

El crédito a la pequeña agricultura. El caso del PSA en San Juan. Análisis y propuestas.

San Juan, Abril del 2000.

Introducción:

Este trabajo surge a partir de un proyecto de investigación, el cual tuvo originalmente –como propósito general- un marcado interés por estudiar el papel del crédito en la economía de los campesinos beneficiarios del PSA en San Juan. Durante la investigación, y a partir de las propias expectativas de diferentes actores vinculados al Programa (coordinadores provinciales, técnicos de terreno y productores) surgió también el interés por analizar las tendencias actuales respecto del componente crédito y el financiamiento de la pequeña agricultura en diferentes países, sumando para ello la reflexión sobre otras experiencias. Esto contribuyó a enriquecer la descripción y comprensión del PSA, nuestro caso de estudio, a la luz de la teoría y la experiencia de otros programas en diferentes países.

Este documento, representa un primer paso en la reflexión y el análisis tendiente a mejorar la praxis del PSA como programa nacional que –entre otros servicios- ofrece financiamiento al sector campesino. Somos conscientes de la necesidad de seguir investigando sobre la problemática para contribuir a eficientizar los servicios financieros bajo la clara intención de optimizar los procesos de desarrollo rural del sector. Este primer paso, pretendió básicamente ordenar la reflexión a la luz de diferentes enfoques de crédito rural, describir al PSA con relación a ellos y –a partir de un análisis desde la perspectiva de los actores respecto a logros y dificultades- generar una serie de propuestas tendientes a mejorar el componente financiero. Un futuro trabajo de investigación debiera profundizar en el diseño específico y metodológico de cada una de las propuestas que fruto de este trabajo de plantean.

El análisis y reflexión sobre el componente crédito se ha desarrollado en momentos en que al interno del PSA se viene dando toda una discusión respecto al impacto del crédito, al uso y manejo del fondo de recupero, al papel de los productores en la toma de decisiones respecto de los fondos, etc. Esto nos ha obligado a introducir nuevas variables en el análisis del objeto de estudio, para “responder” de alguna manera desde la investigación a las actuales demandas y desafíos que hoy genuinamente se viene planteando el PSA. Los informes de avance, borradores y esquemas (preguntas, comentarios, hipótesis y propuestas) que durante la investigación se fueron generando, fueron puestos a consideración y debate entre algunos técnicos y coordinadores, y entre los mismos productores vinculados al PSA. Esto contribuyó a enriquecer y volver mucho más “aplicable” –por ser demandado y esperado- el producto de nuestro trabajo y reflexión. Algunas de las propuestas que surgen de la investigación, ya están siendo discutidas en una comisión especial integrada por seis coordinadores provinciales y miembros de la Unidad de Coordinación Nacional del PSA. El resto de la propuesta será también analizada por el Programa para viabilizar su aplicación.

La investigación estuvo organizada en tres partes. La **primera parte**, introduce algunos conceptos sobre el crédito rural y su importancia para el desarrollo. Basándose en el conocimiento de que la mayoría de los países de América Latina (también en Asia y Africa) han desarrollado programas de crédito agrícola con el propósito de facilitar la actividad productiva y de estimular líneas de producción de acuerdo a sus propias políticas de desarrollo sectorial, se consideró interesante conocer sus experiencias, particularidades y mecanismos usados, logros y fracasos, para luego poder analizarlos a la luz de experiencia del PSA. En tal sentido, en esta parte se presenta un análisis comparativo de diferentes enfoques o mecanismos de financiamiento a la pequeña agricultura en el marco de dos grandes paradigmas o enfoques: el productivo (modalidad de crédito dirigido), y el los mercados

financieros (modalidad de libre disponibilidad). Las principales variables sobre las que se comparan los enfoques son: la morosidad, la eficiencia y el costo de transacción, la sostenibilidad financiera, la tasa de interés, la capacidad de ahorro, de endeudamiento y de pago, el estudio de la demanda, etc.

En la **segunda parte** del trabajo, a partir de la descripción conceptual y metodológica realizada anteriormente, se caracteriza al PSA a la luz de estos paradigmas, los problemas y dificultades, y los resultados positivos. En esta sección se presenta un análisis evaluativo – aunque no exhaustivo- de la operatoria crediticia del PSA, el cual fue enriquecido con los aportes de diferentes actores (productores beneficiarios y técnicos) vinculados a la ejecución del Programa, quienes fueron entrevistados durante el proceso de investigación.

La **tercera parte** de la investigación presenta la propuesta de la investigación respecto al componente crédito. En esta sección se presentan un conjunto de aspectos generales que hacen a la eficientización del componente crediticio del PSA, y también se esboza una propuesta de transición del actual sistema implementado por el Programa hacia un sistema que – entendemos- podría ser más exitoso en el futuro.

Primera Parte: El crédito rural: diferentes enfoques, modalidades y metodologías.

El crédito rural¹

El uso del crédito como instrumento del desarrollo no es nuevo. Por mucho tiempo gobiernos, agencias de ayuda internacional, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y bancos de fomento han dedicado cantidades inmensas de recursos a tratar de llevar crédito a distintos grupos, como los pequeños agricultores en los años sesenta, setenta y, en alguna medida, en los ochenta, y más recientemente a micro-empresarios rurales y urbanos (Chaves, Rodrigo, 1997).

Efectivamente, desde la década del sesenta –mediante los bancos de fomentos creados para promover el desarrollo- se financió la agricultura con créditos que se caracterizaban por ser un instrumento al servicio de la producción y no como una operación de mercado. A partir de la segunda mitad de la década del ochenta estos servicios tienden a desaparecer, junto a los procesos de ajuste y reformas que condujeron a las economías nacionales hacia la economía de mercado y el modelo antes descripto. Este mismo proceso de transformación y cambios tiene un impacto considerable en los diferentes sistemas de financiamiento rural. En el caso de ONGs –fruto también de la reducción del financiamiento externo- los programas de crédito están generando líneas de apoyo reguladas en base a un enfoque de mercados financieros, con el claro pre-requisito de ser sostenibles en el tiempo. En forma coexistente muchos estados están desarrollando programas focalizados y descentralizados (fondos de inversión social) como forma de reducir los problemas de pobreza rural, basados en enfoques productivos. El PSA responde a este segundo paradigma, y como tal intenta a través de su accionar reducir el impacto que el modelo tiene en el sector; y generar instancias de trabajo asociadas que permitan enfrentar las dificultades económicas, técnicas, financieras y organizativas, muchas veces condicionadas por fuertes factores estructurales.

¹ Este apartado de tipo conceptual se desarrolla con mayor profundidad en el informe de investigación. A los efectos de compartir el trabajo en las Jornadas de Extensión y respetar el espacio establecido, sólo se presenta la parte introductoria del mismo.

El escenario es complejo y se puede observar un conjunto heterogéneo de ofertas crediticias al sector de la pequeña agricultura. Existe diferentes organizaciones que desarrollan sus proyectos con este propósito.

Algunas de las entidades financieras son bancos especiales que ofrecen micro créditos a sectores pobres a corto plazo y sin garantías reales, con tasas de interés de mercado, como por ejemplo: el Banco Solidario (Bancosol) de Bolivia; la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA) quien ideó el sistema de bancos comunales en diferentes lugares del mundo; El Programa de Empresa Rural de Kenya (K-Rep); El banco Rakyat de Indonesia (BRI) que introduce –además del crédito- diferentes modalidades de ahorro voluntario; El Banco Grameen de Bangladesh, quizás hoy la institución de microfinanza más conocida a nivel mundial; etc.

Existen pocas experiencias a nivel nacional conocidas como micro bancos, o bancos especiales para sectores que requieren pequeños créditos. Los más conocidos –no precisamente bancos- son la Fundación Emprender, IDEMI, Fundecch, y Fundación Banco de la Provincia de Córdoba. Recientemente se ha iniciado una experiencia de financiamiento a cargo del Fondo de Capital Social (FONCAP S.A) el cual apunta a crear un esquema autosustentable y perdurable, destinado a apoyar (financieramente y en cuanto a organización social) al sector de la micro empresa de menores recursos. La mayoría de estas iniciativas no desarrollan su accionar en el medio rural.

En Argentina, si bien no se equipara la cantidad de instituciones “privadas” de apoyo a la agricultura con otros países de América Latina, existen algunas experiencias de ONGs con programas de crédito a campesinos. Estas instituciones se diferencian de las anteriores porque generalmente brindan en forma conjunta servicios financieros y no-financieros (como asistencia técnica y capacitación). Algunas de las ONGs más conocidas son FUNDAPAZ, INDES, CADIF, INCUPO, CREAM, aunque hay muchas más, con diferentes metodologías, alcance o cobertura.

En nuestro país, la principal oferta de financiamiento a pequeños productores y organizaciones son acciones del Estado (nacional y provincial), aunque el acceso al crédito y la cobertura sigue siendo una gran limitante para un alto porcentaje de la población rural pobre. Entre las principales acciones del Estado a nivel nacional se puede mencionar al PSA, el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores del Noreste Argentino (PRODERNEA), la Unidad de Minifundio del INTA, que si bien no ofrece crédito al productor, vincula a los mismos con fuentes de financiamiento, por ejemplo el BID. También a nivel nacional existen programas como el FOPAR de la Secretaría de Desarrollo Social, el Programa de Dinamización Productiva Regional (DPR) del Ministerio del Interior, el programa de Promoción para el Desarrollo Local de la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y una amplia gama de programas que combinan políticas de crédito y subsidio al sector campesino.

En nuestro país, en términos generales e históricos, el financiamiento agropecuario se halla concentrado en los servicios ofrecidos por la banca oficial, responsable de aproximadamente el 80% de los préstamos destinados al sector agropecuario, atendido básicamente por el Banco de la Nación Argentina. En los últimos años ha habido un crecimiento sostenido de la banca privada a la cual no están accediendo el sector campesino ni el de pequeños productores familiares.

A nivel de las provincias la existencia de programas de financiamiento a la pequeña agricultura es aún más amplia y sus estilos más contradictorios. Desde programas de subsidio indiscriminado sin la existencia de proyectos productivos hasta programas de crédito bancario con condiciones excluyentes para los campesinos (básicamente por las garantías exigidas y la condición de inscriptos frente a la DGI). En muchas provincias hay más de una acción que intenta transferir recursos con el propósito de reducir el nivel de pobreza y generar empleo.

En Argentina –además de las instituciones formalmente constituidas- existen varios tipos de intermediarios financieros: a) el almacenero o “bolichero” que vende principalmente alimentos o insumos agropecuarios, quien financia sus productos, generalmente por un ciclo productivo hasta la cosecha; b) el acopiador o intermediario, que durante el ciclo productivo “entrega” insumos con la condición de recibir su producción para la venta; c) el dueño de la tierra, que muchas veces cede la tierra con un conjunto de insumos o trabajos realizados (aradas) y cobra al finalizar el ciclo; d) el prestamista “puro”, que presta dinero sin mayores trámites burocráticos y recibe el pago al finalizar el ciclo, en general con altas tasas de interés. (Publicación a los cinco años del PSA, 1999).

En síntesis, podemos decir que coexisten diferentes estilos de intervención sustentados por distintas organizaciones, públicas y privadas, nacionales y provinciales, formales e informales, que -en muchos casos- implementan programas y proyectos de crédito con políticas contrapuestas. No obstante las particularidades que diferencian las múltiples experiencias de apoyo al sector, podemos expresar que el componente del crédito o subsidio (el financiamiento en general) -como instrumento que puede o debe contribuir a crear condiciones de inserción del pequeño agricultor en la economía- es hoy el denominador común de la mayoría de las acciones de apoyo en el medio rural.

En nuestro país existen pocos estudios recientes sobre las experiencias nacionales, y el papel del crédito en el desarrollo. En los paises de América Latina, Asia y Africa la cantidad de experiencias es significativa, como así mismo la variedad de trabajos y estudios sobre el financiamiento rural y el papel del crédito en la reducción de la pobreza. Muchos de estos trabajos y sus conclusiones se usan de referencia para analizar el caso del PSA.

A pesar de la cantidad de estudios y esfuerzos destinados a diseñar instituciones y mecanismos financieros que puedan atender realmente las necesidades de los sectores rurales de menores ingresos, no existe consenso aún acerca del tipo de medidas y políticas financieras que deben aplicarse para solucionar el problema de la financiación de la población de estos sectores. Esta falta de consenso es el reflejo de la disparidad de opiniones y enfoques que se tienen del Estado en el proceso de desarrollo del sector agrícola. Disparidad que va desde quienes ven al estado el ‘motor’ del desarrollo del sector, hasta quienes lo consideran como una institución meramente subsidiaria, llevando a cabo labores que no puede desempeñar el sector privado. (Aguilera, N., 1997)

Si bien existen diferentes posturas y análisis, en la actualidad, el problema del financiamiento de los sectores rurales aún no está resuelto en los países de la región (América Latina y el Caribe). Según algunos, “...ni las políticas de crédito subsidiado, impulsado por la llamada escuela de pensamiento Tradicional, ni las políticas de crédito a tasas de mercado, estimuladas por la escuela de pensamiento de la Represión Financiera, han logrado mejorar el acceso al crédito de los sectores de menores ingresos de la población rural. El crédito continúa tan racionando como siempre para estos sectores; la morosidad y los altos costos de operación de los servicios financieros rurales constituyen todavía una seria amenaza para la viabilidad de las instituciones y programas financieros rurales”. (Aguilera, N., 1997)

Sistemas financieros

Es posible afirmar que existen en las zonas rurales de nuestros países diferentes formas o mecanismos para financiar a las actividades productivas o comerciales. Básicamente se puede clasificar en tres sistemas: a) financiamiento formal; b) financiamiento semi-formal, y c) financiamiento informal.

El financiamiento formal, constituido por bancos o cooperativas de ahorro y crédito, ha tenido y tiene condiciones que inhiben el acceso de los pequeños agricultores o sectores rurales de pobreza rural. Hoy existe una tendencia hacia la formalización de sistemas financieros que sí estuvieron brindando crédito a campesinos (como el BancoSol de Bolivia), pero con el claro propósito de seguir siendo un banco para pobres. No obstante algunas experiencias aisladas, los sistemas financieros formales se han caracterizado por prestarle a los sectores más capitalizados de las zonas rurales.

En Argentina uno de los bancos con más presencia en el campo ha sido el Banco de la Nación Argentina, y si bien ha generado líneas especiales para el sector rural, pocos pequeños productores han podido acceder a éstas. Además, la cartera de clientes y el funcionamiento del mismo hacen de él un banco con mala reputación y con serios problemas. Entre ellos, la morosidad².

El financiamiento semi-formal está constituido por diferentes agencias (con reconocimiento legal) que operan con políticas flexibles (baja burocracia, celeridad, respondiendo a la demanda del solicitante, alto interés, con préstamos a corto plazo, etc.) condiciones estas que le permiten captar una importante clientela, inclusive un significativo número de pequeños productores.

En este sistema podemos ubicar a las cooperativas de ahorro y crédito, ONGs especializadas de crédito rural, Programas estatales de promoción y asistencia técnica y las financieras locales. Como se expresó en la primera parte del trabajo, en Argentina son limitadas las experiencias de ONGs y/o Fondos de desarrollo que administren una oferta amplia de crédito rural. Respecto a las financieras locales, éstas han crecido significativamente en los últimos tiempos. A pesar de las altas tasas de interés, que oscilan entre el 2,5 y el 5 % mensual, ha crecido en un 30% el servicio de préstamos de estas financieras. Ellas atienden a la población que no puede acceder a los bancos locales por la exigencia de garantías muchas veces excluyentes.

El sistema financiero informal es algo así como una caja negra, se conoce de su existencia, pero no hay estadísticas ni estudios que puedan evidenciar su real dimensión, y el papel que juegan. Básicamente comprende prestamistas, comerciantes, proveedores de insumos y hasta familiares o productores más grandes. Las diferencias cobradas en concepto de “tasa de interés” son variables y no existen contratos ni garantías acordadas en estas operaciones financieras. Todos los productores reconocen haber solicitado préstamos a algunos de los actores antes mencionados, al tiempo que indican que –frente a la existencia de varias deudas– es a ellos a quien primero le pagan, ya que muchas veces “dependen” de ellos para otras cosas, además de estar relacionados en forma cotidiana. (Memoria de los Cinco Años del PSA, 1998).

² La cartera total de deudores en mora del banco en todo el país asciende a \$7.700 millones sobre un total de 223.000 clientes, de los cuales 222.000 son clientes de hasta 300.000 pesos, es decir el 99 %, que absorben al 65 % del total de la cartera. En San Juan, nunca fue posible conseguir información sobre el monto del pasivo. La cartera en mora totaliza los 2.023 millones de pesos e incluye a 33.000 clientes, de los cuales 32.500, o sea el 98%, corresponden a deudores de hasta 300.000 pesos. En general, el recupero del banco en los remates no llega al 50% de la deuda. Fuente: Diario de Cuyo, 8-1-1999.-

En esta parte del trabajo se describen básicamente los diferentes mecanismos (cristalizados como modelos o paradigmas) mediante los cuales han operado los sistemas semi-formales de financiamiento rural. El estudio y comentarios se basan en el análisis de experiencias principalmente de ONGs y programas estatales de promoción y crédito. En la segunda parte del capítulo se describe al PSA a la luz de los modelos cristalizados.

Enfoques del crédito rural:

Existen dos grandes enfoques sobre el crédito rural. Estos enfoques parten de visiones diferentes y muchas veces contrapuestos del papel del crédito y de su relación con el desarrollo. Cada uno de estos enfoques supone metodologías y políticas de financiamiento diferentes. (Alvarez, M y Alvarado, J.1991, y Adams, D., González, C. y Von Pischke, J.D., 1990) Estos dos grandes enfoques son: el enfoque productivo y el enfoque de mercados financieros.³

1. El enfoque productivo:

“Considera al crédito como un insumo de la producción junto a la tierra, la mano de obra, la tecnología y el riego. Se parte de la comprobación de que los bajos niveles de productividad de la agricultura de los países en desarrollo , están asociados a la baja calidad de los recursos existentes y a un bajo nivel en el uso de insumos modernos. Los agricultores no pueden mejorar la calidad de sus recursos ni acceder a dichos insumos porque sus niveles de acumulación son reducidos y éstos a su vez son originados por la baja productividad. Existiría así un círculo perverso de pobreza que podría ser roto con el crédito rural” (Rivas Guerra, H., 1995) Según este punto de vista, “...el acceso al crédito es la principal condición para alcanzar el desarrollo de la agricultura”.

En general, la mayoría de los programas de crédito agrícola fueron creados con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo de los sectores de más bajos ingresos en las áreas rurales de los países en vías de desarrollo. Estos sectores –potencialmente productivos-, incapaces de conseguir crédito en los mercados formales, podrían así desarrollar su potencialidad mediante el acceso a créditos en condiciones contractuales “blandas”, no sólo en las tasas de interés, sino en las condiciones fijadas para recuperar los recursos desembolsados. (Aguilera, N, 1997)

Los resultados , el análisis y la evaluación de programas y proyectos con este enfoque se miden con los siguientes parámetros principales: hectáreas sembradas, número y tipo de animales introducidos, maquinarias y bienes durables antes y después del proyecto, monto producido y rendimiento de los cultivos, producción destinada a la venta, tecnología existente antes y después del crédito, monto distribuido y números de beneficiarios, proyectos complementarios, etc. (Rivas Guerra, H., 1995). El caso del PSA, representa los principios de este enfoque, sus objetivos y operatoria determinan que el crédito sea un instrumento a partir del cual se procura una mejor inserción del pequeño productor en la economía, mejorando su nivel de ingreso y su organización. Este aspecto se describe con mayor profundidad en la segunda parte del capítulo.

Este enfoque se cristaliza a través de mecanismos de financiamiento conocidos como crédito dirigido o préstamo supervisado.

³ Para mayor profundización sobre estos enfoques, véase a: Rivas Guerra, H. “Crédito Rural: análisis y reflexión de experiencias institucionales”. Clave Consultores S. A. Bolivia. 1995; Mansell, C. “Tecnologías de Crédito Rural y Movilización de Ahorros”1997; Proenza, F. ”Servicios Financieros para los pobres rurales”. Revista latinoamericana de Desarrollo rural. NII. N°2. 1997. Revista “El correo de la UNESCO” artículos varios sobre microfinanza y pobreza. Enero de 1997.

2. El enfoque de mercados financieros:

Este enfoque considera que “el crédito por naturaleza es un instrumento financiero y no un insumo productivo. Desde esta perspectiva, es el fortalecimiento de las instituciones y del sistema financiero, el que aporta significativos beneficios al desarrollo rural. La política crediticia debería estar destinada a favorecer la creación, el fortalecimiento y la difusión de mercados financieros en las áreas rurales”

Según este enfoque, “...los mercados financieros coadyuvan al desarrollo de las zonas rurales de varias formas. Una de ellas es mediante la mejor asignación de recursos, permitiendo que los agricultores con escasez de capital, inviertan en proyectos rentables; y que los que tienen excedentes monetarios, ahorren y obtengan una ganancia” (Rivas Guerra, H., 1995).

Para evaluar las bondades de un proyecto de crédito desde esta perspectiva los indicadores más importantes son: el número de prestatarios, montos demandados, número de ahorristas, monto ahorrado, tipos de servicios que ofertan, tasas de recupero de crédito, costos de operación y de transacción, porcentaje de autofinanciamiento, calidad de la cartera, porcentaje de capitalización, etc.

Cuando se habla sobre el funcionamiento de los sistemas inscriptos en este enfoque los términos más comunes y su respectiva conceptualización son: eficiencia, sostenibilidad financiera, crédito oportuno, bajar los altos costos de transacción, red de distribución crediticia, tasas de mercado, captación del microahorro, nuevos servicios financieros. (Reuben, W., 1997)

Bajo este enfoque surge una concepción del crédito rural diferente, la cual se conoce como comercial, irrestricta, de libre disponibilidad o de mercados financieros.

Modalidades de crédito:

Es posible encontrar muchas modalidades de crédito agrícola o rural, tales como crédito familiar, crédito asociado, crédito de operación o de inversión, servicio de ahorro y crédito, etc. No obstante –así como se mencionan dos enfoques o tendencias claramente diferenciadas, nos referiremos a las dos principales posturas respecto al financiamiento a la pequeña agricultura: *El crédito dirigido y el de libre disponibilidad.*

Si bien una buena parte de los autores hacen referencia a ellas como dos vertientes opuestas (antagónicas), se cree que es posible combinar aspectos de una y la otra, aprovechando las virtudes de ambas y limitando sus problemas, de manera tal que frente a cada caso se pueda responder en forma apropiada. Como producto del trabajo de investigación se elaboran una serie de propuestas para el PSA, tendientes a capitalizar aspectos positivos de ambos enfoques.

El crédito Dirigido

Esta modalidad, representa los postulados del enfoque productivo, y como tal se ha constituido a partir de todos los esfuerzos realizados en diferentes países en vías de desarrollo por reducir la pobreza rural. También es conocido como *crédito supervisado.*

Hay quienes hablan de diferentes escuelas de pensamiento respecto al financiamiento rural. En tal sentido el crédito dirigido se ubica dentro de la *Escuela Tradicional.* Esta “...tuvo su apogeo durante la década de los años sesenta y setenta, y responde a la percepción generalizada –de instituciones, de gobiernos y de agencias de cooperación multilateral y

bilateral- de que la agricultura campesina de los países en desarrollo, donde operan normalmente los pequeños productores pobres, no está preparada para soportar condiciones de crédito similares a las de los mercados formales. Esta escuela argumenta que los pequeños productores necesitan, en sus etapas iniciales de desarrollo, de créditos con plazos de amortización más prolongados y tasas de interés inferiores a las que entregan los mercados financieros formales e informales”. (Aguilera, N., 1997)

El uso del término “dirigido” tiene que ver con la manera en que éste se ofrece y administra entre sus beneficiarios. Bajo esta modalidad el crédito -en el sector campesino- ha sido visto como un instrumento de desarrollo del sector y siempre ha estado acompañado de acciones de seguimiento, capacitación y asistencia técnica que, en mayor o menor medida- procuran que el apoyo financiero (generalmente pequeño) sea usado de la manera más eficiente y conveniente posible.

Algunas de las características más notables –que se desprenden de enfoque productivo- son:

- Se han usado y usan básicamente para apoyar financieramente a proyectos orientados al mejoramiento o cambio de tecnología productiva, o la creación de servicios productivos especiales (invernaderos, sistemas de riego, mecanización, etc.)
- Requieren de un fuerte y sostenido apoyo de asistencia técnica, capacitación, gestión comercial, etc.
- La mayoría de los créditos son de mediano y largo plazo.
- El grupo de las familias que desarrollan el proyecto (por el cual acceden al financiamiento) necesitan estar convencidos de la viabilidad y rentabilidad del proyecto y tener una sólida cohesión.
- Muchas veces la formulación de los proyectos es ajena a los beneficiarios.
- Si bien se asegura que el crédito debe ser dirigido pero “flexible” y no condicionado a paquetes tecnológicos; no siempre se garantiza que el prestatario es el que decide y el que asume el riesgo.
- El crédito pretende generar especialización, cambio tecnológico y capitalización en activos fijos para mejorar ingresos familiares.
- Para acceder hay que formular un proyecto, el cual debe ser evaluado desde sus diferentes factibilidades (técnica, económica, social, organizativa y financiera) para recién acordar el préstamo. Suelen ser muy burocráticos.

Una de las críticas a esta modalidad tiene que ver con el alto costo de la intermediación financiera⁴. Existe un consenso en que la evaluación de estos programas de crédito dirigido debe centrarse en la habilidad de los mismos para mejorar la eficiencia en el consumo y producción y, en consecuencia, el aumento de sus ingresos netos familiares; y no, en el los costos de transacción por unidad de peso prestada (generalmente alta), ni por el porcentaje de recupero logrado (que generalmente es bajo).

Otro de los problemas de los créditos dirigidos es que –de alguna manera- por las propias condiciones (“blandas”) del financiamiento, tales como la posibilidad de condonación de deuda o refinanciación, los mismos programas comparten (o asumen) el riesgo que debiera

⁴ Una evaluación reciente de 32 proyectos y programas de apoyo a la microempresa financiados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en 20 países muestra la importancia de los costos operacionales de estos programas, bajo la modalidad de crédito dirigido. El costo promedio por dólar prestado varía desde un mínimo de US\$ 0,46 en los programas orientados a la expansión de empresas, hasta un máximo de US\$ 3,24 en los programas orientados a la formación de empresas. Las tasas de interés real cobradas por estos programas son claramente insuficientes para cubrir sus altos costos operacionales. Ver González Vega, Caludio y otros. "Financiamiento y Apoyo a la Microempresa" San José. Costa Rica. Academia de Centroamérica, enero de 1990

asumir el productor. Puede ser que los programas de crédito dirigido “obliguen” a los productores a arriesgarse en actividades que –de no darse estas condiciones “blandas”- no se arriesgarían. Si esto es así, no habrían posibilidades para adoptar nuevas tecnologías. Hay argumentos opuestos, ya que otros autores argumentan que de no existir estas condiciones “blandas” no serían precisamente los más pobres los que accederían al crédito, sino los más “capitalizados” en condiciones de asumir el riesgo. También se menciona en la literatura que mientras más accesibles (blandas) son las condiciones de préstamo, mayor es la morosidad; mientras que en muchas instituciones que prestan con altas tasas de interés y sin concesiones (refinanciación o condonación) la morosidad es baja.

Crédito de Libre disponibilidad:

Esta modalidad comienza a consolidarse, a partir de experiencias concretas, recién a finales de la década de los ochenta, principios de los noventa (aún en evolución). Dentro de las escuelas de pensamiento respecto al financiamiento rural, se le asignó el nombre de *Escuela de la Represión Financiera*. Esta considera que las políticas de crédito “barato” tienden a crear un exceso de demanda de crédito que se resuelve a través de mecanismos de racionamiento diferentes al sistema de precios (tasa de interés) de los mercados del crédito. Como el riesgo y costo de prestar a productores grandes y/o con mayor afianzamiento son inferiores al riesgo y costo de prestar a productores pequeños, los intermediarios financieros tienden a favorecer a los agricultores grandes con el objeto de reducir riesgos y costos de operación por unidad de dinero prestada. (González Vega, L. 1998). La principal recomendación de política crediticia de estos estudiosos es la eliminación del subsidio a las tasas de interés. No obstante, la evidencia registrada en numerosos países en desarrollo muestra que el éxito de las medidas propuestas por esta escuela de pensamiento en relación al acceso de los pobres al crédito formal es limitado. El crédito continúa siendo escaso y altamente racionado, a favor normalmente de unos pocos agricultores grandes, mientras los prestamistas informales siguen siendo la principal fuente de financiamiento de los pequeños productores. (Aguilera, N., 1997).

El desafío de quienes quieren apoyar a pequeños productores con crédito en base a esta escuela de pensamiento es doble: a) por un lado ser capaz de crear instituciones cuyos mecanismos e instrumentos financieros respondan a las necesidades de los demandantes y no a las necesidades impuestas por un programa de desarrollo rural en particular; y b) poder funcionar dentro de la lógica del este modelo (es decir, ser sostenibles, incrementar el capital disponible, reducir la morosidad, etc.) (Aguilera, N., 1997).

A partir de lo planteado en este primer desafío es que este enfoque de crédito ha puesto mucho énfasis en la caracterización del comportamiento de los demandantes de crédito en los diferentes mercados financieros rurales, para mejorar el diseño de las instituciones financieras. “Se reconoce que la demanda de un producto o servicio en cualquier mercado queda definida por el nivel de satisfacción que proporciona el consumo de tal producto o servicio al consumidor. El nivel de satisfacción del consumidor, a su vez, está definido por factores condicionantes cuantitativos, como el ingreso personal o familiar del consumidor y el nivel de precio del producto y los productos relacionados, y factores cualitativos, como hábitos, esquemas culturales, percepciones y prejuicios, nivel de educación, tamaño y composición familiar, etc.” (Aguilera, N., 1997).

Esta postura sostiene que para el pequeño productor no importan tanto las tasas de interés, sino que la decisión de tomar un crédito tiene que ver con que el mismo responda a su demanda, que en general es: celeridad en el trámite y baja burocracia, cuotas adaptadas a las

épocas en que el productor vende, no exigencia de garantías que no dispone, seguridad de un nuevo crédito cada vez que se cancela uno anterior, no exigencias de rendición de gastos ni direccionamiento del destino del préstamo, etc., etc. Se argumenta que así como desde la asistencia técnica se les indica a los productores conocer qué (dónde, a quién y a cuánto) se puede vender, para recién decidir lo que se va a producir, de igual manera las instituciones de financiamiento rural analicen el servicio (producto financiero) que los productores necesitan y están dispuestos a pagar, para recién ahí diseñar la oferta.

Algunas de las principales características de esta modalidad son:

- Existe una idea bastante realista de la demanda del crédito que tienen los pobres rurales. Es decir, saber si los pobres están dispuestos a pagar por servicios que respondan a sus necesidades.
- Son créditos pequeños y de muy corto plazo.
- Pueden estar destinados a múltiples actividades económicas donde el beneficiario toma las decisiones de inversión (es decir no están condicionadas por quien presta el dinero)
- El productor asume el riesgo total del préstamo.
- Ofrecen incentivos claros para que se paguen los créditos (la certeza de seguir recibéndolo)
- El servicio financiero está desvinculado de programas de promoción, asistencia técnica y capacitación para la adopción de tecnología.
- Minimiza los costos de transacción (salarios, transportes, gastos administrativos, etc.,)
- Más que la “capitalización” del campesino esta modalidad busca dar liquidez a los productores para realizar actividades de corto plazo.
- No regula ni subsidia las tasas de interés. Estas son tasas de mercado.
- Los programas de créditos en base a esta modalidad fomentan la autosubsistencia y el desarrollo de mecanismos de ahorro campesino.
- Generalmente sus usuarios lo orientan a actividades -más que productivas- de tipo comercial.
- Las experiencias más conocidas lo caracterizan por la celeridad y bajo nivel de burocracia. Rápida gestión.
- El desafío es aumentar la cobertura y la cantidad de crédito disponible, por lo que procura ser sostenibles en el tiempo y rentables, para evitar la dependencia de las agencias de cooperación internacional.
- Los componentes claves de esta metodología son: la determinación de la capacidad de endeudamiento de los usuarios, el establecimiento de los montos de los créditos para las diferentes escalas, la gradualidad de los mismos en el acceso, la oportunidad del desembolso, la capacitación pre-crédito y la relación de confianza y seriedad con el cliente. (Rivas Guerra, H., 1995)

En principio, los que fundamentan la necesidad de convertir los sistemas de crédito en base a estos principios, consideran que hay ventajas en brindar asistencia técnica y capacitar a la gente, pero sugieren que no es conveniente que sea un intermediario financiero el que otorgue esos servicios al mismo tiempo que presta el dinero. Argumentan que los servicios de crédito dirigido para lograr que la gente adopte tecnologías nuevas o mejorar sus ingresos no han sido muy exitosos. Aseguran que la disponibilidad de servicios financieros a precio de mercado, brindado por instituciones viables, es lo que hace a la gente adoptar nuevas tecnologías, ya

que al tener una ventaja comparativa por adoptarla, se está dispuesto a endeudarse. (Chaves, R., 1997)

Algunos consideran que estos sistemas tienen éxito cuando el crédito se destina a actividades económicas donde la familia tiene ya una experiencia positiva y no requiere de asistencia técnica. Sin embargo hay muchas experiencias en desarrollo que demuestran que pueden ser exitosas aún sin este requisito. Entre ellas las más conocidas son el Banco Solidario (Bancosol) de Bolivia; la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA) quien ideó el sistema de bancos comunales en diferentes lugares del mundo; El Programa de Empresa Rural de Kenya (K-Rep); El banco Rakyat de Indonesia (BRI) que introduce – además del crédito- diferentes modalidades de ahorro voluntario; El Banco Grameen de Bangladesh. De todas éstas –según Rodrigo Chaves- la que más se adapta a la realidad latinoamericana es la experiencia del banco Rakyat. El éxito de estas experiencias se basa en los siguientes puntos: a) Tienen una cobertura muy amplia, con sucursales en más de trece mil localidades pequeñas, y préstamos desde US\$ 26 hasta US\$ 625 los montos más altos; b) Son exitosos en términos de sostenibilidad financiera, llegando a duplicar el patrimonio como banco cada dos años aproximadamente; es decir, las tasa de interés cubren los gastos operativos, los costos de transacción y permiten al mismo tiempo aumentar el capital disponible (son rentables); c) No se plantearon como objetivo sacar a nadie de la pobreza, ni desarrollar al agricultor. Se plantearon hacer un negocio financiero en las zonas rurales, dándole acceso a una clientela que hasta ese momento había sido empujada hacia el sector informal; d) Han sido buenos empresarios, respondiendo las preguntas que cualquiera que quiera hacer un buen negocio debe responder: ¿Cuál es el mercado?, ¿Cuáles son los productos que se quiere vender?, ¿Qué tecnologías se van a usar?, ¿El costo de la tecnología es adecuada para el mercado que quiero servir?, etc., etc.; e) Finalmente, abandonaron el populismo financiero que caracterizó las acciones de casi todos los países para con los sectores pobres en el pasado, y cobraron tasas de interés que reflejan los riesgos y costos de prestar servicios financieros. (Chaves, R., 1997)

Algunas de las dificultades que las instituciones de micro-crédito encuentran para desarrollar las metodologías de libre disponibilidad tienen que ver con los siguientes puntos: a) presiones de los responsables de programas por reducir las tasa de interés, ya que no les parece justo que se cobren altas tasas de interés a sectores de bajos recursos; b) no se logran bajar los costos de transacción; c) existe aún una dependencia del subsidio y en muchos países coexisten programas y acciones de diverso tipo con políticas de financiamientos no reintegrables; dificultades para llevar registros y contabilidad con precisión de los principales indicadores tales como la morosidad y el incumplimiento. (Mansell, C., 1997)

Pareciera existir un consenso sobre las “ventajas” del enfoque de los mercados financieros, considerado por muchos como la mejor política en cuanto a programas de crédito para los sectores rurales en general y campesinos en particular. Hay muchas experiencias en desarrollo y los resultados son alentadores. No obstante vale la pena plantear algunos comentarios:

- Hay que reconocer que el crédito es un instrumento muy eficaz, pero para luchar contra la miseria extrema se necesitan además otros. El crédito se convierte en una herramienta poderosa cuando se pone a disposición de pobres económicamente activos. Es valorable el éxito que los programas e instituciones de micro-finanzas o micro-crédito están teniendo en cuanto a servicios financieros tal como se los describió anteriormente, y en forma descentralizada (desvinculadamente) de programas de promoción y asistencia técnica. Pero no hay que olvidar que para

aliviar la miseria deben existir –además de las micro finanzas- programas que tengan en cuenta la dimensión social, cultural, tecnológica y productiva del desarrollo. El crédito no soluciona los problemas estructurales del campo ni los problemas productivos de las unidades campesinas. “Si no hay recursos, tecnología, producción, productividad, organización, capacidad de gestión y mercados, el crédito resulta un gran riesgo...” (Rivas Guerra, H. 1995).

- Es peligroso pensar que el mercado financiero (EL MERCADO), por sí sólo será capaz de lograr la mejor asignación y uso de los recursos. En el modelo neo-liberal “...el mercado sólo asigna algunos recursos, pero no es eficiente en la distribución de los excedentes, no es solidario, no lucha contra la pobreza, no produce bienestar social y más bien favorece a grupos de poder económico”.(Rivas, H., 1997) Por lo tanto el protagonismo de campesinos y técnicos en programas y sistemas de ahorro y crédito donde ellos sean los propietarios del capital, con un claro convencimiento de lo antes dicho, y con la decisión de apostar al desarrollo rural con equidad, es determinante.
- El argumento de que el crédito, sin importar la tasa de interés, contribuye con el desarrollo por el simple hecho de ser demandado, resulta también peligroso. Si se afirma esto, se podrían avalar en nombre del desarrollo la puesta en marcha de créditos para financiar el tráfico de drogas o la venta de pornografía, que seguramente serían demandados, aunque resulta difícil creer que contribuyan en algo al desarrollo rural.
- En general, existe también la opinión de que en un sistema de financiamiento que busca el desarrollo rural se debiera poder combinar adecuadamente todas las modalidades de crédito de acuerdo a la realidad objetiva de los sistemas productivos campesinos y el desarrollo institucional local en cada región.(Rivas, H., 1997).

Segunda parte: El PSA, un caso de crédito dirigido. Logros y dificultades.

En esta sección se describe y caracteriza al PSA como un programa basado en un *enfoque productivo* del crédito. La diferenciación entre dos enfoques o escuelas de pensamiento respecto al crédito no supone la existencia de modelos puros. Es decir, los programas o instituciones de crédito rural pueden tener características de ambos enfoques. En general lo que se trata de hacer es identificar la presencia mayoritaria de una u otra de las escuelas en la implementación de cada programa. También se realiza un análisis evaluativo de su operatoria, lo cual permite observar –desde un caso concreto- las “virtudes” y “limitantes” del modelo, a la vez que sustentar y darle sentido a las propuestas generales del trabajo.

Caracterización del PSA.

El PSA, como ya se mencionó en este trabajo, se ubica dentro del enfoque productivo y tiene una política de crédito dirigido o supervisado. Lo que se pretende en este punto es vincular los principios del PSA (metodología de trabajo y reglamento de crédito) en relación a los supuestos de la modalidad del crédito dirigido. También se intenta señalar algunas dificultades que esta política tiene en su aplicación, indicando al finalizar esta sección un listado de logros y dificultades.

De la intencionalidad

El PSA no es sólo un programa de crédito, ya que el mismo es sólo un componente al que se agregan servicios no financieros como la asistencia técnica, la capacitación, el apoyo al mercadeo y a la organización. No obstante el componente financiero es central en la estrategia de acción del Programa, y el más importante en términos presupuestarios (PSA, 1999). Justamente esta caracterización del Programa es la que lo vincula con un enfoque productivo, ya que ésta supone la existencia de otros componentes –además del financiero- que contribuyen al éxito del mismo y a la reducción de la pobreza. En tal sentido el PSA contempla la asistencia financiera como una acción “...destinada a apoyar a los pequeños productores minifundistas en actividades agropecuarias realizadas en forma asociativa, llamados Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs), que apoyan la creación o fortalecimiento de actividades productivas generadoras de bienes o servicios agropecuarios y agroindustriales mediante formas asociativas de pequeños productores. De la misma manera, se estimula la producción para el autoconsumo de modo de mejorar los niveles de vida de la población rural” (PSA, 1998).

Además, los objetivos del programa claramente expresan un propósito de aumentar los ingresos de los pequeños productores minifundistas a la vez que consolidar sus organización, para lo cual define el uso de mecanismos tales como: la asistencia técnica y la capacitación. Estos instrumentos –además del crédito ya mencionado en el párrafo anterior- están destinados a “...promover el desarrollo de emprendimientos asociativos que aporten a la reconversión productiva a través de: a) el cambio hacia rubros no tradicionales; b) la diversificación incorporando nuevos rubros; c) la integración vertical incorporando pasos post-cosecha y d) la intensificación de sus actuales producciones incorporando tecnología” (PSA, 1998). Los productores beneficiarios se comprometen a recibir asistencia técnica para la ejecución del proyecto, la que constituye un subsidio para ellos.

En este sentido para el PSA el crédito es un “instrumento” que contribuye a crear condiciones de inserción del pequeño productor en la economía. El crédito es un “insumo” más, y el programa se interesa e involucra en actividades de apoyo al sector propias de las instituciones que administran servicios de crédito supervisado, tales como: “...promover la consolidación de grupos asociativos de productores y a la conformación de nuevos grupos, poniendo énfasis en la participación de mujeres, jóvenes, grupos de aborígenes apuntando a mejorar su capacidad productiva, tecnológica y autogestionaria” (PSA, 1998).

De los beneficiarios

Es también un programa de crédito dirigido por cuanto define con claridad el sector “usuario” del crédito, es decir focaliza su intervención en un tipo social agrario determinado, lo que permite aumentar la eficacia y el impacto per cápita.

En el PSA, la población beneficiaria está definida como aquella en donde: a) el productor y su familia realizan trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente; b) no existe contratación de trabajo asalariado permanente, admitiéndose los casos de contratación de empleo transitorio en momentos picos de trabajo imposibles de cubrir con la mano de obra familiar; c) no existen otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario del peón rural; d) el nivel de ingresos provenientes de la explotación no supere el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente; y e) el nivel de capital (mejoras y capital de

explotación) de la unidad productiva no superará el equivalente a un tractor mediano (70-80 HP) semiamortizado (alrededor de \$20.000) (PSA, 1998).

Estos criterios de inclusión –y de exclusión de otros actores del medio rural- es propia de el enfoque dirigido, ya que como tal un programa de estas características (el PSA) no pretende desarrollar un mercado financiero rural, sino mejorar el nivel de ingresos de esta población en especial.

Los requisitos

Además, para acceder al financiamiento, los beneficiarios del PSA deben reunir una otros requisitos. Presentamos un punteo de los más importantes, lo que permite observar “la direccionalidad” que tiene el componente financiero. Para acceder al crédito, los beneficiarios deben:

- estar organizados u organizarse en grupos de al menos seis personas -de diferentes unidades de producción minifundistas y diferentes hogares "ollas"- bajo distintas modalidades: grupo de hecho, consorcio, asociación civil sin fines de lucro, cooperativa, etc.” Esto marca una intencionalidad del PSA en cuanto a programa de desarrollo rural, aspecto que no contemplaría una institución con crédito de libre disponibilidad.
- completar y entregar el formulario pertinente, que consiste en la formulación de un proyecto, el cual incluye: a) relevamiento de información familiar, b) Diagnóstico participativo del grupo, c) descripción y formulación del proyecto, d) evaluación económica del proyecto, e) diseño y solicitud del crédito. El proceso de formulación y organización del grupo para cumplir con este requisito generalmente es de dos meses, y el período de evaluación hasta la entrega del préstamo unos cuarenta y cinco días.
- acompañar la presentación del formulario con una carta sencilla del grupo (una carilla manuscrita), explicando: a) las razones y objetivos de su solicitud, b) la actividad a realizar y cómo piensan hacerlo, c) fortalezas y debilidades del grupo.
- en caso de contar con institución de apoyo, el formulario debe estar acompañado de una carta de la institución señalando: referencias sobre el grupo de base, grado de homogeneidad/heterogeneidad del grupo, fortalezas y debilidades del mismo.
- si no tiene institución de apoyo, se acompañará una carta de referencia realizada por alguna institución pública o privada con personería jurídica (cooperativa, entidad gremial, ONG, iglesia, etc.) de actuación en el medio rural, que de cuenta de la potencialidad organizativa y responsabilidad del grupo para encarar el proyecto.
- acompañar el proyecto con un Plan de asistencia técnica del la Institución de apoyo o de un técnico particular que se hará cargo de brindar el servicio de asistencia técnica para contribuir al logro de los objetivos del proyecto.
- presentar (en algunas provincias) un reglamento de trabajo conjunto o los estatutos de la organización (en caso de contar con personería jurídica como tal).

Estos requisitos son propios de los programas basados en la modalidad del crédito dirigido. La crítica de muchos autores –como ya se describió anteriormente- tiene que ver con lo burocrático, lento y complicado que suelen ser estos procesos, argumentando que en muchos casos los potenciales beneficiarios desisten del servicio financiero. La falta de celeridad, rápida y simple gestión, y oportunidad del financiamiento, son las principales críticas a este tipo de procedimientos.

El uso de los fondos

Otras de las condiciones que lo convierten al PSA en política de crédito supervisado tiene que ver con las determinaciones respecto al uso del dinero. En tal sentido el PSA tiene definido el tipo de actividades productivas, un conjunto de bienes o servicios que pueden ser pagados con el dinero que presta, y para cada uno ellos tiene estipulado el plazo posible de devolución en base al cual se acuerda el crédito.

El PSA tiene básicamente tres líneas de proyecto (tradicional, innovador y de experimentación adaptativa). A los efectos de ejemplificar la manera en que éste direcciona el uso del crédito, se describirá sólo la línea de proyectos tradicional, que es la más común.

Esta línea –según el reglamento de crédito- “...está destinada a estimular la incorporación o intensificación de actividades generadoras de ingresos mejorando el nivel de éstos, ya sea por aumento de los mismos o por disminución de gastos. Las actividades mencionadas deben estar experimentadas y evaluadas en experiencias anteriores en los siguientes aspectos: a) obtener rentabilidades normales en un plazo no mayor de tres años, con excepción de la implantación de producciones perennes en los que el plazo se extenderá hasta su plena producción, b) deben ser de riesgo bajo, c) deben suponer cambios graduales para evitar desequilibrios en los sistemas productivos de los pequeños productores, d) su impacto ambiental debe ser al menos, neutro, e) deben generar empleo productivo para el grupo familiar, f) las nuevas actividades deben poder ser realizadas con la mano de obra familiar disponible, excepto para alguna actividad de gran demanda de mano de obra que implique contratación de trabajo externo” (PSA, 1998). Es decir acá se determina qué tipo de actividades pueden ser financiadas.

Con relación a los montos de esta línea el crédito se pauta según las siguientes condiciones: a) monto máximo por año por familia integrante del EPA será de \$1.200., b) monto máximo por año por EPA será de \$50.000.

Respecto al destino de los fondos, según el reglamento de crédito del PSA, esta línea de financiamiento determina la posibilidad de prestar dinero para: a) Financiamiento de capital de giro o de trabajo: donde se podrán financiar rubros como: mano de obra, elementos o materias primas que se consumen en un ciclo productivo necesarios para las actividades pre y post-cosecha (siembra, labores culturales, cosecha, acopio, pre-industrialización, industrialización, transporte y comercialización, tales como semillas, agroquímicos, fertilizantes, productos fitosanitarios, servicios de maquinaria agrícola, frascos, combustible, pago de flete, etc). No financiando: alquiler de oficinas, insumos o elementos que pongan en riesgo la sostenibilidad de los recursos. b) financiamiento de capital fijo o inversiones, donde se financian los siguientes rubros: maquinarias (desgranadoras, ruelas, motocultivadores, deshidratadoras, molinos, etc.), vehículos, herramientas, instalaciones (galpones, tinglados, etc.), equipos de riego, etc.; no financiando compra de tierras, acciones, oficinas, casas y otros bienes inmuebles; ni el pago o refinanciamiento de deudas.

Con relación a los plazos y forma de devolución se muestran a modo de ejemplo cómo está estipulado en el Reglamento de Crédito los plazos máximos para cada destino que se le dé al préstamo. Estos plazos los utiliza la Unidad Provincial como referencia a la hora de aprobar un crédito. Por ejemplo: formación de cultivos permanentes: hasta 7 años; formación de cultivos semipermanentes: hasta 4 años; construcción o mejoras de pequeñas instalaciones rurales como cercos, galpones, etc.: hasta 6 años; adquisición de máquinas y equipamientos de vida útil inferior a 5 años: hasta 24 meses; adquisición de pequeñas herramientas: hasta 24 meses; adquisición de animales de trabajo: hasta 5 años.

Supervisión del uso del crédito

En el caso del PSA, a los beneficiarios se les solicita que realicen una rendición de los gastos realizados con el crédito, lo que representa una de las características del crédito supervisado. De ahí también el nombre, ya que se procura asegurar que -en el marco del proyecto presentado y aprobado- se hagan las inversiones correspondientes para asegurar el éxito del mismo. Los críticos de este tipo de modalidad de financiamiento afirman que el crédito es un bien fungible, por lo que difícilmente su uso pueda ser “controlado”, mientras que al hacerlo aumenta significativamente el costo de transacción.

En el PSA en San Juan –a pesar de haber realizado esfuerzos por supervisar el uso del crédito- se ha observado que muchos productores pagaron jornales a terceros en un 25 % por encima de lo acordado en convenio (se “sobre-jornalizó” el proyecto), no siempre compraron las semillas (originales o de primera multiplicación) que se habían comprometido, y muchas veces compraron bienes “no financiados” por el PSA.

Condiciones “blandas”

Otras características del crédito dirigido tiene que ver con el supuesto de que el productor no puede pagar tasas altas de interés y que las condiciones deben ser “accesibles” o blandas. El PSA tiene tasas de interés –subsidiadas- del 6 por ciento anual sobre saldos para proyectos tradicionales y del 4 por ciento para proyectos innovadores. Incluso para éstos proyectos innovadores, que pretenden apoyar “...actividades no tradicionales cuyo riesgo y rentabilidad no han sido aún, suficientemente evaluados”, se contempla la posibilidad de subsidiar parte del monto destinado a jornales propios afectados al proyecto.

Así mismo, frente a la existencia de un nuevo programa de la SAGPyA (PROINDER) que será aplicado por el PSA, el cual brindará servicios financieros no—reintegrables al mismo sector beneficiario, se contempla la posibilidad de beneficiar a aquellos productores que se encuentren al día con sus obligaciones de pago de intereses y cuotas de amortización, con una cancelación parcial de la deuda de créditos tomados para las inversiones que este nuevo programa otorgue como subsidio. El reajuste consistirá en el tratamiento a fondo perdido, es decir, sin cargo de devolución, de hasta el 50% del monto invertido en los rubros estipulados.

Respecto a la morosidad o incumplimiento en el pago, el PSA contempla que “a partir de los 30 días del vencimiento y no habiéndose producido el pago, se intimará al deudor adicionando un interés equivalente al 50% por encima del interés de la línea. De no realizarse el pago dentro de los siguientes 30 días el interés punitivo será el equivalente al doble del interés normal de la línea”. De igual manera se determina que “...el listado de morosos será público y se enviará a organismos públicos y privados que atiendan al sector de pequeños productores minifundistas y a las organizaciones de pequeños productores, no pudiendo recibir en el futuro ninguno de los beneficios que brinde el PSA si no se cancela la deuda, solicitando a otros organismos/instituciones de crédito seguir igual tratamiento”.

También el PSA, en caso de morosidad, “...se reserva el derecho de iniciar las acciones que estime corresponder, a fin de recuperar el monto prestado y los bienes que se hubieran adquirido con el mismo” (PSA, 1998).

No obstante la existencia de estas normas, propias de un sistema de crédito del enfoque de mercados financieros, muchos de estos puntos no se han cumplido. Los porcentajes de interés punitivos muchas veces no se han cobrado para “estimular” al productor al pago, ya que se consideró que era la única forma de cobrarle “algo”. Respecto al listado de morosos, las otras

instituciones –en el marco de una cultura de subsidio y “clientelar”- no han actuado en consecuencia de este principio, y muchas veces productores morosos del PSA han recibido nuevos créditos y subsidios de otros programas provinciales y nacionales. Y, frente a los morosos, el PSA no ha podido iniciar acciones legales que permitan recuperar el dinero o bien los bienes adquiridos con el crédito asignado. En general –para el común de los productores- “...si no se devuelve no pasa nada”, salvo el no acceso a un nuevo crédito por parte del mismo Programa. Esta última condición ha sido valorada por los productores, y se cree, es la razón principal que motiva al pago del crédito.

Compromisos y obligaciones de los beneficiarios

También dentro de las características propias de los programas de crédito supervisado, se encuentran las obligaciones y compromisos a las que se someten los beneficiarios. Fruto de este tipo de obligaciones es que algunos autores le llaman a estos mecanismos: crédito “custodiado”. Algunos de los compromisos de los beneficiarios del PSA, establecidos en su Reglamento de Crédito son: a) usar el crédito en lo que estaba previsto en el proyecto y presentar un informe económico financiero que demuestre el buen uso del dinero; b) presentar un informe en forma semestral sobre el avance de las actividades del proyecto; y c) recibir asistencia técnica y capacitación para asegurar el éxito del proyecto.

Con relación a lo mismo, el PSA contempla otros mecanismos para acompañar al crédito, permitiendo que el mismo sirva a los fines propios del enfoque productivo. Estos mecanismos tienen que ver con el seguimiento y evaluación externa o monitoreo. Para ello, al firmar el convenio por el cual el grupo toma el crédito y accede a los beneficios del PSA, el programa aclara en forma explícita que “...realizará actividades de seguimiento de las actividades del proyecto de manera de verificar su desarrollo e identificar las necesidades de capacitación o asistencia técnica que puedan derivarse de su ejecución”. De igual manera el PSA monitorea el 20 % de los proyectos de cada provincia cada año, para evaluar en qué medida se cumplen los objetivos del Programa.

Sostenibilidad del fondo

En los análisis conceptuales anteriores respecto a los diferentes modalidades de crédito, se mencionó como una característica del enfoque de los mercados financieros (crédito de libre disponibilidad) la preocupación por la sustentabilidad (y en muchos casos la posibilidad de ser rentables para asegurar un incremento del capital disponible para aumentar el servicio financiero). Si bien el PSA comparte mayoritariamente los principios del enfoque productivo (crédito dirigido), ha contemplado en su operatoria de crédito la creación de un fondo rotatorio o de recuperó, “...como una forma de evitar la licuación de los activos financieros acumulados. Este fondo se va constituyendo con el recuperó de los créditos otorgados originalmente a partir del presupuesto ordinario del Programa, y está destinado a mantener a futuro la capacidad de asistencia financiera al sector, mediante la co-gestión a nivel local, en cada provincia, con organizaciones representativas de los pequeños productores” (PSA, 1998a).

Si bien el fondo rotatorio ha permitido financiar un buen número de proyectos en varias provincias, el porcentaje de recuperó es bastante bajo y las tasas de interés cobradas no permiten hoy por hoy aumentar significativamente la cobertura (de crédito) del PSA, ni tampoco habilitan al mismo para funcionar sin el financiamiento de la SAGPyA. En este aspecto nos referimos sólo al componente financiero, ya que los servicios no-financieros están diseñados para ser solventados en forma permanente por la SAGPyA.

Frente al problema de la mora, los evaluadores externos del PSA, contratados por el SIEMPRO⁵ indicaban lo siguiente. “Es necesario tener presente que la naturaleza del PSA induce a un tratamiento ‘no bancario’, esto es, a contemplar las situaciones que efectivamente motivan ciertas demoras en los pagos. Esto ha sido señalado como un virtud por los productores. Sin embargo, mirando la constitución del fondo y la operatoria global del PSA, sería útil tener en cuenta que las razones coyunturales expresadas por algunos beneficiarios como motivo de sus demoras, constituyen parte de los elementos que caracterizan al sector que motiva la acción del programa.

Dicho en otras palabras, las situaciones críticas suelen ser más la norma que la excepción. Ello implica la necesidad de adoptar un conjunto de decisiones de naturaleza estratégica en esta materia, conscientes de que es muy pernicioso moverse en un marco de imprecisión o ambigüedad o no reparar en el daño potencial que puede derivar de la falta de acciones apropiadas y oportunas, para la operatoria crediticia actual y futura” (Martinez Nogueira, 1996). En definitiva, puede decirse que, si bien los índices clásicos de mora y efectividad de cobranza lo ubican al PSA entre los mejores en el medio rural (en cuanto a la cartera de crédito), los montos cobrados y el interés, no permiten la sustentabilidad del fondo.

Logros y dificultades del PSA respecto al crédito

En este apartado se pretende sintetizar los principales problemas y aciertos en cuanto al componente crédito en el PSA, a la luz de las teorías descritas en la primera y segunda parte de la investigación. El análisis evaluativo realizado respecto del componente financiero del programa fue enriquecido con el aporte de los productores, técnicos y coordinadores, quienes a través de entrevistas, reuniones y talleres fueron aportando valiosas reflexiones sobre los logros y los problemas del sistema. Los supuestos teóricos y las reflexiones sobre algunas experiencias externas sirvieron básicamente a los efectos de confirmar o ratificar opiniones o juicios de valor de los propios actores vinculados al PSA.

Este momento nos permitió analizar la relación entre las tendencias manifiestas en las hipótesis que orientaron la investigación y la realidad y práctica del PSA. En tal sentido –tal como se puede observar en el apartado de logros y dificultades- se puede decir que:

- La adopción de tecnología (o al menos el acceso a ciertos bienes y conocimientos) por parte de los microempresarios rurales está fuertemente asociada con el grado de disponibilidad y oportunidad del crédito. Cuando el sistema financiero del PSA no funcionó correctamente, por falta de recursos del fondo o presupuestarios, demoras en los desembolsos, o mecanismos de acceso burocráticos, los objetivos de los proyectos y planes de asistencia técnica no fueron alcanzados o se vieron perjudicados, expresado esto en la opinión de técnicos y beneficiarios.
- Las opiniones de los productores entrevistados y la propia experiencia del PSA con algunos grupos (casos testigos) permite asegurar que algunos de los aspectos de los sistemas financieros del enfoque de libre disponibilidad (tales como celeridad, flexibilidad respecto al uso de los fondos, certeza de nuevos créditos, etc.) están fuertemente relacionados con el grado de recupero del crédito.
- Los sistemas financieros centrados en la demanda y descentralizados (administrados por organizaciones de usuarios) crean –sin duda- mejores

⁵ Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Secretaría de Desarrollo Social.

condiciones para la sustentabilidad del fondo de recupero que aquellos sistemas centralizados y centrados en una oferta rígida (pautada desde la institución).

- No se pudo observar una relación fuerte entre el nivel de adopción tecnológica y la direccionalidad del crédito. Respecto a ello se observa que en muchos casos (a pesar de las acciones de seguimiento que realiza el Programa) el crédito no se usó totalmente para lo previsto en el proyecto.

Fruto análisis evaluativo surge a modo de propuestas (último capítulo del trabajo), un conjunto de decisiones y acciones que el PSA podría realizar para mejorar su operatoria de crédito y su impacto en la población beneficiaria. Lo que se plantea a continuación contribuye también a observar las relaciones propuestas en nuestra hipótesis.

Logros y aciertos:

Los aspectos positivos de la operatoria del PSA son:

- Ha sido y es una real fuente de financiamiento a los productores “focalizados” como población beneficiaria. En general no se desviaron recursos hacia otros estratos de la población rural.
- Los productores sienten y expresan que participan durante el diagnóstico y formulación de los proyectos. No sienten que la institución en forma “paternalista” determine la estrategia de cada proyecto y el diseño del crédito. Aunque muchos de ellos reconocen haber tenido muchas discusiones con el técnico promotor respecto al destino del crédito.
- La participación de los productores en la Unidad Provincial ha permitido acercar al sector a la toma de decisiones respecto al uso del fondo disponible para créditos (entre otras cosas) y los mecanismos para recuperarlo. No obstante ello, el hecho de que los retornos del crédito sean depositados en una cuenta única en Buenos Aires, y que la operatoria dependa de una autorización de giro de una autoridad nacional, para los productores el “poder” de decisión sobre el fondo aún se siente “lejano”.
- Ha mejorado la evaluación respecto a la dimensión (el monto) del crédito para cada familia y proyecto. Aún falta profundizar mecanismos para evaluar capacidad de pago y endeudamiento. Durante los primeros años, e incluso en algunos casos en la actualidad, se define la magnitud del crédito a asignar en función de las “bondades” del proyecto y no de la capacidad de endeudamiento del productor.
- El seguimiento del crédito (respecto a su uso y devolución) ha permitido mejorar el porcentaje de recupero, aunque éste se encuentra muy por debajo de los niveles esperados.
- El crédito ha permitido incrementar la superficie y calidad de los cultivos de los productores; también la productividad e incorporación de tecnología. Además ha permitido la capitalización al adquirir inversiones e infraestructura productiva (alambrados, molinos, represas, maquinaria, animales, etc.)
- La posibilidad de brindar servicio financiero (crédito) por más de tres años (como originalmente estaba previsto) ha permitido mejorar el recupero y crear confianza por parte de los productores en el PSA. Recordar que éste es prácticamente el

único servicio financiero (semi-formal) al que tienen acceso sus beneficiarios. Esta tendencia se ha visto seriamente debilitada en los últimos dos años, en que el Programa ha sufrido una permanente incertidumbre presupuestaria, la cual lo ha puesto al borde del colapso en reiteradas oportunidades, a la vez que ha limitado significativamente el desarrollo de nuevos proyectos, capacitaciones y asistencia técnica.

- En general el PSA ha podido brindar el crédito en forma oportuna a los momentos del ciclo productivo, pero su operatoria sigue siendo –según los beneficiarios- “burocrática” y lenta.
- La acción persistente del PSA respecto al seguimiento del crédito ha podido reforzar la “cultura del crédito” y disminuir –en alguna medida- la “cultura del subsidio”.
- Fruto de la capacitación pre-crédito y la asistencia técnica, los beneficiarios del PSA han profundizado sus conocimientos respecto a los costos de producción de las actividades que realizan y las necesidades financieras externas. También han mejorado el manejo administrativo del uso del crédito y el proyecto.
- Por el hecho de acceder al crédito los campesinos beneficiarios del PSA se sienten reconocidos como actores económicos, capaces de afrontar una deuda, y no sólo sujetos pasivos del “asistencialismo” que –mediante subsidios- brindan otras instituciones. Si bien esto es expresado por los beneficiarios, los mismos no dudan en aceptar cualquier tipo de subsidio de otros programas o instituciones, lo que podría relativizar la afirmación anterior.

Problemas y dificultades

Los problemas o dificultades de la operatoria del PSA se manifiestan en:

- La política de refinanciación y condonación de deudas no ha permitido aumentar el recupero del crédito. Más bien se la ha usado para “sanear” la cartera.
- El sistema informático (Prog-PSA) no es “amigable”. Si bien se puede confiar en su funcionamiento, no es entendible por los usuarios y siempre genera dudas y sospechas por parte de éstos, respecto a lo cobrado en términos de intereses. Esto deteriora la credibilidad en el sistema en general.
- Muchas veces la exigencia de tener que asociarse para acceder al crédito ha ocasionado la formación de malos grupos, con su posterior fracaso y la no devolución del crédito.
- El sistema de garantías solidarias contemplado en el Reglamento de Crédito no ha funcionado. Las garantía solidaria ha servido más para “encubrir” la deuda de todos, que para presionar a cada uno frente a la obligación contraída. Los productores reclaman la posibilidad de firmar compromisos de pago individual, a la vez que tomar el crédito en forma individual. En estos casos, ha sido más fácil el recupero del préstamo.
- La prohibición del uso del crédito para ciertos fines (por ejemplo compra de tierras) en muchos casos ha determinado una mala inversión del recurso. En otros ha ocasionado que el grupo venda el bien “financiable” por el programa (que sí

pudo adquirir con el crédito) para comprar luego el bien que el PSA no le financió, con la disminución relativa del valor del crédito fruto de la transacción.

- Si bien se ha estimulado a los productores a la devolución bajo el principio de la solidaridad, ya que de esa forma se le da la oportunidad a otros que aún no recibieron, las respuestas de pago parecen estar estimuladas más bien por la posibilidad de acceso a un nuevo crédito en forma inmediatamente posterior a la cancelación.
- La excesiva “burocracia” y lentitud de la gestión del crédito ha sido objetada por la mayoría de los beneficiarios, inhibiendo a muchos de iniciar el proceso para alcanzar el crédito.
- Los formularios para la presentación de proyectos –único mecanismo para solicitar el crédito- son excesivamente grandes y sumamente complicados, no sólo para los productores, sino también para los técnicos. Esto limita las posibilidades reales de acceso para algunos, aumenta el costo en asistencia técnica de pre-inversión (como se le denomina al trabajo que realiza el técnico durante la formulación del proyecto) y disminuye la calidad real de información que se presenta en el formulario. Por otro lado, la participación y calidad en el proceso de evaluación que realiza la Unidad Provincial de cada proyecto también se disminuye.
- Los montos topes estipulados para el crédito (hasta \$ 1200 por familia) en algunos casos han condicionado desfavorablemente el éxito del proyecto, ya que el crédito no permitió realizar la mejor inversión para el proyecto acordado.
- En muchos casos (sobre todo los primeros años) –también en función del tope- se entregaron créditos superiores a la capacidad de pago de los productores, y a las dimensiones del proyecto y el impacto del mismo sobre el ingreso. Esto ocasionó un aumento de la mora –primero- y de los créditos “refinanciados” después.
- Los mecanismos legales y de coerción para el recupero del crédito no han funcionado. No se ha podido iniciar acciones legales a ningún productor moroso, ni recuperar los bienes adquiridos con el crédito de los que no cumplieron con el pago. Esta debilidad estimula al no pago de los créditos.
- En la mayoría de los casos, la totalidad del monto a devolver se acuerda en función del incremento en los ingresos que genera el proyecto y no en relación a la capacidad de endeudamiento del sistema productivo familiar en su conjunto (ingreso de actividades extra-prediales o prediales no involucradas en el proyecto). Esto disminuye las posibilidades reales de cobro por la cantidad de factores externos que condicionan el éxito productivo de los emprendimientos (emergencias climáticas, problemas de gestión comercial o precios, etc.)
- La no tenencia de la tierra ha condicionado a que muchos proyectos orienten el crédito a capital de trabajo o giro, limitando las posibilidades de capitalizarse o invertir, y dificultando en muchos casos la devolución del crédito. Este no es un problema propio de la operatoria del PSA, sino un condicionante estructural del sector en la provincia de San Juan.
- El fondo de recupero ha permitido financiar muchos proyectos, sobre todo en épocas en que el presupuesto asignado al programa era escaso o inexistente. No

obstante, a partir del monto recuperado, no están dadas las condiciones para hacer autosostenible el servicio financiero. En las actuales condiciones el fondo tiende a desaparecer.

Conclusiones

La experiencia del PSA en términos de acciones de apoyo al desarrollo rural y reducción de la pobreza son más que meritorias, sobre todo si se tiene en cuenta que es la primer experiencia de alcance nacional que combina componentes de crédito con asistencia técnica, capacitación, apoyo a la gestión comercial y organización sectorial; además de experiencias de vivienda, saneamiento ambiental, salud y educación, en algunas provincias.

Más allá de los importantes logros, es posible mejorar y optimizar la operatoria crediticia. Por ello se presentan en el capítulo final del trabajo una serie de propuestas que puede contribuir a brindar un servicio más eficaz y eficiente para el sector de pequeños productores. El PSA debiera responder adecuadamente a las demandas y expectativas que –sobre el servicio financiero- tienen los beneficiarios, las que –como un horizonte a alcanzar- sintetizamos a continuación:

- *oportunidad del desembolso,*
- *flexibilidad para el uso del crédito,*
- *continuidad de la existencia del servicio en el tiempo,*
- *facilidad de acceso al mismo,*
- *tramitación administrativa sencilla, rápida y accesible,*
- *montos de créditos suficientes para las necesidades del productor y su familia y no solamente del rubro productivo,*
- *créditos que no superen la capacidad de pago ni la necesidad real de financiamiento,*
- *un sistema de crédito que permita la apropiación por parte del productor y su real participación,*
- *posibilidad de acceso a un nuevo crédito, en forma rápida y oportuna, una vez cancelado el anterior,*
- *un sistema con mecanismos rígidos y con probabilidad de ser cumplidos frente a los casos de mora no justificada.*

Tercera Parte: Propuestas para optimizar el servicio financiero del PSA

El conjunto de propuestas que como conclusión del análisis del componente crédito del PSA, junto a la bibliografía y experiencias estudiadas, pretende contribuir humildemente a la reflexión interna que el propio PSA se viene dando con la intención de mejorar sus servicios financieros y no financieros para el sector campesino. Todas y cada una de las propuestas debieran ser analizadas con profundidad por el PSA en su conjunto, entre los miembros de la Unidad Nacional de Coordinación y Coordinadores Provinciales, entre miembros de Equipos Técnicos Locales y técnicos de terreno, y –en talleres participativos- con productores beneficiarios.

Muchos de los aspectos considerados en la propuesta tienen que ver con experiencias exitosas en otros países y el análisis y evaluación de otros programas; experiencias que fueron descritas y valoradas a lo largo de la investigación, y que pueden fácilmente ser replicables en el caso del PSA. Las propuestas también tienen que ver con el rescate de la propia experiencia del PSA y las reflexiones de los actores involucrados. En algún sentido, se ha

procurado “capitalizar” los aprendizajes de los actores en beneficio del servicio que a futuro brinde el PSA. Si bien el grueso de ellas tiende a optimizar el aspecto financiero del Programa, las mismas están íntimamente relacionadas con los servicios no-financieros que ofrece el PSA.

No se cree que la solución a los problemas del crédito, por un lado, y de reducción de la pobreza rural, por el otro, tengan que ver necesariamente con un cambio de modalidad o enfoque en el componente financiero. La propuesta intenta descubrir la mejor combinación posible entre promoción para el desarrollo y crédito rural para que el impacto en el sector de beneficiarios sea lo más significativo posible, al tiempo que el fondo de recupero funcione de forma más eficiente y sustentable.

1. *El sentido de “propiedad” del capital disponible para crédito:* Algunos estudios indican que no “...hay duda de que la mejor fórmula para el éxito de una institución (organización) financiera es que quien aporta el capital tenga el control de la organización y arriesgue su dinero en relación con las decisiones que esa organización toma. No es casualidad – aseguran- que la sociedad anónima sea la forma organizacional más distribuida en el mundo, porque el control de la organización está, en última instancia, en manos de los accionistas, quienes se juntan para decir qué hacer con su patrimonio”. (Chavez, R., 1997) En función de esta afirmación, sería entonces importante considerar la posibilidad de que fondos de recupero o rotatorio departamentales (por ejemplo) sean manejados –y sentidos como propios- por los productores, quienes deberían elegir una comisión de administración del fondo en base a mecanismos y prioridades (en síntesis una política de crédito) acordada por la mayoría. Esto tendría que estudiarse en profundidad, y seguramente no sería fácil su implementación, pero de ser correcta la hipótesis anterior, aumentaría las probabilidades de sustentabilidad del fondo.

La operatoria del PSA está diseñada de forma tal que representantes elegidos por los productores participen en la toma de decisiones –entre otros temas- respecto a la asignación de crédito. No obstante existe una fuerte sensación por parte de los beneficiarios de no poseer suficiente poder sobre el fondo de recupero. Avanzar en la idea –que ya se viene discutiendo al interno del PSA- de descentralizar el fondo en las provincias, donde los productores puedan saber (“on line”) cuánto se recupera cada día y cuánto dinero hay disponible, es ya un paso importante en este sentido (ver el punto 10 de esta sección).

2. *Mantener e incrementar los Servicios No-financieros:* La realidad de los pequeños productores en el actual contexto es crítica. No sólo con más financiamiento se resuelven los problemas del sector. La capacitación y asistencia técnica como instrumentos que faciliten la incorporación de tecnología, la capacidad de gestión comercial y organización deben mantenerse e incrementarse. Si bien los mismos beneficiarios reconocer haber demandado fuertemente el crédito, sobre todo al iniciarse el programa, ellos sostienen que ahora valoran mucho más la asistencia técnica y la capacitación. Según algunos productores, lo que aprenden les significa en el futuro más dinero que lo que pueden conseguir con el crédito. En tal sentido, si bien diferenciados, los dos servicios (financieros y no financieros) debieran mantenerse en las futuras acciones del PSA.
3. *Reconocer el problema de la morosidad en el sistema de crédito del PSA:* Como se ha visto hasta ahora, la mayor preocupación de los responsables de programas de crédito rural es poder hacer sostenibles los sistemas de financiamiento de la pequeña agricultura, a la vez que poder mantener una amplia cobertura con posibilidades reales de acceso de

los sectores más pobres, con la pretensión de contribuir al desarrollo rural. “A fin de que los programas de micro-crédito puedan ser viables es necesario que mantengan el valor de sus activos, y que reduzcan sus costos e incrementen sus ingresos. Estas tareas implican administrar las carteras de crédito con un bajo nivel de morosidad. Los índices altos de morosidad son costosos, reducen el ingreso por concepto de intereses y pueden producir fallas que carcomen el activo básico de un programa, su cartera de préstamos” (Stearns, C., 1992).

La morosidad constituye un enemigo para cualquier sistema de crédito que tenga la ambición de perpetuarse como tal en el tiempo. El índice de morosidad es considerado un indicador de éxito o fracaso de los programas de financiamiento rural.

El PSA ha implementado un sistema de crédito, el cual permitió que muchos productores incorporen tecnologías y produzcan o vendan mejor. A pesar de los esfuerzos por incrementar este objetivo, hay productores que no pueden hacer factibles sus proyectos en el actual contexto, y en definitiva no devuelven el crédito, es decir, entran en mora. No existe capacidad para cobrar los préstamos de manera tal que permita la sostenibilidad del fondo rotatorio. No se recupera lo que se debiera recuperar.

El PSA, como institución que –además de asistencia técnica y capacitación- ofrece crédito rural o micro créditos, debiera reconocer los problemas de morosidad de su cartera. Algunas de las consideraciones a tener en cuenta son:

- Reconocer la limitada experiencia. Uno de los problemas frente a la morosidad es que la mayoría de los programas y organizaciones que en América Latina suministran crédito tienen limitada experiencia como instituciones de financiamiento y de manejo de fondos. En general, se está acostumbrado a recibir el dinero de los donantes (en el caso de ONGs) o del Estado (en el caso de programas como el PSA), y la preocupación es que el dinero sea bien invertido no poniendo tanto énfasis en el recupero.
- Asumir la responsabilidad frente a la mora. Muchas instituciones no han asumido la responsabilidad institucional frente a la mora, atribuyendo sus causas a problemas externos (del campesino o el contexto). En el caso del PSA, es probable que los problemas de mora se deban a un conjunto heterogéneo de factores: el diseño mismo del Programa, la política de crédito (crédito dirigido), la inexistencia de mecanismos de coerción, un marcado interés por la producción (crédito instrumento del desarrollo) y escasa preocupación por consolidar organizaciones de ahorro y crédito descentralizadas en cada región local, etc. Si bien estos aspectos debieran ser analizados con mayor profundidad en un trabajo futuro, presentamos algunos de las recomendaciones de C. Stearns (1992) al respecto:
 - Reconocer el problema de morosidad, lejos de debilitar al programa, lo fortalece y es el primer paso para corregirlo. Para ello hay que clarificar los términos respecto a mora y las medidas que se utilizan.
 - La “culpa” de la mora no es –en general- de los usuarios, sino un problema de diseño del programa en cuanto a los métodos para otorgar el crédito y cobrarlo.
 - Los desastres naturales, las políticas gubernamentales, en general los efectos del contexto externo a cada institución o programa pueden contribuir a la

morosidad de una cartera de crédito. Cada programa debe buscar la forma de mitigar estos factores externos.

- La información oportuna sobre la cartera de crédito, permite tomar decisiones antes de que sea tarde, disminuyendo el riesgo de mora estableciendo estrategias apropiadas frente a cada caso.
- El refinanciamiento y la reprogramación de préstamos atrasados son útiles para manejar la cartera, siempre que se utilicen con cautela en casos específicos y justificados. De otra manera disimulan temporalmente la morosidad, y en realidad la estimulan a la larga.

4. Política de coerción y estímulo al pago frente a la morosidad: El PSA debe desarrollar una política clara para el manejo de los problemas de morosidad. Las refinanciaciones y condonaciones de deudas no pueden ser simples instrumentos para “sanear” la cartera. Deben instrumentarse mecanismos legales que permitan ejecutar –al menos- los bienes adquiridos con el crédito a los productores morosos. Esto, si bien tiene un impacto mayor en cuanto a la imagen del programa frente a los productores, que en relación al valor real de lo que se recupera por este medio, contribuye en el mediano plazo a reducir la especulación en la que algunos incurrir al observar “pasividad institucional” frente a la mora.

También debe estimularse el pago ofreciendo seguridad a los productores respecto a la posibilidad de nuevos créditos (estabilidad y continuidad institucional). La certeza de un nuevo crédito (sobre todo si su monto es mayor y su trámite más ágil) ha sido una de las razones centrales por las que la mayoría de los pequeños productores hortícolas de San Juan han devuelto el crédito.

5. Redefinición de algunas de las condiciones “blandas” del crédito: Existen diferentes posiciones respecto a las condiciones que deben reunir los créditos para pobres. En este apartado se mencionan –a modo de propuesta- algunas de las pautas que se cree podrían ayudar a optimizar el sistema de crédito y por ende su recupero.
- Tasa de interés. Por las características del perfil del beneficiario del PSA, no se cree viable –tal como lo sustenta el enfoque de los mercados financieros- “liberar” las tasas de interés según lo “determine” el mercado. Pedro Cerviño (Miembro de la Unidad de Coordinación Nacional del PSA), en uno de sus valiosos comentarios a los borradores de la propuesta, expresa “...si uno se queda con que la tasa de interés no importa porque no es uno de los factores que impiden el acceso de un campesino al crédito, podemos caer en aceptar tasas usurarias mientras la operatoria cumpla con todas las otras condiciones de sustentabilidad analizadas. En términos financieros la tasa de interés tiene mucho que ver con la promoción del desarrollo, ya que es uno de los mecanismo principales a través de los cuales se transfiere –o no- recursos desde los más pobres hacia los más ricos. Por ello en lugar de hablar de tasas de mercado, habría que hablar de una tasa justa o “positiva”. Es decir aquella que permita cubrir los gastos de operación del fondo más la depreciación de la moneda.” Una meta para el PSA debiera ser entonces procurar que esta tasa sea mucho más baja que la de mercado.
 - Garantías. Como se ha visto en relación a muchas experiencias –y la del PSA- las condiciones “blandas” (por ejemplo la no exigencia de garantías reales) no determinan un mejor recupero. Muchos productores hoy beneficiarios del PSA manifiestan que podrían haber “puesto” en garantía algún bien propio, como una forma de garantía. El PSA no se los exigió, lo que ocasionó que el mismo

programa sea quien en parte asumió el riesgo de prestar el dinero. Existen numerosas experiencias donde el productor ofrece en garantía ciertos bienes (herramientas, implementos, movilidad, etc.), las cuales si bien no podrían restituir el valor monetario del crédito asignado, sí son un instrumento de coerción que contribuye a disminuir la mora. Además estos bienes sí podrían ser vendidos a nuevos usuarios del servicio crediticio que ofrezca el Programa. En este sentido, Jorge Gorriti (Centro Peruano de Estudios Sociales). Expresa que “...el campesino es tan racional en sus decisiones de pago o no pago como lo es cualquier empresario. Si se le presenta la oportunidad de no pagar sin que las consecuencias lo pongan en mayores riesgos de pérdida de su patrimonio, entonces el campesino (y sin duda el empresario también) suspenderá el pago”. Entonces, el Programa debiera -en función de los antes dicho- estudiar la posibilidad de “exigir” cierto tipo de garantías, las cuales no debieran ser excluyentes como en el caso de la banca oficial, que contribuyan a reducir los problemas de morosidad. Junto con la exigencia de garantía debiera estudiarse los mecanismos para asegurar que tales garantías pueden ser efectivamente recuperadas mediante las acciones legales o coercitivas correspondientes.

- Refinanciaciones y condonaciones. Como se indicó anteriormente, estas medidas han sido usadas en muchos casos como un mecanismo para “sanear” la cartera, disimulando de esta forma un grave problema de incobrabilidad. Hoy, muchos pequeños productores (principalmente hortícolas) beneficiarios del PSA en San Juan, han “aprendido” el mecanismo. Frente a la decisión del no pago, el granizo, la lluvia, el viento, la sequía, los bajos precios, etc. son siempre un buen argumento –en muchos casos difícil de rebatir- para solicitar una prórroga, la cual será seguramente concedida por no existir otros mecanismos coercitivos para cobrar. El PSA debiera ser más estricto frente a cada una de estas solicitudes de prórroga, analizando –si es posible en forma personalizada- cada caso, para -dando concesiones a quienes realmente las necesitan- exigirles el pago a aquellos casos no justificados.
 - Mecanismos legales de cobranza. En el PSA “... si un productor no paga, no pasa nada”; expresan algunos beneficiarios del crédito. En realidad es así, ya que salvo el no otorgamiento de un nuevo crédito, en la práctica no se han tomado medidas legales para recuperar el crédito o el bien adquirido con el mismo. El PSA debiera –de alguna manera- disminuir esta “debilidad” institucional, la cual no sólo impacta negativamente sobre el componente financiero, sino también en su imagen como programa de promoción del desarrollo. Un adecuado asesoramiento jurídico sobre como mejorar este aspecto debiera ser una de las prioridades del Programa, si se quiere optimizar el cobro a los productores morosos.
6. *Costos de transacción*: Los costos de transacción o gastos administrativos son un enemigo frente a la intención de sustentabilidad de cualquier institución financiera. En la medida que se reduce la burocracia para acceder al crédito, se genera ahorro respecto al gasto, el que pueden ser canalizado al fondo disponible para nuevos préstamos. El PSA comparte un sistema financiero con servicios no-financieros (como la asistencia técnica y capacitación, la gestión comercial y el apoyo a la organización). Si bien no se le pueden atribuir la totalidad de los gastos operativos de estos servicios no financieros al componente crediticio, el mecanismo para acceso al crédito es burocrático, lento y –por ende- muy caro.

El proyecto –instrumento de acceso al crédito- es como ya se dijo excesivamente grande y complejo, no existiendo un mecanismo más simple, incluso para quienes han solicitado más un crédito. El PSA podría simplificar estos instrumentos para reducir los gastos, principalmente en concepto de jornales de pre-inversión y movilidad.

También, la existencia de una operatoria nacional de manejo del fondo, a través de la Fundación Argeninta y el Banco de Galicia, ocasiona que muchos recursos se pierdan en concepto de costo administrativo y bancario. Cada depósito que se realiza en alguna provincia o movimiento en dicha fundación recibe un descuento importante. Descentralizando el manejo del fondo, en base a una operatoria más simple y local, se podrían disminuir estos gastos.

7. *Criterios para la asignación del crédito:* Como se dijo anteriormente, el PSA otorgó muchos créditos, cuyo fondo se determinó en función del ingreso que se obtendría con el proyecto financiado. La teoría y la experiencia de otros programas de micro crédito indica que la mejor forma de diseñar el crédito, es hacerlo principalmente en función de la capacidad de endeudamiento (o pago) de la familia al momento de solicitarlo y en años anteriores. En tal sentido, un buen diagnóstico de la unidad productiva es más útil como instrumento para evitar la mora, que un buen y “prometedor” proyecto. Profundizando el conocimiento de la capacidad de pago y endeudamiento de los beneficiarios de crédito, el PSA podrá evitar entregarle al productor más de lo que puede afrontar. Si bien el PSA ha desarrollado un completo instrumento para conocer la situación “sin proyecto” del productor y su familia (F1: Relevamiento de Información Familiar), es decir antes de la intervención del programa, la grilla de evaluación de proyectos (utilizada para asignar – entre otros servicios no financieros- el crédito) no contempla el análisis de la capacidad de pago familiar y no considera los antecedentes crediticios (formales e informales) de los solicitantes.

En este trabajo citamos algunos de los puntos centrales que podrían ser tenidos en cuenta por el PSA para optimizar el servicio de crédito (en general) y los mecanismos de asignación del mismo (en particular). Dos son los momentos claves:

1. Conocer la cultura financiera existente. Aunque muchas poblaciones campesinas son similares y tienen rasgos semejantes, es imposible considerar que son iguales. Grupos y personas diferentes responden de manera diferente. Reconocer esto obliga a conocer en cada zona las formas en que los pequeños productores ahorran y los beneficios que obtienen, por un lado, y cuáles son las alternativas de crédito que utilizan y la respuesta frente a cada una de ellas, por el otro. Es oportuno también conocer cuáles son los antecedentes crediticios frente a otros créditos, sean éstos proporcionados por del PSA u otras instituciones.

Reconociendo esto, es decir teniendo en cuenta que los pequeños productores ahorran bajo diferentes modalidades, al igual que obtienen distintos préstamos para enfrentar sus necesidades de sobrevivencia, es que consideramos necesario descubrir en cada contexto particular la cultura de ahorro y préstamo existente y las formas en que se concretiza. Para ello, la utilización de una adecuada metodología para definir y caracterizar tipologías sociales agrarias, puede ser de gran utilidad⁶. La

⁶ Ver Echenique L., Jorge. “Diseño y ejecución de políticas agropecuarias diferenciales: Respuesta a la heterogeneidad de sistemas productivos en Chile”. PIIE. Chile. 1992.

sistematización de experiencia desarrollada por el PSA en cada provincia en relación a los diferentes “tipos” sociales agrarios, se ría un importante punto de partida.

A continuación presentamos algunos de los aspectos a considerar para poder conocer las prácticas financieras de los solicitantes de crédito. Los puntos a considerar podrían ser los siguientes:

- Respecto a las formas en que los solicitantes ahorran: instancias de ahorro, miembros de la familia que ahorran, volumen y frecuencia del ahorro, destino del ahorro, tasa de interés que se paga (si existe), etc.
 - Respecto a las formas en que los solicitantes se endeudan: instancias de crédito que la gente utiliza, miembros de la familia que se endeudan, destino que suelen darle al crédito (producción, consumo, educación, salud, pagos de otros créditos, comercio, vestimenta, otros), tasa de interés que tienen los créditos, plazos que tienen para pagar, mecanismos de recuperación de las deudas, estrategias frente a las emergencias, etc.
2. Determinación de la capacidad de ahorro y de endeudamiento: Este momento es muy importante y requiere de un muy buen nivel de información sobre el sistema productivo familiar en su conjunto. En este momento se deberá profundizar en el conocimiento de:
- Los ingresos: derivados de la producción propia (ventas y autoconsumo) y el proveniente de otras fuentes (venta de fuerza de trabajo y servicios, subsidios y pensiones, aportes externos y otros aportes, etc.)
 - Los costos de reproducción familiar: esto es la canasta básica de consumo (requerimientos de alimentación y otros requerimientos adicionales de educación, salud, vivienda, vestimenta, etc.)
 - Los costos de reproducción de la unidad productiva: esto es el fondo necesario para la reposición de los insumos y medios de producción de una explotación con una tecnología media.

En un trabajo futuro habría que desarrollar con profundidad cada uno de estos puntos, y ordenar en forma metodológica la manera de conocer la capacidad de deuda de cada productor y el diseño del crédito. También, en un futuro, habría que poner en práctica estos mecanismos de medición en situaciones reales para descubrir su real contribución en el diseño del crédito y el recupero del mismo. Muchos programas e instituciones de crédito usan el siguiente parámetro: no superar para el pago total anual el 40 % del ingreso monetario neto del sistema productivo familiar en su conjunto. Además adecuarlo a las/s fecha/s en que tiene ingresos el productor. Este es un criterio que debiera ser evaluado con más detenimiento en un futuro trabajo, ya que el mismo –como criterio general- puede representar un monto muy alto para algunos productores (endeudándolos más de la cuenta), o muy bajo para otros (limitando su capacidad real de tomar créditos mayores y capitalizarse).

8. *¿Crédito dirigido o libre disponibilidad?* Como se ha mencionado en este trabajo existen muchos argumentos a favor y contra acerca del enfoque de libre disponibilidad. Más allá de acordar o no con este enfoque, el cual ha sido presentado muchas veces desde sus virtudes y no desde sus dificultades, es importante señalar algunas de los inconvenientes que tendría el PSA para adoptarlo.

- Los objetivos del programa no apuntan a desarrollar un mercado financiero para pobres. Por lo que no debiera ser la intención del PSA involucrarse en el desarrollo

de experiencias como por ejemplo: el Banco Solidario (Bancosol) de Bolivia; El Programa de Empresa Rural de Kenya (K-Rep); El banco Rakyat de Indonesia (BRI); El Banco Grameen de Bangladesh, y otras similares.

- Importante presión desde los beneficiarios y la clase política dirigente para no subir las tasas de interés. Permanece aún en la “cultura” nacional la idea de un Estado Benefactor que “asiste” al pobre.
- Limitada capacidad del estado para ejercer poder de coerción a la hora de cobrar a productores morosos.
- Dificultades para reducir los altos costos de transacción, propios de un estado burocrático que –entre otras cosas- no asigna presupuesto en forma oportuna, imposibilitando así todo tipo de planificación desde una base lógica.
- Pertenencia institucional. ¿Cómo es posible adoptar un mecanismo de crédito que tiene como objeto básicamente cubrir costos, generar ingresos y ser sostenible en el tiempo, en instituciones que tienen derechos de propiedad difusos y muchas veces contradictorios? Un diseño institucional inadecuado, como el de instituciones dedicadas a la asistencia técnica o la promoción, puede afectar considerablemente el éxito de un mecanismo de libre disponibilidad. En tal sentido, el PSA debiera dejar que otras instituciones, diseñadas para estos fines, avancen en este punto. Así, por ejemplo, la experiencia del FONCAP S.A.⁷, podría constituirse en un mecanismo financiero complementario al del PSA, sin procurar que el PSA pierda su identidad como programa de promoción.

9. *Diferenciar el servicio financiero de los componentes de promoción y Descentralizar la administración del fondo de recupero:*

Este es un principio que se ha venido manifestando de distintas maneras a la largo de nuestra investigación. Ambos servicios son importantes para el desarrollo rural, pero el servicio de crédito debe estar claramente separado de las actividades de organización, asistencia técnica, capacitación y gestión comercial, diferenciando incluso su presupuesto.

Deben estar separados para no confundir al beneficiario. Muchas veces el productor siente que está recibiendo de la misma gente “algo” que tiene que devolver (el crédito), y al mismo tiempo un “regalo” (la asistencia técnica y la capacitación). Esta especie de “doble discurso” limita muchas veces el nivel de retorno del crédito.

Por otro lado, la relación entre técnico promotor-asesor (proveedor de asistencia técnica y capacitación) y el grupo de productores es necesariamente diferente a la relación que se da (o debiera dar) entre el mismo grupo y quien presta y cobre el dinero. En el primer caso la relación tiende a ser horizontal, de aprendizaje mutuo, rescate de la experiencia de los productores y construcción colectiva del conocimiento. El técnico ofrece (gratuitamente) un servicio para que el productor aprenda, incorpore tecnología y produzca, venda y se organice mejor. En el segundo caso, la relación es de tipo vertical, muchas veces coercitiva. El “prestador” ofrece crédito y exige luego su devolución, llegando en muchos casos a iniciar acciones legales (si es necesario). Si esta doble función recae sobre una misma persona o institución, o los servicios no están diferenciados en la operación del Programa, algunos de los componentes se deterioran, y como consecuencia no se recuperan los créditos o existe un ambiente hostil para la promoción del desarrollo.

⁷ El Fondo de Capital Social (FONCAP S.A) es una experiencia de financiamiento recientemente iniciada en el país que apunta a crear un esquema autosustentable y perdurable, destinado a apoyar (financieramente y en cuanto a organización social) al sector de la micro empresa de menores recursos. Ver manual operativo del FONCAP.

En muchos casos, la literatura y las experiencias recientes sobre crédito campesino o servicios financieros rurales, plantean no sólo la necesidad de separar los servicios financieros de los no-financieros, sino también la conveniencia de desentenderse de los servicios vinculados a la promoción y la asistencia técnica. En este sentido, se considera que el PSA no debiera desentenderse de sus componentes no financieros, no sólo porque no existe otra institución nacional que los brinde, sino porque los mismos han demostrado ser de gran utilidad en términos de incorporación tecnológica y organización social del sector. Por ello, a nuestro criterio, los servicios no-financieros (como la asistencia técnica, capacitación y apoyo a la organización y gestión comercial) debieran incrementarse y ser contemplados a fondo perdido por la SAGPyA, sin ser considerados como costos de transacción.

La propuesta que acá se presenta consiste en diferenciar y descentralizar las funciones y responsabilidades de ambos servicios, en instancias distintas pero coordinadas, sin prescindir de ninguno de ellos. Se plantea como necesario determinar la especificidad de cada uno de los servicios y la vinculación (interdependencia) entre ambos, así como los diferentes espacios o niveles de coordinación.

El planteo supone un proceso de transición para el PSA, el cual puede acordarse en etapas de mediano y largo plazo. Esta propuesta tiene el sustento de otras experiencias y el del análisis de la práctica del PSA, en cuanto a operatoria de crédito se refiere. También recibió el aporte de técnicos y coordinadores del PSA.

- Primera etapa: esta supone el primer paso hacia la descentralización del servicio del crédito. La misma consiste en:
 - Generar una reflexión y debate al interno del PSA sobre los conceptos y modelos de crédito campesino; analizando diferentes experiencias y las posibilidades de éxito que cada uno pueda tener en nuestro país. Estudiar y conocer, apropiarse de las experiencias en marcha, animarse a cuestionar la propia práctica, revisar y re-crear los problemas y aciertos respecto al crédito planteados en este trabajo, constituyen el primer paso para asegurar que un cambio no sea “traumático”.
 - El fondo de recupero de crédito que hoy es “administrado” por la Unidad Nacional del PSA, quien habilita mediante órdenes de pago la transferencia de los fondos a las provincias, debiera pasar a estar administrado por las Unidades Provinciales. Es decir que los montos que se recuperan en cada provincia pasan a formar un fondo rotatorio provincial, que por ahora se podría usar conforme a los mecanismos de aprobación de proyectos convencionales. Bajo este esquema los aspectos a considerar serían:

Las ventajas que se pueden lograr son:

- Información constante y directa a los miembros de la Unidad Provincial y productores sobre el fondo de recupero.
- Será mayor el sentido de propiedad que los productores y miembros de Unidad Provincial le darán a los fondos, lo que supondrá un mejor manejo del mismo.
- Las provincias que tengan buen recupero, podrán cubrir con mayor facilidad la demanda local, siendo esto un estímulo para recuperar más.
- Uso exclusivo de los fondos de recupero para financiar proyectos a productores y no para financiar otros componentes del PSA.

- Segunda etapa: Supone un paso importante hacia la diferenciación entre los servicios financiero y no financieros del PSA, para lo cual habrá que pensar qué tipo de organización –departamental o provincial- hay que promover para la administración del crédito (ONG con participación de productores, Sociedad Anónima, Cooperativa de Ahorro y Crédito, Sociedad Civil sin fines de Lucro, etc.) Esta etapa supone que el PSA, como programa de la SAGPyA, con el tiempo mantendrá los servicios no-financieros, y delegará el componente crédito a alguna organización que pueda ser creada con este propósito, la cual –además- podrá captar otros fondos para financiar proyectos (por ejemplo, del FONCAP)

Respecto a la diferenciación y coordinación de los dos componentes (promoción y crédito) se propone un esquema con tareas y responsabilidades. Este esquema es un intento de adaptación al PSA del trabajo realizado por Hugo Rivas Guerra en el trabajo sobre crédito rural, donde se analizaron las principales experiencias de Fondos rotatorios campesinos de Bolivia.

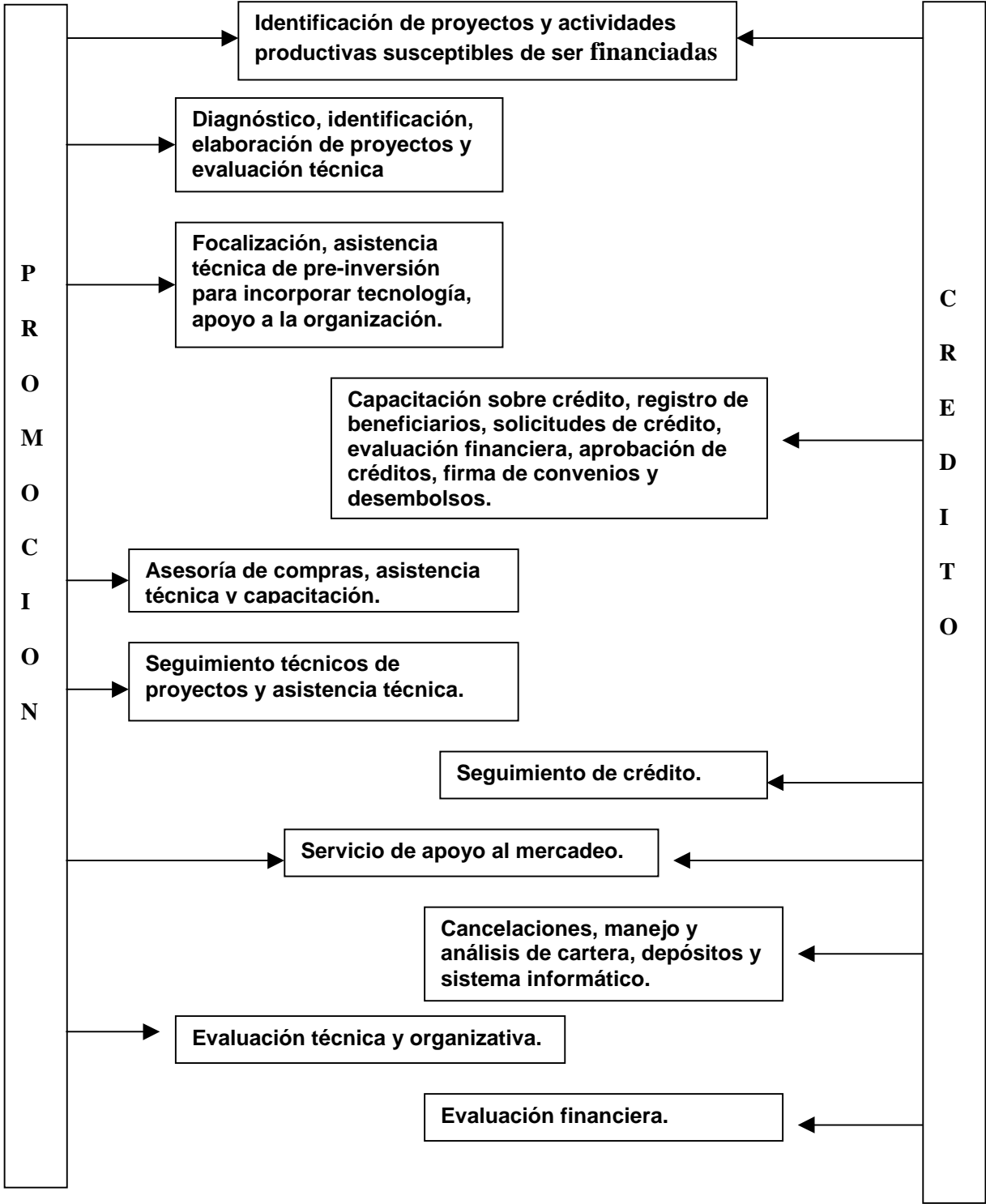
El esquema pretende simplemente ayudar a la reflexión a la hora de diferenciar actividades de cada uno de los servicios (financieros y no financieros) y sus respectivas responsabilidades. A partir de acuerdos sobre la manera en que se diferencian cada una de las líneas de apoyo al sector, habría que reglamentar o definir los respectivos manuales operativos.

Algunas recomendaciones a tener en cuenta respecto a esta segunda etapa son:

- Que las organizaciones que asuman la responsabilidad sobre el componente crediticio reciban capacitación y se especialicen en estos temas.
- Que tengan total autoridad sobre la asignación de los fondos (previa aprobación de los proyectos desde el punto de vista técnico, productivo y organizativo), y no dependan de otras autoridades o agencias financieras externas a la organización, sean éstas privadas o estatales.
- Que determinen la política de crédito a seguir. Esto es el mecanismo de crédito adoptado (dirigido o de libre disponibilidad), los criterios de selección de clientes (focalización), la estrategia de recupero, el destino de los préstamos (producción o consumo, de servicio o comerciales), etc.

Esquema:

Actividades y Responsabilidades diferenciadas entre promoción y crédito:



BIBLIOGRAFIA:

- AGUILERA DE VALDIVIA, Olga. “Experiencias del FIDA en Desarrollo de Servicios Financieros Campesinos”. En Revista de Desarrollo Rural Año II. N°2, marzo de 1997. FIDA, Fundación CIARA.
- AGUILERA, Nelson. “El crédito dirigido desde una perspectiva global”. Univ. Católica de Chile. En el Libro De Agricultor Campesino a Pequeño Empresario con Crédito Agrícola: Experiencias y Procesos Futuros. PROCODER.INDAP. IICA. Santiago de Chile. 1993.
- AGUILERA, Nelson. “Riesgos y problemas que condicionan el éxito de los programas de crédito a micro-empresas”. Serie de Investigación N° 59. Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Agronomía. Departamento de Economía Agraria. 1992.
- AGUILERA, Nelson. “Una Caracterización de la Demanda de Servicios Financieros de la Población Rural”. En el Libro Mercados Financieros Rurales en América Latina. Análisis y Propuestas Tomo I. CEPES. CES Solidaridad. COINCIDE. FINGRAL. Perú. 1997.
- ALVARADO, Javier “La Innovación en las tecnologías crediticias”. Revista Debate Agrario.N°21.1996
- CUEVAS, Carlos. “Servicios Financieros y Desarrollo Rural” En el Libro Mercados Financieros Rurales en América Latina. Análisis y Propuestas Tomo I. CEPES. CES Solidaridad. COINCIDE. FINGRAL. Perú. 1997.
- CHAVES, Rodrigo. “Desarrollo de Mercados Fianancieros Rurales y Construcción de Instituciones para el Sector Rural”. En el Libro Mercados Financieros Rurales en América Latina. Análisis y Propuestas Tomo I. CEPES. CES Solidaridad. COINCIDE. FINGRAL. Perú. 1997.
- ECHENIQUE LARRAIN, Jorge. “Diseño y ejecución de políticas agropecuarias diferenciales: Respuesta a la heterogeneidad de sistemas productivos en Chile”. Seminario internacional. PIIE. MLAL. Santiago de Chile. 1992.
- GONZALEZ VEGA, C. “Financiamiento y Apoyo a la Micro-empresa” San José de Costa Rica. Academia Centroamericana. 1999.
- GONZALEZ VEGA, C. y otros. “Bancosol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas”. Revista Debate Agrario.N°27.1998.
- JEAN JACQUES DE ST. ANTOINE: “Evaluación del Programa Social Agropecuario”. Banco Mundial, 1995.
- MANSELL, Catherine. “Tecnologías de Crédito Rural y Movilización de Ahorros”. En el Libro Mercados Financieros Rurales en América Latina. Análisis y Propuestas Tomo I. CEPES. CES Solidaridad. COINCIDE. FINGRAL. Perú. 1997.
- Manual Operativo del Programa Social Agropecuario, SAGPyA. 1994.
- Manual Operativo del PROINDER. SAGPyA. 1999.
- NOGUEIRA MARTINEZ, Roberto y otros. “Evaluación diagnóstica del Programa Social Agropecuario” Informe final. SIEMRPO –SAGPyA. Julio de 1996.
- OTERO, María. “Tres Reglas de Oro”. En Revista El Correo de la UNESCO Micro Finanza y Pobreza. Enero de 1997.
- PROENZA, Francisco. “Servicios Financieros para los Pobres”. En Revista de Desarrollo Rural Año II. N°2, marzo de 1997. FIDA, Fundación CIARA.
- Publicación de los Cinco años del PSA. SAGPyA. 1998.

- RAHMAN, Sayeeda. "Al Servicio de los Desamparados". En Revista El Correo de la UNESCO Micro Finanza y Pobreza. Enero de 1997.
- Reglamento e Crédito del Programa Social Agropecuario. SAGPyA. 1998.
- Reglamento General de Créditos del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Santiago de Chile. 1992.
- RIVAS GUERRA, Hugo. "A.I.P.E.: Crédito Rural. Análisis y Reflexión de Experiencias Institucionales". AIPE. Clave Consultores. La Paz. Bolivia. 1995.
- RIVAS GUERRA, Hugo. "El financiamiento rural en Bolivia". En el número especial sobre "crédito Rural en América Latina". Revista Debate Agrario N° 16. 1994.
- Secretaría de Desarrollo Social. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Guía de Programas Sociales 1998.
- STEARNS, Catherine. "El enemigo oculto: morosidad en programas de micro-crédito". Serie Documentos de Discusión N° 5. Acción Internacional. Colombia. 1992.
- TAPPELLA, Esteban. "El crédito: un instrumento o un fin en sí mismo". Documento interno para la discusión. Agosto de 1996