

Nelson Aguilera

EL FINANCIAMIENTO DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA CHILENA

La pequeña agricultura es en los países en vías de desarrollo un problema social de importancia para el gobierno. La agricultura campesina concentra no sólo la mayor cantidad de las explotaciones agropecuarias existentes en el mundo en vías de desarrollo, sino que es un foco importante de pobreza rural, la cual alimenta, a través de un agudo proceso de migración del campo a la ciudad, la pobreza urbana que hoy enfrentan estos países.

En Chile, la experiencia de la pequeña agricultura no difiere en forma sustancial de la de sus similares en los países en vías de desarrollo. De acuerdo con la Encuesta Nacional del Empleo –realizada en el último trimestre de 1986–, el número de pequeños productores ascendía, aproximadamente, a 300.000 (incluidos 90.000 familiares no remunerados). Esto equivale al 37,5% de la población activa ocupada, en promedio, durante el año de la encuesta. Por lo demás, según una proyección del uso del suelo aprovechable del país, la pequeña agricultura ocupaba en la temporada 1986-1987 alrededor del 30% del total de suelos cultivables, pero su participación en el valor total de la producción agropecuaria y silvícola del país era cercana a apenas el 25%. Esto demuestra que aún quedan por resolver problemas de producción y productividad en el sector de la pequeña agricultura en Chile.

El desafío del gobierno y de los especialistas en desarrollo rural es crear los mecanismos económico-financieros que permitan desarrollar la pequeña agricultura e integrarla plenamente a los mercados agropecuarios modernos. En este contexto, el mejoramiento de la calidad y cantidad de los servicios financieros disponibles es una condición necesaria –aunque no suficiente– para lograr la incorporación plena de este sector a los beneficios del mercado y aliviar los problemas de pobreza que en él existen.

En lo que se refiere a la pequeña agricultura, en los últimos años el gobierno ha impulsado una serie de iniciativas destinadas a mejorar su acceso al crédito. Entre éstas destacan:

1. Un aumento sustancial en el presupuesto crediticio de INDAP. En términos nominales, este presupuesto se ha duplicado en los dos últimos años: de 5.600 millones de pesos en 1989 a 11.400 millones de pesos en 1991. Esta tendencia creciente se ha mantenido durante 1992, proyectándose para 1993 un presupuesto cercano a los 18.000 millones.

2. Una reorientación de la gestión crediticia de INDAP hacia el sector más deprimido de los pequeños productores que califican para ser sus clientes; esto es, los pequeños productores agropecuarios, con ingresos esencialmente agrícolas y activos inferiores a las 3.500 UF y que explotan directamente una superficie no superior a las 12 hectáreas de riego básico, cualquiera sea su régimen de tenencia.

3. Una serie de medidas destinadas a incentivar a la banca comercial para atender a los pequeños productores agropecuarios.

En general, estas iniciativas son muy recientes como para sacar conclusiones definitivas sobre su éxito o fracaso. Sin embargo, la experiencia poco afortunada de los programas de crédito agrícola en las décadas de los sesenta y setenta en muchos países en desarrollo muestra que la financiación de los pequeños productores agropecuarios es una tarea compleja y, por lo tanto, que es necesario considerar en forma cuidadosa los riesgos y problemas que deben enfrentar estas iniciativas de apoyo financiero a la pequeña agricultura.

El objetivo de este artículo es revisar los principales riesgos y problemas económicos que enfrentan los programas de asistencia crediticia para la pequeña agricultura. Se intenta proponer una serie de medidas de política financiera, destinadas a ayudar a las personas con capacidad de decisión a formular programas de crédito agrícola que mejoren efectivamente el acceso al crédito para la pequeña agricultura, sin deteriorar la viabilidad financiera de las instituciones que participan en estos programas.

El artículo se divide en tres secciones. La primera analiza los principales riesgos y problemas que enfrentan las iniciativas gubernamentales para mejorar la calidad y cantidad de los servicios financieros para la pequeña agricultura. La segunda propone una serie de medidas a ser incorporadas en los programas de asistencia crediticia para la pequeña agricultura. Por último, en la tercera se plantean algunas conclusiones relevantes acerca del problema analizado.

PROGRAMAS DE APOYO CREDITICIO A LA PEQUEÑA AGRICULTURA: RIESGOS Y PROBLEMAS

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LOS MERCADOS DE CRÉDITO

Los intermediarios financieros que otorgan crédito a la pequeña agricultura, al igual que los que financian a los productores agrícolas grandes y medianos, enfrentan un riesgo inherente a los mercados de crédito: el incumplimiento en el pago de los préstamos. En un sentido riguroso, el *préstamo* —producto que se transa en el mercado del crédito— se puede definir como un

proceso en el cual el intermediario financiero intercambia una cierta cantidad de dinero por una promesa de pago en el futuro. Por lo tanto, el préstamo se define sólo cuando la promesa de pago se cumple efectivamente. Si no se cumple, el dinero desembolsado no es un préstamo sino un *préstamo moroso*. Así, los mercados de crédito son mercados esencialmente inciertos, pues nunca se puede estar seguro de si la promesa de pago se cumplirá. Esta incertidumbre se conoce, en el lenguaje financiero, como *riesgo de morosidad*.

El riesgo de morosidad tiene dos componentes esenciales: uno exógeno y otro endógeno. El componente exógeno del riesgo de morosidad es la parte determinada por factores imposibles de controlar por el prestamista o prestatario. Aun entre los grupos de prestatarios considerados como más seguros y confiables, existe el riesgo de que algunos fallen en el cumplimiento de sus promesas de pago, ya sea por eventualidades naturales (inundaciones, sequías) o imprevistos económicos o políticos (revoluciones, recesiones).

El componente endógeno del riesgo de morosidad, por su parte, es la parte determinada por la forma como se establece el contrato de préstamos y su posterior seguimiento. Condiciones de contrato restrictivas (por ejemplo, tasas de interés elevadas) aumentan el riesgo de que el dinero desembolsado no se pague. Las acciones y medidas adoptadas por el prestamista al momento del cobro de la deuda establecen incentivos importantes para el pago de ella. Políticas de condonación de deudas morosas estimulan los problemas de morosidad al aumentar el no pago de los préstamos por parte de aquéllos que, pudiendo pagar, no lo hacen porque la deuda del «vecino» ha sido o va a ser condonada. El simple anuncio de un programa de condonaciones o la expectativa de que se implementará uno en el futuro próximo, son motivo suficiente para que los deudores dejen de cumplir sus obligaciones crediticias. Otro factor que estimula el riesgo endógeno de morosidad es la falta de entrega oportuna de los recursos financieros, caso especialmente importante en actividades como la agricultura, donde una siembra inoportuna significa un menor rendimiento de la cosecha y, consecuentemente, menos recursos para el pago de la deuda. En muchos casos los agricultores, al no tener la seguridad de obtener un nuevo préstamo después de pagar los vigentes, prefieren quedar morosos en el pago de ellos y usar los recursos crediticios una vez más.

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LA FINANCIACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Los riesgos y problemas propios de prestar a la pequeña agricultura se pueden clasificar en tres categorías:

a. *Riesgo crediticio alto*. Los pequeños productores agropecuarios son considerados por la banca comercial como sujetos de crédito altamente riesgosos, debido a la falta de tecnología y a la poca rentabilidad de las actividades que desarrollan.

b. *Costos de transacción de prestar y pedir préstamos elevados.* El costo administrativo de prestar a una empresa grande y pequeña es relativamente parecido, pero el monto del crédito desembolsado difiere sustancialmente en cada caso. Esto hace que el costo administrativo por peso prestado a una empresa pequeña sea más alto que el costo por peso prestado a una empresa grande. Del mismo modo, para una empresa pequeña el costo de pedir prestado es más alto que para una empresa grande, debido a que los gastos en los que deben incurrir aquéllas en el trámite del préstamo (movilización, comida, transporte, asuntos legales, etcétera) son altos en relación al dinero solicitado.

c. *Falta de documentación y garantías apropiadas.* Por lo general, las empresas pequeñas no llevan registros contables de ningún tipo. Por ello, son incapaces de presentar a las instituciones financieras registros contables u otra documentación requerida usualmente para la tramitación de un crédito bancario. Por lo demás, en la mayoría de los casos los activos de los pequeños propietarios no pueden ser entregados como garantía, pues los títulos de dominio sobre sus propiedades no están bien establecidos o simplemente no tienen activos que se puedan usar con ese fin.

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO A LA AGRICULTURA CAMPESINA

Los programas especializados de crédito para la pequeña agricultura se caracterizan: 1) por el énfasis del impacto del crédito en el proceso productivo (el préstamo como insumo); 2) por el afán de dirigir los recursos financieros a ciertos grupos y/o actividades de la población rural siguiendo políticas de crédito agrícola de gobiernos y/o agencias de desarrollo internacional (el crédito dirigido); 3) por el subsidio a las tasas de interés; y, 4) por la alta dependencia de recursos del gobierno y/o de agencias de desarrollo multilateral. Estas características determinan, desafortunadamente, fallas de organización que afectan, en último término, la eficacia y viabilidad financiera de los programas mismos.

Considerar el crédito como un insumo nos lleva a medir la eficiencia de los programas de crédito agrícola con base en el número de hectáreas financiadas; los aumentos de producción o el ingreso de los prestatarios, en lugar de examinar críticamente la recuperación de los recursos prestados; y la viabilidad de los programas mismos. Por consiguiente, la organización interna de los programas de crédito está diseñada para procesar y desembolsar rápidamente los recursos disponibles, deteriorando, de esta manera, la capacidad de la organización para evaluar y seleccionar apropiadamente a los prestatarios. La falla en estos procesos es una de las responsables directas de los serios problemas de repago en los préstamos que usualmente registran estos programas.

El crédito dirigido restringe, de hecho, una de las actividades más importantes de los administradores de estos programas: la selección de los

clientes. El supuesto implícito de las políticas de crédito dirigido es que los donantes de los recursos saben mejor que los administradores de los programas quién es el que debe recibir el crédito. Esto representa, obviamente, una contradicción lógica importante, que repercute sobre los problemas de repago que se presentan, finalmente, en los programas de crédito.

El subsidio a las tasas de interés afecta directamente la viabilidad financiera de los programas, dificultando su capacidad para cubrir los costos operacionales con los ingresos recibidos. Además, el subsidio crea distorsiones en el mercado al hacer rentables proyectos que sin él no podrían realizarse y al atraer a especuladores en busca de una oportunidad crediticia.

Finalmente, la dependencia de los programas de crédito agrícola de recursos financieros proporcionados por gobiernos y/o agencias donantes aumenta a la cartera de préstamos los problemas de repago. Se debe recordar que los programas de crédito agrícola son creados con recursos estatales o internacionales y, por lo tanto, que en ellos son fundamentales las políticas de crédito dirigido las que, como vimos, agudizan los problemas de repago de la cartera de préstamos. Por lo demás, los fondos otorgados por gobiernos y agencias internacionales de desarrollo son entregados a los programas irregularmente. Esto determina, a su vez, desembolsos irregulares, lo que incentiva a los prestatarios de estos programas a no pagar sus préstamos por la falta de seguridad en la obtención de nuevos préstamos.

RIESGOS Y PROBLEMAS PROPIOS DE LOS MERCADOS DONDE OPERA LA PEQUEÑA EMPRESA AGROPECUARIA

Existen profundos problemas institucionales e imperfecciones de los mercados donde operan los pequeños productores, que afectan la eficacia de los programas especializados de crédito a la pequeña agricultura y el interés de la banca comercial para financiar a este sector. La carencia de una infraestructura de comercialización de productos agrícolas adecuada, así como la presencia de sistemas legales y de información ineficientes, derechos de propiedad mal definidos, recesiones internacionales, inestabilidad política, etcétera, son factores que contribuyen, de una manera importante, a la agudización de los problemas de repago. En los países en desarrollo, los sistemas legales son lentos, caros y, por lo general, tienden a proteger los intereses de los prestatarios y no los del intermediario financiero. Esto dificulta enormemente la ejecución de garantías en caso de morosidad en los préstamos, creando, consecuentemente, incentivos en los prestatarios para no pagar sus deudas.

PROPOSICIONES PARA MEJORAR LA FINANCIACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Como se ha analizado en la sección anterior, la financiación a la pequeña agricultura es una tarea bastante compleja. Por lo tanto, es necesario superar

una serie de riesgos y problemas inherentes a los mercados del crédito, a la financiación a la pequeña empresa, a la organización de los programas de crédito y a los mercados donde operan los pequeños productores agropecuarios. A continuación se proponen algunas ideas a ser consideradas en las iniciativas tendientes a mejorar la calidad y cantidad de servicios financieros ofrecidos a los pequeños productores.

Se deben desarrollar mecanismos que permitan estimular la capacidad empresarial de los pequeños productores

Uno de los supuestos implícitos en los programas de asistencia crediticia a los pequeños agricultores es que estos productores no pueden desarrollar plenamente su capacidad empresarial por la falta de acceso al crédito institucional. La existencia de esta capacidad potencial en el sector de la pequeña agricultura es una posibilidad plenamente justificada por numerosos estudios empíricos. Sin embargo, lo que no puede suponerse es que todos los pequeños agricultores tengan capacidad o talento empresarial. El talento es, en gran parte, innato, y no siempre puede adquirirse en el mercado. No basta con saber y seguir todas las reglas del éxito empresarial para tener éxito; existen factores individuales que no podríamos reproducir ni explicar y que, en último término, lo condicionan.

La identificación de pequeños productores agrícolas con talento empresarial es una tarea difícil, por lo que se deben buscar mecanismos que permitan a aquéllos revelar su verdadera capacidad empresarial, antes de ser seleccionados como sujetos de crédito. Este, obviamente, no puede ser el mecanismo de selección. La asociación de grupos de pequeños agricultores con organizaciones de origen no gubernamental o individuos con reconocida capacidad empresarial es algo que debe ser explorado en los programas de transferencia tecnológica que efectúa el Estado, especialmente en las etapas iniciales del desarrollo de estos productores.

Se deben desarrollar tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores

Los programas de asistencia crediticia a los pequeños agricultores suponen, por lo general, la existencia en el mercado de tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores.

En verdad, como lo muestra la evidencia empírica, en la mayoría de los casos esta tecnología no está disponible en el mercado, o simplemente los clientes potenciales de los programas carecen de la educación y preparación técnica suficientes para acceder a ella. Los programas de transferencia tecnológica deben ser adecuados para transferir tecnología que los pequeños productores puedan manejar y, quizá más importante, entender.

Los programas de transferencia tecnológica deben preparar a los pequeños productores para comercializar sus productos en el mercado

Actualmente, la tecnología que más reditúa en el sector agrícola es la destinada a colocar los productos en el mercado. Los mercados de los productos agropecuarios son cada vez más sofisticados. La calidad y la colocación oportuna de los productos requieren de condiciones óptimas de refrigeración, transporte y embalaje.

Para incorporar a los pequeños productores a los mercados más dinámicos de la economía agrícola nacional se deben diseñar los mecanismos necesarios que les permitan cumplir con las exigencias del mercado, tales como requerimientos mínimos de calidad y volumen, regularidad en la entrega de los volúmenes de productos comprometidos, etcétera. Los programas de transferencia tecnológica del Estado están llamados a desarrollar esta importante misión.

Se debe efectuar un análisis de las oportunidades que tienen los pequeños productores en los mercados informales de crédito

Otro de los supuestos básicos que sustenta la creación de los programas de asistencia crediticia a los pequeños productores es la creencia generalizada, por parte del gobierno y de las agencias internacionales de desarrollo, de que los pequeños productores —por falta de crédito formal o institucional, es decir, crédito de INDAP o de la banda comercial— no pueden desarrollar su potencial productivo. Esto es claramente cierto para algunos pequeños agricultores, pero no para todos. Es importante reconocer que existen otras instancias crediticias a las cuales recurren los pequeños productores para solucionar sus problemas de liquidez: los mercados de crédito informal.

Estos mercados (prestatarios-vendedores, prestatarios-productores, prestatarios-agricultores, etcétera) canalizan por lo general importantes cantidades de recursos financieros en las áreas rurales, lo que ayuda a solventar los problemas de liquidez de estos productores. Los mercados financieros informales, aun en contra de la creencia general, son, en muchas ocasiones, buenas oportunidades crediticias para los pequeños productores. Por lo demás, en algunos casos el intermediario financiero informal puede complementar eficientemente la labor de los programas de crédito agrícola, ya que ellos tienen mejor conocimiento de las características y capacidad de pago de los pequeños productores.

Se deben establecer mecanismos que mejoren las garantías de los pequeños productores

La incapacidad de proveer garantías adecuadas es, sin duda, uno de los factores determinantes de la falta de acceso al crédito formal de los pequeños productores rurales. Se deben elaborar mecanismos de garantía crediticia

que mejoren el acceso al crédito de la pequeña agricultura –fondos de garantía y/o sistemas de seguro contra riesgo crediticio–. La creación de grupos de crédito en los que el riesgo crediticio es compartido por los miembros del grupo, es otra alternativa posible.

Se deben estudiar mecanismos que permitan disminuir los costos de transacción de prestar a pequeños productores

Sin duda, el costo (por unidad de peso concedido) de prestar a la pequeña agricultura es alto en comparación con el de prestar a los productores grandes o medianos. Para incentivar el interés de la banca comercial en los pequeños productores es necesario reducir estos costos de transacción. Una buena estrategia es la de incentivar la creación de grupos solidarios de pequeños productores agrícolas. El prestar a estos grupos disminuye los costos de la operación, al ser una y no varias transacciones las que se realizan. Esto también disminuye los costos de transacción de pedir prestado, al ser sólo los representantes del grupo de crédito los que tramitan el crédito y no cada uno de sus miembros por separado.

Se debe enfatizar el carácter crediticio de estos programas

Es importante enfatizar que los programas de crédito agrícola operan en el mercado de crédito y que, por lo tanto, se trata de préstamos y no de subsidios. Hacer entender esta diferencia, tanto a los pequeños productores como a los encargados de los programas, no es una tarea trivial, pues los programas de crédito agrícola son diseñados normalmente en conjunto con programas de transferencia tecnológica, los cuales tienen un profundo contenido social y son subsidiados por el Estado. Es aconsejable que los programas que colaboran con la pequeña agricultura separen claramente las actividades de apoyo crediticio de las de apoyo tecnológico, de modo que los beneficiarios de estos programas entiendan que deben cancelar sus préstamos aun en los casos en que la tecnología transferida no haya sido muy exitosa.

Se deben usar estrategias crediticias para reducir el riesgo de morosidad

Según vimos anteriormente, el riesgo de morosidad tiene dos componentes: uno endógeno y otro exógeno. Las instituciones financieras disminuyen el riesgo exógeno a través de dos mecanismos: 1) exigiendo que el prestatario adquiera un seguro contra pérdidas de producción; y, 2) mediante la inclusión, en el precio del préstamo, de una prima por concepto de riesgos. El establecer una prima por concepto de riesgos tiene dos problemas fundamentales. Por un lado, es difícil fijar el monto de la prima debido, principalmente, a la carencia en los mercados de crédito agrícola de sistemas de información

eficientes. Por otro lado, el valor de la prima del seguro refleja el riesgo promedio y no el riesgo de cada prestatario; de esta manera, las primas por concepto de riesgos tienden a penalizar a los prestatarios de menor riesgo y a favorecer a los de más alto riesgo.

El componente endógeno del riesgo de morosidad, por su parte, puede ser reducido mediante el uso de diversas técnicas bancarias. Estas técnicas pueden ser agrupadas en cinco categorías principales:

1. *Técnicas de disuasión.* Estas técnicas deben ser usadas para disuadir a los prestatarios potencialmente riesgosos de participar en los programas de crédito. Se deben imponer sanciones rigurosas y creíbles en casos de morosidad y políticas agresivas y efectivas para la recuperación de préstamos morosos.

2. *Técnicas de evaluación y selección.* Esta es una de las actividades de mayor relevancia para el éxito de cualquier programa de apoyo crediticio a la pequeña agricultura. La selección de la clientela debe responder a la factibilidad técnica y a la rentabilidad de los proyectos de inversión presentados para su evaluación. Un buen proceso de evaluación y selección de prestatarios es la mejor garantía para el buen uso de los recursos prestados y, consecuentemente, para una buena recuperación de los mismos.

3. *Técnicas de control y seguimiento del crédito.* Es importante reconocer que el dinero es intercambiable (fungible) y que siempre existe la posibilidad de que el dinero prestado pueda ser usado para financiar actividades más riesgosas que aquéllas establecidas en el contrato de préstamo. Esto crea la necesidad de controlar lo que hace el prestatario con los recursos prestados.

4. *Solicitud de garantías al crédito.* El requerir garantías es una técnica financiera orientada a reducir el volumen de pérdidas en caso de morosidad. Cuando éstas existen, el intermediario puede tomarlas y venderlas para hacerse un pago directo de la deuda. Por lo demás, el riesgo de perderlas hace que el prestatario sea más cuidadoso en el uso del dinero prestado y dedique un mayor esfuerzo al éxito de su inversión.

5. *Técnicas de recuperación del dinero prestado.* Debido a que la información disponible en los mercados de crédito es imperfecta y las técnicas usadas para reducir esta imperfección son costosas, siempre existirán prestatarios incapaces de cumplir sus promesas de pago; el riesgo de morosidad puede reducirse, pero no eliminarse. De esta manera, las técnicas de recuperación de préstamos morosos –el diseño de campañas de recuperación y la actuación de sistemas legales eficientes– cumplen un papel importante en el reembolso de los recursos prestados.

Se deben evitar las políticas de condonaciones crediticias y de condonación de deudas morosas

Cuando los programas de crédito condonan los préstamos morosos, establecen incentivos para el no pago de las deudas vigentes y de las futuras

transacciones crediticias. En Chile, como resultado de políticas de crédito mal dirigidas en el pasado y la crisis financiera de 1983, ENTUPE se ha visto en la necesidad de establecer una política de saneamiento financiero basada en un programa de condonaciones de préstamos morosos. Este fenómeno ha sido de tal magnitud que, a fines de 1991, había condonado más de 19 mil millones de pesos, lo que representa 1,6 veces el presupuesto crediticio de ese año. Esta política de condonaciones (o de saneamiento financiero) tendrá, sin duda, un efecto negativo en la recuperación de los recursos prestados por un periodo largo en el futuro.

No se debe considerar el préstamo como un insumo productivo

Los préstamos entregados por los programas de crédito no son insumos del proceso productivo de los pequeños agricultores. Debe tenerse presente el dinero, a diferencia del fertilizante o las semillas, puede ser usado no sólo para adquirir bienes de capital o insumos y servicios productivos, sino también para adquirir bienes de consumo. Por lo tanto, el fracaso de una actividad agrícola financiada con un préstamo puede ser el resultado de un mal uso de los fondos prestados y no necesariamente de la rentabilidad de la actividad misma. Es por este motivo que no se debe medir la eficiencia de los programas de créditos a los pequeños agricultores por el número de hectáreas o de usuarios financiados, sino por el nivel de recuperación de los recursos prestados y la capacidad de los programas de mantenerse viables a través del tiempo.

Se deben establecer responsabilidades en el otorgamiento del crédito

Uno de los problemas que tienen los programas de crédito agrícola es el hecho de que las responsabilidades no siempre están establecidas con claridad. Es frecuente que los funcionarios encargados de colocar el crédito sean distintos de los que están encargados de recuperar los recursos prestados. Esta disociación de responsabilidades crea serios problemas en la recuperación. Debe entenderse que la mayor parte de los problemas de recuperación de los préstamos no está precisamente en el cobro sino en la colocación de los mismos. El caso extremo de disociación de responsabilidades se encuentra referido a los préstamos dirigidos, en los que una autoridad—incluso ajena a la institución crediticia— decide quiénes deben recibir el crédito y lo que deben hacer con los recursos prestados. En estos casos, la recuperación de los recursos es, obviamente, responsabilidad del programa de crédito.

Se deben estudiar mecanismos financieros para incentivar el ahorro campesino

La pequeña agricultura —al igual que la agricultura comercial— necesita servicios financieros que le permitan mantener sus ahorros en forma segura.

En todas las actividades agrícolas el gasto no coincide con los ingresos, por lo cual es necesario mantener saldos de caja (o ahorros) para el desarrollo de cualquier otra. Ahorro que, por lo general, se efectúa en forma bastante ineficiente, como es el ahorro en animales, semillas, etcétera.

Crear un sistema que permita a los programas de crédito agrícola movilizar el ahorro campesino no sólo es beneficioso para sus usuarios, sino que también lo es para los programas mismos, al disponer de recursos crediticios sin las restricciones impuestas por los fondos otorgados por gobiernos y agencias internacionales de desarrollo. La experiencia muestra que los programas de crédito que movilizan ahorro campesino son más viables que aquéllos que sólo se especializan en crédito.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La pequeña agricultura es un foco de presión social de importancia para el gobierno debido a que este sector concentra los principales problemas de pobreza rural que existen en el país. La falta de acceso al crédito institucional ha sido reconocida por el gobierno y los especialistas en desarrollo rural como uno de los factores que explican el estancamiento tecnológico y la falta de desarrollo de la pequeña agricultura en Chile.

Como resultado de este reconocimiento, el gobierno ha promovido, en los últimos años, una serie de iniciativas destinadas a mejorar la calidad y cantidad de los servicios financieros disponibles para la pequeña agricultura. Entre estas iniciativas se destacan: 1) un aumento sustancial en el presupuesto crediticio de INDAP; 2) una reorientación de la política crediticia de esta instancia hacia los sectores más deprimidos de los pequeños productores; y, 3) una serie de medidas financieras destinadas a incentivar el interés de la banca comercial por la pequeña agricultura.

El éxito de estas iniciativas gubernamentales está condicionado a la solución de una serie de riesgos y problemas propios de los mercados de crédito, a la financiación a la pequeña agricultura, así como a los mercados donde operan los pequeños agricultores. Este artículo propone una serie de medidas económico-financieras capaces de resolver algunos de los problemas más importantes que afectan la financiación a la pequeña agricultura. Entre éstas se destacan:

1. La necesidad de promover programas de desarrollo integral de la pequeña agricultura, donde el programa crediticio sea una parte del programa y no el único en sí mismo.
2. La búsqueda de los mecanismos económico-financieros que permitan estimular efectivamente la capacidad empresarial de los pequeños agricultores.
3. El desarrollo de tecnologías adecuadas a las necesidades de los pequeños productores.
4. La inclusión, por parte de los programas de transferencia tecnológica, de un componente que ayude a preparar a los pequeños productores para comercializar sus productos en el mercado.

5. La realización de un análisis de las oportunidades crediticias que tienen los pequeños productores en los mercados informales de crédito.

6. La determinación de mecanismos que mejoren las garantías de los pequeños productores.

7. El estudio de mecanismos que permitan disminuir los costos de transacción de los préstamos a pequeños productores.

8. La conveniencia de usar estrategias crediticias para reducir el riesgo de morosidad.

9. El prescindir de políticas de condonaciones crediticias.

10. La delimitación de las responsabilidades en el otorgamiento del crédito.

11. La determinación de mecanismos financieros para incentivar el ahorro campesino.

Finalmente, es importante destacar que un programa de asistencia crediticia que mejore el acceso al crédito institucional por parte de la pequeña agricultura es una condición necesaria –pero no suficiente– para resolver los problemas de desigualdad y estancamiento de este sector. Se hace necesaria la creación de sistemas de desarrollo integral en los que la falta de recursos financieros es uno de los problemas considerados, aunque no el único.