

# El espejismo de la asociatividad

**Tal como está planteado en el D. Leg. 1020, el acceso al crédito no logrará generar la asociatividad deseada entre los pequeños productores agropecuarios**

*Javier Alvarado, economista de Cepes*

Uno de los problemas más agudos que enfrenta la pequeña agricultura peruana para lograr un desarrollo sostenible que le permita insertarse en los mercados nacionales e internacionales en forma exitosa es el minifundio. La unidad agraria minifundista está muy extendida en el Perú. Según datos del último Censo Nacional Agropecuario (de 1994), el 92% de unidades agropecuarias tenía menos de 20 hectáreas (ha), y el 72% de agricultores manejaba unidades menores a 5 ha. Datos más recientes de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2006 señalan que las cifras no han variado mucho en 15 años: el 80% de unidades agropecuarias tiene menos de 5 ha.

Esta excesiva fragmentación de la tierra encarece el acceso a insumos modernos; dificulta la adopción de tecnologías que, muchas veces, requieren de niveles de escala mínimos; eleva el costo del crédito, pues para las instituciones financieras resulta más caro evaluar y supervisar a una gran cantidad de pequeños productores que a menos productores, más grandes; resta poder de negociación a los pequeños productores frente a los comercializadores, dando lugar a precios más bajos por sus productos; y dificulta el acceso a los mercados internacionales, que requieren de volúmenes y niveles de estandarización de la producción que generalmente están fuera del alcance de los pequeños agricultores.

Frente a estos problemas, la asociatividad entre pequeños productores aparece como un mecanismo que podría permitir superar o aminorar los problemas mencionados, sin tener que pasar por una concentración de la tierra, que llevaría a incrementar la inequidad en el campo. Sin embargo, la promoción de la asociatividad no es una tarea sencilla, y muchas veces las fórmulas propuestas pueden acabar en un fracaso si no toman en cuenta las experiencias pasadas y las características de los actores a los que se dirige.

A nuestro entender, ese es el caso del Decreto Legislativo 1020, que busca promover la asociatividad usando como incentivo el acceso al crédito. Como veremos, existen varios problemas en relación con la efectividad de dicha norma, tanto en lo que se refiere a la promoción de la asociatividad como en el acceso al crédito.

## **Promoción de la asociatividad**

El único estímulo que el D. Leg. 1020 da para promover la asociatividad es el acce-

so al crédito. Según la norma, la asociatividad se daría mediante la agrupación de 2 o más productores con 20 o más hectáreas, o bien con la agrupación de 10 o más productores sin importar el tamaño de las tierras. A la organización que se forme se la denominará Entidad Asociativa Agraria (EAA). Si un agricultor forma parte de una EAA, se le brindará en recompensa acceso al crédito y a un fondo de garantía que puede cubrir hasta el 50% de sus obligaciones con las instituciones financieras.

Para que la asociatividad tenga éxito, las normas y políticas sectoriales o regionales deben incentivar a los agricultores a asociarse no sólo para acceder al crédito, sino también para acceder a insumos, tecnología, información y nuevos mercados, así como para vender la producción en forma conjunta.

Pero para que una norma logre incentivar efectivamente la asociatividad debe ser capaz de generar beneficios claros para que los productores consideren que asociarse tiene más ventajas que actuar individualmente. Y el problema con el 1020 es que, por lo visto en el párrafo anterior, una vez que consiguen el acceso al crédito los agricultores no tienen ningún incentivo para actuar en forma asociativa en la compra de insumos, acceso a información, adquisición de tecnología o negociación conjunta de la venta de sus productos.

Además, es muy probable que quienes resulten beneficiados con el crédito no sean los pequeños agricultores; es más probable que sean los agricultores con mayores extensiones de tierra —y que, por ello, no necesitan ser tantos para llegar a 20 ha— los que formen las EAA, pues los costos de organizar una EAA son mayores en la medida en que el número de asociados aumenta. Estos mayores costos se generan en la dificultad para lograr acuerdos cuando los grupos son más grandes, en los costos de la demarcación de las garantías que cada uno debe aportar a la EAA, y en las gestiones que deben hacer los miembros de la EAA en el caso de que uno de ellos incumpla con el pago de la parte del crédito que le corresponde.

Los incentivos para que las EAA estén conformadas por unos pocos agricultores con mayores extensiones de tierra también vendrán desde el lado de las instituciones financieras, pues, como se ha dicho, los costos de seleccionar a los agricultores y verificar, tasar e inscribir las garantías serán mayores en la medida en que el número de agricultores sea mayor.

## **El acceso al crédito**

Desde el lado del acceso al crédito, el D. Leg. 1020 también es cuestionable. Las experiencias de éxito en el uso de garantías solidarias se han dado solo cuando se cumplen dos condiciones básicas. Primero, cuando los préstamos individuales son muy pequeños y los prestatarios no tienen garantías reales que ofrecer. Y segundo, cuando existe entre los prestatarios mucho conocimiento y un capital social o una red social que resultaría afectada en el caso de que el grupo incumpla con las obligaciones frente a la entidad financiera.

La solidaridad proveniente de la red social es la que reemplaza a las garantías reales. Esta red social tiene tanto aspectos



*La asociatividad entre pequeños productores agrarios es un mecanismo que les permitiría superar obstáculos como su escaso poder de negociación frente a los intermediarios. Persiste la duda de que el Decreto Legislativo 1020 tenga éxito en generar tal asociatividad.*

económicos como sociales que son vitales o muy importantes para la reproducción económica de las familias, de tal modo que todos miembros de la red social tienen incentivos para seguir formando parte del grupo. Este ha sido el caso del Grameen Bank, de Bangladesh, que es sin duda la experiencia más exitosa de crédito solidario que existe a nivel mundial. El Grameen Bank invierte y pone mucho énfasis en generar o fortalecer las redes sociales en sus grupos de prestatarios.

El D. Leg. 1020 no está diseñado para trabajar con agricultores con las características de los que han participado en los programas exitosos con garantías solidarias. Así, el 1020 contempla como uno de sus puntos básicos la constitución de garantías reales aportadas por cada uno de sus miembros y los mecanismos para su inscripción; no está buscando precisamente prestatarios sin garantía y de montos pequeños.

Es necesario subrayar que cuando los créditos se hacen más grandes, los incentivos para el pago en caso de incumplimiento de uno o más miembros del grupo disminuyen, pues el costo para los demás miembros se hace más oneroso que los beneficios, y ante el incumplimiento de un miembro, el grupo se puede coludir para

no pagar el préstamo. Este fue precisamente el caso del programa de crédito campesino del Instituto de Fomento a la Comercialización Campesina (IFOCC) en el Cusco. Este programa, que fue muy exitoso en sus principios (primera mitad de los noventa), sufrió una colusión de grupos de prestatarios —los más antiguos y con el mayor volumen de créditos que pagar—, que llevó al colapso del programa.

Por otro lado, la institución financiera tendrá que evaluar a cada uno de los miembros de la EAA y también las garantías que aporta cada uno. Por consiguiente, la institución financiera tendrá en la práctica costos similares para prestar a la EAA o a cada uno de sus miembros.

El fondo de garantía que contempla el D. Leg. 1020 y que cubre hasta el 50% del monto del crédito podría ser un incentivo para que las instituciones financieras presten a las EAA. Sin embargo, el que dicho fondo sólo pueda reclamarse cuando ya han ejecutado judicialmente las otras garantías aportadas por los miembros de la EAA le quita atractivo al mecanismo, pues como es sabido, los procesos judiciales en nuestro país son muy costosos y toman mucho tiempo. Adicionalmente, el hecho que la norma señale que la categorización crediticia de la EAA es indepen-

diente de la de sus miembros podría dañar la calidad de la cartera agropecuaria, pues introduce la posibilidad de habilitar como sujetos de crédito a agricultores que tienen obligaciones incumplidas en el sistema financiero.

La asociatividad es muy importante para la pequeña agricultura, pero el D. Leg. 1020 está condenado al fracaso, a no ser que se introduzcan modificaciones sustanciales en la norma. Para que la asociatividad pueda tener éxito, las normas y las políticas sectoriales o regionales deben incentivar a los agricultores a asociarse no solo para acceder al crédito, sino también para acceder a insumos, tecnología, información y nuevos mercados, así como para vender la producción en forma conjunta.

En tal sentido, la formación de cooperativas que respeten las decisiones individuales de los productores, pero que a la vez generen incentivos como los señalados anteriormente, es una vía a profundizar en el camino a la asociatividad. Las cooperativas cafetaleras son una experiencia exitosa que se debería tener en cuenta, pues ellas han logrado lo que supuestamente es el objetivo del D. Leg. 1020: agrupar a pequeños productores, mejorar sus condiciones tecnológicas e insertarlos en los mercados de exportación. ●