

PN-039

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 DAU-5315-A-00-2070-00	3. Publication Date 1987
--	---	-----------------------------

4. Document Title/Translated Title

The Effects of Subsidizing Agricultural Credit in Developing Countries

5. Author(s)

-
-
-

6. Contributing Organization(s)

The Ohio State University

7. Pagination VII	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. Political Economy
2. Credit	5.
3. Subsidized Credit	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official John Crumpel	14. Telephone Number 875-4410	15. Today's Date 8/30/87
---	----------------------------------	-----------------------------

16. DOCID

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

CREDITO
AGRICOLA Y
DESARROLLO RURAL
LA NUEVA VISION

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

Editores

Ohio State University

[1975]

PN-ABE-039
KJ 58472

14
ECONOMIA POLITICA DEL
CREDITO AGROPECUARIO
SUBSIDIADO EN PAISES DE
INGRESOS BAJOS

Edward J. Kane

Los planes de desarrollo en muchos países incluyen esquemas regulatorios para controlar el volumen, las condiciones y la distribución de las finanzas agrícolas. La estrategia declarada es hacer el crédito agrícola lo suficientemente barato como para estimular a los agricultores a adoptar métodos de producción modernos y por lo tanto aumentar la producción agrícola para la nación como un todo. Desde el punto de vista distributivo, tales políticas son a veces justificadas como compensación por tipos de cambio y precios de productos discriminatorios, que favorecen a los importadores y consumidores urbanos por sobre los productores agrícolas. Típicamente, las instituciones bancarias establecidas para especializarse en préstamos para desarrollo agropecuario (genéricamente denominados bancos de desarrollo agrícola en este capítulo) están encargadas de otorgar crédito particularmente abundante y especialmente barato a agricultores pequeños en regiones agrícolas remotas.

Aunque los adeptos sostienen que los bancos de desarrollo agropecuario y otras estrategias de asignación de crédito para promover el desarrollo económico son teóricamente válidas, en un país tras otro los resultados prácticos han sido muy desilusionantes. Las consecuencias de largo plazo de políticas de asignación de crédito para promoción del desarrollo resultan invariablemente opuestas a sus metas

aparentes. El esquema analítico que se presenta en este capítulo explica cómo la respuesta predecible de las fuerzas económicas a las regulaciones de los mercados financieros imposibilita mantener las políticas de asignación de crédito en vigencia durante largos períodos de tiempo.¹

Bancos de Desarrollo Agropecuario y el Problema Financiero

Para los planificadores del gobierno en los países de ingresos bajos, el problema del financiamiento se centra en cómo obtener fondos suficientes para sostener los diversos programas establecidos en los planes de desarrollo. Los fondos obtenidos de fuentes extranjeras se denominan financiamiento externo; los fondos obtenidos de fuentes locales son llamados financiamiento interno. Una distinción paralela entre financiamiento interno y externo está relacionada con las fuentes de fondos usadas para pagar por gastos que exceden el ingreso por parte de agentes económicos individuales dentro del país (i.e. empresas, familias y agencias de gobierno).

Estas distinciones tratan el financiamiento como un problema de distribuir fondos a unidades potencialmente deficitarias. Distribuir fondos, sin embargo, es solamente un lado de la moneda; la generación de fondos es el otro lado. Para proveer de fondos a unidades deficitarias, los planificadores del desarrollo y las empresas de servicios financieros deben primero obtener fondos prestables. Aparte de utilizar riqueza previamente acumulada y de hacer uso de préstamos extranjeros o de impuestos recaudados por el gobierno, esto involucra atraer los fondos acumulados por unidades económicas que, voluntaria o involuntariamente, tienen un excedente sobre sus gastos.

En la medida en que un banco de desarrollo puede atraer fondos de organismos extranjeros y del gobierno local, raramente compete simultáneamente por depósitos de nacionales. Ignorar los fondos privados, sin embargo, hace a una institución financieramente incompleta, una agencia que no puede sobrevivir sin subsidios continuos. La mayoría de los bancos de desarrollo agropecuario funcionan como instituciones filantrópicas. Realmente no *financian* sus propias operaciones, obteniendo fondos prestables por su propia cuenta a tasas de interés de mercado y buscando enérgicamente a lo menos una tasa de recuperación que no genere pérdidas. Más bien, están organizados para recibir fondos de organismos nacionales y extranjeros y a prestarlos bajo condiciones subsidiadas a determinados beneficiarios (Von Pischke 1980).

En principio, un banco de desarrollo agropecuario actúa como un distribuidor *al por menor* del gobierno o de la agencia internacio-

nal que aporta los fondos prestables. Aunque la fuente de los fondos tienda, en el corto plazo, a evaluar la calidad del desempeño de un banco agrícola estrictamente bajo un criterio burocrático, en el largo plazo pretende que la institución obtenga utilidades. Estos conflictos acerca de criterios de desempeño llevan a los bancos agrícolas y a sus funcionarios a un ciclo de vida de dos etapas que se repiten.

Inicialmente, la institución y sus funcionarios son juzgados no por los resultados netos sobre las ganancias de la institución, sino por la rapidez con que pueden prestar los fondos que la agencia le entrega al banco y por cuán bien éste parece excluir a solicitantes distintos de los beneficiarios elegidos para recibir crédito. Comparado con una institución orientada a hacer ganancias, se pone muy poco énfasis en la evaluación de proyectos, en los procedimientos de selección de clientes y en las seguridades contractuales (garantías) que influyen en la probabilidad de que los fondos prestados sean de hecho recuperados oportunamente. Enfatizar la capacidad de pago de los deudores tendría un impacto inmediato desfavorable sobre los objetivos iniciales de la institución, en tanto que el mejoramiento en las recuperaciones no sería visible para la agencia patrocinante o el gobierno hasta mucho más tarde.

Después de varios años, los costos económicos de estas prioridades de préstamo burocráticamente exitosas vienen a compensar sus beneficios políticos. A medida que los problemas de recuperación aumentan, la institución cae en desgracia y sus administradores originales saltan del barco o son empujados por la borda. En esta etapa, el fortalecimiento del balance de situación de la institución pasa a ser el objetivo dominante. Los costos de operación son recortados y los funcionarios se concentran en la capacidad de pago de los deudores. Este énfasis en la viabilidad financiera de la cartera de préstamos del banco tiende de manera creciente a excluir del acceso a los fondos del programa a los beneficiarios elegidos originalmente por las fuentes de los fondos. Eventualmente, las presiones burocráticas para servir a este grupo renuevan el ciclo.

En el establecimiento de normas a seguir por los oficiales de crédito en los bancos de desarrollo agrícola, la evaluación de la capacidad de pago de los deudores es solamente uno de los muchos problemas que enfrentan los patrocinadores del banco. Sus dificultades más fundamentales provienen de la intercambiabilidad del crédito. Un bien intercambiable es el que puede libremente reemplazarse ser reemplazado por otros bienes de naturaleza o calidad similar. La intercambiabilidad se refiere a la facilidad con que se pueden establecer acuerdos perfectamente sustitutos o equivalentes entre sí y es una propiedad esencial de los fondos del préstamo, que resiste los esfuer-

zos de borrarla por parte de las restricciones de los programas y las regulaciones del gobierno (Von Pischke y Adams 1980). Es casi imposible, sin la cooperación total de los deudores, averiguar tanto antes como después del hecho el verdadero uso de un préstamo. El sólo hecho de que los préstamos se hagan a personas que son propietarios agrícolas o que estén garantizados por propiedades agrícolas, equipo o cultivos, no impide que los fondos provenientes de los mismos sean gastados en usos no autorizados. Aún haciendo que los préstamos se otorguen en especie o en valores especiales, redimibles sólo por insumos agrícolas (como en el uso de estampillas de crédito para fertilizante, semilla, o pesticidas), no se puede garantizar que la compra de los productos señalados sea el gasto marginal financiado en última instancia con la liquidez adicional provista por el préstamo. Las restricciones aparentes pueden ser neutralizadas en la medida en que los bienes o las estampillas puedan encontrar su camino, a través de su intercambio en el mercado gris o negro, hacia las manos de otros.

El Gobierno y los Mercados Financieros

Los mercados financieros pueden ser definidos como el conjunto de acuerdos institucionales por medio de los cuales los ciudadanos de una nación intercambian fondos o compromisos en el presente por fondos o compromisos futuros. Cuando se les permite operar sin subsidios del gobierno, las empresas de servicios financieros son arbitradores por naturaleza. Toman fondos prestados para prestarlos nuevamente, por una ganancia. Los arreglos institucionales particulares varían en su forma de país a país, pero en casi toda sociedad los intermediarios financieros ofrecen un conjunto similar de beneficios económicos a quienes les suministran los fondos: agrupación fiduciaria de acumulaciones individuales de riqueza, sistemas formales para compartir riesgos, servicios de pago y de seguridad personalizados y mantenimiento de registros detallados.² La universalidad de este esquema sugiere que en la intermediación financiera las economías de ámbito pueden ser más importantes que las economías de escala. Parece más barato proporcionar servicios de intermediación combinados en empresas multifuncionales, que producirlos separadamente a través de una serie de intermediarios especializados en una sola función.

En cada país y en cada época, las autoridades gubernamentales casi siempre imponen restricciones especiales a las empresas de servicios financieros. Los políticos calculan los efectos de una política predominantemente en el corto plazo y en términos de su impacto sobre las posibilidades de permanecer en el poder (Downs 1957).

Ellos son atraídos hacia políticas económicas cuyo balance de costos y beneficios es favorable en el corto plazo, especialmente políticas cuyos costos de largo plazo están disimulados y ampliamente dispersos por toda la población. La interferencia gubernamental en el funcionamiento de los mercados financieros aparece como un camino rápido y administrativamente conveniente para los políticos, ya sea para perjudicar o para favorecer a determinados grupos de la población. Los costos marginales explícitos de tales interferencias son extremadamente bajos en el corto plazo. Estos costos son bajos porque, interfiera o no un gobierno determinado en las decisiones de asignación del crédito, ya está involucrado en establecer la credibilidad de los contratos financieros privados.

Los mercados financieros no pueden ser mejores que la calidad de los contratos que en ellos se realizan. Los participantes dependen de un sistema de sanciones legales para hacer exigibles los contratos financieros. El truco en cada contrato es establecer un conjunto de incentivos que hagan altamente probable su cumplimiento por ambas partes. Ya sea que un compromiso sea incondicional o que dependa de estipulaciones contenidas en el contrato, el valor de mercado del instrumento asociado con él depende de una manera esencial del sistema legal particular que regula su exigibilidad. Como el desempeño final típicamente resulta más doloroso *ex post* para una parte del contrato que para la otra, las sanciones que pueden imponerse a la parte que no cumple afectan directamente la probabilidad de cumplimiento del contrato. Por ejemplo, la diferencia más importante entre una compañía financiera y las operaciones de prestamistas informales es la medida en que sanciones no legales por incumplimiento (como violencia a las personas y la propiedad) pueden ser amenazadas y ejecutadas.

Aún en las sociedades más libres, el gobierno debe servir inevitablemente como árbitro en las disputas civiles. Los costos incurridos en el servicio de esta función hacen al gobierno un socio contingente en la recuperación de los daños sufridos por cualquiera de las partes de cualquier contrato financiero no cumplido. Como socio, es natural que el gobierno vea la forma de salvaguardar sus intereses. Precisamente debido a que las transacciones en los mercados financieros requieren de normas establecidas por los gobiernos y de documentación cuidadosa, los gobiernos deben siempre supervisar estos mercados. Es natural para los abogados (aunque menos natural para los economistas) suponer que simplemente aumentando el grado de control, el gobierno pueda ordenar quién recibe crédito y en qué condiciones. Para la mente legal, la interferencia en los mercados financieros aparece como una oportunidad fácil para redistribuir los benefi-

cios de la intermediación financiera en formas políticamente ventajosas.

Aunque los mercados e instituciones financieras de un país estén configurados importantemente por su sistema legal y tradiciones culturales heredadas, los cambios contemporáneos en las decisiones para proveer servicios financieros expresan la interacción de fuerzas políticas y económicas reconocibles. Este capítulo usa un esquema conceptual desarrollado en Kane (1977 y 1981) para interpretar la interacción de elementos políticos y económicos en la evolución de programas de crédito subsidiado para el desarrollo agrícola. Aunque la presentación enfoca problemas contemporáneos de canalización de crédito a la agricultura en países de ingresos bajos, el esquema es potencialmente útil para explicar cambios financieros en cualquier país y en cualquier época.

Economía Política de la Dialéctica Regulatoria

Economía política es el nombre por el cual el estudio de la economía fue conocido antes de que la especialización académica del siglo veinte condujera a economistas y politólogos a adoptar una visión menos global de los procesos económicos y políticos. Tomando una perspectiva tradicional, este capítulo sostiene que la interacción dinámica de estos procesos es la fuerza motor de los cambios institucionales.

El concepto explicatorio básico es la dialéctica regulatoria. La palabra filosófica dialéctica representa una forma cuidadosa de caracterizar el funcionamiento dinámico de un proceso que opera más o menos como un balancín de un jardín de juegos infantiles. Un proceso dialéctico es aquel cuyos resultados son gobernados en el tiempo por dos fuerzas opuestas. A medida que las fuerzas respectivas ganan y pierden ímpetu, empujan los resultados del proceso primero en un sentido y después en el otro. Sin embargo, debido a que la ganancia de ímpetu de ambos lados se cancelan inherentemente entre sí, ningún lado puede dictar el resultado para siempre.

En la dialéctica regulatoria, las fuerzas opuestas difieren en la manera en que se acumula el poder y en cuanto a la arena precisa en que se expresan en el mundo real. En el aspecto político, el poder es acumulado por el desarrollo de coaliciones y se expresa en la actividad legislativa o en decretos de gobierno. En el aspecto económico, el poder se obtiene a través de la acumulación de riqueza y se ejerce comprando o pidiendo prestado recursos financieros y productivos y empleándolos eficientemente.

En mercados regulados, las fuerzas económicas y políticas ofrecen una respuesta retardada a cada acción tomada por el otro participante. La secuencia de la acción y reacción mutua puede ser comparable a la progresión de movimientos alternativos en un juego de ajedrez o al despliegue de raquetazos sucesivos en un juego de tenis sostenido. A cada paso en el transcurso del juego, los jugadores participantes desarrollan ventajas para su lado tratando de enfrentar y superar las desventajas que les fueron impuestas previamente por sus oponentes.

Mi análisis representa el flujo de eventos en un mercado regulado como un proceso de tres etapas, movido por acciones alternadas de arbitraje político y económico. Las etapas individuales (que reflejan deliberadamente la famosa triada de Hegel: tesis, antítesis y síntesis) son concebidas como acciones de regulación, evasión y re-regulación. Si bien los procesos Hegelianos son esencialmente continuos, al analizar el papel del crédito subsidiado en las estrategias para el desarrollo nacional es conveniente empezar cada secuencia con un esfuerzo político exógeno por intervenir en un conjunto particular de mercados.

Aunque los retrasos son visibles tanto entre la etapa de regulación y la etapa de evasión, como entre la evasión y la re-regulación, en la mayoría de los países el retraso de la re-regulación tiende a ser considerablemente más largo que el retraso de la evasión. Atribuyo esto a diferencias en la estructura de incentivos para una acción oportuna a que se enfrentan los gerentes de las agencias regulatorias. En especial, tradiciones de demora burocrática y de introducir en forma gradual el impacto de cambios importantes en las regulaciones operativas, simultáneamente reducen el riesgo de las actividades evasivas de los regulados y la velocidad de las realineaciones regulatorias.

Desde el punto de vista de un regulado, la regulación puede caracterizarse como una expropiación forzosa de ingreso potencial semejante a un impuesto (Posner 1971) o como un tipo de innovación negativa que destruye ciertas oportunidades económicas. Manteniendo lo demás constante, las regulaciones aumentan el costo de hacer negocios. En la misma forma que en la teoría Shumpeteriana, ondas de innovaciones positivas son responsables por el crecimiento y las fluctuaciones en la actividad económica, así la dialéctica regulatoria puede explicar el entrelazamiento de ciclos largos, intermedios y cortos en industrias reguladas específicas.

En cualquier sociedad, el interés propio conduce a las personas a esforzarse por acumular tanto riqueza económica como poder político. Una vez acumulado, las personas utilizarán su poder político y económico en su ventaja y responderán a los esfuerzos de otros de

ejercer poder en su contra. En las economías modernas mixtas, el poder político y el poder económico chocan casi perpetuamente en un doble proceso de arbitraje. Coaliciones políticas poderosas presionan por cambios en los impuestos y regulaciones, intentando cambiar en su favor las determinaciones del mercado respecto de cómo el ingreso y la riqueza han de ser distribuidos entre la población. De manera semejante, personas económicamente poderosas buscan evadir los impuestos y las cargas regulatorias que los esfuerzos políticos por redistribuir la riqueza tratan de imponerles. El conflicto puede describirse como la regla de la fuerza legal versus la ley de un solo precio.

¿Por Qué Regular?

El poder político reside en la capacidad de movilizar lo que podríamos llamar una mayoría política efectiva para establecer restricciones legales sobre las personas o empresas con que uno trata. Lo que importa es controlar una mayoría de votos en el foro donde realmente se toma una decisión política crucial. Tal foro no necesita ser un foro abierto. En los Estados Unidos, el foro importante para decisiones legislativas algunas veces se reduce a un Comité Conjunto de la Cámara y el Senado de diez personas, el cual, reconciliando diferencias en la legislación previamente pasada por las dos cámaras, puede configurar la forma final de una nueva ley. En materias de regulación, el foro pertinente puede reducirse al consejo directivo de una agencia en particular, a sus asesores de alto nivel o a un grupo clave de oficiales militares. Especialmente en las oligarquías que salpican el paisaje del mundo en desarrollo, el foro crucial puede incluso no ser una institución gubernamental.

Aún en una sociedad democrática, una mayoría efectiva raramente necesita controlar la mayoría numérica de la población votante. Cuando el gobierno interfiere activamente en el mercado, la mayoría numérica invariablemente pasa a ser una minoría política explotada. A diferencia de sectores cuyo interés en la acción regulatoria del gobierno es directa e inmediata (e.g., proveedores de bienes y servicios regulados y empleados de las agencias reguladoras), el ciudadano promedio tiene pocos intereses en juego en la acción regulatoria típica. Los beneficios netos que una persona tiene en juego en una cierta modificación regulatoria propuesta condicionan estrechamente su disposición para estudiar los pros y contras de la proposición y para gastar sus propios recursos en apoyar las campañas orientadas a influenciar el resultado.

En las democracias contemporáneas, el propósito aparente de una regulación dada es raramente el propósito que movió a la coalición que la patrocinó como proyecto legal. El verdadero propósito de los sistemas de regulación económica en el mundo real raramente es promover una mayor eficiencia económica a largo plazo. Las campañas por promover una ley buscan fundamentalmente emplear el poder del gobierno para redistribuir el ingreso y la riqueza de los sectores políticamente débiles a los sectores políticamente poderosos. Las coaliciones se forman para persuadir a los políticos electos a establecer y supervisar para su beneficio sistemas detallados de regulación económica (Stigler 1971). El proceso legislativo ayuda a los políticos a encubrir y legitimar actividades políticas de tipo proteccionista en pro de intereses especiales. Si los miembros de una coalición se manifestaran abiertamente, alertarían a la mayoría numérica sobre la necesidad de protegerse de la coalición. Mediante la delegación de la operación detallada del esquema regulatorio en agencias financieras semiautónomas, los oficiales electos levantan aún otra capa de protección o defensa. Las oficinas encargadas de la regulación aíslan a las coaliciones patrocinadoras y a sus agentes políticos de ser culpados por las consecuencias impopulares de largo plazo de decisiones regulatorias específicas.

Como instituciones políticas, los bancos de desarrollo agrícola son especiales en el sentido de que la riqueza que es asignada y, algunas veces incluso los propósitos aparentes del sistema de asignación, provienen en una proporción importante de fuera del país. Las agencias internacionales pueden romper el funcionamiento de la dialéctica regulatoria interna haciendo disponibles fondos externos con el objeto de financiar a sectores específicos (e.g., pequeños agricultores), que consideran han sido descuidados por las instituciones locales. Las negociaciones sobre la forma del programa de asignación de crédito entre los políticos nacionales y las agencias internacionales agregan otra dimensión a la actividad política.

Cualquiera que sea el propósito aparente que puedan profesar los patrocinadores nacionales de un banco de desarrollo agrícola financiado externamente, una intención adicional es la de servir a grupos nacionales políticamente poderosos. A diferencia de regulaciones que han sido solicitadas por un mayoría nacional efectiva, las regulaciones adoptadas para satisfacer al organismo externo bien podrían ser saboteadas deliberadamente por los políticos locales tanto en la etapa de diseño como en la de ejecución. Como respuesta a la oportunidad de financiamiento, se desarrolla una mayoría nacional efectiva para configurar un sistema de regulaciones que, dejando a un lado las apariencias, tiene como finalidad frustrar en parte o totalmente les

objetivos del organismo externo. El problema es ejecutar esto sutilmente, sin alienar a los oficiales de las agencias internacionales lo suficiente como para inducirlos a reducir considerablemente su contribución planeada de divisas.

El subterfugio en la actividad política tiende a promover también subterfugio y corrupción en las operaciones del banco. No importa cuántas medidas de seguridad burocrática formales sean establecidas para destinar los fondos a propósitos agrícolas o a pequeños agricultores en particular, el sistema de incentivos dentro del banco y las oportunidades de enriquecimiento personal predisponen invariablemente a los oficiales de crédito a permitir que los fondos vayan a usos que sólo son agrícolas en apariencia y a personas adineradas cuyas conexiones con operaciones agrícolas son en muchos casos tenues.

Procesos de Evasión Económica

Establecer una tasa de interés preferencial por préstamos para clases específicas de deudores agropecuarios representa un intento político de violar la tendencia hacia la igualación de precios, lo que los economistas llaman la ley de un solo precio. A diferencia de las leyes gubernamentales, que dependen de un sistema de control y de sanciones externo para enforzar su cumplimiento, la ley de un solo precio deriva su fuerza de la búsqueda individual del interés propio.

Endeudarse a una tasa de interés inferior a la del mercado enriquece al deudor en un margen adicional igual al diferencial entre las tasas de interés multiplicado por el monto obtenido en préstamo. Cuanto mayor sea el monto efectivamente obtenido en préstamo, mayor es la transferencia de riqueza. Como resultado, incluso deudores elegibles desean obtener fondos del programa para usos no autorizados. Demandas adicionales de fondos provienen de acreedores y deudores no elegibles, que reflejan de las ganancias por arbitraje que éstos pueden obtener una vez que encuentren formas de evadir las condiciones del programa de asignación de crédito.

Deudores no elegibles se dan cuenta de que pueden ganar riqueza si simulan o transforman el carácter de su solicitud de préstamo. Prestatarios no elegibles están dispuestos a incurrir en costos sustanciales de interés implícito, ya sea para lograr la elegibilidad o para persuadir a las instituciones de préstamo (tal vez sobornando a los funcionarios) de hacer caso omiso de su inelegibilidad. De manera semejante, las instituciones de crédito pueden mejorar su balance de situación reclassificando o modificando las garantías de lo que de otro modo serían contratos no elegibles, para desviar fondos del programa

hacia usos no deseados. Estas reacciones ilustran el llamado *principio del globo*, que describe cómo un intento de apretar un lado del globo (o mercado de crédito) genera exceso de presión que se desplaza hacia la parte no regulada.

Los programas de asignación de crédito tratan de forzar a los acreedores a actuar en contra de su propio interés económico. En lugar de destinar los fondos a su uso más rentable, se espera que las instituciones presten a ciertos beneficiarios meta. Sin embargo, entre mayores sean las ganancias dejadas de percibir por el acreedor, mayor será la presión económica que éste sienta para destinar los flujos de fondos en dirección contraria a la población meta.

Las presiones hacia el arbitraje que se resumen en la ley de un solo precio explican por qué los sistemas de crédito preferencial requieren de supervisión burocrática continua e intensa de los procedimientos de selección de deudores por las instituciones de crédito. En la medida en que exista un margen de exceso de valor en los préstamos del programa, existirá también un sector de deudores insatisfechos. Cuanto más intensamente estos deudores insatisfechos compitan por los fondos del programa, mayor será la tendencia a que el subsidio buscado con el crédito se convierta en interés implícito y costos del préstamo.

Lo anterior obedece a que la ansiedad de los deudores insatisfechos permite a los acreedores extraer el valor adicional, ya sea en la forma de sobornos a los oficiales de crédito (lo que conduce a la evasión ilegal de las disposiciones del programa) o de compensaciones no pecuniarias legales a la institución. La compensación no pecuniaria es recaudada al hacer más estrictas las condiciones no reguladas del contrato de préstamo, como el grado de riesgo aceptable, o demandando promesas de negocios colaterales rentables. Cualquiera de estas formas de compensación puede ser convenientemente concebida como interés implícito pagado por el deudor y su imposición tiende a excluir deudores marginales del mercado de préstamos.

Transcurrido suficiente tiempo, mercados financieros competitivos transforman inevitablemente tasas de interés preferenciales en un sistema en el que el equilibrio del mercado ocurre fundamentalmente a través de variaciones en el interés implícito. En el largo plazo, la competencia entre deudores y acreedores requiere que la suma del interés explícito más el implícito que el deudor paga por los fondos del programa alcance el nivel de la tasa de interés de mercado. Si embargo, el interés implícito desvía frecuentemente los recursos económicos de su mejor uso. El nivel de desperdicio implícito en una combinación particular de interés explícito e implícito en el equilibrio del mercado varía principalmente con el volumen de energía

política canalizado hacia el programa. Las formas potenciales de introducir interés implícito son tan diversas, que restricciones gubernamentales adicionales sólo pueden detenerlas comprometiendo libertades económicas y personales cada vez más importantes.

En algunos programas de crédito agropecuario, la evasión pasa a ser un juego cooperativo jugado por acreedores y deudores, a expensas de los patrocinadores externos y de los beneficiarios pretendidos del programa. Cada técnica de evasión del acreedor tiene una contraparte en la esfera de evasión del deudor.

Aun sin la connivencia del acreedor, a los deudores les resulta fácil disfrazar tanto el propósito de su solicitud de préstamo *ex ante*, como el efecto *ex post* del préstamo sobre sus actividades económicas. Teniendo en consideración todos los costos del caso, cada deudor trata de obtener fondos lo más barato que sea posible. Los costos de readecuar la documentación que respalda una solicitud de préstamo, de modo que se ajuste a los requerimientos del programa de asignación de crédito, son típicamente un elemento menor en el costo de los fondos. Debido a que los fondos del préstamo son intercambiables, los propósitos para los que un deudor puede demostrar necesidad de financiamiento incluyen cualquier gasto que de todas maneras programa hacer durante el periodo de tiempo cubierto por el préstamo. Simplemente redenominando diversas características de un contrato de préstamo propuesto, un deudor puede sustituir fuentes de fondos de mercado por préstamos baratos del programa, con escaso o ningún efecto sobre la asignación de sus recursos a fines agrícolas. Von Pischke (1980) describe numerosos recursos creativos para la evasión por parte del deudor.

Es difícil para deudores suficientemente hábiles o afortunados que obtienen fondos del programa no usarlos para aprovechar oportunidades de inversiones no agrícolas y de arbitraje financiero. No importando a cuán bajo costo se hayan obtenido los fondos, un deudor que optimiza debe destinarlos al uso más ventajoso a su alcance. De esta manera, préstamos hechos con propósitos agrícolas pueden terminar financiando consumo o adquisiciones de bienes raíces.

Finalmente, debemos reconocer que los deudores deberían estar dispuestos a ofrecer favores y compensaciones al personal del programa a cambio del acceso a fondos subsidiados. Diversos esquemas de corrupción en programas de subsidio gubernamental son considerados extensamente en Sánchez y Waters (1971).

Efectos Planeados y No Planeados del Subsidio

Con el tiempo, el diferencial entre las tasas de interés de mercado y la tasa de interés explícita impuesta en un programa de crédito

agrícola subsidiado tiende a ser llenado completamente por diversas formas de extracción de interés implícito. Sin embargo, las formas específicas que adopta el interés implícito y su distribución entre el personal del programa y sus empleadores difiere considerablemente de una institución a otra. Los deudores insatisfechos aprenderán a ofrecer el tipo de incentivos que facilite la obtención de los fondos. Cuando los incentivos de la carrera restringen los esfuerzos de los funcionarios por promover el bienestar del banco de desarrollo, los oficiales de crédito buscarán deudores con buenas garantías, sólidos balances y firmes perspectivas de negocios. No obstante, funcionarios que pueden enriquecerse individualmente en forma segura mediante la administración de préstamos muy probablemente lo harán. Como consecuencia, cuanto mejor sean los sistemas de pago de incentivos y de información de auditoría de un banco de desarrollo y cuanto más severas sean las sanciones que una sociedad imponga por el comportamiento corrupto, más alta será la probabilidad de que criterios de asignación que conllevan corrupción cedan el paso a formas legales de interés. Limitaciones para mejorar la compensación y las oportunidades de hacer carrera en el gobierno, comparadas con el sector privado, pueden tornar sistemáticamente más difícil la prevención de la corrupción entre los oficiales de crédito de una empresa pública.

Si bien programas de crédito subsidiado pueden alcanzar una buena parte de sus efectos distribucionales planeados en el corto plazo, también imponen una serie de costos no planeados que tienden a aumentar entre más permanezca el programa en operación. Primero, estos programas tienden a requerir una desviación creciente de recursos hacia el control de los procedimientos del programa. Segundo, tienden a privar a los pretendidos beneficiarios (quienes frecuentemente son menos capaces de, o están menos dispuestos a, ofrecer interés implícito) del acceso a los fondos del programa. Tercero, tienden a producir una sociedad más corrupta en general y en particular una burocracia más corrupta.

Finalmente, el alimentarse políticamente en la escudilla del donante debilita económicamente a las instituciones financieras y, en particular, suprime su propensión natural para la movilización de ahorros y la diversificación de su cartera. En las regiones agrícolas específicas que se supone que el banco de desarrollo favorezca, la desviación de los esfuerzos de crédito del país hacia un banco de desarrollo agrícola subsidiado impide el desarrollo natural de intermediarios financieros diversificados eficientemente y financieramente completos que puedan aprovechar de pleno las economías de alcance. El precio único hacia el cual se mueve el proceso de arbitraje restringido por la regulación contiene elementos de interés implícito

que causan desperdicio y que deterioran los conjuntos de oportunidades tanto para deudores como para acreedores. El resultado es que se adopta un nivel socialmente subóptimo de asunción de riesgo y los ahorros nacionales (especialmente los rurales) son movilizados con menor eficiencia de lo que se debería. En el largo plazo, esto reduce en lugar de aumentar la tasa máxima alcanzable de crecimiento económico del país.

Aparición de la Re-regulación

Así como la regulación trae consigo la evasión por parte del regulado, la circunvención genera presiones políticas para la re-regulación. Esta tercera etapa en el proceso original pasa a ser simultáneamente la primera etapa de un nuevo ciclo de regulación y evasión. La re-regulación ocurre debido a que las agencias internacionales y los proponentes locales del subsidio al crédito agropecuario se dan cuenta de que la experiencia de una recuperación insuficiente y los flujos no planeados de interés implícito contribuyen crecientemente a frustrar los propósitos del programa de crédito. La amenaza de pérdida de divisas aumenta la capacidad de los patrocinadores locales para exigirle a los políticos que hagan más estrictos los requerimientos de información y reportes, en todas las etapas del proceso de otorgamiento de crédito, y que aumenten los esfuerzos por controlar el uso de los fondos por parte de los deudores. Esto también conduce a demandas de sanciones más severas para los culpables de fraude, engaño, corrupción o incluso el no pago de los préstamos. En el proceso, el banco agrícola probablemente renovará su personal, será reorganizado e incluso se le cambiará el nombre.

Lo que hace necesaria una re-regulación es la imposibilidad de predecir la oportunidad precisa y los detalles de los esquemas de evasión. La evasión es una actividad intrínsecamente creativa y de reacción. La regulación consiste inevitablemente de reglas más resquicios. El arte de la evasión consiste en encontrar y explotar los resquicios. Los regulados utilizarán vías de productividad de resquicios, que no se hubieran dejado abiertas si hubieran sido anticipadas por los promotores de las regulaciones operativas desde el principio.

Además, la efectividad de las restricciones sobre el flujo de crédito agrícola se ve todavía más socavada por las diferencias entre la capacidad del regulador y la del regulado para adaptarse a cambios en el conjunto de oportunidades alternativas disponibles, causadas por fuerzas económicas exógenas tales como cambios en la tasa de inflación y en la tecnología agrícola. Para satisfacer restricciones políticas, frecuentemente las instituciones gubernamentales están organi-

zadas subóptimamente desde un punto de vista económico. Para satisfacer intereses regionales, las agencias podrían estar excesivamente descentralizadas. Esto hace difícil comunicar las prioridades de la oficina central al personal de las agencias de campo, especialmente (como en el caso de los esfuerzos para asegurar el cumplimiento del programa y la recuperación oportuna) cuando los beneficios son percibidos por la oficina principal y los costos de negociación recaen casi en su totalidad sobre el personal de las sucursales. Para garantizar el control por parte de la oficina principal, los oficiales de préstamo podrían tener que llenar gruesos expedientes de formularios para documentar la elegibilidad del cliente, a expensas de un desembolso oportuno de los fondos. Además, los regulados usualmente tienen empleados mejor motivados y acceso más fácil a información acerca de las consecuencias de un cambio. Finalmente, la reacción de la agencia ante un cambio generalmente tiene que superar un laberinto de papeleo externo e interno. Por todas estas razones, deudores y acreedores privados deberían ser capaces de adaptar sus actividades evasivas más rápida y eficientemente a impulsos exógenos que lo que las agencias gubernamentales tardan en ajustar los esquemas regulatorios ya preexistentes.

A través del tiempo, tratar de cerrar los resquicios del programa tiende a transformar lo que inicialmente había sido un sistema de regulación sencillo y de metas bien definidas en una red amplia y compleja de interferencia gubernamental. Esta expansión de la red de control no puede continuar para siempre, sin embargo. Eventualmente, el costo social de controlar e imponer las disposiciones del programa comienza a exceder el valor del subsidio externo para el gobierno recipiente y los beneficios nacionales potenciales del programa. El gasto presupuestario creciente, la inconveniencia social, el desperdicio económico y la inequidad distribucional asociados a una red creciente de controles alimentan demandas políticas por nuevos enfoques, tanto en el país recipiente como en los cuerpos técnicos de las agencias internacionales.

Implicaciones de Política

Todo intento de usar el poder político para reorientar recursos financieros origina un ciclo de ajuste económico y contra-ajuste político. Particularmente en mercados financieros donde los costos de evasión son insignificantes en el largo plazo, las reacciones del mercado tienden a neutralizar el poder político. Los regulados se burlan de las intenciones de los reguladores encontrando y explotando resquicios y recurriendo al simple expediente de desobedecer la ley. Evitar

y evadir la regulación absorbe recursos productivos, elevando el costo de llevar adelante las actividades regulatorias y obligando a las agencias gubernamentales a la adopción de esquemas más costosos de hacer valer la ley.

Lejos de promover el desarrollo financiero en regiones agrícolas los esquemas políticos que deprimen las tasas de interés explícitas y enfatizan predominantemente las características de los deudores y los usos propuestos de los fondos del préstamo simultáneamente inhiben el desarrollo de técnicas eficientes para la diversificación del riesgo e impiden el desarrollo de instituciones financieras autosuficientes. Para aumentar el flujo de financiamiento rural de modo permanente y confiable, las agencias internacionales y los gobiernos de los países de ingresos bajos deben esforzarse por trabajar con, en lugar de hacerlo en contra de, las fuerzas vigentes en los mercados financieros. Deben enfatizar esquemas que mejoren las oportunidades de asunción de riesgo y que aprovechen las economías de ámbito que provienen de un desarrollo equilibrado de ambos lados del balance de situación de las instituciones de préstamo. Sobre todo, deben evitar interferir con los incentivos para que los intermediarios financieros diversifiquen riesgos, para que mantengan tasas de recuperación viables y para que se expandan a fin de absorber ahorros rurales dentro del flujo financiero.

La Economía Política de la Asistencia Financiera Externa

Para entender por qué tales programas no están todavía siendo ejecutados, es necesario considerar la economía política de la asistencia internacional. ¿Quién pretende dar qué, a quién y con qué propósito? ¿Quién acepta qué, de quién y bajo qué condiciones? Una agencia de ayuda internacional es un intermediario entre entidades económicas de países de ingresos bajos y países ricos. Esto posibilita un flujo de crédito mezclado con subsidios que se mueve desde los gobiernos, empresas y ciudadanos en los países hacia agentes en el mundo en desarrollo. Por lo tanto, una agencia de asistencia internacional combina funciones que en la economía nacional de un país rico son cumplidas separadamente por la burocracia del sistema de bienestar social y los intermediarios financieros.

En su calidad de intermediarios, las agencias internacionales son empujadas por intereses económicos y políticos de ambos lados del flujo de crédito y subsidio. Debido simplemente a que están ubicados en el medio, los intermediarios deben esforzarse por servir a dos dueños en conflicto entre sí. Esto los conduce a buscar formas de suavizar los conflictos económicos y políticos entre las concepciones

del organismo externo y las del recipiente con respecto al uso que se burca de los fondos de la agencia.

Como se esperaría, los administradores de las agencias internacionales tratan de prevenir la acción política contra ellas, desde ambos lados. En el corto plazo, una agencia internacional tiene escasos incentivos para documentar los verdaderos efectos de sus políticas sobre los países de ingresos bajos. Las descripciones y revisiones de programas han destacado las intenciones altamente loables del organismo externo. Este método podría aislar de la crítica política tanto a la agencia internacional como a los gobiernos de ambos tipos de país. Énfasis en las buenas intenciones podría reducir los conflictos entre las metas de los gobiernos donante y recipiente y ocultaría otros efectos que, de observarse abiertamente, molestarían de igual modo a los contribuyentes del país donante y del país recipiente.

En los países ricos, gobiernos, empresas y hogares tienen perspectivas diferentes sobre los propósitos que cumple la asistencia internacional. Por una parte, casi todos los participantes están interesados en preservar el orden civil internacional. En mayor o menor medida, también sienten la obligación moral de ayudar a personas y países cuyas condiciones económicas son notoriamente menos ventajosas que las propias. Por otra parte, el grado de obligación percibido tiende a variar con el grado en que los ciudadanos en el país donante se sientan solidarios con los recipientes potenciales. Por ejemplo, los ciudadanos de los Estados Unidos pusieron mucho mayor atención al Plan Marshall para Europa que la que han puesto en los esfuerzos contemporáneos de ayuda para el desarrollo. Finalmente, aparte de los motivos humanitarios, muchos trabajadores y empresas están interesados en que países de ingresos bajos tengan mejor acceso a divisas extranjeras, como una manera de mejorar los mercados de exportación de sus propios productos.

Los gobiernos de los países de ingresos bajos ven a las agencias internacionales como instrumentos para recaudar derechos a la ayuda desde los países ricos, porque sus ciudadanos sienten tener un derecho moral a la misma. Los representantes de los gobiernos receptores negocian con las agencias sus *porciones justas* autoaseguradas en la redistribución de los recursos mundiales iniciada por el donante.

Una vez que los fondos empiezan a fluir, los frutos financieros de estas negociaciones vienen a ser solamente otro insumo en las políticas del gobierno. Los gobiernos usan la asistencia internacional igual como usan los recursos nacionales: para fortalecer la base de poder económico y político de los gobernantes de turno.

Desde el punto de vista de un político gobernante, el conjunto óptimo de políticas económicas involucra un equilibrio entre las

oportunidades para su enriquecimiento personal y los beneficios del fortalecimiento de la posición de su partido en el poder político. Las decisiones adoptadas implican un conflicto entre dirigir la expansión de los recursos del gobierno hacia sí mismos y a sus partidarios como prebenda política, o dirigirla hacia la inversión de recursos en programas que prometen mejorar el nivel de vida del país. El equilibrio alcanzado en cada nación en particular en cada momento varía con la severidad de las sanciones sociales en contra de la corrupción política y con el potencial de juego político de asuntos económicos, como el mantenimiento del orden civil, el desempeño macroeconómico y la desigualdad en la distribución de ingreso.

Una Nueva Dirección para las Agencias Internacionales

Cada vez que recursos internacionales son canalizados por primera vez a través de una agencia responsable ante un gobierno receptor, los políticos de turno se preocuparán de que la agencia coloque las necesidades políticas del gobierno por encima de los usos ingenuamente visualizados por los ciudadanos de los países donantes. Al igual que los gobiernos de los países receptores, los ejecutivos de las agencias internacionales deben operar bajo un horizonte de políticas corto. En el corto plazo, la mayoría de estos ejecutivos se da cuenta de que beneficia más a sus carreras ayudar al gobierno receptor a disimular los conflictos de política que en realidad se generan, que llamar la atención sobre cómo el gobierno receptor elude las prioridades de los países donantes.

Las agencias internacionales que no desean poner en descubierto y denunciar los subterfugios del país recipiente, sin embargo, incentivan la aparición de más subterfugios. Por su parte, la hipocresía en el diseño de los programas de asignación de crédito para los países de ingresos bajos promueve la corrupción burocrática al nivel del programa. En lugar de demostrar a los ciudadanos de las economías en desarrollo los beneficios de la libertad capitalista, tal actitud aumenta el grado total de interferencia gubernamental en la vida económica del país recipiente.

Cuando se ocultan, los conflictos entre las metas de los gobiernos de los países recipientes y los contribuyentes de los países donantes generan desilusión popular con respecto a la utilidad de continuar la ayuda para el desarrollo. Con el tiempo, el fracaso persistente de los programas de ayuda internacional en alcanzar los objetivos que les fueron encomendados por los ciudadanos de los países donantes socava el apoyo político para proveer mayor asistencia. Conforme la desilusión lleva a reducciones de fondos, los ejecutivos de las agen-

cias internacionales se verán forzados a prestar mayor atención a las prioridades del país donante. Tendrán que instruir a su personal para sacar a la luz distorsiones en programas anteriores y para rediseñar esquemas de asistencia que demuestren una capacidad de aprender de los errores pasados. Para lograrlo, los programas para promover el financiamiento rural deberían ser abiertamente experimentales en cuanto a la estrategia de financiamiento y deberían contar con el interés propio de los participantes privados, estableciendo incentivos de rentabilidad que promuevan el establecimiento de intermediarios financieros completos en las áreas rurales. En particular, las agencias internacionales deberían enfatizar el financiamiento de organizaciones no gubernamentales prometedoras. Además, deberían estar en condiciones de ofrecer financiamiento en formas creativas, no sólo vía préstamos directos y garantías, sino también empacando instrumentos financieros de las organizaciones no gubernamentales de los países de ingresos bajos para su re-venta a instituciones e individuos en los países donantes. Podrían incluso comercializar un fondo mutuo que se especializara en inversiones en acciones de empresas en países de ingresos bajos.

Una reorientación drástica de ese tipo en el papel jugado por las agencias de asistencia externa aumentaría el nivel de conflicto con los gobiernos de los países receptores. Los políticos locales extrañarán el no tener el manejo de los fondos de ayuda y ciertamente no disfrutarán de ver sus verdaderos objetivos desenmascarados. En foros internacionales, argumentarán en contra del control público de sus políticas económicas, en función de normas impuestas por donantes y proveedores de fondos extranjeros. De todos modos, por penosas que puedan resultar las luchas políticas internas, las necesidades apremiantes de divisas en el corto plazo de los gobiernos en países receptores deberían mantener la discusión a un nivel civilizado.

NOTAS

Por sus comentarios, el autor agradece a los participantes en el Seminario de Finanzas Rurales realizado en Ohio State University en Abril de 1981, especialmente a Dale W. Adams, Richard L. Meyer, Edward J. Ray y J.D. Von Pischke.

1. Analíticamente la explicación que ofrece Von Pischke (1980) refleja cercanamente la teoría dialéctica ligeramente más general que se presenta aquí. Los capítulos de Bourne y Graham y de González Vega también son fácilmente compatibles con el enfoque dialéctico.

2. Ray resume apropiadamente la explicación económica de cómo y por qué los intermediarios financieros típicamente combinan estas funciones

particulares. Khatkhate y Riechel (1980) describen semejanzas institucionales entre países.

REFERENCIAS

- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Brothers, 1957.
- González Vega, Claudio. "Interest Rate Policies, Agricultural Credit, and Income Distribution in Latin America". Segunda Conferencia Internacional sobre el Desarrollo Financiero de Latino América y el Caribe. Caraballeda, Venezuela, Abril 1981.
- Kane, Edward J. "Good Intentions and Unintended Evil: The Case Against Selective Credit Controls." *Journal of Money, Credit and Banking*, 9 (1977): 55-69.
- . "Accelerating Inflation, Technological Innovation, and the Decreasing Effectiveness of Banking Regulation". *Journal of Finance*, 36 (1981): 355-67.
- Khatkhate, Deena R. and Klaus-Walter Riechel. "Multipurpose Banking: Its Nature, Scope, and Relevance for Less-Developed Countries". *IMF Staff Papers*, 27 (1980):478-516.
- Ladman, Jerry R. and Ronald L. Tinnermeier. "The Political Economy of Agricultural Credit: The Case of Bolivia". *American Journal of Agricultural Economics*, 63 (1981): 66-72.
- Posner, Richard A. "Taxation by Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1971): 22-50.
- Sánchez, N. and A.R. Waters. "Controlling Corruption in Africa and Latin America". En E.G. Furubotn and S. Pejovich (eds.), *The Economics of Property Rights*. Cambridge, MA: Ballinger, 1974, pp. 279-295.
- Stigler, George J. "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1981): 3-21.
- Von Pischke, J.D. "The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions". En John Howell (ed.), *Borrowers and Lenders: Rural Financial Markets & Institutions in Developing Countries*. Londres. Overseas Development Instituto, 1980, pp. 81-103.
- Von Pischke, J.D. y D. W Adams. "Fungibility and the Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects". *American Journal of Agricultural Economics*, 62 (1980): 719-26.