



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.24/2
3 de septiembre de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO

Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos

Reunión de Expertos en financiación del comercio y
el desarrollo en el sector de los productos básicos:
mecanismos de financiación innovadores

Ginebra, 16 y 17 de noviembre de 2004

Tema 3 del programa provisional

**FINANCIACIÓN DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN EL SECTOR
DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS: MECANISMOS DE FINANCIACIÓN
INNOVADORES EN LA AGRICULTURA**

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En su octavo período de sesiones, celebrado en febrero de 2004, la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos decidió convocar a una reunión de expertos en financiación del comercio y el desarrollo en el sector de los productos básicos (TD/B/COM.1/67, anexo II). El presente documento forma parte de una serie de documentos, artículos, presentaciones y material sobre asesoramiento y asistencia técnica elaborados por la UNCTAD en los últimos diez años acerca de la financiación estructurada de los productos básicos y las cuestiones conexas.

La financiación es esencial para el fomento del sector de los productos básicos en los países en desarrollo. Los sistemas de crédito agrícola pasaron a ocupar un lugar destacado en los programas de desarrollo de los gobiernos y los donantes en la década de 1950, pero resultaron un fracaso prácticamente universal. A principios de los años ochenta, empezó a decaer el interés de los gobiernos y los donantes por la financiación del sector agrícola. Ésta se ha convertido ahora en la "mitad olvidada de la financiación rural", pero los problemas de financiación de los agricultores, elaboradores y comerciantes en los países en desarrollo no han desaparecido, ni ha disminuido la importancia de la financiación para su crecimiento y desarrollo. En efecto, esa importancia puede aumentar a medida que la globalización genera nuevas oportunidades y las condiciones en los mercados de productos básicos se hacen más rigurosas. Para abastecer a unos mercados internacionales y locales (urbanos) cada vez más exigentes, los agricultores, los elaboradores y los comerciantes han de tener acceso a fondos a fin de poder invertir en nuevos equipos y sistemas; cabe prever que sin fondos, quedarán marginados.

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 - 5 | 4 |
| I. PAPEL DE LA FINANCIACIÓN EN EL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN EL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS | 6 - 19 | 5 |
| A. La falta de financiación como obstáculo para el comercio y el desarrollo en el sector de los productos básicos | 6 - 8 | 5 |
| B. Enfoques tradicionales de la financiación agrícola..... | 9 - 11 | 6 |
| C. Experiencias con los enfoques de financiación tradicionales... | 12 - 14 | 6 |
| D. Elaboración de un nuevo paradigma de financiación agrícola: el papel de los bancos locales | 15 - 19 | 7 |
| II. EXPERIENCIAS E INNOVACIONES EN LA FINANCIACIÓN DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN AGRÍCOLAS | 20 - 45 | 9 |
| A. Financiación de la cadena de producción y distribución agrícolas: panorama general | 20 - 26 | 9 |
| B. Control de la cadena de producción y distribución: la función de los almacenes y los administradores de garantías | 27 - 29 | 11 |
| C. Estructuración de la financiación en función de las compras y ventas de los agricultores..... | 30 - 33 | 13 |
| D. Bancos proactivos: el enfoque de la financiación principal | 34 - 45 | 14 |
| III. INSTRUMENTOS PARA HACER MÁS EFICIENTE LA FINANCIACIÓN DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA | 46 - 56 | 16 |
| A. Tarjetas de crédito agrícola..... | 47 - 51 | 17 |
| B. Gestión de los riesgos en la financiación agrícola..... | 52 - 53 | 18 |
| C. Movilización del mercado de capitales..... | 54 - 56 | 19 |
| IV. ALGUNAS CONSECUENCIAS Y CUESTIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS | 57 - 71 | 19 |

INTRODUCCIÓN

1. En su octavo período de sesiones, celebrado en febrero de 2004, la Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos decidió convocar a una reunión de expertos en financiación del comercio y el desarrollo en el sector de los productos básicos (TD/B/COM.1/67, anexo II). El presente documento ha sido preparado por la secretaría de la UNCTAD para la Reunión de Expertos, y forma parte de una amplia serie de documentos, artículos, presentaciones y material sobre asesoramiento y asistencia técnica elaborados por la organización en los últimos diez años acerca de la financiación estructurada de los productos básicos y las cuestiones conexas¹.

2. Junto con la introducción de las nuevas tecnologías de la información, la liberalización generalizada y la consolidación de los mercados de productos básicos han traído consigo nuevos retos y oportunidades para los productores, los elaboradores y los exportadores de esos productos en los países en desarrollo. No obstante, las oportunidades suponen también una fuerte competencia. Además, han adquirido mayor importancia los mercados estructurados (ejemplo de ello es el creciente papel de los supermercados en la venta de productos básicos) y, para satisfacer las demandas cambiantes de los consumidores, los requisitos de los compradores en cuanto a rapidez y calidad de suministro son cada vez más estrictos. El modo en que los agricultores, los elaboradores y los exportadores responden a esas presiones y oportunidades emergentes repercutirá directamente en sus medios de vida, su bienestar socioeconómico y su supervivencia en el mercado internacional.

3. Los productores y elaboradores de productos básicos han de tener acceso al crédito para poder satisfacer las necesidades de capital de explotación e invertir en nuevos activos, tecnología y equipo agrícolas para las actividades de elaboración y operaciones postcosecha. De lo contrario, no podrán seguir siendo competitivos ni les será posible satisfacer los requisitos del sector estructurado, diversificarse o aumentar la parte que les corresponda en el valor final de sus productos. Los comerciantes han de tener acceso al crédito para poder optimizar su cifra de negocios y mantener los costos de transacción a un nivel bajo. En muchos países en desarrollo y con economía en transición, el acceso al crédito está muy limitado, ya que la mayoría de los bancos sólo están dispuestos a conceder préstamos contra la garantía de ciertos activos fijos y en condiciones a menudo desfavorables para los operadores del sector de los productos básicos. Esta situación constituye un grave obstáculo para el desarrollo y, puesto que la mayoría de los pobres del mundo son cultivadores de productos básicos, dificulta los esfuerzos que despliegan en todo el mundo para reducir la pobreza. En los últimos tiempos se ha producido una revolución silenciosa en el sector del crédito agrícola, similar a la que se produjo en la esfera de la microfinanciación en la década de 1990.

4. Aunque el historial agrícola tradicional en los países en desarrollo no es muy positivo, el éxito de los enfoques nuevos e innovadores debería contribuir a superar el escepticismo de los bancos locales, los gobiernos y la comunidad de donantes. La Reunión de Expertos permitirá a los Estados miembros de la UNCTAD entender mejor la forma en que los mecanismos de financiación nuevos e innovadores ayudan a los agricultores, los elaboradores y los comerciantes

¹ Véase www.unctad.org/commodities.

a obtener financiación. La Reunión también permitirá intercambiar experiencias entre los especialistas de todo el mundo en mecanismos de crédito agrícola innovadores.

5. La mayoría de los nuevos métodos están orientados hacia los prestatarios, los agricultores, las asociaciones de agricultores, las empresas de elaboración o los comerciantes en tanto que eslabones de la cadena de producción y distribución de productos básicos. Los préstamos se basan en los resultados logrados por el prestatario en la cadena, y no únicamente en el riesgo crediticio que comporta. En consecuencia, el riesgo para los prestamistas es mucho menor, por lo que el crédito agrícola puede convertirse en una actividad ventajosa. El presente documento analiza modelos innovadores de concesión de crédito agrícola, sugiere el modo de perfeccionar esos modelos y examina la manera de asimilarlos, en particular mediante una mayor familiarización de los bancos de los países en desarrollo con esas nuevas técnicas. Existe una importante oportunidad para realizar el potencial de crecimiento del sector agrícola mediante un mejoramiento de la financiación agrícola. Por lo tanto, en el documento se destaca la necesidad de que la comunidad internacional financie proyectos conexos.

I. PAPEL DE LA FINANCIACIÓN EN EL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN EL SECTOR DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS

A. La falta de financiación como obstáculo para el comercio y el desarrollo en el sector de los productos básicos

6. Muchos agricultores de los países en desarrollo están inmersos en un círculo vicioso de pobreza. Sus ingresos siguen siendo bajos y vulnerables a las fluctuaciones de los mercados y las condiciones atmosféricas. Están perdiendo oportunidades de mercado y tal vez ya no se les considere proveedores aceptables en las partes del sector de productos básicos que comportan más valor. En algunos casos, esos agricultores se ven obligados a producir determinados productos básicos, aunque los precios de éstos sean inferiores a los costos de producción. Lamentablemente, esos agricultores no tienen medios para diversificarse.

7. Los problemas de financiación afectan también al amplio entorno en el que operan los agricultores. Los elaboradores no tienen fondos para invertir en equipo adecuado, por lo que los costos de elaboración son innecesariamente elevados. (Como los países en desarrollo tienen que reducir los obstáculos a la importación para cumplir las prescripciones en el marco de la OMC, esto puede convertirse en una de las principales causas de desempleo en los próximos años.) Los pequeños comerciantes rurales suspenden las compras cuando sus fondos se agotan, dejando a los agricultores imposibilitados para colocar sus productos. Las escasas inversiones en instalaciones de almacenamiento provocan grandes pérdidas postcosecha. Cuando los agricultores no pueden obtener crédito con la garantía de su cosecha, se ven obligados a vender sus productos aún sabiendo que las condiciones del mercado son temporalmente desfavorables. Esto genera pocos excedentes de ingresos y dificulta el desarrollo económico general. La mayoría de los países en desarrollo que lograron tasas de crecimiento elevadas y redujeron rápidamente la pobreza en los últimos tiempos (por ejemplo, el Japón en el siglo XIX) tenían sectores agrícolas en rápido desarrollo cuyos excedentes permitieron a los agricultores convertirse en importantes consumidores de los sectores industriales y de servicios, y gobiernos que pudieron invertir una parte de sus ingresos fiscales en infraestructura, creación de instituciones, investigación y desarrollo industrial.

8. El aumento del acceso a la financiación, por sí solo, no basta para sacar a los agricultores del círculo de la pobreza; también han de tener acceso a semillas y técnicas de cultivo mejoradas, así como a insumos, información y acceso a los mercados. La solución del problema de la financiación agrícola es fundamental para realizar el potencial de crecimiento de los agricultores.

B. Enfoques tradicionales de la financiación agrícola

9. A partir de la década de 1950, los gobiernos y los donantes trataron de aumentar el acceso de los agricultores al crédito por medios administrativos a través de la creación de instituciones especiales de crédito rural y la concesión de préstamos a menudo subvencionados, o disponiendo que los bancos asignaran parte de su cartera de préstamos a la agricultura.

10. Durante la mayor parte del período comprendido entre los años cincuenta y los primeros años noventa, la intervención del Estado en los mercados de crédito rural fue amplia y se vio alentada por los principales organismos donantes. En muchos casos, se crearon programas de crédito agrícola subvencionados con objeto de otorgar préstamos a bajo costo a los agricultores y promover el desarrollo. Las principales características de esos programas eran los tipos de interés subvencionados o bajos, la imposición por el gobierno de objetivos en materia de préstamos y de cupos de crédito, los elevados costos operativos y los difíciles procedimientos burocráticos y administrativos. Esos programas suponían una enorme carga financiera para los gobiernos y dificultaban el desarrollo del mercado de crédito rural².

11. La subvención de los tipos de interés no dio buenos resultados ya que condujo a una mala distribución del crédito y los fondos no siempre se utilizaban para hacer inversiones en la agricultura. En muchos casos tampoco tuvieron éxito los intentos para vincular los mercados financieros institucional e informal mediante la creación de instituciones semiformales ligadas por la solidaridad mutua. Las cooperativas de agricultores han constituido una forma de proporcionar crédito a los agricultores, con préstamos vinculados a menudo a los insumos y la maquinaria agrícola. No obstante, al igual que otras instituciones semiformales, estas cooperativas han sufrido a causa de controles administrativos deficientes, la falta de órganos decisorios independientes, inflexibilidad y altos costos administrativos.

C. Experiencias con los enfoques de financiación tradicionales

12. Los modelos de financiación agrícola difundidos por las instituciones donantes y los gobiernos de los países en desarrollo en la década de 1980 han fracasado en la mayoría de los casos. Se crearon algunas instituciones que prosperaron, en especial en Indonesia y Tailandia. Según un observador, "faltaba una visión comercial, tanto en la producción como en la financiación de los productos básicos. El crédito era escaso y estaba en manos de un reducido número de grandes agricultores, quedando fuera del alcance de los pobres. A menudo, los préstamos se concedían a personas a quienes no debían otorgarse (personas con contactos políticos) en un momento no idóneo (tras la temporada de la siembra) para fines equivocados. Ni el personal de los bancos ni los agricultores tomaron en serio el crédito agrícola, que se

² Véase J. Yaron, M. P. Benjamin y G. L. Piprek, *Financiamiento rural: problemas, diseño y prácticas óptimas*, Serie de Monografías y Estudios sobre el Desarrollo Social y Ecológicamente Sostenible, N° 14, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.

convirtió en un asunto político. Las tasas de reembolso resultaron ser sumamente bajas -excepto cuando estaban directamente vinculadas a los sistemas de productores por contrata y las juntas de comercialización- y se convirtieron en una eterna sangría de recursos del gobierno y los donantes. En este proceso, los bancos, los agricultores y el crédito agrícola quedaron seriamente desacreditados de forma permanente"³.

13. En 1998, la Organización para la Agricultura y la Alimentación indicó que el número de programas de crédito agrícola financiados por donantes estaba disminuyendo y, en muchos países, había pocos indicios de que los gobiernos o los intermediarios financieros comerciales estuvieran compensando la disminución de la oferta de fondos para préstamos destinados a las actividades de producción, elaboración y comercialización en el sector agrícola⁴. Los programas de financiación agrícola que seguían existiendo eran a menudo comercialmente inviables pero sobrevivían gracias a las subvenciones. Esto desalentó la creación de sistemas de financiación por parte del sector privado, puesto que el gobierno ya financiaba a los mejores clientes y los agricultores se habían acostumbrado al alivio de la deuda.

14. El análisis de estos enfoques de financiación permitió determinar los aspectos que planteaban problemas y extraer enseñanzas acerca de la manera óptima de estructurar los bancos de crédito agrícola⁵. Además de tratar de mejorar el enfoque tradicional, también es posible idear algo distinto y elaborar un nuevo paradigma.

D. Elaboración de un nuevo paradigma de financiación agrícola: el papel de los bancos locales

15. El desencanto provocado por los antiguos modelos desanimó a los donantes de ayuda, los gobiernos y los bancos que se abstuvieron de experimentar con nuevos sistemas. Los procesos de liberalización y privatización impidieron mantener modelos de financiación relativamente satisfactorios basados en juntas de comercialización de carácter monopolístico que podían deducir los préstamos de las cantidades que se pagaban a los agricultores. Los donantes de ayuda y otras entidades cambiaron el centro de su atención dirigiéndola a la microfinanciación. No obstante, ésta no se ajustaba a la agricultura. Según una fuente, "la inmensa mayoría de las instituciones de microfinanciación eficaces operan en zonas urbanas o en zonas rurales muy pobladas con una sólida economía no agrícola y/o una agricultura que ya ha empezado a "modernizarse". Es sorprendente que varios elementos fundamentales de las tecnologías de crédito ofrecidas por estas instituciones no sean adecuados para la agricultura, como, por ejemplo, los reembolsos periódicos y el ahorro obligatorio, y que los elementos alternativos

³ H. D. Seibel, *Commodity finance: A commercial proposition? Micro -and meso-finance for agricultural commodity production, processing and trade*, International Workshop on Finance for Small-Scale Commodity Processing: From Micro to Meso Finance, Fondo Común para los Productos Básicos, Jartum, 9 a 11 de noviembre de 2003.

⁴ FAO/GTZ, *Agricultural Finance Revisited: Why*, junio de 1998.

⁵ Véase J. Yaron y M. Benjamin, *Developing rural financial markets*, *Finance and Development*, Banco Mundial/FMI, 1997; y FAO/GTZ, *Agricultural Finance Revisited: Why*, junio de 1998.

introducidos para sustituirlos, como las garantías y los presupuestos familiares, no sean a menudo apropiados para los sectores pobres de la población⁶.

16. Por lo tanto, la financiación agrícola quedó en gran parte a cargo del sector privado y, en muchos casos, de los canales informales. En muchos países en desarrollo, pocos bancos locales participan activamente en el sector de los productos básicos⁷, debido en parte a las anteriores experiencias negativas. También carecen a menudo de infraestructura (sucursales en las zonas rurales), de conocimientos especializados, y de mecanismos y tecnologías de financiación adecuados⁸.

17. La financiación de los productos básicos la realizan a menudo bancos internacionales y se destina principalmente a los grandes productores y exportadores de productos como el petróleo, el oro, el café y el cacao. Los nuevos acontecimientos en el sector bancario, como la introducción de la reglamentación Basilea II en 2007 y la tendencia a utilizar la rentabilidad ajustada al riesgo (RAROC), producirán efectos sobre las estrategias de crédito de los bancos internacionales⁹. El requisito de contar con suficiente capital para hacer frente a los riesgos estará directamente relacionado con el grado de riesgo que corra un banco en una transacción concreta y dependerá por lo tanto de la solvencia del cliente y la estructura de la transacción. Esto supondrá una concesión de crédito más limitada a las empresas con una calificación crediticia baja y la utilización de arreglos más estructurados. Es posible que los clientes pequeños les resulten menos atractivos a los bancos internacionales. Los bancos locales tendrán entonces que llenar ese vacío, pero la mayoría de ellos carecen de capacidad para hacerlo¹⁰.

18. Los bancos locales pueden ampliar la concesión de crédito a toda la serie de agentes locales del sector de los productos básicos, incluidos los proveedores de servicios. Los modelos de financiación que han fracasado descritos en la sección B *supra* dependían de la voluntad del prestatario de reembolsar la deuda, excepto los modelos basados en los sistemas de productores

⁶ A. Dorward, C. Poulton y J. Kydd, Rural and farmer finance: An international perspective, Workshop on Rural Finance, Agricultural Economics Association of South Africa Conference, 19 de septiembre de 2001.

⁷ Puede ordenarse a los bancos privados que concedan crédito agrícola y en muchos países se les obliga a aplicar tipos de interés mínimos. No obstante, en la práctica, los bancos suelen hacer caso omiso de esos requisitos o incurrir en costos para no cumplirlos (por ejemplo, depositar los fondos no prestados en el Banco Central a un tipo de interés nulo), o encuentran el modo de eludirlos calificando a los préstamos concedidos a los comerciantes de préstamos agrícolas.

⁸ Las sucursales en las zonas rurales se utilizan con frecuencia para lograr que los agricultores abran cuentas de ahorro, cuyos fondos se prestan después a clientes urbanos. El resultado es una corriente neta de financiación que va del campo a la ciudad.

⁹ L. Rutten, Trends in structured commodity finance, *Trade Finance*, Euromoney, noviembre de 2003.

¹⁰ Para un análisis más amplio véase UNCTAD, *Potential Applications of Structured Commodity Financing Techniques for Banks in Developing Countries*, UNCTAD/DICT/COM/31, 2001.

por contrata y las juntas de comercialización, que solían tener mejores resultados. Los bancos pueden elegir una alternativa y, en el caso de la financiación agrícola destinada a los agricultores, el modelo más viable es el que se basa en los resultados logrados por el prestatario en la cadena de producción y distribución, y no en su riesgo crediticio. El banco vela por que la financiación forme parte de un paquete completo de bienes y servicios, y puede incluso reorganizar dicha cadena.

19. Se están produciendo cambios similares en la financiación agrícola en los países desarrollados. En estos países, "las empresas están experimentando el ofrecimiento de servicios y productos a los agricultores, que incluyen un conjunto optimizado de fertilizantes, semillas y productos químicos; la financiación para adquirir este conjunto optimizado de insumos; un programa de gestión de riesgos que incluye garantía de los productos, opciones, arreglos contractuales a término y seguros; y, por último, un contrato u otro tipo de acuerdo para comprar el producto terminado al productor. Así pues, la financiación está integrada como parte del conjunto total de productos y servicios, es decir, una solución de sistema total. En este arreglo la relación de la corriente de productos es dominante y se utiliza como medio para proporcionar los componentes de riesgo y servicios financieros del paquete"¹¹.

II. EXPERIENCIAS E INNOVACIONES EN LA FINANCIACIÓN DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN AGRÍCOLAS

A. Financiación de la cadena de producción y distribución agrícolas: panorama general

20. La utilización de las técnicas de estructuración para disminuir los riesgos de los prestamistas ha pasado a ser bastante común en la financiación del comercio internacional y de proyectos. Mediante el empleo de estos métodos, los prestamistas pueden transformar el riesgo crediticio en un riesgo de ejecución y transferir a terceros parte del riesgo restante. Estas técnicas pueden adaptarse a la financiación de la agricultura.

21. Al hacerlo, los prestamistas utilizan los puntos fuertes de dicha cadena para reducir el grado de riesgo de sus préstamos. El riesgo de que un agricultor o un elaborador no quiera reembolsar un préstamo es mucho mayor que el de que el agricultor no pueda producir la cantidad prevista de productos básicos, o el elaborador cese sus actividades de transformación. Los prestatarios no sólo se benefician de la concesión de préstamos de más cuantía en mejores condiciones sino también de la obtención de préstamos que reflejan los patrones del flujo de efectivo de sus actividades productivas, de elaboración o comerciales.

22. Los prestamistas pueden elegir entre distintas técnicas y la financiación resultante varía desde una relativamente sencilla hasta la que comporta sistemas integrados de financiación de la agricultura muy complejos.

¹¹ M. D. Boehlje, S. L. Hofing y R. C. Schroeder, *Financing and Supplying Inputs to the Twenty-First Century Producer*, Purdue University Department of Agricultural Economics, Staff Paper 99-11, 31 de agosto de 1999.

23. Quizá la más sencilla sea la financiación contra recibo de almacén, bien en su forma tradicional (el banco asume el control de los productos agrícolas en un almacén y, si el prestatario incumple sus obligaciones, puede embargarlos y venderlos) o mediante acuerdos de recompra (REPO). La financiación tradicional contra recibos de almacén se ha examinado ampliamente en anteriores informes de la UNCTAD¹². En un acuerdo de recompra, el banco, en vez de tomar como garantía las mercancías almacenadas o enviadas, las compra efectivamente y al mismo tiempo firma un contrato para revenderlas en x semanas a un precio que corresponde al costo de los fondos desde el momento de la venta hasta el de la reventa. Estos acuerdos se utilizan no sólo en el caso de los productos almacenados sino también en el de los que están en tránsito. Son instrumentos recientes y sólo los utilizan unos pocos prestamistas como Rabobank, ABN AMRO y la compañía de comercio exterior Louis Dreyfus. Este modo de financiación beneficia al banco, que es el propietario de las mercancías y por consiguiente puede venderlas sin ninguna intervención de carácter jurídico. No obstante, en muchos países en desarrollo sigue siendo complicado el entorno jurídico y regulador con respecto a los derechos de un financiador a liquidar las garantías cuando el prestatario incumple sus obligaciones de pago. La financiación de productos agropecuarios mediante acuerdos de recompra se ha extendido en los últimos años a más de una docena de países.

24. Tal vez los bancos también deseen aceptar como garantía bienes que estén pasando por la cadena de producción y distribución, y no ubicados simplemente en un lugar determinado o entre dos etapas. Por ejemplo, el banco puede empezar a financiar los productos una vez que llegan a un almacén del país de origen y seguir financiándolos cuando son transportados y elaborados y después entran en un almacén de exportación, o son exportados o trasladados a un buque, transportados al país importador y almacenados de nuevo. Al hacerlo, los bancos suelen operar por conducto de administradores de garantías especializados, que se encargan de supervisar las existencias y flujos de los productos básicos. Esta forma de financiación se examina en la sección B *infra*.

25. En vez de obtener mejores garantías mediante el control de los productos, los bancos pueden estructurar su financiación en torno a los pagos de los compradores, como los elaboradores, los comerciantes o los consumidores finales, especialmente los usuarios industriales y los supermercados, y/o en torno al suministro de insumos y equipo para la agricultura. Este procedimiento funciona cuando hay contactos regulares entre el beneficiario de la financiación y los compradores y/o los proveedores de los agricultores. Cuanto más estrechos sean los contactos, más fácil será la financiación. Hay distintos modelos de financiación y en la sección C se examinan los siguientes:

¹² UNCTAD, *Collateralized Commodity Financing with Special Reference to the Use of Warehouse Receipts*, UNCTAD/COM/84, 1996. Para un buen estudio monográfico sobre un país (Filipinas) con diversos planes de financiación contra recibos de almacén, cada uno con sus propios problemas, véase R. Montemayor, *The role of financial instruments for commodity trade in poverty reduction: The Philippine experience, regional workshop on commodity export diversification and poverty reduction in South and South-East Asia*, UNCTAD/CESCAP, Bangkok, abril de 2001.

- Las prácticas de représtamo que suelen seguirse en muchos países (los grandes operadores o las grandes empresas de transformación hacen anticipos a otros más pequeños; éstos hacen anticipos a los agricultores, que se supone que les venden sus productos);
- El arrendamiento financiero de equipo agrícola;
- Los créditos reembolsados gracias a las ventas normales realizadas por canales oficiales (por ejemplo, la subasta de flores holandesa, los agentes de ventas del mercado de hortalizas de Rungis en Francia, o los supermercados)¹³;
- Los sistemas integrados de financiación agrícola más complejos.

26. Los bancos pueden incluso tomar la iniciativa y establecer entidades que compartan una vinculación de los agricultores y los compradores. En este caso, los bancos suelen invertir en acciones de capital de la nueva entidad y consiguen un alto grado de control de la gestión. A menudo se considera ésta una forma de "financiación principal", pero en los países en desarrollo se utilizan diversos otros términos. La entidad, como por ejemplo, una empresa especializada en crédito y comercialización agrícolas, será el instrumento para conceder los préstamos. Este enfoque se expone en la sección D.

B. Control de la cadena de producción y distribución: la función de los almacenes y los administradores de garantías

27. Los bancos quieren como garantía bienes raíces fáciles de vender. A menudo, las garantías que pueden ofrecer los agricultores, los elaboradores y los comerciantes tienen poca utilidad para los bancos, ya que no pueden venderlas. Aunque los bancos aceptaran esas garantías, los prestatarios podrían ser reacios a ofrecerlas porque aquéllos les imponen un calendario de reembolso fijo que no se ajusta a los flujos de efectivo ni a los riesgos que éstos comportan en la agricultura¹⁴.

28. Algunos bancos están dispuestos a aceptar como garantía productos almacenados, pero a menudo únicamente en almacenes urbanos o portuarios¹⁵. Dado que los productos básicos

¹³ Se pueden ver ejemplos detallados de esta forma de financiación en la horticultura (por ejemplo, en relación con las exportaciones de Zambia y Zimbabwe) en el documento de la UNCTAD titulado "*Leveraging Offshore Financing to Expand African Non-Traditional Exports: The Case of the Horticultural Sector*", UNCTAD/DITC/COM/2003/4, 2003.

¹⁴ A. W. Shepherd, *Financing Agricultural Marketing: The Asian Experience*, Occasional Paper 2 del Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas, FAO, Roma 2004. No obstante, Shepherd opina que en Asia el crédito no institucional satisface, en general, las necesidades de los comerciantes.

¹⁵ Los "bancos de cereales" que existen en varios países del Sahel y en Bangladesh constituyen excepciones. En vez de vender los cereales directamente después de la cosecha a precios bajos, los agricultores los depositan en un almacén común y los bancos proporcionan financiación de carácter estacional con cargo al "banco de cereales".

suelen circular en forma bastante rápida en esta parte de la cadena de producción y distribución, el ámbito para la utilización de este método a fin de acelerar el acceso del sector a la financiación es bastante limitado; puede ampliarse tomando los productos básicos como garantía a medida que circulan por la cadena de producción y distribución desde el agricultor hasta el importador. Los bancos no pueden esperar gozar de ventajas comparativas en este sector. Por consiguiente, la mayoría de los bancos que financian productos básicos con arreglo a este criterio utilizan un tercero independiente, es decir, un administrador de garantías como ACE Audit Control & Expertise, Cornelder, Cotecna o la Société Générale de Surveillance¹⁶.

29. En los próximos años los administradores de garantías probablemente adquirirán cada vez más importancia para los bancos que quieran financiar el comercio de productos básicos. El nivel de recursos propios exigido por Basilea II reforzará esta tendencia. Además, los bancos utilizarán de otro modo a esos administradores. Actualmente siguen predominando las transacciones en un punto, en las que el banco financia los productos cuando llegan al almacén del prestatario. Es probable que en el futuro haya operaciones de financiación más complejas. Ello será posible, en parte, porque algunos administradores de garantías han comenzado a ofrecer a sus clientes potentes instrumentos de información y de gestión por Internet. Los casos que se indican a continuación son relativamente raros:

- Tradicionalmente, se ha venido financiando el comercio Sur-Norte y Norte-Sur, y las operaciones comienzan o terminan en el puerto del país en desarrollo de que se trate. En el futuro adquirirán más importancia las transacciones Sur-Sur y en el país de origen.
- Sistemas estructurados en torno a las empresas de transformación: el administrador de garantías controla las reservas y el suministro de equipo e insumos a los agricultores, la materia prima que éstos entregan y los productos básicos elaborados por la empresa de transformación. En los últimos años un sistema parecido, organizado por ACE Audit Control and Expertise, permitió revitalizar el sector algodonero de Uganda, y existen grandes posibilidades al respecto en los sectores del algodón, el azúcar y los aceites de origen vegetal en muchos otros países, además de la elaboración de tomates, las frutas en conserva y actividades similares¹⁷.

¹⁶ En algunos casos tal vez los bancos no requieran un control total de los productos que sirven como garantía y circulan por dicha cadena de suministro, sino que sólo necesiten información actualizada al respecto. Por ejemplo, la Société Générale de Surveillance ha introducido una herramienta en Internet que permite a los bancos que financian el comercio de cereales vigilar en tiempo real las fases críticas y el movimiento de los cereales dentro y fuera de los silos, los vagones y los barcos, incluso los aspectos de la calidad. Aunque el banco no tiene el control de la garantía de los cereales, puede constatar rápidamente las discrepancias e intervenir para salvaguardar sus intereses si hace falta.

¹⁷ Para un examen de las posibles funciones del administrador de garantías en el acercamiento de la financiación a la misma explotación agrícola, véase A. Soumah, *Crop and trade financing to provide small farmers, processors and traders access to agricultural inputs and commodity financing, regional workshop on commodity export diversification and poverty reduction in South and South-East Asia*, UNCTAD/CESPAP, Bangkok, 3 a 5 de abril de 2001.

- La gestión de garantías en el caso de los productos básicos no almacenables, como la fruta fresca, el pescado o el ganado, por ejemplo, para poder financiar a los ganaderos que venden su ganado bovino u ovino a mataderos en ciudades de su propio país o de otros países. El administrador de las garantías controlará entonces la debida alimentación de los bovinos u ovejas, su transporte a los mataderos y los pagos de los compradores.
- Sistemas que constituyen la base de la financiación en el mercado de capitales: se financia una serie de transacciones cubierta por un administrador de garantías mediante una entidad especial, que emite pagarés. Esto puede contribuir a mejorar las transacciones internacionales, pero, lo que es interesante, también pueda impulsar las transacciones que requieren financiación en moneda nacional.

C. Estructuración de la financiación en función de las compras y ventas de los agricultores

30. Según señala una fuente, "interconectar el desembolso de préstamos en efectivo o en especie con la comercialización de los productos es un potente instrumento para reducir la necesidad de garantías tradicionales de crédito y disminuir los costos de transacción relacionados con el cobro de préstamos, especialmente en las áreas escasamente pobladas"¹⁸.

31. Los pocos casos de financiación agrícola que tuvieron éxito en los años setenta y ochenta se basaban en modelos bien de comprador monopolístico o de agricultura contractual. Aunque ahora son escasos los compradores monopolísticos, la agricultura contractual se ha extendido a pesar de los problemas y deficiencias¹⁹. Algunas experiencias en el sector de la agricultura contractual pueden causar preocupación debido al desigual poder de negociación que pueden tener los agricultores en ese tipo de relaciones, o la exclusión de ciertos agricultores de partes del sector más rentables. No obstante, también se pueden utilizar como instrumento para mejorar la vida de los agricultores participantes²⁰.

32. La agricultura contractual y los sistemas de interconexión similares ofrecen a los agricultores un paquete integrado de asesoramiento, insumos, crédito, servicios de comercialización, equipo agrícola, control de calidad e información. Pueden aportar el crédito el proveedor de insumos o el comprador, o un banco asociado al sistema de agricultura contractual, que asume el riesgo de incumplimiento. Si los fondos los aporta el proveedor de insumos o el comprador, éstos los refinancian normalmente mediante sus líneas de crédito bancario o emiten

¹⁸ F. Höllinger, Financing term investments in agriculture: A review of international experiences, Conference on Paving the Way Forward for Rural Finance, USAID, Washington, D.C. 2004.

¹⁹ Véase A. Dorward, J. Kydd et al. (eds.), *Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation: A New Institutional Economics Perspective*, CAB International, Wallingford, 1998.

²⁰ Véase C. E. Eaton and A. W. Shepherd, *Contract Farming - Partnerships for Growth*, FAO, Roma, 2001.

documentos negociables. Las condiciones en que los agricultores toman préstamos reflejan directamente el acceso del intermediario al crédito. A nivel mundial hay muchos ejemplos de sistemas de agricultura contractual que han logrado proporcionar financiación a los agricultores.

33. Es probable que los sistemas de interconexión que incorporan el suministro de insumos, la comercialización de los productos y los arreglos crediticios correspondientes adquieran importancia en los próximos años, en parte porque los consumidores suelen pedir más información sobre los productos básicos que consumen. Si bien hay que tener cuidado de velar por que los agricultores no se encuentren en una situación de dependencia en el marco de esos sistemas, esta evolución merece el apoyo de la comunidad internacional.

D. Bancos proactivos: el enfoque de la financiación principal

34. En la financiación estructurada normal del comercio y los proyectos, los bancos confían en que los posibles prestatarios se organicen debidamente. No obstante, ciertas empresas no están bastante bien organizadas, aunque tengan un potencial importante de generación de ingresos. Así pues, con arreglo a la manera en que la mayoría de los bancos consideran los posibles clientes, esas empresas no serán financiables.

35. Si hay un volumen suficiente de préstamos, los bancos pueden permitirse prescindir de ese tipo de clientela. Si hay presión sobre los márgenes, los bancos pueden estudiar nuevos enfoques que permitan que tales sectores "desorganizados" sean financiables. Así sucedió al final de los años noventa. Algunos bancos asumieron un papel proactivo en las entidades prestatarias, colmando lagunas y solucionando deficiencias en la cadena de producción y distribución; en este proceso, se hicieron cargo de funciones de gestión de las empresas que eran clientes y, de esta manera, estaban seguros de que se generaran suficientes activos exigibles con poco riesgo.

36. En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), este método de financiación se ha utilizado principalmente en las transacciones muy importantes cuya cuantía iba de unos cientos de millones a varios miles de millones de dólares de los Estados Unidos, y principalmente en los préstamos sobre bienes raíces y la financiación de estadios deportivos. En el sector de los productos básicos el método se utilizó para financiar y reestructurar un gran puerto carbonero de Australia. El banco estableció una entidad especial (SPV) a la que se transfirió la propiedad del puerto y lo reestructuró.

37. En los países en desarrollo las transacciones de este tipo han sido de pequeña magnitud. Posiblemente éste sea uno de los enfoques más prometedores para los bancos de estos países, siempre que cuenten con el apoyo del Estado. El enfoque puede utilizarse en muchos casos en que los activos rinden menos de lo debido o estén infrautilizados, y, en muchos países en desarrollo, se puede identificar rápidamente ese tipo de activos. No obstante, también exige un cambio en el paradigma de la gestión de los bancos y los comités de crédito, ya que supone una desviación respecto de su práctica comercial tradicional. A continuación se dan algunos ejemplos.

La India

38. En la India, los bancos han sido asociados receptivos de los sistemas de agricultura contractual establecidos por los proveedores de equipo o insumos agrícolas con el fin de aumentar sus ventas, o por los compradores para garantizar la calidad de los productos básicos que adquirirían. Algunos bancos, en vez de esperar que las empresas industriales creen tales sistemas, toman la iniciativa, estableciendo sus propios sistemas e incorporando a ellos los proveedores y los compradores. Por ejemplo, la Rabo India Finance Pvt Ltd. va a establecer centros de servicios agrícolas en las zonas rurales en cooperación con varias empresas de insumos y servicios agrícolas. Los servicios prestados serán muy semejantes a los de la agricultura contractual, con una mayor flexibilidad y una gama más amplia de productos como la financiación del almacenaje. Además de almacenar productos, cada centro arrendará maquinaria agrícola, ofrecerá a los agricultores insumos agrícolas al por menor e información, gestionará créditos, venderá otros servicios y ofrecerá a los agricultores un foro para las ventas.

39. Ese tipo de sistema puede copiarse en muchos países. Las empresas de fertilizantes y otros insumos agrícolas afirman que las ventas de sus productos en los países en desarrollo son subóptimas. Cada dólar adicional gastado en sus productos aumentaría los ingresos de los agricultores en varios dólares. La comercialización de los productos agrícolas está mejorando, ya que los supermercados desempeñan ahora un papel importante de suministro de productos agropecuarios a la población urbana, especialmente en América Latina y algunas partes de Asia. Hoy día, las industrias de transformación y los compradores extranjeros imponen normas de calidad más estrictas en relación con los productos. Los bancos pueden crear instrumentos, como las empresas de agroservicios, que vinculen a estas partes de la cadena de producción y distribución para crear un nuevo mercado.

Filipinas²¹

40. En 1986, el Rural Bank of Panabo (RBP) introdujo el enfoque denominado "concepto cooperativo". RBP invirtió en una empresa conjunta denominada Panabo Agro-Industrial Corporative (PAICOR). Se trata de un molino arrocero y una empresa de comercialización que ofrece a los agricultores todos los servicios que necesitan para producir arroz y elaborarlo y comercializar el arroz elaborado. El principal objetivo del RBP era encontrar los medios para que los pequeños agricultores pudieran ser propietarios de un molino evitando los inconvenientes de capital y gestión que presentan las cooperativas. A través de la PAICOR, los agricultores pueden obtener crédito para la producción y la inversión y reembolsarlo en especie entregando el arroz directamente al molino del que son copropietarios.

41. El RBP puso en marcha el sistema pagando el precio de sus acciones en el momento de la creación de la PAICOR, lo cual proporcionó el capital de inversión inicial. Los agricultores pagaron su participación del 45% en un plazo de cuatro años mediante entregas de arroz; con el tiempo aumentaron su participación hasta el 52% en 1992. Al ser accionistas, los agricultores pueden solicitar préstamos del RBP por conducto de la PAICOR, principalmente para adquirir

²¹ Basado en *Term Financing in Agriculture: A Review of Relevant Experiences, Case Studies*, vol. 2, documento ocasional del Centro de Inversiones de la FAO, octubre de 2003.

insumos agrícolas pero también para hacer inversiones a mediano plazo. El control financiero y los conocimientos de gestión del RBP fueron esenciales para el éxito de la PAICOR.

42. El RBP y el Land Bank de Filipinas crearon una fundación separada para reproducir ese enfoque en otras partes del país. El alcance potencial de este enfoque, en Filipinas y en otros lugares, no se limita a la agricultura; tiene alguna semejanza con el enfoque de la construcción-explotación-transferencia a pequeña escala. El banco "construye" la infraestructura y transfiere su control a asociados locales, como la administración local, los fondos comunitarios o los agricultores. Este enfoque ideado por el RBP puede permitir, por ejemplo, la financiación de infraestructuras rurales más pequeñas, el abastecimiento de agua, las instalaciones de elaboración, los almacenes y la infraestructura de los mercados.

Zimbabwe

43. La economía ha obligado a los bancos a ser creativos y a encontrar nuevos modelos para seguir financiando a empresas que, en principio, puedan generar considerables ingresos en los sectores de los productos básicos y las manufacturas.

44. Un plan hortícola de 1997 constituye un buen ejemplo²². Un banco de inversiones del Reino Unido, el Singer and Friedlander, creó una empresa especializada, la Hortifin, como agente para los cultivadores de flores admisibles. La empresa vigilaba a los cultivadores y velaba por que el dinero se utilizara para producir flores de gran calidad. Los cultivadores comercializaban sus flores a través de la Hortifin, que utilizaba la Winglora, una agencia de comercialización de flores y empresa transitaria reconocida.

45. La financiación para mejorar el equipo utilizado en el cultivo y el transporte de las flores ascendió a 60 millones de dólares de los EE.UU. Los fondos se entregaron a los agricultores y los reembolsos se dedujeron en el punto de venta por medio de una cuenta transnacional para fines especiales destinada al prestamista, a la que se asignaban todas las ventas.

III. INSTRUMENTOS PARA HACER MÁS EFICIENTE LA FINANCIACIÓN DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA

46. El favorable entorno para la financiación de la cadena de producción y distribución del sector agrícola está mejorando constantemente. Las nuevas tecnologías con costos en rápida disminución, en particular las tarjetas inteligentes e Internet, hacen más fácil para los bancos establecer una serie de nuevas relaciones de financiación con los agricultores. Los mercados financieros están ofreciendo una amplia gama de instrumentos de gestión de los riesgos, que permiten a los bancos mejorar sus rendimientos, una vez ajustados para tener en cuenta los riesgos. Han surgido nuevos mecanismos que permiten a los bancos y otras instituciones reestructurar los préstamos agrícolas y colocarlos en los mercados de capitales.

²² Véase UNCTAD, *Leveraging Offshore Financing to Expand African Non-Traditional Exports: The Case of the Horticultural Sector*, UNCTAD/DIT/COM/2003/4, 2003.

A. Tarjetas de crédito agrícola

47. Las tarjetas de crédito se han hecho populares entre la clase media urbana de los países en desarrollo, pero son menos comunes en las zonas rurales. En unos pocos países, se han introducido estas tarjetas para financiar las necesidades de flujo de efectivo estacionales de los agricultores. En algunos casos, las iniciaron las compañías distribuidoras de insumos, mientras que en otros fueron el fruto de una empresa mixta entre los bancos y esas compañías.

48. El mayor plan de tarjetas de crédito agrícola opera en la India, donde el Gobierno introdujo en 1999 su tarjeta de crédito *kisan* (*kisan* es un término hindi y que significa *agricultor*) por conducto del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (NABARD), propiedad del Estado. La finalidad que persigue el Gobierno es prestar ayuda adecuada y oportuna para permitir a los agricultores atender sus necesidades financieras durante la temporada de cultivo, incluso en lo que respecta a la compra de insumos. Los límites se fijan en función de la estructura operativa de la propiedad de tierras y las modalidades de cultivo, y tienen que abarcar un año completo de necesidades de crédito a la producción. Los retiros de fondos deben reembolsarse en el plazo de 12 meses y los cinco millones de titulares de tarjetas están protegidos contra los riesgos de muerte por accidente y discapacidad permanente. Varios otros bancos han utilizado después planes análogos de tarjetas de crédito, en general en cooperación con empresas concretas de distribución de insumos. La competencia ha traído aparejada la innovación, como la inclusión de los proveedores de gasóleo para tractores en los préstamos estacionales y el empleo de quioscos de información conectados a Internet para dar a los titulares de tarjetas acceso a otros servicios.

49. Un proyecto piloto conjunto ejecutado por un banco y empresas de insumos agrícolas inició en diciembre de 2003 en el Pakistán un plan de tarjetas de crédito análogo. También recibió apoyo del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. La tarjeta está destinada concretamente a los agricultores con explotaciones de tamaño medio, es decir de 5 a 20 ha, que cultivan trigo y algodón. El proyecto comporta un arreglo en virtud del cual el 15% del margen de las empresas de insumos va a parar al banco para sufragar un seguro de cosechas y provisiones para cubrir cualesquiera pérdidas en los préstamos.

50. En los primeros años noventa un proveedor de insumos estableció una compañía especializada de financiación, la Financiera Trisán, en Costa Rica para expedir tarjetas de crédito a sus clientes y a los clientes de éstos. Ello ofrecía una alternativa de bajo costo al sistema de crédito tradicional del proveedor. El plan era rentable, ya que las tasas relativamente elevadas de incumplimiento se compensaban por unos altos tipos de interés sobre los saldos²³.

51. Se pueden introducir prácticas análogas en otras partes, y existen oportunidades para la innovación. Las tarjetas de crédito pueden utilizarse como tarjetas inteligentes, como, por ejemplo, para realizar una amplia gama de transacciones tales como garantizar ventas con entrega aplazada, concertar transacciones de gestión de riesgos de precios o climáticos, u obtener

²³ Véase M. D. Wenner y R. Quirós, *Innovación en tarjetas de crédito para agricultura: el caso de Financiera Trisán*, Serie de las buenas prácticas y lineamientos. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000 (disponible en www.iadb.org/sds/publication/publication_2007_e.htm.)

financiación para la adquisición de existencias²⁴. Se pueden prever otros beneficios, ya que la financiación permite a los bancos elaborar registros de crédito respecto a agricultores individuales. Los bancos pueden hacer una calificación crediticia de los agricultores y basar en esas calificaciones las decisiones futuras sobre la concesión de crédito, al tiempo que permiten a los agricultores que obtienen resultados satisfactorios tener un mayor acceso al crédito a mediano plazo.

B. Gestión de los riesgos en la financiación agrícola

52. Los bancos pueden eliminar casi todos los riesgos utilizando un mecanismo de concesión de crédito que garantice el reembolso automático mientras el cliente continúe actuando en la forma convenida. Sigue quedando algún riesgo, ya que puede suceder que, debido a circunstancias ajenas a su voluntad, un cliente no obtenga los rendimientos previstos. Sin embargo, el banco financiador puede administrar ese riesgo externo. El hecho de garantizar el suministro de servicios de calidad y de otros insumos, así como equipo y servicios de extensión a su debido tiempo, reduce los riesgos cuando el agricultor produce menos de lo planificado. En el caso de transacciones internacionales, los bancos pueden obtener un seguro contra disturbios políticos.

53. La gestión de los riesgos relacionados con los precios y las condiciones atmosféricas es más difícil, pero está aumentando el acceso a nuevos mecanismos en esta esfera²⁵. Se están incorporando instrumentos de gestión de los riesgos climáticos en los paquetes de financiación agrícola en la India²⁶. En los últimos años se han creado nuevos mercados para la gestión de los riesgos que comportan los precios de los productos básicos, sobre todo en Asia y América Latina. Pese a varias declaraciones en el marco de la Unión Africana de que debería crearse una bolsa africana de productos básicos, África sigue careciendo de servicios adecuados a este respecto. La comunidad internacional está desplegando algunos esfuerzos para permitir a los agricultores de los países en desarrollo acceder a las bolsas de productos básicos establecidas de larga data en relación con productos como el cacao y el café²⁷.

²⁴ Véase UNCTAD, *Farmers and Farmers' Association in Developing Countries and Their Use of Modern Financial Instruments*, UNCTAD/DITC/COM/35, 2002.

²⁵ Los agricultores también se beneficiarán al emplear esos instrumentos de gestión de riesgos, que se basan en el mercado, ya que están sometidos a menos presiones para utilizar la diversificación como estrategia para esa gestión. La aplicación de esta estrategia tradicional da lugar actualmente a importantes pérdidas de ingresos, en particular entre los sectores pobres de las zonas rurales.

²⁶ Véase Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional (CFI), *Piloting weather risk insurance in India*, DevNews Media Centre, 27 de agosto de 2003.

²⁷ Obsérvese, por ejemplo, la labor de la International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries, www.itf-commrisk.org.

C. Movilización del mercado de capitales

54. Se dispone muy fácilmente de financiación internacional en el caso de productos básicos que son objeto de comercio a nivel internacional. El costo de la financiación en moneda nacional suele ser elevado, ya que en general se agregan márgenes excesivos a los altos tipos preferenciales de interés vigentes en el plano local. Una alternativa es prescindir del mercado bancario y recurrir al mercado de capitales, donde los inversores suelen recibir tipos de interés bastante bajos. Esto también puede hacerse en el caso de los préstamos relativamente pequeños y puede no requerir la intervención de los bancos.

55. Por ejemplo, varias operaciones de financiación agrícola en Colombia están estructuradas como titulizaciones, mediante pagarés cotizados en la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA) del país. En una estructura típica, los ganaderos obtienen decenas de millones de dólares de los EE.UU. a título de financiación estacional para alimentar su ganado, a tipos de interés que vienen determinados por la competencia entre los inversores institucionales en las bolsas de valores y de productos básicos del país²⁸.

56. El recurso a los mercados internos de capital para financiar la agricultura local es una innovación estructural y puede entrañar considerables dificultades. Éstas se deben a las normas y reglamentos vigentes que no permiten la innovación, así como a la falta de conocimientos entre, en particular, los inversores institucionales. Los responsables de las políticas tienen un claro papel que desempeñar en cuanto a la revisión de las políticas y leyes relativas a los fondos de pensiones y otros inversores institucionales, así como las operaciones bursátiles secundarias con "bonos agrícolas"; también pueden fomentar activamente la creación de este mercado bursátil mediante actividades de promoción y educación, y a través del patrocinio de proyectos experimentales con el apoyo de la comunidad internacional. Los gobiernos también deberían desplegar mayores esfuerzos para convencer a los donantes y a las instituciones financieras internacionales de la importancia de prestar asistencia a la labor en esta área.

IV. ALGUNAS CONSECUENCIAS Y CUESTIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

57. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), que en 1998 publicaron una serie de documentos sobre el examen de la financiación agrícola, formularon el interrogante siguiente:

"¿Representa la actual penuria de programas de crédito agrícola (y de fondos de crédito agrícola) en muchos países en desarrollo una menor demanda efectiva de crédito agrícola o existen otras condiciones normativas, estructurales u operativas identificables que limitan la corriente de crédito para la producción agropecuaria y las industrias alimentarias conexas? Y, si existen limitaciones y pueden definirse, ¿qué medidas debería sugerirse a los gobiernos y los organismos donantes que adoptasen para eliminarlas?"²⁹

²⁸ Véase UNCTAD, *Farmers and Farmers' Associations in Developing Countries and Their Use of Modern Financial Instruments*, UNCTAD/DITC/COM/35, 2002.

²⁹ FAO/GTZ, *Agricultural Finance Revisited: Why*, junio de 1998.

58. El sector privado, a veces con el apoyo de los donantes, ha ensayado enfoques y mecanismos innovadores con resultados satisfactorios. No obstante, el alcance de su labor es menor al requerido para atender la gran demanda de crédito agrícola existente.
59. Las experiencias que se esbozan en el presente informe demuestran que los donantes y los gobiernos deberían volver a examinar ahora todo el sector de la financiación agrícola. Un análisis nuevo e imparcial de lo que fue en un tiempo una actividad poco exitosa podría resultar ser ventajosa para todas las partes directamente interesadas.
60. La introducción de un mayor número de programas de crédito mediante la utilización de prácticas que han producido resultados satisfactorios, o con ayuda de métodos innovadores, podría producir considerables efectos sobre el desarrollo, ya que la microfinanciación no ha resultado ser la solución. Como han señalado algunos observadores, "antes era el ahorro, ahora es el crédito agrícola la mitad olvidada de la financiación rural. ¡Este sector tiene un enorme potencial subutilizado!"³⁰ "Hay cada vez más consenso entre los donantes y los profesionales del sector en el sentido de que la microfinanciación... es incapaz de responder a muchas necesidades y oportunidades en materia de financiación relacionadas con la agricultura y, en particular, con los que necesitan grandes sumas y vencimientos más largos"³¹.
61. Se podrían mejorar los enfoques que se han aplicado con éxito haciendo que las instituciones o planes especializados de concesión de préstamos fueran más amplios y produjeran mejores resultados, o mediante una mayor utilización del crédito colectivo a fin de reducir los riesgos crediticios. Podrían reformarse las viejas instituciones para que fueran viables, en forma similar a lo sucedido con dos bancos de desarrollo rural: el Indonesian Bank Rakyat Indonesia (BRI) y el Thai Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC)³². Lamentablemente, ha habido pocas reformas satisfactorias de los bancos de desarrollo agrícola y las instituciones análogas. Se pueden mejorar las técnicas del crédito colectivo, mediante una serie de otros "sustitutos de las garantías"³³. El cambio de orientación para pasar de la financiación agrícola a la financiación rural, que tiene en cuenta no sólo las necesidades de crédito de los agricultores sino también sus actividades no agrícolas y su ahorro, ha contribuido a

³⁰ H. D. Seibel, *Commodity finance: a commercial proposition? Micro -and meso- finance for agricultural commodity production, processing and trade, International Workshop on Finance for Small-Scale Commodity Processing: From Micro to Meso Finance*, Fondo Común para los Productos Básicos, Jartum, 9 a 11 de noviembre de 2003.

³¹ F. Höllinger, *Financing term investments in agriculture: A review of international experiences*, Conference on Paving the Way Forward for Rural Finance, Agencia de los Estados para el Desarrollo Internacional (USAID), Washington, D.C., 2004.

³² Véase H. D. Seibel (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)), *Agricultural development banks: Close them or reform them?*, *Finance and Development*, Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional, 37(2), junio de 2000.

³³ Véase B. Balkenhol and H. Schütte, *Collateral, Collateral Law and Collateral Substitutes*, Programa de Financiación Social, documento de trabajo N° 26, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1996.

limitar las pérdidas de algunos bancos. Sin embargo, en ese proceso ha desaparecido muchas veces el crédito agrícola. Podrían mejorarse los marcos normativo y regulador a fin de administrar mejor este tipo de crédito.

62. El presente documento se centra en la financiación a lo largo de la cadena de producción y distribución de productos agropecuarios. Se han presentado algunos enfoques innovadores que no suelen examinarse en el debate internacional sobre la financiación agrícola. Esos enfoques no son una panacea en lo que respecta al desarrollo agrícola o la reducción de la pobreza, pero pueden beneficiar a las personas que cuentan con un nivel básico de activos agrícolas y un espíritu de empresa. Tales enfoques merecen que se les dé cabida en los marcos de la política y el desarrollo agrícolas. ¿Cómo puede lograrse esto, teniendo presentes las circunstancias particulares de cada producto básico y de cada país?

63. Los gobiernos, la comunidad internacional, las empresas privadas y la sociedad civil deberían estudiar las condiciones normativas, estructurales y operativas que pueden limitar o estimular la aplicación de nuevos enfoques exitosos y la elaboración de planes de financiación agrícola de carácter más innovador.

64. Al **nivel de las políticas**, la comunidad internacional y los gobiernos deberían prestar más atención a la cuestión de la financiación agrícola. La mayoría de los pobres del mundo dependen de la agricultura en lo que respecta a sus medios de subsistencia, y, sin un mayor acceso a la financiación, los progresos del sector seguirán siendo lentos. Los donantes de ayuda no pueden apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y seguir mostrando al mismo tiempo una actitud de desatención benévola de la financiación agrícola, incluso en el marco de sus estrategias de financiación rural. De la misma manera, los países beneficiarios deberían velar por que se colocara la financiación agrícola en un lugar prominente de sus planes de reducción de la pobreza y de otros acuerdos con los donantes.

65. Los gobiernos deberían crear un marco normativo, jurídico y regulador que permitiera lograr una financiación eficiente de los productos básicos³⁴. Si los gobiernos desean mejorar el proceso de financiación de toda la cadena de producción y distribución, deberán tomar especialmente en consideración el entorno jurídico con respecto a los derechos de propiedad, la quiebra y la transferibilidad de los recibos de almacén, los contratos y las licencias de exportación³⁵. Los organismos donantes deberían respaldar a su vez las actividades gubernamentales a este respecto.

66. Al **nivel estructural**, la mayor deficiencia reside probablemente en los bancos locales. Estos bancos podrían convertirse en una importante fuerza impulsora para aumentar la financiación agrícola, ya que los mecanismos de financiación innovadores podrían mejorar su competitividad e incrementar la rentabilidad mediante la prestación de servicios a nuevos sectores y nuevos mercados, o a través de la generación de ingresos adicionales en sus

³⁴ Véase FAO/GTZ, *Agricultural Finance: Getting the Policies Right*, FAO, 1998.

³⁵ Véase una lista detallada a este respecto en N. Budd, *Legal and regulatory aspects of financing commodity exporters and the provision of bank hedging line credit in developing countries*, UNCTAD/COM/56, 1995.

operaciones con la clientela que ya tienen³⁶. También podrían desplegar mas esfuerzos para aumentar su comprensión del sector de los productos básicos y de los instrumentos de financiación estructurados.

67. También existe una oportunidad para fortalecer a las entidades que respaldan la financiación del comercio. Las organizaciones internacionales que financian la creación de una infraestructura en el sector de los productos básicos de los países en desarrollo, como la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Banco Europeo de Inversiones y la Corporación de Desarrollo del Commonwealth, podrían expandir su financiación por conducto de los "integradores de la cadena", como las compañías de almacenamiento, los administradores de garantías, las empresas de comercialización, las entidades especiales que prestan servicios a determinados sectores/empresas, y las bolsas de productos básicos. Por ejemplo, para hacer los servicios de administración de garantías más accesibles a un grupo más amplio de agentes, las instituciones financieras internacionales y los bancos locales podrían invertir en esas empresas y compañías, uniéndose a un administrador de garantías experimentado a fin de contar con los conocimientos técnicos necesarios³⁷. Las modalidades innovadoras de financiación agrícola podrían repetirse en diversos otros lugares. Las buenas prácticas a este respecto incluyen las siguientes:

- La de la CFI, apoyada por el organismo de ayuda suizo SECO, en el sector del algodón en Tayikistán, 2003³⁸;
- El Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF), en la financiación de recibos de almacén y la financiación estructurada de productos básicos en Europa oriental y la antigua Unión Soviética;
- Las inversiones hechas por el banco de desarrollo neerlandés FMO en un instrumento de financiación de acuerdos de recompra en el sector agrícola de la Federación de Rusia.

68. A este respecto, "los donantes tienen que ser creativos a fin de encontrar medios para colaborar con los agentes del sector privado. Las empresas privadas han dado muestras de flexibilidad al incluir a los agricultores más pobres en las transacciones de crédito, aunque los

³⁶ J. Bucheneau, *Innovation Products and Adaptations for Rural Finance*, Frontier Finance International, www.basis.wisc.edu/rdc/documents/theme_products.pdf.

³⁷ Como consecuencia de la labor de la UNCTAD en la India, se está creando en este país una empresa de esa índole. Sería sumamente beneficioso introducir en África una empresa análoga con una orientación prioritaria regional.

³⁸ Esta operación de financiación se parecía a la de la financiación de la PAICOR en Filipinas. Los agricultores que participaban en la operación establecieron una asociación de cultivadores de algodón como medio para financiar y comercializar esta fibra. La asociación, financiada en gran parte con un préstamo de la CFI, garantizaba una gestión apropiada mediante la contratación de una entidad especial en la forma de "sociedad de empresas privadas", que impartirá capacitación a los agricultores y administrará la organización de los agricultores (comunicado de prensa de la CFI, "IFC Helps Struggling Tajik Cotton Farmers").

donantes pueden hacer frente a restricciones en sus actividades para apoyar directamente a las empresas, debido en parte al problema de que los beneficios derivados de fondos públicos puedan ser capturados por empresas individuales a través de mayores utilidades y una mejor posición en el mercado"³⁹. Los donantes deberían buscar medios e instrumentos que les permitieran prestar asistencia. Ello podría incluir la financiación directa de los "integradores de la cadena" (como en los ejemplos de la CFI, el BERF y el FMO mencionados más arriba); la financiación de organizaciones no gubernamentales o de entidades especiales que desempeñarían algunas de las funciones esenciales de apoyo (por ejemplo, servicios de extensión, capacitación, gestión); o la cobertura de ciertos riesgos (por ejemplo, riesgos políticos).

69. Al **nivel operativo**, el sector privado ha demostrado que la financiación agrícola puede ser sostenible, pero debe ser respaldada si se quiere reproducir en muchos lugares las experiencias que han dado resultados satisfactorios. En un documento de la FAO se señala que la financiación a mediano o largo plazo (para la agricultura) no resulta una actividad atractiva para las instituciones de financiación rural, sobre todo si hay otras opciones de inversión menos arriesgadas, como los préstamos a corto plazo o las letras del tesoro. Como la demanda de préstamos a corto plazo en las zonas urbanas y periurbanas dista mucho de estar atendida en la mayoría de los países, no es probable que un enfoque liberalista (*laissez-faire*) se traduzca en un nivel más alto de financiación rural a mediano o largo plazo en un futuro cercano"⁴⁰.

70. Los gobiernos y la comunidad internacional deberían prestar apoyo a proyectos pilotos en materia de financiación de productos básicos. También deberían estimular, recurriendo a varios medios, las investigaciones sobre estas cuestiones y el intercambio de experiencia entre los profesionales del sector y los responsables de las políticas gubernamentales. Además, deberían contribuir a reducir los costos de transacción costeadando la elaboración de planes para la financiación de ciertos productos básicos.

71. Una mayor financiación podría permitir realizar el potencial de crecimiento de la agricultura en los países en desarrollo. Los pobres de las zonas rurales son probablemente los que más se beneficiarán de ello, ya que en la actualidad tropiezan con limitaciones a ese respecto. Las innovaciones institucionales examinadas en el presente documento podrían contribuir al logro de ese resultado. Unos métodos mejorados de financiación ofrecen posibilidades para convertir al círculo vicioso de la pobreza en un círculo virtuoso de crecimiento. Sin embargo, se necesitará un volumen considerable de ayuda de los donantes para hacer esto posible. Así pues, los organismos de ayuda deberían reconsiderar seriamente la prioridad que actualmente dan a los programas de crédito agrícola.

³⁹ D. Pearce, *Buyer and supplier credit to farmers: Do donors have a role to play? Paving the Way Forward for Rural Finance Conference*, USAID, Washington, D.C., 2004.

⁴⁰ F. Höllinger, *Financing term investments in agriculture: A review of international experiences*, Conference on Paving the Way Forward for Rural Finance, USAID, Washington, D.C., 2004.