

## **IX.**

### **GLI OBIETTIVI DI UNA POLITICA DI CREDITO AGRARIO: IL CASO DELLE FILIPPINE**

GILBERTO M. LLANTO \*

#### **1. INTRODUZIONE**

Un recente progetto per impiantare una “banca dei piantatori di tabacco” al fine di “aiutare i coltivatori di tabacco a soddisfare le loro necessità finanziarie” esprime la rilevanza data al credito finalizzato come approccio determinante per accrescere la produttività e il benessere di particolari settori dell'economia. Il progetto trae forza dell'opinione tradizionale che giudica il credito una componente vitale di una strategia mirante ad incrementare la produzione e ad accrescere il benessere degli operatori economici interessati. Deve perciò essere diretto o canalizzato a favore di un particolare scopo o settore posto come obiettivo <sup>1</sup> e, se possibile, concesso a tassi agevolati.

Coloro che sostengono questo punto di vista affermano che il credito finalizzato accresce la produttività nel settore rurale. Infatti il credito agrario a buon mercato a favore di gruppi prestabiliti e/o particolari produzioni incoraggerebbe gli agricoltori ad usare inputs e tecnologie moderne rese in questo modo disponibili e a realizzare investimenti produttivi. Il risultato finale sarebbe valutabile in termini di produzione accresciuta, di espansione del potenziale di crescita dell'economia rurale e, cosa più importante, di aumenti nei redditi degli agricoltori.

---

\* Agricultural Credit Policy Council, Manila.

<sup>1</sup> Lo studio suppone che il credito finalizzato richieda invariabilmente il pagamento di tassi di interesse agevolati da parte dei prestatori. In questo scritto i termini credito finalizzato e credito sovvenzionato sono usati come sinonimi.

Questa filosofia creditizia è ritenuta capace anche di compensare l'impatto di strategie macroeconomiche quali tassi di cambio sopravvalutati, controlli dei prezzi e imposte sulla produzione agricola che penalizzano il settore rurale. Queste politiche comportano distorsioni nei mercati dei beni e dei fattori e creano effetti sfavorevoli in termini di efficienza e di equità. Un modo di tentare di compensare questo impatto negativo, è perciò attraverso il credito mirato.

Fin qui l'opinione corrente.

Vogliamo invece dimostrare che: (a) il credito finalizzato non funziona, (b) lo Stato, che non ha alcun vantaggio comparato nel campo del credito, dovrebbe starsene fuori, e infine (c) lo Stato dovrebbe in ogni caso creare l'ambiente economico e finanziario appropriato per promuovere il credito bancario a favore dell'economia rurale.

Lo studio è diviso in cinque paragrafi. Il primo paragrafo espone una breve rassegna dell'esperienza filippina di prestiti mirati; il secondo descrive gli orientamenti attuali delle politiche di credito rurale; il terzo illustra i recenti sviluppi nei mercati finanziari rurali, il quarto discute un approccio sistemico al problema dell'incremento della produzione agricola e dei redditi degli agricoltori; il quinto fornisce osservazioni conclusive.

## 2. L'ESPERIENZA FILIPPINA DEL CREDITO FINALIZZATO

L'esperienza filippina del credito finalizzato offre alcuni interessanti contributi a proposito degli effetti del credito agevolato sulla produzione agricola, sui redditi dei coltivatori e sulla mobilitazione delle risorse nelle aree rurali. Vi sono anche effetti di ricaduta sulla liquidità interna e sulla bilancia dei pagamenti dovuti all'introduzione massiccia di credito a basso prezzo.

I prestiti mirati ricevettero un notevole impulso nel 1973 con l'avvento del programma statale di autosufficienza produttiva del riso, meglio conosciuto come *Masagana-99*. Il credito a buon

mercato era associato a sussidi per i fertilizzanti e a servizi di assistenza per raggiungere l'autosufficienza nel riso e generare un surplus esportabile.

Con l'apporto di circa 6.000 tecnici, utilizzando milioni di pesos, ampie forniture di fertilizzanti, sostegni dei prezzi e impianti di irrigazione, M-99 era il più ambizioso programma di produzione mai varato nelle Filippine. Gli obiettivi riguardanti l'alimentazione furono raggiunti. Nel periodo 1973-1979, la produzione aggiuntiva di *palay* era pari a 5,3 milioni di tonnellate equivalenti in volume a circa 3,2 milioni di tonnellate di riso <sup>2</sup>.

Il costo del programma per lo Stato risultava comunque proibitivo. Per gli anni di produzione 1973-80, si stimò che il costo totale sopportato dallo Stato raggiungesse 2,1 miliardi di pesos (Tabella 1).

Nonostante si sia raggiunto o addirittura superato ampiamente l'obiettivo della produzione di riso, il programma andava riesaminato alla luce dei costi ad esso inerenti. In particolare, vi

TABELLA 1

COSTO STIMATO DI MASAGANA-99, ANNI DI PRODUZIONE 1973-80

Voce	Ammontare (milioni di pesos)	Percentuale sul totale
Sovvenzione al credito	903	43,6
Sovvenzione ai prezzi di mercato	733	35,4
Sovvenzione ai fertilizzanti	366	17,7
Servizi di assistenza	69	3,3
TOTALE	2.071	100,0

<sup>2</sup> Il citato successo del M-99 fu messo in discussione da Hertd e Gonzalez (1981) i quali sostennero che la crescita del 5,3% della produzione di riso durante il periodo del M-99 non differiva di molto dal tasso di crescita precedente all'attuazione del programma.

era il convincimento che i sussidi creditizi fossero poco efficaci e che gli obiettivi produttivi avrebbero potuto essere raggiunti in ogni caso, anche in assenza della massiccia infusione di credito agevolato. D'altra parte, sembra anche che i sussidi sotto forma di fertilizzanti, i servizi di assistenza e la disponibilità di moderne tecnologie sarebbero bastati per raggiungere l'obiettivo della produzione alimentare.

Se il sussidio al credito ha un rendimento basso, allora non ha senso accordare credito a buon mercato facendo sorgere un problema di bilancio per lo Stato. In queste condizioni è meglio spendere denaro per fertilizzanti, servizi di assistenza e trasferimenti di tecnologia.

D'altro canto, una politica di credito a basso prezzo potrebbe raccogliere risultati non previsti. Uno di questi è stato il tipo di incidenza dei sussidi accordati attraverso questo programma. Esguerra (1981) rilevò che le sovvenzioni favorirono largamente i prestatori formali e non il gruppo a cui erano destinate, cioè gli agricoltori. Un'altra testimonianza dimostrò che degli accresciuti vantaggi beneficiarono grossisti, commercianti di riso e consumatori con la rilevante esclusione degli agricoltori prestatori.

L'impatto equilibratore dei programmi di credito sovvenzionato è perciò sostanzialmente fallito. Neri e Llanto (1985) hanno trovato che i contadini a basso reddito, ai quali era stato accordato del 73% del numero dei prestiti totali, usufruirono solo del 32% dell'ammontare complessivo dei prestiti sovvenzionati. D'altra parte, i coltivatori ad alto reddito che avevano ricevuto il 27% del numero dei prestiti concessi, beneficiarono del 63% dell'ammontare totale del credito sovvenzionato erogato. In effetti, si verificava un trasferimento dei redditi reali dai coltivatori a basso reddito a favore dei coltivatori a reddito elevato.

Il sussidio creditizio non raggiunse i prestatori stabiliti - i piccoli agricoltori - e così, "saranno ancora gli agricoltori più grossi ed economicamente indipendenti ad accedervi e a conservare linee di credito" (Lamberte e Lim, 1987). Il credito costituisce un diritto di opzione sulle risorse e questo accesso al credito



sovvenzionato mette in condizione i maggiori agricoltori di accrescere il loro controllo su di esse. Dal momento che il denaro a buon mercato finisce nelle loro mani, i sussidi diventano molto concentrati e ciò peggiora la distribuzione del reddito agricolo.

Lo Stato usò il programma di credito controllato per promuovere il progetto M-99 e altri programmi analoghi che in seguito spuntarono come funghi. Con questo progetto, attraverso le banche rurali e la *Philippine National Bank* vennero canalizzati prestiti alla produzione caratterizzati da un basso tasso di interesse e dall'assenza di garanzie collaterali. I fondi destinati al prestito vennero tratti da speciali depositi vincolati dello Stato e attraverso il risconto della *Central Bank of the Philippines*.

L'incoraggiamento statale e il naturale istinto per il profitto facile portarono le banche rurali a fare largo uso di questi fondi.

Queste fonti di fondi crearono effetti di ricaduta gravi e negativi sullo sviluppo dei mercati finanziari rurali. La convenienza del denaro a basso prezzo inibì la reale intermediazione finanziaria nell'economia rurale. La mobilitazione del risparmio fu trascurata poiché le banche rurali ottennero più della metà dei fondi da concedere in prestito da speciali depositi vincolati e dal risconto presso la *Central Bank of the Philippines*. Non si fecero sforzi per promuovere la mobilitazione del risparmio poiché il denaro si poteva ottenere a buon mercato dalla banca centrale. Le banche rurali in realtà divennero meri canali per l'erogazione del credito statale, e c'erano scarse opportunità di adempiere a funzioni realmente bancarie, come la diversificazione del portafoglio, la ripartizione dei rischi e l'intermediazione finanziaria.

Dal momento che il portafoglio prestiti non era saggiamente amministrato, molte banche rurali alla fine si trovarono oberate da un'elevata morosità. Tolentino (1987) notò il rapido deterioramento della qualità dei portafogli prestiti.

Prima del programma M-99, i prestiti scaduti costituivano solo l'11% circa del portafoglio prestiti del sistema bancario rurale. Nel 1984 questa proporzione era salita a un terzo. La morosità delle banche rurali nei confronti della *Central Bank of the Philip-*

*pines* aumentò dal 28% del 1972 al 72% del 1984. Ciò indebolì il sistema finanziario rurale formale e impedì ulteriormente la crescita dei mercati finanziari rurali.

Dal punto di vista degli agricoltori prestatori, il prestito finalizzato causò un eccesso di domanda per il credito istituzionale a buon mercato. Il risultato fu il razionamento del credito, poiché le banche divennero molto selettive nell'accordare i prestiti. Così, solo i maggiori agricoltori che erano bancabili e disponevano di garanzie collaterali ed altre attività, furono in grado di trarre vantaggio dal poco costoso credito istituzionale. Questo "effetto di selezione" sospinse i piccoli agricoltori verso i mercati finanziari informali, la sola fonte di credito a cui potessero fare ricorso.

In questo modo i prestiti mirati, il credito sovvenzionato e le quote creditizie sponsorizzate dallo Stato produssero effetti perversi. Le attività di prestito a favore di specifici gruppi-obiettivo non permise la diversificazione dei rischi e negò il credito alle imprese non agricole. La crescita dei mercati finanziari rurali fu rallentata mentre l'obiettivo dell'equità non fu raggiunto<sup>3</sup>.

Una conseguenza altrettanto importante ma insufficientemente considerata del credito a buon mercato finanziato attraverso il risconto della banca centrale riguarda i suoi effetti sull'espansione monetaria interna e sulla bilancia dei pagamenti. Il risconto copioso causa un'espansione monetaria interna. Gli operatori economici razionali rispondono attraverso la cessione dei saldi monetari in eccesso spostandosi verso la detenzione di maggiori attività reali e di valuta estera. Questo fatto crea enormi pressioni sullo stock di riserve internazionali. L'esperienza in Costa Rica, in Salvador e in Nicaragua durante gli anni Cinquanta mostra che l'abbondante risconto di titoli del prestito agricolo causò un corrispondente movimento delle riserve di valuta estera (Takagi, 1986).

<sup>3</sup> È istruttivo notare che programmi creditizi analoghi sono falliti anche in altri PVS. Osuntogun e Oludimu (1981) hanno osservato che per oltre quarant'anni lo Stato nigeriano ha fatto sforzi per fornire facilitazioni creditizie agli agricoltori piccoli e medi. Tali sforzi non sono riusciti a soddisfare che in piccola parte il fabbisogno di credito degli agricoltori.

TABELLA 2

PROGRAMMI CREDITIZI ALL'AGRICOLTURA  
FINANZIATI ATTRAVERSO IL RISCONTO

Programma	Anno di effettuazione	Tasso di risconto	Tasso prescritto per i prestiti
Masagana-99	1973	3% <sup>a</sup>	non oltre il 12% <sup>d</sup>
Programma di finanziamento al cotone	1974	1% <sup>b</sup>	non oltre il 12% <sup>d</sup>
Programma educativo prati- co diretto CB-MECS	1974	1% <sup>b</sup>	non oltre il 12% <sup>d</sup>
Gulayan sa Kalusugan	1975	1% <sup>b</sup>	non oltre il 12% <sup>d</sup>
Bakahang Barangay			
a. ingrasso	1978	1% <sup>b</sup>	10% + 2% di oneri di servizio <sup>e</sup>
b. mucche/vitelli	1981	3% <sup>c</sup>	12% <sup>f</sup>
Biyayang Dagat	1979	1% <sup>b</sup>	10% + 3% di oneri di servizio
Frutticoltura	1982	3% <sup>c</sup>	15% <sup>h</sup>
Maisagana	1982	3% <sup>c</sup>	15% <sup>h</sup>
Pukyutang Barangay	1982	3% <sup>c</sup>	15% <sup>h</sup>
Kakabaw ng Barangay	1983	3% <sup>c</sup>	15% <sup>h</sup>

<sup>a</sup> (di cui il 2% è rimborsabile). Più tardi scese all'1% nel maggio 1974, poi salì al 3% nel febbraio 1981, quindi fissato al tasso di riferimento di Manila nel marzo 1984.

<sup>b</sup> In seguito aumentati al 3% nel febbraio 1981, quindi fissato al MRR nel marzo 1984.

<sup>c</sup> Poi fissato al MRR nel marzo 1984.

<sup>d</sup> In seguito venne precisato che era costituito dal 10% di tasso base e dal 2% di oneri di servizio nel gennaio 1977; poi dal 10% del tasso base e dal 3% degli oneri di servizio nel maggio 1978; quindi dal 12% inclusivo degli oneri di servizio nel settembre 1980; poi al 15% inclusivo di un 3% di oneri di servizio nel maggio 1982, poi fissato al MRR nel marzo 1984 e infine alzato nel novembre 1985.

<sup>e</sup> Più tardi gli oneri di servizio salirono al 3% nel maggio 1978, quindi al 12% inclusivi degli oneri di servizio nel settembre 1980, poi al 15% inclusivo di un 3% di oneri di servizio nel maggio 1982, poi fissato al MRR nel marzo 1984 e infine alzato nel novembre 1985.

<sup>f</sup> In seguito portati al 15% nel maggio 1982, poi fissato al MRR nel marzo 1984 e infine alzato nel novembre 1985.

<sup>g</sup> nel settembre 1980 diminuiti al 12%, più tardi portati al 15% nel maggio 1982, poi fissato al MRR nel marzo 1984 e infine alzato nel novembre 1985.

<sup>h</sup> Più tardi fissato al MRR nel marzo 1984 e infine alzato nel novembre 1985.

Fonte: diverse circolari CB.

A sostegno dei programmi di credito speciale come il M-99, la *Central Bank of the Philippines* permise il risconto di numerosi titoli di prestito agricolo (Tabella 2). L'effetto sulla liquidità interna fu immediato. La proporzione della consistenza dei risconti sulla liquidità interna raggiunse la media del 9% nel periodo 1949-1972. Ma quando i programmi speciali di credito ricevettero un notevole impulso nel periodo 1973-1982, la proporzione media dei risconti salì al 13%, con un incremento del 44,4% sulla media del periodo precedentemente citato (Lamberte e Lim, 1987). Ciò contribuì considerevolmente all'aggravamento del problema dell'eccesso di liquidità del Paese nella prima parte degli anni Ottanta e di conseguenza della pressione sulla bilancia dei pagamenti.

### 3. L'ATTUALE ORIENTAMENTO DELLA POLITICA DEL CREDITO RURALE NELLE FILIPPINE

Recentemente (1980-1987) sono state avviate riforme finanziarie per arrestare il declino del sistema finanziario rurale. Si è adottato un risconto uniforme ed orientato al mercato in luogo della politica creditizia selettiva e sovvenzionata. Ciò fa parte della *deregulation* del sistema finanziario che ha rimosso i massimali sui tassi di interesse su prestiti e depositi. Successivamente fu annunciato dal *Monetary Board* della *Central Bank of the Philippines* un pacchetto di risanamento a favore delle banche rurali e fu istituito un *Comprehensive Agricultural Loan Fund (CALF)* con l'*Executive Order 113* che ha ridotto da 39 a 17 i fondi di prestito alla produzione.

Il programma di risanamento evita la cancellazione dei debiti e in genere la soluzione attraverso la liquidazione; al contrario, offre un'opportunità alle banche rurali che si trovano in difficoltà di rinegoziare il loro indebitamento arretrato nei confronti della *Central Bank of the Philippines* e di rafforzare la loro capitalizzazione attraverso l'immissione di capitali privati freschi. La carat-



teristica più rilevante del programma è l'immissione di nuovo capitale privato aggiuntivo che funge da "biglietto" di ingresso al programma. Ciò rappresenta una forma di impegno da parte degli azionisti delle banche rurali a migliorare l'efficienza della direzione e delle operazioni bancarie. Una banca rurale che ha aderito al programma in parola può: (a) optare per una conversione in azioni dei suoi debiti scaduti nel quadro dei finanziamenti ricevuti sotto forma di sconto e elaborare un piano di rimborso con la *Central Bank of the Philippines* o con la *Land Bank of the Philippines*, a seconda del caso, oppure (b) stabilire direttamente con la banca centrale un programma di rimborso sulla base di quote mensili costanti. I partecipanti al programma di risanamento possono allora essere ammessi al sconto della banca centrale.

La creazione del CALF ha unificato i diversi programmi di credito speciale del Ministero dell'Agricoltura in un unico fondo che fu convertito in un fondo di garanzia. Ciò indica il raggiungimento della consapevolezza, da parte dello Stato, dell'inutilità del credito finalizzato a specifici prodotti e utenti e dell'impegno in attività creditizie dirette. Il piano di garanzia prevede che il CALF accetti un massimo dell'85% dei rischi di insolvenza delle banche che erogano prestiti per il finanziamento di progetti agricoli.

Lo scopo di questa strategia di ripartizione del rischio è di spingere le banche private a finanziare progetti agricoli.

Lo Stato, da quel momento in poi, non sarà più coinvolto nelle operazioni creditizie che costituiscono l'area di vantaggio comparato delle istituzioni finanziarie.

La garanzia del CALF è esercitata attraverso tre organismi statali di garanzia già esistenti: (a) la *Philippine Crop Insurance Corporation* (PCIC), (b) il *Quedan Guarantee Fund Board* (QGFB), (c) il *Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises* (GFSME).

Il PCIC fornisce copertura assicurativa sul riso e sul grano. Una copertura che forse sarà estesa in seguito ad alcuni ortaggi.

La QGFB esercita il sistema *quedan* di garanzie per i prestiti

basato su fedi di deposito dei magazzini generali o di *quedan* su scorte di grano. Commercianti e mugnai prendono in prestito fondi dalle banche sulla base di questi *quedan*. La GFSME estende coperture di garanzia per il credito all'agricoltura erogato da banche di sviluppo commerciali e private.

Riassumendo, l'attuale politica di credito rurale si appoggia al mercato per ottenere un'allocazione efficiente delle risorse nelle campagne. Riconosce che lo Stato non gode di alcun vantaggio comparato nell'amministrare programmi creditizi. L'obiettivo dell'economia di conseguire aumenti nella produzione agraria e incrementi dei redditi agricoli è raggiunto meglio attraverso la creazione di un ambiente economico e finanziario che fornisca al settore rurale maggiori opportunità per svilupparsi e per godere di frutti dello sviluppo <sup>4</sup>.

#### 4. RECENTI SVILUPPI NEI MERCATI FINANZIARI RURALI DELLE FILIPPINE

Trattiamo ora solo tre dei recenti e graditi cambiamenti nei mercati finanziari rurali: (a) la rilevanza della mobilitazione delle risorse rurali, (b) i tentativi di collegare gruppi produttivi informali e banche, (c) le manovre per sviluppare un sistema di mercato secondario per i titoli sui prestiti agricoli.

##### 4.1. *Mobilitazione delle risorse rurali*

Il tema della mobilitazione del risparmio nelle aree rurali suscita oggi un notevole interesse da parte dei politici e degli stessi banchieri. L'opinione tradizionale che nelle aree rurali non si potesse formare risparmio e che perciò era inutile la sua incentivazione è ora messa in discussione. Le banche rurali che hanno perso la possibilità di ricorrere al risconto a buon mercato si sono

---

<sup>4</sup> Il paragrafo 4 approfondisce questo punto.

accorte ora che per continuare ad operare devono attuare una reale intermediazione finanziaria, e la mobilitazione dei depositi non ha sostituito nella costruzione di una base di fondi per i prestiti.

L'*Agricultural Credit Policy Council* è all'avanguardia nella campagna per la mobilitazione del risparmio rurale attraverso il suo "Progetto di mobilitazione del risparmio rurale", un progetto congiunto azione-ricerca intrapreso insieme alla *Ohio State University*. Questo progetto si prefigge di individuare le differenti modalità di risparmio nelle aree rurali, di determinare i fattori significativi nel risparmio delle famiglie rurali e di suggerire conseguentemente le politiche più opportune.

Questo studio mira ad integrare lo sforzo per risanare il sistema bancario rurale. Il risanamento produrrà un sistema bancario rurale più efficiente e dinamico, il quale cesserà di comportarsi come un semplice canale di finanziamenti statali ma fungerà da intermediario per le risorse finanziarie nelle aree rurali.

#### 4.2. *Il collegamento tra gruppi informali di aiuto reciproco e le banche*

La razionalizzazione delle politiche di credito rurale ha suscitato interesse per le sorti del piccolo agricoltore che è considerato generalmente non bancabile.

Questo modo di pensare nega che senza credito finalizzato e tassi di interesse privilegiati questi piccoli agricoltori possano competere alla pari con imprese agricole provviste di garanzie collaterali, di accertata capacità di rimborso e di competenza manageriale. Il timore è ingiustificato. L'attuale politica del credito rurale, orientata al mercato, è stata avviata affinché i prezzi dei fattori riflettano l'effettivo valore di scarsità che porta ad una loro più efficiente utilizzazione. Insieme a questo orientamento esiste una concezione completamente nuova del settore agricolo in generale e della conduzione delle aziende agricole in particolare. La

nuova concezione considera le attività agrarie come una vera e propria attività economica su basi commerciali e non semplicemente come una fonte di cibo a buon mercato per i consumatori urbani e di materie prime a basso prezzo per l'industria interna e per l'esportazione. Nel passato, unico obiettivo era la crescita della produzione mentre ora ve ne sono due: la crescita della produzione e il reddito degli agricoltori.

Per rendere profittevole la conduzione di aziende agricole lo Stato ha portato avanti riforme su molti fronti: lo smantellamento dei monopoli dello zucchero e delle noci di cocco, la rimozione dei dazi all'esportazione sui prodotti agricoli ad eccezione del legname, la liberalizzazione delle importazioni di fertilizzanti, l'abolizione del divieto di esportazione della copra e la riduzione da parte della *National Food Authority* delle importazioni di frumento, farina e altri prodotti alimentari. Certamente ci sono altre aree di riforma, ma i primi e decisivi passi sono stati intrapresi.

Su un altro fronte, non può essere sottovalutato l'attuale sforzo per migliorare l'accesso ai servizi bancari da parte del settore informale. Nelle aree rurali molti gruppi di aiuto reciproco, organizzazioni di base a carattere informale, sono stati formati per affrontare problemi specifici del gruppo. Ogni gruppo include tra i suoi membri molti piccoli agricoltori, è impegnato in attività economiche produttive e svolge regolari funzioni nel campo del credito e del risparmio a favore dei membri. I fondi per i prestiti sono generati dagli sforzi di mobilitazione del risparmio dei membri e da altre risorse prodotte internamente.

La promozione di collegamenti tra le banche ed i gruppi di aiuto reciproco migliorerà l'accesso ai servizi bancari dei piccoli agricoltori e dei ceti a basso reddito. Nelle Filippine, la promozione di questi collegamenti è condotta dal *Philippine Council for Rural Saving and Finance* (PCRSF), un'organismo non statale di appoggio creato nell'ottobre 1986 per promuovere un sistema finanziario basato sul risparmio attraverso i gruppi di aiuto reciproco nei mercati finanziari rurali, con l'assistenza dell'*Agricultural Credit Policy Council* per ciò che concerne i servizi di vulgarizzazione e di consulenza.



Due dei molti possibili modelli di collegamento sono mostrati rispettivamente nella Figura 1 e nella Figura 2. I collegamenti stimolano la mobilitazione del risparmio tra i membri dei gruppi perché queste risorse fungano da fondo di garanzia che permetta loro di accedere al credito bancario.

Gli agricoltori non bancabili, che in precedenza risparmiavano e depositavano il loro denaro in banca potranno ora accedere alle risorse istituzionali. In breve, i risparmi dei gruppi costituiscono la garanzia collaterale richiesta dalle banche.

FIGURA 1

## MODELLO DEL COLLEGAMENTO DIRETTO

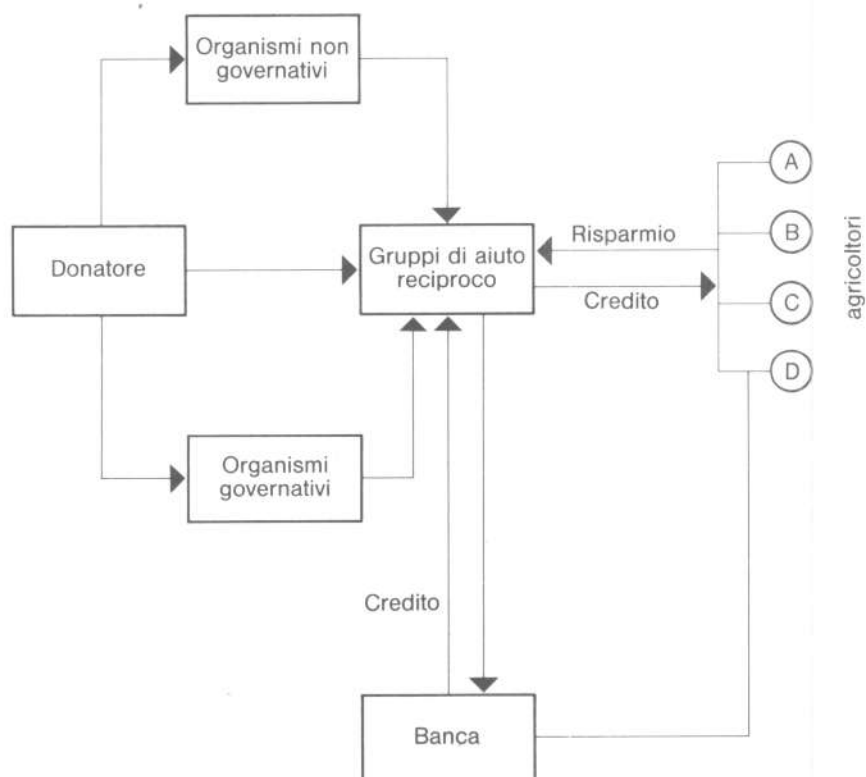
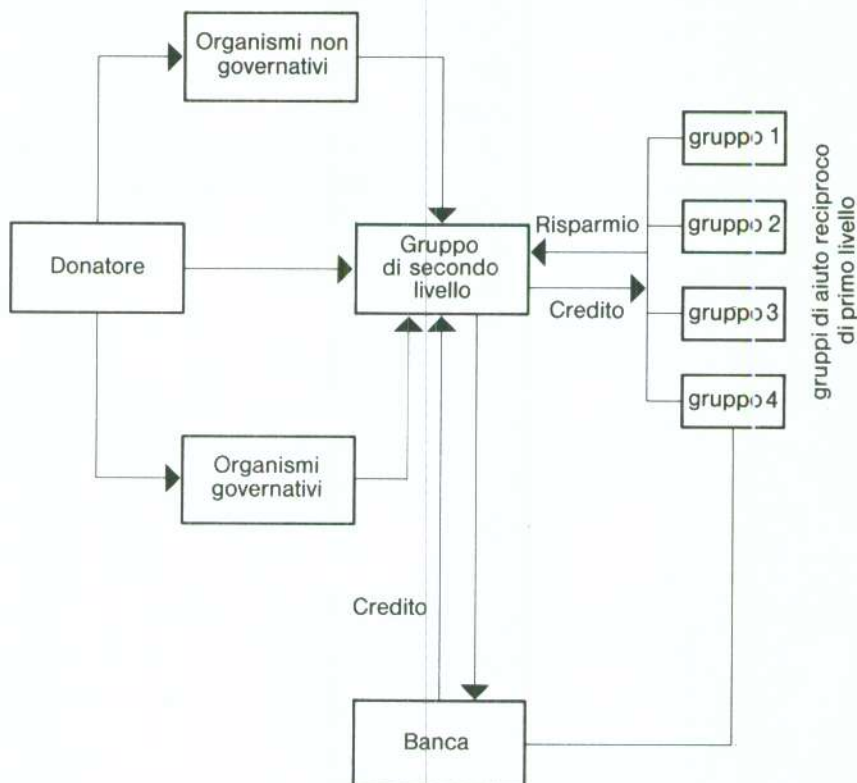


FIGURA 2

## MODELLO DEL COLLEGAMENTO INDIRETTO



Nel modello del collegamento diretto (Figura 1), il gruppo opera con le istituzioni statali (come la *Land Bank of the Philippines*), con le istituzioni non statali per i servizi tecnici e l'assistenza, con gli enti donatori anche per costituire un fondo in sementi, e mobilita il risparmio dei membri per depositarlo nelle banche. Il gruppo ottiene credito che può prestare a sua volta ai propri membri. Il risparmio di gruppo diventa una garanzia collaterale.

Il modello di collegamento indiretto (Figura 2) differisce dal modello precedente solo per la presenza di un'istituzione che

promuove l'aiuto reciproco (come il PCRSF) che agisce come il legame diretto dei gruppi con le istituzioni statali e gli enti donatori da una parte, con le banche dall'altra <sup>5</sup>.

Queste istituzioni fungono da intermediarie per i gruppi. La personalità giuridica e lo status di istituto di promozione dell'aiuto reciproco consentono loro di trattare con istituzioni come le banche che possono richiedere la personalità giuridica come prerequisito per intraprendere affari con enti a carattere associativo.

#### 4.3. *Verso un mercato secondario per i titoli dei prestiti agricoli*

Il *Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises* (GFSME) ha formulato proposte concrete per la realizzazione di un sistema di mercato secondario per prestiti a breve, medio e lungo termine assistiti da garanzia del *Guarantee Fund for Small and Medium Enterprises* (GFSME), del *Quedan Guarantee Fund Board* (QGFB) e della *Philippine Crop Insurance Corporation* (PCIC). Questa è una risposta al cambiamento della politica statale del credito rurale da attività creditizie dirette e sovvenzionate a operazioni assistite da garanzia. Il mercato secondario permetterà di negoziare i portafogli di prestiti agricoli tra le banche e altre istituzioni finanziarie. Lo smobilizzo dei portafogli creditizi detenuti dai tre istituti di garanzia creerà la liquidità necessaria al settore rurale, e permetterà ai risparmiatori e agli investitori di investire vantaggiosamente i loro fondi. Incoraggerà inoltre gli investitori ad incrementare l'acquisto di titoli dei prestiti agricoli dal momento che sarà loro possibile in qualsiasi momento mutare la composizione del loro portafoglio di attività finanziarie. Il rischio può essere minimizzato utilizzando il CALF come "acquirente di ultima istanza", soprattutto durante periodi di scarsa liquidità. Ciò rafforza la fiducia degli investitori e la credibilità del mercato secondario.

---

<sup>5</sup> Altri modelli sono stati presentati nell'Expert Consultation Meeting on Self-help Groups, Jogjakarta, Indonesia. 28-30/7/1987.

La partecipazione statale al mercato secondario attraverso il CALF offrendo garanzie e agendo da "acquirente di ultima istanza", aumenterà l'afflusso di credito alle aziende agricole senza ricorrere ai programmi di credito diretto che mettono a dura prova il bilancio.

D'altra parte, le banche commerciali che vorrebbero accordare credito all'agricoltura ma esitano a farlo a causa dei rischi percepiti in termini di liquidità e di tassi di interesse, troverebbero nel mercato secondario uno sbocco conveniente alla liquidità bancaria in eccesso. La penetrazione nelle campagne e l'articolazione territoriale del sistema bancario rurale è senza pari mentre le banche commerciali sono attualmente colme di fondi da investire. È qui che si eserciterebbe l'importante ruolo del mercato secondario, dove cioè le banche commerciali comprano titoli di prestiti all'agricoltura che sono stati emessi da banche rurali e sono assistiti dalla garanzia del CALF. Le banche rurali possono concentrarsi sul versante al dettaglio del credito rurale, data la loro familiarità con i suoi aspetti peculiari; le banche commerciali e gli istituti di garanzia possono a loro volta guidare il mercato secondario.

## 5. UN APPROCCIO SISTEMICO ALLO SVILUPPO RURALE

Il nuovo orientamento della politica del credito rurale si fonda sul convincimento che il credito, ora molto meno finalizzato o sovvenzionato, non sia il fattore determinante per l'accrescimento dell'input dell'azienda agraria e del reddito agricolo. Questa posizione ha raccolto larghi consensi. Alcuni autori ritengono infatti che gli agricoltori che ricevono prestiti non siano tanto interessati al basso costo del credito istituzionale quanto alla possibilità di ottenere ulteriori finanziamenti (Adera, 1987) e che i fattori critici siano rappresentati da riduzioni dei prezzi dei fertilizzanti e degli altri input, e da aumenti dei prezzi dei prodotti.

Il credito è perciò solo uno strumento la cui efficacia dipen-



de dalle politiche economiche e finanziarie e dai programmi che lo accompagnano. La strategia finanziaria del "supply leading" non provoca necessariamente una crescita della produttività e un maggior benessere dell'agricoltore, ma sicuramente fa sorgere domanda in eccesso per il credito sovvenzionato. Al contrario, ci sono ampie testimonianze che gli agricoltori rispondono positivamente a prezzi agricoli alla produzione remunerativi, mentre prezzi competitivi dei fertilizzanti, sementi ed altri input aumentano l'efficienza nella produzione e portano maggiori profitti alla conduzione dell'azienda agricola.

L'approccio sistemico interpreta il problema dello sviluppo rurale come un problema di equilibrio generale dove tutto è interdipendente. Riconosce la complessità dell'interazione e del confronto tra le diverse tecnologie, le risorse, le infrastrutture, i mercati e gli altri sistemi di supporto.

Considerare i singoli componenti di questo insieme come fattori isolati porta solo a "perdite, inefficienze e confusione" (Padmanabhan, 1982).

Sotto questo aspetto il Ministero dell'Agricoltura sostiene che la via migliore per assicurare l'autosufficienza alimentare, un'accresciuta produzione agricola e un ingresso di valuta grazie all'esportazione di prodotti agricoli è quella di rendere l'agricoltura profittevole. Ma renderla profittevole significa adottare un approccio sistemico operante in agricoltura. Il credito è facile da erogare, non richiede molta immaginazione e, soprattutto, può essere utilizzato per perseguire obiettivi di carattere politico.

Valorizzare il credito ed evidenziare la sua reale natura e la sua funzione è impresa ardua. Fortunatamente, il Ministero dell'Agricoltura gli assegna un ruolo secondario nel promuovere la crescita del settore agricolo e gli obiettivi di equità.

## 6. CONCLUSIONI

Il presente orientamento della politica creditizia rurale apre una nuova era alla finanza rurale filippina.

L'esperimento con i prestiti finalizzati e il credito sovvenzionato è stato costoso, ma l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati di crescita della produzione agricola e dell'innalzamento del reddito degli agricoltori è tutto da dimostrare.

L'attuale politica creditizia rurale è integrata dai recenti sviluppi nei mercati finanziari rurali ma gli elementi più importanti, sono la crescente consapevolezza e la diffusa opinione che il problema dello sviluppo rurale è un problema di equilibrio generale che deve essere affrontato con un approccio sistemico.