

ESTUDIOS  
DE  
EVALUACION  
DE  
PROGRAMAS

Evaluación Comparativa Entre Países  
de Organizaciones  
de Pequeños Agricultores

Ecuador  
Honduras

Noviembre de 1976

Agencia Para el Desarrollo Internacional

Oficina para la América Latina  
Oficina de Programas de Desarrollo (LA/DP)



ESTUDIOS DE  
EVALUACION DE  
PROGRAMAS

EVALUACION COMPARATIVA ENTRE PAISES  
DE ORGANIZACIONES DE PEQUEÑOS AGRICULTORES

Informe Final

ECUADOR  
HONDURAS

Judith Tendler

Noviembre de 1976

Para la Oficina de Programas para el Desarrollo de la División para la América Latina, de la Agencia para el Desarrollo Internacional.

Los Estudios de Evaluación de la A.I.D. representan los criterios de sus autores y no constituyen enunciaciones de política oficial.

## INDICE

Lista de Siglas y de Referencias a Páginas . . . . .	ii
Prefacio . . . . .	iv
I - Introducción . . . . .	1
Los Programas Evaluados . . . . .	2
II - Grupos de Pequeños Agricultores . . . . .	8
Recomendaciones . . . . .	11
III - Los Grupos y la Adquisición de Tierras . . . . .	16
Recomendaciones . . . . .	18
IV - Las Federaciones y otras Organizaciones de Asistencia a grupos . . . . .	20
Recomendaciones . . . . .	25
V - Las Asociaciones de Ahorro y Crédito y sus Federaciones .	27
Recomendaciones . . . . .	30
VI - Los Programas de Crédito para Grupos de Pequeños Agri- cultores . . . . .	32
Recomendaciones . . . . .	39
VII - La Autosuficiencia y las Organizaciones apoyadas por la AID . . . . .	46
Recomendaciones . . . . .	50
VIII - La Coordinación entre Organismos . . . . .	53
Recomendaciones . . . . .	56
IX - Supervisión y Ejecución de Proyectos destinados a Pequeños Agricultores . . . . .	57
Recomendaciones . . . . .	59
Apéndice: Índice de los Volúmenes correspondientes a	
Países . . . . .	61
Ecuador . . . . .	61
Honduras . . . . .	63

Siglas y Referencias a Páginas

Sigla	Programa u Organización	Número de las páginas en los volúmenes de los países*
ACDI	Agricultural Cooperative Development International	
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional	
AIFLD	Instituto Norteamericano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre	
ANACH	Asociación Nacional de Campesinos Hondureños	
BNF/E	Banco Nacional de Fomento (Ecuador)	
BNF/H	Banco Nacional de Fomento (Honduras)	H/BNF
CLUSA	The Cooperative League of the USA	
COLAC	Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito	
CREA	Centro de Reconversión del Austro - Azuay, Cañar y Morona Santiago	E/130-162 261-268
CUNA	The Credit Union National Association, Inc.	
FACACH	Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras	H/FAC
FEOCOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito	E/7-42 195-205 246-260
FECOAGROI	Federación de Cooperativas Agrícolas de Honduras	H/FGR
FENACCOFARR	Federación Nacional de Cooperativas Arroceras	E/60-86
PPEA	Programa de Promoción de Empresas Agrícolas	E/87-129; 224-245 297-312
025	Préstamo al Sector Agrícola de Honduras Préstamo No. 522-T-025	H/AR

\*Véase la página siguiente para notas al pie.

Abreviaturas de capítulos que se refieren al informe sobre Honduras:

H/AR	"Lo que acontece en una reforma agraria"
H/BNF	"El Banco Nacional de Fomento: Estudio de un Caso de un Programa para Pequeños Agricultores en una Institución para Grandes Agricultores"
H/FAC	"La Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras - FACACH"
H/FGR	"La Federación de Cooperativas Agrícolas de Honduras (FECOAGROH): Anatomía de un Fracaso y de sus Logros"
H/I	"Dos Cuestiones"

\*El estudio correspondiente a Ecuador está indicado por una "E" seguida de los números de las páginas. Los capítulos correspondientes al volumen sobre Honduras están enumerados en forma separada y se los indica con una H/ seguida de la abreviatura de sus títulos. Las abreviaturas se explican más arriba, después de la lista de siglas.

## Prefacio

Este informe final es el resultado de una evaluación de programas de la AID para organizaciones de pequeños agricultores en Ecuador y Honduras. La evaluación fue patrocinada por la División de Programas para el Desarrollo, dependiente de la Oficina para América Latina de la AID. Los estudios de Ecuador y Honduras constituyen volúmenes separados, a los que se hace referencia en este informe para fines de ilustración y explicación detallada. Los volúmenes correspondientes a los países están disponibles previo pedido a la División de Programas para el Desarrollo.

El propósito de esta evaluación de organizaciones de pequeños agricultores ha sido el de proporcionar una guía para la planificación de programas actuales de la AID orientados hacia el desarrollo rural. Las determinaciones emanadas de esta evaluación están sujetas a las limitaciones inherentes a todo intento de hacer generalizaciones con base en un grupo de estudios de casos. Se abriga la esperanza de que los comentarios de los lectores con experiencia adicional contribuirán a modificar algunas conclusiones, confirmar otras y a demostrar cómo aun otras son erróneas. Dado el número limitado de casos abarcados, he tratado de verificar mis impresiones en forma consecuente comparándolas con mi experiencia con tales programas en otros países, así como con trabajos publicados sobre el tema. Cuando ello fue posible, he hecho referencia a estas otras experiencias en los volúmenes correspondientes a los dos países, si bien limitaciones impuestas por el tiempo disponible no me han permitido citar la cantidad de trabajos que hubiera deseado.

Las investigaciones y la redacción de esta evaluación se hicieron entre enero de 1975 y julio de 1976. Se hicieron dos visitas de estudio sobre el terreno, cada una de ellas de un mes de duración. La primera de ellas fue a Ecuador en enero y la segunda a Honduras en agosto de 1975. Durante estas dos visitas dediqué la mayor parte de mi tiempo a conversaciones con grupos de pequeños agricultores y con los representantes sobre el terreno de las organizaciones que prestan servicios a tales grupos, y a observar la interacción entre ambos. Para cada uno de los países, pasé una o dos semanas en Washington para buscar la documentación correspondiente a los proyectos y para conversar con personal de la AID y con otras personas que habían actuado en los proyectos objeto de mi evaluación. También para cada uno de los países, dediqué dos o tres meses a la lectura de la documentación sobre los proyectos y de otros materiales, así como a trabajos con los datos referentes a los proyectos.

## I - Introducción

Las determinaciones y recomendaciones que se presentan a continuación se basan en los estudios de nueve programas de la AID concernientes a organizaciones de pequeños agricultores en Ecuador y Honduras. Dos de los programas se refieren a la organización de cooperativas de crédito y sus federaciones (FEACOAC, FACACH). Tres constituyen programas para organizar cooperativas de comercialización, de los cuales dos incluyen la creación de una federación de cooperativas particulares (FENACCOOPARR, FECCAGROH) y el tercero comprende la creación de una oficina de asistencia a cooperativas en un organismo del sector público (CREA).

La sexta de estas actividades es un programa con densidad de capital de asistencia del sector público a las cooperativas arroceras en Ecuador, administrado por una oficina creada por la AID en el Ministerio de Agricultura (PPEA). El núcleo del programa consistió en la instalación de pequeños sistemas de riego, haciendo a la vez hincapié en la agricultura comunal (PPEA). Otros dos de estos programas entran en instituciones de crédito que sirven a grupos de pequeños agricultores. Una de ellas es el Banco Cooperativo del Ecuador (BCE), una institución del sector privado creada y capitalizada por la AID. La segunda es el Banco Nacional de Fomento de Honduras (BNF), una institución existente creada por el gobierno por conducto de la cual la AID presta fondos para créditos destinados a pequeños agricultores -- primero de acuerdo con un programa de créditos a agricultores individuales y, en segundo término, de conformidad con un programa para grupos de pequeños agricultores. El segundo de los préstamos es parte de un programa sectorial de la AID para el apoyo de la reforma agraria hondureña (O25), que es el último de los nueve programas que se analizan en la evaluación.

Para todos menos uno de estos programas, la AID creó de la nada no sólo las cooperativas, sino también las organizaciones auxiliares. (El BNF de Honduras es la excepción.) En dos de estos casos, la organización auxiliar fue una oficina en el seno de una institución existente en el sector público (PPEA, CREA), pero la oficina fue creada por el programa de la AID. Si bien el PPEA inició su actuación tratándose con cooperativas ya constituidas, la mayoría de éstas habían sido creadas por la AID en el marco de un programa previo (FENACCOOPARR).

Los programas del CREA y del PPEA fueron los únicos en que la AID trabajó con el sector público, lo cual refleja su preferencia por

actuar con el sector privado en cuanto atañe a la organización de grupos de pequeños agricultores y la asistencia a los mismos. En los casos estudiados, el programa de créditos para pequeños agricultores del Banco Nacional de Fomento de Honduras (BNF) fue el único programa dentro de una institución existente y que no entró la creación de una oficina separada, lo cual es uno de los motivos por los que se incluyó en la evaluación.

En la medida de lo posible, también he hecho referencia a organizaciones de pequeños agricultores que no habían sido financiadas por la AID o que sólo habían sido financiadas indirectamente por la misma: las asociaciones de usuarios de agua del Ecuador; los esfuerzos realizados para la organización de grupos por pequeñas organizaciones vinculadas con la iglesia en ambos países; las cooperativas de ex-trabajadores bananeros en Honduras; los sindicatos de campesinos de Honduras y su asociación ANACH, organizada por el Instituto Norteamericano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD) y que es financiado por la AID; y, traslapando en parte con los sindicatos de campesinos, los asentamientos de Honduras, creados como resultado de los esfuerzos realizados en materia de reforma agraria durante los últimos cuatro años en dicho país. Estos grupos señalados en último término son los beneficiarios del préstamo sectorial de la AID que, en momentos de prepararse esta evaluación, aún no se había comenzado a desembolsar.

#### Los Programas Evaluados

A continuación sigue una breve descripción de estos nueve programas e instituciones creados por la AID. En los volúmenes correspondientes a cada país, respectivamente, figuran descripciones más detalladas.

Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador (FECCOAC). La AID financió la creación y el desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito ecuatorianas, así como de su federación, la FECCOAC, con un programa de donativos de asistencia por un valor de 1,3 millones de dólares durante un período de doce años entre 1963 y 1975. Parte de la asistencia entró la creación de un programa dirigido de créditos agrícolas, según la AID ya lo había hecho con otras federaciones de cooperativas de crédito en la América Latina. Hacia fines de 1974, la FECCOAC tenía 237 cooperativas de ahorro y crédito afiliadas que representaban a 89.000 miembros, y contaba con un capital aportado de 868.000 dólares, con 14,2 millones de dólares en cuentas de ahorros y con 15,4 millones de dólares en préstamos pendientes de reembolso. Los agricultores representaban aproximadamente a un 12 por ciento de los miembros del sistema de la

FEACOAC y más o menos un 20 por ciento de los créditos otorgados. En 1975, la Federación aún estaba considerablemente lejos de lograr la autosuficiencia financiera, meta ésta que la AID había fijado para 1972.

En contraste con muchos otros programas financiados por la AID, la FEACOAC no había recibido de la AID préstamos coincidentes para el préstamo a sus afiliados. En lugar de ello, los créditos de la AID se prestaron directamente a las cooperativas de crédito por conducto del Banco Cooperativo creado por la AID.

El Banco Cooperativo del Ecuador (BCE). El Banco Cooperativo del Ecuador fue creado por la AID en 1965 con un préstamo de capitalización por valor de 1,2 millones de dólares y donativos de asistencia concomitantes. En 1969 la AID extendió un segundo préstamo de capitalización por igual valor y dicho préstamo había sido desembolsado en su totalidad hacia fines de 1974. En dicha fecha, el Banco tenía 299 cooperativas y asociaciones de crédito como miembros, que representaban a 349.000 participantes, habiendo aprobado durante ese año préstamos nuevos por la suma de 2,8 millones de dólares. Los préstamos extendidos para cultivos y ganado representaron el 44 por ciento de esta suma.

La decisión de la AID de crear y capitalizar al Banco como la institución por cuyo conducto se extenderían préstamos a las asociaciones de crédito, como así también a las cooperativas, fue asimismo una decisión de no capitalizar a un tal programa de préstamos por intermedio de la federación de cooperativas de crédito o el banco de fomento -- en comparación con lo que la AID había hecho en algunos otros países. En consecuencia, el programa del Banco representa una importante oportunidad para fines de comparación con otros enfoques institucionales de la financiación de grupos evaluados en este estudio. Puesto que sólo fue posible examinarlo en forma superficial en esta evaluación, debería ser materia de un estudio separado por parte de la AID.

La Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENACOPARR). La Federación Nacional de Cooperativas Arroceras del Ecuador, FENACOPARR, fue creada al amparo de un programa de donativos de asistencia de la AID que abarcó los años de 1968 a 1973. Los dos primeros años de dicho programa se dedicaron a la organización de las cooperativas, seguida de la creación de la Federación en 1970. La asistencia mediante donativos terminó prematuramente en 1973, cuando la Federación seguía dependiendo en un 85 por ciento de la asistencia presupuestaria de la AID, debido a conflictos entre la Misión de la AID

y la Federación. Una vez terminada la asistencia presupuestaria de la AID, la Federación logró movilizar con algún éxito capital y apoyo de instituciones del sector público, inclusive un préstamo de 600.000 dólares provenientes de fondos de la AID en el Banco Cooperativo. (Estos fondos habían sido designados para la FENACCOOPARR en el préstamo al Banco Cooperativo, antes de la ruptura con la AID.)

En 1975, la FENACCOOPARR tenía 45 cooperativas miembros y trabajaba con otras 25. Ambos grupos representaban, en conjunto, a 4.600 pequeños productores de arroz. En 1974, la Federación produjo y comercializó 10.800 toneladas de arroz pulido, lo cual representó el 40 por ciento de la producción de las cooperativas con que trabajaba y un 8 por ciento de la producción de arroz pulido del Ecuador. En momentos de efectuarse la evaluación, parecían bastante buenas las posibilidades de que la FENACCOOPARR lograra sobreponerse a la súbita terminación de sus relaciones con la AID, dadas sus relaciones con los políticamente poderosos campesinos productores de arroz y sus buenas relaciones con las instituciones financieras en el sector público.

El Programa de Promoción de Empresas Agrícolas del Ecuador (PPEA).  
El PPEA, cuyas operaciones se iniciaron en 1972 al amparo de un préstamo de la AID por un valor de 3,6 millones de dólares, es una derivación del programa de la FENACCOOPARR. El PPEA, es de carácter singular entre los programas evaluados puesto que es el único programa en que: (1) un extenso componente de crédito para la producción y las inversiones estaba directamente enlazado con un programa de donativos para asistencia a cooperativas; (2) todo se realizó por conducto de instituciones del sector público; (3) la agricultura comunal fue un factor importante, y (4) la oficina que administraba el programa, si bien situada en el Ministerio de Agricultura, contaba con sus propios ingenieros, agrónomos y tenedores de libros. El crédito, si bien suministrado por la AID en el préstamo, se desembolsaba por conducto de una institución ajena, a saber, el Banco Nacional de Fomento del Ecuador.

Hacia fines de 1974, el PPEA contaba con 43 cooperativas participantes con un total de 1.512 miembros, a los que había otorgado créditos por 832.000 dólares para la instalación de sistemas de riego; 592.000 dólares para la adquisición de maquinarias y 2,2 millones de dólares para préstamos de producción a plazo corto. Aún es prematuro señalar si este programa tendrá éxito o no, pero hasta ahora ha producido resultados sumamente interesantes y sería conveniente continuar observándolo como posible modelo para programas futuros.

El Centro de Reconversión del Austro (CREA) para el Ecuador. Los esfuerzos de la AID para organizar cooperativas de mercadeo en el Sur de Ecuador por medio de un departamento cooperativo creado por la AID en el CREA, también representan una actividad singular como programa del sector público. Estuvo en el punto opuesto de la escala de magnitud del esfuerzo del PPEA, puesto que sólo entró un donativo de asistencia de 385.000 dólares -- la suma más reducida de todos los programas estudiados. No hubo préstamo coincidente de la AID para extender créditos a las cooperativas. (Las cooperativas del CREA, al igual que todas las demás, tienen acceso a créditos del Banco Cooperativo, si bien los préstamos concedidos por la AID al Banco no se hicieron para fines de este programa.) La asistencia con donativos para el programa del CREA abarcó el período de tiempo más corto de todos los programas estudiados, o sea, de 1970 a 1972, debido, principalmente, al descontento de la AID con el contratista.

A pesar de su escala reducida y de la temprana terminación por parte de la AID, el programa creado por la AID en el CREA fue asumido por su institución matriz y continuó creciendo. A fines de 1974, el Departamento de Cooperativas del CREA estaba trabajando con 70 cooperativas que representaban a 3.700 miembros, un 40 por ciento de los cuales, más o menos, eran de carácter agrícola. En 1974 había extendido 240.000 dólares de crédito a sus cooperativas, sea con fondos de terceros o con fondos propios. Para varias de sus cooperativas también concertó contratos de mercadeo con empresas de elaboración de alimentos.

La Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH). La AID financió el desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito hondureñas y de su federación, la FACACH, con 647.000 dólares de donativos de asistencia durante el período de 1966 a 1972. Al finalizar dicho período, la Federación era autosuficiente en un 100 por ciento. Hacia fines de 1974, la Federación tenía 110 cooperativas de ahorro y crédito afiliadas, con una representación de 29.400 miembros. Su activo fue de 2,9 millones de dólares, los saldos de las cuentas de ahorro a fines de año ascendían a 6,3 millones, los saldos de los préstamos pendientes de reembolso fueron de 2,4 millones y ese año se habían otorgado créditos por valor de 2,6 millones de dólares. Los agricultores representaban a más o menos un 28 por ciento de los miembros y recibieron aproximadamente un 33 por ciento de las sumas concedidas en préstamo.

En contraste con el caso de la Federación ecuatoriana, la AID proporcionó a la FACACH créditos para préstamos por medio de préstamos coincidentes de 500.000 y de 1,5 millones de dólares, respectivamente. Esto permitió a la Federación devengar ingresos y ganarse la lealtad de sus cooperativas afiliadas. Asimismo, en contraste

con Ecuador, el programa hondureño no fue motivo de la asistencia de la AID para crear un programa de créditos agrícolas. No obstante, la FACACH acabó por actuar en mayor grado en el campo de los créditos cooperativos para la agricultura que la FECOAC.

La Federación de Cooperativas Agrícolas de Honduras (FECOAGROH). A fines de la década de 1960, la Misión de la AID en Honduras modificó el rumbo de su atención del desarrollo de un sistema de cooperativas de crédito a la organización de agricultores productores de cereales en cooperativas de mercadeo y una federación de mercadeo, la FECOAGROH. Durante el período de 1967 a 1973 el programa recibió 965.000 dólares con carácter de donativos de asistencia y 1,5 millones de dólares de fondos en préstamo para créditos de producción y mercadeo, así como para la construcción de pequeñas instalaciones para el almacenamiento de cereales.

La FECOAGROH se distingue de los demás programas estudiados puesto que constituye el único caso de un fracaso total. La Federación, formada en 1970, quebró a mediados de 1973 cuando la AID prematuramente dio por terminada su asistencia debido a graves casos de mora en 22 de sus 29 cooperativas afiliadas. Al igual que en el caso del FPEA, el crédito de la AID había sido canalizado a la Federación por conducto de una institución ajena, en este caso la FACACH, que no tuvo la debida comprensión de los problemas de la FECOAGROH. Además, en contraste con la federación arrocera ecuatoriana, la FECOAGROH no contaba con el apoyo de grupos de campesinos políticamente importantes, ni tenía conexiones con instituciones del sector público y, en consecuencia, no recibió ayuda de éstas cuando sus cooperativas cayeron en mora.

El Banco Nacional de Fomento de Honduras (BNF). En 1969, la AID concedió en préstamo 3,5 millones de dólares al Banco de Fomento de Honduras para la extensión de créditos individuales a pequeños agricultores. Dicho préstamo fue parte de un programa de 8 millones de dólares para créditos y para la construcción de instalaciones para el almacenamiento de cereales. En 1973, la AID prestó otros 744.000 dólares para la creación de un Departamento de Cooperativas en el Banco. En 1974 se asignaron 6 millones de un préstamo sectorial de la AID por valor de 12 millones de dólares para que el BNF extendiese créditos a las cooperativas (2 millones) y a los asentamientos (4 millones).

Por las razones que se consignan a continuación se efectuó un detallado estudio de la porción crediticia del primer préstamo de la AID al

BNF, aunque no abarcaba a grupos: (1) en todos los programas estudiados, la forma en que se proporcionaba el crédito constituía un importante factor determinante del éxito, tanto de los grupos básicos como de las instituciones que prestaban los servicios; (2) el programa del BNF ofrecía una singular oportunidad para evaluar algunos aspectos importantes de los programas de la AID para créditos a pequeños agricultores, en particular la distribución de los préstamos y de los casos de mora según la magnitud del préstamo, y (3) en 1973 y en 1974 la AID seleccionó al BNF como conducto institucional para un importante programa de préstamos a grupos, que acababa de iniciar sus operaciones en momentos de hacerse esta evaluación. La evaluación del primer programa de crédito, juntamente con observaciones sobre el terreno de la asistencia extendida por el Banco a grupos, constituyeron una base para la consideración de diversos asuntos relativos a la disponibilidad de créditos para pequeños agricultores por medio de este tipo de institución.

El Programa para el Sector de la Agricultura en Honduras (025). El actual programa de la AID con el BNF constituye parte del préstamo de 12 millones de dólares concedido por la AID para el sector de la agricultura en Honduras y que fuera autorizado en junio de 1974. El programa incluye 5,9 millones de dólares para los grupos creados por el proceso de la reforma agraria hondureña, que comenzó con un decreto promulgado en diciembre de 1972, que disponía el "arrendamiento obligado". De esa suma, 4 millones son para fines de crédito y 1,9 millones para la construcción de caminos de acceso. El resto del préstamo es para créditos a cooperativas (2,3 millones), ciencias agrícolas (1,6 millones), educación agrícola (1,5 millones) y coordinación y evaluación (800 mil).

Si bien este programa aún no estaba en pleno funcionamiento en momentos de mi visita, las negociaciones sobre el mismo se habían estado llevando a cabo desde el comienzo de la reforma agraria en 1972. La AID asimismo había tomado parte en el proceso de la reforma por medio de convenios de asistencia técnica que se habían concertado previamente con varias instituciones a cargo de ejecutar el plan de reforma.

## II - Grupos de Pequeños Agricultores

1. Las organizaciones de pequeños agricultores, inclusive aquellas fomentadas por la AID, tienden a desenvolverse mejor en ciertos aspectos que en otros. Esto acontece cuando:
  - se organizan en torno a una meta concreta, que puede lograrse en un período de tiempo limitado y que no necesariamente requeriría la organización una vez alcanzado ese objetivo. Ejemplos serían la adquisición de tierras o el acceso a un sistema de distribución de agua (FENACOPARR, PPEA). Si bien la organización puede continuar funcionando y extenderse a otras actividades una vez lograda la meta concreta, los agricultores consideran haberse organizado para alcanzar esa meta específica y no para crear una organización;
  - comienzan con una tarea y no con varias a la vez, y/o
  - la tarea puede llevarse a cabo con una estructura institucional que minimiza la necesidad de contar con pericias ajenas a la agricultura, tales como la teneduría de libros. Ejemplos serían la construcción de proyectos de infraestructura, la solicitud de créditos como grupo, la distribución de agua en pequeña escala;
  - se requiere la cooperación para una tarea que no puede realizarse al nivel individual, es decir, ciertas clases de riego, la construcción de un camino de acceso, la obtención de un crédito que sólo está disponible para grupos. Los ejemplos de tareas que son problemáticas porque pueden realizarse tanto al nivel de grupos como al nivel individual, son el mercadeo (PECOAGROH, CREA, FENACOPARR) y la agricultura comunal (PPEA);
  - los grupos son pequeños y no están vinculados con otros grupos. El éxito de grupos con frecuencia es atribuible al carácter reducido del grupo y a su aislamiento de otros grupos debido a que: (1) la rivalidad con otros ajenos al grupo es importante para lograr la formación de algunos grupos y para mantenerlos unidos; (2) el tamaño reducido del grupo da lugar a presiones ejercidas por los asociados para inducir la cohesión del grupo y la lealtad al mismo, y (3) cuando grupos tienen éxito, tienden a ser exclusivistas.
  
2. Los programas de la AID para establecer organizaciones de pequeños agricultores han tenido un impacto considerablemente menor de lo que pudiera haber sido debido a que:

- mediante ellos se ha tendido a financiar únicamente a cooperativas y asociaciones de crédito que son las más complicadas y difíciles entre las formas de organizaciones de pequeños agricultores y porque no comparten las características tendientes a la promoción de grupos que acaban de describirse;
- sólo en contadas ocasiones se han financiado con ellos estructuras institucionales que son más sencillas que las cooperativas y las asociaciones de crédito y que se desarrollan con base en formas locales existentes o de transición. Una excepción es el préstamo sectorial de la AID a Honduras, que proporciona crédito a los asentamientos, de carácter más sencillo y quizás de transición. (La AID no financió la creación de estos asentamientos.);
- han tendido a concentrarse en la función de mercadeo, que constituye una de las tareas más difíciles y con la que los programas para las cooperativas han tenido poco éxito (CREA, FECCAGROH, FENACOPARR);
- en estos programas con frecuencia se ha considerado que el vivo interés de los agricultores de organizarse para obtener tierras constituye un factor negativo más bien que positivo -- porque muchos pierden interés por el grupo una vez que se obtuvo la tierra (E233-245). Es así que la AID no ha aprovechado en medida considerable este poderoso incentivo para la formación de grupos, por lo menos en la medida en que podía haberlo hecho. Son excepciones el programa para la organización de cooperativas arroceras en Ecuador y la Asociación Nacional de Campesinos Hondureños, financiada por el Instituto Norteamericano para el desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD). (En las páginas 16 y 17, más adelante, se alude con mayores detalles a este punto.);
- la AID ha subcontratado la ejecución y concepción de sus programas de organización de pequeños agricultores con tres contratistas norteamericanos especialistas en cooperativas, a saber, CLUSA, ACPI y CUNA. (CUNA trabaja únicamente con asociaciones de crédito.) Los contratistas han promovido la organización de cooperativas como un fin en sí mismo y en consecuencia no han tenido la flexibilidad para responder a los atributos que fomentan la organización, a los que se aludió anteriormente;
- al promover cooperativas más grandes, así como el agrupamiento de cooperativas en asociaciones y federaciones de las mismas, la AID ha convertido a un factor de promoción de grupos --

oposición a otros grupos y regiones -- en una importante traba a sus esfuerzos orientados a la organización de grupos. En los programas que asisten a grupos sin requerir la cooperación entre los mismos, el tamaño reducido y oposición a otros han contribuido a desarrollar y fortalecer a grupos individuales;

- la asistencia extendida por la AID a cooperativas, inclusive la promoción de legislación que favorece a grupos, inadvertidamente ha dado por resultado una discriminación relativa contra formas de organización más sencillas y organizaciones locales existentes. Ha obstaculizado la prestación de servicios gubernamentales a grupos al influir a los gobiernos en el sentido de que éstos concentraran su atención exclusivamente en la prestación de servicios a pequeños agricultores por medio de una forma de agrupamiento que es más difícil de lograr que otras. Excepción de ello es el programa para el sector agrícola en Honduras, mediante el cual se proporciona asistencia a la forma de organización más simple conocida con el nombre de "asentamiento".
3. Los programas de la AID en los que se hace hincapié en el mercadeo después de tropezar con dificultades muestran la tendencia de volver a la promoción de cooperativas o de tiendas de asociaciones de crédito que suministran insumos agrícolas o artículos para el consumo doméstico (FECOAGROH, CREA, FECOAC). Estas últimas actividades entrañan tareas que son más fáciles que el mercadeo y prácticamente no requieren una actitud cooperativista. La necesidad de contar con pericias ajenas a la agricultura se limita a una o dos personas. No obstante, la falta de pericias de teneduría, contaduría y revisión de libros que estas empresas requieren ha sido el motivo del fracaso de muchas de ellas.

### Recomendaciones

1. En lo que se refiere a la organización de pequeños agricultores, la AID debería adoptar un enfoque que dé lugar a la misma paso a paso o en forma evolutiva. Debería concentrar la atención en ciertas tareas de carácter organizativo, en lugar de hacer hincapié en ciertas formas de organizaciones, según lo ha hecho en el pasado. En primer término, para tales organizaciones deben elegirse tareas de acuerdo con el potencial organizativo de las mismas y de acuerdo con la capacidad del grupo para dar cumplimiento a esas tareas, más bien que de acuerdo con el criterio de que si armonizan o no con un objetivo del programa, como lo podría ser el logro de mejores precios o de una tecnología superior para la producción. Estas tareas son las que:
  - minimizan la demanda de una cabal actitud cooperativista;
  - minimizan la necesidad de contar con pericias no agrícolas;
  - dan por resultado bienes o servicios que no pueden ser producidos individualmente por el agricultor;
  - producen bienes o servicios por los cuales existe un deseo comprobado por parte de los pequeños agricultores del caso;
  - pueden ser llevadas a cabo por formas estructurales relativamente oficiosas, poco complicadas y familiares.
  
2. Para facilitar este enfoque evolutivo, la AID debería formular un mecanismo mediante el cual se vea obligada a efectuar una evaluación a mediados de la ejecución de sus programas, de modo que pueda responder con rapidez y flexibilidad a señales de que un grupo está en condiciones de asumir una nueva tarea, o a señales de que un grupo no está capacitado para dar cumplimiento a su cometido y debe dedicarse a un objetivo más sencillo. Este resultado posiblemente podría lograrse mediante:
  - la financiación de programas a plazo corto, en lugar de financiar programas a plazo mediano o largo o que son fácilmente renovables; y
  - el establecimiento de un mecanismo permanente de consulta entre la Misión de la AID y los grupos que están siendo organizados, según se describe en las páginas 59 y 60, más adelante.
  
3. La AID debería aprovechar en mayor grado el interés del pequeño agricultor en organizarse temporalmente para lograr ciertas metas limitadas y específicas como ser, por ejemplo, la adquisición de tierra, la obtención de acceso a agua o la construcción

de una obra local de infraestructura. Los grupos que tienen éxito en el logro de una tal meta inicial, con frecuencia pasan a tener una existencia más permanente. O pasan al logro de otros propósitos, a pesar de la circunstancia de que no alcanzaron la meta inicial, o aún están aguardando su logro. Si la organización fracasa después de que se hubiera alcanzado la meta, esto, no obstante, puede ser compatible con el logro de un objetivo del programa de la AID.

4. La AID debería apoyar programas en los que participan numerosos grupos pequeños y no relacionados entre sí cuando la situación tiende a ello. No debe presionarse a tales grupos a que aumenten de tamaño o a que se fusionen con otros en virtud de una mayor cobertura de la población y de las economías de escala. Debe reconocerse la importancia de las deseconomías de escala para este tipo de organización.
5. Si grupos de agricultores prefieren no relacionarse entre sí, entonces podrán prestarse mejores servicios a los mismos por medio de una entidad privada o del sector público que no requiere la unificación de tales grupos como, por ejemplo, la oficina del PPA y el departamento de cooperativas del CREA.
6. La AID debería hacer menos hincapié en la creación de organizaciones de pequeños agricultores y debería prestar mayor atención a la búsqueda de formas que permitan establecer un nexo entre formas de organizaciones existentes y las instituciones de servicio ya establecidas. Debería financiar a tales instituciones para que éstas puedan identificar y servir a las primeras.
7. La AID sólo debe promover a organizaciones de pequeños agricultores en una región o país después de haberse informado acerca de las formas que han tomado las organizaciones locales ya existentes. En muchos casos, esta información revelará que hay formas más sencillas que las cooperativas y las asociaciones de crédito, que permitirán que la tarea sea más viable, tales como las asociaciones de usuarios de agua en Ecuador (E219-223).
8. La AID debería alentar a los gobiernos receptores a que faciliten legalmente y presten servicios a grupos, cualquiera sea la forma que estos han asumido, en lugar de favorecer únicamente a las cooperativas.
9. Sería conveniente que en oportunidades específicas la AID haga arreglos con contratistas especialistas en cooperativas para

que éstos ayuden a solucionar problemas inconexos con los que ya han tenido experiencia. Pero no debería suscribir contratos para programas íntegros dejándolos en manos de contratistas especialistas en cooperativas, por las siguientes razones:

- Estos contratistas se especializan en la forma de organización representada por las cooperativas y las asociaciones de crédito. Si los programas han de responder en mayor grado a las formas de organización locales, entonces tiene poca razón de ser la asistencia técnica extranjera especializada en formas de organización que son atípicas en la localidad.
  - Los contratistas especializados en cooperativas promueven a la organización cooperativista como un fin en sí. Esto es incompatible con el criterio de que un grupo de pequeños agricultores: (1) logra su meta y luego quizás deja de existir; (2) tiene determinadas sus actividades de acuerdo con lo que contribuirá a que se convierta en un grupo eficaz y no de acuerdo con una modalidad general de la naturaleza de tales grupos; (3) a veces recibe todos sus servicios de un programa del sector público, más bien que de una federación de cooperativas miembros de la misma, y (4) se desenvuelve bien sin aumentar de tamaño, fusionarse o asociarse con otras organizaciones de esa índole.
10. Para la formulación y ejecución de sus programas destinados a pequeños agricultores, la AID debería confiar en:
- grupos e instituciones locales con experiencia en organizar y prestar servicios a grupos locales existentes;
  - tales instituciones en otros países de la América Latina;
  - unidades de asesoramiento creadas por la AID e integradas por miembros de los propios grupos de campesinos.
11. Si bien las cooperativas y las federaciones de cooperativas supuestamente deberían canalizar las preferencias de los pequeños agricultores de abajo hacia arriba, los hechos demuestran que esto con frecuencia no ocurre (FECOAGROH, FENACOOHARR). Por lo tanto, la AID, no puede depender exclusivamente de estas organizaciones representativas o de las instituciones de servicio pertenecientes al sector público, para canalizar desde la fuente hacia arriba observaciones e ideas generadas sobre el terreno. Además, el personal de la Misión de la AID característicamente tiene pocas oportunidades

para trasladarse al terreno, según se comenta en la página 57, más adelante. En consecuencia, son pocas las oportunidades para que el personal regional se familiarice directamente con lo que está aconteciendo entre los grupos. La AID debe proporcionar un mecanismo por conducto del cual el personal de la Misión puede familiarizarse con lo que está aconteciendo en el terreno y que, al mismo tiempo, dé expresión a los clientes de los programas de la AID. (En las páginas 59 y 60, más adelante, se alude en forma más detallada a esta propuesta.)

12. La AID debería aprovechar la inclinación de agricultores campesinos a organizarse en torno a pequeños proyectos de infraestructura como, por ejemplo, caminos de acceso, bombas o canales para el riego, etc. Este tipo de insumo aportado por los participantes es importante no sólo para los proyectos de la AID destinados a organizaciones de pequeños agricultores, sino también para sus programas de infraestructura rural. Tal insumo podría (1) mejorar el diseño de proyectos de infraestructura para que devenguen mayores beneficios para la comunidad; (2) conferir a los pequeños agricultores experiencia en hacer sentir su influencia en decisiones tomadas por otros fuera del grupo y que afectan a sus propias vidas -- una de las metas importantes de los programas de la AID para cooperativas; (3) contrarrestar en los proyectos de infraestructura, la preferencia por diseños excesivos, la densidad de capital y la falta de suficiencia para satisfacer condiciones locales, y (4) servir como una fuente de contraaviso para la AID en cuanto al criterio de contratistas a cargo de la formulación y ejecución que, por lo general, terminan por poseer un monopolio de facto de la información suministrada a la AID (E224-232).

Hasta ahora, la AID ha financiado a los proyectos de infraestructura en forma casi totalmente independiente de los programas para cooperativas. Esta modalidad es, en medida considerable, resultado de la circunstancia de que los proyectos de infraestructura han sido el campo de los ingenieros y de que los proyectos para grupos han sido de la incumbencia de los contratistas especializados en cooperativas. Ninguno de los dos grupos acostumbra, o ha sido obligado, a planificar proyectos que aunan a ambas actividades. En consecuencia, los proyectos de infraestructura se diseñan en una escala y con una tecnología que eliminan la posibilidad de la participación de grupos; y los proyectos para grupos se formulan en torno a actividades en ejecución por parte de las organizaciones que impiden actividades temporales tales como los proyectos de infraestructura. Puesto que la AID ejerce control sobre la

financiación de tantos proyectos de infraestructura, tiene a su alcance el poder para reunir a ambos tipos de actividades en una forma que sería sumamente beneficiosa tanto para el grupo meta como para la propia AID. (En un programa financiado por la AID para la construcción de caminos secundarios para asentamientos en Honduras, se espera poder emplear a estos grupos en la construcción y en el mantenimiento de los caminos, pero no en su diseño.)

13. Puesto que el agua es un insumo en torno al cual los pequeños agricultores se organizan con éxito y para el cual han demostrado estar dispuestos a pagar, la AID debería explorar las posibilidades para financiar sistemas en pequeña escala (o bombas) que han de servir a no más de 20 a 50 familias. Los sistemas más grandes pierden los beneficios inherentes a la formación de grupos, exigen pericias administrativas cuya disponibilidad es muy limitada, crean serios problemas administrativos y son más costosos. Es mucho lo que puede aprenderse de las asociaciones ecuatorianas de usuarios de agua en cuanto a la formulación de tales programas.

Debe señalarse que el agua, como centro de interés para la organización, no necesariamente tiene que entrañar la construcción efectiva de un sistema de riego, o la instalación de una bomba. Un grupo puede organizarse con la finalidad de ejercer presión sobre el gobierno para que le conceda acceso a agua de un proyecto bajo construcción; puede organizarse para resolver quejas acerca de desvíos en la distribución de agua; puede organizarse para traer en circunstancias críticas agua de riego por medio de camiones-cisterna, etc.

14. Al igual que en el caso del agua, la AID debería tratar de enlazar sus programas de organización de pequeños agricultores con los deseos de los campesinos de obtener tierras. Este punto se considera con más detalles en las páginas 16 y 17, más adelante.

### III - Los Grupos y la Adquisición de Tierras

Algunos de los programas examinados ayudaron en medida importante a grupos de pequeños agricultores a obtener tierras en el marco de las leyes de reforma agraria existentes. Algunos tuvieron un impacto indirecto sobre la formulación y sanción de tales leyes. Tales resultados no siempre habían sido el foco de la intención original del programa y en realidad no se les ha conferido el mérito a que se han hecho acreedores.

1. Organizaciones financiadas por la AID desempeñaron papeles importantes como agentes de grupos campesinos que trataban de obtener tierras al amparo de las leyes de reforma agraria como, por ejemplo, en el caso de la federación de cooperativas arroceras en Ecuador y en el de la Asociación Nacional de Campesinos Hondureños, financiada por el Instituto Norteamericano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre.
2. Las asociaciones locales de crédito en Ecuador desempeñaron un papel importante como intermediarios al reunir a pequeños agricultores con terratenientes interesados en vender sus tierras. Las asociaciones asimismo financiaron algunas de las ventas, sin tener que recurrir a créditos a largo plazo externos, aunque tal financiación no había sido intención del programa de la AID. Es irónico que los dos programas de la AID para la garantía de ventas de tierras en Ecuador y en Costa Rica -- creados para jugar un tal papel de ente intermediario en una forma mucho más comprensiva -- fueron un fracaso casi total.
3. En dos casos, programas apoyados por la AID organizaron en forma directa a grupos de campesinos con el expreso propósito de satisfacer sus deseos de obtener tierras: el programa de cooperativas arroceras en Ecuador (FENACCOOPARR) y la Asociación Nacional de Campesinos Hondureños (ANACH), financiado por la AIFLD. Los grupos formados por estos dos programas a su vez se convirtieron en una fuerza política de considerable magnitud para demandar y oportunamente lograr la sanción de leyes de reforma agraria, muy en especial en Honduras. Estos dos casos son ejemplos de las pocas veces en que la AID asumió una posición sobre el terreno en el conflicto entre campesinos y terratenientes.
4. La AID y los gobiernos receptores a veces han dado muestras de flexibilidad en su búsqueda de maneras de poder poner créditos a disposición de grupos de campesinos antes de que se formalizaran

los títulos por los que se les otorgaba posesión de las tierras. Este proceso por lo general se facilitaba mediante el respaldo del gobierno -- bien sea por estar dispuesto a garantizar el crédito propiamente dicho y/o por presiones ejercidas sobre los bancos de fomento para que éstos extiendan préstamos a tales grupos.

- El Programa de Promoción de Empresas Agrícolas (PPEA) entrañaba un arreglo por medio del cual se extendían créditos de inversión y producción a grupos de agricultores que no tenían título de posesión de sus tierras. (La mayoría de los grupos prestatarios tenían pendientes de trámite en el organismo de reforma agraria las solicitudes de títulos de propiedad.)
- En Honduras, el organismo de reforma agraria garantizaba los créditos para la producción concedidos por el banco de fomento a grupos de campesinos que se encontraban en una situación similar. (En este caso no se trataba de créditos financiados por la AID; en contraste con lo que había hecho en Ecuador, la AID no deseaba liberar créditos para estos grupos hasta tanto se hubiere promulgado legislación que aclarara la situación de los mismos.)

Los arreglos que acaban de señalarse revistieron importancia porque (1) permitieron el flujo de recursos y servicios a grupos recientemente establecidos y que hubieran tenido que hacer frente a serios obstáculos de tener que aguardar a que se completen procedimientos burocráticos para el otorgamiento de títulos de propiedad; (2) aumentaron para estos grupos la probabilidad de que oportunamente se les concederían sus títulos de propiedad, al fomentar programas de crédito que legitimaban su posesión. Puesto que las demoras en el otorgamiento de títulos de propiedad con frecuencia constituyen expresiones de indecisión política respecto de la reforma agraria, así como muestras de los lentos procesos burocráticos, este robustecimiento de las reclamaciones iniciales de un grupo a la posesión y las medidas para ingresos inmediatos, son factores importantes para determinar si tales grupos podrán sobrevivir.

### Recomendaciones

1. En la formulación de sus programas para grupos de agricultores, la AID debería aprovechar en mayor grado el deseo de los pequeños agricultores de organizarse para la obtención de tierras y la circunstancia de que la tierra y los servicios de intermediarios para su adquisición son elementos por los cuales están dispuestos a pagar.
2. La AID debería examinar en forma más detenida la financiación de tierras por parte de asociaciones locales de crédito en Ecuador para pequeños agricultores individuales o grupos de los mismos. Evidencia obtenida en este caso y en el Noreste de Brasil sugiere que una compra considerable de tierras por parte de pequeños agricultores puede producirse con un programa mucho menos comprensivo que el que se ensayara sin éxito en los programas de garantías para la venta de tierras en Ecuador y Costa Rica.\* Un tal programa permitiría a la AID facilitar la distribución de las riquezas en el sector rural sin tener que aguardar en todos los casos a la reforma agraria más rara y políticamente más difícil.
3. La AID debería extender un mayor número de préstamos a grupos que sólo tienen título provisional, particularmente cuando estos grupos se están formando y asentando al amparo de leyes de reforma agraria, como en el caso de Honduras y de las zonas arroceras en la región costera de Ecuador. Esta clase de apoyo por parte de la AID facilitaría el establecimiento de los grupos nuevos, fortalecería sus reclamaciones de derecho a las tierras y los facultaría a desempeñar un importante papel en las presiones ejercidas para mantener el ímpetu de la reforma. En consecuencia, en algunos casos la AID debería considerar que el otorgamiento de títulos de posesión y la legislación para la reforma agraria son resultados deseados de sus programas y no constituyen meramente una condición previa. En otros casos, la insistencia de la AID de que se promulguen leyes de reforma agraria como condición previa al desembolso de un préstamo cuantioso, podría facilitar la sanción de tales leyes, según parece haber acontecido en el caso de la Ley de Reforma Agraria de 1975 en Honduras.

---

\*La evidencia correspondiente al Noreste de Brasil se relaciona con un programa del Banco del Brasil para financiar ventas de tierras a pequeños aparceros. Véase mi trabajo "Peasants, Poverty and Banks in Northeast Brazil", Informe preparado para el Banco Mundial sobre una Misión en el Noreste de Brasil en junio de 1974; septiembre de 1974, páginas 62-78.

4. La AID puede tener un impacto significativamente mayor en el desarrollo de pequeños agricultores si inequívocamente se coloca de parte de los esfuerzos organizados de pequeños agricultores para lograr una mayor participación en los ingresos y recursos -- según lo ha hecho en el caso del programa de las cooperativas arroceras en Ecuador y en el de los sindicatos campesinos organizados por el AIFLD en Honduras.

IV - Las Federaciones y otras Organizaciones de  
Asistencia a Grupos

1. Las federaciones de cooperativas y las instituciones de asistencia a grupos en el sector público desempeñaron un papel importante para los grupos y conquistaron su lealtad cuando actuaban como intermediarios o agentes entre los grupos y terceros. En algunos casos, la institución de asistencia a grupos ayudó a éstos a obtener un servicio o un insumo que la propia institución debería haber producido de acuerdo con lo previsto en el programa de la AID pero que, al fin y al cabo, no produjo. Este papel de agente se jugó con respecto a créditos, tierras, agua e intermediarios particulares.
  - De acuerdo con el programa de la AID, se había previsto que las cooperativas del CREA serían cooperativas de mercadeo. Si bien fracasaron en este sentido, su organización de servicios, o sea, el departamento de cooperativas en el CREA logró establecer contacto entre los grupos y las grandes empresas de elaboración de alimentos (E146-150).
  - En el programa de la FECOAGROH, se había previsto que la Federación vendería insumos agrícolas a sus cooperativas afiliadas, canalizaría hacia las mismas los créditos de la AID y comercializaría sus productos. Sin embargo, las cooperativas acabaron por ser más eficaces en estos campos que la propia Federación, haciendo arreglos propios con terceros para una porción importante de sus créditos e insumos (H/FGR 34-47). Si bien esto significa que la Federación no había logrado cumplir las expectativas previstas en el programa, también significa que la Federación había tenido éxito en capacitar a las cooperativas para que éstas pudieran hacer estas cosas por cuenta propia.
  - FENACCOOPARR, la federación de cooperativas arroceras, desempeñó un importante papel de intermediario para sus cooperativas al lograr agilizar el trámite en el organismo de reforma agraria de las solicitudes de títulos de propiedad de tierras de dichas cooperativas (E67-69).
  - Las asociaciones ecuatorianas de ahorro y crédito lograron reunir a pequeños agricultores deseosos de comprar tierras con terratenientes que deseaban venderlas. El gerente de la asociación de ahorro y crédito o el de la Federación atestiguaría oficiosamente acerca de los méritos que reunía el comprador (E37-42). El CREA también se desempeñó como intermediaria en arreglos de esta naturaleza.

- La federación ecuatoriana de asociaciones de ahorro y crédito ayudó a convencer a algunos de los gerentes de sucursales del Banco Nacional de Fomento de que concedan créditos a grupos o a individuos afiliados quienes, por cuenta propia, no podían lograr acceso a créditos bancarios (E251-260).
2. Dado que las federaciones fueron organizadas con la meta de que se convertirían en entidades autofinanciadas, la AID y el contratista determinaron los tipos de actividades a las que se dedicarían, basándose en lo que le producirían ingresos. Esto por lo general significaba operaciones de mercadeo o de provisión de insumos, o exigir que la federación comenzase a cobrar por servicios que había prestado a las cooperativas en forma gratuita, en particular, asistencia en materia de teneduría y revisión de libros y servicios de extensión agrícola. Este criterio de la obtención de ingresos para elegir las actividades de una federación y para determinar lo que cobraría por esos servicios, fue, en parte, causa del desempeño problemático de estas instituciones por los motivos siguientes:
- Las actividades de la federación con frecuencia no eran aquellas deseadas con mayor interés por las cooperativas; esto dió por resultado una falta de lealtad hacia la federación y en una falta de interés por los servicios de la misma o en una renuencia a pagar por tales servicios.
  - En algunos casos, las actividades de la federación no constituían lo que la propia federación deseaba hacer, sino que representaban lo que la AID y el contratista opinaban generaría ingresos (FENACCOOPARR). Esta diferencia o bien evocaba conflictos con la AID, o un cambio por parte de la federación hacia actividades favorecidas por la AID y el contratista. Este último cambio, a su vez, provocó desafecto entre las cooperativas (E69-86).
  - Los servicios suministrados por la federación con frecuencia eran aquellos que proporcionaban en forma gratuita los programas del sector público, lo que causaba que los grupos se resistían a pagar por ellos. La revisión y teneduría de libros son los principales ejemplos.
  - La decisión de que la federación cobre por sus servicios no se basó en una determinación por parte de la AID de que tales servicios merecían o no ser subsidiados, sino más bien en lo que se creía podía producir ingresos para la Federación. Al mismo tiempo, la AID incluyó la provisión gratuita de esos mismos servicios en sus programas en el sector público para la asistencia a pequeños agricultores (PPEA y CREA).

- En los programas de la AID formulados para federaciones de cooperativas y de asociaciones de ahorro y crédito se menospreciaron en forma consecuente los servicios de revisión de cuentas y de teneduría de libros requeridos por los grupos al nivel de base. Esto fue consecuencia de que (1) se sobrees-timara la capacidad de tales grupos para emprender tales actividades por su cuenta, y (2) la creencia de que los grupos debían pagar por esos servicios. Cuando los grupos se mostraron renuentes a pagar, la AID y el contratista tendían a cambiar el énfasis a otros servicios que ellos estimaban serían remunera-tivos como ser, por ejemplo, bienes de insumo o mercadeo (FENACOPARR, FEEOAGROH). Esta asistencia para la revisión de cuentas y la teneduría de libros se disminuyó a pesar de que estaba dando resultados positivos y su suministro gratuito por parte de la federación era un factor importante para ganar la lealtad de los grupos al nivel de base (E183-193).
  - La AID y el contratista a veces obligaban a las federaciones a suministrar servicios que las cooperativas podían proporcionar eficazmente por su cuenta una vez que la federación les hubiera ayudado a organizarse y establecer contactos con intermediarios existentes (FEEOAGROH).
  - La federación con frecuencia no podía suministrar sus bienes y servicios a precios que fueran competitivos con los de proveedores existentes.
4. En materia de asistencia para las cooperativas, la AID y los contra-tistas cooperativistas preferían el enfoque de la federación en el sector privado puesto que se consideraba que el enfoque del sector público era "paternalista" y de "arriba hacia abajo". El enfoque de la federación resultó ser menos "democrático" que muchos programas a cargo del sector público (FEEOAGROH). Esto fue consecuencia de que:
- Puesto que la federación fue organizada de modo que para sus ingresos dependía exclusivamente de las cooperativas, tomaba decisiones según aquellos factores que contribuirían a incre-mentar sus ingresos, según ya se ha mencionado anteriormente. Este criterio con frecuencia estaba en conflicto con los intereses de las cooperativas individuales y de sus miembros, así como con lo que los mismos deseaban.
  - Dado que mediante los programas de la AID las cooperativas y las federaciones se organizaban casi al mismo tiempo, la federación de ningún modo podía representar un fruto del movimiento coopera-tivista. Era, más bien, una organización sobrepuesta a las cooperativas del apéndice hacia abajo.

- Mediante los programas de la AID con frecuencia se organizaron cooperativas y federaciones cuando había resistencia o falta de interés, con lo que asimismo se impedía la formulación y ejecución democráticas de decisiones.
5. La AID por lo general ha considerado que las federaciones deberían ser organizaciones de propósitos múltiples. Esto, usualmente entraña operaciones demasiado complejas y complicadas para una organización nueva que se desenvuelve en un ambiente difícil. Por ejemplo, en el caso de la FEEOAC y de otras federaciones de asociaciones de ahorro y crédito, la AID había proyectado que la federación prestase servicios de asistencia en materia de extensión agrícola, además de sus funciones de financiamiento. Pero la federación de asociaciones de ahorro y crédito que se limitó a las operaciones de crédito resultó ser uno de los modestos éxitos entre los casos evaluados, en parte debido a que se especializó en una sola función (FACACH).
  6. La AID y los contratistas especializados en cooperativas han organizado federaciones de mercadeo partiendo de las siguientes presunciones que de ninguna manera se ajustan a la realidad (E150-154; 280-296; FEEOAGROH, FENACOPARR):
    - que intermediarios particulares devengan utilidades excesivas, significando con ello que una federación puede actuar en el campo del mercadeo (o del abastecimiento de insumos) y pagar precios más elevados (o cobrar precios más bajos) a agricultores miembros, y, al mismo tiempo, devengar ingresos que cubrirán el costo de sus operaciones. Pruebas empíricas tomadas de trabajos publicados sugieren que los márgenes de utilidades devengadas del mercadeo en muchos casos no son excesivos y las pruebas reunidas durante este estudio indican que las federaciones y las cooperativas no están en condiciones de ejercer las funciones que ejercen los intermediarios y, mucho menos aún, ejercerlas mejor (E150-154, FEEOAGROH);
    - que hay economías de escala en el mercadeo y en el abastecimiento de insumos al nivel de la federación en comparación con el nivel de la cooperativas, y al nivel de la federación en comparación con el nivel del agricultor individual. Las pruebas emanadas de esta evaluación indican que hay importantes degeconomías de escala en algunas de estas actividades y que las cooperativas a veces se desenvuelven mejor en estas actividades que sus federaciones (FEEOAGROH, E206-218);

- que los ingresos de una federación no serán vulnerables a variaciones extremas en los precios ni al volumen de la producción de los bienes que comercializa. Las grandes oscilaciones de los precios y de la producción son características típicas del ciclo de producción agrícola en todos los países. No obstante, tales variaciones han sido tratadas como si no se las hubiera anticipado, ya que a menudo se las cita como explicación de los problemas con los que tropiezan las federaciones y las cooperativas. Además, en los documentos para la puesta en práctica de los proyectos de la AID se presume explícitamente que el año agrícola será normal (FECOAGROH, H/BNF 65-73).

### Recomendaciones

1. La AID sólo debería financiar la creación de federaciones de cooperativas cuando las cooperativas que han de afiliarse están bien establecidas.
2. La AID sólo debería financiar la formación de asociaciones y federaciones de cooperativas cuando la iniciativa, el capital y el liderazgo provienen de las propias cooperativas.
3. En toda propuesta de financiación de una federación de cooperativas deberían señalarse fehacientemente las razones por las cuales los servicios propuestos no pueden ser prestados en forma más eficaz por organismos del sector público o por organizaciones voluntarias con igual financiación por parte de la AID -- o las razones por las cuales las cooperativas no pueden suministrarse los servicios ellas mismas, con la ayuda de un programa financiado por la AID. La AID no debería depender del criterio de los contratistas cooperativistas en lo que se refiere a estas cuestiones, puesto que los contratistas están consagrados al concepto de la federación y son los que mejor lo conocen.
4. En toda propuesta para la creación de una organización autofinanciada de cooperativas debería indicarse la forma en que la organización compensará un déficit de precios o del volumen de la producción. La AID sólo debería apoyar organizaciones autofinanciadas cuando las mismas están estructuradas de forma que pueden hacer frente a las grandes oscilaciones de precios y de la producción, que son características típicas del sector agrícola.
5. Los servicios por los que se ha de cobrar deberían ser aquellos que los pequeños agricultores desean y que en el pasado han demostrado estar dispuestos a pagar. En los casos estudiados aquí, este criterio incluiría la adquisición de tierras, la concesión de créditos y el abastecimiento de agua -- excluyendo la revisión y teneduría de libros, el mercadeo y, a veces, el suministro de insumos.
6. La AID debería financiar sólo con suma cautela a las organizaciones establecidas para servir propósitos múltiples desde un principio -- o aun obligadas por sus programas a asumir tal carácter en una fecha futura. Debe elegirse una función única. Las decisiones acerca de la forma en que la organización ha de crecer sólo deben tomarse en una etapa posterior, puesto que la información acerca del diseño apropiado para fases sucesivas únicamente estará disponible después de la experiencia inicial de la organización. Aun planes provisionales para fases posteriores tienden a ser adoptados por falta de otros, en lugar de hacerse una minuciosa evaluación a mediados de la ejecución de los proyectos.

7. La AID debería tratar de aprovechar ventajosamente dos aspectos de sus programas de desarrollo de instituciones: (1) tales instituciones con frecuencia pueden hacer mucho más que meramente luchar por su supervivencia después de que termina la asistencia de la AID, y (2) para algunos proyectos, podría ser más eficaz obligar una cantidad sustancial de recursos en un período de tiempo breve -- según lo demuestra el programa para las cooperativas arroceras en el Ecuador (E110-113) -- aunque ello podría ser incompatible con una estrategia a largo plazo para el desarrollo de instituciones. En otras palabras, la AID a veces debería financiar organizaciones que pueden lograr su meta en un período de tiempo fijo y que, en consecuencia, pueden desintegrarse luego sin dejar pérdidas. La adquisición de agua, de tierras y de otros elementos de infraestructura son ejemplos de tales actividades de período fijo. El PPA en Ecuador concentró sus esfuerzos en asistir a los grupos campesinos para que se les construyan sistemas de riego. Si los grupos tienen vitalidad al finalizar el programa, las metas de la AID posiblemente no sufrirán efectos muy perjudiciales si la organización de asistencia se desintegra.
8. La AID debería apoyar a organizaciones de asistencia para cooperativas que pueden jugar un importante papel de intermediarias entre las cooperativas miembros y (1) importantes compradores y vendedores particulares, y (2) instituciones del sector público que ejercen considerable impacto sobre los pequeños agricultores. Esto es muy distinto al concepto de la federación de cooperativas, la que se establece para que ella misma proporcione tales servicios (E261-268).
9. La AID no debería justificar organizaciones autofinanciadas con base en las presunciones de que (1) de elevados márgenes de mercadeo se devengan buenas utilidades; (2) existen economías de escala en tales operaciones, y (3) tales organizaciones son más democráticas que otros enfoques institucionales. Tales presunciones han resultado ser falaces en muchos casos -- o meramente son conjeturas dada la circunstancia de que otros factores por lo general impiden convertirlas en realidad.

## V - Las Asociaciones de Ahorro y Crédito y sus Federaciones

1. En contraste con las federaciones de cooperativas, las asociaciones de ahorro y crédito y sus federaciones figuran entre los casos de mayor éxito de los esfuerzos de la AID orientados hacia el desarrollo de instituciones. Las razones han sido las siguientes (FACACH, FECOAC, E246-250):
  - concentran sus esfuerzos en una sola función: el crédito;
  - la función no es tan difícil como algunas de aquellas emprendidas por las cooperativas agrícolas y sus federaciones, como lo es por ejemplo el mercadeo;
  - la función no depende en igual grado de la actitud de la cooperativa como es el caso de las actividades de las cooperativas agrícolas;
  - la asociación local de ahorro y crédito, para funcionar apropiadamente, no requiere la participación de los agricultores en el proceso de formulación de decisiones.
2. Las federaciones de asociaciones de ahorro y crédito han sido más eficaces que otras instituciones financieras en hacer llegar créditos a pequeños agricultores puesto que:
  - En un tal sistema las decisiones relativas a la adjudicación de créditos son sumamente descentralizadas.
  - La administración del sistema por parte de individuos destacados beneficia en mayor grado al sistema que en el caso de los bancos porque tales individuos son locales en lugar de ser de la ciudad capital (E251-260).
  - Los grandes agricultores tienen menos interés en los fondos disponibles en las asociaciones de ahorro y crédito porque los montos de los préstamos característicamente son reducidos y las tasas de interés por lo general son un poco más elevadas que las de los créditos concesionarios de los bancos de fomento: un 12% en comparación con el 9% en los casos estudiados.
  - las asociaciones de ahorro y crédito reducen considerablemente el costo de los préstamos puesto que pueden tramitar las solicitudes de crédito en forma más rápida y requieren menos gastos administrativos que otras instituciones financieras. Esto es posible porque: (1) la escala reducida de la unidad local a

cargo de la formulación de decisiones, lo cual permite que las decisiones se tomen rápida y localmente; (2) el tamaño reducido del préstamo corriente, lo cual permite que la decisión respecto de la adjudicación se tome al nivel local, y (3) la resultante dispersión geográfica del sistema dando lugar a numerosas unidades pequeñas que toman las decisiones. La AID con frecuencia ha considerado que esta última característica es ineficiente desde otros puntos de vista, por ejemplo, el programa de la FECOAGROH.

- Los créditos de pequeños agricultores en mora con las asociaciones de ahorro y crédito han tendido a ser menos numerosos que aquellos de otras instituciones, en parte debido a que el número de casos de mora entre los prestatarios de sumas importantes es considerable en estas últimas instituciones.
  - Se exige que las federaciones de asociaciones de ahorro y crédito rembolsen el capital y los intereses de los préstamos que recibieron de la AID, en contraste con algunas instituciones financiadas por la AID que reciben su crédito de la AID en forma de aporte al capital. El hecho de que tienen que rembolsar los fondos, reduce la negligencia acerca de los casos de mora -- un problema común en tales instituciones.
  - El monto de los créditos con el que trabajan las asociaciones de ahorro y crédito es reducido, representando un porcentaje muy reducido del crédito total en el sistema. Esto podría explicar la razón por la cual las federaciones pueden seguir siendo pequeñas instituciones con personal reducido y a la vez continuar funcionando como un sistema de numerosas pequeñas unidades independientes con considerable autonomía local.
3. Los sistemas de asociaciones de ahorro y crédito no han sido particularmente exitosos en combinar los créditos con la asistencia técnica para la agricultura. (Véase la página 32 más adelante.)
  4. Los sistemas de asociaciones de ahorro y crédito no han sido muy vigorosos en cuanto a la puesta en práctica de programas de ahorro, a pesar de que ciertos esfuerzos limitados han dado prueba de un potencial para resultados notables (E199-205). El movimiento de las cooperativas de crédito sostiene que no es posible llevar a cabo agresivos programas de ahorro debido a los topes legales para las tasas de intereses. Pero las asociaciones de ahorro y crédito pueden obviar estos topes con la misma clase de técnicas

que emplean para obviar el tope para los intereses que cobran para el crédito -- principalmente, cargos obligados de capitalización y ahorros obligados. (Como otro ejemplo podrían citarse los bancos comerciales que circumvienen la ley sobre topes para intereses al exigir saldos compensatorios.)

Es probable que parte del descuido del aspecto de los ahorros por parte de los sistemas de asociaciones de ahorro y crédito sea resultado de la relativamente fácil disponibilidad de fondos externos de préstamos de la AID y, en forma más reciente, de la COLAC. Este último tipo de fondos puede obtenerse con menos costo y esfuerzo institucional que una suma equivalente de ahorros de los miembros. Esta disponibilidad disminuye las utilidades relativas que los sistemas de asociaciones de ahorro y crédito podrían devengar de un interés más vigoroso en el aspecto de los ahorros de sus miembros.

5. En los sistemas de cooperativas de crédito en los que los créditos de la AID se canalizaron directamente a las asociaciones de ahorro y crédito desde otra institución, en lugar de hacerlo por conducto de la federación, hubo poca oportunidad para que la federación devengue ingresos (E54-57). Los prestatarios se mostraron dispuestos a pagar una pequeña cantidad adicional a la institución financiera intermediaria para obtener crédito, pero no estaban dispuestos a pagar a la federación por otros servicios tales como la revisión de libros y la extensión agrícola.
6. Los ahorros forzados (más o menos un 33% del monto del préstamo) y la capitalización forzada (aproximadamente un 10%), que se exigen a los prestatarios de las asociaciones de ahorro y préstamo, dan lugar a que su tasa real de intereses sea considerablemente más elevada que el 12% nominal que cobran. No obstante, los pequeños agricultores han demostrado estar dispuestos a tomar préstamos de las cooperativas de crédito a estas tasas más elevadas, principalmente debido a los costos más bajos para el prestatario, a los que se aludió anteriormente.

### Recomendaciones

1. En sus préstamos a los sistemas de asociaciones de ahorro y crédito, la AID debería exigir que se lleven a cabo programas rurales de ahorros, a fin de contrarrestar el carácter disuasivo para tales esfuerzos de la disponibilidad de fondos de la AID o de la COLAC. Pueden pagarse tasas reales de intereses más atractivas por los depósitos de ahorro y los topes legales pueden circumvenirse concediendo bonos en efectivo o en especie por los ahorros.
2. El modesto éxito logrado por las asociaciones de ahorro y crédito en la distribución de créditos entre pequeños prestatarios en el agro no debe interpretarse como que significa que tales asociaciones constituyen conductos deseables para grandes cantidades de créditos para pequeños agricultores financiados por la AID. Podrían perder sus características deseables, en particular el tamaño y número reducidos de las unidades locales, si tienen que manejar un programa que las convierte en grandes e importantes. La AID debería experimentar con un sistema antes de considerar la extensión general de préstamos a sistemas de asociaciones de ahorro y crédito para préstamos a pequeños agricultores. Igualmente importante, la AID debería determinar cuáles elementos de su experiencia con las cooperativas de crédito pueden transferirse a sus programas de préstamos para pequeños agricultores en otros tipos de instituciones -- principalmente los costos más bajos para los prestatarios y el menor número de casos de mora. (En las páginas 39-41, más adelante, se alude a esta cuestión en forma más detallada.)
3. En su programa de préstamos para pequeños agricultores, llevado a cabo con sistemas de asociaciones de ahorro y crédito, la AID debería hacer hincapié en incrementar la capacidad de estas instituciones para hacer llegar crédito puro a los pequeños agricultores, en lugar de hacer énfasis en la expansión de la organización financiera para que pueda desenvolverse en materia de extensión agrícola y en otras actividades auxiliares. Según se desprende de la insignificancia de los préstamos de las asociaciones de ahorro y crédito en el cuadro total de los créditos, aún es mucho lo que debe lograrse en materia de la prestación de servicios de crédito exclusivamente.
4. La AID sólo debería financiar programas agrícolas integrados en sistemas de cooperativas de crédito cuando tales organizaciones ya han demostrado estar capacitadas para iniciar y llevar a la práctica tales programas por su propia cuenta.

5. Puesto que son el tamaño y el número reducidos de las asociaciones locales de ahorro y préstamo los que han contribuido a reducir en medida significativa los costos para los prestatarios, la AID no debería financiar programas que tienden a consolidar a grupos de asociaciones de ahorro y crédito en una sola entidad -- en nombre de la eficiencia económica y del crecimiento dinámico. Esto sólo debe hacerse cuando la formulación de decisiones sobre la adjudicación de créditos queda al nivel local y sigue siendo dispersa.
6. La AID debería canalizar sus préstamos a las cooperativas de crédito por conducto de la federación si es que desea que tal federación se convierta en una institución autofinanciada.

## VI -- Los Programas de Crédito para Grupos de Pequeños Agricultores

1. El aspecto de los servicios de extensión de los programas supervisados de crédito con frecuencia ha sido deficiente, cualquiera fuere el tipo de institución involucrada en el programa -- bancos de fomento, asociaciones de ahorro y crédito, federaciones de cooperativas. Ello es atribuible a que:
  - La fase de la asistencia técnica inherente a la función de crédito la complica considerablemente.
  - Los programas a menudo entran en la coordinación con otros organismos, en especial los servicios de extensión, y existen rivalidades entre organismos que impiden la coordinación (FECOAC, FACACH, BNF).
  - Los agentes de los servicios de extensión normalmente trabajan con los agricultores más grandes de los que reciben un ingreso en especie, que constituye una porción significativa de sus ingresos totales. Substituir la clientela de grandes agricultores de un agente con pequeños agricultores, significa que pierde una porción importante de sus ingresos reales, por cuya pérdida no se lo recompensa (H/BNF 111-113).
  - Los gerentes de cooperativas y de asociaciones de ahorro y crédito locales con frecuencia se apropian en forma exclusiva los servicios de agrónomos para emplearlos en teneduría de libros y revisión de cuentas (FECCOAC). A pesar de que el agricultor individual puede estar más interesado en recibir asistencia de los servicios de extensión, los gerentes y empleados de una cooperativa están en una posición mejor que el agricultor para lograr que se satisfagan primero sus necesidades.
  - Los pequeños agricultores a menudo no necesitan o desean asistencia en materia de extensión en el mismo grado en que requieren crédito, en parte porque la asociación de ahorro y crédito o la cooperativa ya satisfacen esta necesidad al constituir el foco central para la transmisión oral de información sobre nuevas prácticas agrícolas. Las asociaciones rurales de ahorro y crédito en Ecuador estaban dispuestas a recibir servicios de extensión, pero se negaban a pagar, aunque sólo fuera en parte, el salario de un agente de extensión (FECCOAC).
2. Las demoras en el trámite de las solicitudes de crédito de grupos de pequeños agricultores producen un importante impacto adverso sobre estos grupos y sobre el éxito de los programas de la AID

para ellos. Tal es particularmente el caso cuando se trata de créditos para inversiones como, por ejemplo, en el caso de las cooperativas del PPEA en Ecuador (E102-104). El problema de las demoras es agravado por los préstamos de la AID, que equivalen a un considerable incremento del flujo crediticio de una institución, por lo general sin efectuar la correspondiente modificación en el régimen del personal. Sin embargo, las demoras no constituyen un problema exclusivo de las gerencias bancarias. También es un reflejo de la renuencia de algunas instituciones de extender préstamos a grupos de pequeños agricultores.

La demora en los desembolsos es, en parte, un problema relacionado con el período de actividad máxima y que se vincula con el carácter agrícola de la demanda de crédito que tiene la institución. La institución no puede sostener durante todo el año el nivel de empleados que serían necesarios para satisfacer las demandas de crédito que se aglomeran antes de la época de la siembra. En consecuencia, la demora sencillamente es consecuencia de la circunstancia de que la institución trata de distribuir parte de las demandas de crédito que se acumulan durante el período de actividad máxima entre los períodos de menos actividad, a fin de ajustar las demandas al nivel de sus operaciones. Cuando la institución reparte a lo largo de un período el volumen máximo de solicitudes recibidas a un tiempo, es de esperar que aquellos que menos poder tienen -- los pequeños agricultores y sus grupos -- serán transferidos a períodos de menos actividad. Este es el motivo por el que la propia institución no considera que la demora constituye un problema.

El problema de la demanda durante períodos de actividad máxima es mucho menor en el caso de las asociaciones de ahorro y crédito puesto que la mayoría de sus prestatarios no son agricultores y sus demandas llegan a un máximo durante otras épocas del año como ser, por ejemplo, durante las fiestas de Navidad (E29-32). (Este carácter complementario de los niveles máximos de la demanda a un tiempo es una ventaja que emana de la mezcla de prestatarios urbanos y agrícolas en las asociaciones de ahorro y crédito que sirven a pequeños agricultores.) Muchas instituciones de crédito extienden tantos préstamos al sector agrícola que se ven imposibilitadas a reducir el margen entre la demanda máxima y la demanda promedio.

3. El éxito de grupos de pequeños agricultores depende en medida notable del trato que reciben de la institución de la que obtienen crédito, en especial cuando se atrasan en el reembolso del préstamo. Por ejemplo:

- La FACACH fue la acreedora de la FECOAGROH y sus cooperativas. Su aversión por la FECOAGROH fue un factor importante en la desaparición de esta última organización cuando las cooperativas afiliadas a ésta comenzaron a atrasarse en el reembolso de sus créditos.
  - Tanto el Banco de Fomento de Honduras como el del Ecuador recibieron instrucciones de sus respectivos gobiernos en el sentido de que debían extender préstamos a grupos de agricultores creados como resultado de las leyes de reforma agraria. En ambos casos, la ambivalencia puesta de manifiesto por estas instituciones respecto de esta obligación, dio por resultado un trato menos que comprensivo para estos grupos, con lo que se trabó el progreso del programa.
4. Las instituciones financieras que cuentan con una clientela establecida tienen varias razones para no querer aceptar a un nuevo tipo de cliente en forma de grupos de pequeños agricultores (H/BNF 106-136, H/AR 1-10). Aun cuando los gobiernos o la gerencia superior se comprometen a consagrarse a programas dedicados a pequeños agricultores -- con frecuencia como una de las condiciones para obtener fondos de la AID -- esta aversión producirá un importante impacto adverso sobre el programa. La aversión es consecuencia de:
- conflictos de intereses que surgen de los servicios prestados a una clientela integrada por grandes y pequeños agricultores, y
  - la existencia de incentivos profesionales e institucionales que emanan de los servicios prestados a grandes agricultores, en comparación con la falta de tales incentivos en el caso de los servicios para pequeños agricultores.
5. Los casos de mora en el reembolso de los créditos fueron un problema importante en casi todos los programas estudiados -- tanto para el éxito de los grupos al nivel básico, como para el de las instituciones financieras. De los casos analizados se desprenden las siguientes determinaciones respecto de la mora en el reembolso (H/BNF 44-79):
- Por diversas razones, los pequeños agricultores tienden a dar mejor cumplimiento al reembolso de sus préstamos que los grandes agricultores, según se informa en "Spring Review of Agricultural Credit", de la AID, y según lo ilustra una muestra de préstamos otorgados en el marco del programa de créditos de la AID para pequeños agricultores en Honduras. Por otra parte, una cantidad considerable de los "créditos para pequeños

agricultores" en realidad se otorga a los agricultores más grandes, especialmente en el caso de bancos que sirven a este último tipo de clientela. La mora excesivamente desproporcionada en que incurren estos prestatarios más grandes es motivo de que el problema de las moras con las que tropieza el programa sea mayor de lo que podría considerarse normal. Es así que la mora se ha llegado a catalogar erróneamente como un problema de los pequeños agricultores. A menudo sirve de excusa para las instituciones que no desean conceder préstamos a pequeños agricultores o que pretenden explicar fracasos del programa que son atribuibles a otras causas.

- Mediante los programas de la AID destinados a extender asistencia técnica a instituciones de crédito agrícola, se ha tratado de mejorar los procedimientos de recaudación de tales instituciones que, con frecuencia, son inadecuados. Pero en los casos en que la mora es ocasionada por algunos de los grandes prestatarios, el mejoramiento de los procedimientos corrientes de recaudación no mitigará en medida considerable el problema de las moras.
- La presión ejercida por la AID para que las instituciones financieras mejoren sus procedimientos de recaudación muy posiblemente afectará muy en particular a los grupos de pequeños agricultores. Esto es, el beneficio derivado de la recaudación de reembolsos de pequeños prestatarios individuales no merece el esfuerzo y los prestatarios más grandes en mora posiblemente sean intocables. Esto sólo deja a los grupos de pequeños agricultores como blancos remunerativos y viables de los esfuerzos de recaudación.
- La AID emplea un sistema para medir el grado de los casos de mora que no proporciona la información que se requiere para vigilar el funcionamiento de un programa de crédito agrícola. En particular, no refleja la distribución de los casos de mora entre los diversos tipos de prestatarios, entre tipos de actividades y entre diferentes períodos de tiempo (H/BNF 73-79).
- Las cooperativas tienen un motivo válido para compensar la mora de sus miembros con fondos de su propio capital puesto que sus instituciones crediticias por lo general les suspenden ulteriores créditos si caen en mora con ellas. Por lo tanto, el reembolso puntual por parte de una cooperativa puede encubrir graves moras de sus miembros y puede conducir a la descapitalización de la cooperativa, como aconteció en el caso

de la FECOAGROH. La AID por lo general sólo mide los casos de mora de cooperativas con sus instituciones financieras y no los casos de mora de miembros individuales de las cooperativas.

- Una gran parte del problema de las moras de pequeños agricultores en los programas de crédito de la AID es resultado de desastres agrícolas como lo son las sequías y las inundaciones. No obstante, en la formulación de sus programas la AID presume explícitamente que el año agrícola será normal, a pesar de que oscilaciones extremas en los precios y en la producción son características comunes de la agricultura. Como consecuencia, los grupos de pequeños agricultores y las instituciones que participan en los programas de la AID sufren graves reveses cuando se producen sequías o inundaciones, como ocurrió con las cooperativas de la FECOAGROH y del PPEA. O, tales desastres hasta pueden llegar a eliminarlas, como ocurrió con la FECOAGROH (H/BNF 65-73).
6. Si bien la AID a menudo ha exigido que las instituciones de crédito hagan mayores préstamos para ciertos grupos, para ciertos cultivos o para ciertas clases de actividades, no ha tenido mucho éxito en lograr que las instituciones de crédito modifiquen considerablemente sus modalidades habituales en cuanto a la concesión de préstamos. Por ejemplo:
- El Banco Cooperativo en Ecuador supuestamente debía utilizar el préstamo que le extendió la AID para aumentar los créditos de producción, disminuyendo los créditos para consumo, pero acabó por hacer préstamos para estas actividades en proporciones más o menos iguales.
  - En el marco del préstamo recibido de la AID, el Banco de Fomento de Honduras supuestamente debía conceder más crédito para cereales básicos y menos para los cultivos de exportación, pero en última instancia el régimen de sus préstamos siguió más o menos la misma modalidad que antes.
  - Según el programa de la AID, esta última institución supuestamente debía modificar su orientación y en adelante dedicar mayor atención a los pequeños agricultores que a los grandes productores. No obstante, la distribución cuantitativa del monto de sus préstamos siguió siendo la misma.
  - La FACACH supuestamente sólo debía prestar los fondos de la AID para cereales básicos pero acabó por financiar con mucho éxito a cooperativas no afiliadas que producían cultivos de exportación.

- La FECOAGROH supuestamente debía financiar a cooperativas productoras de cereales básicos pero, en cambio, financió a varias cooperativas que, juntamente con cereales básicos, producían cultivos comerciales.
7. Los problemas que acaban de citarse reflejan la circunstancia de que la AID muchas veces tiene que trabajar con instituciones que resultan inadecuadas. Tal es en especial el caso de los programas que abarcan a pequeños agricultores, puesto que la AID a menudo trata con instituciones no consagradas a ese objetivo, así como con instituciones inadecuadas. La evaluación demuestra que es prácticamente inútil que la AID cuente con que sus instituciones receptoras cambien en el curso del programa de la AID cuando desde un principio existe una significativa divergencia entre lo que la AID desea y lo que las instituciones hacen (H/I 2-11). Esto es atribuible a los siguientes factores:
- El crédito de la AID es intercambiable con otras fuentes de crédito en la cartera de préstamos de una institución. Prácticamente es imposible afectar la distribución total de los créditos de una institución cuando no se es la fuente exclusiva de su crédito. Es así que las instituciones pueden observar la letra de las restricciones con las que se extiende el préstamo de la AID y, no obstante, seguir haciendo en esencia lo que han estado haciendo en el pasado. (Lo mismo puede decirse respecto del apoyo presupuestario concedido por la AID.)
  - Aun respecto de los fondos asignados específicamente a un programa determinado de la AID, ha habido asignaciones de créditos a usos y prestatarios que estaban al margen de las intenciones perseguidas con el programa. La vigilancia por parte de la AID de los usos dados al crédito a veces no ha sido muy estricta, y la Agencia no ha impuesto serios gravámenes a instituciones en las que se determinó que se había hecho uso no previsto de los fondos (FECOAGROH, BNF).
  - En los casos en que la modalidad de las operaciones de préstamo anteriores indica elevadas probabilidades de diversión de fondos, la vigilancia adecuada resulta difícil y costosa.
  - Una vez que los fondos para el préstamo han sido comprometidos, la Misión de la AID y Washington confieren poca prioridad a cerciorarse de que la institución modifica la modalidad de sus operaciones de préstamo para ajustarlas a las estipulaciones del convenio de préstamo. (Este punto se trata con mayor detalle en la página 57 , más adelante.)

- La existencia de capital que es tan escaso y atractivo como el de la AID, irremediablemente evoca promesas de las instituciones receptoras que no pueden o no tienen intenciones de cumplir. Por lo tanto, tales promesas no se cumplirán a menos que el convenio de préstamo exija su cumplimiento antes de que se proceda al desembolso del mismo, o estipule penalidades que se impondrán más tarde por razones de incumplimiento.
- Cuando instituciones extienden préstamos a grandes agricultores, o los extienden para tradicionales cultivos de exportación o para créditos de consumo, ello se debe a que esta modalidad de préstamos redundará en su beneficio. Igual cosa puede decirse respecto del descuido de las moras en que incurren prestatarios grandes. En pocas palabras, modalidades que la AID define como problemas posiblemente no sean problemas para la institución receptora la que, por lo tanto, no ve razones válidas para abandonar sus prácticas.

Ninguna medida de asistencia técnica prestada por la AID para cambiar estos métodos de operación dará resultados positivos, a menos que el programa de préstamos de alguna forma los haga más onerosos para la institución de lo que lo eran antes de que la AID entrara en juego. Además, la asistencia de la AID a menudo recompensa inadvertidamente a los culpables de prácticas que constituyen problemas. Así, por ejemplo, casos continuos de moras van acompañados de renovaciones constantes de la asistencia de la AID (H/I 2-11).

### Recomendaciones

1. En la formulación de sus programas de crédito para grupos de pequeños agricultores, la AID debería tratar de reproducir algunas de las características a las que se puede atribuir el éxito de los programas de las asociaciones de ahorro y crédito:
  - El tamaño reducido y la dispersión de las unidades que adjudican créditos, y su conocimiento profundo del pequeño agricultor prestatario.
  - El costo más bajo para el prestatario que resulta de (1) la rapidez del trámite de las solicitudes de crédito; (2) el menor número de visitas necesarias para la solicitud y el servicio del préstamo, y (3) la distancia menor que debe viajar el agricultor para solicitar, recibir y rembolsar el crédito. (El "problema de la demora" se considera en forma separada en el punto No. 3, más adelante.) La AID debería conferir prioridad a la búsqueda de formas que permitan reducir el costo del crédito para el pequeño agricultor prestatario, en particular debido a que la AID desea que en tales programas de crédito se cobren tasas nominales de interés más elevadas.
2. Entre las formas que pueden aplicarse para duplicar algunas de estas características deseables de las asociaciones de ahorro y crédito, figuran:
  - programas móviles de crédito;
  - el empleo de personal paraprofesional para algunas de las labores inherentes a la adjudicación y recaudación de los préstamos, integrado por miembros de los grupos de pequeños agricultores;
  - otras formas de descentralización de las decisiones sobre adjudicación de préstamos de las instituciones crediticias existentes, y
  - el agrupamiento de agricultores con el exclusivo propósito de solicitar crédito de una institución centralizada existente, como en el caso de los grupos de crédito mexicanos formados para tales fines, en comparación con el Banco Ejidal.
3. La AID debería encarar directamente el problema de la demora en hacer llegar créditos a los grupos de pequeños agricultores.

Mejores sistemas para el trámite, o las promesas de acelerar el mismo por parte de las instituciones receptoras a veces no son suficientes porque parte del problema emana de la renuencia de la institución de extender préstamos a los grupos de pequeños agricultores. Mientras no se produzcan costos para la institución con motivo de la demora en sus desembolsos y mientras que por este motivo no pierda beneficios, no hay incentivo para que la institución modifique el ritmo al que tramita las solicitudes de crédito de los pequeños agricultores.

- La AID quizás debería incorporar a sus programas penalidades por demoras en el trámite oportuno de los préstamos. Lo que es más importante, podrían adjudicarse recompensas por el rápido desembolso de créditos. El incentivo de una recompensa también podría evocar innovaciones para el trámite rápido, que luego podrían aplicarse a otros programas de la AID.
  - La AID debería encarar el problema de la demora desde el punto de vista que es más grave durante períodos de demanda máxima, en comparación con el nivel promedio de la demanda. Debería experimentar con programas de dotación de personal durante períodos de demanda máxima. Un ejemplo podrían ser las unidades móviles de crédito que podrían combinarse con una actividad móvil de recaudación puesto que el volumen máximo de esta última actividad se produce en momentos en que el desembolso de préstamos está en su nivel más bajo. Esto reduciría simultáneamente diversos aspectos de los costos para los prestatarios.
4. Según se expresa en la sección sobre asociaciones de ahorro y préstamos que antecede, la AID debería abstenerse de la financiación de programas de crédito supervisado hasta tanto tenga éxito en hacer llegar crédito liso y llano al agricultor.
  5. La AID debería financiar por lo menos un programa de crédito supervisado en el que las funciones de extensión, crédito y de asistencia para grupos están concentradas en una pequeña institución -- aunque ello signifique la duplicación de servicios que ya existen en el sector público. Esto elimina los principales obstáculos que se oponen a tales programas debido a rivalidades entre organismos y la renuencia del agente de extensión de substituir a su clientela de grandes agricultores por otra de pequeños agricultores. Esto sólo debe hacerse cuando mediante el programa se proporciona asistencia adecuada en materia de revisión de cuentas y teneduría de libros para los grupos, o cuando los grupos han evolucionado al punto en que ya no necesitan tal asistencia. De lo contrario, los dirigentes de los grupos recurrirán a los agentes de extensión para que se hagan cargo de este tipo de trabajo.

6. Los agentes de extensión deberían recibir alguna clase de compensación por la pérdida de ingresos en especie que sufren cuando transfieren su trabajo de agricultores grandes a agricultores pequeños. O, debería contratárselos para trabajar en instituciones que no tienen una clientela de grandes prestatarios. La compensación podría ser en forma de una bonificación o de una "asignación por concepto de privaciones", del tipo otorgado por la AID, a fin de no desbaratar la escala de salarios existente.
7. Si la AID ha de financiar a grupos de pequeños agricultores por conducto de bancos de fomento que tienen una extensa clientela de grandes agricultores, será menester que formule y vigile el programa de forma tal que éste quede protegido de la clientela establecida, y teniendo en cuenta la renuencia de la institución de conceder préstamos a pequeños agricultores:
  - Tendrá que aumentarse la supervisión de los préstamos y será necesario verificar en forma constante quiénes son los prestatarios.
  - La AID debería estudiar, cuando menos, casos selectos de la actitud adoptada por el Banco frente a las moras en que incurren grupos de pequeños agricultores. El Banco tiene sobrados motivos para actuar en una forma que minimizará sus pérdidas, aunque ello signifique la desaparición del grupo. Esto es particularmente importante en el caso de programas de inversión para grupos de pequeños agricultores, en los que los bancos con toda facilidad pueden embargar el bien financiado a fin de recuperar el préstamo.
  - Para tales programas, la AID debería formular procedimientos para el reembolso que permitan al Banco recuperar sus fondos de una manera que favorezca la recuperación del grupo. Por ejemplo, un grupo que cae en mora en los pagos de un tractor debido a una mala cosecha, podría ser obligado a arrendar el tractor durante la temporada de la siembra para poder cumplir con sus pagos, en lugar de que su tractor sea embargado por el banco.
  - Cuando la AID trabaja por intermedio de instituciones que sirven a la agricultura en general, debería crear o asistir a oficinas separadas y autónomas para pequeños agricultores, para que el personal no tenga que atender tanto a agricultores grandes como a los pequeños. La institución tenderá a estar dispuesta a crear una unidad separada únicamente como recurso para obtener los fondos de la AID (la División de Cooperativas del BNF) y hallará razones tales como "ineficiencia" y "duplicación" para justificar que no le puede conceder autonomía a una tal unidad. Pero la AID debería asumir una posición más firme en cuanto a la autonomía de una tal oficina, antes de

autorizar el préstamo. El costo de cualquier duplicación o ineficiencia en una operación de esta índole no es tan grande como el que se incurre cuando el crédito va a las personas a las que no debería ir, o cuando el banco procede contra grupos en mora en una forma que significa la ruina de éstos.

- Puesto que la supervisión adecuada de los préstamos de un programa para pequeños agricultores a cargo de un banco que trabaja con grandes agricultores es costosa y de cierto modo no es posible, la AID debería confiar en cierta medida en los grupos prestatarios para verificar la información que emana de la ejecución de sus programas. De formalizarse un tal mecanismo, eximiría a la AID en medida considerable de las funciones de verificación, a la vez que aportaría un valioso flujo de ideas acerca del diseño del programa. En las páginas 59 y 60, más adelante, se alude con mayores detalles a esta propuesta. La División de Cooperativas del Banco Nacional de Fomento de Honduras recibe el asesoramiento de representantes de las diversas asociaciones de grupos prestatarios. Pero esto no es igual a un mecanismo de transmisión de información entre los propios grupos y la sucursal del banco (o del servicio de extensión) que los sirve.
  - Hay ciertas categorías de préstamos que son particularmente vulnerables a la diversión de los fondos hacia grandes agricultores, en especial fondos para ganado y para inversiones a largo plazo (H/BNF 80-105). En la puesta en práctica de los programas se debe evitar este tipo de crédito o, si se lo incluye, debe estarse alerta constantemente para evitar la diversión de fondos.
  - El desprecio que tienen por los campesinos los empleados urbanos y de la clase media pertenecientes a instituciones de servicio es demasiado arraigado para combatirlo con una reglamentación de los préstamos (E278-285). Una forma de combatir el problema sería la de reducir a un mínimo las relaciones que estos funcionarios tienen con los campesinos, y el poder que ejercen sobre su producción. Por ejemplo, la AID podría fomentar el empleo de campesinos o de otros paraprofesionales para llevar a cabo los programas destinados a pequeños agricultores. Esta práctica también ha sido sugerida para otras situaciones y asimismo reduciría otros problemas de carácter administrativo como, por ejemplo, el de las demandas de préstamos durante períodos de actividad máxima. La designación de tales paraprofesionales podría confiarse al grupo de pequeños agricultores.
8. Debido a que ha sido sumamente difícil lograr que las instituciones que sirven a grandes agricultores cambien sus actitudes,

la AID, en el financiamiento de programas de crédito para pequeños agricultores, debería dar preferencia a instituciones que ya han demostrado consagración y cierta competencia en lo que se refiere a la administración de estos programas. Si dentro de un país las opciones disponibles son reducidas, la AID debería tomar decisiones al elegir entre instituciones de diversos países.

9. La AID debería formular un conjunto de procedimientos de contingencia para problemas de moras resultantes de sequías, inundaciones y otros desastres para la agricultura. Mediante tales procedimientos debería tratarse de maximizar la recuperación, tanto para el prestatario como para las instituciones crediticias. De ser necesario, la AID debería incluir un fondo para tales contingencias, como parte de sus programas para pequeños agricultores. Puesto que los pequeños agricultores tienden a rembolsar sus préstamos después de tales desastres con demoras relativamente breves (H/ISF 62-65), la AID podría subsidiar el costo de una tal demora para la institución crediticia, y el costo de los intereses para el prestatario.
10. La AID debería contar con medios que le permitan medir las moras de un modo que la informe acerca de dónde estas ocurren, es decir, en qué clases de tamaño de préstamos, en qué cultivos o actividades y en qué períodos. Esta información es esencial para verificar el funcionamiento del programa de préstamos, para elegir los mejores procedimientos de recaudación y para una determinación de la productividad y viabilidad de las distintas clases de prestatarios y de las diferentes clases de producción agrícola. A fin de ser útil, esta información asimismo debería incluir:
  - la extensión de las tierras de propiedad del prestatario, la superficie que tiene bajo cultivo y una indicación de otras ocupaciones productivas a las que pudiera estar dedicándose;
  - una medida que refleje qué monto de la cartera de préstamos en mora en realidad ha quedado pendiente de pago, a fin de determinar la gravedad de las posibles pérdidas para la institución;
  - una medida de los casos de mora que separe a los préstamos recientes de los más viejos, de manera que las tendencias hacia un aumento o una disminución de los casos de mora no se pierdan en los promedios;

- una medida de los casos de mora de los miembros de las cooperativas, así como de estas últimas con las instituciones financieras. Un problema entre los primeros servirá de advertencia respecto de un inminente problema que pudiera presentarse para las segundas.
11. El carácter de los actuales programas de préstamos de la AID es motivo de que sea muy reducida la probabilidad de que los cambios prometidos respecto de la actitud y modalidad de una institución en realidad ocurrirán una vez firmado el convenio de préstamo. Si la AID desea extender préstamos a instituciones que no se desenvuelven en la forma deseada, y espera poder lograr cambios en estas actitudes, entonces se menester que imponga costos a las actitudes que desea modificar. Debe convertirlas en elementos disfuncionales en vez de funcionales para la institución receptora. Entre las formas en que pueden imponerse tales costos figuran:
- La AID debería requerir cierto progreso respecto del problema en cuestión como condición previa al desembolso, o incluso la autorización del préstamo, en lugar de aceptarlo como es de costumbre, como una condición contenida en el convenio de préstamo. Ambas partes tienden a olvidar la condición. Por ejemplo, como condición previa podría requerirse un determinado mejoramiento del porcentaje de casos de mora o de la proporción de los créditos concedidos a ciertos grupos.
  - Un programa de préstamos podría estructurarse de forma que los desembolsos se efectúen en cuotas, estando el desembolso de cuotas sucesivas supeditado al cumplimiento de un plan de mejoramiento del problema de las moras, etc.
  - Un tal sistema de imposición de costos debe tener un componente de recompensas a fin de que no asuma un enfoque totalmente negativo que podría dar por resultado una considerable desobligación de fondos. Por ejemplo, los desembolsos podrían acelerarse si se satisfacen ciertas metas. O la AID podría convenir en hacer concesiones al receptor en materia de cuestiones que no se vinculan con las actitudes indeseables, siempre que se demuestre que se han producido mejoras respecto de las mismas.
  - Como una variante de lo que antecede, la AID no debería considerar préstamos subsiguientes y menos aún concederlos si no se hacen los cambios deseados en el desenvolvimiento. Esto es bastante contrario a la relación típica de la AID

con las instituciones receptoras, la que tiende a ser continua a lo largo de varios años, involucrando diversas renovaciones de la asistencia con donativos y préstamos.

- Si la AID se cimera a una política uniforme de no conceder préstamos subsiguientes a instituciones durante un número dado de años después de la terminación del primer préstamo, ello constituiría un considerable incentivo para que la institución ponga de manifiesto un mejor desempeño en cuanto a los aspectos que la AID considera constituyen problemas. Contribuiría a que el desenvolvimiento se convierta en problemas para la institución si se impone el costo de perder posible asistencia en el futuro. Un paréntesis previsto entre préstamos sucesivos de la AID también obligaría a la institución procurar en el ínterin fondos en otras fuentes. Esto, a su vez, la obligaría a componer sus deficiencias.
- La AID no debería abandonar a uno de los singulares incentivos a su disposición para inducir un mejor desempeño por parte de la institución financiera a la que extiende préstamos, esto es, el requisito de que la institución prestamista rembolsase su crédito. Los gobiernos receptores con frecuencia quieren utilizar el préstamo de la AID para capitalizar a sus bancos apoyados por el estado. Si bien estos préstamos son rembolsados a la AID por el gobierno, son donados por el gobierno receptor a la institución prestamista (BNF). También ello disminuye considerablemente para la institución el costo de una deficiente administración financiera y de una débil política de recaudación. Si la AID desea capitalizar a una institución de préstamos, sin exigir un reembolso, entonces no debe vincular el capital con un programa de subpréstamos. La institución que hace préstamos con el crédito de la AID es la que debe rembolsarlo -- y no el gobierno.

Las sugerencias que anteceden quizás sean demasiado engorrosas para ser puestas en práctica y posiblemente pueden crear un número mayor de problemas de los que resolverían -- excepto el último. No estoy convencida de que un programa de asistencia puede motivar cambios fundamentales en la actitud de una institución y creo que por lo general constituye un derroche extender préstamos a instituciones que aún no han comenzado a desenvolverse en la forma deseada. Si la Agencia ha de continuar concediendo préstamos a tales instituciones porque son las únicas en existencia, por lo menos debería reconocer que hay poderosos incentivos en las relaciones con la AID para continuar con las prácticas indeseables, y debería tratar de hacer algo al respecto.

VII -- La Autosuficiencia y las Organizaciones  
Apoyadas por la AID

1. La estructura de las relaciones de la AID con federaciones de cooperativas y de asociaciones de ahorro y crédito con frecuencia afecta adversamente a la autosuficiencia financiera y, en parte, es responsable de la continuada dependencia financiera de algunas de las instituciones apoyadas por la AID (E174-198, H/I). (Esto es igualmente cierto respecto de programas financiados dentro de instituciones existentes.) Las razones que motivan este problema son las siguientes:
  - Si la organización llega a ser financieramente autosuficiente, pierde el apoyo de la AID.
  - Si la organización llega a ser financieramente autosuficiente, el contratista no podrá obtener trabajos ulteriores en el proyecto.
  - Si la organización no logra la autosuficiencia financiera, ella y el contratista saben que hay muchas probabilidades de que continuará la asistencia para aliviar los problemas que causaren el fracaso.
  - Es menos costoso para la AID adjudicar fondos para la renovación de asistencia a instituciones y contratistas con los que tiene relaciones de trabajo, que iniciar nuevas relaciones con otros.
  - Las organizaciones con frecuencia no hacen esfuerzos arduos para encontrar otras fuentes de apoyo, o tampoco se dedicarán a actividades que disminuyen sus gastos o que aumenten sus ingresos, hasta tanto el retiro de la AID es, en efecto, una realidad. Así por ejemplo, una organización que tiene el apoyo de la AID siempre podrá demostrar, cuando se amenaza con una terminación de las relaciones, que no podrá subsistir sin la ayuda de la AID. La crisis de la terminación de las relaciones con la AID es, no obstante, una parte importante del crecimiento de una organización, que se frustra cuando la AID se apresura a socorrerlo. La supervivencia de FENACCOOPARR después de la terminación prematura de la asistencia de la AID, a pedido de la Federación, a sólo tres años después de haber sido creada y a un nivel del 85% de apoyo presupuestario por parte de la AID, es prueba fehaciente de la forma en que puede defenderse por su cuenta una organización que evoluciona positivamente.

2. En casi todos los casos de las instituciones apoyadas por la AID que lograron su autosuficiencia financiera, las relaciones con la AID terminaron antes de lo que originalmente se había previsto, por lo general debido a conflictos entre la AID y la institución receptora. Tal fue el caso de la FACACH en Honduras y de la FENACOPARR y del Banco Cooperativo en Ecuador. Las relaciones con el CREA en Ecuador también terminaron prematuramente, pero debido a un conflicto entre la AID y el contratista. Además, en algunos de estos casos fue el receptor quien inició el proceso de la terminación de las relaciones, según aconteció con FENACOPARR y el Banco Cooperativo en Ecuador, y con la FACACH en Honduras.

Las relaciones entre la AID y los receptores que fueron amigables durante un período más prolongado y que entraron continuadas renovaciones de la asistencia, también fueron aquellas que dieron lugar a un progreso considerablemente menor en materia de autosuficiencia y de la solución de otros problemas. La FEEOAC en Ecuador es el principal ejemplo; otros son el programa mediante el cual se creó a la FEEOAGROH y sus cooperativas y el Banco Nacional de Fomento en Honduras.

Los programas creados por la AID que lograron sobrevivir el alejamiento de la AID típicamente son aquellos que se han cansado de la AID, y viceversa. Esto puede interpretarse como una señal de (1) el vigor de una nueva organización que tiene sus propias ideas acerca de la forma en que se han de hacer las cosas, y (2) la necesidad de instituir para pequeños agricultores programas políticamente significativos para demostrar a sus destinatarios que son considerablemente independientes de la AID.

3. La AID a veces ha continuado financiando a algunas organizaciones después de que sus relaciones con las mismas habían comenzado a deteriorarse, haciéndolo en una forma que prácticamente no entrañaba relación alguna entre donante y receptor. En dos de los casos en que la asistencia técnica y la ayuda presupuestaria de la AID terminaron prematuramente debido a conflictos, la institución continuó recibiendo indirectamente ayuda e ingresos de la AID, gracias a créditos concertados con anterioridad. El crédito provino en forma directa de la AID en el caso de la FACACH, en Honduras, y en forma indirecta por conducto de instituciones intermediarias de préstamos en los casos del crédito AID/Banco Cooperativo a la FENACOPARR en Ecuador y del crédito AID/BNF a la FACACH, en Honduras. Aunque estas instituciones habían roto sus relaciones con la AID, su capacidad para sobrevivir fue en parte

resultado de créditos suministrados por la AID sin la intervención directa de esta última (H/FAC 34-40).

- En el caso de estos créditos "no directos" de la AID para ser representados a grupos afiliados -- a saber, la FACACH -- la institución también podía devengar ingresos en forma de intereses. Esto constituyó un enfoque más tolerable, y que redujo la dependencia, para proporcionar ingresos a una institución vigorosa, de lo que lo hubiera sido el apoyo presupuestario.
4. El crédito es, asimismo, un mecanismo mediante el cual la AID puede asistir a instituciones merecedoras con las que las relaciones nunca han sido buenas. En Honduras, los créditos por conducto de la FACACH se destinaron a algunas organizaciones de orientación demócrata-cristiana que habían tenido considerable éxito en organizar y ayudar a grupos de campesinos. Estos grupos operan en pequeña escala y no aceptan fondos que involucran la clase de participación del donante que es típica de la ayuda de la AID.

Por varias razones, la AID ha tendido a mantenerse alejada de este tipo de organización; en Honduras, la asistencia ha sido reducida e indirecta y en el Ecuador no ha habido asistencia alguna. En Honduras, la FACACH constituyó un vehículo para la asistencia de la AID a este grupo, debido a que mantuvo a la AID distanciada y debido a que no requería el pleno apoyo de la Misión de la AID y de Washington. De esta forma, la AID pudo apoyar a instituciones que realizaban trabajos innovadores con campesinos y con las cuales no podía entablar relaciones directas (H/FAC 29-33).

5. Por diversas razones, los programas de la AID para cooperativas e instituciones de asistencia para cooperativas con frecuencia han evitado el apoyo financiero del sector público, en parte debido a que ello dará por resultado la dependencia financiera y la interferencia política. Esta posición ha dado por resultado:
- por lo menos tanta, o más, dependencia financiera de la AID;
  - una falta de nexos con posibles fuentes de financiación en el sector público una vez que se aproxima la terminación de la participación de la AID, y
  - una falta de afinidad por parte de las instituciones en el sector público que tienen poderes reguladores sobre las organizaciones apoyadas por la AID.

Las instituciones que siguieron funcionando bien después de terminar la participación de la AID pudieron hacerlo obteniendo fondos, de un modo u otro, en el sector público. Las instituciones que fracasaron fueron aquellas que el sector público se rehusó a ayudar (FECOAGROH) o aquellas que por sí mismas continuaron, rehusando la asistencia del sector público (FECOAC).

6. Cuando la AID financió programas dentro de instituciones del sector público ya existentes, con frecuencia ha tratado de aislar la oficina a cargo de la ejecución de estos programas del medio en el que debían actuar (1) pagando salarios más elevados y (2) ubicando el programa en una institución en la que las relaciones personales con la AID eran las mejores (E96-102, H/FGR 86-89). Si bien hay razones valideras que justifican este enfoque, también hay ciertas desventajas:

- La supervivencia del programa en su ambiente institucional depende excesivamente de la continuación en el mismo cargo de la persona con la que la AID tiene buenas relaciones. Cuando el contacto de la AID deja el cargo, es posible que la institución no acepte el programa que ha sido ubicado en su seno.
- Si el programa depende en grado alguno de los insumos de otras entidades del sector público o de otras oficinas de la institución en que está ubicado, su carácter de "enclave" puede dar por resultado que estas otras entidades dejen de cumplir el papel que les incumbe o que lo cumplan en una forma que crea problemas sustanciales para el programa.

### Recomendaciones

1. Es necesario que la AID contrarreste los incentivos involuntarios que fomentan que las organizaciones que apoya no busquen la autosuficiencia:

- A los programas deben incorporarse penalidades por no lograr metas de autosuficiencia y, a la vez, deberían incluirse recompensas por el logro de tales metas. Un ejemplo de tales recompensas es el "crédito sin interferencias".
- Deben fijarse fechas terminantes para la finalización de la asistencia de la AID para el desarrollo de instituciones.
- Mediante los programas de la AID se deberían financiar servicios que generarán ingresos para la organización, en lugar de financiar el presupuesto de la misma.
- El servicio que ha de financiarse debería elegirse con base en: (1) su facilidad y viabilidad como tarea para una organización nueva; (2) el grado en el que grupos de campesinos han demostrado estar interesados en y pagar por este tipo de servicio en el pasado. Una organización establecida como entidad de mercadeo posiblemente debería iniciar sus actividades suministrando un servicio mucho menos complejo que devengue ingresos mucho más inmediatos. Un ejemplo de ello serían los servicios para la adjudicación de tierras, si el programa se lleva a cabo en una región en la que los campesinos desean agruparse para la adquisición de tierras.

En el caso de programas de créditos dirigidos para la producción agrícola que se desarrollen en las federaciones de asociaciones de ahorro y préstamos, los créditos suministrados por la AID permiten devengar ingresos más fáciles y más inmediatos, en contraste con otros tipos de servicios que son parte de un tal programa.

- En los programas de la AID para el apoyo presupuestario de instituciones o partes de ellas, desde un mismo principio debe proyectarse la modificación en una fecha futura de la forma de asistencia, cambiándola a otra que entraña un distanciamiento considerablemente mayor. Esto permitirá que la organización tenga ideas propias sin ser castigada por conflictos con la AID y con el retiro del apoyo de esta última. Los ingresos en concepto de intereses cobrados por los créditos serían una de las formas de proporcionar apoyo con "distanciamiento"; otra

forma sería el crédito proporcionado por conducto de instituciones financieras intermedias con las que la AID tiene programas.

2. En términos más generales, la AID debería formular maneras de extender préstamos a organizaciones de agricultores que dan lugar a un "distanciamiento" mucho mayor del que permiten las típicas relaciones con la AID en la actualidad. Puesto que muchas de las organizaciones que trabajan con éxito con pequeños agricultores son sumamente cautelosas en lo que se refiere a la intromisión del donante, la AID tendrá un impacto menos significativo del que podría tener en sus programas de desarrollo rural si no halla una manera aceptable para apoyar a estas organizaciones. Los créditos de la AID que se han hecho llegar a tales grupos por conducto de la FACACH podrían constituir un modelo para este tipo de apoyo, si bien debería tenerse presente que esto fue factible debido a que como cuestión de principio la FACACH comulgaba ideológicamente con estos grupos.
3. Si es que la AID ha de crear enclaves institucionales para ejecutar sus programas en el sector público, ello debería hacerse de modo que se reduzcan a un mínimo los serios problemas resultantes de este enfoque:
  - Para cualquiera de sus principales insumos, tales como el crédito o los servicios de extensión, el programa no debería depender de alguna otra institución en el sector público que no cuenta con los beneficios en materia de salarios y abastecimientos con los que cuenta el enclave.
  - El programa debe formularse para lograr un objetivo en un período de tiempo fijo, después de lo cual puede desintegrarse sin afectar adversamente a tal logro, según se sugirió anteriormente.
  - Parte de la meta de un tal programa debería ser la capacitación de los clientes que sirve a un punto tal que (1) pueden tener acceso directo por cuenta propia a los servicios que suministra el sector público, después de que desaparece el programa; o (2) están suficientemente organizados y son suficientemente vociferadores como para que sea políticamente difícil para el gobierno dejar que el programa desaparezca después de la terminación de la participación de la AID.
4. Lo contrario a lo anterior sería que la AID debería seleccionar como sede para sus programas destinados a pequeños agricultores a instituciones y oficinas gubernamentales que, en cierto sentido

son las que más están sometidas a influencias políticas y no aquellas que lo están menos. Esto es, la AID debería seleccionar a aquellas oficinas que constituyen el foco de la consagración de un gobierno al desarrollo de los pequeños agricultores, o que cuentan con el apoyo de los campesinos, o en las que la voz de los grupos de campesinos tiene peso. Esto es particularmente pertinente en el caso de países o de regiones en que los grupos de campesinos tienen fuerza política como, por ejemplo, en la costa de Ecuador y en Honduras. Con esta clase de respaldo, el programa de la AID cuenta con un formidable elemento para apoyarlo, para presentar quejas cuando otras oficinas le crean problemas y para ejercer presión cuando los fondos comienzan a agotarse.

La AID en realidad no ha considerado que esta clase de respaldo por parte de sus clientes constituye una fuente importante de vitalidad para sus programas y, en cambio, ha confiado más en la solidez de sus relaciones con individuos importantes en el gobierno o en las instituciones a cargo de la ejecución del programa. Esto demuestra el tipo de enfoque paternalista en el trato con pequeños agricultores por el que la AID ha criticado a los gobiernos de países en vías de desarrollo.

### VIII - La Coordinación entre Organismos

1. Algunos de los éxitos de los proyectos examinados en esta evaluación se produjeron en programas que proporcionaban directamente los servicios en lugar de recurrir para la prestación de estos servicios a las instituciones en que normalmente están ubicados.
  - El PPEA en Ecuador contaba con sus propios agrónomos e ingenieros, a pesar de estar ubicado en el Ministerio de Agricultura.
  - La Federación Ecuatoriana de Cooperativas Arroceras (FENACCOOPARR) contrató a sus propios abogados para las actividades relacionadas con la adjudicación de tierras, a pesar de que se había previsto que esta necesidad sería satisfecha por los abogados del organismo a cargo de la reforma agraria.
  - En Honduras, los fondos de los préstamos de la AID a asociaciones de ahorro y crédito fueron administrados por la federación de estas asociaciones, en lugar de recurrir a otra institución financiera, según había sido el caso de los préstamos de asociaciones de ahorro y crédito en Ecuador.
  - El Departamento de Cooperativas creado por la AID en el Centro de Reconversión del Austro, en Ecuador, no dependía de ninguna otra parte de la institución en lo que se refiere a cualesquiera insumos importantes para el programa.

En todos estos casos, la institución u oficina que suministraba sus propios servicios duplicaba con ello servicios que ya existían en el sector público.
2. Algunos de los graves problemas que aquejaban a los programas evaluados eran consecuencia de la circunstancia de que para insumos vitales dependían de alguna otra institución.
  - Los créditos para los programas de inversión en sistemas de riego de las cooperativas del PPEA fueron proporcionados por una institución ajena y no muy comprensiva -- el Banco Nacional de Fomento de Ecuador. Hubo serias demoras en el desembolso de los créditos a las cooperativas y como resultado de ello se presentaron diversos problemas.

- La Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH) no pudo concertar un acuerdo con el servicio de extensión del gobierno para que proporcione agentes de extensión para un programa de créditos agrícolas.
  - La supervisión de la extensión agrícola para un programa de la AID de créditos para pequeños agricultores concertado con el BNF de Honduras apenas llegó a concretarse, en parte debido a rivalidades entre sucursales del banco y las del servicio de extensión.
  - La Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Ecuador (FECOAC) no pudo devengar utilidades de un crédito de la AID distribuido entre sus rivalidades. Contrario a lo que había sido la intención original, el crédito provino de otra institución -- el Banco Cooperativo -- que reclamó para sí todos los intereses devengados.
  - En forma similar, la Federación de Cooperativas Agrícolas de Honduras (FECOAGROH) no recibió la cantidad de utilidades devengadas de intereses que se había previsto para ella, debido a que una porción elevada de esas utilidades fue apropiada por su organización rival, la FACACH, que había sido empleada por la AID en calidad de prestamista intermediario. Además, la circunstancia de que un grave problema de casos de mora en el reembolso de los créditos en las cooperativas de esa federación dio lugar a la total desaparición del programa, fue en parte resultado de una actitud muy poco comprensiva por parte de este prestamista intermediario.
  - El organismo a cargo de la reforma agraria en Honduras dependía parcialmente de la ayuda de las oficinas del Banco Nacional de Fomento para identificar y medir las tierras reclamadas por los campesinos al amparo de las leyes de reforma agraria. La ayuda no se extendió debido a la ambivalencia de parte del personal bancario acerca de la reforma agraria. (Aunque el banco fue receptor de considerables préstamos de la AID, la medición de tierras no fue parte del programa financiado por la AID.)
3. Se presentan problemas cuando se requiere la coordinación entre organismos para llevar a cabo un programa, debido a que (H/AR 22-33):
- Las rivalidades entre organismos son comunes en todos los países, especialmente en los casos en que un organismo dado es beneficiario de un considerable incremento relativo de su presupuesto, según ocurre con frecuencia con un programa de la AID.

- El crédito y la extensión constituyen insumos para los que los programas para pequeños agricultores con frecuencia tienen que recurrir a instituciones ajenas. Tales instituciones a menudo se establecen con base en una clientela integrada por grandes agricultores y grandes prestatarios, como lo es el caso de la mayoría de los servicios de extensión y de los bancos de fomento de Honduras y Ecuador. O, su clientela es principalmente de carácter no agrícola, como en el caso del Banco Cooperativo de Ecuador. Las entidades acostumbradas a trabajar con clientes en situación económica buena se muestran renuentes a aceptar a los que económicamente están menos acomodados y que, por ende, encierran más riesgos.
- Implícitamente existe un conflicto de intereses entre grandes y pequeños agricultores que son clientes de una misma institución. Tal conflicto se torna más agudo durante la época de una reforma agraria. Este conflicto de intereses es consecuencia de la intención de los programas de desarrollo rural de redistribuir beneficios del sector público, cuando no los ingresos y la riqueza, transfiriéndolos de los ricos a los pobres.
- En el enfoque de los préstamos sectoriales de la AID hay un prejuicio contra los proyectos que requieren intensos esfuerzos de coordinación. Dicho prejuicio tiende a crear la sensación de que los programas de función única o de una sola institución no son completos. Sin embargo, en muchos casos estas características menos comprensivas serán las únicas que son viables.

### Recomendaciones

1. La AID debería formular programas que minimizan los requerimientos de coordinación entre organismos u oficinas, o la dependencia de la entidad a cargo del programa de cualesquiera otras instituciones para el acceso a insumos vitales. Esto significa (1) programas que se valen menos de un enfoque "de conjunto" en cuanto a grupos de pequeños agricultores, o (2) programas en que una institución u oficina suministra todos los servicios por sí sola.
2. Para los programas destinados a pequeños agricultores, la AID debería seleccionar instituciones de acuerdo con sus antecedentes en cuanto a la consagración a ese tipo de clientes en particular, y no solamente de acuerdo con su experiencia en una función dada. Si una institución dedicada a pequeños agricultores tiene poca experiencia con una función determinada, entonces el programa debe ser simplificado para ponerlo a tono con la capacidad de la institución, o mediante el programa debería financiarse sobre una base limitada la adquisición de esa capacidad por parte de la institución.

IX -- Supervisión y Ejecución de Proyectos  
Destinados a Pequeños Agricultores

Las Misiones de la AID, así como las oficinas de la Agencia en Washington, han estado un tanto distanciadas de lo que estaba aconteciendo sobre el terreno en la ejecución de sus proyectos destinados a organizaciones de pequeños agricultores. Como consecuencia de ello, a menudo han actuado en respuesta a problemas cuando ya era demasiado tarde. Lo que es más importante, no han reaccionado frente a indicios de éxito incipiente que requieren modificaciones en el diseño de un programa dado. Las razones que motivan esta falta de participación y sensibilidad son las siguientes:

1. Las demandas que Washington impone a las Misiones confieren primerísima prioridad a la preparación y presentación de propuestas para proyectos nuevos, y a asegurar un flujo libre de trabas de los desembolsos para proyectos existentes. Esto deja poco tiempo disponible para una actuación por parte de las Misiones en los proyectos en ejecución.
2. Los proyectos destinados a organizaciones de pequeños agricultores han tendido a ser, por lo menos hasta hace poco, programas financiados con donativos, más bien que proyectos de capital. Debido a que el proceso para la aprobación es menos riguroso y dado que las cantidades de dinero para tales proyectos son considerablemente menores, estos proyectos a veces tienen prioridad secundaria respecto de los grandes proyectos de capital en lo que se refiere a su supervisión.
3. Es difícil resolver los problemas de supervisión a los que se alude en esta evaluación mediante estudios independientes y externos. Personas ajenas a los proyectos posiblemente dejen de reconocer problemas importantes debido a que están más lejos aún de lo que acontece sobre el terreno que la Misión de la AID, lo cual explicaría en parte la razón por la cual los examinadores dejaron de reconocer algunos de los problemas de fácil verificación inherentes a los proyectos evaluados.
4. La Misión vigila tales proyectos por intermedio del contratista (véase el punto siguiente) y de la federación, de haberla, o de la institución pública que sirve a los grupos individuales. En muchos casos hay una divergencia notable entre lo que es bueno para el grupo y lo que es bueno para la institución que presta los servicios (H/FGR 34-65, E69-86). Además, la organización de

servicio con frecuencia está dotada de personal urbano que tiene mayor afinidad con los representantes de la AID y del contratista que con los pequeños agricultores. En consecuencia, la organización de servicio no pone a disposición de la AID información importante acerca de un tal programa.

5. En gran medida, las Misiones de la AID vigilan los proyectos por conducto del contratista, en parte debido a la falta de tiempo. Esto es particularmente inadecuado debido a que:
  - Los contratistas para las cooperativas ocupan una posición virtualmente monopolística, careciendo de casi todos los incentivos para un desempeño eficaz que ejercen influencia en empresas privadas que actúan en un ambiente competitivo. Esto se debe a que son sólo dos los contratistas empleados para casi todos los proyectos de cooperativas en la América Latina, a saber, ACDI y CLUSA. CUNA, y ahora la COLAC, tienen un monopolio absoluto en lo que se refiere a las asociaciones de ahorro y crédito. Además, la AID está sometida a considerables presiones legislativas para emplear a estos contratistas para la asistencia técnica. Los contratistas por lo tanto están en una posición tal que, aunque no se desempeñen satisfactoriamente, igualmente se utilizarán sus servicios en medida considerable.
  - Hay una rotación considerable de personal entre la AID y las organizaciones de los contratistas. Esto da lugar a un ambiente de familia y de confianza entre los representantes de la AID y del contratista, lo cual por cierto no es conducente a una vigilancia activa por parte de la AID.
  - Puesto que los contratistas representan al movimiento cooperativista de los Estados Unidos, les resulta difícil responder en forma innovadora a situaciones en las que (1) organizaciones que no son cooperativas se desempeñarían bien; (2) el no establecer una organización sería un enfoque mejor; (3) la organización debería ser temporal; (4) las fases del desarrollo de una organización deberían formularse durante el proceso de evolución, y (5) las asociaciones de grupos de agricultores no son deseables y pueden llegar a ser contraproducentes.

### Recomendaciones

1. La AID debería establecer un mecanismo formal que le permita recibir información sobre el desenvolvimiento de los proyectos directamente de los líderes y miembros de los grupos de pequeños agricultores a quienes tales programas están destinados. Debería establecerse un grupo consultivo con base en los siguientes lineamientos:
  - El grupo debería reunirse mensual o trimestralmente con representantes de la Misión de la AID.
  - Dado que es probable que sus miembros sean analfabetos, no debería exigirse que el grupo presente sus comentarios por escrito. Los representantes de la AID deberían redactar las actas de estas reuniones, seguidas de un suplemento de la Misión en el que se indique qué medidas se proyecta tomar, o qué medidas se están tomando. Tal suplemento podría ser similar en cuanto a su forma a las respuestas de la AID a los informes de examinadores.
  - En estas reuniones, o por lo menos en algunas de ellas, no debería haber presentes representantes del contratista, de la federación o de otras entidades que prestan servicios al grupo.
  - Las reuniones deberían hacerse en un lugar fuera de la Misión de la AID y de la ciudad capital, posiblemente en una localidad en que hay mercado y en el día en que éste funciona.
  - Los miembros del grupo consultivo deberían rotarse entre los afiliados a los grupos que reciben la asistencia.
  
2. Las ventajas de un arreglo de esta índole son:
  - No requiere que la Misión le dedique mucho tiempo.
  - Permite la comunicación directa de los beneficiarios del programa con la AID, en lugar de una evaluación por escrito preparada por terceros.
  - Sirve de contrapeso a las opiniones unilaterales acerca de lo que está aconteciendo que presentan el contratista, la federación o las instituciones que prestan servicios al grupo. Da aviso a la AID acerca de las posibilidades de cambios en el programa que posiblemente no le comunicarían las otras partes señaladas.

- Sirve para contrarrestar algunos de los aspectos menos deseables de la situación monopolística en la que opera el contratista, sin requerir una evaluación sustancial independiente por parte de la Misión.
- Proporciona un aporte básico para el proceso de la formulación de decisiones por parte de la AID, aporte éste que hasta ahora obviamente ha faltado: las opiniones y reacciones de los beneficiarios del programa.
- Es un instrumento más eficaz que los examinadores norteamericanos externos para obtener información acerca de ciertas clases de irregularidades en el empleo de fondos del programa o en el ejercicio de la autoridad, dado que estas irregularidades por lo general son del conocimiento común en las pequeñas comunidades que participan en tales programas.
- Establece un puente para la considerable distancia que actualmente media entre las funciones de evaluación y ejecución en la AID, al dar lugar a que los funcionarios de la AID a cargo de la ejecución del programa participen directamente en el proceso de evaluación y convirtiendo a esta última en un aspecto integral de la ejecución. Esto está en contraste con el sistema actual según el cual la función de evaluación se lleva a cabo en una oficina distinta o se encomienda por contrato a agentes extraños al programa, con lo cual los funcionarios ejecutores de la AID quedan aún más distanciados.
- Confiere a los pequeños agricultores la experiencia de participar en programas que afectan a sus vidas, en una forma en que a menudo no lo hacían los programas de la AID para organizaciones de pequeños agricultores, a pesar de su retórica acerca de la democracia. Esto satisface directamente a una meta básica de los programas de la AID: concede a los grupos de agricultores la experiencia de hacer conocer por sí solos sus necesidades a las organizaciones de servicios, obteniendo de las mismas los resultados apetecidos.
- En calidad de fuente general de información sobre supervisión, ejecución y formulación de programas, este mecanismo virtualmente no genera gastos en comparación con otros medios para obtener tal información.

## Appendix: Tables of Contents of Country Volumes

Ecuador

	Page
List of Tables . . . . .	iii
Abbreviations and Acronyms . . . . .	iv
Preface . . . . .	v
I - Introduction . . . . .	1
II - The Institutions . . . . .	7
CUNA, FEEOAC and Credit Unions . . . . .	7
The Directed Agricultural Production Credit Program (DAPC)	12
The DAPC as a supervised program . . . . .	14
The significance of FEEOAC's small farmer credit . . . . .	19
Were small farmers favored in the system? . . . . .	21
The credit union as an urban organization . . . . .	29
Singlepurpose vs. multipurpose credit unions . . . . .	32
The private sector approach to small farmer credit . . . . .	34
Other FEEOAC achievements . . . . .	37
The Cooperative Bank of Ecuador . . . . .	43
Reducing the share of credit unions and small farmers . . . . .	49
Living off credit: the Coop Bank compared to FEEOAC . . . . .	54
Shifting AID favor from CUNA to CLUSA . . . . .	58
CLUSA, FENACCOOPARR and Rice Cooperatives . . . . .	60
The political significance of the rice coop project . . . . .	67
Promotion vs. marketing and full budget support vs. none . . . . .	69
AID dissatisfaction with FENACCOOPARR . . . . .	75
Lessons from the conflict . . . . .	78
Pursuing peasant allegiance and marketing at the same time . . . . .	81
The Land Use Harmony, or Program for the Promotion of Agricultural Enterprises (PPEA) . . . . .	87
The search for a fresh and apolitical organizational home . . . . .	96
Slow credit disbursement rates . . . . .	102
Institutional rivalry: PPEA and FENACCOOPARR . . . . .	104
The PPEA style: investment intensity and quick high payoffs . . . . .	110

Problems of technical assistance, cooperation, and credit delinquency. . . . .	113
Excessive allegiance to cooperativism, or the PPEA as a strong, centralized, state-subsidized program . . . . .	118
Supervision, auditing, and "institutionalized suspicion" . . . . .	124
Conclusion . . . . .	127
Marketing Cooperatives, The International Development Foundation and the Southern Regional Development Authority (CREA) . . . . .	
	130
Conflict with the contractor . . . . .	138
Assisting the service organization as opposed to the farmer organization. . . . .	141
From marketing coops to input supply stores. . . . .	144
CREA as market intermediary for its coops. . . . .	146
AID, and the mystique of the evil private merchant . . . . .	150
Coop supply stores without price reductions. . . . .	154
Multipurpose organizations and CREA's infrastructure projects. . . . .	156
III - The Issues . . . . .	163
Performance Standards: Numbers and Democracy . . . . .	164
Performance Standards: Self-Sufficiency. . . . .	174
Self-Sufficiency and Charging for Services . . . . .	183
Self-Sufficiency and the Private Sector Approach . . . . .	194
Self-Sufficiency and the Mobilization of Rural Savings . . . . .	199
Smallness, Economies of Scale, and Coop Associations . . . . .	207
Irrigation and Group Formation . . . . .	219
Infrastructure Projects and Decentralized Decisionmaking . . . . .	224
Impermanent Groups, the Desire for Land, and Agrarian Reform. . . . .	233
The Credit Union vs. the Agricultural Cooperative. . . . .	246
Credit Union Elites. . . . .	251
The Organization as Broker . . . . .	261
Exclusion and External Benefits. . . . .	269
Non-cooperative Groups and Institutionalized Contempt. . . . .	278
Intermission: Partial Summary and Conclusions. . . . .	286
Financing the Coop: Marketing vs. Supply Operations. . . . .	289
Financing the Coop: Communal Farming . . . . .	297
Coast vs. Highlands. . . . .	313

Honduras

I - The Federation of Credit Unions of Honduras--FACACH

List of Tables. . . . .	ii
Introduction. . . . .	1
The History of FACACH and AID . . . . .	6
FACACH rejects AID. . . . .	6
The decision to include FACACH. . . . .	10
AID replaces FACACH with FECOAGROH. . . . .	12
Why FACACH was not chosen . . . . .	17
AID chooses the BNF over FACACH . . . . .	20
FACACH after AID. . . . .	25
FACACH, Christian Democrats, and AID. . . . .	29
Interest Income and Self Sufficiency. . . . .	33
Arm's-length support. . . . .	38
Diversification of Borrowers. . . . .	40
Stagnation of Membership and Organizational Growth. . . . .	43
Conclusion. . . . .	46
Tables. . . . .	48

II - The Federation of Agricultural Cooperatives of Honduras  
(FECOAGROH): Anatomy of a Failure and Its Accomplishments

List of Tables. . . . .	ii
Introduction. . . . .	1
Failure and the Explanation for It. . . . .	10
The Grains Orientation. . . . .	15
Producing grains and other crops. . . . .	16
Producing almost no grains: three dominant coops. . . . .	20
Plans to escape grains. . . . .	22
Grains coops, acid-in capital, and delinquency. . . . .	23
The significance of non-grain production: the farmer. . . . .	25
Non-grain production: the Federation. . . . .	27

Supplying Inputs vs. Marketing and Credit Services. . . . .	29
"What's Good for the Federation Is Good for the Coops". . . . .	34
Coops on their own. . . . .	35
The Federation as minority supplier . . . . .	37
The Federation's achievement and its undoing. . . . .	41
Giving free assistance. . . . .	43
Marketing beans and rice instead of corn. . . . .	47
Cooperative size. . . . .	49
Less democracy. . . . .	51
AID identification with the' federation. . . . .	58
Abandoning the coops. . . . .	61
Federation as Marketing Business. . . . .	66
Backward vertical integration . . . . .	67
Integrating forward instead of backward . . . . .	69
Integrating sideways: the banana coops. . . . .	71
FECOAGROH Among the Other Institutions. . . . .	75
FACACH. . . . .	75
The Honduran government and the BNF . . . . .	82
Paying Higher Salaries. . . . .	86
AID and the Contractor. . . . .	90
Problems of monitoring information. . . . .	94
The need for critical distance. . . . .	100
Tables. . . . .	105

### III - The National Development Bank: Case Study of a Small Farmer Program in a Large Farmer Institution

List of Tables. . . . .	iii
Introduction. . . . .	1
The Divergence of Donor and Recipient Interests: Seed Capital vs. Small Farmers . . . . .	7
Lending loans to Large Farmers: From Export Crops to Basic Grains. . . . .	20
Did the Bank lend More to Small Farmers?. . . . .	29
The Distribution of AID Credit Between Large and Small. . . . .	33
Portraits of some borrowers . . . . .	37
Conclusion. . . . .	41

Anatomy of Delinquency and Default. . . . .	44
Delinquency and drought . . . . .	47
Small farmer vs. large farmer delinquents . . . . .	52
What happens to delinquency upon introducing small farmers into an established bank . . . . .	59
The good and late payers. . . . .	62
Disasters, and the assumption that they will not occur. . . . .	65
The AID way of determining delinquency. . . . .	73
Cattle Credit in a Small Farmer Program . . . . .	80
Advance payment with subsidized interest rates: long term credit and speculation . . . . .	83
Why livestock credit? . . . . .	93
Livestock credit, agrarian reform and land clearing . . . . .	101
Conclusion. . . . .	105
Conclusion. . . . .	106
What you give up to work with small farmers . . . . .	106
The extension agent's loss. . . . .	111
Half-hearted commitment and how it works: two stories . . . . .	113
AID loans and the empowerment of institutions . . . . .	118
Mutually exclusive clients. . . . .	119
Credit and agrarian reform. . . . .	121
Alternatives to the bank? . . . . .	122
Keeping politics out of development projects. . . . .	126
The idyll of income redistribution. . . . .	131
Figure 1. . . . .	136
Tables. . . . .	137

#### IV - What Happens in an Agrarian Reform

Polarization in the Public Sector . . . . .	3
Shaking Up the Balance of Power . . . . .	5
Government Protection Against Its Agencies. . . . .	8
AID's Better Deal: Many Agencies and Diverse Beneficiaries. . . . .	11
The spreading of risk . . . . .	12
Sector lending and filling gaps . . . . .	15
AID's past relations. . . . .	17

Inter-agency Coordination in Rural Development Projects. . .	22
The machine analogy. . . . .	23
The single agency. . . . .	25
Organizational overlapping . . . . .	26
Coordination aversion. . . . .	30
Agrarian Reform: Not Giving Everybody a Chance . . . . .	34
AID didacticism. . . . .	39
Agrarian reform as precondition. . . . .	41
Diffusing Power: The Case of the Cooperative Department. . .	43
Limiting Risks: The Chosen Forty Asentamientos . . . . .	50
Showing Support for a Reform . . . . .	56
Agrarian Reform as a Development Project . . . . .	58
Legislation as precondition or goal? . . . . .	60
Conclusion . . . . .	64
Table 1 - Honduras: Comparison of Budgets for National Agrarian Institute (INA) and Ministry of Natural Resources (MRN), 1966-1974 . . . . .	67
V - Two Issues	
Pampered Problems. . . . .	1
The Close Adviser. . . . .	12
Bibliography . . . . .	1