
Javier Alvarado

CAJAS RURALES Y FONDOS ROTATORIOS: SOLUCIONES O MITOS PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL EN EL PERÚ

La liquidación del Banco Agrario (BA) significó, entre otras cosas, que el sector agropecuario se quedase sin fuentes de financiamiento formal. Ante esta situación, el gobierno ha propuesto la creación de cajas rurales y fondos rotatorios como alternativas para cubrir el vacío financiero existente. Respecto a las cajas rurales se ha dictado un dispositivo legal que norma su formación y operación, y en la actualidad hay en la Superintendencia de Banca y Seguros alrededor de treinta solicitudes de creación de dichas instituciones.

No obstante, hasta ahora no se vislumbra una salida al problema del financiamiento rural, y cada vez hay mayor incertidumbre acerca de la viabilidad de los instrumentos propuestos para la formación de sistemas financieros que reemplacen ventajosamente al fenecido BA.

El propósito de este artículo es brindar elementos de juicio que ayuden a discernir si las cajas rurales y los fondos rotatorios son o no una alternativa financiera institucional en las zonas rurales. Argumentos teóricos apoyados en constataciones empíricas nos llevan a plantear dos tesis. La primera, que *hay una serie de condicionamientos internos y externos que hacen poco viable la conformación de cajas rurales en un plazo relativamente corto*. La segunda, que *los fondos rotatorios no constituyen ninguna solución, ni en el corto ni en el largo plazo, al problema del financiamiento en la sierra*.

El artículo está ordenado en cuatro secciones. En la primera hacemos un breve recuento de la situación del financiamiento rural hasta antes de la liquidación del BA. Luego discutimos los criterios que deben manejarse para la evaluación de las entidades financieras que operen en las áreas rurales. En la tercera parte analizamos las nuevas propuestas gubernamentales (cajas rurales y fondos rotatorios), haciendo hincapié en los aspectos teóricos y empíricos que sustentan cada una de estas propuestas. Finalmente, presentamos las principales conclusiones y recomendaciones que se infieren del análisis.

EL FINANCIAMIENTO RURAL EN ÉPOCAS DEL BANCO AGRARIO

Aunque la existencia del BA data de 1931, es sólo a partir de la década de los 60 cuando pasa a ser el gran financiador del sector agrario¹ Esta tendencia se acelera a partir de la reforma agraria de 1969, así, en 1980 el BA llega a aportar más del 90% del crédito formal destinado al sector agropecuario. Solamente en los años previos a su liquidación, cuando el Banco Central de Reserva disminuye radicalmente los créditos a los bancos de fomento, la banca comercial comienza a recuperar terreno, pero no por un incremento de sus colocaciones en el sector agropecuario sino por la drástica reducción de los préstamos del BA (ver cuadros 1 y 2)

El crédito del BA se concentró básicamente en los préstamos de corto plazo, los que se concedieron mediante la modalidad de avíos para capital de trabajo a cultivos comerciales. Así, los cultivos de algodón, arroz, maíz amarillo, caña de azúcar y papa concentraron, históricamente, más del 60% del total de préstamos desembolsados por el BA (incluyendo los créditos de comercialización y capitalización)

Cuadro 1
Participación de las instituciones de crédito en el
financiamiento del sector agropecuario
(En porcentajes)

	Banco Agrario	Banca comercial	Financieras privadas	COFIDE	Total
1950	35	65	-	-	100
1955	32	68	-	-	100
1960	60	40	-	-	100
1965	61	39	-	-	100
1970	82	18	-	-	100
1975	89	10,5	0,5	-	100
1980	91,5	4,9	0,6	3	100
1985	90,3	8,9	0,8	-	100
1990	78,8	20,3	0,9	-	100

Fuente Elaborado por el autor a partir de las estadísticas de la Superintendencia de Banca y Seguros

1 En 1931 se funda el Banco Agrícola, el cual cambia luego de nombre La denominación de Banco Agrario data de 1975

Cuadro 2
Prestamos del Banco Agrario al sector agropecuario
(Por campañas 1980/1981=100)

Campaña	Porcentaje
1980/1981	100,0
1981/1982	98,7
1982/1983	76,2
1983/1984	101,2
1984/1985	81,4
1985/1986	119,0
1986/1987	140,2
1987/1988	145,1
1988/1989	69,0
1989/1990	34,4
1990/1991	7,9

Fuente Elaborado por el autor a partir de estadísticas del Banco Agrario

Los créditos del BA se otorgaron a tasas de interés subsidiadas e inferiores a las cobradas por la banca comercial² Este fue un factor de descapitalización constante que se agravó cuando se desencadenó el proceso hiperinflacionario de los años 88-90, dado que las tasas de interés aumentaron a un ritmo mucho menor que el índice de precios. Así, en 1990, mientras la tasa de inflación anualizada era superior al 7 000%, la tasa de interés de los créditos del BA alcanzaba apenas alrededor del 260% anual.

El BA tuvo tasas de morosidad bastante manejables sólo a mediados de los 70 estas llegaron a ser más del 15% de los créditos desembolsados³ Sin embargo, este dato es engañoso. Como los directores y el presidente del BA eran nombrados por el gobierno, a lo que se añadía la injerencia directa del Ejecutivo y del Congreso de la República, la refinanciación y la condonación de préstamos vencidos fueron prácticas corrientes⁴

2 Es importante mencionar que todo el sistema financiero prestaba a tasas de interés inferiores al costo real del dinero (tasa de inflación más costos operativos)

3 En la campaña 1990/1991 la morosidad se elevó a más del 70%. Este aumento sin precedentes se debe sobre todo a dos razones: a) las tasas de interés pasaron de ser subsidiadas a ser reales positivas en más de 100% anual, en medio de una aguda recesión, y, b) los agricultores sabían que el BA sería liquidado y por consiguiente no tenían interés en mantener una relación crediticia solvente con el

4 Hay numerosos ejemplos de injerencia en las decisiones del BA. Por ejemplo, en las memorias correspondientes al ejercicio 1965-1966 el directorio manifiesta, a manera de queja, que entre 1964 y 1966 el Congreso había dictado diecisiete leyes que interferían directamente con las operaciones del BA. Más recientemente podemos mencionar que el

Durante todos los años de actividad del BA el crédito agropecuario estuvo desigualmente distribuido, quedando la mayoría de agricultores al margen de los préstamos formales. A este respecto, las estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales señalan que en 1984 sólo el 7,6% de agricultores tuvo crédito formal, entre los agricultores de la costa ese porcentaje llegó al 30,3%, mientras que en la sierra y la selva esa cifra se situaba en 2,8% y 8% respectivamente.

En los primeros años del gobierno aprista se hizo un esfuerzo sin precedentes para incrementar los créditos, principalmente los destinados a la sierra, sin embargo, estimaciones optimistas mostraban que en 1986 más del 80% de agricultores no tenía acceso al crédito, cifra que en la sierra se elevaba al 88%⁵. En los años posteriores, la reducción del crédito agropecuario determinó que se incrementara el número de agricultores que no gozaban de financiamiento del BA.

La mayoría de agricultores que no accedieron al crédito formal recurrieron entonces a los préstamos informales⁶. Al respecto, los estudios de caso disponibles encuentran que la mayor parte de campesinos de la sierra se prestan en los mercados informales de crédito, recurriendo a los vecinos, amigos, acopiadores o empleadores. Luego pagan el crédito con dinero, trabajo o productos⁷.

Aunque el BA tenía entre sus operaciones la captación de ahorros (depósitos a vista y a plazo), solamente en los años sesenta estos llegaron a representar una fuente importante en los recursos prestables (alrededor del 45% de los créditos desembolsados). A partir de la década del setenta los ahorros perdieron importancia (bajaron a cerca

artículo 48 de la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario, dictada en 1980, señalaba el tipo de garantías bajo las cuales se otorgarían los préstamos de avío agrícola y pecuario. Y en 1991 la frustrada Ley de Emergencia Agraria dictada por el clausurado Congreso tenía un capítulo sobre el crédito agrario en el que se incluía una obligación para la condonación de deudas.

5 Ver ALVARADO JAVIER «Crédito agrario. Límites de un instrumento financiero», en *Debate Agrario*, N° 4 Lima CEPES, octubre-diciembre de 1988.

6 Aparte del financiamiento que venía del BA y de los préstamos informales, muchas ONG han desarrollado sistemas de préstamos en la modalidad de fondos rotatorios sobre todo en la zona de sierra. Sin embargo, la cobertura de este sistema de préstamos ha sido marginal, en tanto el impacto se ha circunscrito a las zonas de trabajo de las ONG y como veremos en detalle más adelante, la mayor parte de veces los programas han sido efímeros.

7 En 1983, un estudio del autor en una comunidad de Puno mostraba que más del 85% de préstamos monetarios que se realizaban en la comunidad correspondían a préstamos informales. Al respecto se puede ver ALVARADO, JAVIER «En los límites de la economía de mercado. El crédito campesino», en E. Gonzales y R. Hopkins, editores *La lenta modernización de la economía campesina*. Lima IEP, 1987.

Otro estudio del autor (1989) en la zona de Chinchero y Maras, Cusco demuestra que los préstamos de carácter recíproco entre familiares y amigos era la forma de financiamiento que predominaba entre los campesinos en la campaña 1988-1989 (Ver, al respecto, ALVARADO, JAVIER «El financiamiento en la pequeña agricultura», en *Debate Agrario*, N° 10 Lima CEPES, enero-marzo de 1991).

de 10% de los préstamos), experimentando cierta recuperación en el segundo gobierno de Belaúnde, para volver a disminuir en el gobierno de Alan García (ver cuadro 3) Además, hay que resaltar que una parte significativa –posiblemente más del 50%– del ahorro provenía de las oficinas situadas en los ámbitos urbanos, mientras que en las áreas rurales la captación de ahorros por el BA estuvo muy por debajo del potencial existente⁸

Cuadro 3
Captacion de ahorros del Banco Agrario
(Porcentajes respecto de los creditos)

1960	45,5
1965	42,9
1968	42,0
1970	23,2
1975	9,4
1981	11,9
1985	27,0
1987	17,8
1990	12,1

Fuente Elaborado por el autor a partir de estadísticas del Banco Agrario y de la Superintendencia de Banca y Seguros

CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS EN LAS ÁREAS RURALES⁹

Uno de los principales interrogantes con los que se tropieza cuando se trata de analizar a las instituciones financieras que operan en las zonas rurales es cómo evaluar su éxito o fracaso. A nuestro entender, los criterios más correctos son aquellos que incorporan las características intrínsecas de una institución financiera rural: el hecho de ser una institución financiera y operar en áreas rurales. Desde esta perspectiva, Yaron señala, acertadamente, dos criterios básicos para la evaluación de una entidad financiera rural: la autosostenibilidad y el grado de cobertura dentro del grupo objetivo propuesto. Estos dos criterios

⁸ En un estudio realizado por el autor se muestra que tanto los campesinos de la zona de Chunchero y Maras en Cusco como los parceleros del valle de Chuncha preferían hacer ahorros en la banca comercial antes que en el BA. Además, la mayor parte de campesinos realizaba ahorros en bienes (Ver ALVARADO, JAVIER «Ahorros en la pequeña agricultura», en *Debate Agrario* N° 12 Lima CEPES, agosto-noviembre de 1991)

⁹ Esta sección recoge los planteamientos de J. Yaron explicitados en su trabajo «Successful Rural Finance Institutions», en *World Bank Discussion Papers* N° 150 Washington D. C. Banco Mundial, 1992

no deben ser entendidos en un sentido absoluto, sino como metas a las que una institución financiera rural debe llegar mediante la adopción de una serie de políticas financieras y de gerencia

El autosostenimiento

Según Yaron, una entidad financiera rural alcanza el autosostenimiento cuando el retorno del capital, descontando cualquier subsidio recibido, excede el costo de oportunidad del capital¹⁰ Los subsidios que recibe una entidad financiera pueden adoptar varias formas Yaron señala seis a) Las diferencias entre la tasa de interés de mercado y las tasas pagadas por los créditos subsidiados que recibe una entidad financiera b) Los depósitos obligatorios de otras entidades financieras a una tasa de interés inferior a la de mercado c) Los préstamos incumplidos que son pagados por el gobierno d) Las donaciones, públicas o privadas, que se hacen para apoyar los gastos de operación e) Excepciones a reservas que por ley estaría obligada a tener una entidad financiera f) Cualquier transferencia financiera directa¹¹

Como es evidente, resulta muy difícil que una entidad financiera –sobre todo de pequeños productores– que opera en el medio rural alcance desde sus inicios el autosostenimiento De hecho, las pocas entidades financieras rurales exitosas han gozado al empezar sus operaciones de importantes dosis de subsidios¹² Sin embargo, las mismas experiencias indican dos hechos En primer lugar, que los subsidios deben disminuir y eliminarse con el tiempo, para lo cual las instituciones financieras rurales requieren adoptar una serie de medidas en su funcionamiento En segundo lugar, que hay formas de subsidios que son más eficientes que otras

Respecto a lo primero, Yaron señala que para eliminar la dependencia de los subsidios las instituciones financieras rurales deben llegar a operar con las siguientes características a) una tasa de interés activa que cubra los costos financieros y administrativos sin subsidios, para así mantener el valor del capital en términos reales, b) una tasa de interés en depósitos que incentive los ahorros, de manera que estos se conviertan progresivamente en un elemento importante en el financiamiento de la cartera de créditos, c) una tasa muy alta en la recuperación de los créditos, d) técnicas administrativas eficientes a un costo razonable

En cuanto a las mejores formas de subsidiar una institución financiera rural, las experiencias exitosas muestran que la manera más eficaz es el apoyo a los gastos operativos, sobre todo los que corresponden al inicio

10 YARON, J «Successful Rural», ob cit, p 5

11 Ídem

12 Ibidem p 21

de las operaciones¹³ También es importante anotar que estas experiencias indican que el cobro de tasas de interés reales positivas no es un límite para el acceso al crédito por parte de los pequeños productores, incluso para aquellos de los estratos más pobres¹⁴

La cobertura

Cuando hablamos de la cobertura de una institución financiera rural no sólo nos referimos a la cantidad de población de determinada área rural que accede a créditos, sino también a otros tipos de servicios financieros —principalmente los depósitos de ahorro— que una institución financiera rural presta a la población

Yaron señala como medidas de cobertura las siguientes a) el valor total y el valor promedio de los préstamos, b) el valor total y el valor promedio de las cuentas de ahorros, c) la variedad de servicios financieros ofrecidos, d) el número de sucursales y agencias comunales, e) el porcentaje de la población atendida, f) la tasa real de crecimiento de activos financieros, y, g) la participación de las mujeres¹⁵

LAS NUEVAS PROPUESTAS GUBERNAMENTALES DE FINANCIAMIENTO RURAL

De lo visto en la primera sección se deduce que la liquidación del BA afectó diferenciadamente a los productores rurales Los más perjudicados fueron los agricultores costeros, sobre todo los productores de algodón, maíz duro, arroz y caña de azúcar, quienes concentraron la mayor parte de los préstamos Los productores de la sierra fueron afectados en mucho menor medida, sobre todo los que no cultivaban papa Asimismo, la captación de ahorros en el campo no sufrió grandes perjuicios en las zonas de sierra el ahorro adopta en buena medida formas no financieras, mientras que en las de costa, donde predomina el ahorro financiero y donde los productores tienen mayor capacidad de ahorro, se prefiere a la banca comercial¹⁶

Al cerrar el BA, el gobierno propuso la creación de un nuevo sistema crediticio rural que no sólo debía cubrir el vacío dejado por el BA, sino que habría de corregir las deficiencias que el anterior sistema crediticio había mostrado, principalmente la baja cobertura crediticia (sobre todo en la sierra), la concentración de créditos en la agricultura comercial y la escasa captación de ahorros

13 Algunas de las instituciones que Yaron evalúa como exitosas también recibieron subsidios vía créditos concedidos a tasas de interés concesionales

14 *Ibid*, p 8

15 *Ibid* p 7

16 ALVARADO J «Crédito agrario», ob cit

El sistema propuesto por el gobierno se sustenta principalmente en la creación de una serie de pequeños bancos locales, denominados cajas rurales, que se complementarían con la habilitación de fondos rotatorios en las zonas campesinas deprimidas. A continuación analizaremos estas propuestas, en dos niveles: a) su viabilidad como institución financiera, teniendo en cuenta los criterios señalados en la sección anterior, y, b) las acciones específicas de apoyo emprendidas por el gobierno para la constitución de estas entidades.

Las cajas rurales

Como dijimos anteriormente, las cajas rurales están concebidas como pequeños bancos locales que realizan sus actividades en las zonas rurales. Captan ahorros y prestan a los agentes económicos que operan en el campo. Sus niveles de autonomía varían según las legislaciones que las reglamentan, pero en todos los casos es mucho mayor que la que tenía la banca de fomento especializada.

En los esquemas menos autónomos las cajas rurales locales están afiliadas a una institución financiera de mayor envergadura, por ejemplo una caja rural regional, la cual a su vez podría recibir fondos de una entidad nacional. Según los defensores de este esquema, esta forma de operación permitiría manejar mejor los niveles de liquidez y los problemas de riesgo de las cajas rurales, ya que por una parte evitaría los problemas de concentración de la demanda de préstamos y de exceso de liquidez que tendría una entidad que opera en un ámbito reducido, y por otra disminuiría los riesgos de los fenómenos climáticos y/o económicos. No obstante, el funcionamiento de este modelo requiere de un mayor desarrollo de las instituciones financieras, en tanto se necesita de una administración central que permita una coordinación eficiente entre las cajas rurales, además de un número mínimo de ellas que permita la redistribución de los riesgos y de la estacionalidad en la demanda y oferta de créditos y depósitos.

El esquema más autónomo es el contemplado por la ley vigente, que concibe a las cajas rurales como pequeños bancos locales que operan con plena independencia. Sin embargo, es evidente que para que una entidad financiera de carácter local sea totalmente autónoma se requiere que tenga cierto tamaño mínimo, tanto en lo que se refiere a la existencia de una diversidad suficiente de actividades con capacidad de endeudamiento que permitan manejar los niveles de liquidez y los problemas de riesgo, como en lo relativo a la mínima cantidad de recursos que debe prestar y captar para cubrir sus costos de operación.

No obstante, en cualquiera de los dos esquemas el funcionamiento de la caja rural supone ciertos requisitos que, tal como veremos a continuación, hacen sumamente difícil la puesta en marcha de este

sistema en las áreas rurales del Perú en un plazo relativamente corto, como lo pretenden las autoridades gubernamentales. Los requisitos básicos para el funcionamiento eficiente y autosostenido de las cajas rurales son los siguientes:

a Cierta nivel mínimo de rentabilidad de las actividades rurales, que permita pagar los costos de operación de la caja rural y el costo del capital. En la actualidad, debido a la recesión los precios de casi todos los productos agrarios se encuentran muy deprimidos en relación a los costos de producción. En el cuadro 4 se puede apreciar cómo han descendido los precios reales de los principales productos agropecuarios. Esto hace que sean muy pocas las actividades rurales que estén en capacidad de pagar una tasa de interés que garantice la operatividad de las cajas rurales¹⁷.

b Experiencia en la gestión financiera rural. Las cajas rurales son ante todo instituciones de carácter financiero. Por lo tanto, requieren de personal que tenga capacitación en el manejo financiero, pero también que conozca los negocios rurales y a los agentes económicos.

Cuadro 4
Precios reales de los principales productos agrarios
(Soles de 1990 por Tm)

	Arroz	Papa	Maiz duro	Algodon	Café	Leche	Carne de vacuno
Nov 1989	67,0	73,6	35,9	161,8	118,6	60,8	448,7
Mar 1990	40,2	36,4	30,1	110,5	87,8	60,9	309,2
Julio 1990	44,2	44,4	44,9	233,8	185,8	63,1	301,2
Nov 1990	36,3	28,0	40,9	84,9	113,3	56,8	305,9
Mar 1991	28,0	28,2	28,0	96,6	108,6	43,7	317,9
Julio 1991	37,5	30,0	26,2	104,9	116,2	37,3	284,8
Nov 1991	27,6	41,3	30,6	116,4	107,2	36,0	268,0
Mar 1992	30,4	34,2	32,9	76,0	88,7	38,0	247,4
Julio 1992	29,9	27,7	27,7	65,3	64,2	33,2	215,7
Nov 1992	30,3	26,4	26,4	95,9	73,4	33,3	227,2

Fuente Elaborado por el autor a partir de los datos publicados en los boletines mensuales del Ministerio de Agricultura y de los boletines de precios del INEI.

17 Notese que la tasa de interés que garantice el pago del capital y los costos de operaciones podría ser inclusive superior a la de mercado si se tiene en cuenta que los costos fijos de operación de las cajas rurales tendrían que dividirse entre un número pequeño de clientes y, además, que las provisiones de riesgo por préstamos incobrables deben ser mayores en las áreas rurales.

que allí operan¹⁸ Este tipo de personal no abunda en el medio, inclusive la mayor parte de los administradores de las agencias del ex-Banco Agrario tienen como formación las ciencias agronómicas y no las finanzas

c Niveles de ingresos suficientes en el medio rural, que permitan la captación de ahorros Una condición para el autosostenimiento de las cajas rurales es que la población rural deposite sus excedentes monetarios (permanentes o estacionales) en estas instituciones En la actualidad, dada la situación de recesión del sector agrario y de la economía en general, no son muchas las zonas en las cuales los productores tengan los excedentes necesarios para reunir el capital mínimo requerido para la operación de las cajas rurales y para mantener un flujo de ahorros significativo (El decreto ley 25612, Ley de Cajas Rurales, señala en su artículo 7 que el capital mínimo para formar una caja rural es de 150 000 soles de julio de 1992, que, de acuerdo con el artículo 6, deben ser aportados íntegramente por sus asociados)

d Confianza en el sistema financiero, que facilite la captación de ahorros e incentive la devolución de los créditos Este es, en la actualidad, un factor escaso las recientes quiebras de instituciones financieras de aparente solidez y prestigio son un factor de desconfianza que dificulta el afianzamiento de cualquier entidad crediticia, más aun si va a operar en un ámbito de por sí riesgoso como el rural

De lo hasta aquí expuesto se desprenden dos conclusiones 1) No existen, en lo inmediato, condiciones para la constitución de cajas rurales en el país Incluso suponiendo cierto subsidio de los gastos de operaciones (para lo cual habría que modificar la ley que actualmente las rige), subsisten los graves problemas de rentabilidad, falta de gerencia y confianza en el sistema financiero¹⁹ 2) En el mediano o largo plazo, suponiendo que las restricciones mencionadas se superen, es posible que puedan crearse cajas rurales, pero esto se hará principalmente en las zonas rurales más desarrolladas, donde la rentabilidad es mayor y los riesgos y los costos de operación menores Estas zonas serían los valles de la costa y uno que otro valle interandino o de la ceja de selva, de hecho minoritarias en el país

Si tomamos en cuenta la escasa rentabilidad y el alto riesgo de las actividades productivas, así como las distancias que hay entre los

18 Cuando hablo del conocimiento de los agentes económicos que operan en el campo no me refiero a un conocimiento personal (como ocurre en el caso de los prestamistas informales), lo cual sería óptimo, sino a un conocimiento global de los distintos tipos de productores que operan en las zonas rurales

19 Al respecto, Yaron (ob cit) muestra que el Grameen Bank de Bangladesh, una de las experiencias exitosas de crédito más publicitadas, ha alcanzado luego de casi diez años de operación, importantes niveles de subsidios por el lado de los costos operativos

agentes económicos, las áreas de economía campesina quedarían excluidas de un esquema financiero como el que se plantea actualmente para las cajas rurales. Para que las cajas rurales tengan posibilidades de operar en estas zonas deberían formar parte de un conjunto más amplio de entidades financieras, de manera que se les permita manejar los problemas de riesgo, liquidez y altos costos de operación. El desarrollo de una red de entidades financieras demanda, como ya lo dijimos, de un plazo mayor que el requerido para entidades totalmente autónomas.

La idea de formar cajas rurales no es nueva en el Perú ya en el gobierno aprista, durante la gestión del ministro Remigio Morales Bermúdez, se habló de la creación de cajas rurales. Incluso una misión española (España es uno de los países donde funcionan con éxito cajas rurales) visitó el país en ese entonces, y se entrevistó con algunas autoridades locales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las experiencias exitosas de cajas rurales o de instituciones financieras rurales del tipo de las planteadas por el actual gobierno se han dado principalmente en países desarrollados, como Francia, España o Alemania. En estos países no sólo son totalmente diferentes las condiciones del sector rural, sino que, además, las cajas rurales han sido un punto de llegada en la formación de un sistema financiero rural, y no un punto de partida, como se pretende hacer en el Perú²⁰.

Por otra parte, las acciones realizadas por el gobierno en apoyo de la formación de cajas rurales se han limitado, hasta ahora, a promulgar la ley. Sólo recientemente se ha firmado un convenio con el Banco de Comercio para la asesoría de la gestión, pero ello no ha sido aún puesto en práctica, en buena medida porque los bancos comerciales no disponen de personal que conozca de negocios rurales y, mucho menos, a los productores rurales. Considerando las limitaciones descritas, estas acciones son claramente insuficientes, más aun si tenemos en cuenta que las restricciones que vienen de la política macroeconómica continuarán en el corto plazo.

Los fondos rotatorios

Si bien es cierto que los fondos rotatorios han merecido menos publicidad que las cajas rurales, voceros del gobierno han comenzado a

20 Al respecto, W. Schaefer-Kenerth señala que el fracaso de las cooperativas de crédito se debió a la complejidad de las tareas encargadas, mientras que los grupos de crédito exitosos tenían formas de operación muy simples similares a las que hace más de cien años propuso Raiffeisen (el pionero del movimiento cooperativo en Alemania) y que con los años derivaron en las cooperativas de crédito, comercialización y servicios que actualmente tienen una gran importancia en Alemania. (Ver SCHAEFER-KENERTH, W. «Success with Group Credit Lending in Malawi», publicado en J. D. von Pischke, D. Adams y G. Donald editores *Rural Financial Markets in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.)

mencionar que estos serían la alternativa más adecuada para cubrir las necesidades de financiamiento en las áreas de agricultura tradicional o campesina. Esto evidentemente es un reconocimiento implícito de la extrema dificultad para constituir cajas rurales en las zonas de economía campesina, sin embargo, a la luz de la evidencia —que mostraremos a continuación— los fondos rotatorios tampoco aparecen como una alternativa viable para estas zonas.

En términos generales, los fondos rotatorios consisten en cierto volumen de recursos, en dinero o insumos (este último caso ha sido el más común), que se prestan a diversos beneficiarios en un ámbito determinado, con el objeto de financiar sus gastos de capital de trabajo. El préstamo es reembolsado en dinero o productos luego del término del proceso productivo. Lo que se paga es equivalente a lo prestado, pero en algunos casos se le adiciona cierta cantidad por concepto de intereses. El fondo rotatorio puede ser manejado por instituciones públicas o privadas (ONG o gremios), siendo este último caso el que más se ha dado en el Perú.

A diferencia de las cajas rurales, los fondos rotatorios tienen una larga historia en el Perú y en los países subdesarrollados en general. Aunque las evaluaciones que se han hecho de estas experiencias son por lo general incompletas²¹, existen materiales suficientes para precisar con cierto nivel de certidumbre los alcances que pueden tener los fondos rotatorios como instrumento financiero en las economías campesinas. A estos materiales nos remitiremos a continuación.

En el Perú, uno de los estudios más importantes sobre fondos rotatorios fue el emprendido por el programa de sistematización del Centro IDEAS, el cual permitió seguir de cerca durante casi un año la evolución de cuatro fondos rotatorios mediante entrevistas y recopilación de información, además de que hizo posible revisar los materiales publicados de otras experiencias con fondos rotato-

21 Las evaluaciones tradicionales de los fondos rotatorios han enfatizado los logros alcanzados en los aspectos productivos sin ninguna consideración por la viabilidad financiera. Incluso los análisis de los logros productivos son incompletos, dado que la mayoría no incluye algún grupo de control, no se considera el efecto de acciones que como la educación, salud y construcción de infraestructura pueda haber tenido sobre la producción, y no se analiza la posibilidad de autosostener los niveles productivos sin el aporte de los fondos rotatorios. Ejemplos de estos tipos de evaluación se pueden encontrar en muchos de los documentos presentados a los seminarios-talleres sobre crédito campesino y que están recopilados en las siguientes publicaciones: *Seminario taller sobre crédito campesino y desarrollo rural. Crédito campesino y desarrollo rural*. Lima: Centro para el Desarrollo de los Pueblos Ayllu, Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola y Editorial Horizonte, 1986; *Seminario taller sobre crédito campesino y desarrollo rural. Crédito campesino: experiencias y evaluación*. Lima: Centro de Proyectos Integrales en base a la Alpaca y Editorial Horizonte, 1989; *Ruralter* N° 4. Lima: CICDA, 1989; *Hiperinflación y crédito agrario*. Cusco: PRODERM/CENES, 1991.

rios²² Los resultados de este estudio ponen en tela de juicio la viabilidad financiera de los fondos rotatorios. En primer lugar, porque dichos fondos no muestran capacidad de autosostenimiento. En segundo lugar, porque su cobertura sólo abarca el otorgamiento de préstamos. Son varias las razones que determinan la inviabilidad financiera de los fondos rotatorios, entre ellas

a Existe una constante reducción en los recursos disponibles de los fondos rotatorios. Esta reducción se debe a las siguientes razones:

- 1) Los beneficiarios de los fondos rotatorios los consideran generalmente como una donación, razón por la cual no se sienten obligados a devolver los créditos.
- 2) Como las instituciones que manejan los fondos rotatorios desarrollan por lo general también otras actividades en las mismas zonas en las que intervienen los mismos promotores o técnicos responsables de los fondos rotatorios, no toman acciones coactivas para la recuperación de los préstamos, pues consideran que ello perjudicaría sus otras acciones.
- 3) No existe un registro contable adecuado que permita determinar con exactitud los costos y los ingresos, más aun en muchos casos ni siquiera se puede determinar quiénes son los deudores y cuánto deben.
- 4) Los procesos de selección no manejan criterios financieros, sino más bien asistenciales. Esto hace que se trate de alcanzar la mayor cantidad de beneficiarios, en su mayoría pobres (o que aparenten serlo), sin tener en cuenta su capacidad de pago, su solvencia moral y la existencia de infraestructura necesaria para manejar los préstamos.
- 5) No se fijan reglas contractuales claras entre los beneficiarios y las instituciones que administran los fondos rotatorios.
- 6) El personal encargado de administrar los fondos rotatorios ha estado compuesto casi en su totalidad por profesionales formados en las ciencias agronómicas, y no en las financieras.
- 7) Los fondos que se conceden y se recuperan en producto (por ejemplo semillas) dan como resultado pérdidas, porque la calidad del producto recuperado es inferior a la del prestado.
- 8) Los programas de fondos rotatorios se han concentrado usualmente en apoyar una reducida cantidad de cultivos (muchas veces uno solo), lo que ha generado una alta vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y económicos. Una sequía o una disminución severa en el precio de un producto puede terminar fácilmente con un fondo rotatorio.
- 9) Los programas de fondos rotatorios, siguiendo el ejemplo de los bancos de fomento, hicieron de las condonaciones de deuda una práctica usual. Esto, que ya de por sí tiene un impacto directamente negativo sobre las recuperaciones, alentó a muchos beneficiarios a incumplir con los adeudos, esperando futuras condonaciones.

b Los programas de fondos rotatorios tienen elevados costos

22 Ver ALVARADO, Javier y María ÁLVAREZ «Informes del Grupo de Crédito» Programa de Sistematización del Centro IDEAS (Materiales no publicados)

operativos, aunque por lo general no hay estimaciones que den cuenta de la magnitud exacta de los mismos. Los costos operativos son altos en buena medida porque los préstamos se hacen bajo la modalidad de crédito supervisado, incluyendo asistencia técnica. Como, además, el número de beneficiarios es relativamente pequeño, los gastos fijos promedio (infraestructura física, principalmente) resultan altos. Es importante mencionar que cuando los fondos rotatorios operan con préstamos y/o recuperaciones en especie, como lo hace la gran mayoría, los costos de operación aumentan considerablemente, ya que se añaden los gastos de almacenamiento, transporte y comercialización.

c En los fondos rotatorios no se contemplan mecanismos que, con el transcurso del tiempo, permitan una disminución de los costos operativos. Aunque varios de los fondos rotatorios que eran manejados por ONG presuponían un proceso de transferencia a los beneficiarios organizados, no existía ningún mecanismo diseñado para hacer operativa esta meta, y muchas veces, tampoco, una organización con capacidad para cumplir con este reto.

d En los fondos rotatorios no se ha ejecutado ningún mecanismo que permita la captación progresiva de ahorros.

e Los fondos rotatorios se pusieron en marcha sin ningún estudio o diagnóstico serio que justificara su establecimiento desde el punto de vista financiero.

Las conclusiones de este estudio son corroboradas por trabajos realizados en el Perú y en otros países latinoamericanos. Al respecto, el análisis de nueve fondos rotatorios chilenos, muchos de ellos considerados entre los de mejor desempeño, muestra que casi todos tuvieron problemas de descapitalización, falta de una adecuada contabilidad de los préstamos, desconocimiento de los montos que corresponden a los costos de operación y ausencia de mecanismos captadores de ahorros²³. En Bolivia, una evaluación de los fondos rotatorios constituidos por el Programa de Recuperación Agropecuario Campesino (PRACA) y el Programa Alternativo Campesino de Desarrollo (PROCADE), que agrupan a doce ONG de ese país, señala entre las principales dificultades las bajas recuperaciones, que han significado una descapitalización de los fondos rotatorios, la falta de adecuación entre, de un lado, la magnitud de los recursos y la cantidad de beneficiarios a los que se quería llegar y, de otro, los recursos operativos del programa, la idea prevaleciente entre los beneficiarios, y algunos promotores de las ONG, de que los fondos rotatorios tenían carácter

23 Ver KLENNER, A y L RIVERA «Fondos rotatorios rurales» Santiago de Chile Fundación Interamericana y Programa de Economía del Trabajo, 1989 (Mimeo)

de donación, los elevados riesgos climáticos, y la falta de reglas claras en la conducción de los fondos rotatorios²⁴

En lo que respecta a la cobertura, hay que señalar que en un principio la mayor parte de fondos rotatorios llegó a los grupos objetivos que se había propuesto. No obstante, en la medida que sus fondos prestables disminuían muchos de ellos tuvieron que reducir paulatinamente su cobertura. Pero la cobertura sólo se limitó al otorgamiento de préstamos, lo que quiere decir que desde el punto de vista de la diversificación de los servicios ofrecidos, principalmente en lo que a movilización de ahorros se refiere, la cobertura fue nula.

Por otro lado, para potenciar los fondos rotatorios el gobierno se ha limitado a dar algunos recursos a los Fondos de Desarrollo Agrario (FONDEAGRO)²⁵, que han entregado en forma de insumos, con resultados bastante cuestionables, pues los niveles de recuperación son aún muy magros.

REFLEXIONES FINALES

Lo tratado en este artículo ilustra las grandes dificultades para conformar un sistema de crédito rural eficiente en el Perú. Es decir, un sistema que se autosostenga o que camine hacia el autosostenimiento, y que a la vez alcance a la mayoría de productores de los ámbitos rurales con una adecuada gama de servicios financieros.

El sistema crediticio que tenía como base el BA estaba muy lejos de ser eficiente, tanto desde el punto de vista del autosostenimiento como del de la cobertura. Pero su liquidación aparece como una medida apresurada, ya que en el momento en que ella se produce no se tenía claro cuál podría ser un sistema alternativo que funcionara eficientemente.

El sistema propuesto por el gobierno se basa en las cajas rurales y en los fondos rotatorios. Pero este sistema está en un nivel propositivo, y existen fundados argumentos para dudar de su eficacia. Así, hasta el momento no existe ninguna caja rural en operación, y del análisis que hemos hecho se deduce que difícilmente podrán operar con éxito mientras persistan las restricciones de carácter exógeno (las condiciones macroeconómicas) y endógeno (falta de gerencia). Esto pone en evidencia que incluso los sectores más dinámicos de la agricultura y del sector rural en general carecerán, en el corto plazo, de fuentes de crédito formal.

24 Ver ROJAS, R. «Programa campesino alternativo de desarrollo. Políticas financieras para el fondo de inversiones». La Paz. Centro de Estudios y Proyectos. 1991 (Mimeo del informe final).

25 Los FONDEAGRO son organismos dependientes de los gobiernos regionales. Según la ley, estos organismos desaparecerán en diciembre de 1993.

La situación aparece mucho más sombría para los campesinos que producen con tecnologías tradicionales en un ambiente caracterizado por altos riesgos climáticos y económicos. Para ellos, el establecimiento de cajas rurales —sobre todo en los esquemas de plena autonomía— es casi imposible, puesto que los costos operativos y los riesgos son muy altos, y las rentabilidades muy bajas como para constituir entidades financieras totalmente autónomas. Esto ha sido reconocido por el gobierno, que ha propuesto como alternativa el establecimiento de fondos rotatorios. Lamentablemente, la experiencia acumulada en el Perú y en otros países en materia de funcionamiento de los fondos rotatorios muestra tantas dificultades y restricciones que hace prever su fracaso²⁶

El desafío de crear un sistema financiero que se autosostenga y llegue a la mayoría de productores rurales aparece como una empresa colosal, aunque no imposible. No creemos que existan modelos preestablecidos para llevar a cabo esta tarea —que debe tomar bastante tiempo—, aunque sí es conveniente tener en cuenta algunos lineamientos básicos.

En primer lugar, cualquier institución financiera rural debería tender al autosostenimiento, para lo cual hay que seguir una serie de políticas entre las que destaca la eliminación de los subsidios vía la tasa de interés. La evidencia disponible muestra que aun productores muy pobres, como los de Bangladesh, pueden pagar tasas de interés reales positivas para préstamos de corto plazo.

En segundo lugar, es necesario distinguir claramente los distintos niveles de desarrollo que tienen los productores rurales en el Perú. Las cajas rurales podrían ser, en el mediano o largo plazo, una buena alternativa financiera para los productores de mayor desarrollo, no obstante, existen otros esquemas que podrían, en plazos mucho más cortos, establecer canales de crédito formales de estos productores con la banca comercial. Al respecto, hay algunas experiencias de carácter piloto que están siendo impulsadas por ONG y que podrían multiplicarse rápidamente con el apoyo del Estado²⁷. Estas experiencias tienen como pilares la intervención de agricultores organizados en comités de crédito, que toman a su cargo las tareas de selección y evaluación económico-financiera de los beneficiarios en grupos solidarios, así

26 Esto no quiere decir que los fondos rotatorios sean inútiles. En situaciones de catástrofe climática que han llevado a la pérdida de las semillas, los fondos rotatorios han mostrado que pueden ser un elemento que ayude efectivamente a reponer el capital perdido, pero de aquí a que se conviertan en instituciones financieras hay un trecho insalvable.

27 Las experiencias más importantes son las que están impulsando el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) con agricultores organizados, el Banco de Comercio en algunas zonas del valle de Huaral y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) con el Banco Wiese en Piura.

como la asistencia técnica en los casos que se considere conveniente y la constitución de fondos de garantía. Estos elementos reducen los riesgos y los costos para la institución financiera, facilitando así su intervención en las zonas rurales.

El caso de los productores tradicionales es bastante más difícil. Existen muchas zonas donde no hay capacidad de endeudamiento, aun para préstamos de pequeños montos y de corto plazo. En estas zonas es socialmente más rentable aplicar programas de inversión social que posibiliten mejoras en la calidad de los recursos productivos y del capital humano, que establecer una entidad financiera. Sin embargo, hay áreas de productores tradicionales en las cuales sí es posible constituir entidades financieras rurales eficientes. Hay a este respecto varios ejemplos que podrían darnos pautas a seguir: el Gramen Bank en Bangladesh, el Badan Kredit Kecamatan en Indonesia y la Fundación Sartawi en Bolivia. Todas estas entidades han proporcionado préstamos a productores pobres, generalmente para actividades no agrícolas. En el Perú existe evidencia que sugiere que la comercialización pecuaria que desarrollan gran parte de los campesinos de los Andes es una actividad que podría pagar intereses reales positivos por préstamos de corto plazo²⁸.

La tarea de constituir instituciones rurales eficientes requiere movilizar un volumen de recursos bastante significativo. Los costos de iniciar las operaciones de estas instituciones son relativamente altos, lo que hace imprescindible la participación del Estado. Sin embargo, esto no debe conducir a que la propiedad de las instituciones financieras rurales sea estatal. La participación del Estado debería centrarse en proporcionar préstamos para cubrir los costos administrativos de instituciones financieras rurales, en las que deben participar fundamentalmente los productores rurales organizados y las ONG. El Estado también debe propiciar la formación de personal especializado para la gestión de las instituciones financieras rurales.

28 Estudios realizados recientemente por el Programa Campesino de Desarrollo Rural Andino (PROCADERA) muestran que en los departamentos de Abancay y Puno hay zonas de comercio ganadero que podrían pagar tasas de interés reales positivas.