

PH 100-010

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Sub project Number 436-5315	2. Contract/Grant Number DAW-5315-A-10-2070-00	3. Publication Date 1988
---	---	-----------------------------

4. Document Title/Translated Title
 Annual Report, Midwest Community and Enterprise

5. Author(s)

-
-
-

6. Contributing Organization(s)
 The Ohio State University

7. Pageination 1-1	8. Report Number	9. Sponsoring A.I.D. Office ST/RD
-----------------------	------------------	--------------------------------------

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Rural Financial Markets	4.
2. Credit	5.
3. Midwest Community	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official John C. Enge	14. Telephone Number 875-4410	15. Today's Date 8/3/88
---	----------------------------------	----------------------------

16. DOCID

DO NOT write below this line

17. Document Disposition
 DCCRD [] INV [] DUPLICATE []

CREDITO
AGRICOLA Y
DESARROLLO RURAL
LA NUEVA VISION

Dale W Adams
Claudio González Vega
J.D. Von Pischke

Editores

Ohio State University

PA-ABE-010
PA 58330

15
CREDITO AGRICOLA,
ECONOMIA POLITICA Y
PATERNALISMO POLITICO

Harry W. Blair

La evidencia de que los programas de crédito agropecuario subsidiado no han sido efectivos en proveer de crédito a los pequeños agricultores o en promover la equidad durante las tres últimas décadas es abrumadora. En realidad, los efectos de estos programas a menudo han sido dañinos, en el sentido de que han tendido a concentrar aún más el ingreso, en perjuicio de los pobres rurales. Un volumen creciente de literatura, incluyendo varios capítulos de este libro, indica que existe una fuerte conexión entre tasas de interés bajas y la concentración del ingreso. Estudios de casos realizados anteriormente para el Spring Review sobre crédito al pequeño agricultor de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en 1972-73 revelaron el mismo patrón (resumido en Donald 1976). El estudio de Robert (1979) para el Sur de la India en las primeras décadas de este siglo sugiere que, por lo menos en alguna áreas, este proceso ha tenido lugar por un periodo largo.

La Importancia de la Política.

Existen diversas razones por las que los programas de crédito subsidiado terminan beneficiando a los grandes agricultores. Una refleja los intereses empresariales y burocráticos de los intermediarios financieros: cuesta más, por unidad de dinero prestado, administrar préstamos pequeños que préstamos grandes. Dado todo lo demás

constante, es razonable enfatizar los préstamos grandes con el fin de mantener bajos los costos de prestar.

• Segundo, los deudores incurren en costos de transacciones para obtener un préstamo. Estos incluyen los gastos de llegar al lugar donde opera el acreedor, el costo de oportunidad del trabajo no realizado durante estas visitas, los sobornos y los costos de documentación y papeleo. Para pequeños prestatarios, estos costos pueden representar una proporción mucho mayor de los costos totales de endeudarse que para los grandes. El resultado es que estos últimos están más dispuestos a incurrir en esos costos y obtener los préstamos.

En muchos casos, sin embargo, los intereses financieros de los intermediarios y los costos de transacciones de los deudores no reducen la demanda suficientemente y es necesario racionar aún más el crédito. Esto ocurre a través del proceso señalado por Kane en este libro. Los gobiernos intentan un racionamiento adicional a través de regulaciones, en lugar de permitir que el mercado racione vía los precios. Pero el mercado elude estas regulaciones, agregando lo que Kane llama interés implícito bajo la forma de sobornos y propinas, corrupción y presión política. Como los agricultores más adinerados son más capaces de pagar este interés implícito, obtendrán la mayor parte de los fondos disponible para préstamos.

Si el subsidio a través de las tasas de interés encamina los préstamos agrícolas hacia los ricos, de ello debería desprenderse que elevar las tasas a niveles de mercado terminaría con el acceso diferencial disfrutado por los adinerados. Además del argumento teórico en favor de esta estrategia, existe evidencia empírica proveniente de un experimento en finanzas rurales en Bangladesh que muestra que los pequeños agricultores están dispuestos a pagar tasas de interés de hasta 30 por ciento y más por los préstamos formales (Adams 1980). El argumento en favor de elevar las tasas de interés, en una palabra, es tan poderoso que resulta necesario preguntarse por qué los gobiernos de hecho no elevan las tasas de interés. Sin embargo, los programas de crédito subsidiado y sus desafortunados resultados continúan existiendo.

Algunos observadores estiman que la política es la razón principal para la persistencia de estos programas. Los deudores grandes que son los más favorecidos por el crédito barato quieren proteger ese beneficio y al mismo tiempo los políticos y burócratas quieren el poder y los frutos de la corrupción que estos programas ponen en sus manos. El resultado es que los programas de crédito se politizan y el ambiente económico, en las palabras de Ray en este libro, llega a ser "multi-distorsionado"; el problema se convierte en cómo procurar el restablecimiento del funcionamiento del mercado y promover solu-

ciones del mercado financiero para el problema de la asignación de recursos.

Tanto los deudores grandes como los políticos/burócratas son considerados culpables en esta perspectiva, ya que los primeros están dispuestos a corromper y los últimos están más que dispuestos a ser corrompidos. Los políticos merecen la condena más severa, sin embargo, ya que los deudores están simplemente haciendo lo necesario para obtener sus préstamos y los administradores están meramente aprovechando una oportunidad de incrementar sus magros salarios. Los políticos, en cambio, están construyendo sus carreras sobre el paternalismo y los favores políticos que les permite un programa de crédito politizado.¹ Dirigiendo los préstamos en ésta o en aquella dirección, los políticos son capaces de proteger su base política y de aumentar el apoyo necesario para aspirar a un cargo más alto.

Desde esta perspectiva, los programas de crédito deben ser por consiguiente despolitizados. Los grupos rurales de interés que utilizan su influencia y los funcionarios del gobierno que están vendiendo esta influencia deben ser neutralizados de algún modo y el acceso al crédito debe fundarse sobre la base imparcial representada por los mecanismos de mercado. El hecho es, sin embargo, que ciertas cosas escasas y de valor no pueden ser despolitizadas o removidas de la arena política. Cualquier esfuerzo por hacerlo es realmente un intento de sustituir una solución política por otra; de cambiar las reglas.² Si se elevan las tasas de interés a los niveles de mercado, las nuevas normas significarán que alguien ganaría (presuntamente ahorrantes y aquellos hasta entonces no deudores) en tanto que otros perderían grandes deudores/grandes agricultores). Que las tasas de interés no aumenten se debe en parte a la actitud de autobeneficio de funcionarios, políticos y grandes prestatarios, sin duda, pero se debe más fundamentalmente a la naturaleza misma de la economía política de muchos países. A este último aspecto me refiero a continuación.

Economía Política del Crédito y Paternalismo Político.

Cuando los programas de crédito agropecuario benefician consistentemente a los ricos rurales más que a la población meta y cuando los programas encuentran problemas de viabilidad, tendemos a considerarlos fracasos. Tendría más sentido, sin embargo, emplear el enfoque de Griffin (1974):

En lugar de suponer que los gobiernos intentan maximizar el bienestar social o nacional pero fracasan en hacerlo, podría ser más fructífero suponer que los gobiernos tienen objetivos completamente diferentes y generalmente tienen éxito en conseguir-

los. En lugar de criticar a los gobiernos por fracasar en obtener lo que ellos no pretendieron obtener, u ofrecer consejo sobre cómo alcanzar un no-objetivo, sería más instructivo dedicar más tiempo a analizar lo que realmente hacen los gobiernos y por qué.

La mejor manera de probar esta perspectiva sería identificando las necesidades de los gobiernos y de los diversos estratos de la población rural y entonces determinar cómo las políticas de crédito agropecuario podrían responder a esas necesidades.

La necesidad primaria del gobierno de un país de ingresos bajos (o más exactamente, de los políticos que lo dirigen) es permanecer en el poder.³ Esto, por supuesto, es una verdad de perogrullo, pero como muchas verdades, a menudo es ignorada en las explicaciones de las acciones de las personas. El principal requisito para satisfacer esa necesidad es la estabilidad y la estabilidad a su vez se obtiene más fácilmente si se mantiene el apoyo de aquellos grupos que podrían romperla. En las ciudades, donde generalmente tienen lugar los golpes de estado, mantener el apoyo significa tratar con los militares, el sector industrial, los trabajadores, los estudiantes/intelectuales, los consumidores urbanos y la burocracia misma. Unos pocos de estos grupos son coaccionados con relativa facilidad a que observen un comportamiento aceptablemente dócil (e.g. los trabajadores industriales y los servidores públicos de nivel más bajo, que aún cuando estén organizados tienden a tener poca fuerza real), pero la mayoría no pueden ser tratados en la misma fácil forma. A los militares se les da presupuestos grandes y crecientes, a los industriales sus subsidios y concesiones de impuestos y de importaciones, a los estudiantes e intelectuales algunas concesiones ideológicas y los consumidores urbanos alimentos baratos.⁴

Los golpes de estado no tienen lugar muy a menudo en las zonas rurales, pero sí las insurrecciones y éstas pueden ser tan peligrosas como los golpes de estado para el régimen en el poder. Comprensiblemente, entonces, los gobiernos quieren proteger su flanco rural. Al mismo tiempo, los propietarios rurales más grandes quieren retener sus posiciones de riqueza, status y poder. De este modo se logra una relación de intercambio, en que los gobiernos protegen los derechos de propiedad y distribuyen favores políticos a los adinerados rurales; a cambio, los beneficiados apoyan al gobierno y usan sus recursos para mantener el orden en el campo. Esto es, emplean sus acuerdos de mediería y tenencia, sus relaciones de contratación de trabajo y operaciones de préstamo (todos los cuales incluyen sanciones acostumbradas como amenazas de expulsión, despido o ejecución de hi-

poteca, lo mismo que técnicas más exigentes para la recuperación de préstamos) para mantener las cosas bajo control. En aquellas relativamente pocas instancias en que este tipo de control comienza a derrumbarse, los gobiernos envían a su policía a restaurar el orden, pero precisamente debido a que los levantamientos son relativamente pocos, se necesita solamente una gendarmería pequeña. En cuanto al estrato más bajo en la zona rural, generalmente no tiene vinculaciones con el gobierno central, porque la mayor parte del tiempo no representa amenaza para éste y tiene muy poco que ofrecerle.

Este es, por supuesto, un cuadro general. Los gobiernos no son monolíticos y no todos los funcionarios proceden de la misma manera. Algunos pueden estar genuinamente interesados en la reforma agraria y en los proyectos agrícolas destinados a los pobres. Tampoco existe, necesariamente, una connivencia consciente entre los funcionarios y los beneficiarios de sus favores. Más bien, algunas políticas tienen éxito en mantener las cosas relativamente estables y estas políticas tienden a mantenerse con el tiempo. Políticas como la imposición de tasas de interés bajas solamente parecen precisamente ser buenas para todos los que importan, por lo menos en el corto plazo y el corto plazo es el marco de referencia temporal por el que aquellos en posiciones de poder tienden a preocuparse más. Pero los costos a largo plazo de estas políticas pueden ser altos. Como señala Von Pischke (1981), "puede ... argumentarse que los costos de un desempeño deficiente de las instituciones de crédito rural especializadas son más altos, desde casi cualquier perspectiva excepto la conveniencia política, que aquellos asociados con la mayoría de las actividades de desarrollo emprendidas por el gobierno." El problema es que para muchos gobiernos la conveniencia política es la perspectiva más importante.

Como señala Ray en otro capítulo, no será fácil para los gobiernos racionalizar las políticas de las finanzas rurales. Hacerlo implica "riesgos políticos sustanciales" y "una transición dolorosa pero necesaria", en sus palabras. Si el único dolor involucrado en la imposición de tasas de interés más altas fuera sufrido por los económicamente pobres y políticamente débiles, podríamos estar seguros de que muchos gobiernos encontrarían el coraje para hacer bien las cosas. Pero como está bien claro, es el agricultor rico y poderoso el que tendría que hacer los sacrificios y pocos gobiernos están dispuestos a socavar su principal base de apoyo en el campo.

En resumen, los programas de crédito subsidiado tienden a tener demasiado éxito en mantener a los gobiernos en el poder a través del paternalismo y favores políticos y del mantenimiento, e incluso el mejoramiento, de la posición de las elites rurales. Esto ocurre porque

estos programas son parte de una economía política dinámica que sirve a los intereses de ambos grupos en mantener *un status quo* que no incluye muchas posibilidades ya sea para una asignación equitativa del crédito o un crecimiento económico óptimo.

Debería estar claro del análisis anterior que las instituciones financieras rurales no operan en aislamiento de su ambiente político y económico, sino que por el contrario están profundamente asentadas en él. De esto se desprende que no pueden ser cambiadas sin considerar su medio ambiente. Por consiguiente, resulta de poca utilidad que agencias internacionales bien intencionadas expliquen a los gobiernos la necesidad de elevar la tasa de interés, como si fuera posible hacerlo en un vacío político. Específicamente, un gobierno no puede simplemente elevar las tasas de interés a niveles de mercado; tasas bajas representan un subsidio que compra el apoyo de los electores (haya sido esta la intención original o no). Si un gobierno decide elevar las tasas de interés y de ese modo poner fin al subsidio, entonces debe también decidir hacer alguna de las dos cosas siguientes al mismo tiempo. Debe compensar de algún modo a los electores por la pérdida del subsidio, o debe compensarse a sí mismo por la pérdida del apoyo político de esos electores, construyéndose otras bases de apoyo.⁵

En otras palabras, un gobierno tiene tres opciones de política si va a eliminar los subsidios a través de las tasas de interés: (1) proporcionar otras formas de paternalismo o favores políticos a los grandes agricultores; (2) constituir algún otro grupo de apoyo (tal como los pequeños agricultores o trabajadores agrícolas sin tierra); o (3) sufrir la pérdida potencial del apoyo rural. En vista de la posición riesgosa en que casi todos los regímenes suponen que se encuentran, la tercera opción será rechazada si hay alguna manera de evitarla y, con excepción de los gobiernos con más valentía, aún la segunda opción se considerará llena de peligros.⁶ La segunda opción se considera riesgosa, a pesar de la creencia generalizada de que algo tiene que hacerse en favor de los otros electores rurales, para prevenir que el equivalente de la tercera opción llegue a ocurrir en el largo plazo. Pero de nuevo, es el futuro inmediato lo que preocupa más a los gobiernos, con el resultado de que las necesidades de mediano y de largo plazo tienden a ser diferidas.

Opciones de las Agencias Internacionales.

En este escenario, la tarea de la comunidad internacionales es de dos tipos. Primero, las agencias internacionales deberían ayudar a los

gobiernos de los países que reciben los préstamos a elaborar estrategias que les permita eliminar las tasas de interés subsidiadas, evitando al mismo tiempo alienar a las clases rurales dominantes. Segundo, las agencias deberían tratar de incluir en estas estrategias componentes que promuevan la equidad, lo que mejoraría, aunque fuera lentamente, la posición de los pobres rurales. El punto, en suma, es tratar de adoptar las opciones (1) y (2) al mismo tiempo.

¿Cuáles podrían ser algunas de esas otras estrategias que le permitirían a los gobiernos eliminar el crédito agrícola subsidiado y aún así continuar cultivando su relación con los grandes agricultores? Eliminar las regulaciones sobre precios de los productos agrícolas, aumentar los precios de sustentación a que compra el gobierno o la devaluación del tipo de cambio podrían ser algunas respuestas. Esto beneficiaría a los grandes agricultores, quienes contribuyen la mayor parte de la producción y tendría el efecto saludable de estimularlos a aumentarla. Pero establecer los precios correctos también tendría efectos políticos indeseables ya que, a semejanza de los préstamos subsidiados, las políticas de precios bajos existen por buenas razones. Los consumidores urbanos tienden a reaccionar a los altos precios de los alimentos con disturbios y la mayoría de los gobiernos no está más deseosa de disturbios urbanos por alimentos que de insurrecciones rurales.⁷

Otra estrategia podría consistir en cambiar los patrones de inversión que han favorecido a la ciudad sobre el campo y a la industria sobre la agricultura. Teniendo la mayor parte de la tierra (y a menudo la mejor), los grandes agricultores presumiblemente obtendrían los mayores beneficios de nuevas inversiones rurales y de ese modo serían compensados por la pérdida del crédito subsidiado. Pero aquí nuevamente, las políticas a ser sustituidas están allí por una razón. Los electores industriales tienen sus necesidades y si se adoptan estrategias de sustitución de importaciones para promover el crecimiento económico, la industria tendría que ser subsidiada por la agricultura. Aún si se abandona o se desacelera la política de crecimiento industrial, el sector urbano no puede sostener al sector rural en el largo plazo, simplemente porque este último es demasiado grande en la mayoría de los países de ingresos bajos. La agricultura, en suma, tendrá en última instancia que sostener sus propias inversiones; el tipo de actividades experimentales o proyectos piloto que pueden emprenderse con la ayuda externa son por su naturaleza esfuerzos a un plazo relativamente corto y no pueden sustituir a la movilización de recursos dentro del sector agrícola mismo (excepto tal vez en los pocos y estratégicos países en que la ayuda puede ser ampliamente generosa).

Un tercer enfoque podría ser el de cambiar los controles de importación a fin de compensar a los grandes agricultores por la pérdida del crédito subsidiado. La mayoría de los países de ingresos bajos tiene restricciones sobre la importación de bienes de consumo. Los agricultores adinerados desearían la oportunidad de comprar estos bienes de mayor status, particularmente bienes durables como automóviles o jeeps y artículos electrónicos.⁸ Sin embargo, de nuevo las regulaciones cambiarias y de importación vigentes tienen sus propios grupos de presión. Los industriales e importadores que tienen licencias para adquirir las escasas divisas para traer bienes extranjeros al país serán afectados si esas políticas son liberalizadas.

Un cuarto enfoque podría ser el hacer ajustes menores en un cierto número de políticas que beneficiarían a aquellos perjudicados por las altas tasas de interés. Esto podría incluir el subsidio a los costos de algunas inversiones claves como proyectos de riego en pequeña escala, aumentar ligeramente los precios de los productos agrícolas, atenuar las restricciones cambiarias y a las importaciones y usar parte de los recursos utilizados en subsidiar el crédito agrícola, para en su lugar subsidiar alimentos baratos para las clases urbanas baja y media. Todavía habrían perdedores (e.g. los empresarios manufactureros urbanos que enfrentarían mayor competencia por parte de los bienes importados), pero habría aún más ganadores si todos estos cambios pudieran ser implementados simultáneamente. El punto aquí es que tendrían que hacerse un gran número de ajustes mayores en diversos sectores claves en una economía, que su propio gobierno considera muy frágiles. Aún en un país grande como la India, con su largo record de estabilidad, esta estrategia multifacética se consideraría muy arriesgada y en un país donde los pensamientos del gobierno se centran en si estarán aún en control en seis meses o un año más, los riesgos parecerían extremadamente grandes.

Haciendo ajustes simples de política como elevar las tasas de interés afecta el equilibrio de las alianzas políticas y la forma en que son asignadas las recompensas políticas. Los planificadores de política en los países de ingresos bajos enfrentan muchas de las mismas restricciones de la economía política que enfrentan los diseñadores de política en los países de ingresos altos. Un gran número de grupos de interés, en representación de sectores electorales poderosos, restringe considerablemente el terreno en que se puede maniobrar, particularmente a los planificadores de política que buscan ayudar a aquellos que no están representados por esos grupos. Pero estas limitaciones no significan que la causa está perdida o que los dirigentes políticos, o las agencias internacionales, deberían abandonar su intento de mejorar el orden institucional de una sociedad.

Estrategias Posibles

Se puede ofrecer dos sugerencias. Primero, las agencias internacionales y los gobiernos deberán pensar más en el crédito agrícola en relación con estrategias de largo plazo para el desarrollo institucional, especialmente a nivel local. En particular, debería ponerse más énfasis en entrelazar políticas y programas de crédito agrícola en instituciones participativas que incluyan los sectores diferentes de la elite local —pequeños agricultores, arrendatarios y campesinos sin tierra. Sólo cuando tengan efectivamente una voz en las instituciones locales, los pobres aumentarán el control sobre sus vidas y futuro. Enfatizar la movilización de ahorros podría ser un elemento clave en esta estrategia.

Si las agencias internacionales tienen éxito en convencer a los gobiernos de elevar las tasas de interés hasta o cerca de los niveles de mercado y consecuentemente todos los estratos adquieren una oportunidad más equitativa de beneficiarse con el crédito institucional, entonces sería fructífero administrar los préstamos a través de las instituciones locales en que las clases no dominantes puedan tener algún papel, tales como los consejos de aldea, cooperativas y otras organizaciones semejantes. Inicialmente estos grupos no dominantes pueden tener poca voz en la conducción de las instituciones, pero a medida que el tiempo pasa su acceso a los servicios y mercados financieros externos puede combinarse productivamente con el creciente conocimiento de las conexiones políticas fuera de la aldea, que proviene de la participación en la institución misma, para darle a los pobres un lugar efectivo en el sistema. Esto puede parecer un escenario ingenuamente optimista y sin duda existe evidencia considerable que indica que tales instituciones son difíciles de crear y están sujetas a los riesgos de dominación por parte de la elite. Sin embargo, también existe evidencia, de Sud Asia (Blair 1982) y de otros lugares (Korten 1980 y 1981), que indica que las instituciones de desarrollo participativas a nivel local pueden traer un mejoramiento significativo a los grupos que no han sido parte de la clase dominante tradicional. Aun en un país con perspectivas de desarrollo aparentemente débiles como las de Bangladesh, existen buenas razones para pensar que las perspectivas de tales estrategias a largo plazo son buenas, especialmente si se combinan con programas de crédito (Korten 1980, Chen 1981).

Si las agencias internacionales no tienen éxito en eliminar las tasas de interés subsidiadas, pero pueden inducir a los gobiernos de los países de ingresos bajos a modificar los programas de crédito hacia plazos más largos y hacia más inversión de capital en la agricultura, el énfasis en la creación de instituciones participativas aún ten-

dría sentido. Los pobres no se beneficiarán tan directa o inmediatamente como sería el caso si el subsidio fuera eliminado, pero obtendrían más empleo y seguridad económica como resultado de las inversiones de capital en el sector agrícola. A su vez, esta posición económica mejor daría a los pobres una base más segura para participar en las instituciones locales y eventualmente ganar alguna voz en su conducción.

La segunda sugerencia es que las agencias pongan más esfuerzo en entender y llegar a ser sensibles a las realidades de la economía política de los países de ingresos bajos. Al formular sus políticas públicas los gobiernos enfrentan un conjunto de clases, grupos de interés y electores, algunos de ellos más poderosos que otros. No existen garantías de que políticas públicas en el área de desarrollo rural que toman en cuenta estas realidades tendrán éxito en obtener tanto las metas de crecimiento como las de equidad, pero debería estar claro que estrategias que no consideren estos factores tienen poca posibilidad de éxito. El récord mixto de los programas de crédito agrícola subsidiado hasta la fecha ofrece amplia evidencia de esta verdad.

Conclusiones

En la comunidad internacional, los métodos de análisis económico han sido desarrollados y pulidos hasta alcanzar un alto nivel de sofisticación, pero al mismo tiempo ha existido poco interés ya sea en los aspectos políticos del desarrollo o en el área de la economía política (salvo por ocasionales denuncias de interferencia política). En parte, por supuesto, este rechazo refleja la sensibilidad de los gobiernos recipientes a los asuntos políticos y a siquiera la apariencia de interferencia política extranjera en asuntos nacionales. Pero ese desinterés también refleja poca disposición de parte de las agencias internacionales para complementar sus análisis con la realidad de la economía política.

Esta reticencia a entrar en la espesura de la economía política encubre la percepción incómoda de que el tratar con la realidades del procesos de desarrollo en la mayoría de los países es un asunto poco elegante y complicado, en el que las opciones siempre parecen demasiado restringidas desde el comienzo y los programas nunca pueden ser implementados tal como se planearon sin resultar comprometidos, algunas veces seriamente. Al intentar modificar el sesgo de los programas de crédito agrícola en favor de los agricultores grandes por ejemplo, puede encontrarse que es imposible usar otros beneficios, como precios más altos, porque los agricultores grandes ya tienen asegurados estos beneficios además de las tasas de interés bajas. ()

puede encontrarse que virtualmente cualquier programa destinado a los pobres rurales invariablemente pierde más de la mitad de su impacto debido a la corrupción. Patronos como estos pueden ser desalentadores.

En este sentido vale la pena anotar que problemas similares están también presentes en el proceso de formulación de políticas públicas en los países avanzados: gestores de poderosos grupos de interés obstaculizan los cambios necesarios y muy pocas políticas en la esfera económica, si acaso, resultan exactamente como se planearon. Tales dificultades e incertidumbres no significan, sin embargo, que no haya una razón o motivo en tratar de mejorar nuestras políticas y sistemas. Por el contrario, la gravedad de los problemas significa que es imperativo hacer algo en ese sentido. Además los planificadores y asesores en los países avanzados pueden realizar un mejor trabajo si son sensibles a las realidades políticas y entrelazan esas realidades en sus recomendaciones. Lo mismo ocurre seguramente en los países de ingresos bajos.

Una vieja ley revolucionaria establece que no es posible hacer una omelette sin quebrar los huevos. Tal vez podríamos modificar esta metáfora diciendo que el mero conocimiento de las adecuadas proporciones de los ingredientes económicos no es suficiente para cocinar una omelette; es necesario saber además cuánto calor se necesita y cómo aplicar el aceite de la economía política con el objeto de evitar que la omelette se pegue a la sartén.

NOTAS

Deseo agradecer a Dale Adams, Joseph Beausoleil, Robert Firestone y Charles Sackrey por sus sugerencias. Ellos no son responsables, sin embargo, por cualquier error de hecho o pensamiento en este trabajo. Los puntos de vista expresados aquí no reflejan ninguna posición oficial de la Agencia Internacional para el Desarrollo.

1. N. del T. La palabra inglesa *patronage*, traducida como paternalismo, implica una posición de subordinación, donde el subordinado espera recibir beneficios y favores a cambio de lealtad y otros servicios (e.g. apoyo político hacia el "patrón").

2. Para un análisis a nivel más general de la imposibilidad de las estrategias de despolitización, ver Shaeffer (1980, 1981).

3. El análisis que sigue ha sido delineado con más detalle para Bangladesh (Blair 1978) e India (Blair 1980). Para un análisis similar de la situación africana ver Bates (1981).

4. Generalmente son de naturaleza izquierdista, como en las promesas vacías de políticas socialistas redistributivas, pero algunas veces muy conser-

vadores, como los grupos de la India que solicitan protección para las vacas, o comunidades en países islámicos que demandan prohibición de alcohol. Algunas veces los gobiernos desean también aparecer apoyando protestas raciales en un esfuerzo por pacificar a la comunidad estudiantil/intelectual, como un ejemplo, promulgando cuotas de trabajo excluyendo a los chinos en el Sud Este de Asia.

5. Se puede argumentar que un gobierno **estaría** perdiendo sólo, parcialmente su base de apoyo entre los agricultores grandes al eliminarse el subsidio al crédito, ya que existen otro tipo de favores políticos que podrían continuar. Pero dado el precario control sobre el poder que la mayoría de los gobiernos de los países de ingresos bajos parecen tener, probablemente se requieren algunas acciones compensatorias.

6. El hecho de que los gobiernos son reacios a sustituir el apoyo de los agricultores grandes por la oportunidad de una base de apoyo entre los trabajadores sin tierra, arrendatarios y otros, no impide a los regimenes pretender alcanzar los estratos más bajos con propaganda. La historia de los fracasados esfuerzos de reforma agraria en las últimas dos décadas es un amplio testimonio del uso de esta estrategia.

7. Particularmente en los estados pequeños de Africa, el descontento respecto del precio de los alimentos ha sido un asunto especialmente sensible (Bates 1981, chap. 2). En algunos países, los grandes agricultores ya cuentan tanto con el subsidio del crédito como con los altos precios de alimentos, de modo que la posibilidad de cambiar un beneficio por otro ya no existe.

8. Las políticas **no** deberían cambiarse para favorecer a los grandes agricultores al extremo de permitirles importar maquinaria que ahorre trabajo, como tractores a precios subsidiados, y de este modo usar el subsidio para desplazar a los trabajadores agrícolas, como sucedió en Pakistan a mediados de la década de los años 60.

REFERENCIAS

- Adams, Dale W. y Douglas H. Graham. "A Critique of Traditional Agricultural Credit Projects and Policies." *Journal of Development Economics*, 8(1981):347-66.
- Adams, Gary D. "Experimental Approaches to Rural Finance in Bangladesh - First Year Findings." Trabajo para el taller sobre finanzas rurales, 7-10 Abril, 1980 Kathmandu, Nepal. Patrocinado por el Agricultural Development Bank of Nepal and Ohio State University.
- Agencia para el Desarrollo Internacional. *AID Spring Review of Small Farmer Credit*. 20 vols. Editado y publicado por the Agency for International Development, Washington, D.C., 1973.
- Banco Mundial. *Agricultural Credit Sector Policy Paper*. Washington, D.C. World Bank, 1975.
- Bates, Robert H. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policy*. Berkeley: University of California Press, 1981.

- Blair, Harry W. "Rural Development, Class Structure, and Bureaucracy in Bangladesh." *World Development* 6(1978): 65-82.
- . "Mrs. Gandhi's Emergency, the Indian Elections of 1977, Pluralism and Marxism: Problems with Paradigms." *Modern Asian Studies*, 14(1980):237-71.
- . *The Political Economy of Participation in Local Development Programs. Short-term Impasse and Long-term Change in South Asia and the United State from the 1950s to the 1970s*. Ithaca: Cornell University, Center for International Studies, Rural Development Committee, 1982.
- Chen, Marty. "Organizing the Poor in Bangladesh: Evolution of an Approach to Rural Development." Trabajo sin publicar presentado en el Harvard Institute of International Development, Cambridge, Massachusetts, 13-14 Marzo 1981.
- Cohen, John M., and Norman T. Uphoff. "Participation's Place in Rural Development: Seeking Clarity Through Specificity." *World Development* 8(1980):213-35.
- Donald, Gordon. *Credit for Small Farmers in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1976.
- Griffin, Keith. *The Political Economy of Agrarian Change: An Essay on the Green Revolution*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- Korten, David C. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach." *Public Administration Review*, 40(1980): 480-511.
- . "Management of Social Transformation at National and Sub-National Levels." Trabajo sin publicar, Asian Institute of Management, Makati, Philippines, 1981.
- Robert, Bruce L., Jr. "Agricultural Credit Cooperatives, Rural Development and Agrarian Politics in Madras, 1893-1937." *Indian Economic and Social History Review*, 16(1979):163-84.
- Shaffer, Bernard. "Insiders and Outsiders: Insiderness, Incorporation and Bureaucratic Politics." *Development and Change*, 11(1980):187-210.
- . "To Recapture Public Policy for Politics." Trabajo sin publicar University of Sussex, Institute of Development Studies, 1981.
- Von Pischke, J.D. "The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low Income Countries". World Bank Staff Working Paper No. 446. Washington, D.C., 1981.
- Von Pischke, J.D., Dale W Adams y Gordon Donald. *Rural Financial Markets in Developing Countries: Their Use and Abuse*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.