

PN-ABA-015

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/Subproject Number 436-5315	2. Contract/Grant Number DAN-5315-A-00-2070-00	3. Publication Date 1997
--	---	-----------------------------

4. Document Title/Translated Title
 Long-term Rural Micro-finance in Rural
 Areas

5. Author(s)

-
-
-

6. Contributing Organization(s)
 The Ohio State University

7. Pagination 11	8. Report Number	9. Sponsoring A.I.D. Office ST/RLD
---------------------	------------------	---------------------------------------

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

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

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official John Chappell	14. Telephone Number 875-4410	15. Today's Date 8/30
--	----------------------------------	--------------------------

16. DOCID

17. Document Disposition
 DO NOT write below this line
 DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

CREDITO
AGRICOLA Y
DESARROLLO RURAL
LA NUEVA VISION

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

Ohio State University

PJ-ARJ-015
101 58035

21
HACIA UN MEJORAMIENTO DE
LA INTERVENCION DE LAS
AGENCIAS INTERNACIONALES
EN LAS FINANZAS RURALES

J.D. Von Pischke

Los proyectos de crédito agropecuario y los componentes de crédito en proyectos de desarrollo rural son, en muchos países, una intervención en los mercados financieros rurales por parte de las agencias de ayuda para el desarrollo. Su popularidad se refleja en los compromisos acumulados por el Banco Mundial para el crédito agropecuario, en exceso de US\$ 3,500 millones en 1981 (Banco Mundial 1981), y en US\$ 209 millones en asistencia de este tipo del Banco Interamericano de Desarrollo en 1980 solamente (Banco Interamericano de Desarrollo 1981).

Los proyectos de crédito han proporcionado montos sustanciales de liquidez en la áreas rurales y frecuentemente se piensa que generan altos rendimientos económicos. Desde finales de la década de los años 60, sin embargo, los críticos han sostenido que el impacto de estos proyectos podría ser considerablemente más complejo que lo sugerido por su diseño e incluso que los cálculos de las tasas de rendimiento no toman en cuenta o oscurecen los efectos más importantes del proyecto (Adams 1971, David y Meyer 1981, Howse 1974, Kratoska 1975, Penny 1968, Von Pischke y Adams 1980, Von Pischke y otros 1981 y Youngjohns 1980).

Este capítulo intenta explicar cómo se diseñan los proyectos de crédito agropecuario en el presente y por qué estas técnicas de diseño a menudo causan problemas serios. La discusión sugiere un enfoque

alternativo que enfatice la capacidad de endeudamiento y considere al crédito como parte de un proceso financiero. También examina la medida en que los estímulos financieros y no financieros al desarrollo rural pueden ser sustitutos o complementos entre sí.

El Diseño de Proyectos en la Actualidad

El diseño de proyectos de crédito incluye la identificación, preparación y evaluación previas a su puesta en ejecución (Baum 1978). La identificación y las etapas tempranas de la preparación del proyecto generalmente comprenden dos consideraciones principales, tratadas ya sea secuencial o simultáneamente: (1) los objetivos técnicos y (2) la identificación de los beneficiarios deseados del proyecto. Los objetivos técnicos que se esperan sean alcanzados con la provisión de fondos de la agencia pueden incluir la adopción por parte de los agricultores de nuevas tecnologías agrícolas, como un paquete técnico de semillas mejoradas, fertilizantes químicos y otros insumos comprados (Banco Mundial 1975). Los proyectos son justificados en términos de los incrementos en toneladas de grano u otros productos agrícolas, aumentos del ingreso de la finca y tasas de rendimiento de los recursos comprados con los préstamos. La identificación de los beneficiarios esperados del proyecto puede hacerse de diferentes formas. Los proyectos pueden estar dirigidos a un área o cultivo específicos o a un grupo de agricultores que aún no han adoptado ciertas tecnologías. Otra base para la identificación de beneficiarios es su afiliación. Los miembros de una cooperativa o de alguna organización oficial de la localidad pueden ser identificados como postulantes potenciales de los préstamos.

Los presupuestos de finca son una importante herramienta de diseño del crédito agropecuario (Brown 1979, Gittinger 1973 1981). Un ejemplo altamente simplificado se presenta en el Cuadro 1, que muestra las actividades de una finca representativa sin el proyecto de crédito y que presenta estimaciones de lo que ocurriría con el proyecto. (En el Cuadro 1, para simplificar, se presenta sólo un año "con proyecto." El análisis usual incorpora cifras anuales para cada año de la vida económica de inversión).

Generalmente se le asigna al crédito un papel importante en el financiamiento de los paquetes técnicos o de las innovaciones que se proporcionan dentro de los proyectos. La proporción de los costos de inversión en la finca que es financiada por los fondos del proyecto es frecuentemente de un 80 por ciento o mayor. Dado que generalmente se supone que los agricultores son pobres o que no tienen suficiente liquidez, estos niveles de financiamiento son comunes.

Las condiciones de pago también se derivan del presupuesto de finca. Con los supuestos utilizados en el Cuadro 1, por ejemplo, el tamaño del préstamo (\$900 en la línea 8) es el 90 por ciento del costo de los insumos (\$1,000 en la línea 6). En este ejemplo simple, el objetivo del préstamo es la compra de insumos estacionales, a pagar con un 20 por ciento de interés al final de la temporada (\$1,080 se indica como servicio de la deuda en la línea 9). Parece existir un amplio margen en estos presupuestos para estas condiciones de pago, debido a que el beneficio neto incremental (i.e., con "proyecto" menos "sin proyecto") antes del financiamiento es \$1,200 (i.e., \$2,200 - \$1,000), lo cual es considerablemente mayor que los \$180 que constituyen el costo neto del préstamo (i.e., \$1,080 - \$900).

La característica más interesante de este método de determinar el monto del préstamo y las condiciones de crédito es la utilización del supuesto de un año normal. Los presupuestos de finca o de empresa usan típicamente esta presunción de un año normal, ya que la secuencia de años buenos, normales y malos es imposible de predecir y porque su distribución no se considera importante en el cálculo de una tasa de rendimiento representativa. En otras palabras, no se hacen previsiones específicas en los presupuestos de finca convencionales para tomar en cuenta variaciones en los precios o en los rendimientos de los cultivos.

Este enfoque, delineado en forma simple aquí, conlleva una serie de problemas citados en la literatura crítica sobre los proyectos de crédito. Niveles bajos de cumplimiento en el pago, un problema fundamental, pueden reflejar altos niveles de endeudamiento del agricultor, así como inestabilidad en su flujo de caja (Sanderatne 1978). Un factor que complica el problema es que los préstamos de las agencias de gobierno a menudo son considerados por la gente del campo como donaciones. Otra dificultad radica en que las instituciones especializadas de crédito agropecuario frecuentemente carecen de una buena administración (Roberts). Este es resultado del énfasis en factores tecnológicos más que financieros en el diseño de los proyectos; los proyectos de crédito están orientados típicamente hacia la extensión de tecnologías agrícolas, más que a la provisión de mejores servicios financieros. También se ha expresado frustración por el pequeño número de agricultores que tienen acceso a los préstamos formales (Dell'Amore). Esto puede reflejar paquetes técnicos que no son bien recibidos por el grupo meta de agricultores. También puede resultar de un monto promedio de préstamo relativamente alto, lo que dentro de las limitaciones presupuestarias del acreedor obviamente restringe el número de deudores. Además, como sostiene González Vega, las tasas de interés bajas sobre los préstamos obligan a los acreedores a

CUADRO 21.1 Presupuesto Agrícola Hipotético

	Sin Proyecto	Con Proyecto	Cálculo
1. Producción ^a	5	10	+
2. Producción consumida en la finca	2	2	-
3. Producción comercializada	3	8	-
4. Precio en la finca (\$) ^b	400	400	x
5. Total recibido en efectivo (\$)	1,200	3,200	-
6. Compra de insumos (\$)	200	1,000	-
7. Beneficio neto antes del financiamiento ^c (\$)	1,000	2,200	-
8. Recibido en préstamos (\$)	-	900	+
9. Servicio de la deuda (\$)	-	1,080	-
10. Beneficio neto después del financiamiento ^d (\$)	1,000	2,020	-

a) Datos sobre producción en toneladas

b) Precios por tonelada

c) "Antes del financiamiento" se refiere a los costos y beneficios relacionados directamente con la producción

d) "Después del financiamiento" incluye los costos y beneficios y también los préstamos recibidos y el servicio de la deuda

restringir el acceso al crédito, en tanto que altos niveles de incumplimiento limitan la energía que los acreedores dedican a desarrollar nuevas operaciones (Von Pischke y otros 1981). Además, los costos del crédito institucional son considerablemente mayores que lo sugerido por las tasas de interés cobradas (Adams y Nehman 1979, Datey 1978), lo que desalienta a los acreedores de atender a nuevos o pequeños prestatarios.

Un Enfoque Alternativo para la Intervención en las Finanzas Rurales

El estado de las artes en cuanto al diseño de proyectos de crédito es primitivo. Los problemas asociados con estos proyectos son serios, sutiles, generalmente descuidados y mal entendidos. Dados estos problemas, ¿Cómo sería posible diseñar medios más efectivos intervenir en las operaciones de los mercados financieros rurales? El enfoque delineado más adelante puede aliviar muchos de los problemas presentes y al mismo tiempo estimular el papel que los mercados financieros rurales juegan en el desarrollo. Este enfoque consiste en tres

etapas. La primera es la determinación de la capacidad de endeudamiento de los posibles prestatarios. La segunda es la adopción de medidas que creen confianza entre los deudores y acreedores. La tercera es el diseño de mecanismos de intervención para crear capacidad de endeudarse. Si no es posible una reorientación hacia estas tres etapas, la aplicación parcial de este enfoque, aplicando sólo uno o dos de estos pasos, aún debería ser útil. El mejoramiento en el diseño de proyectos podría ocurrir gradualmente, a través de una serie de cambios pequeños.

Determinación de la Capacidad de Endeudamiento

La capacidad de endeudamiento de los prestatarios es vital en el desempeño de los proyectos de crédito. El diseño de los proyectos de crédito debería empezar con este elemento, ya que refleja la perspectiva del acreedor. La atención sobre la capacidad de endeudamiento permite además la identificación de otros servicios financieros, tales como depósitos de ahorro, que podrían ser útiles para los deudores que también podrían expandir el papel de las finanzas en el desarrollo. Pueden utilizarse tres pasos para determinar la capacidad de pago en el caso con proyecto. El primero es cuantificar el flujo de efectivo del deudor no comprometido en un año normal. Lo segundo es ajustar este flujo de caja no comprometido tomando en cuenta las obligaciones prioritarias sobre la liquidez del prestatario. Lo tercero es cuantificar el impacto de posibles adversidades sobre el flujo de efectivo del deudor.

El flujo de efectivo no comprometido en un año normal puede ser cuantificado en la forma en que se indica en el Cuadro 2, que incorpora la información año normal con y sin el proyecto encontrada en el Cuadro 1. El flujo de efectivo no comprometido se define como la capacidad mínima de pago, o sea el beneficio neto antes del financiamiento ajustado según las obligaciones prioritarias del deudor. Las obligaciones prioritarias son obligaciones financieras que el deudor considera como más importantes que el pago del préstamo en perspectiva. Ejemplo de estas obligaciones son la compra de alimentos y combustible, impuestos, gastos escolares, gastos en emergencias y ceremonias sociales importantes. El comportamiento de los agricultores a nivel mundial confirma que las obligaciones con los prestamistas informales a menudo también están antes que las contraídas con las instituciones formales de crédito. En el ejemplo dado en el Cuadro 2, se espera que las obligaciones prioritarias sean mayores con el proyecto que sin el proyecto, debido a que el nivel de ingreso de la familia es más alto y consecuentemente su consumo y posible-

CUADRO 21.2 Presupuesto Agrícola Alternativo

	Sin	Con Proyecto	
	Proyecto	Año Normal	Año Malo
A. Producción ^a	5	10	5
B. Producción consumida en la finca	2	2	2
C. Producción comercializada	3	8	3
D. Precio en la finca (\$) ^b	400	400	550
E. Total recibido en efectivo (\$) ^a	1.200	3.200	1.650
F. Compra de insumos (\$) ^a	200	1.000	900
G. Beneficio neto antes del financiamiento (\$) ^a	1.000	2.200	750
H. Obligaciones prioritarias (\$) ^a	500	600	600
I. Capacidad mínima de pago = Flujo en efectivo no comprometido (\$) ^a	500	1.600	500
J. Recibido en préstamos (\$) ^a			125
K. Servicio de la deuda (\$) ^a			150

a) Datos sobre producción en toneladas.

b) Precios por tonelada.

mente sus obligaciones con los miembros de la familia extendida y con la comunidad podrían ser mayores.

La determinación de las obligaciones prioritarias requiere de buen juicio y le impone costos adicionales de información a los acreedores. Las dificultades asociadas con la cuantificación de las obligaciones prioritarias no pueden ser descartadas ligeramente, pero tampoco son insuperables. Las estimaciones de las obligaciones prioritarias no son esencialmente más difíciles que las estimaciones de otras variables usadas en el diseño presente de proyectos. De hecho, acreedores competentes y con experiencia en un área son capaces de dar estimaciones aproximadas para todos los elementos contenidos en el presupuesto de finca ajustado que se observa en el Cuadro 2. Si los acreedores no son competentes, el diseño del proyecto debería considerar esta deficiencia o usar medios alternativos no-financieros de obtener los objetivos del proyecto.

Los ajustes por adversidad deberían reflejar expectativas razonables acerca de los riesgos que enfrentan los deudores. La proyección de los resultados de los años malos no es fundamentalmente diferente de la estimación del desempeño en un año normal. Se requiere conocimiento adicional, sin embargo, para identificar el rango de resultados probables en lugar de únicamente el resultado más probable.

No existe una manera científica de identificar precisamente la situación adversa normalmente esperada, aunque un punto de partida obvio es una distribución de los resultados esperados. Algunos podrían preferir medirla en términos de desviaciones standard de rendimientos y precios, mientras que otros preferirían medidas diferentes. En un proyecto de crédito para pequeña lechería, por ejemplo, el préstamo puede otorgarse al agricultor con el propósito de ayudarlo en la compra de dos vacas mejoradas, además de materiales para cerca e instalaciones de agua. En este caso, los ajustes por adversidad podrían empezar intentando responder a la pregunta: ¿Qué pasa si una o ambas vacas mueren? Una vez que el acreedor ha hecho 100 de estos préstamos y tiene varios años de experiencia prestando, la respuesta a esta pregunta será bastante obvia. Las probabilidades se conocerán en forma aproximada (e.g., una en seis de que una vaca muera antes de los doce meses desde la compra por parte del deudor) y las características de agricultores que sufren pérdidas accidentales de ganado pueden ser identificadas. En este momento, los plazos y condiciones del préstamo pueden ser redefinidos. Una vez que la institución de préstamo ha incorporado la posibilidad de mortalidad accidental, puede proseguir considerando los efectos de los intervalos de parición. Una vez que estos factores han sido tomados en cuenta en la estrategia del acreedor, otros elementos son de interés para quienes toman decisiones de crédito, como la disponibilidad y uso de diferentes regímenes de alimentación del ganado, los precios de la leche y los mecanismos de comercialización. Los ajustes por adversidad pueden, de hecho, estar basados principalmente en la medida en que el acreedor esté dispuesto a asumir los riesgos de la falta de capacidad de pago del prestatario, lo que determinará los límites prudentes de crédito que el acreedor puede ofrecer.

En el ejemplo del Cuadro 2, se espera que la producción disminuya de 10 a 5 toneladas y que el precio aumente de \$400 a \$550 por tonelada, reflejando una caída general en la producción agrícola. El costo de insumos (línea F) se reduce en la situación adversa, porque el uso de trabajo, envases y transporte es menor, como resultado de una cosecha pequeña.

La última línea del Cuadro 2, después de los ajustes por adversidad y obligaciones prioritarias, muestra la capacidad de pago mínima del posible deudor. En todos los años —bueno, normal o malo— se espera que el deudor tenga por lo menos \$150 disponibles para el pago de un préstamo. En base a esta información se le podría ofrecer un préstamo de \$125 al 20 por ciento de interés. El pago de este préstamo usaría la totalidad de los \$150 del flujo ajustado de efectivo no comprometido en un año adverso.

El ejemplo anterior indica que la capacidad de pago del agricultor en años malos se reduce considerablemente. Si las condiciones del préstamo se especifican utilizando el supuesto de un año normal y sin considerar las obligaciones prioritarias, el agricultor podría no ser capaz de cumplir con las obligaciones de servicio de la deuda en situaciones que pueden esperarse razonablemente que sucedan. Esto puede avergonzar al agricultor y arriesgar la liquidez del acreedor. En muchos casos, los ajustes por adversidad y obligaciones prioritarias dejan sólo una cantidad muy pequeña de liquidez para servir la deuda, como en el caso del Cuadro 7. Cuando el monto en la última línea es muy bajo, el crédito puede no ser una manera apropiada de ayudar al agricultor. Esta preocupación conduce a la consideración de formas alternativas de ayudar a los agricultores, así como de maneras de hacer los ajustes financieros por participación no satisfactoria de los agricultores en el proyecto más flexibles. Desde esta perspectiva, la última línea del análisis es el punto de partida para el diseño del proyecto.

Creación de Confianza

La confianza es fundamental en las finanzas. La ausencia de confianza aumenta los costos de información y otros costos de transacciones. Un comportamiento *como de negocios* engendra confianza, reduce riesgos y disminuye costos de transacciones. Sin confianza, los mercados privados de crédito no podrían operar. En proyectos de crédito patrocinados por agencias internacionales, sin embargo, el problema de confianza entre deudores y acreedores que usan fondos del proyecto rara vez se enfrenta directamente. Se supone, aparentemente, que los componentes del proyecto que apoyan al acreedor y a los servicios de extensión producirán confianza. Dados los resultados de muchos proyectos, sin embargo, donde los servicios de extensión no parecen ser muy efectivos y donde la administración ya de por sí sobreextendida del acreedor es inundada por el proyecto, la confianza es importante. Es necesario poner atención especial en la forma como los proyectos de crédito pueden crear o destruir confianza entre las diversas partes involucradas cuando los mercados financieros son "alimentados a la fuerza".

Ciertas acuerdos entre deudores y acreedores en los proyectos pueden estimular el fraude (von Pischke y otros 1981). Altos niveles de financiamiento que sobrecargan la capacidad de servicio de la deuda por los agricultores tientan a los deudores a no pagar a tiempo. Bajas tasas de interés y una administración no estricta del préstamo pueden tentar a los agricultores a obtener más crédito del que será

usado para los propósitos del proyecto. Además, dado el sesgo tecnológico del diseño del proyecto, los deudores pueden verse forzados a aceptar un paquete técnico completo, con el objeto de recibir un préstamo, cuando solamente usan una parte del paquete. La adopción incompleta puede ser una actitud racional de parte del agricultor orientada a evitar el riesgo, pero crea problemas para los proyectos fundamentados en supuestos optimistas acerca de la tasa de adopción por el agricultor y los rendimientos de los cultivos.

La fanfarria política que rodea a la introducción de un proyecto puede también militar en contra de una buena relación deudor-acreedor, introduciendo la política en la asignación del crédito. En el proceso de asignación del préstamo, la pobreza o la lealtad a ciertos grupos pueden ser enfatizados en lugar de los indicadores de capacidad de pago. Esto puede inducir a los agricultores a creer que el programa de crédito es transitorio y que los cambios políticos pueden hacerlo desaparecer. Esta perspectiva de corto plazo debilita el incentivo para establecer un buen antecedente de pago. El agricultor supone que el gobierno querrá usar nuevamente el crédito alguna vez para aumentar la producción de alimentos o la tasa de adopción de tecnología mejorada y que el no pago del préstamo presente probablemente no resultará en una negativa de acceso a préstamos en el futuro.

Hay diversas interrogantes que deberían formularse en las primeras etapas de diseño del proyecto con el propósito de fortalecer la integridad de la relación deudor-acreedor. La primera es: ¿Qué servicios serán capaces de producir una serie continua de transacciones que establezca una relación permanente entre deudor y acreedor? En ciertos proyectos de crédito, por ejemplo, se espera que el deudor visite la oficina del acreedor una vez al año, para hacer una amortización anual del préstamo. Esta relación limitada no conduce al establecimiento de un buen entendimiento de los negocios del deudor por parte del acreedor, y de las expectativas del acreedor por parte del deudor. Los servicios que se usan más frecuentemente ofrecen un potencial mayor para establecer una relación más estrecha. Pueden también incrementar el valor de una buena evaluación como deudor.

Las transacciones en las cuentas de ahorro, por ejemplo, pueden realizarse varias veces al año. De igual manera, los servicios de transferencia de fondos pueden ser extremadamente importantes en áreas donde los agricultores normalmente no tienen cuentas de cheque. Las necesidades de transferencia pueden surgir debido a la naturaleza de la familia extendida, con ciertos miembros trabajando en las ciudades mientras otros permanecen en el campo. Las cuentas de depósito

y los servicios de transferencia de fondos pueden usarse en cualquier momento, en tanto que la mayoría de los préstamos tienen una fecha final de cumplimiento. Una expectativa razonable para un proveedor de servicios de depósito y transferencias es que las cuentas de depósito permanecerán en su cartera por un período de tiempo considerable y que éstos y los servicios de transferencia de fondos tienen un cierto volumen y frecuencia de uso, proporcionando oportunidades para el desarrollo de nuevos negocios.

Una segunda pregunta es: ¿Cuál es el valor comercial para el acreedor de la información exacta y oportuna acerca de los deudores presentes y potenciales? Se requiere información apropiada para proporcionar servicios financieros útiles. Las cuentas de depósito y los servicios de transferencia generan dicha información; la historia de estas transacciones proporciona un registro financiero para el acreedor. Por ejemplo, el nivel y la tasa de acumulación de los depósitos proporciona alguna indicación del volumen de los fondos que el acreedor podría utilizar o que el deudor podría movilizar para el pago del préstamo. La periodicidad de los depósitos y retiros a lo largo del ciclo de producción estacional del agricultor puede sugerir la forma de programar convenientemente las fechas de pago del préstamo. Sin un sentido de la historia, los proyectos de crédito no son capaces de proporcionar una perspectiva a largo plazo tanto al deudor como al acreedor, esencial para establecer confianza.

La tercera interrogante es ¿Qué preferencia, del todo, debería tener el voluntarismo sobre la coerción en las estrategias de desarrollo rural? Las regulaciones y limitaciones sobre el comportamiento del agricultor pueden debilitar la confianza, especialmente cuando los acreedores son parte de un sistema de control más amplio y posiblemente incluso están obligados a imponer y poner en práctica regulaciones y limitaciones ajenas a su voluntad. Si se considera al desarrollo como un fenómeno que ocurre desde arriba hacia abajo, el crédito constituye una herramienta valiosa de control y dependencia y normalmente requiere regulaciones para dirigir el comportamiento del agricultor. Si el desarrollo se mira como un proceso desde abajo hacia arriba, el papel de los ahorros llega a ser más importante y aspectos de la estructura de programas de desarrollo que incluyen crédito requieren mayor atención. El crédito supervisado, por ejemplo, parecería menos atractivo y las líneas de crédito más apropiadas. Las cooperativas de ahorro y crédito, con oportunidades de participación de los miembros en la administración y en la toma de decisiones de préstamo, serían preferidas a las burocráticas agencias de crédito del gobierno.

Creación de la Capacidad de Endeudamiento

La capacidad de endeudamiento es el poder de obtener préstamos. Es creada por la capacidad de pago futura estimada del solicitante del préstamo y es equivalente al monto de crédito que esta capacidad puede obtener en los mercados financieros. La creación de la capacidad de endeudamiento es un objetivo del proyecto bajo el enfoque que aquí se recomienda. Este es un objetivo, válido ya que la capacidad de pago mínima de los agricultores meta es típicamente pequeña, cuando se ajusta por adversidad y obligaciones prioritarias. La capacidad de endeudamiento puede crearse mediante cambios tecnológicos incorporados en los paquetes técnicos del proyecto. Las innovaciones agrícolas que aumentan el flujo de ingreso no comprometido o disminuyen el impacto de la adversidad o aumentan la capacidad de pago.

Una mayor infraestructura física puede también incrementar la capacidad de endeudarse. Caminos que aumentan el acceso a los mercados, por ejemplo, reducen los costos de transporte, lo que puede reducir el costo de los insumos a nivel de la finca y aumentar los precios de los productos a este mismo nivel. Las facilidades de teléfono, telégrafo, radio y correo reducen los costos de información. Las disponibilidades de bodegaje y el mejoramiento en las técnicas de almacenamiento permiten un mayor control sobre la oportunidad y los precios a que se venden los productos y se compran los insumos.

De la misma manera, reformas a las políticas de precios pueden crear capacidad de endeudamiento adicional. Precios de productos que se mantienen bajos para subsidiar a los consumidores, por ejemplo, mantienen igualmente limitados los ingresos agrícolas y la capacidad de pago. La política de precios de insumos también es importante. La legislación de salarios mínimos puede elevar los costos de contratar trabajo agrícola estacional, destruyendo capacidad de endeudamiento. Como sostienen diversos autores en este volumen, la eliminación de los controles del gobierno sobre las tasas de interés debería aumentar el acceso rural al crédito.

Medidas institucionales fuera de los mercados financieros también pueden afectar la capacidad de deuda del grupo meta. Esfuerzos para regular los mercados, a través de medidas distintas a los precios, a menudo tienen un impacto importante sobre la capacidad mínima de pago del prestatario. Compradores monopsonísticos de productos y arreglos monopolísticos de abastecimiento de insumos pueden actuar en contra de los agricultores. Además, la ley de contratos y su puesta en vigencia son frecuentemente desestimados en el diseño de los proyectos de crédito. Una baja recuperación de préstamos de par-

te de los acreedores debilita la efectividad del contrato legal en las áreas rurales, elevando los costos de prestar y de pedir prestado. La tenencia de la tierra es también una determinante fundamental de la capacidad de pago. La seguridad de la tenencia parece ser esencial para las relaciones de crédito, debido a la aversión al riesgo del acreedor y a que las relaciones de tenencia influyen sobre los incentivos del agricultor para invertir.

La educación del agricultor, los servicios de extensión y entrenamiento para los agentes de extensión pueden crear capacidad de endeudamiento, reduciendo los riesgos para el deudor al mismo tiempo que proporcionan confianza al acreedor de que la base técnica para la operación del deudor es sana. Las garantías colectivas y la agregación de la capacidad de pago a través de las organizaciones de agricultores puede también aumentar la capacidad de endeudamiento (Von Stockhausen 1979).

Las medidas institucionales en los mercados financieros rurales pueden finalmente incrementar la capacidad de endeudamiento del agricultor. Una mejor contabilidad y control en las instituciones de crédito agrícola debería ayudar a aumentar su eficiencia, volviéndolas más interesadas en el desarrollo de nuevos negocios. La descentralización de la toma de decisiones, acompañada de un aumento de la exigencia de responsabilidad de los oficiales de crédito puede expandir el acceso del agricultor al crédito y hacer los plazos y condiciones del préstamo más adecuados a las situaciones locales. Un grado mayor de preparación y experiencia de la gente que trabaja en la intermediación financiera también puede crear capacidad de endeudamiento. En ciertos casos puede ser necesario aumentar la remuneración del personal de las instituciones de préstamo del gobierno, para reducir la rotación de personal y contribuir a una operación eficiente.

Aumento de la Capacidad de Endeudamiento del Agricultor

Existen medidas e innovaciones financieras que podrían aumentar la capacidad de endeudamiento. Estas incluyen el alargamiento de la estructura de plazos en los mercados financieros, la expansión de los servicios de los intermediarios, el diseño de condiciones de préstamo y de pago más flexibles, la movilización de recursos locales y la provisión de asistencia externa para aumentar la oferta de fondos de prestables.

Alargar la estructura de plazos en los mercados financieros sería especialmente beneficioso para la agricultura. En muchos países, la incertidumbre, de tasas de inflación altas y variables, políticas de tasas de interés bajas y de resquicios en los sistemas legales y en las

prácticas contractuales desalientan los contratos financieros a largo plazo. Esto afecta adversamente a los agricultores en general, ya que los rendimientos de muchas inversiones en la agricultura tienen largos períodos de gestación. Proyectos como la rehabilitación de tierra, drenaje, riego, desarrollo de pastos, plantación de árboles, terrazas de cultivo y otras mejoras de capital presentan frecuentemente flujos de fondos que no son capaces de reproducir rápidamente la inversión inicial. En mercados donde los préstamos a mediano y largo plazo no están disponibles, el alargamiento de la estructura de plazos a través de la provisión de crédito a mediano y largo plazo obviamente aumenta la capacidad de endeudamiento del agricultor de manera considerable. Sin embargo, el alargamiento de la estructura de plazos en los mercados puede ser una tarea muy difícil para los gobiernos, debido a que la confianza es el requerimiento fundamental para horizontes de largo plazo en mercados financieros. Las agencias internacionales han sido muy activas en proporcionar fondos a mediano y largo plazo con el fin de ayudar a superar este problema.

La expansión de los servicios de los intermediarios puede a su vez aumentar la capacidad de endeudamiento. Como indican Graham y Bourne, el acreedor agropecuario que otorga sólo préstamos a mediano y largo plazo está en la peor situación posible desde el punto de vista de la provisión de servicios financieros diversificados a la población rural. Los contactos con los deudores se ven limitados a intensos períodos iniciales cuando las solicitudes de préstamo están siendo revisadas y los fondos son desembolsados, pero en seguida este contacto disminuye notoriamente y la interacción se limita a la amortización periódica de los préstamos. Este tipo de acreedor puede aumentar sus servicios a los clientes ofreciendo préstamos a corto plazo. La experiencia acumulada a través de la provisión de crédito bajo diferentes condiciones le proporciona al acreedor información que le permite tener mayor confianza en los deudores y obtener más información acerca del uso del crédito. El intermediario que sólo proporciona crédito puede asimismo aumentar el servicio al grupo meta ofreciéndole facilidades de transferencia de fondos y facilidades de cuentas de depósito, lo que también aumenta la información disponible para las decisiones de crédito y aumenta el valor de las relaciones del cliente con la institución.

La flexibilidad de las condiciones de préstamo y de pago aumentan la capacidad de endeudamiento de los deudores. Para volver al ejemplo del Cuadro 2, la capacidad mínima de pago del deudor esperado fue de sólo \$150 por año en la situación con proyecto, ajustada por adversidad. Sin embargo, un acreedor prudente interesado en obtener utilidades no restringiría necesariamente el monto del presta-

mo a \$125, como se indica en el Cuadro 2, debido a que en los años normales la capacidad mínima de pago del agricultor representativo es de \$1,600, lo que deja una considerable capacidad de pago sin utilizar. El acreedor que desea explotar esta capacidad de pago no usada podría prestar sustancialmente más de \$125, estableciendo condiciones para reprogramar las obligaciones de servicio de la deuda en los años malos. Esta práctica es usada por las cooperativas de crédito en las aldeas de la India. Cuando las cosechas caen por debajo de un cierto nivel, las amortizaciones que vencen en los años malos son automáticamente readecuadas para los dos años siguientes. El monto de dinero que el acreedor está preparado para destinar a préstamos atrasados o reprogramados determina cuánto crédito puede ofrecer por encima del límite de la capacidad de pago mínima.

Condiciones flexibles de préstamo aumentan la capacidad de endeudamiento de los agricultores, pero el crédito agropecuario es usualmente racionado sobre una base por hectárea, por cabeza de ganado, o por árbol. Estas reglas prácticas de operación minimizan los costos para el acreedor de tratar con un gran número de pequeños agricultores. Estos esfuerzos de reducción de costos resultan especialmente atractivos para los acreedores cuando las tasas de interés son bajas, ya que reducen sus costos de transacciones. Esta forma de prestar, sin embargo, no es óptima desde el punto de vista del desarrollo, porque no distingue entre deudores sobre la base de su potencial y sus resultados. Los agricultores con gran potencial están sujetos al mismo límite de crédito por unidad que otros, en tanto que estos límites pueden en efecto ser demasiado altos para que ciertos deudores puedan manejarlos adecuadamente.

La flexibilidad es a menudo difícil de obtener en las instituciones de crédito del gobierno que carecen de sistemas de toma de decisiones descentralizados, basadas en el conocimiento que los funcionarios de crédito tienen de las operaciones de sus deudores. La flexibilidad también puede ser difícil en las agencias de préstamo que no movilizan depósitos, sino que cuentan con un presupuesto de fondos para prestar. Los sistemas rígidos limitan la participación de los deudores y de los oficiales de préstamo locales en las decisiones de crédito, lo que es consistente con enfoques del desarrollo "de arriba hacia abajo."

La movilización de recursos locales aumenta la capacidad de endeudamiento de los grupos meta ya que los acreedores que proporcionan servicios de depósito a la población rural tienen una valiosa información con respecto a su comportamiento financiero, permitiendo actividades de préstamo dinámicas y eficientes. La dimensión de servicio múltiple de la relación acreedor-cliente crea incentivos para

un comportamiento de tipo comercial tanto de parte del acreedor como del deudor. Los fondos movilizados proporcionan una base de endeudamiento para los depositantes y una fuente de fondos prestables para el acreedor.

Intervención Destinada a Crear Capacidad de Endeudamiento

Una preocupación por "las necesidades de crédito" equivocada, en vez de por la operación de los mercados financieros rurales, ha conducido a un énfasis excesivo en la asistencia externa para aumentar la oferta de fondos prestables. El enfoque de la capacidad de endeudamiento bosquejado aquí tiende a reducir este énfasis y a proporcionarle a las agencias internacionales más oportunidades para mejorar la operación de los mercados financieros rurales en general. El diseño de proyectos de mercados financieros rurales destinados a crear capacidad de endeudamiento modificaría notablemente la intervención de las agencias internacionales. Primero, el crédito sería considerado como uno de los muchos medios de estimular la inversión, pero no como una herramienta para alterar las señales económicas básicas percibidas por los agricultores. Tampoco sería usado para promover tecnología con rendimientos atractivos en años normales pero con riesgos más allá de la capacidad de los deudores promedio de manejarlos efectivamente en los años adversos.

Segundo, sería importante promover la viabilidad institucional en los mercados financieros rurales, ya que instituciones viables son más capaces de servir a los agricultores que intermediarios moribundos. La viabilidad institucional en el sector financiero se mide en términos financieros y la salud financiera de los intermediarios debería ser una preocupación primordial. Generalmente, en los proyectos de crédito tradicionales no se calcula el impacto del proyecto sobre el intermediario. Bajo el enfoque aquí propuesto, deberían hacerse esfuerzos en todas las etapas del ciclo del proyecto para cuantificar en que medida las instituciones financieras rurales son, o podrían ser, fortalecidas financieramente por medio de la intervención de la agencia internacional.

Tercero, los criterios de diseño considerarían la intermediación financiera como un proceso, que involucra confianza, riesgo y relaciones prestamista cliente, al mismo tiempo que la movilización y asignación de recursos. El objetivo sería mejorar el proceso. En los proyectos tradicionales el monto de crédito otorgado es de la mayor importancia. Bajo el enfoque de la capacidad de endeudamiento, un buen número de otras variables, como costos de otorgamiento, tasas de interés reales, la mezcla de los servicios de las instituciones y el

rendimiento de las inversiones en el sector financiero serían considerados como indicadores de la vitalidad del proceso de intermediación financiera.

Finalmente, el enfoque de capacidad de endeudamiento considera los mercados financieros rurales como un sector. La función de este sector es desarrollar y utilizar la capacidad de endeudamiento rural. Así, la capacidad de endeudamiento creada constituye una proxy útil para medir el desarrollo.

NOTAS

Los puntos de vista expresados en este trabajo son los del autor y no deben ser atribuidos al Banco Mundial, sus organizaciones afiliadas, o a personas que lo representan. El autor desea agradecer a Dale W Adams y Jerry R. Ladman por sus comentarios detallados a un borrador de este capítulo, y a los demás participantes en la Reunión de Trabajo sobre Mercados Financieros Rurales realizada en Granville, Ohio en abril de 1981, por sus comentarios a un esquema inicial de este trabajo.

REFERENCIAS

- Adams, Dale W. "Agricultural Credit in Latin America: A Critical Review of External Funding Policy." *American Journal of Agricultural Economics*, 53(1971): 163-172.
- Adams, Dale W y Douglas H. Graham. "A Critique of Traditional Agricultural Credit Projects and Policies." *Journal of Development Economics*, 8(1981): 347-366.
- Adams, Dale W y G. I. Nehman. "Borrowing Costs and the Demand for Rural Credit." *Journal of Development Studies*, 15(1979): 165-176.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe Anual 1980*. Washington, D.C., 1981.
- Baum, Warren C. "The Project Cycle." *Finance and Development*, 15(1978): 10-17.
- Brown, Maxwell L. *Farm Budgets From Farm Income Analysis: Agricultural Project Analysis*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1979.
- Datey, C.D. *The Financial Cost of Agricultural Credit: A Case Study of Indian Experience*. Washington, D.C.: World Bank Staff Working Paper No. 296, 1978.
- David, Cristina C. y Richard L. Meyer. "Measuring the Farm Level Impact of Agricultural Loans." *Borrowers and Lenders*, John Howell, editor. Londres: Overseas Development Institute, 1980: 201-234.
- Dell Amore, Giordano. "Discours d'ouverture - Conférence mondiale sur le crédit à l'intention des agriculteurs dans les pays en développement." *FinAfrica Bulletin* 3(1976): 3-13.

- Gittinger, J. Price. *Economic Analysis of Agricultural Projects*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1973; versión revisada Washington, D.C.: Economic Development Institute of the World Bank, Course Note 32, 1981.
- Howse, C.J. "Agricultural Development Without Credit." *Agriculture Administration*, 1(1974): 259-262.
- Kratoska, P.H. *The Chettiar and the Yeoman*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies Occasional Paper No. 32, 1975.
- Ladman, Jerry R. y Ronald L. Tinnermeier. "The Political Economy of Agricultural Credit: The Case of Bolivia." *American Journal of Agricultural Economics*, 63(1981): 66-72.
- Penny, D.H. "Farm Credit Policy in the Early Stages of Agricultural Development." *American Journal of Agricultural Economics*, 12(1968): 32-45.
- Roberts, R.A.J. "Personal Deficiencies in Agricultural Banking Systems in Developing Countries." *Savings and Development* 2(1978): 20-42.
- Sanderatne, Nimal. "An Analytical Approach to Small Farmer Loan Defaults." *Savings and Development*, 2(1978): 290-304.
- Von Pischke, J.D. y Dale W Adams. "Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects." *American Journal of Agricultural Economics*, 82(1980): 719-726.
- Von Pischke, J.D. y otros. *The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries*. Washington, D.C.: World Bank Staff Working Paper No. 446, 1981.
- Von Stockhausen, J. *Credit Guarantees as an Instrument for Self-help in Developing Countries*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 1979.
- Youngjohns, B.J. "Cooperative and Credit - A Reexamination." *Borrowers and Lenders*, ed. John Howell. Londres: Overseas Development Institute, 1980: 179-198.