

PN-PAU-213
1507
Summary of the Spring Review Sept 1-16

Resumen de la Spring Review del Crédito para el Pequeño Agricultor

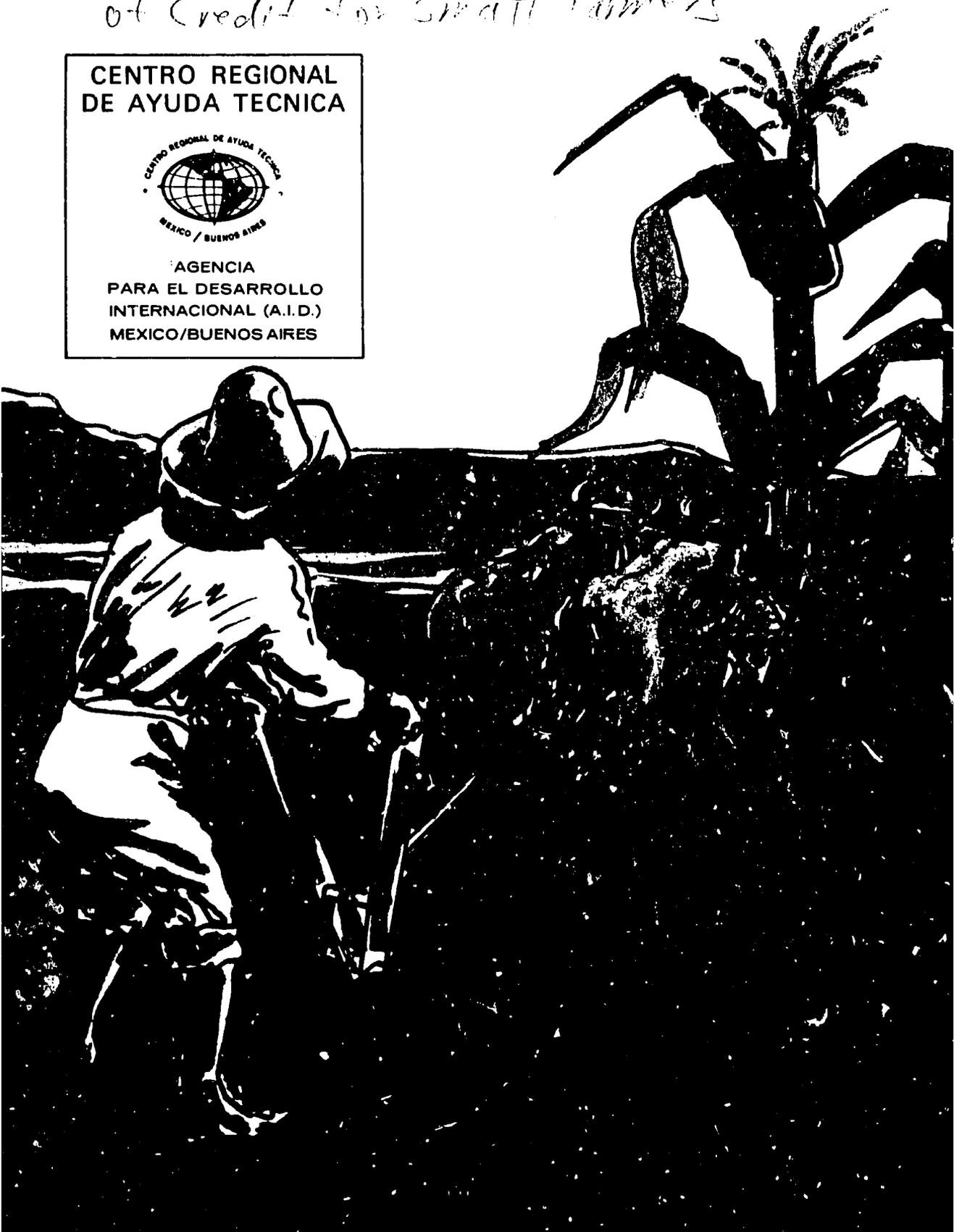
of Credit for Small Farmers

20

CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA



AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (A.I.D.) MEXICO/BUENOS AIRES



RESUMEN DE LA SPRING REVIEW DEL CREDITO PARA EL PEQUEÑO AGRICULTOR

por

**E. B. Rice, Director de la Spring Review
AID/PPC/PDA Washington, D. C.
junio de 1973**

**AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
DEPARTAMENTO DE ESTADO, WASHINGTON, D. C. 20523**



**CENTRO REGIONAL DE AYUDA TECNICA
AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (A.I.D.)
MEXICO/BUENOS AIRES**

Primera edición en español, 1974

NOTA A ESTA EDICION

Esta publicación es traducción de **SPRING REVIEW OF SMALL FARMER CREDIT**, Volumen XX, Núm. SR 120, editada originalmente en inglés por la **AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, DEPARTMENT OF STATE, WASHINGTON, D. C. 20523**. (1973). La presente edición la preparó el Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos de América. El Centro es una organización dedicada a la producción de versiones en español del material filmico e impreso de los programas de cooperación técnica de la Alianza para el Progreso. Este material es distribuido exclusivamente a través de las Misiones de A.I.D. en cada país latinoamericano.

Prólogo al Volumen

Esta sección fue preparada en seguida de la realización de los Country y Analytical Papers, y su objeto es resumir o comentar el análisis y la exposición del mismo de las actividades sostenidas durante los diez talleres agrícolas, en el lapso marzo-mayo de 1973.

Este *Sumario*, efectuado por el director del estudio, es el producto de un único autor, cuyas inclinaciones personales fueron indebidamente suprimidas. Se ha tratado de abarcar la mayor parte de los puntos fundamentales expuestos en los Analytical Papers, pero resulta menos acertado en algunos de ellos, efectúa algunos cambios en otros y hace mayor hincapié en ciertos temas que interesan al autor o que, de alguna manera, le llamaron la atención durante el Spring Review. El tiempo no permitió hacer circular un borrador entre los autores del Analytical Paper. De hecho, ni siquiera permitió la preparación del folleto con la propiedad y precisión que demanda un sumario que contiene estos veinte excelentes trabajos. Tomando en cuenta que el autor es economista, es indudable que dio a los aspectos económicos demasiada importancia. En suma, en los "hallazgos" expuestos en el presente Sumario existe una marcada coincidencia con otras evaluaciones de programas de crédito para el pequeño agricultor, que fueron publicadas el año pasado. Este Sumario constituye la revisión y reemplazo del trabajo en borrador intitulado Issues Paper for the Workshops, fechado en febrero de 1973. Es aconsejable que tal folleto sea desechado.

E. B. Rice
Director del Spring Review
AID/PPC/PDA

19 de junio de 1973

Nota de la Versión en Español del Summary Paper

Este trabajo fue publicado originalmente en inglés, como parte del Volumen XX de Small Farmer Credit Summary Papers. Se excluyen los trabajos restantes contenidos en el Volumen XX. El Dr. Rice escribió este estudio en forma independiente de aquéllos, y ofrece el más accesible de los sumarios en el estudio realizado por el Spring Review, mientras que los demás folletos enfocan diversos aspectos del Spring Review y del crédito para el pequeño agricultor y son, en consecuencia, más especializados. El lector puede solicitar estos folletos del Volumen XX, que se encuentran en inglés.

Contenido

Compendio		<i>Pág.</i>
I	Introducción	
A.	Finalidad de la Spring Review	9
B.	Definición de pequeño agricultor	11
C.	Limitaciones	12
D.	Exito y fracaso	13
II	Papel del crédito	15
III	Cuestiones relacionadas con las instituciones	21
IV	Principales opciones de política a seguir	27
V	Ayuda exterior	32
VI	Comentario final	32
	Apéndices	33
A	Orden del día preliminar para la conferencia en Washington; julio 12-13, 1973.	
B	Enumeración de estudios de la Spring Review.	

BLANK PAGE

Compendio

El programa histórico escogido para su evaluación crítica en la Spring Review de 1973 de la AID es el crédito al pequeño agricultor. El tema es tanto oportuno, debido al siempre mayor hincapié que la AID hace en el problema de la equidad para el pequeño agricultor, como apremiante, debido a las pruebas cada vez más numerosas de que, en casi todos los casos, los programas existentes de crédito para el pequeño agricultor, que absorben una gran parte de los fondos de la AID destinados a la agricultura, no llegan a alcanzar sus objetivos. Durante el período que comprendió del mes de junio de 1972 al de enero de 1973, ambos inclusive, la AID estuvo en posibilidad de reunir, para la Spring Review, un gran número de estudios de casos reales comparables, tomados de distintas partes del mundo, para analizarlos y dar cuenta de las lecciones derivadas de la experiencia. La red de Misiones de la AID de los Estados Unidos hace posible la pronta reunión de materiales fuente. La investigación giró en torno de tres temas principales: 1) papel de las instituciones de crédito en el desarrollo del pequeño agricultor; 2) principales alternativas de las instituciones para la concesión de créditos al pequeño agricultor; y 3) ciertas cuestiones de política a seguir, tales como tipos de interés, que al parecer son críticas para el éxito de estos programas. Las conclusiones provisionales sacadas de la investigación se refinaron durante una serie de diez talleres de campo que tuvieron lugar durante la primavera de 1973, que habrían de exponerse durante una conferencia final a celebrar en Washington durante el mes de julio. Toda la evaluación resulta limitada debido al hecho de que el crédito no es más que uno de los factores de la estrategia para el desarrollo del pequeño agricultor y, aunque el estudio encontró una perspectiva del tema más amplia, no puede, de por sí, recomendar solución general alguna para el problema del pequeño agricultor.

Respecto al *papel del crédito*, las conclusiones son que el crédito es necesario en el proceso a largo plazo de la formación de capital en las pequeñas explotaciones agrícolas, pero que no siempre se necesita una inyección del crédito público, y que las condiciones en que estos fondos pueden afectar, con éxito, la productividad del pequeño agricultor son más restrictivas de lo que generalmente se supone. Si las tecnologías y los mercados no se han establecido para que remuneren a los que se han dedicado a la agricultura en pequeño por su dispo-

sición a asumir riesgos y a invertir fondos tomados de prestado, el crédito, de cualquier fuente que sea, se desperdiciará. Se ha encontrado que los mercados y las tecnologías, es decir los factores que determinan las ganancias, no resultan por lo general atractivos para los que tienen pequeñas explotaciones agrícolas. La elevada proporción de morosos que caracteriza muchos programas de crédito para el pequeño agricultor es, al parecer, una de las consecuencias. Al mismo tiempo, se ve que, en circunstancias favorables, los pequeños agricultores responden a los incentivos adecuados e invierten en nuevas tecnologías. En estos casos, la fuente de fondos la constituyen no sólo los programas de crédito de las instituciones, sino también los ahorros logrados en la explotación y los prestamistas informales, en especial para inversiones que no incluyen grandes gastos de mucho volumen. En realidad, estas otras fuentes son a menudo adecuadas para el financiamiento del período inicial del cambio tecnológico. Si los pequeños agricultores no están adoptando en sus cultivos de alimentos básicos una tecnología supuestamente mejorada, generalmente la explicación de ello no incluye la falta de créditos.

Respecto a las *alternativas que brindan las instituciones*, la conclusión es que ninguno de los principales mecanismos de concesión de crédito (cooperativas, cooperativas de ahorro y crédito, bancos comerciales, bancos agrícolas, organismos supervisados de crédito, etc.) es demostrablemente superior. Todos ellos comparten los mismos problemas: demora en los reembolsos, efectos de la baja producción, orientación hacia una clientela agrícola más grande. De todos modos, el esfuerzo por agrupar a los agricultores en algún punto del proceso de la entrega de créditos es, al parecer, esencial para que se remedie el principal problema de las instituciones: el alto costo de cada préstamo. Esto deja vía libre a cooperativas y cooperativas de ahorro y crédito, pero éstas padecen de serios puntos débiles en su administración y su política, puntos débiles que el gobierno habrá de ayudar a que se eliminen. Al mismo tiempo, la banca privada (redes de sucursales de bancos privados y los distintos bancos agrícolas) desempeñan un importante papel tanto en suministrar créditos como en entregarlos. Y los prestamistas y comerciantes pertenecientes al mercado informal de créditos gozan de ventajas que podrían imitarse. No es necesaria la elección entre estas alternativas; la labor es más bien la de explotar los puntos fuertes de cada una de

ellas y coordinar sus actividades. Los bancos agrícolas y las cooperativas pueden ayudarse unos a otros. El hecho de que los organismos de crédito del gobierno no figuren en los comentarios interiores no se debe al azar. Los recursos administrativos del gobierno son escasos y, para la pronta expansión de la clientela crediticia en los programas para el pequeño agricultor, el gobierno deberá encontrar modos de unir el sector privado a esta labor. Es oportuno que hagamos una advertencia. Hay regiones en las que la estructura política del pueblo o aldea es tal que deformará y frustrará cualquier programa orientado hacia el pequeño agricultor.

Respecto a las *cuestiones críticas de política*, la Spring Review presenta un argumento formidable a favor de que se eleven los tipos de interés, llevándolos de los niveles subsidiados e incluso negativos del dinero real, en los que comúnmente se encuentra, a un nivel que refleje el valor de escasez del capital, la inflación, el riesgo y los costos administrativos. Este cambio no desalentará la inversión y permitirá que las instituciones de crédito para el pequeño agricultor alcancen su viabilidad financiera al mismo tiempo que amplíen su cartera con clientes como los pequeños agricultores. Los tipos más altos de interés también atraerán más ahorros financieros, tanto fondos de bancos comerciales como depósitos rurales, hacia los programas de crédito para el pequeño agricultor. La Spring Review adopta una posición a favor de los subsidios para algunos pequeños agricultores, pero en contra de que tales subsidios se den por medio de condiciones de crédito que sean verdaderas concesiones. En realidad, reconoce los objetivos de equidad, o bienestar, de

los programas a favor del pequeño agricultor, y se ocupa solamente de que estos objetivos no compitan con la eficiencia o los objetivos de producción y de que no los socaven. El fenómeno de la falla o la morosidad en el reembolso se explica, en parte, por la falta de oportunidades provechosas de inversión para los pequeños prestatarios agrícolas y, en parte, por cierto número de otros factores que no se pueden corregir con técnicas mejoradas de cobro. Se necesita un mayor análisis de la mora en el reembolso, para que puedan determinarse sus causas y los modos de remediarla, y también para que demuestre que las "altas" tasas de mora no son un costo que pueda tolerarse en el proceso de desarrollo del pequeño agricultor.

Por último, la Spring Review formula unas cuantas recomendaciones acerca de la contribución de la ayuda exterior, y reconoce que todavía no se ha llevado a cabo la labor de la AID para que los resultados de las investigaciones aparezcan traducidos en políticas de operación. En los talleres se vio claramente que, a pesar de una aceptación cada vez mayor por parte de los académicos y los organismos donantes de los países desarrollados, algunos de los hallazgos de la investigación habrán de tropezar con fuerte resistencia en los países menos desarrollados. La Spring Review formula una advertencia contra la concesión de ayuda a programas de crédito en los que no se hayan satisfecho razonablemente bien las condiciones para el éxito de los mismos. El informe termina con la recomendación de que, en el futuro, la AID esté mejor preparada que anteriormente para el análisis de los programas de crédito para el pequeño agricultor y para respaldarlos.

I. INTRODUCCION

A. Finalidad de la Spring Review

La Spring Review tuvo su inicio en marzo de 1972, teniendo como finalidad un programa de investigación de amplitud mundial y su subsiguiente puesta en ejecución por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Un taller de estudio, patrocinado por el Consejo de Desarrollo Agrícola (ADC), celebrado en Washington, D. C., en abril de aquel año, reunió a muchísimas de las personas que más tarde habrían de colaborar en la Spring Review.

El tema de la Spring Review y del taller del ADC (crédito para el pequeño agricultor) lo escogieron previamente las misiones de la AID en ultramar como tema que reclamaba atención. Esta elección reflejaba tres factores: 1) el creciente interés, dentro de la AID, por los problemas del pequeño agricultor; 2) el reconocimiento de que la mayor parte de los fondos agrícolas de la AID van destinados al crédito agrícola, y 3) las cada vez más abundantes pruebas de que los programas de crédito para el pequeño agricultor existentes en muchos de los países en vías de desarrollo no llegan a alcanzar los objetivos establecidos.

Desde su período inicial, el objetivo de la investigación ha cambiado. Al comienzo era el de observar primordialmente los programas ya en marcha de crédito para el pequeño agricultor para ver si había algunas formas de instituciones o de políticas que fuesen, al parecer, superiores a otras, en cuanto a que diesen eficacia a la concesión de créditos a los pequeños agricultores. A esto lo llamamos conjunto de problemas de "instituciones" y de "política". Sin embargo, su examen ulterior sugirió que los recursos de la Spring Review habrían de utilizarse para echar también una mirada a otro conjunto de problemas más fundamentales: los referentes al "papel" del crédito y, en particular, al papel que el crédito de las instituciones públicas desempeña en el desarrollo del pequeño agricultor. La argumentación para este cambio fue que, puesto que en muchas regiones del mundo el historial y la imagen de los programas de crédito para el pequeño agricultor estaban siendo ya objeto de considerables críticas, era necesario sondear más profundamente el problema del pequeño agricultor y cerciorar-

se de si las manifiestas dificultades en el sistema de entrega se debían verdaderamente a errores de las instituciones y de política, o bien si se debían a limitaciones económicas y culturales que reclamaban una acción remediadora más amplia que, o distinta a, una inyección de nuevo financiamiento agrícola por las instituciones de crédito.

Entre junio de 1972 y enero de 1973 se reunieron sesenta importantes estudios, y otros diez más breves, por países (de los que cuarenta y cinco, eran estudios nuevos y el resto eran reimpressiones), junto con un reducido número de estudios especializados que no encajaban en la categoría de estudios por países. Los autores de estos estudios primarios pertenecían a distintas comunidades profesionales. Aproximadamente un tercio de ellos pertenecían a personal de la AID; otro tercio, a personal del gobierno de países menos desarrollados, y el resto eran profesores universitarios y otros expertos. Entre noviembre de 1972 y febrero de 1973 se prepararon dieciséis estudios analíticos comparados, basados primordialmente en lecturas de los estudios por países. Más tarde se les añadieron otros tres estudios analíticos. Cada estudio analítico abarcaba, o se suponía que abarcaba, un subconjunto discreto de problemas, aunque en ellos se incluyó, exprofesadamente, algo de superposición. El plan era que el conjunto de estudios analíticos tratase, del modo más general y comprensivo posible, una gran diversidad de problemas que tenían importancia para los temas referentes a "instituciones", "política" y "papel".

El hincapié del conjunto definitivo de estudios analíticos recae en el tema del "papel" y en las cuestiones de "política" que están indisolublemente ligadas a él. Este hincapié se explica, en parte, por las preferencias introducidas en el proceso para la selección de los autores de los estudios analíticos (predominantemente fueron especialistas en ciencias sociales tomados de círculos académicos de los Estados Unidos, más bien que expertos en materia de crédito sacados de programas en funcionamiento), expertos cuya preocupación por la organización de las instituciones y los problemas de método era predecible que habría de dominar sus análisis. Esta preocupación no hay que desdenarla: si el tiempo y los recursos nos lo hubie-

sen permitido, habríamos llevado vigorosamente adelante ambas indagaciones. Los estudios de "instituciones" que hemos reunido despertan tanto interés como los demás. El hincapié se explica, más bien, por el hecho de que en el taller del ADC y en el primer análisis de la Spring Review se vio claramente que las dificultades con que se tropezaba en los programas de crédito para el pequeño agricultor no se debían principalmente a factores institucionales. Este punto ya se había asentado con anterioridad. El informe final de 1968, hecho por la Universidad del Estado de Ohio, bajo un contrato con la AID referente a un examen de la experiencia habida en la rama del crédito agrícola y para que se determinasen líneas de orientación para el establecimiento de instituciones de crédito eficaces, dice lo siguiente:

"En este caso, la conclusión es que las deficiencias aparentes de las instituciones de crédito en el cumplimiento de las responsabilidades que les están asignadas y en alcanzar sus metas son, en su mayor parte, imágenes reflejas de deficiencias del medio circundante, y de la asignación a la institución de responsabilidades excesivas y de metas funcionalmente inalcanzables".

La masiva magnitud de los programas de investigación da al tema del "papel" una legitimidad que jamás se había puesto de manifiesto anteriormente.

Después de haberse redactado los borradores de los estudios analíticos, un equipo formado por autores de los mismos y por personal técnico de la AID con base en Washington recorrió el mundo para dirigir una serie de talleres, durante el período comprendido desde marzo hasta principios de mayo de 1973. Seis de estos talleres fueron regionales; dos de ellos en América Latina (San José y Quito), otros dos en Asia (Manila y Ankara) y otros dos en Africa (Nairobi y Abidján), en los que dicho grupo se reunió durante tres días con representantes de los países de la región. Cuatro de estos talleres fueron de duración más corta y de un solo país (Vietnam, Bangladesh, Ghana y Nigeria), cuya participación estuvo limitada al equipo de expertos y los representantes del país. La finalidad de los talleres era que proporcionaran una tribuna en la que los autores de los estudios analíticos pudieran: 1) describir, a la AID, a otros donantes y a los profesionales de los países menos desarrollados responsables de la planificación, ejecución o evaluación de los programas de crédito para el pequeño agricultor, cuáles habían sido sus hallazgos provisionales; y 2) conseguir de los

participantes comentarios y reacciones que permitiesen la corrección y el mejoramiento del estudio analítico y la declaración de política que la AID había de preparar posteriormente. Por los motivos que ya hemos indicado, el equipo de la Spring Review no era competente para que tratase a fondo determinadas cuestiones de organización y método que habían surgido en seminarios anteriores que estudiaron el crédito agrícola. En la Spring Review de donde se extrajo esta publicación se incluye una relación, escrita por Gordon Donald, de las lecciones aprendidas durante el episodio de los talleres.

La Spring Review llegaría formalmente a su final en junio de 1973, con una conferencia a celebrar en Washington. Distintamente a los talleres de campo, en la conferencia el conjunto definitivo de estudios analíticos estaría dirigido primordialmente al personal técnico de la AID, a otros donantes de ayuda exterior y a los organismos de ejecución de los programas, e iría más allá de las cuestiones temáticas, planteadas en los talleres, para llegar a las implicaciones de las mismas para las estrategias y programas de operación referentes al pequeño agricultor. Habrían también asequibles otros tres estudios breves, comentando los estudios analíticos, preparados por expertos en la rama del desarrollo agrícola que, hasta ese momento, jamás habían intervenido en la Spring Review y de los que cabía esperar que juzgaran lo completo y la importancia del programa de investigación. Después de la conferencia, se redactaría un estudio de la posición de la AID. El apéndice A es una orden del día preliminar para la conferencia; el apéndice B es una enumeración de todo el material impreso, inclusive autores y títulos, que se distribuiría gratuitamente (mientras hubiese ejemplares) durante y después de la conferencia.

El personal de la AID con base en Washington reuniría elementos de respuesta, en el grado en que la Spring Review lograra que las misiones de la AID y los gobiernos colaboradores solicitaran ayuda de asesoramiento para la adaptación de algunos resultados a situaciones específicas. Esta actividad es parte de la "labor de continuidad", y puede ir acompañada de esfuerzos de tipo más sistemático para la aplicación de los resultados y para que alienten otras investigaciones más acerca de problemas con alta prioridad que han quedado sin respuesta. Se han hecho planes para que, en una fecha ulterior, se evalúen los efectos surtidos por la Spring Review, con el fin de ver si el costo total de este tipo masivo y acelerado de acumulación, análisis y divulgación de datos secundarios (costos cuyo total quedará entre 400,000 y 500,000 dólares) está justificado.

B. Definición de pequeño agricultor

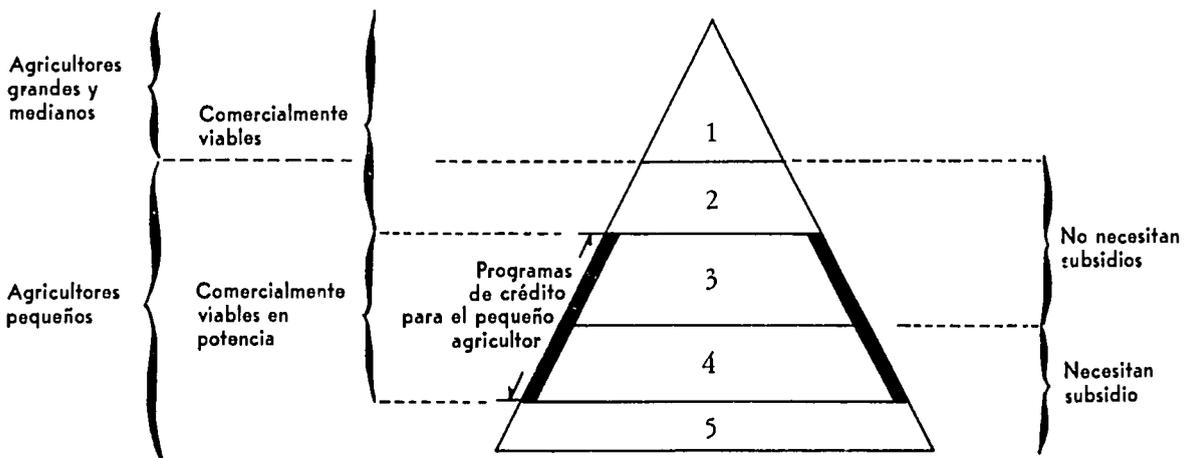
No disponemos de ninguna definición satisfactoria para la distinción entre pequeños agricultores y agricultores medianos y grandes en todas las partes del mundo. El síndrome generalmente reconocido del pequeño agricultor es: familias dueñas o arrendatarias de parcelas pequeñas, y a menudo discontinuas, que comercian en un mercado pueblerino local, sin acceso a abastecimientos y servicios esenciales para las técnicas modernas, sin esperanza alguna de que alcancen a vivir muy por encima del nivel de subsistencia, y sin influencia política. Los problemas son suficientemente parecidos para que justifiquen un programa común de investigación y la búsqueda de lecciones transferibles. Pero tiene también que reconocerse la heterogeneidad: un agricultor cultivador de maíz en ocho hectáreas de tierra de riego de una ladera montañosa del Brasil es un ser económico diferente al cultivador bengalí de arroz en campo anegado con una extensión de 20 áreas de tierra en la planicie inundada de Bangladesh.

La imposibilidad de encontrar una definición única y satisfactoria no limita seriamente el análisis, salvo quizá en el aspecto que sigue. En algunos países, en especial de América Latina, existe una gran disparidad entre agricultores grandes y pequeños. Los programas para pequeños agricultores están primordialmente destinados a que disminuyan esta disparidad. Estos programas, que funcionan con presupuestos limitados, tienden a concentrarse en los pequeños clientes agrícolas que mejor responden. En otros países, de los que serían ejemplo Nigeria, Bangladesh y Corea, todos los agricultores son, en verdad, pequeños, y cualquier pro-

grama de desarrollo rural que se concentrara en los clientes que mejor responden se vería bajo la acusación de estar creando las mismas disparidades que los programas de América Latina buscan eliminar, a pesar incluso de que los dos programas serían prácticamente uno mismo. Lo que sucede es, naturalmente, que en América Latina se está disminuyendo un conjunto de desigualdades, mientras se instituye un conjunto diferente de ellas. Debido a su limitado presupuesto, los programas de crédito para el pequeño agricultor siempre corren los riesgos siguientes: cuanto más éxito tienen con un grupo limitado de participantes que responden bien al programa, tanto más quedan a la zaga los pequeños agricultores que no participan en el programa. En Nigeria y Bangladesh, esto constituye un problema político; en algunas partes de América Latina, todavía no es un problema político. Por ello, en la Spring Review, acabamos confundiendo los programas de *pequeños* créditos agrícolas con programas de crédito agrícola *más pequeños*.

El problema cabe ilustrarlo en un diagrama que se presentó en todos los talleres y que aparece a continuación. El diagrama no hace la distinción entre pequeños y grandes agricultores, salvo por medio de una línea, pero sí intenta establecer la diferencia entre varias categorías de pequeños agricultores.

En el diagrama aparecen identificados cuatro tipos de pequeñas explotaciones agrícolas: 1) las que están ya funcionando como empresas comerciales razonablemente provechosas y que tienen acceso al crédito comercial (grupo 2); 2) las que tienen potencial para llegar a ser empresas provechosas si logran acceso a la tecnología, a insumos y a mercados a precios



justos (grupo 3); 3) las que tienen potencial para llegar a ser empresas provechosas pero que necesitarán incentivos especiales (subsidios) durante un período no especificado de tiempo (grupo 4); 4) las que tienen tal pobreza de recursos que el acceso a una tecnología mejorada, o incluso nueva, no daría por resultado una empresa agrícola viable capaz de sostener la unidad de explotación sin un subsidio permanente (grupo 5): este último tipo incluye los trabajadores del campo sin tierra, los cultivadores de parcelas de huerta, etc.

En la mayoría de los países, la esencia del problema de la pequeña explotación agrícola afecta a los grupos 3 y 4. Los programas de crédito para el pequeño agricultor incluidos en el análisis se refirieron a estos dos grupos, y las recomendaciones del programa están dirigidas a los mismos. Se hizo necesario aislar al grupo 5, el de los agricultores sin viabilidad comercial en potencia y sin el apoyo de ingresos ajenos a la agricultura o de subsidios permanentes. Los esfuerzos para mantener a estas personas en la agricultura, en sus tierras, implican por definición la transferencia de tierra o una transferencia de ingresos totalmente distinta del tipo de "subsidio" a la "industria incipiente" que es implícito para el grupo 4. Las discusiones entre funcionarios que tienen la mente puesta en los grupos 3 y 4, y los que cifran su atención en el grupo 5, son discusiones interminables. No nos proponemos desacreditar los programas orientados hacia el grupo 5, pero los problemas de este grupo no son los que hemos escogido para tratarlos. Ya fue suficientemente difícil el intento por establecer una distinción entre los grupos 3 y 4. Seguimos en duda respecto a su magnitud relativa o también respecto a si realmente existe el grupo 3, tal como lo definimos (viabilidad comercial en potencia, sin necesidad de subsidio especial, salvo para gozar de acceso a los servicios igual al que ya gozan los agricultores a escala comercial).

El problema arriba mencionado, que implica comparaciones entre América Latina y Nigeria, etc., es fácilmente demostrable. En América Latina, el contraste entre el grupo 1 y todos los demás es abrumador, y los programas de crédito para el pequeño agricultor que clasifican a cualesquiera pequeños agricultores dentro del grupo 2 pueden afirmar que han tenido éxito. En la otra situación, el grupo 1 no existe, y los programas de crédito para el pequeño agricultor tienen que evitar toda exacerbación del conflicto, real o incipiente, entre el grupo 2 y las demás categorías de pequeñas explotaciones agrícolas.

C. Limitaciones

El análisis padece del defecto de que no presta atención suficiente a la experiencia adquirida en varios importantes programas de crédito para el pequeño agricultor. En él aparece suficientemente representado el programa masivo de crédito arrocero de Indonesia, al que se conoce con el nombre de programas BIMAS. El primero y más amplio de todos los programas supervisados de crédito de América Latina (el ACAR de Minas Gerais y los derivados subsiguientes en otros Estados brasileños) no se incluyó de modo adecuado (para corregir, parcialmente, este error se han incluido, en el volumen de estudios adicionales [Vol. XVI] dos estudios más antiguos referentes al ACAR). También se prestó atención insuficiente al inmenso historial de los programas de crédito para el pequeño agricultor de la India. El número de artículos periodísticos publicados en la India, que tratan de problemas del pequeño agricultor, posiblemente iguale ya actualmente el total de los publicados en todos los demás países en vías de desarrollo.

Otro tipo de omisión lo constituyó el olvido de incluir ejemplos de planes de crédito puestos en vigor por grandes empresas agroindustriales. Generalmente se reconoce que estos planes figuran entre los de mayor éxito, aunque su magnitud es limitada. Un nuevo libro que trata de los programas de crédito para el pequeño agricultor en México* presenta unos cuantos casos prácticos, de los cuales hay tres que aparecen reproducidos, algo fuera de lugar, en el tomo de la Spring Review que trata del crédito informal (Vol. XV).

Hay una limitación más seria que nace de las predecibles consecuencias del examen de un solo instrumento para el desarrollo del pequeño agricultor. En primer lugar, tal como lo hacen la mayoría de los programas de crédito para el pequeño agricultor, nos concentramos en el crédito de temporada, y no aprendimos lo suficiente para establecer una diferenciación adecuada entre necesidades y problemas asociados al crédito a mediano y a largo plazo. Puesto que estos últimos plazos de crédito generalmente abarcan las inversiones "voluminosas", su importancia en la formación de capital del pequeño agricultor es forzosamente mayor que la del crédito a corto plazo. En segundo lugar, no disponemos de ningún estudio limitado al solo crédito, para que permita la exacta apreciación de la importancia relativa del crédito,

* Simon Williams y James A. Miller, *Credit Systems for Small Scale Farmers: Case Histories from Mexico*. Austin Texas: University of Texas, 1973.

de los ahorros financieros en la explotación agrícola y de la mano de obra familiar en la explotación agrícola, como insumos que son factores en el proceso de la formación de capital en la propia explotación agrícola. La formación de capital es la actividad económica crucial que explica el desarrollo del pequeño agricultor. Las políticas puestas en vigor en las transacciones de crédito quizá no sean más importantes para el desarrollo del pequeño agricultor que las políticas que influyen en la proporción y los usos de los ahorros financieros logrados en la explotación agrícola y la asignación de mano de obra a la misma. Algunos autores de estudios analíticos trataron, en parte, este problema, pero los estudios por países no constituyeron una fuente útil de datos comparativos. Se arguye que, históricamente, la parte de los verdaderos recursos asignados a la formación de capital en las pequeñas explotaciones agrícolas progresistas ha sido siempre baja, digamos del 20 por ciento. Pero, en el último año, ha cristalizado una nueva escuela de pensamiento que atribuye a los mercados de crédito y financiero una importancia para el desarrollo económico superior a la usualmente reconocida. A comienzos de 1973 se publicaron dos libros acerca de este tema, cuyos autores eran, ambos, procedentes de la Universidad de Stanford.** Cuando menos dos de los autores de estudios analíticos se asocian a esta escuela. Si su argumentación es correcta, el papel del crédito en la explicación del progreso del pequeño agricultor resulta subestimado debido a la parte del 20 por ciento de financiamiento directo, por cuanto esta participación es crítica para la mayor parte del resto del proceso de formación de capital. También en este caso, la Spring Review no puede hablar de este punto basándose en pruebas estadísticas.

En tercer lugar, cualquier estudio que se limite al crédito no está en posibilidad de cuantificar el uso alternativo del crédito y otros instrumentos en la estrategia de los pequeños agricultores. La Spring Review estaba destinada a que arrojase luz sobre este problema, a que intentase evaluar los efectos relativos del crédito comparándolos con los de la investigación o la construcción de caminos. Algunos de los autores de estudios analíticos hacen comentarios acerca del uso alternativo. Dados los altos costos de los programas de crédito para el pequeño agricultor, es imposible dejar de comentar es-

tos costos de oportunidad. Pero los comentarios son subjetivos.

En cuarto lugar, la perspectiva parcial de la Spring Review significa que la misma no puede predecir las consecuencias de un mejoramiento rápido y generalizado en los programas de crédito para el pequeño agricultor en ningún país. Si un gran número de los pequeños agricultores de los grupos 3 y 4 revolucionaran sus tecnologías, gracias a un programa de crédito ilustrado e integrado, tendríamos que pensar si el mercado, sumado a la capacidad de formación de reservas por el gobierno, podría absorber la entrega de nuevos excedentes. Es evidente que las políticas crediticias no deberán alterarse sin que se hagan cambios complementarios en otras políticas.

Estas cuatro indicaciones señalan la definitiva importancia que el análisis del sector tiene para la identificación adecuada de las estrategias para el desarrollo del pequeño agricultor. Los motivos por los que el análisis por la Spring Review se ha limitado al conjunto de problemas que rodean el crédito son los siguientes: 1) los recursos de tiempo y dinero a disposición de la Spring Review; y 2) el supuesto de que una evaluación bien proyectada del "papel" del crédito nos daría una perspectiva del problema general del pequeño agricultor, e impediría que atribuyésemos un peso indebido al factor crédito.

D. Exito y fracaso

Antes de que entremos en la exposición sustantiva, tenemos que añadir unas palabras al comentario anterior referente al "historial e imagen" del programa de crédito para el pequeño agricultor en muchas partes del mundo. Tal como lo han revelado los estudios por países, el historial y la imagen no son impresionantes y, en realidad, sugieren defectos capitales en la estrategia para el progreso del pequeño agricultor. Una de las críticas comúnmente formuladas es que el crédito ha ido a dar a manos de agricultores indebidos. Sin embargo, tenemos la impresión de que el historial y la imagen son desalentadores por tres motivos. *Primero*, debido a que muchos de los programas e instituciones de crédito agrícola, sujetos a revisión, no estuvieron exclusiva o primordialmente orientados hacia pequeños agricultores, grupo que solamente hasta hace poco ha sido objeto de atención como objetivo final, y porque existen pruebas de casos en que el crédito que fue a dar a grandes agricultores no se trató como una emergencia. Las críticas dirigidas a los pocos efectos surtidos en los pequeños agricultores no dan de por sí una base para criticar el programa de cré-

** Ronald L. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D. C.: The Brookings Institute, 1973, y Edward S. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1973.

dito agrícola en general. En realidad, algunos de los problemas del programa de crédito para el pequeño agricultor desaparecen cuando tratamos el crédito para grandes agricultores. Segundo, debido a que la mayoría de los programas estuvieron operando con presupuestos minúsculos y jamás estuvieron destinados a que abarcasen un gran número de agricultores, falla por la que jamás se les ha censurado. Tercero, debido a que el éxito de los programas de crédito para el pequeño agricultor ha estado generalmente ligado, en la mente de los interesados, al único indicador cuantitativo fácilmente perceptible, o sea las tasas de reembolso, ya que éstas son a veces engañosas. Lo que encontramos es que en unas pocas ocasiones, el aumento de ingresos del agricultor pudo coexistir con altas proporciones de reembolsos en mora, y de insolvencia de las instituciones, y que el fracaso de la institución no implica forzosamente el

fracaso y el final del programa. Hay quienes consideran que una proporción del 30 por ciento de reembolsos *en mora* es intolerable. Pero una proporción del 70 por ciento en el pago de *reembolsos* constituye una realización de no poca monta cuando se trata con agricultores de subsistencia que jamás han participado en programas del gobierno o nunca han tratado con recaudadores oficiales de créditos. Para que confunda más aun la cuestión, tal como sucede en la "Costa de Marfil", los programas de crédito para el consumo pueden alcanzar proporciones de reembolso mucho más altas, sin que ello surta efecto aparente alguno en la productividad o en los ingresos. Dicho en otras palabras, no estamos totalmente seguros de qué es lo que indica la mora en el pago de reembolsos. En su estudio analítico, Judith Tendler deja sentados algunos puntos referentes a los objetivos.

II. PAPEL DEL CREDITO

A. Exposición

La mayoría de los programas para el progreso del pequeño agricultor asigna una partida apreciable del presupuesto del programa a fondos rotativos de préstamos para los agricultores. Los donantes de ayuda exterior (y la AID no es la única en hacerlo) alientan esta estrategia. El argumento a favor de esta asignación depende de una serie de supuestos: 1) que, para que adopten la nueva tecnología, los pequeños agricultores necesitan crédito; 2) que, con el crédito, muchos pequeños agricultores estarán en posibilidad de adoptar la nueva tecnología; y 3) que no pueden conseguir crédito en forma económica (o de ninguna forma) acudiendo a fuentes privadas. La investigación de la Spring Review sugiere que quizá ninguno de estos supuestos es acertado o, cuando menos, que su aplicación universal es insostenible y su aplicación específica a la situación de un país probablemente no está justificada en un número suficiente de casos, para que sugiera que se le debería poner a prueba país por país e incluso región por región. Esta no es una conclusión chocante. Estos supuestos llevan largo tiempo siendo objeto de ataques.

Otro supuesto al que hay que poner en tela de juicio es que los programas de crédito constituyen un instrumento adecuado para que se lleve a cabo una política para subsidiar directamente los ingresos. Por definición, el objetivo de los programas de crédito para el pequeño agricultor es el de aumentar los ingresos de los pequeños agricultores. Pero los programas pueden lograr esto de tres modos, a saber: ayudando al pequeño agricultor a que obtenga medios para mejorar su producción y su potencial de obtención de ingresos (p. ej., crédito para la producción); aumentando su oferta de crédito para fines de consumo (p. ej., crédito para el consumo); y por transferencias directas de ingresos por medio de condonación de deudas y tipos subsidiados de interés (subsidios de bienestar). Se acostumbra a agrupar estos objetivos en objetivos de *producción*, por una parte, y objetivos de *bienestar* (crédito para el consumo más subsidios de bienestar) por la otra, aunque es manifiesto que todos ellos tienen implicaciones de bienestar. Los estudios analíticos se refieren a este punto estimado que es

una distinción entre objetivos de *eficiencia* y de *equidad*. La mayoría de los programas de crédito para el pequeño agricultor tienen objetivos múltiples.

Ninguno de los colaboradores de la Spring Review disputa el derecho del gobierno a establecer objetivos de bienestar. Nadie sostiene que no pueda justificarse el crédito para el consumo. Nadie arguye que los programas de crédito no sean un mecanismo conveniente para la transferencia directa. Lo que sí se alega es que los objetivos de producción y bienestar pueden competir dentro de un mismo programa, y hacerlo hasta el punto de que el consumo sustituye a la inversión, y que las políticas de tipos de interés y cobro de adeudos estén destinadas a lograr una transferencia de ingresos. La Spring Review se ocupó primordialmente de la definición del papel del crédito en el proceso de la producción. Esto constituye el tema de esta parte (sección ii) del estudio. El papel del crédito en los programas de bienestar fue objeto de examen solamente en cuanto se refiere a: 1) que explica algo de la formidable oposición a tipos elevados de interés; y 2) que el crédito para el consumo surte efectos positivos en la productividad. Estos puntos quedan asentados en la sección iv.

Si bien los autores de estudios analíticos rechazan los supuestos corrientemente aceptados, no por ello niegan que el crédito concedido por las instituciones desempeñe un papel crítico en el desarrollo del pequeño agricultor, ni afirman que un aumento del crédito dado por las instituciones, sin tecnologías y servicios que la respalden, es siempre ineficaz, ya que hay casos en que el solo crédito ha determinado una diferencia. No afirman que un aumento del crédito dado por las instituciones durante una revolución técnica o durante un período de escasez de alimentos se limite, puramente, a sustituir los fondos privados que de todos modos se han ofrecido, puesto que algunos países no cuentan con un sector bien desarrollado del crédito privado. Sin embargo, los autores sugieren un conjunto más de condiciones más bien graves, en las que el crédito dado por las instituciones desempeña un papel correspondiente y adecuado, condiciones que no quedan satisfechas en la mayoría de los programas actualmente en curso.

Es posible que estos últimos hayan de corregirse, y que lo mismo deba hacerse con algunas de las estrategias corrientemente aplicadas respecto al pequeño agricultor. En su estudio analítico, Millard Long establece una lista de esas condiciones, y Chester Baker aporta una fórmula para la indicación de circunstancias que exigen que el agricultor tenga que acudir al préstamo.

Ninguno de los hallazgos provisionales que exponemos a continuación habrá de quedar confirmado sino hasta después que contemos con mayor información acerca de la toma de decisiones a nivel de la granja y de la influencia de las variables culturales peculiares de cada lugar. Esto se debe a que la utilidad del crédito se determina solamente por los cálculos y presiones que llevan a que cada agricultor, inclusive el más pobre, escoja entre consumir, ahorrar o invertir sus recursos. El estudio del proceso de la toma de decisiones a nivel de la granja no comenzó sino hasta muy recientemente.

B. Hallazgos

1. *Las condiciones para el éxito del crédito para la producción, en la agricultura de la pequeña explotación agrícola, son más exigentes de lo que comúnmente se cree. En la mayoría de las situaciones, estas condiciones no se cumplen, y el programa de crédito para el pequeño agricultor deja de alcanzar los objetivos de producción.* A nivel de la granja, las condiciones más importantes vienen determinadas por consideraciones económicas. El agricultor tiene que percatarse de que la nueva tecnología o el nuevo sistema de administración habrá de ser provechoso. Tres son los factores que han de tomarse en consideración: la tecnología, los mercados de productos y la disponibilidad de abastecimientos. Hay que preguntarse si el nivel de cada uno de estos factores lleva a que se promueva y sostenga su adopción.

Tecnología inadecuada. La nueva tecnología tiene que ofrecer aumentos de los rendimientos actuales, aumentos que habrán de ser tan sustanciales que persuadan a los agricultores que no quieren correr riesgos para que hagan a un lado sus prácticas tradicionales. En los casos en que se introduce un cultivo nuevo, la tecnología tiene que ofrecer una razón entre precios de los insumos y de los productos que sea comparablemente atractiva. A medida que la adopción vaya generalizándose, el aumento de la oferta afectará los precios de algunos productos, por lo que las campañas de éxito que han elevado el lugar de estos

cultivos son, forzosamente, de poca duración. Así pues, para que haya continuidad, tiene que disponerse de conjuntos diversificados de cultivos. Los estudios analíticos sugieren que, por lo general, no hay disponibles tecnologías que cumplan con estas condiciones (respecto a algún alimento básico o a la diversificación de cultivos) y que, por lo tanto, hay que crearlas. Un problema con ello relacionado es que, una vez que se les ha introducido, las nuevas tecnologías presentan variaciones impredecibles de rendimiento, variaciones que se atribuyen a condiciones externas desfavorables o a condiciones de la explotación inadecuadamente previstas. Los pequeños agricultores son extremadamente sensibles a los riesgos de esta especie y harán a un lado las tecnologías nuevas, si éstas plantean cualquier amenaza a las necesidades de subsistencia. Las ventajas en rendimiento tienen que ser impresionantes y seguras. El caso más típicos, reflejado en los estudios por países, es el del programa de crédito para el pequeño agricultor que funciona en un medio ambiente en el que las oportunidades técnicas ofrecen únicamente ventajas marginales por encima de las de la agricultura tradicional. A menudo, en una situación así, el crédito se utiliza para otros fines.

Pero hay excepciones. Un estudio cuantitativo, que comprendió a 1,200 cultivadores de maíz de Colombia (estudio que más tarde fue entregado a la Spring Review y se incluyó en el vol. XVI), indica que la disponibilidad de créditos de la INCORA (el organismo que cuida de la reforma agraria) ha estimulado notables aumentos de la producción y ha deshecho un crítico atascamiento para el progreso del pequeño agricultor. El autor llega a la conclusión de que existía ya disponible una tecnología mejorada, en espera de que se pusiera en práctica. En los talleres, oímos a unos cuantos delegados locales que afirmaban que, en sus respectivos países, había disponibles tecnologías mejoradas y que los alegatos a favor de nuevas investigaciones eran exagerados.

Incluso dentro del grupo viajero de talleres existió cierta división entre los que podríamos llamar "optimistas" de la tecnología y "pesimistas" de la tecnología. Antes de que podamos hablar con seguridad de esta materia, necesitamos más información acerca del estado que la tecnología agrícola guarda en cada país.

El material de la Spring Review sugiere que los delegados antes mencionados pueden estar engañándose a sí mismos o bien refiriéndose a casos en los que se han puesto en uso recursos de tierra ociosa, pero productiva en potencia, y de mano de obra desocupada, mediante el sencillo procedimiento de ampliar la tecnología actual, para que así se atienda una demanda real del mercado. Si estas condiciones existen realmente, tanto mejor. Sin embargo, éstas pueden ser bendiciones probablemente pasajeras. *A la larga, el único modo de asegurar un aflujo constante de ganancias consiste en invertir en investigación, proporcionando así al pequeño prestatario agrícola toda una sucesión de tecnologías reductoras de los costos.* La estrecha relación que existe entre el crédito eficaz y las tecnologías mejoradas constituye el pivote para el argumento que esgrime la Spring Review. Algunos países están manifiestamente mejor situados que otros respecto a la disponibilidad de tecnología mejorada. En realidad, puede haber apreciables distinciones regionales, especialmente entre las cuencas asiáticas, donde se cultivan cereales de grano pequeño y en las que se han producido "simientes milagrosas", y las tierras altas de América del Sur, en las que se cultivan maíz y tubérculos y de las que se dice padecen hambre de tecnología. Aunque no está probada la relación nominal, Marvin Miragler asienta este punto en su estudio analítico de las distinciones entre regiones.

Los mercados para los cultivos no son favorables. El mercado tiene que ofrecer al pequeño agricultor ganancias apreciables para la inversión del capital tomado en préstamo. Al pequeño agricultor le preocupan tanto los niveles relativos de precio como los rasgos e incertidumbres de los cambios de precio. *La conclusión general de la Spring Review es que los precios relativos de insumos y productos, tal como los ve el agricultor, y después del descuento correspondiente al riesgo, no son favorables para que se les adopte* (hay, naturalmente, importantes excepciones). En algunos casos esto significa, sencillamente, que no existen mercados, o que son tan pequeños o están situados de tal modo que no absorberían ningún aumento sustancial de los excedentes de la pequeña agricultura.

El problema de la comercialización es fácil de describir y difícil de resolver. En algunos países menos desarrollados, la solución implica varios pasos, a saber: creación de la infraestructura material y de instituciones para la comercialización; aumentos generales a los precios de los productos agrícolas, pasando por encima de la objeción de los intereses urbanos; control de los precios; instalaciones de almace-

namiento y programas de garantía de compra de cosechas, destinados a que dismuyan la frecuencia y la magnitud de los cambios de precios, etc. Típicamente, los programas de crédito para el pequeño agricultor no gozan de autoridad alguna para manipular las relaciones de precio ni para controlar mercados. No pueden dar seguridad alguna, o carecen de recursos para cumplirla, cuando surgen estados de emergencia. Entre los casos de mayor efecto figuran los programas de crédito para el pequeño agricultor que tienen algún control del mercado, tal como sucede en Corea y Taiwán, o que incluyen autoridades compradoras orientadas hacia la exportación. Al parecer los casos de mayor éxito se encuentran entre los planes de contrato de crédito ofrecidos por elaboradores privados de alimentos y fibras que garantizan la compra.

Puesto que tanto los precios como los rendimientos afectan las ganancias y, por lo tanto, el éxito del programa de crédito para el pequeño agricultor (los precios más altos pueden compensar los rendimientos más bajos obtenidos por el agricultor), hay una elección entre fijación regulada de precios y la tecnología que al parecer se plantea de por sí a los gobiernos ansiosos por tener éxito en sus programas de crédito para el pequeño agricultor, o por salvarlos. Tal como lo mencionamos anteriormente, nuestro parecer es que la planificación a largo plazo tiene que establecerse sobre una estrategia de tecnología, más que en una estrategia de fijación de precios.

No siempre hay abastecimientos disponibles en la cantidad y la oportunidad necesarias. Las escaseces de insumos pueden llevar a la ruina a los programas de crédito para el pequeño agricultor. Sin embargo, en muchos casos, el problema del abastecimiento es menos importante que los otros dos (tecnología y mercado), puesto que está mejor comprendido y se le controla más fácilmente.

El problema general de si generalmente prevalecen los incentivos de ganancias y otras condiciones favorables para el progreso del pequeño agricultor, o si estas condiciones han de atenderlas los programas de crédito para el pequeño agricultor, constituye quizá el punto más importante sometido a revisión. El hallazgo momentáneo de que tales condiciones no quedan por lo general atendidas estaría, al parecer, respaldado por los dramáticos acontecimientos ocurridos en la última década en las partes de Asia donde tales condiciones quedaron debidamente satisfechas, o sea, aquellas partes donde convergieron súbitamente las nuevas variedades de trigo, los altos precios del trigo y un descenso en el precio de los fertilizantes.

2. Como corolario al primer hallazgo, entre los autores de estudios analíticos hay un consenso general de que las altas proporciones de reembolsos no pagados y en mora (en este informe se les trata conjuntamente), que se encontraron en la mayoría de los programas de crédito para el pequeño agricultor, cabe atribuirlos en parte al bajo rendimiento y a los pocos ingresos en efectivo generados. La demora en los reembolsos tiene otras explicaciones que Richard Eckaus examina en su estudio analítico, y la acción remediadora puede tomar las diversas formas que se exponen en dicho estudio y en la sección iv de esta publicación. Sin embargo, la alta incidencia de proporciones excesivas de ambas formas de incumplimiento en cuanto a los reembolsos, y los desdeñables efectos surtidos en la producción por los programas de crédito al pequeño agricultor sugieren la existencia de una crucial relación funcional, a la que deberá tomarse en cuenta al proyectar estrategias para el pequeño agricultor. No queremos sobreestimar el caso. El participante típico no sufre, en el programa de crédito, pérdidas absolutas. Si así fuese, las proporciones en el incumplimiento del pago de reembolsos serían mucho más altas y habría muy poco incentivo para nuevas solicitudes de préstamo.

3. El problema del incumplimiento viene también explicado, en parte, por factores psicológicos y culturales que deforman la relación comercial entre prestamista y prestatario. Estos factores intervienen incluso cuando está demostrada la posibilidad básica de beneficios de la empresa agrícola. A menos que se les ataque, estos factores pueden destruir todo programa de crédito para el pequeño agricultor. Los problemas que han de tomarse en consideración incluyen no sólo los que surgen de la orientación cultural contrapuesta de los organismos de préstamo y de los agricultores prestatarios, sino también de las actitudes de estos últimos y de las esperanzas que los mismos cifran en las instituciones de servicio público: si la administración crediticia perdurará, si podrá exigirse el pago, y si el gobierno les debe este servicio.

4. En los casos en que los incentivos del mercado para la adopción de nuevas tecnologías son poderosos, la mayoría de los pequeños agricultores están en posibilidad de financiar algunas de sus necesidades sin que tengan que recurrir al crédito. Esto es cierto, en especial, respecto a los conjuntos de simiente y fertilizante que no reclaman ningún desembolso aparte y grande. Sin embargo, la ausencia de créditos probablemente inhiba una adopción generalizada y rápida, y prohíba la costosa adquisición de equipo y tierras. El estudio analítico

hecho por Dale Adam expone la elección a la que se enfrenta el pequeño agricultor, en cuanto a utilizar sus ingresos en efectivo destinándolos al consumo, la inversión o el ahorro financiero. Son muy pocos los pequeños agricultores que están tan desesperados, o aislados, del intercambio comercial como los describe el modelo corrientemente empleado de la agricultura de subsistencia. Por lo tanto, cuando las señales de ganancias en la inversión son poderosas, la mayoría de los pequeños agricultores tienen los medios para intentar algún experimento, siempre que las necesidades de efectivo sean pequeñas o divisibles. Las pruebas indican que el pequeño agricultor es quien financia los intentos o pruebas iniciales, en especial si ya ha tenido ocasión de ver una demostración en algún otro lugar. Durante esta fase inicial, muy arriesgada, prefiere no endeudarse, en especial con los prestamistas locales. Sin embargo, algunas mejoras, por ejemplo una bomba para agua, serán más de lo que puede permitirse financiar por sí mismo. También, posiblemente, más tarde necesite crédito para aplicar una tecnología nueva a todas sus tierras de cultivo, o para que sostenga el nuevo nivel de desembolsos en efectivo, particularmente cuando comiencen a materializarse demandas contrapuestas (escuelas, bicicletas, radios, etc.). Este comportamiento difiere del que pudo predecirse bajo el supuesto de que los pequeños agricultores no tienen ninguna reserva en efectivo, que necesitan efectivo para que se inicie el crédito y que luego financiarán sus otras inversiones más con sus ganancias. Pero si se ajusta a las profusas pruebas de que se comienza a disponer. Incluso cabe afirmar que, si por parte de los pequeños agricultores no hay aceptación de una nueva tecnología que reclame desembolsos reducidos y de temporada, tal como una variedad de alto rendimiento en tierra de riego, la explicación probablemente se encuentre en las ganancias y los riesgos y no en la falta de crédito. Sin embargo, tenemos que destacar que, en el desarrollo del pequeño agricultor, el papel del autofinanciamiento está muy en función de la tecnología y que es importante para los desembolsos de temporada, si bien lo es mucho menos por lo que se refiere a las inversiones a mediano y largo plazo que exigen gastos importantes en efectivo.

5. En muchas partes del mundo, los sistemas privados de crédito (formales e informales) pueden atender una demanda modesta de crédito generada por pequeños agricultores en los primerísimos años del proceso de adopción. Pero las funciones de oferta de estos sistemas son relativamente inelásticas. Confiar exclusivamente en el sector privado, sin un financia-

nimiento público complementario, casi seguramente habrá de retrasar la más amplia difusión de la nueva tecnología. Cuando los comerciantes, los prestamistas comerciales y otros participantes privados locales del mercado del dinero tienen asequibles oportunidades para una inversión provechosa de fondos en la agricultura, no dejan de aprovecharlas. Reconocemos que en el sistema monetario existen graves imperfecciones y gran fragmentación. Si no las hubiere, sería innecesario el uso de fondos especiales particularmente destinados a los pequeños agricultores. Pero los fondos privados tienden a concentrarse allí donde aparecen ganancias. Y los tipos de interés no son tan altos como para que desalienten a los pequeños agricultores para que tomen dinero prestado. En estas circunstancias los fondos públicos, distribuidos por conducto de un programa de crédito para el pequeño agricultor, desplazarán, en parte, a los fondos privados y llevarán a un aumento menos que proporcional de los gastos. La disponibilidad inicial de fondos privados no es, empero, un fenómeno universal. Al parecer, son más escasos en América Latina, a la que no se aplican las "lecciones" de Asia, con sus bien articulados mercados de dinero en pueblos y aldeas. Y en ningún lugar resulta inagotable la oferta de fondos privados. El primero en agotarse será el mercado local del pueblo o aldea, a medida que amigos y parientes dejen de prestar y los mercaderes de dinero vayan quedándose sin nuevo efectivo. En otro lugar de este estudio argüimos que al sistema bancario comercial se le podría, y debería, inducir a que ampliase en gran medida sus operaciones en las regiones de pequeños ocupantes de tierras. Pero este adelanto no es una posibilidad en un futuro inmediato. Así pues, han de encontrarse otras fuentes, ya sean privadas o dentro del propio sector de la pequeña agricultura, para que sostengan la introducción de tecnología.

6. *Dados los importantes papeles que los ahorros logrados en la granja desempeñan en la pequeña agricultura, y también el papel del sector financiero privado, el papel del crédito de las instituciones públicas queda limitado todavía más que las condiciones expuestas en el punto número 1. Puede hacerse una poderosa argumentación a favor de que la oferta por el gobierno de crédito concedido por sus instituciones es esencial para el progreso del pequeño agricultor, pero la aplicación del crédito concedido por el gobierno tiene que concebirse y hacerse cuidadosamente, pues, en otro caso, probablemente no cumpla con los objetivos de producción.* Es apropiado que repitamos aquí dos puntos contrapuestos asentados en la introducción, para situar así en una mejor perspec-

tiva estos comentarios acerca del papel del crédito otorgado por las instituciones. En primer lugar, decíamos que la especie de inversión financiera que tratamos en este estudio representa una parte minoritaria del capital material que se forma en las pequeñas explotaciones agrícolas durante el proceso de desarrollo. En segundo lugar, nos referíamos a algo de literatura nueva en esta rama, que aduce que un mercado financiero que funcione bien hace que también marche todo el resto del sistema.

7. *No obstante la suficiencia del crédito privado para el financiamiento de algunas formas de progreso del pequeño agricultor, puede ser importante que el gobierno aporte fondos públicos, precisamente para competir con dicho sistema y destruir el poder monopolista de los prestamistas privados.* En este caso, el crédito público es necesario no para fomentar su adopción por el pequeño agricultor, sino para que ayude a la transformación de la economía rural, proceso que algunos observadores afirman es esencial para una continua prosperidad del pequeño agricultor, pero que no puede producirse sin la intervención del gobierno. Si esto es o no un problema, si hay que eliminar o no a los prestamistas privados para que se alcancen las metas del programa, o si estos últimos pueden o no alcanzarse proporcionando simplemente a los pequeños agricultores fuentes alternativas y competidoras de fondos, depende, naturalmente, de las condiciones específicas de cada país.

8. *También puede tener importancia la creación de servicios de crédito y ahorro en pequeñas instituciones de agricultores, simplemente para que proporcionen a éstos una base financiera segura sobre la cual fundar otros servicios esenciales, tales como la comercialización.* El crédito que el gobierno proporcione para este fin se necesita no para que promueva la producción del pequeño agricultor, sino para que fomente instituciones de pequeños agricultores. El estudio del caso práctico de Taiwán nos da un ejemplo de este proceso.

9. *Los factores institucionales puede ser también un argumento contra la creación de un programa de crédito para el pequeño agricultor. En determinadas sociedades rurales, la estructura del poder está, al parecer, de tal modo aparejada contra los intereses del pequeño agricultor que es más que probable que los objetivos del programa de crédito para el pequeño agricultor se vean frustrados, a menos que el gobierno esté preparado a enfrentarse a dicho poder.* Si no hay pruebas de este apoyo, los programas de crédito para el pequeño agricultor están en desventaja. Gran parte de su investigación la dedicó al estudio de estas cuestio-

nes cruciales. El problema aparece tratado de nuevo en la sección iii que sigue.

10. *Los estudios por países demuestran que los programas de crédito para el pequeño agricultor se han proyectado sin prestar la debida atención a las variables económicas y culturales, antes expuestas, que pueden determinar la diferencia entre el éxito y el fracaso.* Los programas de crédito para el pequeño agricultor tienen que estar firmemente arraigados en un análisis, a nivel de la explotación agrícola, que confirme la rentabilidad de la inversión. También tienen que ajustarse a las variables culturales que intervienen, o han de estar protegidos contra las mismas. Son contados los programas estudiados en la Spring Review que, al parecer, investigan cualquiera de estas condiciones previas esenciales para el éxito.

11. *Un punto importante es si los gobiernos y organismos donantes seguirán o no adelante con el programa de crédito para el pequeño agricultor, a pesar incluso de que no se hayan satisfecho las necesarias y rigurosas condiciones para el éxito.* Supongamos, por una parte, que es posible dar al personal técnico supervisor una preparación respecto a las técnicas más prometedoras de entre las disponibles, y que se puede establecer un sistema de abastecimiento de fertilizantes. Supongamos que la respuesta lograda en las pruebas de fertilizantes, hechas en granjas experimentales, hacen que la tecnología parezca económicamente atractiva bajo los precios prevalecientes. Pero supongamos también que la administración del programa de crédito para el pequeño agricultor no tiene control alguno sobre los mercados y precios de los productos, y que experiencias anteriores sugieren que los aumentos de rendimiento a los niveles previstos podrían saturar los mercados locales y hacer que los precios de los productos agrícolas cayesen. ¿Debería el gobierno asignar fondos a este programa, con la esperanza de que, si llegara a materializarse, la caída del precio no sería tan grande como para que eliminara toda ganancia para el agricultor? La consideración pertinente está en los costos de oportunidad de los fondos que hayan de

comprometerse, de si estos fondos podrán o no contribuir al progreso del pequeño agricultor si, por el contrario, se les invierte en caminos secundarios, instalaciones centrales de almacenamiento, obras rurales que ofrezcan empleos fuera de la granja, o cualquier otra alternativa atrayente. Dados los altos costos generales administrativos ligados al programa de crédito para el pequeño agricultor, y la fuga de fondos del programa debido a la falta de reembolsos, es muy acertado que se ponga en tela de juicio la prioridad de los programas de crédito deficientemente proyectados. Si los programas alternativos están o no típicamente mejor proyectados fue un punto en el que la Spring Review no pudo establecer un juicio. *Solamente podemos plantear el problema de los costos de oportunidad y señalar que, en el pasado, se le ha prestado atención insuficiente en las estrategias referentes al pequeño agricultor.*

Supongamos, por otra parte, que los objetivos que dominan los programas son los del bienestar, aunque no a costa de la exclusión de los objetivos de producción. En este caso, el organismo donante se enfrenta a una decisión muy difícil. Tal como lo expresa Eckaus: "La dificultad pasa a ser la de que se intente llevar adelante un programa financieramente viable que no está pensado para que sea viable. Este no es un problema económico, sino un problema político y administrativo. Por lo tanto, no es un juego para que en él intervengan los economistas. Pero, posiblemente, sea el único juego existente. En estas circunstancias, los programas de crédito para el pequeño agricultor son, en el mejor de los casos, un instrumento imperfecto para el mejoramiento de la producción de la pequeña explotación agrícola, pero un instrumento al que no deberá abandonarse si las realidades políticas no permiten la creación de un método más directo. Sin embargo, a menos que se hagan asignaciones constantes de nuevos fondos a los programas de crédito para el pequeño agricultor, es inevitable que perdure la frustración. No es probable que un asesoramiento económico rebuscado sea importante o útil". ¿Habrá algún organismo donante que destine fondos a un programa así?

III. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS INSTITUCIONES

A. Exposición

A continuación se enumeran algunas formas principales de instituciones que proporcionan créditos a los pequeños agricultores. Esta lista se ha establecido no tanto para que describiese el universo de estas instituciones, sino como pa-

ra que señalara las diversidades de formas a las que teóricamente el gobierno podría incluir en la obra de expansión de la oferta de créditos. Así pues, la lista incluye unas cuantas categorías "informales", pero excluye a otras (por ejemplo amigos y parientes), debido a que no se les puede organizar.

Lista de las principales formas de instituciones

	<i>Privadas</i>	<i>Públicas</i>
Banco agrícola estatal, con bancos filiales		x
Organismo supervisado de crédito, con sucursales		x
Organismo nacional de desarrollo (o reforma)		x
Organismo regional de desarrollo, inclusive proyectos pilotos de zona o región		x
Administración para compras de cosechas, o Junta de Comercialización		x
"Asociaciones de agricultores" (Vietnam) y "cooperativas" (Corea), organizadas por el gobierno		x
Cooperativas privadas	x	
Cooperativas privadas de ahorro y crédito	x	
Sistemas bancarios comerciales rurales	x	
Bancos comerciales corrientes, con sucursales rurales	x	
Elaboradores y exportadores privados	x	
Proveedores, distribuidores y concesionarios regionales	x	
Comerciantes de pueblos y aldeas	x	
Prestamistas de pueblos y aldeas	x	

Esta lista tiene muchas fallas. Las categorías no se excluyen mutuamente: por ejemplo, son muchas las organizaciones que, a pesar de que funcionan bajo otros nombres, administran "créditos supervisados". También este control pueden compartirlo administraciones privadas y públicas, y la participación correspondiente a cada una dentro de cada clase puede diferir; al parecer, los bancos rurales "privados" de Vietnam están sujetos a un mayor control público que los bancos rurales de Filipinas que sirvieron de modelo para la organización de los primeros. Por último, hay algunos importantes ejemplos de instituciones que quedan en las líneas de separación. Uno de ellos lo constituye la impresionante Caja Agraria de Colombia, que es una organización semiautónoma, rama de la organización bancaria, que vende fertilizantes y otros suministros y ayuda a la selección y multiplicación de semillas.

Una distinción que la lista no hace es entre organizaciones de crédito que operan programas de ahorro, o que de algún otro modo pueden acudir a fuentes de capital privado, y aquellas cuya capitalización más amplia depende de fondos públicos. Las primeras de estas organizaciones desempeñan un papel en el aumento de la oferta de créditos, así como en hacerlos llegar a los pequeños agricultores. Son ejemplo de ello los bancos comerciales y también lo son las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, la mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito de los países menos desarrollados funcionan únicamente como mecanismos de entrega y cobro.

A medida que la Spring Review progresaba, se vio claramente que la búsqueda de una institución "superior" nos extraviaría. La elección no era en ningún caso entre ésta o aquella instituciones, puesto que en la mayoría de

los países coexisten las formas antes enumeradas y más de una puede desempeñar, con sus propias ventajas especiales, un papel en un programa mejorado de crédito para el pequeño agricultor. Además cabría integrar verticalmente algunas de estas instituciones. Los pequeños bancos rurales independientes podrían extender el sistema bancario estatal hasta los centros de distrito, tal como lo hacen en Vietnam. Y las cooperativas podrían desempeñar el papel de intermediarios entre los bancos rurales y los distintos agricultores. En los primerísimos talleres intentamos comparar los bancos rurales con las cooperativas. Sin embargo, en Manila, los delegados hablaron de intentos, hechos con buen éxito por cooperativas, por lograr crédito de bancos rurales, y de los esfuerzos hechos por funcionarios del gobierno con el fin de establecer asociaciones de aldeanos que reciban, asignen, y vigilen préstamos de grupo hechos por bancos rurales. Thomas Carroll previó este cambio de concepto, con la sugerencia de que la Spring Review procure identificar los "sistemas" de crédito de las instituciones que han tenido éxito, en lugar de comparar organizaciones alternativas.

Otra pregunta que se planteó fue de si sería o no mejor establecer instituciones especiales nuevas para los pequeños agricultores, o bien reorientar la estructura financiera existente para que estuviera al servicio de los pequeños agricultores, de los que tradicionalmente ha hecho caso omiso. Este punto lo tratamos a continuación.

Ha de establecerse una distinción entre éxito de las instituciones y éxito de los programas. Hay varios programas de crédito para el pequeño agricultor que, al parecer, han surtido considerables efectos en las prácticas de las pequeñas explotaciones agrícolas, al menos dentro de la limitada zona en la que el programa funcionó y, sin embargo, la institución fue un caos financiero. Los motivos del fracaso de las instituciones son, a menudo, los tipos de interés sin sentido de la realidad y otras variables de política que vienen impuestas por el gobierno o los organismos crediticios. En estos casos, el fracaso no hay que atribuirlo a la forma de la institución. Sin embargo, por lo general, a las instituciones se las juzga, y se les retira el apoyo, a base de variables financieras más que a base de variables del programa.

B. Hallazgos

1. *No parece que la forma de la institución importe tanto como los factores económicos tratados en la Sección ii, o como las cuestiones capitales de política a las que se enfrentan to-*

das las instituciones y que aparecen tratadas en la Sección iv. Si hay una forma de institución que, al parecer, da mejores resultados en un país, los motivos de ello guardan menos relación con la forma en sí que con las políticas y las facultades con que se le proveyó para que llevara a cabo su misión, que con su cuerpo dirigente, y que con el medio cultural en el que está situada. Las actitudes del agricultor respecto al reembolso del adeudo constituyen, por ejemplo, un factor cultural crucial que ayuda a determinar el enfoque adecuado de la institución. Tras haber dicho esto, es necesario añadir que algunas formas de proceder encierran ventajas particularmente atractivas.

2. *Una de las ventajas de mayor interés en los países en que los programas de crédito para el pequeño agricultor han sido capaces de llegar únicamente a una pequeña parte de los clientes en potencia es la capacidad de manejar un gran número de clientes y de hacerlo a bajo costo.* Esta capacidad está en función de, cuando menos, tres factores: habilidad administrativa, métodos de entrega, supervisión y cobro, con bajo costo; y acceso a grandes ofertas de fondos. Esto sugiere, para una estrategia de los programas de crédito para el pequeño agricultor, los componentes siguientes:

- *Decisiones elementales de descentralización de las transacciones de crédito, p. ej. respecto a selección de los agricultores, monto de los préstamos y técnicas para su ejecución, tales como hacer uso de capacidades administrativas locales en asuntos en los que el personal técnico de la oficina principal no goza de ventaja particular alguna.*
- *Agrupamiento, siempre que sea posible, de los agricultores, para transacciones relacionadas con el crédito, inclusive la supervisión técnica.* La Spring Review no tuvo posibilidad de explorar las diferencias y ventajas de los distintos tipos de asociaciones agrícolas (cooperativas, cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones para el desarrollo de la comunidad, sindicatos agrícolas, ejidos, comunas, organismos instituidos, etc.) que se han utilizado en el pasado. En algunas de estas asociaciones, el préstamo de grupo es el préstamo final; en la mayoría, el préstamo de grupo es objeto de représtamo a los distintos socios, y la asociación desempeña el papel de intermediario. Nuestra recomendación no va contra los préstamos al individuo, y sí busca solamente que en alguna fase del sistema de crédito los individuos estén agrupados de modo

que la proporción entre pequeño agricultor y agente de crédito sea mayor que uno a uno.

- *Utilizar las instituciones que ya tienen operaciones ampliamente dispersas y/o competencia administrativa en la rama del crédito, a pesar incluso de que quizá no tengan experiencia anterior con pequeños agricultores.*
- *Conseguir acceso a los mercados de dinero de las instituciones privadas, y hacer que las condiciones sean atractivas para estos mercados.*
- *Tomar disposiciones que fomenten los programas de ahorro interno o programas a ello asociados, sin la exclusión de medidas de ahorro forzoso, para que aporten otra fuente más para la continua expansión de los recursos crediticios. Estas líneas generales de orientación encierran algunas implicaciones específicas tal como se les enumera en los puntos 3 a 8 ambos inclusive.*

3. *Los bancos comerciales ya establecidos, de orientación urbana, brindan algunas de estas ventajas y constituirían una gran fuente de apoyo a los programas de crédito para el pequeño agricultor si se pudiera inducirlos a que colaboraran.* Hasta la fecha, salvo contadas excepciones, estos bancos han rehuido a los clientes pequeños agricultores. Algunos observadores alegan que jamás podrá convencerse a los bancos para que hagan este ajuste. Este es un modo minoritario de ver entre los autores de estudios de análisis. En general, tenemos la impresión de que debe hacerse todo lo posible para alentar y facilitar esta participación, comenzando con la creación de servicios de descuento en el banco central, y con un aumento del límite máximo legal de los tipos de interés.

4. *Los sistemas bancarios rurales, parecidos a los que están creándose en las Filipinas y Vietnam, ofrecen ventajas parecidas a los bancos comerciales regulares y, probablemente, podrían copiarse en otros países.*

5. *Las cooperativas privadas tienen características sobresalientes, entre las que figuran la participación local, las sanciones de grupo contra la morosidad, y la multiplicación de la escasa preparación técnica, y, al parecer, desempeñarían un buen papel en cualquier programa para el pequeño agricultor, a no ser por dos graves limitaciones que sólo es posible salvar mediante una intervención cabalmente ilustrada del gobierno.*

Problema del alto personal administrativo.
Las cooperativas sufren más que otras ins-

tituciones de escasez de pericia administrativa local. Esto se debe, en parte, a los bajos sueldos, factor que la mayoría de las cooperativas privadas no pueden remediar. También se debe a la atracción que las personas con las capacidades administrativas necesarias sienten por los empleos en las oficinas centrales. John Brake deja este punto sentado en su estudio analítico. Para conservar a buenos administradores en el campo, la oficina central tendría que colocar allí a muchos de ellos, y mantenerlos en esos lugares mediante alicientes especiales. Algunos observadores sugieren que el problema del personal administrativo, al que se enfrenta un movimiento cooperativo cada vez más difundido, podría resolverse por medio de un programa masivo de adiestramiento en administración. Es de dudar que puede llevarse a cabo un programa de adiestramiento o un programa de colocación, si no se cuenta con la ayuda del gobierno.

Problema del poder. Para convertir en realidad sus ventajas en potencia, las cooperativas tienen que adquirir un poder político y económico que, probablemente, no lograrán con sus propios esfuerzos. Las cooperativas verdaderamente representativas de los intereses del pequeño agricultor se enfrentan a una batalla cuesta arriba contra el "establishment" rural. Esta batalla sólo pueden ganarla si en ella interviene el gobierno. Otras soluciones que se han sugerido (por ejemplo, reunir las cooperativas de los pueblos en asociaciones regionales y crear una federación de esas asociaciones a nivel nacional) pueden ayudar a que el movimiento cooperativo acumule poder. Pero en la mayoría de los casos, estas soluciones serán inadecuadas. El resultado más común es que el "establishment" se haga cargo de la cooperativa, y que los intereses del pequeño agricultor queden total o parcialmente abandonados. Son varios los corolarios a este punto:

Las cooperativas serán más eficaces y necesitarán de menos apoyo del gobierno, en sociedades rurales homogéneas o relativamente sin clases.

En la sociedad rural típica, estructurada por clases, las cooperativas son un mecanismo viable para el progreso del pequeño agricultor solamente si el gobierno está comprometido en ellas. Sin este compromiso, a menudo las cooperativas conservan

solamente la fachada de una representación del pequeño agricultor, y pueden ser causa de más daños que bienes para los intereses del pequeño agricultor.

En algunas circunstancias una forma eficaz de intervención del gobierno ha sido que concediera a las cooperativas derechos monopolistas en la comercialización de las principales cosechas alimenticias, o en cualquier cosecha convertible en dinero en la que se especialicen los socios de las cooperativas. Este no es un remedio universal, puesto que algunas cooperativas serán incapaces de desempeñar eficazmente esta labor, y otras, controladas por grandes agricultores, harán uso de los privilegios monopolistas en perjuicio de los pequeños agricultores.

6. *Las pruebas sugieren que las actividades de grupo, caracterizadas por algunas medidas de participación obligada, han alcanzado grados más altos de éxito. La fuente y la explicación de la obligatoriedad tienen que ser bien conocidas y aceptables para el agricultor, y en lugar de que se apoyen en unas "remotas" oficinas centrales del gobierno. Este es otro argumento a favor de la descentralización de la administración del programa. También constituye otro argumento más a favor de que el programa de crédito para el pequeño agricultor se establezca en torno de tecnologías o sistemas de financiamiento que estén orientados hacia el grupo y en los que la "morosidad" esté regulada por el grupo. Entre las tecnologías inherentemente coercitivas figuran las basadas en el riego.*

7. *Una proposición para que se llegue a un gran número de pequeños agricultores es la implicación del sector financiero privado informal, es decir, la "conexión con el prestamista de dinero". Esta red podría incluirse en las formas institucionales de proceder que acabamos de exponer, sumándola a las mismas o complementándolas, admitiendo así la limitada capacidad de personal a la que habrá de enfrentarse cualquier enfoque institucional en un futuro próximo. Las ventajas y los inconvenientes de los prestamistas de dinero aparecen enumerados extensamente en otra publicación (véase en el volumen XV, que trata del crédito informal, el estudio hecho por Charles Nisbet). Las ventajas incluyen: gastos generales y otros costos administrativos bajos, y un conocimiento personal de los clientes que puede disminuir apreciablemente la tasa de morosidad. Los inconvenientes incluyen la tendencia predecible de los prestamistas informales a concentrarse en los pequeños*

agricultores progresistas (del grupo 2 y algunos del grupo 3), tendencia que comparten con las instituciones de préstamos, pero que está menos fácilmente regulada en el mercado informal; y el problema de que esto da mayor poder a las clases rurales cuyo poderío económico tiene que disminuirse (en la mayoría de las sociedades no ha quedado satisfactoriamente demostrada la validez, en todos los países, del modelo "explotador" que da por supuesto que los mercaderes y prestamistas de dinero de por todas partes tienen un poder monopolista sobre el sector de la pequeña agricultura y que se valen de él). Respecto a la conexión del prestamista de dinero se establecieron tres conclusiones provisionales derivadas de la Spring Review:

Los prestamistas de dinero, comerciantes, sociedades de crédito rotante de pueblos y aldeas, y otros instrumentos del sistema local de crédito informal son, al parecer, menos atractivos, de lo esperado como colaboradores en potencia para el programa de crédito para el pequeño agricultor.

La estrategia inteligente por parte de las instituciones corrientes de crédito es que imiten a estos agentes de pueblos y aldeas, adoptando los que son sus rasgos positivos. En su estilo analítico de las instituciones, Miracle explica una proposición de este tipo.

El empleo categórico de la expresión "prestamista de dinero" es inadecuada, puesto que, entre sistemas formales, existen importantes diferencias. Si bien los agentes de pueblos y aldeas que hemos descrito anteriormente quizá sean difíciles de organizar y controlar, los proveedores y agentes de compras que operan a nivel regional quizá constituyan una excepción de importancia. De este modo puede disminuirse los inconvenientes en potencia. Puesto que estos organismos son la fuente dominante de crédito en algunas reducidas zonas rurales (véase el fascinante estudio escrito por Clifton Barton acerca del intermediario chino del valle del Mekong—vol. xi) quizá sea tanto posible como útil incorporarlos al programa de crédito para el pequeño agricultor. En su estudio, Barton aboga a favor del crédito a estos mercaderes. La Spring Review no pudo dedicar a este tema la atención que merece.

8. *De igual importancia que la apreciación adecuada de los factores asociados a los distin-*

tos mecanismos de crédito, existe la necesidad de ligarlos juntos en un sistema en el que se refuercen mutuamente, en lugar de tratarlos como fuentes alternativas. Los bancos y otras instituciones que tienen acceso a los mercados financieros privados urbanos pueden tratar con las cooperativas y otras instituciones (y quizá con comerciantes) que tienen lazos más poderosos con pueblos y aldeas y hacen las veces de intermediarios "básicos". Las soluciones institucionales tienen que ser suficientemente flexibles para que saquen provecho de los atributos particulares de cada forma de institución y que, cuando sea posible, los conjunten.

9. *Las instituciones de crédito que trabajan dentro de un programa integrado logran un mayor éxito general.* Tiene que hacerse una distinción entre instituciones que proporcionan crédito y que desempeñan por sí mismas otras funciones complementarias, tales como servicios de extensión y de comercialización, e instituciones que se especializan en el crédito pero que, debido a programas integrados, están estrechamente ligadas a otras organizaciones funcionalmente identificadas. Cierta número de autores de estudios analíticos encuentran algo de apoyo a favor de la estrategia de especialización, dejando que sea la institución de crédito la que se enfrente a esta difícil y singular tarea. Pero esta posición presupone la existencia de instituciones complementarias. Cuando no existen servicios de extensión y de comercialización, o si se les está llevando a cabo ineficazmente, posiblemente lo indicado sea un nuevo organismo de fines múltiples. Existen pruebas de que estos organismos de fines múltiples (administraciones de desarrollo regional o de colonización, Caja Agraria, etc.) han tenido, generalmente, un historial mejor que los organismos sólo especializados en crédito. Esto sugiere que los últimos tienen dificultades en localizar instituciones complementarias o en coordinarse con ellas. Esta incongruencia se resuelve relacionando las ventajas con la fase de desarrollo. En los países con una débil infraestructura de instituciones rurales, cobra sentido desde un comienzo la concentración, en una sola institución, de los escasos recursos administrativos y financieros por región, con prioridad por bloques de colonización o por programas de cultivos. Permite, entre otras cosas, que los planificadores identifiquen los objetivos claros y sin ambigüedades de los proyectos. Pero la proliferación de autoridades regionales y de cultivos que sean semiautónomas presumiblemente acabe por ser indeseable y, a medida que van apareciendo más recursos institucionales, la especialización por funciones resulta inevitable.

10. *El argumento a favor de la intervención del gobierno, expuesto anteriormente respecto a las cooperativas, puede rezar también para toda clase de programas de crédito para el pequeño agricultor.* Puesto que, por definición, estos programas implican redistribución de las oportunidades económicas (y políticas), no pueden tener éxito con un gran número de pequeños agricultores sin que haya un enfrentamiento con el poder rural existente. En la mayoría de los países este enfrentamiento obligará a que el pequeño agricultor se retire, a menos que el gobierno lo apoye directamente o emprenda alguna acción en otros frentes (por ejemplo, por medio de la reforma agraria), con el fin de reducir a la fuerza adversa. Ya hemos hecho anteriormente mención de los importantes escritos de Gotsch a este respecto. Tendler nos recuerda que la implicación política nacional en los programas de crédito para el pequeño agricultor, a menudo censurada tachándola de incompatible con la participación y el control locales, puede ser esencial para el éxito del programa. En América Latina ha habido menos intervención política que en Asia en los programas de crédito para el pequeño agricultor, y los resultados también han sido menos impresionantes. Si no se pueden garantizar los derechos del pequeño agricultor, puede hacerse una buena argumentación de que no se apoye a los programas de crédito para el pequeño agricultor.

11. *Las instituciones de crédito tardan años en madurar. Un historial de financieras débiles y de las fallas de los programas durante su primera o dos primeras décadas es lo que, al parecer, caracteriza la mayoría de los casos reales expuestos a la Spring Review, a pesar incluso de que la institución haya alcanzado finalmente una posición de respetabilidad.* Mientras es necesario cambiar la orientación de algunas instituciones de crédito para el pequeño agricultor, y si bien deberán abandonarse otras instituciones, cierto grado de paciencia no queda sin recompensa. La aparente contradicción (vivir en fracaso) está justificada por el supuesto de que el crecimiento de las instituciones sigue una pauta hasta cierto punto independiente del éxito del programa, y probablemente no sea posible evitar el largo y decepcionante proceso de consolidación de la institución. Las en alto grado respetables asociaciones agrícolas del Taiwán actual pasaron por períodos muy difíciles en décadas anteriores. En el pasado, tanto las cooperativas (FaCoMas) como los Bancos Rurales de Filipinas fueron objeto de considerables críticas y han sufrido un cambio sustancial. Sin embargo, con el transcurso de los años, su imagen va mejorando y se les asignan nuevas responsabilidades. Siempre que sea posi-

ble, la regla deberá ser que se trabaje con las instituciones existentes, en lugar de que se las sustituya.

12. *Los programas de crédito para el pequeño agricultor, de reciente creación, se encuentran a menudo en desventaja pues se les han señalado metas parcialmente incompatibles y no se han establecido prioridades.* El problema es inherente a los programas para pequeños agricultores que entremezclan los objetivos de eficiencia y de equidad. Y todavía es peor en los programas de crédito para el pequeño agricultor, debido a que estos últimos siguen reglas de disciplina financiera con el fin de ayudar a clientes ingobernables y financieramente indisciplinados. Generalmente, las metas múltiples incluyen: a) altas proporciones de reembolsos; b) mayor producción; c) mayor bienestar y d) respaldo al "sector de la pequeña agricultura". Este conjunto de metas produce señales que son causa de confusión. Cualquier trato severo a los morosos se aparta de la línea de los conceptos de bienestar. Las metas de producción hacen que los organismos de crédito busquen agricultores situados en el extremo progresista del espectro de la agricultura en pequeño, haciendo así efectivamente a un lado el empuje fundamental de la equidad. Puesto que la contraposición es irreconciliable, los programas de crédito para el pequeño agricultor tienen que aprender a vivir adoptando las soluciones que, como mejores, ocupan solamente un segundo lugar. Sin embargo tenemos que destacar un punto. El historial pretérito demuestra que las soluciones que ocupan un segundo lugar como mejores son inestables, y que el programa de crédito para el pequeño agricultor que intenta alcanzar sus objetivos paulatinamente se concentra, ante todo, en el reembolso y la producción. Tiende a restringir, más que a ampliar, su ámbito dentro del sector del pequeño agricultor. Para precaverse contra esta tendencia, los programas de crédito para el pequeño agricultor necesitan, por lo visto, asignar una clara prioridad

al papel de sostén del "sector del pequeño agricultor" y establecer criterios para medir si se está verdaderamente desempeñando ese ambicioso papel.

13. *Los programas de crédito para el pequeño agricultor necesitan crear un mecanismo de autoevaluación para que mida el avance hacia las metas múltiples.* Son contados los programas actuales que cuentan con este mecanismo. Sin él, los programas van a la deriva y los desplazamientos de las metas, que hemos mencionado anteriormente, son casi inevitables.

14. *No obstante el argumento a favor de que se insista en que los programas de crédito para el pequeño agricultor hagan hincapié en la consideración fundamental de la equidad, es esencial que las instituciones de crédito sigan siendo viables y sobrevivan en calidad de intermediarios financieros. Su a menudo criticada preocupación histórica por el reembolso del adeudo es legítima.* Este punto se ha esgrimido muchas veces para excluir de las carteras bancarias a los clientes pequeños agricultores, exclusión que ya no es permisible. Pero ha de permitirse que los bancos y otras organizaciones de préstamos operen basándose en sanos principios de negocios. Dadas las dificultades inherentes al crédito para el pequeño agricultor, puede hacerse necesaria alguna forma de subsidio del gobierno para que cubra determinados costos desusados "de desarrollo" que son atípicos en las transacciones crediticias habituales; por ejemplo, los costos de la supervisión técnica y las pérdidas sufridas por la cartera, debido a una aparentemente irreducible proporción de morosos atribuible a factores culturales y psicológicos fuera de todo control por parte del organismo de desarrollo. El argumento a favor de que se apliquen buenas normas financieras a los programas de crédito para el pequeño agricultor, ajustadas solamente a que dejen un margen para los costos extraordinarios "de desarrollo", lo hemos puesto al final de esta sección para que llamase la atención.

IV. PRINCIPALES OPCIONES DE POLITICA A SEGUIR

A. Exposición

En esta sección puntualizamos cierto número de cuestiones, para que cada una de ellas reciba la debida atención. No están relacionadas con cuestiones de "papel" ni "de instituciones", pero, por cuanto surgen en todos los programas y todos los planificadores de programas tienen que enfrentarse a ellas, merecen un tratamiento especial.

B. Hallazgos

1. *Los tipos de interés aplicados en los programas de crédito para el pequeño agricultor son, por lo general, mucho más bajos de lo que dictaría una política económica racional. Si se les subiera del nivel, digamos, del cinco por ciento al nivel del veinte por ciento, habría pocas pérdidas a base de las metas del programa y se lograrían algunas ganancias capitales.* Se sostiene que habría pérdidas resultantes de una menor demanda de créditos del programa para el pequeño agricultor y que, como consecuencia de ello, habría menor inversión y menor producción. Sin embargo, esta argumentación da por sentado que los agricultores son sensibles a los cambios de los tipos de interés, y que son necesarios tipos bajos de interés para que induzcan a los pequeños agricultores a que utilicen el crédito para hacer inversiones productivas. Actualmente, esta posición ha sido puesta en tela de juicio. Estamos convencidos de que los pequeños productores no harán inversión de ninguna especie si las ganancias esperadas fuesen de tan poca importancia como para que queden eliminadas por el aumento sugerido de los tipos de interés. También los pequeños agricultores están acostumbrados a los tipos considerablemente más altos, que se fijan en los pueblos y aldeas y que no son para ellos un factor disuasorio. Así pues, si los tipos cambiasen ascendientemente dentro del alcance arriba mencionado, no creemos que esto haría que los pequeños agricultores se apartaran en grado apreciable del crédito ofrecido por las instituciones. De ello se infiere que la defensa teórica de unos tipos bajos de interés es insostenible, salvo en cuanto los mismos sirvan para objetivos de bienestar.

La argumentación contra los tipos bajos de interés, tal como se la presenta en el estudio

analítico de Claudio González-Vega, y como él y Adams la presentaron en los talleres, es, empero, formidable. Los tipos bajos no cubren los gastos de operación y las pérdidas de cartera de las instituciones de crédito, y no digamos los costos de la supervisión técnica, que pueden estar o no financiados por separado. Varios autores, incluso Anthony Bottomley, puntualizan los costos para el prestamista que habrán de recobrarse por medio de los cargos por intereses, pero que no pueden cubrirse a los tipos de interés prevalecientes. Así pues, los tipos bajos ponen en peligro la integridad financiera de la institución de crédito. Los tipos bajos alientan también a los programas de crédito para el pequeño agricultor para que reduzcan al mínimo sus pérdidas, concentrando sus operaciones en los agricultores más prósperos y dignos de confianza, particularmente en los que cuentan con alguna garantía prendaria. La gran masa del sector de los pequeños agricultores queda excluida. Es casi inevitable que haya fondos que se aparten de los grupos de agricultores que son su objetivo, puesto que la demanda de créditos supera a la oferta a tipos bajos y entonces se pone en movimiento un proceso de racionamiento en el que el pequeño agricultor típico está en desventaja.* Por último, los tipos bajos disminuyen la oferta de créditos, en primer lugar y por demás importante, debido a que desalientan a los bancos comerciales para que busquen clientes pequeños agricultores y, en segundo lugar, porque inhiben el depósito de ahorros rurales en efectivo en manos de intermediarios financieros.

Adams ha calificado las políticas de tipos bajos de interés ofrecido a los pequeños agricultores llamándolas un gran engaño. Dice que hacen más mal que bien al pequeño agricultor. Insiste en que la racionalización de los tipos de interés es una de las reformas más importantes de su política que los países pueden emprender en el campo del financiamiento del pequeño agricultor.

* Tienen también que tomarse en consideración las deformaciones de los precios relativos de factor, causados por los tipos bajos de interés. En las economías con excedente de mano de obra, la subvaloración del capital alienta las técnicas con uso intensivo del capital.

Algunos autores más de estudios analíticos ponen en tela de juicio la importancia de la cuestión de los tipos de interés. Aunque aceptan los puntos enunciados anteriormente, agregan otros más: 1) que, por cuanto muchos de los mercados de insumos y mercancías en los que opera el pequeño agricultor padecen de monopolios y otras deformaciones, no es probable que la modificación de los tipos de interés haya de mejorar apreciablemente, en todos los casos, la eficiencia económica; 2) que las instituciones tienen que cargar tipos de interés mucho más bajos que los que cargan los prestamistas de dinero, debido a que estos últimos ofrecen muchos más servicios; 3) que los efectos hipotéticos de los tipos más altos de interés en la oferta de crédito comercial y en los ahorros rurales no han sido puestos a prueba más que en contados países; y 4) que los gobiernos, los políticos, los agricultores y los estudiosos de países menos desarrollados abogan a favor de los tipos bajos de interés y que, con razón o sin ella, esta oposición no será fácil de vencer. Al parecer estos argumentos embotarian solamente en parte el empuje principal de la argumentación a favor de los tipos altos de interés. Sin que ofrezcamos los tipos altos como una panacea para los problemas de los programas de crédito para el pequeño agricultor, tenemos que apoyar los esfuerzos para corregir las notables deformaciones y dificultades atribuibles a los bajos tipos de interés prevalecientes.

2. Los subsidios al pequeño agricultor pueden justificarse sobre varias bases, pero es un error utilizar el mecanismo de crédito como vehículo para los subsidios. La argumentación contra los tipos subsidiados de interés ya la hemos resumido. La argumentación contra la concesión de subsidios al pequeño agricultor, tratándolo bondadosamente a los morosos, es que la indulgencia destruye las disciplinas que son vitales para la viabilidad de las instituciones (más adelante, en el párrafo que trata de la morosidad, mencionamos una excepción). Hay tres razones capitales para que se subsidie a los pequeños agricultores: 1) para la redistribución del ingreso de ellos a otros sectores; 2) para que se mantengan niveles de subsistencia entre agricultores extremadamente pobres (grupo 5); y 3) para alentar la producción de las explotaciones agrícolas "viables en potencia" clasificadas dentro del grupo 4. Estos son motivos legítimos, pero argüimos que el subsidio ha de quedar incluido en el precio de los servicios y suministros, en lugar de que se le incluya en el precio del crédito. El subsidio creará deformación y llevará a algo de ineficiencia allí donde se le aplique. Sostenemos que los

efectos que surte en los programas de crédito son particularmente dañinos.

3. Hay a favor de los subsidios a las instituciones que ofrecen créditos una argumentación más poderosa que a favor de los subsidios a los agricultores prestatarios. Esta argumentación sugiere que, si bien pueden aumentarse los tipos de interés a los agricultores, los tipos de interés para los bancos comerciales y otras instituciones financieras deben reducirse, como un incentivo para que aumenten su cartera de pequeños agricultores. Por más juiciosa que sea, cabe esperar que esta sugerencia tropiece con una poderosa resistencia popular.

4. Los agricultores comercialmente "no viables" (grupo 5) plantean un problema que la Spring Review es incapaz de atacar. Los planificadores orientados hacia la producción excluyen, desde el comienzo, a este grupo. Los planificadores orientados hacia el bienestar se concentran en él. La definición y las distinciones establecidas en la página 11 son desconsoladoras, puesto que tenemos que preguntarnos si las granjas materialmente incapaces de atender plenamente al sustento de una familia podrán, de todos modos, absorber provechosamente el crédito para el pequeño agricultor, para que las eleve a todo su potencial agrícola y les proporcione tantos ingresos en la granja como sean posibles. ¿Para qué excluir el grupo 5? Tal como Thomas Carroll lo señala, convertir en viables las unidades no viables constituye la esencia de la cuestión del desarrollo, y pueden inventarse formas de instituciones que organicen y atiendan económicamente a los agricultores situados en el nivel más bajo de la pirámide. Está bien claro que el límite entre los grupos 4 y 5 es flexible y que bajará más a medida que las tecnologías, los agentes del servicio de extensión agrícola y otros servicios vayan siendo más eficientes en este nivel de empresa.

5. Se está de acuerdo en que la supervisión y el uso de nuevas tecnologías son un componente esencial de la mayoría de los programas de crédito para el pequeño agricultor. Por la experiencia adquirida en Asia, con las variedades de trigo de alto rendimiento, y por episodios comparables ocurridos en otros lugares, está bien claro que muchos pequeños agricultores pueden aprender y adaptar nuevos métodos sin el apoyo de los servicios de extensión. De todos modos, siempre que se puso en tela de juicio el valor de la supervisión, hubo entre los participantes de los talleres una notable unanimidad respecto a la importancia de la ayuda asesora en cuanto a que acelera el proceso de difusión en que asegura que los pequeños agricultores apli-

quen debidamente todo el conjunto de prácticas recomendadas, en lugar de que apliquen un solo elemento que les atrae. Al parecer, la supervisión se organiza mejor por cultivos o siguiendo alguna otra línea de programa concentrado, en lugar de la línea tradicionalmente seguida de servicios de extensión para todos los fines. Si la supervisión ha de estar unificada con el servicio de crédito o si ha de estar ligada al mismo como un servicio aparte, es una cuestión que aún no se ha resuelto. La solución depende de las circunstancias peculiares de cada país. *Si el crédito y los servicios de supervisión están unificados, los costos de la supervisión pueden separarse justificadamente de los costos de las operaciones de crédito, y se les puede cargar al presupuesto del gobierno en lugar de cargarlos al prestatario.* Es imposible desligar la cuestión de la supervisión de la cuestión de la tecnología. Sin una tecnología superior, que cumpla con las condiciones de rendimiento y de incentivo que hemos sugerido anteriormente, la supervisión tiene muy poco valor. Algunos organismos supervisados de crédito han adiestrado a agentes suyos por encima del nivel de competencia que aportaron al organismo, pero el nuevo nivel no ha ofrecido a los clientes pequeños agricultores ventajas commensurables. El crédito, la supervisión y el adiestramiento tienen un valor muy bajo. Está bien claro que el programa de extensión técnica aquí contemplado difiere del modelo corriente de los servicios de extensión.

6. *En los sectores rurales cabe generar ahorros para financiamiento en proporciones mucho mayores que lo que generalmente se cree, y su acumulación es por demás deseable. La experiencia adquirida en Taiwán, Zambia y otros lugares aporta pruebas que apoyan esta hipótesis.* Los ahorros los aportarán, en parte, los propios pequeños agricultores, en especial en los lugares en los que exista cierta diversidad de empresas agrícolas y en los que los ciclos de ingresos y gastos difieren entre las distintas familias de agricultores. Sin embargo, una parte importante, quizá la parte mayoritaria, de los ahorros tendrá su origen en los depositantes urbanos y rurales ajenos a la agricultura. La política seguida en los tipos de interés ayudará a determinar el nivel de los depósitos. Pero, para alentar el ahorro, el gobierno tiene no sólo que aumentar los tipos de interés, sino que ha de aportar también la base legal y la seguridad de los depósitos, y debe ayudar a la creación de la instalación material. Los bancos rurales y las sucursales provinciales de bancos ofrecen estas instalaciones. La importancia, a la larga, para el desarrollo del pequeño agricultor, y pa-

ra el desarrollo rural en general, de la capacidad para generar, dentro del propio sector, sus propias necesidades de capital es tal como para que sugiramos que el gobierno deberá alentar a las instituciones de crédito que ofrecen servicios de ahorro. Además, los servicios de ahorro de las instituciones de crédito pueden dar mayor vigor a la institución y, tal como sucedió en Taiwán, pueden proporcionar, con el tiempo, una base para el desempeño de otras funciones de la institución que no se sostienen por sí solas.

Pero no queremos exagerar. No podemos pretender que, en los primeros años, los ahorros rurales financien una gran parte de las necesidades de crédito concedido por las instituciones. Algunos de los autores de estudios analíticos ponen en duda la importancia de los ahorros rurales en efectivo, debido, en parte, a que la supuesta respuesta del ahorro a los incentivos de las instituciones sigue sin haber sido sometida a prueba en la mayoría de los países, y porque, en cualquier caso, no es necesariamente racional, debido en parte a que los ahorros en efectivo son, en el mejor de los casos, un pobre indicador de la suma de los ahorros y las inversiones agrícolas. Cabe incluso suponer que a medida que los depósitos aumenten también se tomarán las decisiones referentes a la inversión real, es decir, los recursos reales se apartarán del consumo. Pero la conversión de los ahorros financieros a inversión se logrará en el mismo grado en que los programas de crédito para el pequeño agricultor logren alentar a los campesinos a que tomen préstamos e inviertan en sus explotaciones agrícolas.

7. *Al parecer, el crédito para el consumo no tiene papel alguno que desempeñar en los programas de crédito para el pequeño agricultor que hacen hincapié en los objetivos de producción, pero este juicio puede ser tanto desacertado como inaceptable desde un punto de vista de política.* Para impedir la fuga de fondos prestados para gastos improductivos, hay veces en que los programas de préstamos para el pequeño agricultor ligan los préstamos a insumos agrícolas o conceden un crédito en especie en lugar de concederlo en dinero efectivo. Sin embargo, hay argumentos contra este control tan rígido de los préstamos. Uno de estos argumentos sostiene que, en términos de bienestar, los gastos de consumo se defienden tan fácilmente como los destinados a la producción, y que los programas para los pequeños agricultores que limitan el crédito a la producción atacan solamente una parte del problema del pequeño agricultor. Dada la escasez de fondos para estos programas, posiblemente un organismo extranjero de ayu-

da rechaza este argumento e insiste en invertir en proyectos destinados a aumentar los ingresos. Pero hay otros argumentos que no se rechazan tan fácilmente. Uno de ellos sostiene que, por cuanto los fondos son un crédito fungible con un destino señalado para la producción, esta finalidad resulta en grado extremo carente de sentido e imposible de hacerla cumplir cuando el crédito se concede en efectivo. Otro argumento cita el peligro de que, cuando el crédito se otorga en especie, puede darse el caso de que se descubra, demasiado tarde, que las fórmulas tecnológicas para la producción eran equivocadas y que sujetaron a los agricultores a prácticas subóptimas. Otro poderoso argumento es el que presentó Baker en su estudio analítico. Sostiene que una fuente segura de crédito, asequible para necesidades apremiantes de la familia y otros artículos de consumo, así como para fines de producción, convencerá a los pequeños agricultores de que han de reducir el nivel de los remanentes en efectivo que guardan en su casa. Baker opina que estos remanentes son apreciables, lo que reafirma el argumento expuesto en otro lugar acerca del potencial de ahorro. Si el pequeño agricultor tiene confianza en una fuente de crédito para que pueda atender emergencias, posiblemente invierta en su propia granja los saldos sobrantes en efectivo. *Así pues, la disponibilidad de créditos para el consumo puede ejercer una influencia positiva en la inversión productiva.* El llamado programa de préstamos para el consumo, de la Costa de Marfil, puede constituir un caso ejemplar. En este caso, el argumento no es, realmente, a favor del crédito para el consumo en sí, sino a favor de una línea de crédito abierta. Esta posición ofreció cierto atractivo, pero el punto se planteó sólo sumariamente en la Spring Review y el equipo de estudios analíticos no está preparado para votar a favor o en contra del crédito para el consumo.

8. *La garantía prendaria fue otro factor al que se prestó poca atención en la Spring Review.* Reconociendo las dificultades que la mayoría de los pequeños agricultores, carentes de un título de propiedad o solamente arrendatarios, tienen para lograr un préstamo, a no ser gravando la cosecha, los autores de estudios analíticos opinan de todos modos, que los gravámenes sobre la cosecha prevista probablemente no sean bastante para que se asegure el éxito financiero del programa de crédito para el pequeño agricultor. Sin embargo, esta argumentación puede estar claramente influida por el historial de los programas de crédito para el pequeño agricultor que han estado en operación en lugares sin una tecnología prove-

chosa. En algunos programas, en los que no se pide una garantía prendaria, las proporciones de los reembolsos son suficientemente altas para que nos sugieran que imperan condiciones que quizá no hacen necesaria tal garantía para que los programas de crédito tengan éxito. Esto no quiere decir que no hayan de impulsarse vigorosamente los programas catastrales y de titulación de tierras. El establecimiento de la base legal para los préstamos hipotecarios no puede dejar de mejorar la posición crediticia de los pequeños propietarios de tierras.

9. *Son necesarias políticas de escalonamiento para los programas de crédito para el pequeño agricultor que proporcionan servicios, privilegios y subsidios especiales a los pequeños agricultores durante un período de tiempo calculado para que los haga alcanzar su viabilidad comercial.* Cuando se ha alcanzado esta posición, y dando por supuesto que el sistema bancario comercial esté dispuesto a tratar con ellos, a los pequeños agricultores prósperos hay que considerarlos ya fuera del programa especial, para que dejen lugar para nuevos clientes. Sin embargo, en general, los programas de crédito para el pequeño agricultor omiten establecer un escalonamiento de sus clientes. Lo que sucede es, más bien, que los bajos tipos de interés alientan a los clientes antiguos y prósperos a que sigan en el programa, y los cobradores, que necesitan que las proporciones de los reembolsos se mantengan altas, procuran impedir que estos prestatarios merecedores de crédito se aparten del programa. El escalonamiento tiene un significado diferente en los casos en que se induce al sistema bancario comercial a que trate directamente, aunque en condiciones especiales, con agricultores prestatarios sin experiencia. En este último caso, el escalonamiento no es un procedimiento para pasar de instituciones especiales a instituciones regulares, sino de cambiar, dentro del mismo sistema institucional, de un conjunto de condiciones a otro.

10. *Las proporciones de incumplimiento y morosidad del crédito para el pequeño agricultor son, por lo general, más altas de lo que parecería aceptable.* Pero no estamos seguros acerca de la importancia relativa de cada una de las causas aducidas. Así pues, es difícil formular una acción remediadora, y la política más manifiesta, la de intensificación de los procedimientos de cobro, probablemente no haya de tener éxito. Ya dijimos anteriormente que el problema del incumplimiento en los reembolsos estaba probablemente relacionado con la baja rentabilidad de la empresa agrícola financiada por medio del crédito. En este caso, el remedio radica en ajustar los precios de insumos y pro-

ductos, cambios que pueden surtir pronto efectos, o bien en crear una tecnología nueva, estrategia que no aliviará en un breve tiempo la situación de falta de reembolso. Cuando el incumplimiento en devolver el préstamo viene explicado, en parte, por la impresión que el agricultor tiene de que no ha de reembolsar el préstamo (actitud que a menudo se explica debido a las generosas políticas seguidas por el gobierno en el pasado), la acción remediadora habrá de basarse en un programa educativo que también puede durar años. Esto trae a colación otro punto importante referente a la falta de reembolsos. Este punto es que las proporciones del veinte o el treinta por ciento de impagados quizá no sean tan inaceptables como parecen. En primer lugar, las proporciones de esta magnitud (siempre que no empeoren) probablemente no sean indicación de una tecnología que no pueda dar ganancias, de falta de fe en la institución o de la persistencia del resplandor que tuvieron los anteriores programas del gobierno en los que no se exigía el cumplimiento. Si prevalecieron estos factores, las proporciones serían más altas o irían en aumento. Las proporciones del veinte o el treinta por ciento significan que la mayoría está devolviendo los préstamos, y los morosos pueden ser el grupo de agricultores con una actuación deficiente que cabe esperar en todo programa educativo que trate con campesinos sin preparación alguna. Incluso cabría

argüir que es un desacierto la aplicación de criterios de disciplina financiera *al comienzo* del funcionamiento de los programas de crédito para el pequeño agricultor, puesto que el mismo podría considerarse igualmente como uno de sus *objetivos*.* El déficit de la institución tiene que cubrirse por medio de alguna forma de subsidio, y no puede permitirse que la enfermedad de la falta de reembolso infecte a la clientela que está acostumbrada a reembolsar sus adeudos con las instituciones. También el concepto de que todo programa de crédito deberá aceptar como normales las pérdidas de esta magnitud, cuando trate con campesinos, repugna a la mayoría de los expertos en materia de crédito, inclusive a algunos de los autores de estudios analíticos. Hay bastantes casos de programas de crédito para el pequeño agricultor con proporciones muy bajas de impagados para que sugieran a estos expertos que las proporciones de incumplimiento del veinte al treinta por ciento no sólo deben corregirse, sino que se pueden corregir.

* Eckaus y otros citan pruebas dispersas de que el incumplimiento en los reembolsos prevalece más entre agricultores medianos y grandes, que gozan de inmunidad política al castigo, más que entre los pequeños agricultores. Si los programas de crédito para el pequeño agricultor quedasen limitados a pequeños agricultores, las proporciones de los reembolsos quizá subieran.

V. AYUDA EXTERIOR

A. Exposición

Los programas de crédito agrícola sostenidos, en el pasado, por la AID y otros organismos donantes no han de juzgarse solamente siguiendo criterios que midan el éxito del programa de crédito para el pequeño agricultor. La preocupación para que el pequeño agricultor o, mejor dicho, para que haya masas de pequeños agricultores que intervengan en el desarrollo rural es algo nuevo para estos organismos, y el lento avance en esta dirección da más motivos para una reprogramación con vistas al futuro que para censurar el pasado.

La mayoría de las políticas y opciones que hemos tratado en las partes anteriores se aplican, naturalmente, a la programación del organismo donante. La AID preparará, en un futuro próximo, un estudio acerca de la posición de política a seguir, en el que se sugerirán distintos modos con los que la AID puede aplicar los resultados de la investigación hecha por la Spring Review. Repetiremos aquí dos de las implicaciones más manifiestas, puesto que tienen importancia especial, y añadiremos otra que guarda una relación peculiar con la AID. El tercer punto se refiere a problemas destacadamente señalados en el estudio acerca de la historia de los programas de crédito agrícola de la AID (Vol. xviii).

B. Hallazgos

1. *Puede argüirse que los organismos donan-*

tes no deberán estar tan fácilmente preparados a dar, tal como lo han dado en el pasado, apoyo a los programas de crédito para el pequeño agricultor que no reúnan ciertas condiciones mínimas para que surtan efectos provechosos en la producción. El costo de oportunidad de estos fondos de ayuda es elevado; otros programas de apoyo al desarrollo del pequeño agricultor pueden surtir mayores efectos.

2. *En los casos en que los pequeños agricultores no adoptan tecnologías nuevas, con supuestas ventajas sobre las prácticas corrientes (este comentario reza para el caso típico en que la tecnología lleva consigo costos modestos o divisibles), la explicación probablemente radique en la tecnología o en los mercados, y no en la falta de crédito. La adición del crédito no tendría importancia alguna.*

3. *La AID deberá estar mejor preparada para evaluar las proposiciones de programas en beneficio de los pequeños agricultores que impliquen la concesión de crédito, y para cerciorarse de si existen condiciones para el éxito. La AID deberá estar también mejor preparada para respaldar los programas de crédito para el pequeño agricultor a los que se haya establecido con ayuda de la AID, con el fin de que se identifiquen las dificultades y las soluciones que surjan, y los ajustes a la mismas.*

VI. COMENTARIO FINAL

Nos ha impresionado la dificultad extraordinaria para el análisis de los motivos de éxito y de fracaso de los programas de crédito para el pequeño agricultor. Esto es un reflejo del hecho de que hemos estado intentando encontrar soluciones parciales para el que quizá sea el más intratable de los problemas del desarrollo, un problema para el que, manifiestamente, las soluciones parciales no han de dar resultado alguno y al que, en el pasado, se le han aplicado provechosamente contadas soluciones de cualquier especie por parte de fuerzas intervencionistas. De todos modos, la revisión de la componente del crédito nos ha dado un asidero para

el problema general del pequeño agricultor, y abrigamos la esperanza de que la Spring Review sea capaz de mejorar los programas existentes de la AID. Uno de los factores que complicaron el estudio fue que se ha puesto de moda criticar a las cooperativas, al crédito supervisado y a otros organismos para el desarrollo del pequeño agricultor, y estas críticas han tendido a oscurecer los muchos logros importantes alcanzados, inclusive la creación de estructuras institucionales actualmente disponibles para una acción constructiva, y los muchos pequeños agricultores beneficiarios de programas ya en marcha.

APENDICE A

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL SPRING REVIEW DEL CREDITO PARA EL PEQUEÑO AGRICULTOR

CONFERENCIA EN WASHINGTON Julio 12-13, 1973

Orden del día preliminar

Jueves, julio 12

0830 — 0930 Registro y café
0930 — 0945 Bienvenida e introducción
0945 — 1000 Presentación: "Tendencias de los programas de crédito otorgante"

1000 — 1715 **SESION I — PAPEL DEL CREDITO**

1000 — 1100 Presentación: "El papel del crédito"
Comentarios
Exposición
1100 — 1130 Pausa para tomar café
1130 — 1230 Grupo: "Programas de bienestar subsidiados"
(¿Deben los organismos otorgantes financiar programas de crédito subsidiados hacia objetivos de bienestar y no de producción?)
1230 — 1400 Almuerzo
1400 — 1515 Grupo: "Programas optativos de producción para el pequeño agricultor"
(¿Se alcanzan mejor los objetivos de producción del pequeño agricultor derivando los fondos del crédito hacia otros programas?)
1515 — 1545 Pausa para tomar café
1545 — 1600 Presentación: "Problema, significado y tratamiento de la mora y la falta de pago"
1600 — 1715 Grupo: "Manejo de morosos"
(¿Cómo pueden subsanarse los altos índices de mora y falta de pago a corto y a largo plazo?)
1800 Recepción

Viernes, julio 13

0900 — 1215 **SESION II — COOPERATIVAS, BANCOS Y PRESTAMISTAS**

0900 — 1000 Presentación: "Bancos y prestamistas"
Comentarios
1000 — 1030 Presentación: "La cooperativa de Comilla y su réplica en Bangladesh"
1030 — 1100 Pausa para tomar café
1100 — 1215 Grupo: "Políticas de las cooperativas"
(¿Cómo agrupar a los agricultores escépticos, persuadir a los gobiernos indecisos y neutralizar a los grandes agricultores?)

1215 — 1330 Almuerzo

1330 — 1530 **SESION III — TASAS DE INTERES**

1330 — 1430 Presentación: "El caso de las tasas de interés elevadas"
Comentarios
Exposición
1430 — 1530 Grupo: "Cómo vender una política de tasas de interés elevadas"
(¿Cómo superan los organismos otorgantes el formidable apoyo hacia las bajas tasas de interés rural?)
1530 — 1600 Pausa para tomar café
1600 — 1645 Labor de continuidad de la Spring Review y agenda de investigación
1645 — 1715 Resumen y clausura

APENDICE B

Lista de Estudios del Spring Review

Nota: R=reimpresión

Vol. I *México y América Central*

México: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura

J. Uriza S. et al; Chapingo

Credit among Small Farmers: The Case of the Puebla Project of Mexico

H. Díaz C; U. of Wisconsin y Puebla Project
The Supervised Credit Program in El Salvador: 1961 to the Present

R. A. Vásquez et al; USAID y ABC

The National Development Bank of Honduras

R. W. Santos et al; NDB, ACDI y USAID

The Rural Credit Program of the National Bank of Nicaragua

C. R. Ramírez; NBN

Vol. II *Costa Rica*

The Agricultural Credit Project of the Agricultural Sector Program of Costa Rica

A. L. Brown, ATAC

Small Farmer Credit in Costa Rica: The Juntas Rurales

C. González-Vega; Stanford U. y U. of Costa Rica

Vol. III *América del Sur*

Small Farmer Supervised Credit in Perú

O. Carranza; Min Ag.

A Review of Small Farmer Credit in Bolivia

T. C. Royden, Utah State U.

Instituto de Desarrollo Agropccuario (INDAP-Chile)

C. T. Nisbet; Evergreen State College

Rural Capital Markets and Small Farmers in Brazil, 1960-1972

R. L. Meyer et al; Ohio State U.

Vol. IV *Ecuador*

National Development Bank: The Supervised Agricultural Credit Program in Santo Domingo de los Colorados

G. Guzmán; NDB

Ministry of Production/Central Bank Trust Fund: Farm Development Programs in Ecuador

J. F. Casals; Trust Fund, Central Bank

The Directed Agricultural Production Credit Program of the National Federation of Savings and Credit Cooperatives of Ecuador

M. Benítez C.; FECOAC

Evaluation of the Directed Agricultural Production Credit Program in Ecuador

R. H. Keeler et al; FECOAC y USAID

Vol. V *Colombia*

The INCORA Supervised Credit Program

J. Schwinden y G. Feaster; USDA

The Use of INCORA Supervised Credit in Colombia in 1969

D. G. Dalrymple; AID/PPC/PDA

Small Farmer Credit Activities of the Colombian Agricultural Bank

R. L. Tinnermeier; Colorado State U.

Vol. VI *Africa*

Banque Nationale pour le Développement Agricole: Prets de Soudure

The Staff; BNDA

Centre National de Promotion des Entreprises Cooperatives (CENAPEC)

Samuel Nnebe; INADES

Institutional Credit for Smallholder Farmers: A Case Study of the Western Nigeria Agricultural Credit Corporation (WNACC)

A. Ijose and J. N. Abaelu; U. of Ibadan and Ife.

Small Holder Agricultural Credit in Eastern Nigeria: An Analysis of the Fund for Agricultural and Industrial Development

S. Ugoh; U. of Nigeria

Agricultural Credit Strategies for Nigerian Farmers

A. Osuntogun; U. of Nigeria

A Review of Small Farmer Credit in Ghana: The Rice and Maize Schemes of the Agricultural Development Bank

J. B. Goodwin and R. Selley; USAID y Harvard DAS

Organizational Structure and Administrative Procedures

D. Goodman; USAID/Nigeria

Government Small-Farmer Credit Programs in Morocco

N. Ulsaker; USAID

The Local Mutual Credit Union System and Small Farmer Credit in Tunisia

W. F. Johnson; USAID

Small Farmer Credit in Sudan

T. Stickley and M. H. Abdallah; AUB

The Cooperative Credit Scheme in Uganda

D. C. Frederickson; ACDI and USAID

The Role of Money in the Development of Farming in the Mumbwa and Katete Areas of Zambia (R)

R. A. J. Roberts; U. of Nottingham y FAO

Vol. VII *Kenya*

A Survey of Farm Credit in Kenya

G. F. Donaldson y J. D. Von Pischke, IBRD

The Vihiga Maize Credit Program

Peter Weisel et al; USAID

Vol. VIII *Etiopía*

The Credit Programme of the Chilalo Agricul-

- tural Development Unit (CADU) in Ethiopia
Johan Holmberg; SIDA
The Chilalo Agricultural Development Unit
as a Program Intermediary for Foreign Assistance
in Ethiopia
John M. Cohen, Haile Sellassie I U.
- Vol. IX *Oeste de Asia*
Small Farmer Credit in Turkey: The Supervised
Credit Program of the Turkish Republic Agricultural Bank
T. Stickley y S. Satana; AUB
Small Farmer Credit in Jordan: The Agricultural
Credit Corporation of Jordan
T. Stickley y M. Hayek; AUB
Small Farmer Credit in Iran: The Supervised
Agricultural Credit Program of the Agricultural
Cooperative Bank of Iran
T. Stickley y E. Hosseini; AUB
Agricultural Credit in Afghanistan: A Review
of Progress and Problems from 1954 until
1972
D. G. Norvell; USAID
Agricultural Credit for Small Farmers in the
Middle East
T. Stickley et al; AUB
- Vol. X *Sur de Asia*
Small Farm Credit in Bangladesh
M. Solaiman y A. Huq, BARD, Comilla
Comilla Cooperative Production Loans — A
Note on the Cost of Capital
J. F. Stepanek; USAID
Comilla: Reassessment and Replication, the
Cooperative under Stress
D. Myers; AID/ASIA/SA
The Role of Cooperative Credit in Small Farmer
Adoption of the New Cereal Varieties
in India
M. G. G. Schluter; Indian Institute of
Management and Cornell U.
Cooperative Credit for Small Farmers in India
S. Abraham; USAID
Small Farmer Credit in India, Selected Papers
(algunos R)
Several
Interim Report on Credit Services for Small
and Marginal Farmers and Agricultural Labourers (R)
National Commission on Agriculture, Government
of India
The Cooperative System of Small Farmer Credit
in Sri Lanka
G. Gunatilleke, et al; Marga Institute, Colombo
- Vol. XI *Este de Asia*
Farm Credit in Korea
R. B. Morrow y P. E. White; USAID
Rural Capital Markets and Small Farmers in
Taiwan, 1952-1972
D. W. Adams et al; Ohio State U y JCRR
The Rural Banking System in Vietnam with
Credit for Small Farmers
N. An Nhon; ADB
Credit and the Small Farmer: Case Study of
the Mekong Delta, South Vietnam
C. G. Barton; Cornell U.
Short Term Padi Production Credit Scheme
in the Muda Irrigation Project Area of Malaysia
L. K. Wai y R. G. Hoover; BPM
- The BIMAS Program in Indonesia, Selected
Papers (algunos R)
Varios
- Vol. XII *Tailandia*
Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives
(BAAC)
M. D. Ingle, et al; USAID
Amphur Farmer Groups; End of Tour Report
(R)
A. F. Gamble; USAID y ACDI
Amphur Farmer Groups: In Depth Report (R)
A. G. Gamble; USAID y ACDI
- Vol. XIII *Filipinas*
Small Farmer Credit in the Philippines
O. Sacay; The Agricultural Executives, Inc.
Credit and Small Farmer Development in the
Philippines
O. Sacay; The Agricultural Executives, Inc.
Small Farmer Savings Behavior
O. Sacay; The Agricultural Executives, Inc.
Palay Productivity and Profitability in Iloilo,
1971-72
K. F. Smith; USAID
- Vol. XIV *HYV en Pakistán*
A Micro-Economic Analysis of Small holder
Response to High-Yielding Varieties of Wheat
in West Pakistan (R)
Refugio L. Rochin; Michigan State U.
Diffusion of Dwarf Wheat Production Technology
in Pakistan's Punjab (R)
M. K. Lowdermilk, Cornell U.
Field Survey of Small Farmers in Sahiwal
District, Pakistan (R)
M. Naseem, U. of California, Davis
Credit Availability and the Viability of Small
Farms in the Pakistan Punjab (R)
M. Naseem, U. of California, Davis

ESTUDIOS ESPECIALES

- Vol. XV *Crédito informal*
Informal Lenders as Suppliers of Development
Credits to Small Farmers in Developing Countries:
Attractive or Deceptive Alternative (América
Latina — Prestamista)
C. T. Nisbet; Evergreen State College
Some Aspects of the Utilization of Existing
Credit Sources by Institutions Applying Public
Funds to Small Farmer Credit Programmes
in Africa (Prestamista)
R. A. J. Roberts; FAO/CARIPLO Working
Group
Credit for Small Farmers: Indonesia, Malaysia,
Thailand (Prestamista)
M. F. Long; Harvard DAS
A Study of Agricultural Tenancy in the Philippines,
Chapter IV: Usury (R)
R. Burcroff, U. of Washington
Zambia: Private Borrowing and Lending Arrangements
Involving Cultivators Cash Savings (R)
R. A. J. Roberts; U. of Nottingham and FAO
Credit and the Small Farmer, Case Study of
the Mekong Delta, South Vietnam
C. G. Barton; Cornell U.
The Rotating Credit Association: A "Middle
Rung" in Development (RP)
C. Geertz, U. of Chicago
A Rotating Credit Association in the Dominican
Republic (R)

- D. G. Norvell and J. S. Wehrly; Texas A & M. U.
The Influence of "Ke" Societies upon Ri-Dong Agricultural Cooperative Association (R)
K. C. Kyu; Choong-Puk National College and USAID
Credit System for Small-Scale Farmers: Case Histories from Mexico (R)
S. Williams y J. A. Miller; Coordinación Rural, México
Savings and Investment Among the Riobambenos del Río Chilimpe (R)
P. M. Glandhard; Cornell University
- Vol. XVI *Otros estudios*
Supervised Credit: Its Impact on Profits, Production, Factor Use, Technical Change, and Efficiency of Resource Allocation in Corn Production in Colombian Agriculture
M. D. Whitaker; Utah State U. y AID/W
The ACAR Program in Minas Gerais, Brazil (R)
J. P. Ribeiro y C. R. Wharton, Jr.
Institutional Success — ACAR (R)
J. Tendler; U. of California, Berkeley
Agricultural Credit in Latin America: Persistent Problems and Potential Promises
Roger E. Soles; Inter-American Foundation
Are Small Farmer Credit Programs Getting at the Cause of Small Farmer Problems?
L. Harlan Davis; USAID/El Salvador
A Three Story Agricultural Banking System
Alfonso Rochac; Inter-American Development Bank/El Salvador
Agricultural Credit Policy in Developing Countries (R)
J. S. Oweis; AID/PPC/PDA
The Interest Rate Policy for Agriculture in Developing Countries: The Prescription Versus the Experience
C. T. Nisbet; Evergreen State College
Agricultural Supervised Credit, The Farmers Home Administration Way
J. Hartman et al; USDA/FHA
Design Criteria Suggested by the Mexican Experience (R)
S. Williams y J. A. Miller; Coordinación Rural, México, D. F.
- Vol. XVII *Estudios en países*
- Vol. XVIII *Evaluation Paper 6*
History of A.I.D. Programs in Agricultural Credit, 1950-1972
E. B. Rice; AID/PPC/PDA
- Vol. XIX *Estudios analíticos* (ver columna siguiente)
- Vol. XX *Resúmenes*
Summary of the Spring Review of Small Farmer Credit
E. B. Rice; AID/PPC/PDA
Comments on the Analytical Papers
Anthony Bottomley; University of Bradford
Carl M. Gotsch; Harvard University
John W. Miller; Cornell University
Lessons from the Workshops
Gordon Donald; Development Digest
- Un estudio conexo es:
Agricultural Credit and Rural Savings, A Selected List of References for AID Technicians
- AID Bibliography Series: Agriculture No. 7, December 1972
- Vol. XIX *Estudios analíticos*
A Typology of Small Farmer Credit Programs
Antonio Cayoso; AID/AFR/DS
Regional Similarities and Differences in Small Farmer Credit
Marvin P. Miracle; University of Wisconsin
Role of Credit in the Economic Development of Small Farm Agriculture
Chester B. Baker; University of Illinois
Conditions for Success of Public Credit Programs for Small Farmers
Millard F. Long; Harvard Development Advisory Service
Technology, Profit, and Agricultural Credit
Ronald L. Tinnermeier; Colorado State University
The Trouble with Goals of Small Farmer Credit Programs
Judith Tendler; Berkeley, California
The Credit Connection: Cultural and Social Factors Affecting Small Farmer Participation in Credit Programs
Cynthia Gillette and Norman Uphoff; Cornell University
The Distribution of Agricultural Credit and Benefits: Political Economy and Small Farmers in Less Development Countries
Harry W. Blair; Bucknell University and Cornell University
Institutions and Institutional Issues Associated with Small Farmer Credit in Development Countries
John R. Brake; Michigan State University
Notes on Developing Small Farmer Credit Institutions in Third World Countries
Marvin P. Miracle; University of Wisconsin
Analysis of Organizational Aspects of Small Farmer Credit Programs
Jerome French; AID/TA/DA
Group Credit for Small Farmers
Thomas F. Carroll; Inter-American Development Bank
Co-ops Can Help if Governments are Willing
Edgar L. Owens and Charles Antholt; AID/ASIA/TECH
Cooperatives and Development Though Small Farmer Credit
Jack Dublin; AID/PHA/PVC
The Case for Voluntary Saving Mobilization: Why Rural Capital Markets Flounder
Dale W. Adams; Ohio State University
Interest Rate Policies and Small Farmer Credit Programs in LDCs
Claudio González-Vega; Stanford University and University of Costa Rica
Higher Interest Rates Reconsidered
Millard F. Long; Harvard Development Advisory Service
Rationalizations and Operating Procedures for Small Farmer Credit Programs
Richard S. Eckaus; Massachusetts Institute of Technology
Subsidized Small Farmer Credit — The Graduation Problem
Phillip E. Church; AID/ROCAP/Guatemala
The Need for Flexibility in Small Farmer Credit Programs
I. J. Singh; Ohio State University