riesgos y dinamización de mercados .....	22
5.4 Medidas de medio y largo plazo: expansión de los servicios financieros en las áreas rurales .....	26

## 1- Introducción

La crisis financiera global se ha propagado a la economía real en la Región mediante una reducción del flujo neto de capitales -inversión extranjera directa, ayuda oficial al desarrollo, remesas internacionales y financiamiento- que ha tenido como consecuencia una generalizada contracción en el crédito agropecuario. Pero no es solamente una cuestión de la oferta, sino que se produce también una disminución de las capacidades de pago o endeudamiento y, consecuentemente, de la demanda efectiva por créditos.

Este artículo tiene el propósito de contribuir al debate sobre políticas públicas que buscan -en el corto plazo- reactivar el crédito agropecuario y, en el medio y largo plazo, una mayor profundidad financiera, con mercados financieros rurales más eficientes y equitativos. Su punto de partida son las medidas de política que los países de la Región están tomando para enfrentar la contracción del crédito en el corto plazo y las características de un sistema financiero rural que ha contribuido a reproducir una agricultura muy dinámica, aunque excluyente, que poco ha impactado en la reducción de la pobreza rural.

Se muestra también cómo los gobiernos libran una verdadera disputa con los intereses privados que orientan al sistema bancario a responder a las necesidades de crédito que se requieren para dinamizar la economía. De todos modos se advierte que una mayor canalización de crédito a la agricultura, aun siendo una condición necesaria, está lejos de ser suficiente para esperar que la producción agrícola -especialmente de alimentos básicos- reaccione en el corto plazo, después de tan largo tiempo de ausencia de políticas públicas orientadas a la pequeña agricultura.

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

El texto presenta inicialmente una breve caracterización del perfil del financiamiento agropecuario en América Latina en función de la dinámica de su agricultura; seguidamente señala algunos de los principales impactos de la crisis financiera internacional en el financiamiento agropecuario en la Región, subrayando las principales medidas de política que están tomando los países para enfrentar esos impactos negativos; y finaliza con recomendaciones acerca de hacia dónde se estima prioritario que deben apuntar las medidas de política pública según si deben ser implementadas por una institucionalidad pública financiera o sectorial, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

## 2- Financiamiento agropecuario en América Latina

### 2.1 Financiamiento y dinámica de la agricultura

La agricultura latinoamericana experimentó un período de auge entre el 2003 y el 2007, creciendo a tasas promedio superiores al 5% anual<sup>1</sup>, impulsada por el mejoramiento de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas, importantes flujos de inversión y financiamiento externo barato. Todos estos factores se revierten a mediados del 2008: disminuyen los precios de las *commodities*, los precios domésticos de los fertilizantes se mantienen elevados, y los productores -particularmente en los sectores más dinámicos- enfrentan una drástica contracción generalizada del crédito.

El crecimiento agrícola, al que ha apostado la política pública sectorial, ha resultado muy concentrado en un segmento limitado de empresas y productores modernos, en pocos productos, y en sólo algunas regiones de los países habiendo sido excluidos, con pocas excepciones, la mayoría de los productores de alimentos básicos,<sup>2</sup> lo que contribuyó a que su impacto en la reducción de la pobreza rural haya sido, aunque positivo, poco significativo.<sup>3</sup>

En un contexto previo de abundante disponibilidad de financiamiento externo barato, el crédito local a la agricultura ha ido perdiendo importancia, generándose un proceso de disminución del crédito bancario ("desbancarización") y de diversificación de fuentes no bancarias, entre las que las inversiones extranjeras y nacionales, así como el crédito comercial provisto por empresas internacionales y locales, han asumido mayor protagonismo, particularmente en los países exportadores netos de alimentos.

El segmento más dinámico de la agricultura latinoamericana en productos que privilegian la exportación (aunque también procesados para el mercado interno) y que es liderado por grandes empresas y productores modernos con altos niveles tecnológicos y de productividad, se financia en más de un 60% con crédito comercial privado ("*tradings*", agroindustrias, exportadores, distribuidores mayoristas<sup>4</sup>), fondos de inversión, mercados de futuros, y autofinanciamiento.<sup>5</sup>

Un segundo segmento -el de los pequeños y medianos productores agropecuarios que están logrando acceso a mercados mediante su integración en cadenas de valor- se financia fundamentalmente con crédito comercial privado (supermercados, agroindustrias, exportadores, agentes de mercados alternativos -"justos", "orgánicos", etc.-, proveedores de insumos), bolsas de productos, instituciones de microfinanzas, y cooperativas.<sup>6</sup>

Hay evidencias de que al menos en algunos países como Chile, Colombia, Ecuador y Perú existe una tendencia a la progresiva disminución de dicho segmento de productores,

---

<sup>1</sup> CEPALSTAT.

<sup>2</sup> FAO-BID 2007 Soto, F.; Rodríguez; M. Falconi, C. (Eds) (2007).

<sup>3</sup> Graziano da Silva J.; Gómez, S.; Castañeda, R. Boom agrícola y persistencia de la pobreza (por publicarse).

<sup>4</sup> En los mercados de frutas para la exportación predomina el financiamiento provisto por empresas que efectúan la intermediación entre oferentes en los países y grandes consumidores en el exterior.

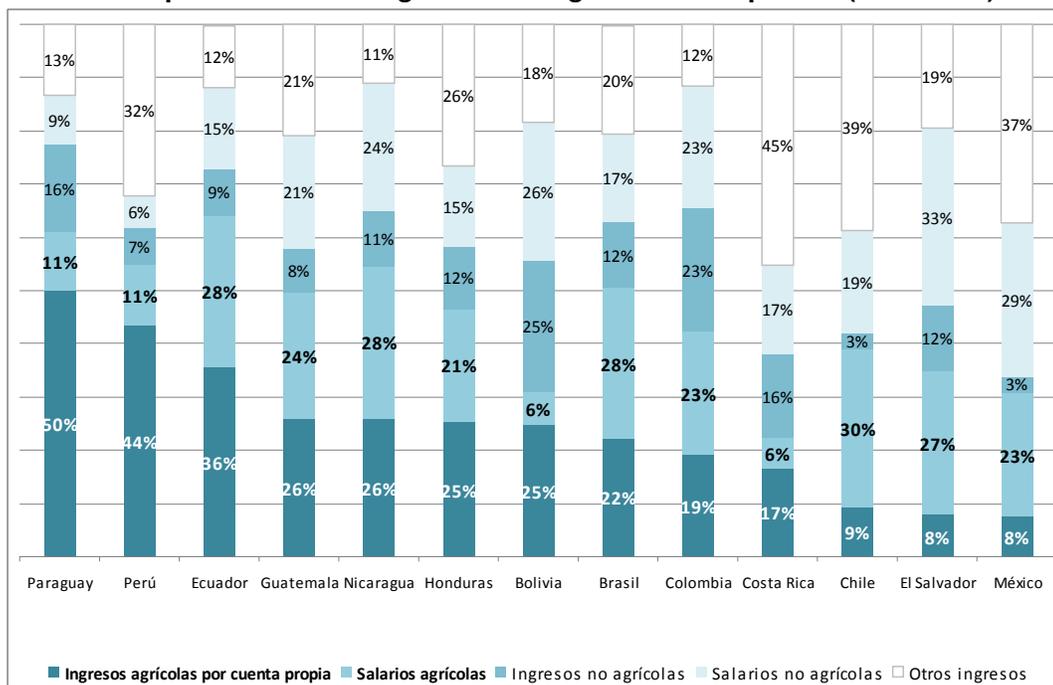
<sup>5</sup> Son los casos, a manera de ejemplo, de la soja en la región pampeana de Argentina; de granos en el centro-oeste ("*cerrado*") del Brasil; espárragos y banano orgánico en la costa norte del Perú; las hortalizas en el Estado de Sinaloa, México; piña en el Pacífico Norte de Costa Rica; melón en el sur de Honduras; flores en la sabana de Bogotá, Colombia y región norte de Ecuador; frutas y hortalizas en la región central de Chile, etc.

<sup>6</sup> Son ejemplos destacables los productores de cafés especiales, hortalizas y leche en Centroamérica; de café, cacao y tubérculos en Colombia y Ecuador; de tabaco y semillas para exportación, en Chile.

en cuyos mercados formales (agroindustria, agricultura de contrato, supermercados) se está marginando progresivamente a los productores de menor escala.<sup>7</sup>

Otro segmento, que es el mayoritario, está compuesto de hogares rurales, agrícolas o pluriactivos, muy heterogéneos, aunque socialmente vulnerables y caracterizados en general por una baja dotación de activos. Desde un punto de vista productivo este sector es más complejo de definir, ya que sus ingresos provienen de diversas fuentes laborales y no laborales (sobre todo remesas y transferencias), vinculadas a actividades por cuenta propia o asalariadas, ya sea del sector agrícola o de otros sectores. Así por ejemplo, de acuerdo a estimaciones recientes realizadas por la Oficina Regional de la FAO y la CEPAL con base en encuestas de hogares, se aprecia que en algunos países como Paraguay, Perú y Ecuador, los ingresos por producción agrícola en la finca representan en promedio 50%, 44% y 36% del ingreso total, respectivamente. En otros países como Bolivia y Colombia, los ingresos de actividades rurales no agrícolas adquieren una importancia relativamente alta (alrededor del 25%). En la mayoría de los países los ingresos de esos hogares provienen de diversas fuentes en proporciones relativamente equilibradas.

**Gráfico1:**  
**Composición de los ingresos en hogares rurales pobres (2001-2006)**



Fuente: Elaborado por FAO-RLC con base en encuestas de hogares oficiales de cada país.

Es en este segmento donde se produce, en la mayoría de los países, más del 60% de la oferta de alimentos básicos para el consumo interno<sup>8</sup> y, en correspondencia con su diversificación de fuentes de ingresos, su demanda de crédito es de carácter rural, es decir que incluye también la financiación de actividades no agropecuarias. En buena parte de los países de la Región diversos estudios documentan que únicamente entre el 15 y el

<sup>7</sup> Plataforma Regional Andina- RURALTER- Agraria- Intercooperation SNV (Noviembre 2007).

<sup>8</sup> Soto, F.; Rodríguez, M. Falconi, C. (Eds.) (2007).

20% de este tipo de productores-hogares rurales tienen acceso al crédito formal,<sup>9</sup> por lo que más del 60% de los productores que tienen acceso al crédito lo hacen con fuentes informales (prestamistas, acopiadores, comerciantes, etc.).<sup>10</sup>

Cabe considerar que al interior de este segmento hay una proporción de hogares rurales que, variando entre países, están en pobreza extrema, se ubican generalmente en regiones deprimidas con escaso potencial agrícola y que, aunque sus escasos ingresos provienen en buena medida de actividades agrícolas que incluye trabajo por cuenta propia y salarios, su demanda efectiva por crédito es poco significativa. En el financiamiento de sus actividades, los ingresos provenientes de transferencias públicas tienen un papel creciente, llegando a representar más del 35% del total de ingresos de los hogares rurales pobres en países como México (37%), Chile (39%) y Costa Rica (45%).

En síntesis, dada la cada vez mayor multiactividad y diversidad de fuentes de ingresos de los hogares rurales, su demanda de crédito -cuando existe capacidad de pago- es cada vez menos agrícola y más rural. Es decir, el crédito se demanda más para financiar una estrategia de generación de ingresos del hogar que para financiar una actividad agrícola específica. En ambos casos, el análisis de riesgos, los productos crediticios -garantías, tamaños, plazos- y la tecnología para reducir los costos de transacción son diferentes y también hacen grandes diferencias en atender las verdaderas demandas de crédito y sus probabilidades de recuperación.

## **2.2 Poca profundidad y limitada cobertura del sistema financiero en las áreas rurales**

América Latina tiene un muy bajo grado de profundización financiera, donde la oferta de crédito del sector financiero al sector privado en relación al PIB solamente alcanzó un 0,32% en el período entre 1996 y 2006. Esa profundidad financiera es aún mucho menor en las áreas rurales, tomando en cuenta que únicamente el 8% del total del crédito otorgado por el sistema financiero en la Región (2004-2005) fue colocado en el sector agropecuario, proporción que para casi la totalidad de los países es menor a su contribución al PIB.<sup>11</sup>

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

Tanto en términos de eficiencia económica como de equidad social<sup>12</sup>, los mercados financieros rurales en la Región tienen un pobre desempeño: poco profundos, altamente

---

<sup>9</sup> Brasil es la única excepción, en la que la mitad del total de agricultores familiares del país reciben créditos del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) con los riesgos garantizados por el Estado. Abramovay, R. (2008).

<sup>10</sup> Trivelli, C. y Venero H. (2007).

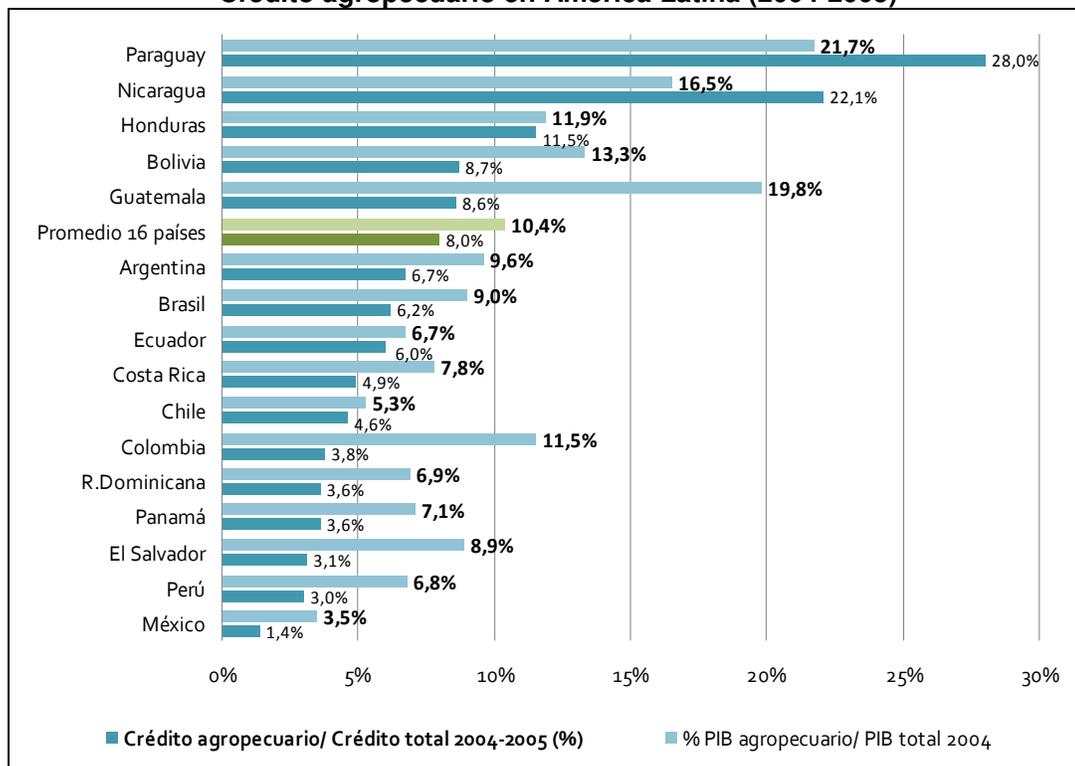
<sup>11</sup> Ver Trivelli, C. y Venero H. (2007).

<sup>12</sup> Han sido realizados estudios al respecto en Bolivia, El Salvador, México y Nicaragua. Soto Baquero, F. (2004).

segmentados, con bajo grado de competencia y, en consecuencia, con rentas diferenciales (monopólicas u oligopólicas), y muy poco equitativos.<sup>13</sup>

Con las reformas que preconizaban la liberalización financiera y la modernización agrícola, cerrando bancos públicos agrícolas y reduciendo el papel del Estado en la provisión de servicios no financieros (asesoría técnica, apoyo a la comercialización, etc.), no sólo no se ha logrado la expansión del crédito privado ni el mejoramiento de la calidad de la demanda por créditos sino que, por el contrario, se han disminuido la cobertura y la profundidad financiera.<sup>14</sup>

**Gráfico 2**  
**Crédito agropecuario en América Latina (2004-2005)**



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

Asimismo, una estricta aplicación de las normas de regulación de las instituciones financieras (Basilea I y II) ha erigido barreras adicionales a la profundización financiera en las áreas rurales, dado que no diferencia entre los tipos de riesgos de los créditos corporativos y de empresas relacionadas, y los de los pequeños créditos. Al exigir a las instituciones financieras igual comportamiento en ambos tipos de créditos, los últimos no satisfacen buena parte de las exigencias de garantías ni documentación formal.

<sup>13</sup> Por ejemplo, en 2007 Brasil tenía menos agencias bancarias por población que en 1980. En las regiones del norte y nordeste la relación de la población por agencia bancaria llega a ser casi tres veces mayor que en las regiones sur y sureste (IPEA, 2009).

<sup>14</sup> La cobertura del crédito agropecuario en México pasó del 25% al 15% entre 1990 y el 2006. Según datos de la OECD para el 2007 el 36% de los mexicanos viven en las zonas rurales y sólo 15% de ellos tiene acceso al crédito y apenas 2,5% tiene acceso a los seguros agrícolas (La Jornada del Campo, 17 abril 2009).

## 2.3 Institucionalidad financiera emergente

### *Instituciones de microfinanzas (IMF)*

En la Región, la industria de las microfinanzas suma alrededor de 600 IMF, con más de ocho millones de clientes y una cartera total de créditos en el 2007 estimada en cerca de 9.200 millones de USD.<sup>15</sup> Desde el 2002 las IMF han tenido tasas promedio anuales de crecimiento arriba del 40%<sup>16</sup> basada en una abundante disponibilidad de financiamiento tanto doméstico como internacional. La cartera de crédito total de las 100 principales instituciones de microfinanzas pasó de 4.425 a 6.270 miles de millones de USD entre el 2006 y el 2007.<sup>17</sup>

**Cuadro 1**  
**Financiamiento rural de las microfinancieras**

<b>País</b>	<b>IMF</b>	<b>Cartera de crédito(MDD)<sup>a/</sup></b>	<b>% Cartera rural</b>
Nicaragua	19	234,20	55%
Guatemala	17	92,24	54%
Honduras	23	171,30	47%
Bolivia	14*	160	45%
El Salvador	11	127,78	40%
Ecuador	25	128	38%
Costa Rica	17	76,68	25%
Perú	160	1.339	17%
Panamá	10	69,51	10%
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>914</b>	<b>37%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Red Centroamericana de Microfinanzas (REDCAMIF), FINRURAL Bolivia; Red Financiera Rural, Ecuador; Hamman, J. (2009); Fin Rural Bolivia (únicamente las ONG) y Red Financiera Rural Ecuador (sólo considera 16 IMF).

<sup>a/</sup> Millones de dólares EE.UU.

Este dinamismo de las microfinancieras ha estado concentrado en el crédito a microempresas y de consumo en áreas urbanas. A pesar de ello, las instituciones financieras son las que han venido expandiendo más rápido sus servicios crediticios en las áreas rurales, a un ritmo de crecimiento bastante mayor que la banca.<sup>18</sup> Las microfinanzas cuentan con la tecnología financiera adecuada para manejar los riesgos y reducir los altos costos de transacción que enfrentan los pequeños créditos agrícolas y rurales. En 9 países de la Región, donde ha habido un amplio desarrollo de las microfinanzas, un 37% en promedio del total de la cartera crediticia es rural. Esta proporción se eleva más en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde más del 40% de su población es rural.

<sup>15</sup> XI Inter-American Forum on Microenterprise: From the Margin to the Mainstream Great Asunción, Paraguay, 8-10 Octubre, 2008.

<sup>16</sup> MicroRate 2009.

<sup>17</sup> Championship League (2008). The Microfinance Exchange Platform.

<sup>18</sup> En el Perú, la cartera rural de las IMF ha crecido en promedio un 50% anual desde el 2006, mientras que la cartera agropecuaria del resto de IF creció en promedio 26% anual. Hamann J. (2009).

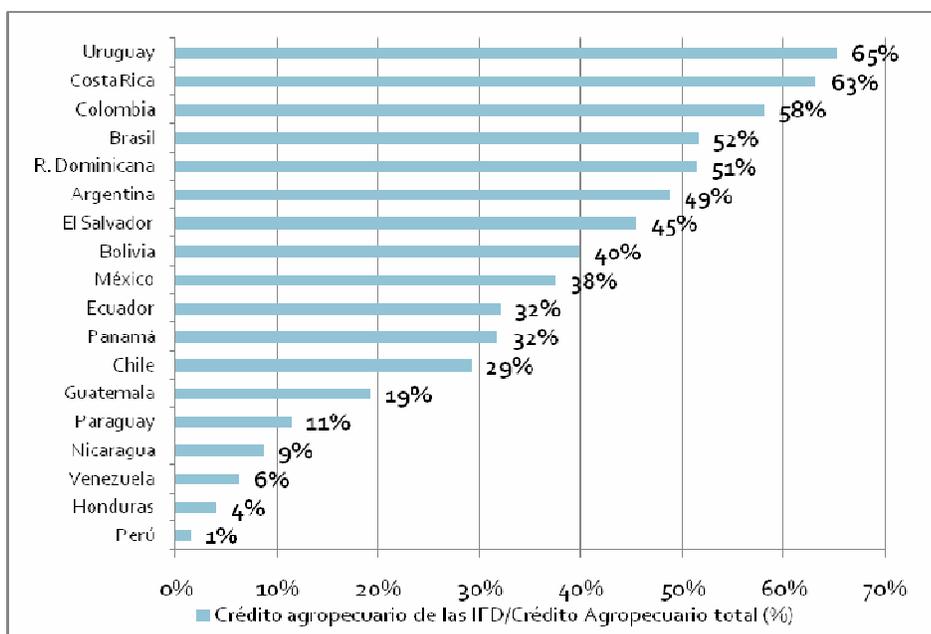
### ***Instituciones financieras de desarrollo (IFD)***

Se refiere a instituciones financieras públicas (con propiedad total o parcial del Estado) de tres tipos diferentes: a) banca comercial multisectorial; b) banca de segundo piso multisectorial; y c) banca especializada agrícola.

Entre el 2003 y el 2008 las IFD en la Región<sup>19</sup> han aumentado su control sobre los activos totales del sistema bancario del 17% al 20%. En países como Costa Rica y Uruguay esa proporción es de más del 50%, mientras que en el otro extremo, en El Salvador, Guatemala y Honduras, es menor al 5%. Los países donde la proporción de activos que controla la banca pública han crecido más entre 2003 y 2008 son, según su orden de magnitud, Uruguay, Brasil, Perú y Argentina.<sup>20</sup>

**Gráfico 2**

#### **Participación de las instituciones financieras de desarrollo en el crédito agrícola**



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

En la Región operan 32 IFD que manejan una cartera crediticia total por 87.500 millones de USD, de la cual un 26% (USD 23.000 millones) es colocada en la agricultura. Del total del crédito agrícola que se coloca anualmente en la Región, las IFD contribuyen con el 34%, proporción que se eleva a 50% y más en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay. Por el contrario, en países como Perú, Honduras y Venezuela, sólo participan con menos del 7% del total de crédito agrícola.

La mayoría de las IFD en la Región muestran actualmente indicadores financieros compatibles con el promedio del sistema bancario comercial, superando progresivamente muchos de los principales problemas que tuvieron los bancos agrícolas en el pasado. Estos últimos, por su vulnerabilidad a su uso político-electoral, sufrieron profundas crisis

<sup>19</sup> Acevedo, R. y Delgado J. (2002).

<sup>20</sup> Bancos Públicos y Finanzas Rurales. Boletín 6 publicado por el Instituto de Estudios Peruanos [www.bancosdesarrollo.org](http://www.bancosdesarrollo.org).

(Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú) originadas en comportamientos rentistas de productores políticamente influyentes que concentraron los créditos y fueron responsables por sus altas tasas de morosidad y pérdidas.<sup>21</sup>

El principal avance que han tenido las IFD ha sido el mejoramiento de su gobernanza que, sin perder su propiedad ni su sentido público, se apega a una disciplina financiera que le asegure su viabilidad institucional. Los tipos de gobernanza varían desde una propiedad totalmente pública, como la Financiera Rural en México o el Agrobanco en Perú, a una coparticipación con el sector privado, como el Banco del Brasil.<sup>22</sup>

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

### **3- Crisis financiera y financiamiento agropecuario**

La crisis financiera comenzó a gestarse desde agosto del 2007 con una reducción de la disponibilidad de financiamiento, y alcanzó su fase más crítica a partir de setiembre del 2008, cuando se llegó a una virtual paralización del crédito interbancario. Se trata esencialmente de una crisis de confianza que exacerba los riesgos sistémicos -aquellos generalizados, con elevada covarianza y no diversificables- para el crédito agropecuario,<sup>23</sup> conduciendo a disuadir tanto al que presta como al que podría tomar prestado.

Algo que diferencia esta crisis financiera de las anteriores es que detona sobre una crisis de alimentos entre 2006 y 2008. Irrumpe cuando los precios internacionales de los productos básicos agropecuarios, que habían aumentado hasta 35% a mediados del 2008, comienzan a descender pero se mantienen aún por arriba de sus promedios de largo plazo. Otro factor diferenciador es el nivel de incertidumbre y volatilidad de precios alcanzado, ya que a pesar de que todos los analistas vaticinan perspectivas negativas para los precios de las materias primas, a mediados del 2009, en plena recesión mundial, sorpresivamente, repuntan los precios del petróleo, los minerales y los productos básicos agrícolas,<sup>24</sup> instalando la duda si las cotizaciones se desinflarán o si esto será el principio de otra etapa de precios al alza.

Los efectos más negativos y generalizados de la crisis sobre la agricultura latinoamericana serán una caída prevista en cerca del 11% en el volumen global del comercio mundial<sup>25</sup> y una drástica contracción de los flujos internacionales de crédito privado y de remesas. En casi todos los países el impacto agregado de esos efectos está aumentando la vulnerabilidad alimentaria en la población, especialmente en territorios rurales. Si la crisis alimentaria se relacionó originalmente a precios altos, la crisis

<sup>21</sup> En el Ecuador, entre 1985 y 1998, se condonaron deudas agrícolas hasta por 104.000 millones de dólares EE.UU., lo que condujo a que su Banco Nacional de Fomento llegara en el 2002 a tener un patrimonio negativo de 100 millones de dólares EE.UU. (Acevedo, R., Delgado J., 2002).

<sup>22</sup> El Estado es dueño de un 2% de su capital. Lo restante está en posesión de fondos de pensiones, el BNDS y cerca del 7% de sus acciones está en el mercado de títulos que se negocian en la Bolsa de Valores de Sao Paulo.

<sup>23</sup> En un ambiente de estabilidad macroeconómica, el sistema financiero se ha concentrado en el manejo de los riesgos idiosincrásicos, aquellos propios de la actividad económica y la empresa y que son individualizables y diversificables – enfermedad del deudor, plagas localizadas, etc. (González Vega, 2009).

<sup>24</sup> A finales del mes de mayo del 2009 los precios de la soja, el trigo y el maíz tuvieron un aumento del 10%.

<sup>25</sup> FMI (2009).

financiera está asociada a menores ingresos que, según la experiencia derivada de crisis financieras anteriores, tardan muchos años en recuperarse.<sup>26</sup>

### 3.1 Contracción del crédito bancario y el crédito comercial privado

Una de las principales vías mediante la cual se está propagando la crisis financiera a la economía real en la Región ha sido mediante una drástica reducción del flujo neto de capitales: inversión extranjera directa, ayuda oficial al desarrollo, remesas y financiamiento privado. La evidencia disponible indica que en este último caso, los flujos de financiamiento privado a América Latina, que en el 2007 fueron de 184 billones de USD, se redujeron a 89 billones de USD en el 2008, y las previsiones para el 2009 son que solamente alcancen 43 billones de USD (un 23% de lo recibido en 2007).<sup>27</sup>

Aunque el sistema bancario latinoamericano ha estado poco expuesto a los riesgos de insolvencia de la banca internacional, en años recientes ha experimentado -mediante múltiples fusiones y adquisiciones- un proceso de concentración<sup>28</sup> e internacionalización que ha elevado sus niveles de exposición a la crisis de iliquidez. Lo anterior contribuye a explicar el por qué la banca privada enfrenta restricciones adicionales para restablecer sus niveles de crédito anteriores a la crisis, a pesar de que va disponiendo progresivamente de mayor liquidez.

La caída abrupta de los flujos de liquidez ha provocado una generalizada contracción en el crédito agropecuario. La banca comercial privada, las empresas privadas no financieras que proveen crédito (agroindustria, exportadoras, *tradings*, proveedores de insumos y maquinaria, etc.) y las microfinancieras han quedado sin muchas alternativas de fondeo más allá de sus propios recursos, lo que en un ambiente de desconfianza conduce a cuidar al extremo la liquidez y los riesgos, imponiéndose mayores exigencias para el otorgamiento de los créditos.

La abrupta reducción del crédito comercial privado -internacional y nacional- es lo que ha provocado un mayor y extendido impacto negativo en la agricultura de todos los países, debido a que afecta la operación normal de buena parte de las cadenas de procesamiento y comercialización que involucran diferentes tipos y tamaños de empresas y productores. Las evidencias sobre los efectos que han tenido las crisis financieras anteriores muestran un colapso en el crédito comercial en los meses -e incluso años- subsiguientes. Esto sugiere que el declive en la provisión agregada de crédito ha sido impulsado por la drástica caída en la oferta de crédito comercial, que le sigue inmediatamente después a la crisis en el sistema financiero.<sup>29</sup>

En todos los países la contracción crediticia afecta directamente a las empresas y a los productores más dinámicos que tenían acceso a mercados y créditos antes de la crisis. Sin embargo, la interrupción de los flujos de crédito comercial amplía esos efectos negativos incluso a quienes no los tenían, desde los fruticultores del Valle de San Francisco en el Nordeste de Brasil, que han visto cancelados sus adelantos de crédito por más de 100 millones de dólares EE.UU. anuales por parte de importadores europeos y

<sup>26</sup> Después de la crisis asiática de 1997-98 el PIB cayó en 12 de las mayores 17 economías latinoamericanas, con una caída media de 5,4% en el PIB per cápita real y les tomó un promedio de 5 años restablecer los niveles de ingresos previos a la crisis. Más aún les llevó 8 años en promedio recuperar los niveles de empleo que tenían antes de la crisis. (Pineda R. et al., 2009).

<sup>27</sup> Pineda R. et al. (2009).

<sup>28</sup> Como ejemplo, un estudio en Brasil de la agencia de clasificación de riesgo "*Austin Rating*" revela que a finales de 1994 los cinco mayores bancos brasileños respondían por 57% del crédito, y a diciembre del 2008 esa proporción había subido a 77,5%.

<sup>29</sup> World Bank (2008).

norteamericanos,<sup>30</sup> hasta los pequeños ganaderos en Chontales en Nicaragua, cuyo precio de la carne se vino abajo, en febrero del 2009, debido a la falta de financiamiento a los mataderos que se las compran.<sup>31</sup>

Los países más afectados por la contracción crediticia global son los exportadores netos de alimentos, como los del MERCOSUR, cuyo gran dinamismo en los últimos años ha sido financiado, en buena medida, por créditos comerciales internacionales. Las grandes y medianas empresas agropecuarias en estos países enfrentan serias dificultades para la rotación de sus deudas con el exterior. Se estima que son las empresas comerciales que compran sus cosechas las que proveen hasta un 40% del financiamiento obtenido por los agronegocios en Brasil.<sup>32</sup> Y en Argentina, después de un proceso de "desbancarización" a raíz de su crisis de inicio de esta década, la mayor proporción del financiamiento agropecuario proviene de procesadores y exportadores de cereales y de proveedores de insumos.<sup>33</sup> Así también, debido al auge reciente de sus exportaciones, en estos países del sur ha habido una mayor proporción de autofinanciamiento y esquemas innovativos de transferencia de riesgos financieros.<sup>34</sup>

En el caso de otros países sudamericanos, aunque tendrán efectos negativos derivados de la reducción del comercio agropecuario en sus productos agropecuarios más dinámicos de exportación, los peores impactos surgirán de la caída en la demanda y los precios de los metales y la energía (gas y petróleo), de donde provienen los recursos que podrían canalizarse para restablecer los niveles de crédito anteriores a la crisis.

México y los países centroamericanos son los más afectados por la contracción del comercio agropecuario (por tener sus exportaciones directamente vinculadas a la dinámica económica de los Estados Unidos de América),<sup>35</sup> lo que se agrava por los precios de los productos agrícolas de clima tropical –bebidas y postres- que descendieron más que los *commodities* de clima templado y que han alcanzado los mismos niveles que tenían en los años 90. Sin embargo, con una agricultura dominada por la pequeña agricultura, que en gran medida se autofinancia o recurre al crédito informal para la producción de granos básicos, los países de Centroamérica no se ven tan afectados, en general, por la súbita contracción de los flujos de liquidez.

### 3.2 Desaceleración en el crecimiento de las instituciones microfinancieras

Comparadas con otras instituciones financieras, las IMF habían resultado relativamente ilesas de las crisis financieras en las últimas décadas. Sin embargo, ahora son más vulnerables debido a que en la situación actual están más vinculadas a los mercados financieros domésticos e internacionales. Mientras en el pasado el ritmo de crecimiento fue conducido por la demanda y la capacidad institucional de las IMF, el fondeo de fuentes comerciales se ha vuelto el principal factor para determinar su crecimiento.

---

<sup>30</sup> El Valle de San Francisco es responsable por el 42% de las exportaciones de frutas del Brasil, con ventas anuales de 800 millones de dólares EE.UU. y emplea 250.000 personas. Folha de São Paulo, 03/02/2009 "Crise leva ao corte na produção de frutas no Nordeste"

<sup>31</sup> "Los municipios ganaderos de Nicaragua están sintiendo ya la crisis. Hace unos meses pagaban el kilo de carne en el matadero a 52 córdobas y ahora, a finales de febrero, lo pagan a 36 córdobas" (Grigsby, 2009).

<sup>32</sup> Cargill y Archer Daniels son los mayores elaboradores de cereales del mundo y se encuentran entre las entidades de compra de cosechas que han dejado de otorgar créditos en Brasil. [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com) consultado en 3/11/2008.

<sup>33</sup> Las cinco mayores empresas de insumos en la Argentina, otorgaban créditos a más de 30.000 productores a inicios de esta década.

<sup>34</sup> Se trata de fondos fiduciarios y sociedades de garantías recíprocas (Banco Mundial 2006).

<sup>35</sup> Por ejemplo, a inicios del 2009 Nicaragua tenía 5 millones de libras de langosta embodegadas por la caída en su demanda en Estados Unidos de América (Grigsby, 2009).

Después de venir creciendo a tasas anuales sobre el 40% desde el 2002, el ritmo de crecimiento de la cartera crediticia de las IMF se redujo del 49% en el 2007 al 13% en el 2008,<sup>36</sup> producto de la reducción y elevación del costo de su financiamiento externo que subió a finales del 2008 entre el 0,5% y el 1,5% en USD y de 1,5% a 5% en moneda local.<sup>37</sup> Todo indica que, en un primer momento, la reducción en la provisión de créditos microfinancieros ha sido menor que en los créditos bancarios y comerciales, aunque las previsiones de las mismas IMF para el futuro inmediato es que el riesgo de escasez y el alto costo del fondeo les hará reducir el crecimiento y cortar nuevos préstamos, lo que también podrá afectar la calidad de sus carteras de crédito.<sup>38</sup>

La contracción del crédito bancario y comercial privado afecta principalmente a las grandes y medianas empresas agropecuarias y, en general, a los productores vinculados con las actividades agrícolas más dinámicas, mientras que la reducción del crédito de las IMF afecta más a microempresarios rurales, pequeños productores agropecuarios y hogares rurales en general que, a su vez, son los más afectados por otras dimensiones derivadas de la crisis.

Los impactos negativos serán mayores en aquellos países donde, con mayores proporciones de pobreza tanto rural como urbana, las IMF han logrado una mayor profundidad financiera y dependen del financiamiento externo para mantenerla. En Nicaragua, por ejemplo, la cartera de microcrédito alcanza los 500 millones de dólares EE.UU. anuales y una clientela de 350.000 familias,<sup>39</sup> al tiempo que las IMF tenían, a setiembre del 2008, la segunda mayor concentración de fondeo de inversionistas internacionales en microfinanzas, después del Perú.<sup>40</sup> Las IMF de El Salvador y México dependen también mucho del fondeo de inversionistas y donantes y tienen adicionalmente clientelas urbanas y periféricas muy sobreendeudadas.

Países como Bolivia, Colombia y Perú estarán en el grupo de los países menos afectados, dado que cuentan con las instituciones consolidadas capaces de absorber mejor la morosidad y el aumento de los costos. También será el caso de Guatemala, que se encuentra en proceso de madurez y cada vez menos dependiente de recursos internacionales.<sup>41</sup>

Los efectos también se harán sentir en función del tipo de instituciones que proveen microcréditos. Las ONG no reguladas que operan en países como los centroamericanos sufrirán primero los impactos negativos porque dependen mayoritariamente de recursos internacionales. Las IMF reguladas, cuyo financiamiento proviene casi en un 60% de depósitos del público, están en mejores condiciones de resistir la crisis. En este último caso están, por ejemplo, los bancos públicos que brindan servicios microfinancieros en Brasil, Chile y Costa Rica.

### **3.3. Una menor demanda de créditos agropecuarios**

Desde el inicio de la crisis provocada por el alza en los precios de los *commodities* los países importadores netos de alimentos en la Región pusieron prioridad en la canalización de crédito a la pequeña agricultura para la producción de alimentos básicos. Estas intenciones están enfrentando no solamente la contracción de la oferta de crédito

---

<sup>36</sup> Estimado en base a entrevistas realizadas entre octubre y diciembre del 2008 a ejecutivos de 18 IMF. CGAP, marzo 2009.

<sup>37</sup> Planet Raiting Agencia especializada de calificación de microfinanzas

<sup>38</sup> CGAP 2009.

<sup>39</sup> Grigsby, A. (2009).

<sup>40</sup> 17% del total invertido en la Región por 23 inversionistas en microfinanzas (MIVs), MicroRate (2009).

<sup>41</sup> Fonseca, D. (2009).

sino que también -e igualmente importante- una fuerte contracción en la demanda efectiva de créditos, derivada de una erosión en las capacidades de pago de los productores y hogares rurales.

El período de bonanza en los precios internacionales tuvo muy poco impacto en los precios domésticos y los ingresos de los productores de alimentos, debido a una muy baja transmisión de los precios internacionales, al igual que con el caso de los precios domésticos de los fertilizantes,<sup>42</sup> que se han mantenido altos a pesar de que sus precios internacionales han bajado. Si a ello se agrega la pérdida de mercados, el aumento del desempleo y la reducción de las remesas, se completan los principales factores que explican el deterioro en las capacidades de pago en las áreas rurales.

Es en las áreas rurales de la Región donde la reducción del ritmo de envío de remesas está teniendo un mayor impacto negativo. Para el 2009 se hacen previsiones de una reducción entre el 11% y el 13%,<sup>43</sup> lo cual tiene un enorme impacto negativo en la dinámica económica<sup>44</sup> y en la capacidad de pago de los hogares rurales, con mayor énfasis en países con alta proporción de población rural y donde las remesas tienen una importante participación en el PIB, como Honduras (23,5%), El Salvador<sup>45</sup> (18,1%), Nicaragua (11%), Guatemala (9,6%), República Dominicana (8,8%)<sup>46</sup> y Bolivia (6%). Esta reducción en las capacidades de pago de los hogares receptores de remesas también se hizo sentir en los países andinos y el Paraguay, acentuada a inicios del 2009 por la depreciación del euro, ya que es en Europa donde se origina una proporción importante de sus remesas.

Un indicador que evidencia la reducción en las capacidades de pago de prestatarios que ya tienen acceso al crédito es la elevación de la morosidad en las carteras de crédito.<sup>47</sup> Una reciente investigación del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) en un conjunto de IMF de la Región revela que el aumento en los precios de los alimentos ha conducido a que sus clientes retiraran sus depósitos, redujeran sus gastos en productos no alimenticios y, en algunos casos, vieran incrementadas sus dificultades para repagar sus préstamos.<sup>48</sup>

### 3.4 Impactos regresivos en la distribución del ingreso

De la evidencia de lo sucedido en crisis financieras anteriores, y aunque aún no se dispone de mediciones al respecto, es previsible que en la crisis actual sucedan fenómenos regresivos en la distribución del ingreso en los países de la Región.<sup>49</sup> Dos situaciones, entre otras, contribuyen a reafirmar esta tendencia: por un lado, las transferencias de excedentes que se dan entre sectores de la sociedad; y por otro, la exacerbación de presiones por condonaciones de la deuda agrícola, generalmente

<sup>42</sup> El precio internacional de la urea cayó de 771 dólares EE.UU. la tonelada en agosto del 2008 a 246 dólares EE.UU. la tonelada en noviembre del 2008. Sin embargo, los precios de venta en el mercado del Perú fueron inferiores al 6% pasando de 1,009 dólares EE.UU. por tonelada a 951 dólares EE.UU. la tonelada en ese mismo período. Revista Agraria 107. Lima, Perú.

<sup>43</sup> BID (marzo 2009).

<sup>44</sup> En América Latina un aumento de 1 punto porcentual en la proporción que representan las remesas del PIB resulta en 0,37% de reducción en el número de personas que están debajo de la línea de la pobreza. Acosta, Fajnzylber P. López H. (2008)

<sup>45</sup> En El Salvador las remesas entre enero-mayo del 2009 cayeron un 10% en relación al mismo período del año anterior. BCR (2009).

<sup>46</sup> BCIE (Febrero 2009).

<sup>47</sup> La cartera vencida de créditos bancarios de los productores agrícolas en México fue superior en un 31% a la del año anterior. La Jornada 16 enero 2009. "Se dispara la morosidad entre sectores productivos y deudores hipotecarios".

<sup>48</sup> CGAP 2009.

<sup>49</sup> En el caso de la crisis bancaria en 1982 en Chile, la distancia entre el primero y el quintil 5 paso de 12 a 20 veces.

concentrada, y que de hecho son transferencias de ingresos a grandes productores agropecuarios.

En la crisis se ven significativas transferencias de recursos públicos al sistema financiero y al sector empresarial exportador en mayor proporción generalmente que las transferencias sociales destinadas a amortiguar los efectos de la crisis en los segmentos de menores ingresos de la población.

Por otro lado, se activan poderosos grupos de interés que ejercen presiones políticas para condonar deudas agropecuarias argumentando el sobreendeudamiento de los productores y la necesidad de la reactivación productiva. Si bien este fenómeno es propio de varios países de la Región,<sup>50</sup> Brasil es un caso emblemático al respecto, con los programas de renegociación de la deuda agrícola.<sup>51</sup> Se estima que para la renegociación de esa deuda hasta el 2000 al 2006 el Gobierno Federal gastó R\$ 19 billones: cuatro veces más que lo destinado al crédito a la agricultura familiar (PRONAF), y tres veces más que lo que fue gastado en ese mismo período en la investigación agrícola (EMBRAPA).<sup>52</sup>

#### **4- Las medidas de política que aplican los países**

Aunque las consecuencias más graves de la iliquidez del sistema financiero internacional parecen estar atenuándose, sus efectos más permanentes subsisten. La crisis de confianza e incertidumbre se prolonga por no haberse solucionado aún la crisis bancaria en el mundo desarrollado, por lo que queda por delante una etapa de financiamiento externo privado muy restringido.<sup>53</sup> Frente a ello, todos los países de la Región continúan tomando medidas con un triple objetivo: aumentar la liquidez en el sistema financiero; fomentar la producción interna de alimentos y sus exportaciones agrícolas mediante la reactivación del crédito; y reforzar sus instituciones financieras públicas.

Los aumentos de liquidez financiera han sido más efectivos en los países con mayor capacidad fiscal, como México y los países de Sudamérica, a raíz del reciente dinamismo de sus exportaciones de *commodities* (agrícolas, mineras, petróleo, gas). Ya en los países importadores netos de alimentos y energía y con limitados recursos fiscales, como los países centroamericanos, los aumentos de liquidez han sido menores por depender en gran medida de su acceso al financiamiento externo o a la ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, la principal dificultad que han enfrentado todos ellos es la canalización de esa mayor liquidez -a través del sistema financiero- como crédito hacia los sectores productivos.

Los países que han logrado una mayor efectividad en canalizar mayor liquidez en el sistema financiero en crédito a los sectores productivos son aquellos que, como Brasil, Chile, Costa Rica y México, han mantenido -a pesar de haberlo reducido- un vigoroso y saludable sector público financiero. Constituye una señal de los tiempos, por ejemplo, que en una investigación reciente de Goldman Sachs sobre Brasil se incluyera el

---

<sup>50</sup> En el Perú hay un programa de condonación denominado "Rescate financiero de agricultores"; en Venezuela se han otorgado certificados de condonación de deudas. Asimismo, recientemente ha surgido en Nicaragua un Movimiento de Productores (conocidos como los "no pago") que presionan por la condonación de deudas pactadas con instituciones privadas de microfinanzas.

<sup>51</sup> Las renegociaciones agrícolas obedecen al lobby ejercido por un importante grupo de interés -bancada ruralista- en el Congreso Nacional del Brasil. Esta bancada (120 diputados) ha logrado imponerle al tesoro tres renegociaciones de la deuda agrícola de los grandes productores desde 1995.

<sup>52</sup> Del Grossa, M. y Ramos Nogueira T. 2008.

<sup>53</sup> Ocampo, 2009.

involucramiento del Estado en la banca como un punto ventajoso para enfrentar la crisis y salir más rápidamente de la recesión económica,<sup>54</sup> poco tiempo después de haber sido considerado un anacronismo indeseable. Por el contrario, aquellos países que en el auge de la reforma financiera dismantelaron su sector público financiero son los que mayores dificultades enfrentan en la implementación de una política anticíclica.

#### **4.1 Medidas para aumentar la liquidez en el sistema financiero**

Con el propósito de aumentar la liquidez en el sistema financiero, los Bancos Centrales han disminuido o flexibilizado el encaje bancario, han provisto liquidez con líneas de crédito público, han gestionado créditos externos para aumentar la liquidez en moneda extranjera,<sup>55</sup> y han disminuido las tasas de interés de referencia.

Las instituciones financieras -con una exacerbada percepción de riesgos- por una parte han tendido a aumentar sus exigencias para el otorgamiento de préstamos agrícolas y, por otra, previendo una elevación de la morosidad, han aumentado sus reservas contra créditos incobrables, mucho más allá de las exigencias de los organismos reguladores.<sup>56</sup> Ciertos analistas financieros consideran exagerados estos altos niveles de reservas que reducen la liquidez para prestar, afirmando que se trataría de una forma de enmascarar las enormes ganancias que han tenido los bancos, evitando así transparentarlas en medio de la crisis.<sup>57</sup>

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

---

<sup>54</sup> The Economist. "Cosechando los frutos de la indolencia". Publicado en El Mercurio de Chile, 09/03/2009.

<sup>55</sup> La CAF ha aprobado líneas de crédito por 2.300 millones de dólares EE.UU. al Perú, de 100 millones de dólares EE.UU. al Ecuador y de 210 millones de dólares EE.UU. a Panamá, con el objetivo de garantizar la disponibilidad de recursos al sistema financiero ([www.caf.com](http://www.caf.com)).

<sup>56</sup> Así, por ejemplo, la banca en Brasil aumentó sus reservas en un 48,4% entre diciembre del 2007 y del 2008; y en Chile destinó en 2008 un 43% de sus resultados, antes de impuestos, a reservas por riesgos. Carta Capital 11/03/ 2009. "Os bancos prevêem inadimplência em alta e faz provisões milionárias" São Paulo, Brasil. Martínez Abraham, Fitch Ratings en declaraciones a Economía y Negocios de El Mercurio 17/02/2009. Chile

<sup>57</sup> Carta Capital óp. cit.

**Cuadro 2: Medidas de política relacionadas con la reactivación del financiamiento agropecuario**

MEDIDAS	CENTROAMERICA								ANDINOS					MERCOSUR				
	MX	DO	CR	GT	HN	NI	PA	SV	BO	EC	CO	PE	VE	AR	BR	CL	PY	UY
<b>Política Macroeconómica:</b>																		
<b>Monetaria y Financiera</b>																		
Encaje bancario																		
Liquidez																		
Gestión créditos IFI's																		
Tasas de interés de referencia																		
<b>Financiamiento a la agricultura</b>																		
Financiamiento a exportaciones																		
Garantías públicas																		
Crédito agrícola																		
Refinanciación deuda																		
Seguros agrícolas																		
<b>Instituciones financieras de desarrollo</b>																		
Créditos agrícolas																		
Capitalización																		

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia CEPAL 2009 y el ejercicio de monitoreo de FAO-RLC.

El aumento de la liquidez en los sistemas financieros se ha ido traduciendo sólo muy lentamente en aumentos en la oferta de crédito,<sup>58</sup> toda vez que los bancos han preferido aplicarla en títulos públicos. A lo largo de la Región se han multiplicado las críticas, los llamados y las presiones de los gobiernos al sistema financiero para que presten el dinero público que reciben y tomen un rol más activo para enfrentar la crisis.

La crisis ha dejado de manifiesto la brecha que puede llegar a existir entre el interés social y el de tomadores privados de decisiones, cuando las reglas del juego no están bien diseñadas. De hecho los Gobiernos libran una verdadera disputa con los intereses privados que orientan al sistema bancario para intentar cubrir las necesidades de crédito que permitan dinamizar la economía. Las nuevas circunstancias reflejan “fallas” en los mercados que permiten una ganancia fácil que se obtiene normalmente a costa del interés social.<sup>59</sup> Frente a ello, son las IFD las que más rápidamente han respondido a las rebajas en las tasas de interés de referencia, bajando sus tasas activas y sus márgenes financieros para dinamizar la demanda por créditos.

## 4.2 Medidas de política para el fomento productivo

Una menor profundidad del sistema financiero en las áreas rurales limita aún más los efectos de las medidas de política monetaria y financiera, induciendo a que los países tomen medidas para direccionar el crédito hacia actividades productivas específicas, hacia grupos de productores, o hacia determinadas regiones. Cabe recordar que el fin del

<sup>58</sup> CEPAL, óp. cit.

<sup>59</sup> Marshall. J. Instituto de Políticas Públicas, Expansiva UDP, en comentario publicado por el Mercurio 17/02/2009 Chile.

crédito agrícola dirigido era preconizado como una de las condiciones que imponía la reforma financiera de inicio de los años 90.

Tras una casi interrupción inicial del crédito internacional, el mayor volumen de crédito interno se está orientando, en general, a sostener las exportaciones agropecuarias, especialmente en los países exportadores netos de alimentos del MERCOSUR. Asimismo, la mayoría de los países han movilizado sus instituciones financieras públicas para canalizar créditos a actividades agrícolas específicas, como los productores de trigo en Argentina,<sup>60</sup> de leche en Chile, de maíz y frijol en México y países de Centroamérica, y de diversos alimentos de consumo básico en Venezuela.<sup>61</sup>

En varios países, estas líneas de crédito forman parte de planes o programas que se complementan con servicios no financieros (suministro de insumos, asesoría técnica, apoyos a la comercialización) en los que intervienen además del sistema financiero, los ministerios de agricultura o las instituciones de desarrollo rural. Son los casos, por ejemplo, de: el Plan de Financiamiento Productivo en Bolivia;<sup>62</sup> la reactivación de cultivos de granos básicos en Costa Rica;<sup>63</sup> el apoyo a pequeños productores en Cajas Rurales en Honduras;<sup>64</sup> el Programa Nacional de Maíz y Frijol en México;<sup>65</sup> el Fondo de Desarrollo Agrario Socialista (FONDAS) en Venezuela,<sup>66</sup> o el programa “Mais Alimentos” para el fortalecimiento de la agricultura familiar en el Brasil.<sup>67</sup>

Otra de las medidas que están tomando algunos países es la de mitigar y transferir riesgos agrícolas mediante la ampliación de la cobertura de diversos instrumentos de garantías públicas y de seguros. Como ejemplos: Chile ha ampliado y aumentado los subsidios al seguro agrícola<sup>68</sup> y, al igual que Brasil, ha aumentado el patrimonio y la cobertura de sus fondos de garantía para créditos agrícolas y a la exportación; por su parte, México ha creado un sistema nacional de aseguramiento,<sup>69</sup> en Costa Rica se han extendido las coberturas tanto de sus garantías como de seguro agrícola público; y en Perú ha sido creado Agro-Perú, un Fondo para otorgar garantías públicas a los agricultores.<sup>70</sup>

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

### **4.3 Medidas de política para reforzar las instituciones financieras públicas**

A partir del segundo semestre del 2008 se registra un expresivo crecimiento en la cartera de créditos agrícolas en las IFD. Se pueden mencionar como ejemplos el Banco del

<sup>60</sup> Iniciativa para lanzar créditos hasta por 800 millones de pesos en condiciones blandas para la siembra de trigo.

<sup>61</sup> El Banco Agrícola de Venezuela ha creado líneas de crédito para maíz blanco y amarillo, girasol y arroz [www.bav.com.ve](http://www.bav.com.ve).

<sup>62</sup> Tienen tasas de interés subsidiadas del 6% anual y plazos de hasta 12 años ([www.bdp.com.bo](http://www.bdp.com.bo)).

<sup>63</sup> Dirigido a los pequeños productores con el objetivo de reducir las importaciones de granos básicos ([www.casapres.go.cr](http://www.casapres.go.cr)).

<sup>64</sup> Financiado con recursos provenientes del ALBA canalizados por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola ([www.sag.gob.hn](http://www.sag.gob.hn)).

<sup>65</sup> Tiene entre sus objetivos garantizar el abasto nacional. [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx).

<sup>66</sup> Este Fondo financió en 2008 la producción en 450.00 mil hectáreas ([www.mat.gob.ve](http://www.mat.gob.ve)).

<sup>67</sup> Financia inversiones, asistencia técnica y apoyos a la comercialización ([www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)).

<sup>68</sup> El aumento en los subsidios permitirá a los pequeños productores pagar únicamente 5% de la prima ([www.indap.gob.cl](http://www.indap.gob.cl)).

<sup>69</sup> Fueron triplicados los apoyos destinados al Fondo Nacional de Garantías (FONAGA) y se creó un Fondo nacional para la administración de riesgos de precios agropecuarios (FONARPA) [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx).

<sup>70</sup> Decreto de urgencia 027 Lima, Perú.

Brasil, que en seis meses aumentó en 71% sus desembolsos de crédito para la comercialización;<sup>71</sup> la Financiera Rural, que en México otorgó en el 2008 casi un 40% más de créditos que en el 2007; y el Banco Agrario en Colombia, que terminó aportando el 61% del financiamiento agrícola.

La mayoría de los países están tomando medidas para reforzar o ampliar su sector financiero público. En su declaración final, los Ministros de Agricultura de los países del MERCOSUR, reunidos recientemente en el Consejo Agropecuario del Sur (CAS) concluyen en “apoyar el fortalecimiento de las instituciones de crédito estatal que participan en el financiamiento de los productores agropecuarios...”<sup>72</sup>

Ejemplos del fortalecimiento del sector público financieros son, entre otros:

- Costa Rica está estructurando un Sistema Nacional de Banca de Desarrollo;
- Bolivia ha creado el Banco de Desarrollo Productivo<sup>73</sup> (BDP);
- Paraguay está creando una Agencia Financiera de Desarrollo;
- el Banco Público de Venezuela adquirió el Fondo Financiero Privado (PRODEM) que es la tercera mayor microfinanciera del país;
- en Nicaragua fue recientemente aprobada la ley creadora del banco público “Produzcamos;” en México están en debate legislativo reformas a la banca de desarrollo.

Asimismo, vale destacar que varias de estas IFD, que brindan servicios de segundo piso, ofrecen productos financieros que buscan ampliar la participación del sistema financiero en el crédito agrícola. Es el caso de COFIDE en Perú que ofrece un producto crediticio para familiarizar a instituciones financieras con el riesgo crediticio, analizado en cadenas de producción.<sup>74</sup> Casos similares se encuentran en el INDAP en Chile, que licita el otorgamiento de Bonos de Articulación Financiera (BAF) para reducir costos de transacción de instituciones financieras que otorguen pequeños créditos; el Banco Multilateral de Inversiones (BMI) en El Salvador que ofrece garantías para cubrir riesgos de pequeños créditos agropecuarios y promueve el desarrollo del sistema de garantías recíprocas.

## **5- Prioridades en la política pública**

### **5.1 Papel del Estado en el sistema financiero**

En un contexto en el que las medidas monetarias y financieras se han mostrado insuficientes para estimular a las instituciones financieras privadas para que retomen el crédito, y frente al aumento evidente en la intervención pública, se revive el debate sobre el papel que debiera jugar el Estado en el financiamiento a los sectores productivos.

En este debate son cada vez más quienes consideran que no habrá normalidad del crédito vía mercado y que es imprescindible que el Estado inyecte crédito directamente al sector productivo, para asegurar que la liquidez disponible llegue a quien pueda

---

<sup>71</sup> El Banco del Brasil destino en la primera mitad de la cosecha 2008/2009 R\$ 4.7 billones a la agricultura familiar (25% de su cartera de crédito total) y R\$ 14.0 billones al Agronegocios. Entrevista brindada por Luis Carlos Guedes Pinto, Vicepresidente de Agronegocios del Banco del Brasil. Folha de São Paulo 11 enero 2009.

<sup>72</sup> XVI Reunión ordinaria del CAS, Asunción, Paraguay 29 y 30 de abril del 2009.

<sup>73</sup> Este banco es creado a partir de la fusión de dos instituciones financieras públicas de segundo piso, la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) y el Fondo de Desarrollo Financiero y de apoyo al sector productivo (FONDESIF). MicroRate 2009.

<sup>74</sup> Hamann, J. (2009).

transformarla en dinámica económica. Desde esta perspectiva, en la crisis de confianza actual, se podría hacerse funcionar el sistema financiero basándose sólo en garantías públicas.<sup>75</sup> Ésta es la argumentación teórica que sustenta una reivindicación por políticas que amplíen la participación de las IFD en el financiamiento agropecuario. En contraste, hay quienes argumentan que se trata de “fallas” en los mercados y que le corresponde al Estado establecer regulaciones más eficientes y sistemas de incentivos coherentes y alineados con el bien común, con una agenda de políticas bajo un enfoque institucional.<sup>76</sup>

Más allá del debate, en la realidad la mayoría de los países están aumentando la provisión de crédito a través de instituciones públicas financieras y la cuestión que enfrentan es cómo hacerlo, tomando en cuenta las lecciones que al respecto derivan del pasado. Es a raíz de esta experiencia que en muchos países las IFD aplican estrategias multisectoriales para el manejo de riesgos, con sanas prácticas financieras, una gobernanza que reduce las posibilidades de ser usadas en la política contingente y la expansión de sus servicios en las áreas rurales.

En la medida en que los países han buscado restablecer el crédito a los sectores productivos, la atención ha sido puesta en la provisión del crédito a quienes han perdido el acceso en las circunstancias actuales. Sin embargo, el Estado tiene un papel tanto o mucho más importante implementando políticas sectoriales no financieras que contribuyan a mejorar cualitativamente la demanda por créditos y el funcionamiento de los mercados financieros rurales. Se trata de políticas de fomento productivo y de carácter social. Entre las primeras se encuentran las que apuntan a ampliar el acceso de los productores a activos productivos, tecnología y mercados y entre las segundas, la expansión a las áreas rurales de los sistemas de protección social.

## **5.2 Objetivos, plazos e institucionalidad para la implementación de la política pública para el financiamiento agropecuario y rural**

### ***Objetivo de la política: mitigación y manejo de riesgos de prestamistas y prestatarios***

En una crisis de confianza, que se estima se prolongará por más tiempo, el principal objetivo de las políticas públicas debería ser provocar cambios en la exposición, mitigación y manejo de riesgos, tanto en las instituciones financieras públicas y privadas, como en las empresas, productores y los hogares rurales. Es por ello que el Estado debería tener un rol activo en la implementación de mecanismos para la mitigación de riesgos en el corto plazo, y su manejo a mediano plazo, a costos privados y sociales razonables. En la gestión de algunos de esos riesgos sistémicos –como la volatilidad de los precios- ni las instituciones financieras, ni las empresas agropecuarias, ni los hogares rurales tienen experiencias o formas de lidiar con ellos.

Parte esencial de una estrategia cuya prioridad esté puesta en el manejo de riesgos es hacer conciliar una creciente intervención pública -tanto en la canalización de crédito como en la gestión de la “deuda agraria”- con la preservación de una sana cultura crediticia (bajos niveles de morosidad) en las áreas rurales. Existen suficientes evidencias que muestran que la relajación o pérdida de la disciplina financiera, tanto en el análisis y

<sup>75</sup> Por ejemplo, renombrados economistas brasileños como María da Conceição Tavares y Luis Gonzaga Belluzzo, Presidente del Centro Internacional Celso Furtado de políticas públicas para el desarrollo.

<sup>76</sup> El enfoque institucional sostiene que los sistemas de incentivos que sustentan las decisiones van más allá del funcionamiento de los mercados y del Estado y que también hay que considerar otros aspectos de la vida económica como la confianza, el orden jurídico, la gobernabilidad y las relaciones en el mundo del trabajo. Marshall, El Mercurio, 17/02/2009 Santiago de Chile.

otorgamiento de créditos como en los mecanismos de cobranza, han terminado socavando la voluntad de pago de los prestatarios y agregando, con ello, una fuente de riesgos adicionales –riesgo moral- que no solamente eleva la morosidad y las pérdidas de patrimonio en instituciones financieras públicas, sino que también contamina y arrastra las carteras crediticias de las instituciones financieras privadas.

### ***Medidas de corto plazo valoradas por su contribución al desarrollo de los mercados financieros rurales a medio y largo plazo***

Una vez que el ciclo económico se revierta y se dinamice la actividad productiva, las medidas de política para amortiguar los impactos de la crisis deberían ser también valoradas desde la perspectiva de sus efectos en el mediano y largo plazo. Medidas que, en lo inmediato, pueden mostrarse efectivas para resolver la falta de crédito en algunos sectores pueden, sin proponérselo, dañar la institucionalidad del financiamiento rural en el mediano y largo plazo.

Habiendo consenso en que el objetivo a ser alcanzado en el mediano plazo es lograr una mayor cobertura y profundización en los servicios financieros, entonces, los aspectos tales como la valorización de las relaciones ya establecidas entre clientes e instituciones financieras y la preservación de una sana cultura crediticia en las áreas rurales, deberían ser el hilo conductor entre las políticas para el corto y para el mediano plazo. Finalmente, el logro de una mayor inclusión económica de la pequeña agricultura depende, en gran medida, de construir un ambiente de confianza, basado en una sólida cultura de cumplimiento de compromisos.<sup>77</sup>

Una agenda de políticas de corto plazo debe también incluir medidas de política sectoriales y de ámbito territorial (urbano-rural) que potencien el desarrollo de la pequeña agricultura y de los hogares rurales en general. Mientras no haya políticas que amplíen el acceso a recursos productivos, que aumenten la productividad en la producción de alimentos básicos, promuevan el desarrollo de mercados locales y de alianzas entre productores, industria y exportadores, que promuevan las organizaciones de los pequeños productores y que reduzcan la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los hogares rurales, no habrá profundización financiera ni mercados financieros rurales dinámicos e inclusivos.

### ***Institucionalidad para la implementación de las políticas***

La institucionalidad mediante la cual son provistos los servicios financieros es predominantemente privada, aun cuando la institucionalidad pública –tanto de segundo como de primer piso- está ampliándose y jugando un papel preponderante en varios países de la Región. Las transacciones financieras se dan en mercados en el que la confianza es el factor fundamental por lo que la institucionalidad mediante la cual se implementa la política pública –expectativas, incentivos, regulación, instituciones- tiene una mayor incidencia en las decisiones privadas que en otros mercados.

En la implementación de las políticas relacionadas con el desarrollo de los mercados financieros rurales, tanto del lado de la oferta como de la demanda por servicios financieros, intervienen, además de la institucionalidad financiera –Banca Central, instancias de regulación financiera, banca comercial privada, IFD, microfinancieras-

---

<sup>77</sup> Tanto agroindustriales como pequeños agricultores consideran las fallas en esta cultura como uno de los factores, de uno u otro lado, que dificultan las transacciones en las cadenas productivas. RURALTER (ed.), (2007).

también institucionalidades sectoriales –agropecuaria, forestal, pesquera, medio ambiental, social- y de carácter territorial –gobiernos subnacionales, instancias de gestión territorial de las políticas-.<sup>78</sup> Las debilidades e insuficiencias institucionales –financieras, sectoriales y territoriales- son la principal restricción que enfrenta la implementación de políticas que se proponen expandir los servicios financieros rurales en el corto plazo.

Tomando en cuenta los principales desafíos que enfrenta el financiamiento agropecuario y rural en el corto plazo, y partiendo de las medidas que ya están siendo tomadas por los países, en el siguiente acápite se pretende, a la luz de la experiencia que al respecto se ha tenido en la Región, hacer recomendaciones especialmente sobre prioridades a las que debería atender la política pública tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. El tipo de institucionalidad pública –financiera, sectorial, territorial- que deba implementar las medidas es tan importante como las políticas mismas, porque de ello depende que, aunque de corto plazo, sean coherentes con los objetivos de política de mediano y largo plazo.

### **5.3 Medidas de corto plazo: mitigación de riesgos y dinamización de mercados**

#### ***Medidas implementadas por la institucionalidad pública financiera***

Las principales medidas de política que contribuirían a lidiar con las consecuencias de la contracción generalizada de crédito, sin poner en riesgo el desarrollo futuro de los mercados financieros rurales, son: ampliar la cobertura de instrumentos públicos de mitigación de riesgos, priorizar el financiamiento a los circuitos de comercialización agrícola, aumentar la oferta de crédito a través de IFD, evitar las condonaciones de deudas agrícolas, y evitar que un excesivo celo de las instancias de regulación de las instituciones financieras dificulte aún más el crédito para la pequeña agricultura

#### **a) Ampliar cobertura de instrumentos de mitigación de riesgos: garantías públicas y seguros agropecuarios**

Con el propósito de ampliar la oferta de financiamiento debería priorizarse la ampliación de la cobertura de instrumentos existentes para el manejo y la transferencia de riesgos. Estos instrumentos, como los fondos de garantías públicas y los seguros agropecuarios, cubren parcialmente los riesgos percibidos por las instituciones financieras y las incentiva a prestar.

**Garantías públicas.** En una perspectiva de mediano plazo, la experiencia indica que debe tenerse especial precaución con los efectos provocados por la eliminación –parcial o total- de los riesgos a las instituciones financieras. Por un lado, se ha verificado una tendencia a la elevación en la morosidad en las carteras de crédito garantizadas, y por el otro, las instituciones financieras se han visto desestimuladas en el aprendizaje del manejo de los riesgos involucrados en brindar servicios en las áreas rurales.

---

<sup>78</sup> Estructuras mixtas público-privadas de participación, con reconocimiento legal, han contribuido a crear modelos de instancias consultivas de apoyo a la ejecución de políticas públicas al actuar como interlocutores de la sociedad rural y el Estado. Aun cuando su efectividad es relativa, es importante su papel en lograr una mayor gobernabilidad. Echeverri, R., Echeverri Pinilla, A., abril 2009.

**Seguros agropecuarios.** Aunque los seguros en la Región estén en general poco desarrollados,<sup>79</sup> en algunos países existen oportunidades para ampliar la cobertura de programas de seguros agropecuarios mediante el aumento de los subsidios a sus primas de riesgo.<sup>80</sup> La ampliación de programas tradicionales de seguro agropecuario público debería sujetarse a una reducción de sus riesgos de fraude –riesgo moral-<sup>81</sup> que en el pasado han erosionado su patrimonio e inhiben la participación futura de privados en los seguros. Es en gran medida para reducir al máximo el riesgo moral en los seguros agrícolas que adquiere mayor urgencia el escalamiento de experiencias piloto que se han realizado en países de Centroamérica para la implementación de seguros indexados,<sup>82</sup> en los que aun las estimaciones del valor de las primas de riesgo excluiría a una proporción importante de productores.

#### **b) Asegurar el financiamiento a la comercialización y a las cadenas agrícolas de valor**

En el corto plazo, una de las principales prioridades en todos los países es superar la fuerte restricción del crédito comercial y asegurar el financiamiento necesario para mantener operando los principales circuitos de comercialización de los productos agropecuarios -agroindustrias, exportadores, etc.- Esta medida tiene un significativo impacto agregado que favorece a todos los tipos de productores, siendo un factor esencial para evitar que los agricultores se vean obligados, como consecuencia de la crisis, a liquidar activos productivos.

Con ese mismo objetivo, debería tener prioridad en el financiamiento integral de las cadenas agrícolas de valor existentes, lo que permitiría no solamente asegurar la comercialización, sino también financiar a través de ellas actividades productivas, utilizándose instrumentos para el manejo y la transferencia de riesgos entre diversos actores (productores, comercializadores, transformadores, exportadores).<sup>83</sup>

#### **c) Preservar la sostenibilidad financiera e institucional de las instituciones financieras de desarrollo (IFD)**

La canalización a través de IFD de mayores volúmenes de crédito que los que usualmente administran aumenta, en general, los riesgos de deteriorar sus indicadores de desempeño financiero e institucional, por lo que ese aumento debería estar acompañado por medidas que reduzcan esos riesgos y preserven sus sostenibilidad en el tiempo. Los riesgos son mayores cuando se trata de bancos especializados que tienen sus carteras crediticias concentradas en la agricultura y en algunas regiones de los países. Algunos de estos bancos agrícolas están en procesos de reestructuración que podrían retrasarse, o incluso fracasar, debido a la presión política por canalizar créditos, o en algunos casos, hasta transferencias de recursos no reembolsables.

Al margen de que cada una de las IFD tengan un potencial de expansión de sus operaciones en el corto plazo, manteniendo sus riesgos controlados, se recomienda que, para ampliar su cobertura de crédito a la pequeña agricultura y hogares rurales, priorice

<sup>79</sup> Por ejemplo, únicamente una muy pequeña proporción de las tierras agrícolas registradas está asegurada: en Argentina (1%), en Brasil (3%), en Chile (2%), en México (9%) y en Venezuela (4%. Hatch D. (2008).

<sup>80</sup> Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tienen políticas de subsidio a las primas de seguro agropecuario. REDPA (2006).

<sup>81</sup> En el caso del Brasil, el desarrollo del sistema nacional de seguro rural está afectado por un amplio déficit proveniente de la diferencia entre las primas recolectadas (R\$ 277 millones) y los siniestros pagados (R\$ 500 millones) en el período 1995-2005. Guanziroli, E. y Américo Basco, C. (2008).

<sup>82</sup> Se trata de seguros por índices, ya sea climatológicos o de rendimientos promedio, en el que las indemnizaciones son pagadas por indicadores territoriales objetivamente verificables, reduciendo al máximo el riesgo moral.

<sup>83</sup> Quirós, R. (ed) 2006 muestra evidencias de modelos y prácticas de financiamiento de cadenas agrícolas de valor en América Latina.

ampliar sus propios servicios de microfinanzas y/o la canalización de recursos a través de empresas comercializadoras o instituciones de microfinanzas. Todo ello con el propósito de evitar que aumentos en el crédito a pequeños productores, con la tecnología financiera tradicional, conduzca, conforme muestra la experiencia, a una elevación significativa de la morosidad en las carteras crediticias.

**Mantener capacidades de IFD para el financiamiento de segundo piso:** La presión existente por aumentar la provisión de créditos directamente a los clientes, está conduciendo a forzar transferencias de operaciones del segundo al primer piso (de créditos a instituciones financieras de primer piso a créditos directamente a empresas o productores). Esto aumenta los riesgos de pérdidas en instituciones de segundo piso que no tienen tecnología financiera para el otorgamiento de créditos a clientes finales, afectando a futuro sus posibilidades de contribuir a que las instituciones financieras puedan, con sus créditos, expandir servicios a las áreas rurales.

**Priorizar la provisión de financiamiento a través de empresas comercializadoras y cadenas agrícolas de valor:** Las IFD tendrían un importante papel que cumplir en el corto plazo en el financiamiento a la comercialización agrícola, pudiendo contribuir a transparentar muchos mercados –de insumos y productos- en los que predominan fuertes posiciones de dominio. La industria láctea, por ejemplo, es utilizada en varios países por IFD, para canalizar créditos a los pequeños ganaderos, con la ventaja de hacerlo en el muy corto plazo y en mejores condiciones para analizar y recuperar el crédito que cualquier institución financiera.

**Priorizar la provisión de financiamiento a través de microfinanzas:** Para aumentar la provisión de créditos a la pequeña agricultura y/o hogares rurales en el corto plazo, las IDF de segundo piso tienen capacidad para aumentar su canalización de recursos a microfinancieras que, a su vez, la presten a sus clientes finales. Asimismo, varias IFD tienen capacidad para acelerar la expansión de sus propios servicios microfinancieros, como ha sido mostrado en casos como el Banco del Nordeste en Brasil; el BANRURAL en Guatemala y el BancoEstado en Chile.

**d) Evitar que un excesivo celo en la supervisión bancaria dificulte el crédito a la pequeña agricultura y hogares rurales.**

Dado que se prevén mayores repercusiones de la crisis de la banca internacional en los sistemas financieros domésticos, es probable que aumente el celo de la supervisión financiera que está basada en el análisis de riesgos que tienen los negocios bancarios corporativos y crédito de consumo y en los negocios relacionados (instituciones financieras que son parte de conglomerados económicos con giros de negocio distintos al financiero). Sin cuidados particulares, este celo puede dificultar aún más la expansión de las microfinanzas reguladas como consecuencia de un aumento en las exigencias – garantías inmobiliarias, documentación contable, etc.- que no se corresponden con el tipo de riesgos típicos de carteras de pequeños préstamos.

***Medidas implementadas por la institucionalidad pública sectorial***

Al igual que las medidas de carácter financiero, las sectoriales deberían apuntar a disminuir la percepción de riesgos existentes, tanto de los financiadores como de los productores que enfrentan una alta volatilidad de precios. En ese sentido, se recomiendan medidas que reduzcan la percepción de riesgo de las instituciones financieras, tales como evitar la canalización de créditos a través de instituciones públicas sectoriales y promover

vínculos entre servicios no financieros y los financieros. Complementariamente, la formación de reservas de granos y las compras públicas a la pequeña agricultura apuntan a disminuir los riesgos de volatilidad de precios y a dinamizar los mercados locales. Finalmente, la ampliación de los programas existentes de transferencias públicas contribuye a reducir la vulnerabilidad de los hogares rurales y a evitar que se deshagan de activos productivos.

#### **a) Evitar que instituciones sectoriales implementen programas de crédito**

Ante las urgencias de canalización de recursos a la agricultura y la reticencia de instituciones financieras a hacerlo en el corto plazo, la experiencia muestra que debería evitarse que la institucionalidad pública sectorial implemente programas de crédito. Cuando lo han hecho, han generado carteras crediticias con muy alta morosidad y han elevado los riesgos de contaminación de carteras crediticias de instituciones financieras que operan en los mismos territorios. En todos los casos, se considera mejor, desde el punto de vista de la construcción de un sistema financiero rural, implementar buenos programas de transferencias productivas –recursos no reembolsables- que malos programas de crédito que socavan la cultura crediticia de la población rural.

#### **b) Promover vínculos y alianzas en las áreas rurales**

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

#### **c) Estimular la formación de reservas de granos y los programas de compras públicas de la pequeña agricultura**

A los riesgos derivados de una alta volatilidad de precios, frente a los que está más expuesta la pequeña agricultura,<sup>84</sup> se añade una baja y lenta transmisión de los precios internacionales a los precios domésticos, derivados en algunos mercados del grado de concentración y las posiciones de dominio de pocas empresas compradoras. La formación de reservas nacionales y/o territoriales, ya sean públicas o privadas, cuya salida programada al mercado influye positivamente en la formación de los precios, se ha mostrado muy útil para la estabilización de los precios de algunos productos en ciertas épocas, en países tan diferentes como Brasil, Colombia y Nicaragua.

Asimismo, las compras públicas a la pequeña agricultura resultan muy efectivas lograr mejores niveles de precios al productor, de compra, estimular aumentos en la productividad y dinamizar economías locales. Entre estas experiencias cabe mencionar el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), implementado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) en Brasil<sup>85</sup> y la Red de Mercados de Alimentos (MERCAL) en Venezuela.

---

<sup>84</sup> FIDA 2009

<sup>85</sup> Citado como ejemplo exitoso en una Mesa Redonda organizada por el FIDA, durante el 32º período de sesiones de su Consejo de Gobierno, febrero 2009, Roma, Italia.

#### **d) Ampliar cobertura de los programas de transferencias de ingresos**

Los programas de transferencias de ingresos, están cumpliendo un papel esencial, en varios países de la Región, al reducir los impactos de las fluctuaciones de ingresos que enfrentan los hogares rurales pobres. Incluso en países como Brasil, Chile y México, las transferencias de ingresos junto a otros beneficios sociales constituyen una parte significativa de los ingresos de los hogares rurales pobres.

#### **5.4 Medidas de medio y largo plazo: expansión de los servicios financieros en las áreas rurales**

Una vez que se dilucide el desenlace de la crisis bancaria internacional y las economías retomen su dinámica, habrá ajustes en el mercado financiero internacional y se recompondrán los flujos de capital y los circuitos de financiamiento. Los agronegocios y la agricultura de exportación, en general, en función de las características de sus mercados, normalizarán su financiamiento comercial y bancario, ampliando probablemente su proporción de autofinanciamiento, como muestra la experiencia en los años posteriores a una crisis.

El objetivo de las finanzas rurales a largo plazo es aumentar la profundización financiera mediante el desarrollo de los mercados financieros rurales, ampliando el acceso de los hogares rurales y ciudades intermedias al crédito –para actividades agrícolas y no agrícolas- y a otros servicios financieros, entre los cuales es fundamental la captación de depósitos.

Algunas de las principales medidas de política para alcanzar ese objetivo deben apuntar al desarrollo de mercados de manejo y transferencia de riesgos, con instituciones financieras públicas sostenibles y la expansión de los servicios microfinancieros. Esto solamente puede lograrse con un desarrollo agropecuario, rural y territorial más inclusivo, con mercados de servicios no financieros operando mejor que en la actualidad y con un sistema de protección social que alcance a los habitantes rurales.

#### ***Medidas implementadas por la institucionalidad pública financiera***

##### **a) Incentivos para desarrollar instrumentos de manejo y transferencia de riesgos**

En el campo de los seguros agrícolas se requiere un esfuerzo renovado de carácter público y privado, involucrando a las instituciones financieras, a la industria de seguros y a las organizaciones de los productores, para lograr mejores resultados. Un sistema de seguros agropecuarios requiere instrumentos públicos que mejoren las estimaciones de riesgos, tales como los sistemas de previsiones climáticas y las zonificaciones agrícolas y riesgo climático.

Además de los seguros, deberán desarrollarse mercados de garantías que superen la utilización exclusiva de hipotecas inmobiliarias, desarrollando el marco legal y normativo necesario para la utilización de garantías mobiliarias<sup>86</sup> y la expansión de las sociedades de garantías mutuas.

---

<sup>86</sup> Permite dar en garantía todo tipo de bienes como ganado, maquinaria agrícola, inventarios, etc.

### **b) Potenciar la contribución de las IFD en el desarrollo de los mercados financieros rurales**

Las IFD podrían contribuir a desarrollar los mercados financieros rurales mucho más que ahora, a través de un abanico de acciones como las que se recomienda seguir (de las cuales ya desarrollan algunas):

- Promover alianzas y vínculos entre actores –productores, intermediarios financieros, proveedores de servicios no financieros, agroindustrias, exportadores, etc.- que contribuyan a reducir costos de transacción y percepción de riesgos.
- Experimentar con nuevos productos crediticios que respondan a las demandas específicas de agricultores u hogares rurales y que contribuyan a compartir riesgos.
- Contribuir a que las instituciones microfinancieras expandan sus servicios en las áreas rurales.

### **c) Estimular la adopción de innovaciones en tecnología financiera para expandir las microfinanzas en las áreas rurales**

Únicamente con una tecnología de microfinanzas podrán superarse los elevados costos de transacción que encarecen las pequeñas operaciones crediticias, tanto de las instituciones financieras como de los productores y hogares rurales. Para que las instituciones financieras brinden estos servicios y los expandan en las áreas rurales son esenciales la asistencia en la transferencia y adopción de innovaciones en las áreas del análisis del crédito, los sistemas de garantías, los productos crediticios adaptados a las necesidades, las estrategias de ingresos de los clientes, sistemas de supervisión y cobranza, etc..

### ***Medidas implementadas por la institucionalidad pública sectorial***

#### **a) Ampliar el acceso de pequeños productores y hogares rurales a activos productivos y a servicios no financieros que se articulen con los servicios financieros**

La ampliación del acceso a activos productivos –tierra, agua- y a servicios no financieros –transferencia tecnológica, apoyos a la comercialización, provisión de insumos- son condiciones indispensables para mejorar la productividad, la integración a los mercados y los ingresos de los hogares rurales sin lo cual la demanda de servicios financieros no será lo suficientemente dinámica como para justificar la expansión de la oferta.

#### **b) Promover el desarrollo de vínculos entre actores y el desarrollo de cadenas productivas de valor**

A partir de una ya amplia experiencia en la Región es posible establecer que, a fin de que las instituciones financieras amplíen el crédito en las áreas rurales, son condiciones fundamentales:<sup>87</sup>

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

---

<sup>87</sup> Báez Lacayo, L. (2008).

- el desarrollo de nuevos productos crediticios, a partir del conocimiento de la demanda que tienen los proveedores de servicios no financieros.

**c) Ampliar sistemas de protección social a las áreas rurales**

Los sistemas de protección social que complementan ingresos en segmentos de la población de muy bajos ingresos o en riesgo, reducen la vulnerabilidad de los hogares y deben ser vistos en forma complementaria a los servicios financieros, particularmente las microfinanzas, que pueden abrir opciones productivas para mejorar la generación de ingresos.

## Bibliografía

Acevedo R. y J. Delgado (2002). "El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural". Lima, Perú.

Acosta, P., P. Fajnzylber y H. Lopez (2008), "How Important Are Remittances in Latin America?", en *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Banco Mundial.

Báez Lacayo, L. (2008). "Vínculos entre servicios financieros y no financieros para el desarrollo rural: Experiencias de Centro América". Santiago de Chile.

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). (Enero 2009). "Implicaciones de la crisis económica internacional para el sistema financiero en Centroamérica".

Banco Mundial (2006) "Agricultura y Desarrollo Rural: Temas claves". Buenos Aires, Argentina.

Buxedas, M. (2009) "Las cadenas agroindustriales en tiempos de incertidumbre" en Anuario 2008 de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGAP. MGAP: Montevideo, Uruguay

CEPAL (2009). "La reacción de los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 enero de 2009". Santiago, Chile.

CGAP, (Febrero 2009). The Global Financial Crisis and its Impact on Microfinance. *Focus Note* February 2009.

Del Grossi, M. y T. Ramos Nogueira (2008). "Os gastos da uniao com dívidas agrícolas"

Echenique, J. y L. Romero (Marzo 2009). "Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997-2007". Agraria: Santiago de Chile.

Echeverri, R. y A. Echeverri Pinilla (Abril 2009). "El enfoque territorial redefine el desarrollo rural". Santiago de Chile.

FOMIN- BID (2009). "Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera: El impacto de la crisis financiera en las remesas a América Latina y el Caribe".

Fonseca, Diego. (2009). "La crisis y las microfinanzas: palabras agudas para una crisis grave". Publicado en <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=SP&id=5315> Consultado en mayo 2009.

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

González Vega, C. (Febrero 2009). "La crisis global y las microfinanzas". Presentación en la celebración del 40 aniversario de Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

Grigsby, A. (Marzo 2009). "Golpe a golpe, paso a paso, la crisis mundial nos esta afectando severamente" *Revista mensual de la Universidad Centroamericana (UCA)* 28 (324). Managua, Nicaragua.

Guanziroli, E. y C. Américo Basco (Agosto 2008). "La gestión del seguro rural en Brasil", COMUNIICA, IICA: San José Costa Rica.

Guirkinger C. y C. Trivelli (Marzo 2007). "Limitado financiamiento formal para la pequeña agricultura: ¿sólo un problema de falta de oferta?" International Conference on Rural Finance Research: Moving Results into Policies and Practice. FAO, Roma, Italia.

Hatch D. (2008). "Seguro Agropecuario: poderosa herramienta para Gobiernos y Agricultores" en IICA, COMUNIICA, mayo-agosto 2008. San José Costa Rica.

IFAD (2009). "Food price volatility: How to help smallholder farmers manage risk and uncertainty". Discussion paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-second session of IFAD's Governing Council, Rome, Italy.

IMF (April 2009) "World Economic Outlook: Crisis and Recovery".

IPEA (Abril 2009) "Transformacoes na indústria bancária brasileira e o cenário de crise". Instituto de Pesquisa Economica Aplicada: Brasilia, Brasil.

Johnson, S., Mikamaki Markku, M., Mukwana, P. y K. Wanjau (October 2002). "One Step Beyond: Challenges and Opportunities in Promoting Quality Financial Services in Remoter Areas". Microsave, Market-led solution for financial services: Kenya.

Lopez, R. (2006). "Fiscal policies in highly unequal societies: implications for agricultural growth".

MicroRate (Marzo 2009). The impact of the Global Financial Crisis on Latin American & Caribbean Microfinance Institution: Cautious Resilience. Arlington, VA. USA.

Ocampo, J.A. (Abril 2009). "Impacto de la crisis financiera mundial sobre América Latina". *Revista de la CEPAL 97*, ECLAC: Santiago, Chile.

Pineda R., Pérez-Caldentey, E. y D. Titelman (March 2009) "The current financial crisis: Old wine in new goatskins or is this time different for latin America?" ECLAC: Santiago, Chile.

Plataforma Regional Andina- RURALTER- Agraria- Inter Cooperation SNV (Noviembre 2007). "Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas".

Quirós, R. (ed) (Mayo 2006). Resumen de la Conferencia "Financiamiento de las cadenas agrícolas de valor" Costa Rica.

REDPA (Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias del MERCOSUR) (2006). "Situación y perspectivas de los seguros agropecuarios en países del Consejo Agropecuario del Sur" Montevideo, Uruguay.

Rodas Martín, P. (Febrero 2009). "Incertidumbre sobre las remesas: ¿impacto moderado o severo?" BCIE.

RURALTER (ed), (Noviembre 2007). "Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas: Síntesis Regional: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú."

Trivelli C. y H. Venero (2007). "Banca de Desarrollo para el Agro: experiencias en curso en América Latina". *Serie análisis económico 25*, IEP: Lima, Perú.

Trivelli C. y Tarazona A. 2007 "Riesgos y portafolios agropecuarios: lecciones desde la experiencia de instituciones financieras de América Latina". *Documento de trabajo 151* IEP: Lima, Perú.

Wenner, M., Alvarado, J. y F. Galarza (2002). "Prácticas Prometedoras en Finanzas Rurales: Experiencias de América Latina y el Caribe". Centro de Estudios Sociales- BID- Academia de Centro América.

World Bank (2008). "Lessons from World Bank research on financial crises". Policy Research Working Paper 4779.

Zapata Álvarez, G. (Marzo 2007). "Políticas que Favorecen el desarrollo de servicios financieros integrales para el sector rural marginado de México: Lecciones del Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)". International Conference on Rural Finance Research: Moving Results into Policies and Practices. FAO-IFAD- Fundación Ford, Roma, Italia.