

BIBLIOGRAPHIC DATA SHEET

1. CONTROL NUMBER

2. SUBJECT CLASSIFICATION (695)

PN-AAK-260

DE10-0000-0000

3. TITLE AND SUBTITLE (240)

La intercambiabilidad y el diseno y evaluacion de proyectos de credito agricola

4. PERSONAL AUTHORS (100)

Von Pischke, J.D. ; Adams, D.W.

5. CORPORATE AUTHORS (101)

Ohio State Univ. Dept. of Agr. Economics and Rural Sociology

6. DOCUMENT DATE (110)

1980

7. NUMBER OF PAGES (120)

30p.

8. ARC NUMBER (170)

9. REFERENCE ORGANIZATION (130)

Ohio State

10. SUPPLEMENTARY NOTES (500)

(also in English, 26p. : PN-AAH-349)

(In Economics and Sociology Occasional Paper # 644)

11. ABSTRACT (950)

BP

12. DESCRIPTORS (920)

agricultural credit
agricultural economics
project design
project evaluation
rural finance system

small farmer
evaluation

13. PROJECT NUMBER (150)

931116900

14. CONTRACT NO. (140)

AID/ta-BMA-7

15. CONTRACT TYPE (140)

16. TYPE OF DOCUMENT (160)

2.0

Economics and Sociology
Occasional Paper #644
(Spanish Version)

La Intercambiabilidad y el Diseño y
Evaluación de Proyectos
de Crédito Agrícola

por

J. D. Von Pischke y
Dale W Adams

August 28, 1980

Documento Preparado para el Seminario
Sobre Mercados Financieros Rurales
Celebrado en Cochabamba, Bolivia
Febrero 13-14, 1981
Con el Apoyo de
La Agencia para el Desarrollo Internacional
FENACRE - ONCICOOP
Ohio State University
Syracuse University
Arizona State University

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics and Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43220

La Intercambiabilidad y el Diseño y Evaluación de Proyectos de Crédito Agrícola*

J. D. Von Pischke y Dale W Adams**

El crédito agrícola es un elemento importante en los esfuerzos de desarrollo en la mayoría de los países de bajo ingreso. Algunos países, tales como India, Brasil, y Tailandia dan al crédito un papel principal en el desarrollo rural. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y la Agencia Internacional de Desarrollo han promovido agresivamente el crédito agrícola, entregando más de cinco mil millones de dólares a través de cientos de proyectos. La popularidad del crédito se debe en parte a la creencia de que los préstamos son necesarios para acelerar el cambio tecnológico en el sector agrícola y a la idea de que el crédito formal es necesario para liberar a los campesinos de la

*La palabra "intercambiabilidad" se usa como traducción de la palabra inglesa "fungibility."

**J. D. Von Pischke es analista financiero en el Banco Mundial y Dale W Adams es profesor de economía agrícola en The Ohio State University. Las ideas contenidas en este trabajo son las de los autores y no deben ser atribuidas al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, o a cualquier individuo trabajando para el, o a la Agencia Internacional del Desarrollo, que ha proporcionado fondos para sostener la investigación de los mercados financieros rurales a The Ohio State University. Los autores agradecen a V. V. Bhatt, Cristina David, Jack Kordik, Hillard Long, U Tun Wai y Robert Vogel por sus comentarios sobre una versión preliminar de este trabajo.

dependencia de los prestamistas informales. En algunos casos, la facilidad relativa con que se pueden iniciar los proyectos de crédito los hacen más atractivos aún.

La mayoría de los proyectos de crédito intentan estimular la producción de bienes tales como el arroz y productos lácteos, aumentando el uso de fertilizantes, ganado de cría, y otras inversiones semejantes, incentivando la inversión en maquinaria y riego, o proporcionando más servicios financieros a grupos específicos, tales como los habitantes rurales pobres, socios de cooperativas o productores de maíz. Los bancos agrícolas, cooperativas bancarias, cooperativas de ahorro y crédito, y agencias de crédito supervisado han sido establecidos dentro de algunos de estos proyectos. Otros proyectos han aumentado la cantidad de fondos para préstamos existentes en los mercados financieros rurales. Algunos de estos proyectos han sido formalmente evaluados.^{1/} Los principales indicadores de desempeño enfatizados por las agencias donadoras son el desembolso de los fondos del proyecto y las tasas de recuperación de los préstamos hechos a los agricultores. La mayoría de las evaluaciones también tratan de medir el impacto de los préstamos sobre las actividades agrícolas. Normalmente, el impacto es medido a través de aumentos

^{1/} Solamente algunas de estas evaluaciones están disponibles en forma de publicaciones (e.g. Adams, Daines). Sin embargo algunas publicaciones resumidas dan una buena idea de los resultados de los proyectos (Agencia Internacional del Desarrollo), Donald, Food and Agricultural Organization, Kratoska, Reserve Bank of India, Shaw, World Bank, 1975, 1975-1979).

en la cantidad de tierra usada para la producción agrícola o en los rendimientos de los cultivos financiados por el proyecto, y por la cantidad de animales, fertilizantes o tractores comprados con el dinero prestado. Otras medidas de desempeño son las cantidades, tamaños y tipos de préstamos hechos y el ingreso y valor neto de la empresa agrícola. Típicamente, estas evaluaciones no incluyen un análisis profundo de las instituciones de crédito que manejan los fondos del proyecto.

Si bien algunos proyectos de evaluación muestran que el desembolso de los fondos ha sido demorado y que se han presentado problemas con el pago de los préstamos, muchas veces indican que las metas de producción, de uso de semillas híbridas, fertilizantes, etc., de inversiones, y de participación de grupos especiales, fueron generalmente alcanzados, y que los proyectos cumplieron muchos de sus objetivos. A pesar de esto, algunos observadores vienen preocupándose más de la calidad y la cantidad de servicios proveídos en países de bajo ingreso por las instituciones de crédito rural y por los mercados financieros rurales de los cuales forman una parte. Los críticos argumentan que aunque los fondos de los donadores han aumentado substancialmente, el valor real de todos los préstamos agrícolas se ha disminuído en muchos países, que los préstamos concesionarios a menudo acaban en las manos de los ricos, que los préstamos para fines agrícolas son desviados para fines no agrícolas, que las políticas en muchos de los mercados financieros rurales favorecen el consumo y desincentivan el ahorro, que el plazo promedio de los

préstamos agrícolas a menudo se contrae o deja de expandirse y que los mercados financieros rurales adoptan pocas tecnologías que reduzcan los costos de la provisión de los servicios financieros. Es desconcertante que los mercados financieros rurales puedan desempeñarse mal en tanto que los proyectos dentro de estos mercados parecen funcionar bien. En la discusión que sigue, se intenta resolver esta paradoja a través de mostrar cómo los procedimientos de diseño y evaluación que ignoran la intercambiabilidad llevan a conclusiones erróneas acerca de los resultados de los proyectos de crédito agrícola.

Intercambiabilidad, Adicionalidad, Substitución y Desviación

La intercambiabilidad es una característica importante de la moneda moderna. La estandarización, o intercambiabilidad, hace al dinero servir como un "numeraire" y medio de intercambio, y hace las transacciones con moneda más eficientes que el trueque. La intercambiabilidad es la razón fundamental del papel del dinero en la eficiente distribución de recursos en los modelos económicos clásicos y en la gradual acumulación monopólica en los modelos Marxistas. Este atributo importante de las finanzas puede crear dificultades cuando no es bien entendido, cuando se hacen esfuerzos para limitar el intercambio a través de la imposición de controles y cuando los canales usados para dirigir los fondos son demasiado pequeños para conducir el flujo deseado. El diseño y la evaluación de proyectos de crédito agrícola, a menudo, encuentran estos problemas.

La intercambiabilidad hace difícil la evaluación de las actividades crediticias. Sus efectos aparecen al nivel nacional, al nivel de la agencia de crédito, y al nivel de la empresa agrícola. La razones usadas para justificar un préstamo en cualquiera de estos niveles pueden o no estar relacionadas a las actividades estimuladas al margen, a través de la liquidez adicional que un préstamo genera. Al nivel de la empresa agrícola, por ejemplo, muchos proyectos de crédito tratan a los préstamos como si fueran insumos en la producción agrícola, ignorando el hecho de que una unidad de dinero prestado es igual a otras unidades de dinero poseídas por el prestatario. Lo mismo ocurre si el préstamo es dado en bienes, tales como sacos de fertilizantes; los bienes a menudo pueden ser vendidos y convertidos a moneda si el prestatario así lo quiere (Scobie y Franklin). En verdad, los préstamos entregados en dinero o en bienes pueden ser usados para comprar cualquier bien o servicio al alcance del prestatario en el mercado.

Adicionalidad, sustitución y desviación son términos que clarifican los problemas que la intercambiabilidad trae para los proyectos de crédito. La adicionalidad es el término empleado para los cambios resultantes de un proyecto: es la diferencia entre las situaciones de tener y de no tener un proyecto. Por ejemplo, generalmente se supone que un proyecto de crédito sostenido con fondos donados debe inducir al país prestatario a aumentar los préstamos a agricultores en una cantidad que por lo menos equivale al préstamo del donador. Al nivel de los

mercados financieros rurales, el crédito para propósitos específicos debe ser expandido por una cantidad por lo menos igual a los fondos proporcionados por el proyecto. Igualmente, se espera que los agricultores aumentarán sus compras de semillas, fertilizantes, etc. y otros insumos en cantidades comparables a los préstamos que reciben, y aumentarán la producción de los bienes promovidos por el proyecto.

El medir la adicionalidad es difícil porque es imposible saber exactamente qué es lo que los gobiernos, prestamistas y prestatarios agrícolas hubieran hecho en la ausencia del proyecto de crédito. ¿Hasta qué punto el gobierno hubiera asignado más fondos al crédito agrícola sin la asistencia del proyecto? ¿Las instituciones de crédito hubieran quitado los fondos de otras actividades para servir a los objetivos del proyecto en la ausencia de un proyecto formal? En otras palabras, ¿hasta qué punto los fondos del proyecto simplemente substituyen a otros recursos que hubieran sido usados, de todos modos, para alcanzar los fines del proyecto?

La desviación es una forma más extrema de substitución. La desviación acontece, por ejemplo, cuando un agricultor obtiene un préstamo para ganado, pero no compra ganado y usa los fondos para un fin no autorizado por el contrato de préstamo. Normalmente es difícil para los prestamistas, los gobiernos, y empleados del proyecto desviar fondos del proyecto a no ser que la supervisión del proyecto por parte de los donantes sea deficiente, o a no ser que los sistemas de administración y contabilidad

usados por las agencias que administran el proyecto sean defectuosos. La supervisión cuidadosa de miles de prestatarios rurales, sin embargo, puede ser muy costosa y la desviación acontece igualmente cuando los programas son bien administrados.

Los cambios en el poder de compra del dinero complican aún más el análisis de la adicionalidad. Mientras que las cantidades nominales de préstamos y gastos en la agricultura pueden aumentar en la dirección deseada, el valor actual de los préstamos puede quedar constante o disminuir debido a la erosión del poder de compra de los instrumentos financieros resultante de la inflación.

Los tres casos hipotéticos que siguen ilustran las dificultades que se encuentran en la medición del impacto de los proyectos de crédito. Los estudios de caso ilustran los problemas que se presentan en tres niveles distintos debido a la intercambiabilidad, adicionalidad, sustitución y desviación. Después de los estudios de caso, se presentan algunas sugerencias sobre cómo mejorar el diseño y evaluación de los proyectos de crédito.

Una Empresa Agrícola Familiar en Africa

La señora Kariuki es una agricultora africana que, hace poco, recibió un préstamo para comprar tres vacas lecheras y otros artículos necesarios para establecer una actividad lechera. La cantidad del préstamo fue \$1,200; dividido de la siguiente manera según el contrato del préstamo: tres vacas lecheras -- \$800, cerco -- \$200, estanque de agua -- \$100, y un cobertizo de ordeñar -- \$100.^{2/} Ella asumió la deuda debido a las facilidades de

^{2/} Para consistencia, todos los valores en los tres casos son expresados en moneda constante.

pago (80% financiado, 5 años para pagar, una tasa de interés de 10%) y el gran número de oportunidades atractivas de inversión existentes en su localidad. Muchos de sus vecinos están desarrollando sus empresas de leche y té, y algunos han comenzado negocios de transporte. Los precios pagados por los terrenos están aumentando, y muchas familias están mejorando sus hogares.

La señora Kariuki es vista por el banco como una prestataria de bajo riesgo porque su empresa familiar es productiva y bien mantenida. Además de la granja de 10 acres de su marido, ella posee un lote urbano que fue usado como garantía para el préstamo. Ella tiene \$600 en su cuenta de ahorros de la oficina de correos, lo cual, siguiendo la tradición local, no fue declarado en su solicitud del préstamo.

La señora Kariuki usó los fondos prestados para obtener los bienes especificados en el acuerdo del préstamo. Su dinero fue distribuido por el prestamista, usando fondos dados por la agencia donadora, de acuerdo con las facturas entregadas por los comerciantes que vendieron las vacas lecheras y otros artículos a la señora Kariuki. Pero, las láminas de fierro y madera de construcción de un valor de \$100 para el cobertizo de ordeñar no fueron usados para construir el cobertizo, lo cual sería considerado extravagante en la comunidad local. Más bien, fueron usados para extender y hacer un nuevo techo para la casa familiar. Además del dinero del préstamo, la señora Kariuki invirtió \$300 de su propio dinero en el proyecto lechero para ayudar a comprar el ganado, y otras inversiones, para pagar por la mano de obra usada

para instalar la cerca y el estanque de agua y para transportar los bienes comprados con el dinero del préstamo a la granja.

La principal prioridad de inversión de la señora Kariuki fue establecer una empresa lechera debido a las ganancias esperadas de ella, a su demanda por mano de obra constante y a la preferencia de su familia por la leche fresca. Poco antes de ser aprobado el préstamo, ella vendió la cinco vacas lecheras de raza inferior que tenía por \$800 en dinero efectivo. Ella obtuvo crédito para la compra de las nuevas vacas y materiales a pesar de haber podido financiar la mayor parte del proyecto con el dinero adquirido de la venta de sus vacas y los \$600 en su cuenta de ahorro.

Sus otras prioridades incluyen la siembra de más arbustos de té que exige mano de obra; la compra de más terrenos; y, junto con su marido y algunos amigos, la compra de un taxi para que su comunidad tenga regular comunicación con otra comunidad con un mercado más grande a doce millas de distancia. Pensando en estas prioridades, la señora Kariuki gastó \$250 para la siembra de arbustos de té y gastó \$300 para comprar medio acre de un vecino anciano después de recibir el préstamo para la empresa lechera. Además, la familia de la señora Kariuki decidió aumentar los gastos de consumo en \$100. Una parte de este aumento fue usado para comprar un nuevo abrigo para su marido y dos nuevos uniformes escolares para sus hijos, en cuanto al resto, financió una visita a unos parientes. De sus \$1,400 en dinero efectivo, \$450 quedaron en su cuenta de ahorros después

de estos gastos. Dado que ella quería quedarse con \$200 para gastos futuros imprevistos, solamente \$250 quedaron para invertir en el taxi.

La interpretación convencional del proyecto supone que el préstamo dado a la señora Kariuki financió a su empresa lechera. Así que se supone el impacto del préstamo igual al cambio en la empresa lechera de la señora Kariuki. Este método de evaluación ignora los cambios en el consumo y los ajustes en todos los otros usos y fuentes de liquidez de la familia asociados con el préstamo. Ignora que la señora Kariuki substituyó fondos intercambiables del préstamo por una parte de la inversión en la empresa lechera que ella podía haber financiado con su propio dinero una vez que la empresa lechera fue la principal prioridad de ella. Tampoco toma en cuenta que la señora Kariuki desvió el uso de las láminas de fierro y madera de construcción para mejorar su casa en vez de usarlas para construir un cobertizo para ordeñar las vacas.

En contraste al método convencional de evaluar los proyectos, una perspectiva financiera de las actividades de la señora Kariuki sería mas amplia y daría una visión más adecuada del impacto del préstamo sobre su liquidez -- un aumento general en su control sobre los recursos. Debido a la intercambiabilidad, una perspectiva financiera no trata de relacionar el préstamo a sólo un uso de la liquidez. El impacto verdadero del préstamo puede ser estimado solamente conociendo los cambio marginales en todos las fuentes y usos de los fondos de la familia que

resultaron de la liquidez adicional proveniente del préstamo. Obviamente, las informaciones adicionales necesarias para documentar estos flujos de liquidez para una muestra representativa de empresas agrícolas familiares implican muchos gastos de tiempo y son costosas de recolectar.

Una Agencia de Crédito en Asia

Los efectos de la intercambiabilidad se encuentran también al nivel de las agencias que prestan dinero a los agricultores. Las instituciones usadas en el siguiente ejemplo hipotético de un país asiático incluyen una agencia prestamista local diversificada llamada el Banco para Pequeñas Empresas Agrícolas (BPEA), una agencia central de redescuentos (ACR) que usa fondos de donaciones y del gobierno para hacer préstamos a agencias prestamistas tales como el BPEA, y una agencia donadora que ayudó a diseñar el proyecto. El objetivo principal del proyecto es aumentar el volumen de préstamos hechos a pequeños agricultores.

La mecánica de un proyecto de crédito es la siguiente: el grupo a ser afectado por el proyecto está formado por agricultores con menos de dos hectáreas de tierra. La ACR entrega \$0.80 por cada \$1.00 que las agencias prestamistas prestan a este grupo. La tasa de interés cobrada por la ACR sobre préstamos hechos a las agencias prestamistas es de 4% mientras que estas agencias cobran una tasa de interés de 10% por año a los agricultores prestatarios. Por su parte, la ACR consigue el 75% del dinero entregado dentro del proyecto de la agencia donadora y obtiene el

otro 25 por ciento de la tesorería nacional. El proyecto apoya una prioridad crediticia nacional importante, que también se refleja en las reglas del Banco Central que favorecen a la agricultura. Una de éstas es que por lo menos 20% de los préstamos vigentes de cada banco tienen que consistir en préstamos agrícolas, mientras que los bancos, tales como el BPEA que se localizan en comunidades agrícolas tienen que destinar un mínimo de 40% de su volumen de préstamos a las actividades agrícolas.

El efecto del proyecto sobre el comportamiento del prestamista es ilustrado por los planes y acciones del BPEA antes y después del proyecto. Antes del proyecto en 1978, los directores del BPEA prepararon un presupuesto de fuentes y usos de fondos para 1979. Como se muestra en el Cuadro 1, la fuente principal de divisas para el presupuesto original de 1979 fue el pago de préstamos por los prestatarios, lo cual proporciona fondos para préstamos adicionales. La distribución de los nuevos préstamos fue programada de modo de asegurar el cumplimiento del requisito de que 40% del saldo total de los préstamos en los libros de contabilidad representara préstamos agrícolas, y los directores del BPEA esperaban que los préstamos nuevos por un total de \$750,000 hechos a estos prestatarios, cumplieran esta meta. Asimismo, los directores esperaban un aumento en los depósitos de ahorro en su banco debido a un aumento reciente en la tasa de interés sobre los ahorros de 5% a 6% por año. Los directores asignaron una proporción del aumento esperado en los depósitos de ahorro a las reservas estatutarias que no ganan interés en el

Banco Central y a reservas de liquidez en la forma de bonos gubernamentales y dinero en efectivo necesarias para respaldar el aumento en el nivel de los depósitos.

Poco después de la aprobación del presupuesto para 1979 por los directores del BPEA, representantes de la agencia donadora y de la ACR visitaron al gerente general del BPEA y le informaron que el BPEA podía participar del proyecto de crédito para pequeños agricultores. Posteriormente, el gerente general presentó un presupuesto revisado que suponía la participación del BPEA en el proyecto, al consejo administrativo (Cuadro 1). Durante la presentación del presupuesto revisado, el gerente hizo notar que más o menos \$300,000 de los \$750,000 en préstamos a los agricultores en el presupuesto original cumplían con el criterio de préstamos del proyecto de crédito. El BPEA podía descontar 80% de los \$300,000 con la ACR y conseguir de este modo \$240,000 en fondos para préstamos adicionales. El gerente propuso al consejo administrativo que \$15,000 de estos fondos adicionales fueran usados para comprar más títulos gubernamentales de altas tasas de interés (9% por año), y que \$150,000 fueran utilizados en préstamos a terratenientes y comerciantes en el área, que podían ofrecer garantías substanciales para sus préstamos. El recomendó que el BPEA disminuyera las tasas de interés sobre los depósitos de ahorros de 6% a 5% para reducir los aumentos esperados en obligaciones por depósitos de \$300,000 a \$200,000 en 1979. El aumento en la meta previa de depósitos resultante de los recursos adicionales del proyecto haría que el cociente de capital/activos resultara inferior al cociente mínimo exigido por el Banco Central.

Cuadro 1. Fuentes y Usos Proyectados de los Fondos del Banco para Pequeñas
Empresas Agrícolas (BPEA), 1979
(miles de \$)

I. Presupuesto Original

Fuentes de Fondos

Recuperación de Préstamos	1,500
Aumento en las Obligaciones de Depósitos de Ahorro	300
Ganancia Neta	50
Total	<u>1,850</u>

Usos de Fondos

Aumento en las Reservas Estatutarias (25% del aumento en los depósitos)	75
Aumento en Dinero Efectivo y Títulos Gubernamentales	25
Nuevos Préstamos:	
Agricultores	750
Otros	<u>1,000</u>
Total	<u>1,850</u>

II. Presupuesto Revisado

Fuentes de Fondos

Recuperación de Préstamos	1,500
Redescuento de Préstamos del Proyecto con ACR	240
Aumento en las Obligaciones de Depósitos de Ahorro	200
Ganancia Neta	55
Total	<u>1,995</u>

Usos de Fondos

Aumento en las Reservas Estatutarias (25% del aumento en los depósitos)	50
Aumento en Dinero Efectivo y Títulos Gubernamentales	40
Nuevos Préstamos:	
Agricultores	755
Otros	<u>1,150</u>
Total	<u>1,995</u>

Debido a que el presupuesto revisado aumentaría las ganancias netas del BPEA en 10%, el consejo administrativo lo aprobó. Hacia el fin del año 1979, el gerente informó al consejo administrativo que casi todas las metas del presupuesto fueron alcanzadas.

El resultado neto de la participación de BPEA en el nuevo programa de préstamos fue una disminución en la movilización de los depósitos locales de ahorro, tasas más bajas de retorno para todos los depositantes, un aumento en los títulos gubernamentales mantenidos por el banco y un aumento en la cantidad de dinero prestado a prestatarios que no pertenecen al grupo a que se destinaba el dinero del proyecto especial de crédito. El proyecto resultó en solamente una pequeña cantidad de préstamos adicionales para los pequeños agricultores. La substitución eliminó casi todos los efectos pretendidos del proyecto en las actividades del BPEA.

Un País Latinoamericano

Desde 1960 hasta 1978 un cierto país latinoamericano recibió \$80 millones en 10 préstamos y donaciones de agencias donadoras para proyectos de crédito agrícola. Estos proyectos tenían cuatro objetivos. Primero, cuatro proyectos establecieron instituciones para servir a áreas rurales: un programa de crédito supervisado, un banco cooperativo agrícola, facilidades de redescuento para préstamos agrícolas en el Banco Central, y agencias financieras particulares para entregar capital de riesgo a empresas agrícolas. Segundo, los diez proyectos dieron fondos

para aumentar la oferta del crédito agrícola. Tercero, siete de los proyectos fueron creados para aumentar la cantidad y número de préstamos para los habitantes rurales pobres. Cuarto, tres de los proyectos intentaban ofrecer más préstamos a mediano y largo plazo a los agricultores.

Todos los proyectos han sido evaluados. Algunos encontraron problemas con la recuperación de los préstamos que hicieron quebrar a por lo menos una de las nuevas instituciones. Un análisis de las solicitudes de los préstamos y entrevistas con los encargados de aprobar los préstamos y los prestatarios indica que los objetivos con respecto al tipo de prestatario, empresa, uso de semillas y fertilizantes, etc., y duración de los préstamos fueron en gran parte alcanzados. Por lo general, estas evaluaciones sugieren que los proyectos alcanzaron sus metas en forma sorprendente. Un donador quedó lo suficientemente satisfecho con sus proyectos como para dar al país un préstamo adicional de \$15 millones, a fin de aumentar el número de préstamos de mediano y largo plazo para los pequeños agricultores. Este préstamo fue distribuido para los propósitos indicados durante 1979. Una evaluación del proyecto resultó en un informe muy favorable.

A pesar de estos proyectos, los agricultores y especialmente los pequeños agricultores continuaron quejándose de la falta de préstamos. Como resultado, uno de los donadores contrató consultores para preparar una propuesta para otro préstamo grande para el crédito agrícola. Un analista financiero del equipo de consultoría fue solicitado para evaluar el desempeño de los

mercados financieros del país. En vez de utilizar un enfoque convencional en su análisis, el analista examinó las importaciones, el presupuesto gubernamental, y el desempeño general de los mercados financieros rurales (MFR). Su raciocinio era que los cambios en las actividades asociadas con el préstamo más reciente serían el mejor indicador de lo que se podría esperar del próximo préstamo.

El analista colectó informaciones sobre las importaciones, que se encuentran en el Cuadro 2. Los bienes importados para inversiones en la agricultura aumentaron en \$15 millones en 1979. Debido a la inflación de los precios mundiales, sin embargo, el valor real de estas importaciones, según los precios de 1978, disminuyó de \$200 millones de 1978 a \$195 millones en 1979. Al mismo tiempo, el valor real de bienes de inversión no agrícola y bienes para el gobierno y la defensa del país que fueron importados aumentó. Los items militares y abastecimientos para habilitar algunos nuevos hoteles de turismo explicaron la mayoría de los aumentos reales en la cantidad de importaciones. En base de estas cifras, el analista concluyó que el préstamo agrícola de 1979 relajó las restricciones de divisas y que armas para el ejército y bañeras e inodoros para los nuevos hoteles fueron los resultados principales.

A continuación, el analista revisó el presupuesto gubernamental para 1979. Lo que encontró se muestra en el Cuadro 2. El gobierno aumentó la cantidad nominal destinada para programas agrícolas de \$250 millones en 1978 a \$265 millones en 1979. El

Cuadro 2. Distribución de las Importaciones y del Presupuesto del Gobierno antes y después de un Préstamo para Crédito Agrícola a un País Latinoamericano

	1978 (precios del año)	1979	1979 (precios de 1978*)
<u>Importaciones</u>			
Bienes de Capital en la Agricultura	200	215	195
Bienes de Capital en Otros Sectores	300	360	327
Bienes Intermedios	100	110	100
Bienes de Consumo	100	110	100
Bienes del Gobierno y la Defensa Nacional	300	350	318
Otros	<u>100</u>	<u>110</u>	<u>100</u>
Total	1,100	1,255	1,140
<u>Presupuesto del Gobierno</u>			
Defensa Nacional	1,000	1,200	1,091
Salud, Educación y Bienestar	1,000	1,100	1,000
Desarrollo Agrícola	250	265	241
Desarrollo No Agrícola	300	350	318
Gastos Generales del Gobierno	300	340	309
Otros	<u>100</u>	<u>110</u>	<u>100</u>
Total	2,950	3,365	3,059

* Refleja los ajustes para una tasa de inflación de 10% durante 1979.

gobierno satisfizo las condiciones del préstamo agrícola aumentando el volumen de préstamos hechos por el Banco Agrícola en \$15 millones los que fueron generados por la venta de bienes importados como resultado del préstamo. Pero, debido a la inflación interna, la cantidad real en precios de 1978 designada para la agricultura disminuyó de \$250 millones en 1978 a \$241 millones en 1979, a pesar del préstamo del donador. Los aumentos reales en el presupuesto para la defensa nacional, el desarrollo no agrícola y gastos generales reflejaron las prioridades del gobierno. De estos datos, el analista concluyó que el presupuesto gubernamental no fue influenciado en la dirección deseada por el proyecto de crédito agrícola.

El analista investigó luego las actividades de los mercados financieros rurales formales en el país, y recopiló los datos presentados en el Cuadro 3. La cantidad nominal en nuevos préstamos agrícolas hechos cada año aumentó de \$50 a \$144 millones entre 1960 y 1980. Sin embargo, en términos reales, el poder de compra representado por todos los préstamos agrícolas formales alcanzó a su máximo en 1975 y desde entonces disminuyó en cerca de 5% hasta 1980. El aumento en \$94 millones en la cantidad nominal de los nuevos préstamos agrícolas hechos anualmente de 1960 a 1980 puede ser explicado en gran parte por los \$95 millones en donaciones y préstamos del exterior para el crédito agrícola, dado el plazo promedio de los préstamos de aproximadamente un año. El analista concluyó que los fondos extranjeros substituyeron por lo menos algunos de los fondos locales que hubieran

Cuadro 3. Medidas del Desempeño del Mercado Financiero Rural de un País Latinoamericano, 1960-1980

Ano	Valor Total de los Nuevos Préstamos Hechos a la Agricultura		Razón Crédito Agrícola	Razón Crédito Agrícola Producto Nacional Bruto Agrícola	Razón de Depósitos de Ahorro a Préstamos en MFRs*	Porcentaje de Agricultores que Reciben Préstamos Formales	Plazo Medio de los Préstamos Agrícolas
	Precios de cada año	Precios de 1960	Agrícola Crédito Total			%	meses
	\$(000,000)						
1960	50	50	0.09	0.21	0.14	15	10
1965	70	69	0.10	0.24	0.16	16	12
1970	90	88	0.12	0.27	0.18	17	15
1975	110	104	0.11	0.26	0.17	15	14
1978	115	100	0.10	0.24	0.17	14	13
1979	130	99	0.09	0.23	0.16	13	12
1980	144	99	0.08	0.21	0.16	12	11

* Excluye a los Bancos Comerciales.

sidos destinados al crédito agrícola en la ausencia de ayuda externa.

El analista se sintió frustrado al ver que la razón del crédito agrícola al crédito total y del crédito agrícola al Producto Nacional Bruto proveniente de la agricultura bajó después de 1970. A pesar del énfasis fuerte dado por los donadores a la expansión del volúmen de crédito agrícola durante los años 70 en el país, aparentemente no consiguieron efectuar cambios estructurales en la distribución del crédito que favorecieran a la agricultura. Además, el descenso en la razón de depósitos de ahorro a préstamos después de 1970 muestra que algunos sectores de los mercados financieros rurales se hacían más, en vez de menos, dependientes de los recursos del exterior.

Además de esto, el Cuadro 3 no muestra un aumento en la proporción de los agricultores que recibieron crédito después de 1970; durante los últimos 20 años los niveles de acceso al crédito no fueron alterados significativamente. Aparentemente, la mayor parte del aumento en el crédito agrícola fue dado en préstamos grandes a prestatarios experimentados. Ya que los registros de los que prestaron a la agricultura no incluyeron detalles sobre las características económicas de los prestatarios, el analista no pudo documentar la distribución de los préstamos por clase económica: los préstamos pequeños no necesariamente llegan a las manos de los prestatarios de bajo ingreso y un prestatario rico pueden tener préstamos múltiples. Sin embargo, él encontró que aquellas agencias que servían principalmente a los

habitantes rurales pobres presentaban modestos aumentos reales en el volúmen de sus préstamos de 1970 a 1980, mientras que el volúmen de préstamos de las agencias que prestan principalmente a los prestatarios de alto ingreso aumentó substancialmente.

Finalmente, el analista concluyó que los proyectos de crédito durante los años 70 estuvieron asociados a un cambio hacia préstamos agrícolas de plazo más corto. Mientras el préstamo típico en 1970 tenía su vencimiento en 15 meses, el plazo promedio de los préstamos fué de solamente 11 meses en 1980, a pesar de incluir préstamos de 2 a 5 años plazo que fueron parte del proyecto de 1979 de \$15 millones. Los fondos de préstamos de mediano y largo plazo correspondientes a préstamos no incluidos en el proyecto de 1979 fueron otorgados a plazos más cortos después de vencerse.

El analista financiero argumentó en su informe que la intercambiabilidad y la substitución habían diluido substancialmente el impacto pretendido de los 11 proyectos de crédito agrícola, especialmente el del proyecto de 1979. Si bien el préstamo de 1979 consiguió aliviar las restricciones de divisas extranjeras, estuvo asociado con la importación adicional de bienes para las fuerzas armadas y para los hoteles de turismo. No fué acompañado por un aumento neto en las importaciones de bienes para invertir en la agricultura y no consiguió cambiar la tendencia hacia préstamos agrícolas formales de plazos más cortos. Debido a la inflación y a las tasas concesionarias de interés para los agricultores, el flujo de recursos del exterior para el crédito agrícola

no fué capaz de mantener, mucho menos aumentar, el poder de compra de los fondos de préstamos agrícolas. Hay escasa evidencia de que los habitantes rurales pobres hayan recibido fondos adicionales substanciales, a pesar del énfasis dado por varios proyectos de crédito a la expansión de los servicios financieros para este grupo especial. Además, los fondos donados explicaron aparentemente casi todo el aumento nominal en el crédito agrícola.

Recomendaciones

Al nivel de la finca, es muy costoso, si no imposible, determinar el impacto del crédito. A los niveles nacional y del prestamista, muchos países presentan condiciones favorables para la sustitución y la desviación de fondos. Este ambiente es creado por tasas de cambio distorsionadas, problemas con la balanza de pagos, políticas rígidas con respecto a las tasas de interés, y una inflación substancial junto con tasas reales negativas de interés. Debido a estas condiciones, nosotros creemos que será necesario alterar el diseño tradicional de los proyectos de crédito y también, modificar substancialmente la manera en que éstos son evaluados. Algunos enfoques diferentes, usados individualmente o en conjunto en los niveles nacional, del proyecto y del sector, pueden ser adoptados para disminuir la diferencia entre el desempeño de los mercados financieros rurales y los objetivos del proyecto.

Es necesario comprender tres verdades para poder entender esos enfoques y para conseguir los cambios que proponemos. La

primera es que los préstamos dan liquidez adicional que tiende a fluir hacia el uso que el recipiente del préstamo considera como el más atractivo. La segunda verdad es que el impacto del proyecto de crédito que es difícil de definir al nivel de la empresa agrícola, debe ser examinado dentro del contexto del desempeño del mercado financiero rural. La tercera verdad es que los determinantes principales de la situación financiera a los niveles de la empresa agrícola y del mercado financiero rural, que los proyectos de crédito intentan remediar no son necesariamente combatidos en forma efectiva solamente con proyectos; más bien, estas determinantes principales reflejan políticas que reprimen el desarrollo de los mercados financieros rurales.

Al nivel del proyecto, es vital considerar los préstamos como liquidez adicional en lugar de insumos en la producción agrícola. Esto obligaría a los encargados de diseñar proyectos a ser más sensitivos en cuanto a las alternativas disponibles para quienes tienen acceso a liquidez adicional. Por ejemplo, si un proyecto fuera diseñado para estimular la producción del algodón en el norte de Colombia, los diseñadores del proyecto deben estar concientes de los retornos posibles de obtener en la zona de la producción de marihuana. Asimismo, el crédito para la "producción" será usado para el consumo si los miembros de la familia tienen hambre o si faltan alternativas lucrativas de inversión. Solamente después de mostrar que las empresas a que se dirige un préstamo están entre los usos más lucrativos o satisfactorios de la liquidez adicional, será posible concluir que la

mayor parte de la liquidez dada por un préstamo será usada para alcanzar las metas del proyecto original.

Las actividades agrícolas son prioritarias entre los proyectos tradicionales de crédito. La estrategia que nosotros proponemos se enfocaría en el desempeño de las instituciones que son responsables de la implementación del proyecto; basados en la suposición de que los grupos a que se dirige un préstamo estarán mejor atendidos cuando las instituciones que los sirven son eficientes, fuertes, e independientes. Tal vez, esta perspectiva es más consistente con las preocupaciones respecto de la participación local y el control, que el método de proyectos tradicionales, ya que las agencias de implementación de los proyectos tienen que tener en cuenta las condiciones locales para tener éxito. El formato tradicional se justifica con toneladas de granos o aumentos en el ingreso del agricultor sin preocuparse necesariamente de la vitalidad de los intermediarios en los mercados financieros rurales. Los proyectos que reducen la vitalidad y la integridad financiera de una agencia de crédito no pueden ser definidos como éxitos.

Además, deben incluirse en el proyecto exigencias específicas con respecto a la adicionalidad. Cualquier objetivo debe aplicarse a todo el mercado financiero rural. Por ejemplo, si el objetivo de un proyecto es hacer préstamos a 5.000 nuevos prestatarios pequeños a través de un nuevo programa de crédito supervisado, los 4.000 prestatarios transferidos a la agencia de crédito supervisado del banco agrícola no deben estar contados

entre los 5.000. El progreso hacia metas de adicionalidad puede ser medido en los niveles nacional y de las agencias de crédito, aunque tales exigencias podrían crear problemas de confianza en los datos e incentivos para la evasión si no están cuidadosamente diseñadas.

Debido a la intercambiabilidad el desempeño general del mercado financiero rural debe ser considerado en el diseño y evaluación de un proyecto. Por ejemplo, si un proyecto de crédito agrícola se propone ofrecer más crédito a mediano y largo plazo, el diseño del proyecto debe incluir una indagación del por qué el mercado financiero rural no está dando este tipo de servicio financiero en forma adecuada. Una vez explicada esta deficiencia, los diseñadores del proyecto deben mostrar cómo el proyecto inducirá al mercado financiero rural a ofrecer un servicio que en ese momento no es capaz de, o no está dispuesto a ofrecer.

Al nivel nacional, los proyectos de crédito normalmente resultan en una participación más directa del gobierno en los mercados financieros rurales. Varios esquemas de racionamiento típicamente son parte de esta participación. Debido a la intercambiabilidad es difícil controlar las finanzas. Normalmente tentativas directas de controlarlas cuestan mucho, a menudo no alcanzan los objetivos estipulados, y generalmente llevan a efectos secundarios inesperados -- el peor resultado posible para los planificadores (Kane, McKinnon, Schatz, Shaw). Nosotros creemos que, a menudo, la mejor forma de intervención es indirecta. El intentar resolver los problemas de los mercados financieros

rurales al nivel de proyectos o a través de instituciones particulares puede ser menos provechoso que el uso del sistema de precios para estimular actividades prioritarias y para desincentivar actividades menos útiles. Las experiencias con la aplicación de esta estrategia sugieren que muchos de los problemas asociados con los mercados financieros rurales responden favorablemente a políticas de tasas flexibles de interés apoyadas con otras medidas para aumentar la competencia en el sector financiero. Esta estrategia se adapta a la intercambiabilidad y favorece la redistribución de recursos porque posibilita el funcionamiento más eficiente de los mercados financieros.

En resumen, nosotros creemos que el diseño y la evaluación de un proyecto debe alejarse del énfasis tradicional en el lado de la demanda del crédito agrícola, debido a su carácter intercambiable. Una visión más adecuada del crédito agrícola debería incluir atención en las variables importantes del lado de la oferta, que se reflejan en el desempeño de los prestamistas en los mercados financieros rurales. Debería reducirse el énfasis en la evaluación del impacto del uso de crédito al nivel de la empresa agrícola, y dar más atención a la forma en que la intervención en los mercados financieros rurales afecta al comportamiento y la vitalidad de los prestamistas y la operación general de los mercados financieros rurales. Debería ocuparse menos tiempo en intentar medir lo que casi es imposible de medir y dar mayor atención a las cosas que pueden ser documentadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adams, D. W, A. Giles y R. Pena. "Supervised Credit in Colombia's Agrarian Reform: An Evaluative Study." Mimeograph No. 40, Centro Interamericano de Reforma Agraria. Bogota, Colombia, 1966.
- Agency for International Development. A.I.D. Spring Review of Small Farmer Credit. Washington, D.C.: Agency for International Development, 1973.
- Daines, S. R. "Guatemala: Analysis of the Impact of Small Farmer Credit on Income, Employment and Food Production." Division of Sectorial Analysis, Latin American Bureau, Agency for International Development. Washington, D.C., 1975.
- Donald, G. Credit for Small Farmers in Developing Countries. Boulder, Colorado: Westview Press, 1976.
- Food and Agriculture Organization. World Conference on Credit for Farmers in Developing Countries. Rome: FAO, 1975..
- Kane, E. J. "Good Intentions and Unintended Evil." J. Money, Credit and Banking, 9(1977):55-69.
- Kratoska, P. H. "The Chettiar and the Yeoman." Occasional Paper No. 32, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1975.
- McKinnon, R. J. Money and Capital in Economic Development. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973.
- Reserve Bank of India. Report of the All-India Rural Credit Review Committee. Bombay, India: 1969.
- Schatz, S. P. Economics, Politics and Administration in Government Lending: The Regional Loans Boards of Nigeria. Ibadan, Nigeria: Oxford University Press, 1970.

Seobie, G. M. y D. L. Franklin. "The Impact of Supervised Credit Programmes on Technological Change in Developing Agriculture."

Australian Journal of Agricultural Economics 21(1977):1-12.

Shaw, E. J. Financial Deepening in Economic Development.

New York: Oxford University Press, 1973.

World Bank. The Assault on World Poverty. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975.

_____. Annual Review of Project Performance Audit Results.

Washington, D.C.: World Bank, 1975-1979.