CREDITO AGRICOLA Y DESARROLLO RURAL

LA NUEVA VISION

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

Editores

Ohio State University

6
¿SON LOS ARGUMENTOS EN FAVOR DEL CREDITO AGRICOLA BARATO VALIDOS?

Dale W Adams

Es raro el gobierno de un país de ingresos bajos que no fije tasas de interés bajas para los préstamos agropecuarios y tasas aún más bajas para los préstamos otorgados a los campesinos pobres. Estas tasas son generalmente menores que las que se cobran por otros préstamos comerciales o industriales, más bajas que las tasas de inflación y a menudo demasiado bajas como para que los acreedores puedan cubrir sus costos de transacciones. Las tasas nominales de interés son generalmente muy inflexibles y no son ajustadas de acuerdo con los cambios en las tasas de interés no agrícolas. Debido a cambios frecuentes en los precios, sin embargo, es común que las tasas de reales de interés cambien sustancialmente y que las tasas reguladas para los préstamos agrícolas permanezcan generalmente negativas. La facilidad con que se puede iniciar o expandir programas de crédito agrícola baratos los hace atractivos para los formuladores de política quienes, bajo presiones, tratan de estimular la producción de alimentos, de compensar a los agricultores por otras políticas que les son adversas, de ayudar a los campesinos pobres o de proporcionar alivio después de algún desastre rural.

Los argumentos usados para justificar las tasas de interés bajas están entrelazados y tienen profundas raíces políticas y religiosas. La confusión generalizada acerca del papel de las finanzas en el desarrollo y acerca de la diferencia entre las tasas nominales y las tasas reales

de interés complica aún más la discusión. La formación y antecedentes diferentes de las personas involucradas hacen más difícil aclarar y mucho menos resolver estas controversias. Lo intentos sistemáticos de debatir estos argumentos se encuentran a menudo con miradas vacías, contra-argumentos sin relación con el punto bajo discusión y citas de historias de horror alejadas varias desviaciones standard de cualquier promedio razonable. Quienes argumentan en contra del crédito agrícola barato se ven obstaculizados por las dificultades para documentar los efectos sutiles, difusos y complejos que las tasas de interés bajas tienen sobre las familias campesinas, las empresas rurales no agrícolas, los acreedores, y el comportamiento de los mercados financieros rurales.

Existen ocho argumentos comunes que se usan para justificar los préstamos agrícolas baratos. En el análisis que sigue se resume brevemente estos argumentos y se evalúa sus fortalezas y debilidades. Se concluye que tasas nominales de interés más altas y flexibles podrían resultar en una distribución del ingreso más equitativa, en una asignación de los recursos más eficiente, en una mayor producción y en instituciones financieras más viables.

El Argumento Acerca de la Usura

Cobrar interés por un préstamo hecho a un hermano es condenado en la Biblia, el Talmud y el Corán. En parte debido a estas prescripciones, muchas sociedades mantienen un fuerte recelo contra los prestamistas; *tiburón, coyote* y *usurero* son términos peyorativos ligados a los intermediarios financieros. Parte de estos prejuicios se debe a que a menudo los intermediarios son extranjeros: judíos en Europa, indues en Africa Oriental, chinos en el Asia Sudoriental y turcos y libaneses en Latinoamérica. Tanto consumidores como productores normalmente le atribuyen sus problemas económicos a quienes cumplen esta incomprendida función de intermediación.

Es difícil superar con un debate razonable los juicios de valor acerca de la maldad de cobrar intereses y la maldad de la gente que hace préstamos informales. Visiones basadas en juicios de valor con respecto a la usura podrían ser debilitadas, sin embargo, por investigaciones recientes que muestran que los prestamistas informales regularmente reciben rendimientos que no exceden en mucho a sus costos. Esto es, no obtienen ganancias monopolísticas. Las investigaciones de Singh (1968) y Harriss (1980) en India documentan el alto rendimiento que los prestamistas informales obtienen por el uso de sus fondos en otras actividades diferentes a prestar. El costo de oportunidad de los préstamos informales es alto. Además, rara vez existen

barreras a la entrada al mercado informal; cualquiera con dinero puede llegar a involucrarse en él. Algunos otros investigadores han demostrado que en promedio el costo de endeudarse con fuentes informales es mucho menor que lo que generalmente se piensa. Para los deudores nuevos de cantidades pequeñas estos costos de los préstamos informales podrían ser muy similares al costo total de obtener un préstamo formal (Adams y Nehman 1979). Como Bouman indica en este libro, el uso generalizado de préstamos informales y las altas tasas de recuperación también muestran que la mayoría de los prestamistas informales proporcionan servicios valiosos a los prestatarios.

Diatribas contra los prestamistas pueden agregarle picardía a la literatura, estimular prejuicios y ofrecer explicaciones fáciles para problemas experimentados por gente no bien informada. Es mucho más difícil, si no imposible, reunir información objetiva que apoye estos puntos de vista. Políticas de crédito barato basadas en presunciones acerca de la maldad de los prestamistas, que se supone explotan a los deudores a través de altas tasas de interés parecen más bien una cacería de fantasmas.

Países de Ingresos Altos Cobraban Tasas de Interés Bajas

Algunos formuladores de política argumentan que el crédito agrícola barato está justificado en países de ingresos bajos porque los países de ingresos altos han cobrado bajas tasas de interés por los préstamos gubernamentales a los agricultores en períodos de crisis, especialmente durante los años 30. Se cita comúnmente la experiencia de la *Farm Security Administration* de los Estados Unidos. Durante los años 30 la mayoría de los préstamos de esta agencia fueron hechos a tasas de interés nominales entre 2 y 7 por ciento. Muchos de los técnicos norteamericanos que ayudaron a desarrollar los programas de crédito agrícola en países de ingresos bajos en las últimas tres décadas fueron entrenados por la *Farm Security Administration* y sus agencias sucesoras. Políticas de tasas de interés bajas fueron establecidas generalmente por esos técnicos en los programas de crédito supervisado y en las actividades de las cooperativas de ahorro y crédito.

Analizada cuidadosamente esta línea de razonamiento resulta ser un argumento inválido. Para aclararlo, es necesario concentrar el análisis en las en tasas reales, en lugar de las tasas nominales de interés.[1] La tasa nominal de interes es el precio del préstamo especificado en el contrato de préstamo; es el 5 por ciento recibido por una cuenta de ahorros y el 18 por ciento que se paga por el saldo de una tarjeta de crédito que no se cancela totalmente cada mes. Las tasas

de interés nominal y real son iguales cuando no hay cambios en el nivel general de precios. La inflación, sin embargo, hace que las tasas reales y las nominales difieran. Tasas de inflación mayores que la tasa de interés nominal resultan en una tasa de interés real negativa y en pérdida del poder adquisitivo de los instrumentos financieros. La deflación produce exactamente el resultado opuesto. En algunos años durante la década de los 30, en los Estados Unidos los precios en general y, especialmente los precios agrícolas bajaron. En cuatro años los precios agrícolas bajaron en un 20 por ciento o más (1930, 1931, 1932, 1938), dando origen a tasas reales de interés por los préstamos agrícolas formales que están entre las más altas que se hayan cobrado en ninguna parte en la historia reciente. Esto contrasta vivamente con las condiciones recientes en países de ingresos bajos. La mayoría de estos países ha experimentado recientemente tasas de inflación de más del 10 por ciento anual y varios han sugerido tasa de inflación de 3 dígitos. Esta inflación generalizada ha resultado en el cobro de tasas reales de interés negativas por casi todos los préstamos agrícolas formales otorgados en los países de ingresos bajos.

Los Acreedores Obtienen Dinero Barato

Ocasionalmente, los proponentes de tasas de interés bajas argumentan que las instituciones de crédito agropecuario tienen la obligación de cobrar tasas de interés bajas porque para ellas el costo de los fondos es bajo. Un banco agrícola, por ejemplo, puede recibir fondos prestables del gobierno, de depósitos que no requieren pago de intereses, de redescuento barato del banco central y de préstamos subsidiados o donaciones de agencias internacionales. El razonamiento es que si el acreedor obtiene fondos baratos, estos beneficios deben ser traspasados a los agricultores prestatarios.

Este resulta ser otro argumento inválido. Ignora el costo de oportunidad del dinero, el riesgo cambiario asociado con los préstamos en moneda extranjera, los riesgos de incumplimiento y morosidad y los costos del personal y la gerencia que participa en la intermediación financiera. De hecho, muchos acreedores formales alrededor del mundo pierden dinero con sus préstamos agropecuarios, especialmente cuando los hacen a campesinos pobres.[7]

La Viabilidad del Acreedor

Discusiones recientes respecto a la reforma de las tasas de interés en los Estados Unidos han estado enfocadas hacia cómo las tasas de interés no reguladas podrían afectar la viabilidad de instituciones

financieras como asociaciones de ahorro y préstamo. La mayoría de estas asociaciones tiene una porción significativa de sus activos congelada en hipotecas de largo plazo a tasas de interés fijadas por debajo de las tasas de mercado vigentes. En los mercados secundarios, estos activos se venderían con un descuento considerable con respecto a su valor facial. La eliminación de regulaciones a las tasas de interés pagadas por los instrumentos de ahorro obligaría a estas asociaciones a pagar tasas de interés mucho más altas para obtener sus fondos prestables y forzaría a muchas a la insolvencia. En algunos casos el argumento de que tasas de interés más altas perjudicarían la solvencia institucional ha sido extendido al caso de los países de ingresos bajos.

Hay varias razones por las que este argumento contra las reformas de las tasas de interés en los países de ingresos bajos es débil o inválido (Vogel 1979). La más importante es que una gran proporción de los préstamos hechos por los acreedores agrícolas en estos países es por el período de una cosecha, a menudo por menos de un año. Préstamos a mediano y largo plazo constituyen una pequeña parte de la cartera de muchas instituciones. Como consecuencia, si las tasas de interés se ajustaran hacia arriba, sólo una pequeña parte de los activos de los acreedores sería afectada.

Una segunda razón es que muchas de las agencias de crédito que tienen cantidadas significativas de préstamos a mediano y largo plazo en su cartera son de propiedad del gobierno y se podría usar subsidios gubernamentales directos para compensar las reducciones en el valor de los activos de las instituciones ocasionadas por la reformas a las tasas de interés. Además, hay precedentes en algunos países en cuanto a la revisión, por decreto gubernamental, de las tasas de interés cobradas en los contratos de préstamo existentes. Algunos gobiernos podrían manejar este asunto permitiendo a los acreedores renegociar las tasas de interés de los préstamos vigentes.

Una interrogante más íntimamente ligada a la viabilidad institucional es si los acreedores formales reciben suficientes ingresos para cubrir sus costos. El crédito agropecuario es una de las funciones más costosas que desempeñan los mercados financieros formales, debido a la dispersión geográfica, los problemas de garantías, el tamaño pequeño de los préstamos y los riesgos inherentes a la agricultura. Incluso agencias de crédito bien manejadas, que recuperan una gran parte de sus préstamos, incurren en costos de prestar entre un 10 y un 20 por ciento del valor de los préstamos otorgados (e.g., Datey 1978). En muchos países los límites a las tasas de interés le hacen virtualmente imposible a los acreedores formales obtener suficientes ingresos para cubrir estos costos, especialmente si la institución atiende a muchos

campesinos pobres. Aumentar las tasas de interés que estos acreedores pueden cobrar fortalecería, en lugar de socavar, su viabilidad financiera.

Comportamiento de los Agricultores

Un argumento aún más común en favor de tasas de interés bajas es que son necesarias para inducir a los agricultores a hacer inversiones productivas y a usar nueva tecnología, siendo esta una forma en que los gobiernos comparten los riesgos de adoptar la nueva tecnología. El crédito barato para influenciar el comportamiento empresarial es una simple extensión de los puntos de vista keynesianos sobre las tasas de interés presentados durante la década de los años 30, cuando las tasas de interés reales eran generalmente muy altas. Si bien las tasas de interés reales extremadamente altas experimentadas durante los años 30 indudablemente desalentaban las inversiones, es mucho menos cierto que las tasas de interés reales negativas, presentes en muchos países de ingresos bajos, sean necesarias para promover inversiones socialmentes deseables.

Existen problemas adicionales con este argumento. Por ejemplo, se supone que muchos agricultores son irracionales al tomar decisiones crediticias. Esto es, se necesita un soborno para convencerlos a hacer algo que es rentable. Schultz (1964) y otros han mostrado efectivamente que la mayoría de los agricultores en los países de ingresos bajos toman decisiones productivas eficientes y racionales. Es sorprendente que esta manera de pensar no se haya difundido más rápidamente en relación con las actividades financieras de los agricultores. ¿Si los agricultores asignan sus propios recursos eficientemente, incluyendo sus propios fondos, por qué no deberían hacer lo mismo con los fondos obtenidos en préstamo? La preocupación por hacer el crédito barato podría ocultar el hecho de que las tasas esperadas de rendimiento son bajas para muchos agricultores.

Otro problema con este argumento es que los préstamos baratos pueden no ser baratos para algunos prestatarios (Pablo 1979). Los pagos de interés son sólo una parte de los costos de endeudarse. Costos adicionales incluyen pagos por el papeleo, sobornos, costos de viaje para visitar al acreedor y el costo de oportunidad del tiempo usado para negociar y cancelar el préstamo. Para los deudores nuevos y pequeños, estos costos de transacciones podrían resultar ser varias veces el monto de los intereses pagados. La reticencia de muchos agricultores para solicitar préstamos formales podría reflejar costos totales de endeudanmiento relativamente altos, la pobre calidad de los servicios financieros proporcionados por los acreedores formales y la incertidumbre acerca de la permanencia del acreedor formal. La incertidumbre acerca de cuándo el préstamo será desembolsado y la inflexibilidad de los términos y condiciones también disminuyen el interés de algunos agricultores por solicitar préstamos formales.

Las tasas de interés bajas pueden, de hecho, ayudar a explicar por qué muchos agricultores no solicitan los llamados préstamos baratos. Para la mayoría de los acreedores los intereses recibidos constituyen una gran parte de su ingreso total. Por lo tanto, las tasas de interés bajas disminuyen severamente la capacidad y disposición del acreedor para proporcionar servicios financieros confiables y de alta calidad. Estas tasas al mismo tiempo establecen un límite a las tasas de interés que se pueden pagar por los depósitos, haciendo imposible para la institución proporcionar facilidades atractivas de depósitos de ahorro. Tasas bajas por los préstamos también alientan a los acreedores a trasladar costos de transacciones adicionales a aquellos deudores que son costosos de atender. El traslado de costos adicionales de transacciones del préstamo hacia estos deudores viene a ser, como indica Ladman en este libro, parte del proceso de racionamiento del crédito usado por los acreedores para colocar el "dinero dulce".

Tasas de interés más altas pueden, de hecho, resultar en préstamos menos costosos para los prestatarios, quienes actualmente incurren en costos de transacciones relativamente altos. Con tasas de interés más altas, los actuales deudores grandes solicitarían menos fondos y los acreedores se verían forzados a buscar clientes adicionales entre los prestatarios nuevos y pequeños. El acreedor puede hacer esto absorbiendo o reduciendo algunos de los costos de transacciones impuestos a los clientes potenciales que están siendo actualmente racionados por medio de este mecanismo. Para algunos, la disminución en los costos de transacciones podría ser mayor que el aumento en los cobros por intereses, reduciéndose de esta manera los costos totales de endeudamiento.

Otra razón por la que muchos agricultores son insensibles a los cambios en las tasas nominales de interés es porque los pagos de intereses constituyen una parte pequeña de sus gastos en efectivo. Un deudor grande altamente endeudado podría estar incurriendo en pagos de intereses que signifiquen una gran parte de su flujo de efectivo. Los deudores con préstamos pequeños o medianos, sin embargo, generalmente están mucho menos expuestos financieramente y típicamente gastan menos del 5 por ciento de sus disponibilidades de efectivo en pago de intereses. No se debería esperar entonces que estos agricultores sean altamente sensitivos a los cambios en las tasas de interés, especialmente si la calidad de los servicios de préstamo mejora y si préstamos de mayor monto se vuelven disponibles.

Por otra parte, debido a la incertidumbre en cuanto a precios y a rendimientos, la mayoría de los agricultores debe esperar rendimientos marginales sustanciales antes de decidir hacer una inversión. No piden prestado dinero al 12 por ciento para hacer inversiones que les vayan a reportar un rendimiento de, por ejemplo, 13 por ciento. Más bien, sólo están dispuestos a pedir prestado dinero que debe ser cancelado y que tiene costos de endeudamiento reales positivos, cuando las tasas esperadas de rendimiento son mucho más altas que los costos de endeudarse. Todos se quejarán por tener que pagar tasas de interés más altas, pero los márgenes amplios que los agricultores deben usar para hacer decisiones de inversión resultarán sólo en pequeños ajustes en la demanda de crédito para muchos deudores cuando las tasas de interés son aumentadas. En aquellos casos en que las tasas reales de interés son negativas, aumentos modestos en las tasas de interés sólo reducen la magnitud del subsidio. Muchos agricultores estarán todavía ansiosos de obtener los préstamos, aún pagando tasas más altas de interés.

El hecho de que un gran número de familias rurales regularmente toma prestado de fuentes informales y paga tasas de interés sustancialmente más altas que las cobradas por los acreedores formales sugiere que muchos deudores no son extremadamente sensibles a las tasas de interés cobradas por los préstamos formales. Las altas tasas de recuperación de los prestamistas informales muestran también que los deudores protegen su calificación en el mercado informal. ¿Indica esto que los prestamistas informales a menudo le proporcionan a los prestatarios servicios más valiosos que los acreedores formales?

Mecanismo de Transferencia de Ingresos

Mucha gente cree que el crédito agropecuario barato es una forma efectiva de transferir ingresos a las áreas rurales. Como en estas áreas se concentra la pobreza, estas transferencias son generalmente consistentes con objetivos sociales. Hay tres formas en que los préstamos afectan la distribución del ingreso: a través de los rendimientos netos que los deudores obtienen del uso de los recursos adicionales adquiridos con el crédito; a través de la transferencia de ingresos debida a las tasas reales de interés negativas y a través del no pago del préstamo. El efecto sobre el ingreso de estos tres procesos es proporcional a la cantidad de dinero obtenido con el préstamo. Los pequeños deudores obtienen beneficios pequeños, los grandes prestatarios obtienen grandes beneficios y los que no reciben préstamos no obtienen beneficios.

La investigación reciente ha demostrado que la mayoría del crédito agrícola barato está concentrada en relativamente pocos préstamos. Estos resultados apoyan la *Ley de Hierro* de las restricciones a las tasas de interés propuesta por González Vega. Esto es, mientras más bajas las tasas reales de interés, más altamente concentrados estarán los préstamos en manos de relativamente poca gente. Este hecho puede ser disfrazado por acreedores formales que hacen cierto número de préstamos pequeños a los pobres y múltiples préstamos de alto monto a los clientes adinerados. El tamaño promedio relativamente modesto de los préstamos y el gran número de préstamos disimulan el hecho de que relativamente poca gente recibe la mayor parte de los beneficios del crédito barato. Esto no se debe a una conspiración. El interés propio de cada acreedor se combina con el exceso de demanda que existe debido a los precios negativos de los préstamos y obliga a los acreedores a racionar los fondos hacia sus clientes más rentables y poderosos.

Otro efecto de las bajas tasas de interés es que obligan a los intermediarios a pagar tasas de interés aún más bajas, generalmente negativas, en términos reales, por los depósitos de ahorro en las áreas rurales. La mayoría de aquellos más acomodados encuentra la forma de invertir sus excedentes en activos no financieros, de modo que no son afectados seriamente por las bajas tasas pagadas por los depósitos de ahorro. Las tasas bajas pagadas por los depósitos perjudican más a las familias pobres, porque éstas no pueden acumular suficientes ahorros para comprar activos no financieros indivisibles, como tierra y ganado. Los pobres están obligados a aceptar un impuesto sobre sus ahorros si deciden abrir depósitos, en vez de gastar sus excedentes en consumo. El efecto inesperado del crédito barato es que el pobre recibe un castigo por sus ahorros financieros.

Las tasas de interés bajas por los préstamos y los ahorros tienen un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso y la propiedad de activos en las áreas rurales; los ricos ganan a expensas de los pobres. Debido a la intercambiabilidad de los fondos y al gran número de participantes en los mercados financieros rurales, es imposible para los gobiernos obligar a los mercados financieros a realizar transferencias significativas de ingreso hacia los pobres (Von Pischke y Adams 1980).

Tasas de Interés e Inflación

El sétimo argumento para mantener las tasas de interés bajas es que su incremento podría aumentar la inflación. Este argumento está basado parcialmente en el hecho que los pagos de intereses son inclui-

dos en los índices de precios usados para medir la inflación. Además, quienes creen en la inflación de costos argumentan que los pagos de intereses son parte del costo de producción y que aumentar estas tasas podría estimular directamente la inflación, al forzar a los productores a aumentar sus precios.

Hay varias razones por las que estos argumentos son generalmente incorrectos. Lo más importante es que invierten la dirección de causalidad entre la inflación y las tasas de interés. Cuando las tasas de interés no son controladas, las expectativas crecientes de inflación conducen a tasas de interés más altas. Es importante también recordar que el aumento en las tasas de interés tiene un impacto por una sola vez sobre el índice de precios, mientras que la inflación es un proceso sostenido. Las tasas de interés tendrían que ser aumentadas cada mes para contribuir continuamente a este proceso.

El concepto de inflación de costos, cuando es aplicado al sector agrícola, induce a engaño. La mayoría de los participantes en el sector agropecuario en los países de ingresos bajos son productores que tienen poco o ningún control sobre los precios que reciben por sus productos. Ellos podrían desear que los precios de sus productos aumentaran para cubrir los costos adicionales de tasas de interés más altas, pero no tienen el poder de hacer realidad estos deseos.

Hay varias razones por las que tasas de interés más altas y más flexibles podrían disminuir en lugar de estimular la inflación (Shaw). Tasas más altas de interés le podrían permitir a los mercados financieros en las áreas rurales movilizar, mediante ahorros financieros voluntarios, una parte mucho mayor que en la actualidad de sus fondos prestables. Este aumento en el autofinanciamiento podría permitirle a los gobiernos disminuir el gasto deficitario y reducir el crecimiento de la oferta monetaria. A principios de la década de los años 50 el gobierno taiwanés usó los ajustes de las tasas de interés como una importante herramienta para controlar la inflación (Irvine y Emery 1966). Las altas tasas de interés le permitieron al sistema financiero movilizar grandes cantidades de ahorro voluntario y también le permitieron al gobierno reducir la tasa de creación de dinero destinado a expandir el crédito agrícola. Recientemente, por lo menos en Brasil, el rápido crecimiento en la cantidad del crédito agrícola ha sido un factor importante que ha contribuido a la inflación (Moura de Silva 1978). Tasas más altas de interés podrían también proporcionarle a más familias alternativas atractivas al consumo, lo que disminuiría la presión sobre los precios originada por una fuerte demanda de consumo.

Un efecto igualmente importante, aunque sutil, de tasas de interés más altas sobre la inflación podría darse al facilitar una mayor

producción. Por un lado, tasas de interés más altas podrían forzar a los actuales deudores a economizar en el uso de los préstamos. Esto podría significar menor producción para algunos de ellos, porque los costos de la liquidez tomada en préstamo aumentan. Estas pérdidas de producción serían pequeñas, sin embargo, debido a que una parte de la liquidez obtenida en préstamo va a inversiones de bajo rendimiento y también a consumo. Estas pérdidas de producción podrían ser más que compensadas por el aumento en la producción de los productores que obtuvieron mayor acceso a los mercados financieros integrados. Tasas más altas de interés podrían reducir la demanda de préstamos por los grandes usuarios del crédito y estimular a las agencias de crédito a buscar nuevos clientes, con el objeto de colocar el creciente volumen de ahorros movilizados por las tasas de interés más altas. Esto induciría también a los acreedores a eliminar los costos de transacciones de los préstamos que actualmente desaniman a algunos para solicitar crédito.

Aún cuando es difícil de medir o de estimar, la posible pérdida de producción de quienes obtienen préstamos demasiado pequeños, el endeudamiento que es desincentivado por los excesivos costos de transacciones impuestos a algunos deudores y el aumento en los costos de la intermediación financiera originado en la excesiva regulación de los mercados financieros se traducen en grandes e importantes ineficiencias en la asignación de los recursos. Muchas de estas ineficiencias desaparecerían con mercados financieros más integrados, que resultarían de políticas de tasas de interés más altas. La producción neta adicional resultante de reducir la fragmentación de los mercados financieros rurales podría disminuir en lugar de estimular la inflación.

La Segunda Mejor Alternativa

El argumento de la segunda major alternativa es el Goliat de las justificaciones para el crédito agrícola barato.[3] Mucha gente seria reconoce que el sector agropecuario es a menudo castigado por políticas como tipos de cambio sobrevaluados, control de precios de los alimentos, impuestos sobre la producción agrícola y muy poca inversión pública destinada a crear una agricultura más productiva. Quienes formulan políticas a menudo sienten que estos impuestos sobre la agricultura son inevitables, debido a otras consideraciones de mayor peso. Ellos reconocen que estos impuestos desincentivan la producción y reducen los ingresos en las áreas rurales. El crédito agropecuario barato es defendido a menudo como una manera de compensar los efectos adversos de estos impuestos sobre la produc-

ción y la equidad. El crédito barato proporciona la transferencia de ingresos que se supone resuelve el problema de equidad. También se supone que este crédito induce a los campesinos a ignorar los efectos de los impuestos sobre los incentivos para usar más insumos.

Hay varias debilidades importantes en estos argumentos. La primera es que todos los productores de un bien afectado por un impuesto lo pagan, mientras que solamente aquellos que reciben crédito barato reciben el subsidio. El impuesto es proporcional a la cantidad de bienes producidos o vendidos por el agricultor, pero el subsidio es proporcional al tamaño del préstamo recibido. Como se planteó anteriormente, debido a la *ley de hierro* de las restricciones a las tasas del interés, tasas de interés bajas producen una concentración del crédito barato y resultan en una pobre combinación de impuesto y subsidio tanto en el terreno de la equidad como en el de la eficiencia.

El argumento se debilita aún más cuando los efectos sobre la eficiencia son cuidadosamente evaluados. Ignorando por el momento los problemas distribucionales, el crédito barato no superará las ineficiencias en el uso de los recursos ocasionada por los diversos impuestos a la agricultura. Estos impuestos reducen los rendimientos o los precios de los productos o aumentan los precios de los insumos. Para compensar al productor por un impuesto, el precio del insumo debe ser reducido lo suficiente como para que induzca al productor a usar la misma cantidad de insumo que habría usado sin el impuesto. Se supone que el crédito barato sustituye a estos precios más bajos de los insumos.

Tratar de compensar las ineficiencias en el uso de los recursos causadas por los distintos impuestos a la agricultura a través del crédito barato, sin embargo, es como tratar de barrer agua hacia arriba en una pendiente. Esto es debido a la propiedad esencial de los instrumentos financieros, su intercambiabilidad, a que el crédito no es un insumo y a que la mayoría de las empresas y familias que usan préstamos agrícolas tienen fuentes y usos múltiples de su liquidez. Los créditos de fuentes formales son solamente una parte de esta liquidez. Un préstamo le permite al deudor un control adicional sobre cualquier recurso o servicio real disponible en el mercado. Debido a la intercambiabiliada, no hay una relación directa entre el costo del préstamo y la disposición del deudor para usar más de un insumo que está gravado con un impuesto o usar más del insumo que produce un bien que está gravado. Una inversión pobre continúa siendo una pobre inversión aunque el inversionista tenga acceso al crédito barato.

Un ejemplo extremo puede ayudar a ilustrar este punto. Supongamos que un gobierno ha establecido impuestos muy altos sobre

hongos que se producen casi exclusivamente para la exportación. El impuesto es establecido a una tasa tan alta que los productores de hongos consideran que son incapaces de obtener ganancias, cualquiera que sea la cantidad que produzcan. Supongamos además que todos los productores de hongos tienen otras actividades económicas, como la producción de arroz, crianza de patos y cerdos, préstamo informal de dinero, producción de marihuana y consumo familiar. También supongamos que el gobierno ha introducido recientemente la electricidad en las áreas rurales y ha establecido varias estaciones de televisión a color. Bajo estas condiciones, ningún prestámo agrícola adicional, no importa su precio, sería utilizado por los productores para producir hongos. Por el contrario, la liquidez proporcionada por los préstamos baratos sería usada para comprar televisores a color y comprar insumos adicionales para aquellas actividades productivas que producirían los rendimientos netos marginales más altos.

La entrega de préstamos baratos en la forma de insumos de producción (préstamos en especie) no superaría este problema. Los deudores siempre podrían desviar estos insumos a otras actividades agrícolas o venderlos en el mercado negro y usar el efectivo para comprar los bienes o servicios que les dieran la mayor satisfacción.

El argumento de la segunda mejor alternativa, especialmente cuando se aplica a empresas agrícolas de productos múltiples y ampliamente diversificadas, es erróneo, tanto en el terreno de la equidad como en el de la eficiencia.

Conclusiones

Las tasas de interés son críticas en la determinación del comportamiento de los mercados financieros y las políticas de crédito barato son la principal razón del pobre desempeño de los mercados finacieros rurales en países de ingresos bajos. Estas tasas destruyen los incentivos para que las familias rurales ahorren en forma financiera y distorsionan seriamente la forma en que los acreedores colocan sus préstamos. Los argumentos usados para justificar el crédito agropecuario barato son erróneos, están basados en juicios de valor, van en contra de la lógica económica y/o no están apoyados en la evidencia empírica. Debido al daño que causan y a la gran cantidad de dinero involucrada en los programas de crédito agrícola, es importante que los errores en estos argumentos sean ampliamente comprendidos. Como mínimo, aquellos formuladores de política que insisten en continuar con las políticas de crédito agropecuario barato deberían presentar evidencia más confiable para apoyar los supuestos en que se basan sus políticas.

Mucho de la confusión acerca de las tasas de interés desaparecería si quienes formulan de políticas dejaran de pensar en el crédito como un insumo, reconocieran la importancia de las tasas de interés reales y entendieran claramente la intercambialilidad. Muchos de los problemas en los mercados financieros rurales podrían atenuarse también si se adoptaran políticas de tasas de interés nominales flexibles, que signifiquen tasas de interés reales estables y generalmente positivas, tanto para los préstamos como para los depósitos en las áreas rurales. Políticas correctas no pueden construirse sobre supuestos erróneos y argumentos incorrectos.

NOTAS

Poco hay de original en este capítulo. He resumido muchas de las ideas de Claudio González Vega, Edward S. Shaw y Robert C. Vogel. También me he basado considerablemente en discusiones sobre finanzas rurales con F. A. Bouman, Compton Bourne, Cristina C. David, B.M. Desai, Douglas H. Graham, Edward J. Kane, Yuzuru Kato, Jerry R. Ladman, Millard F. Long, Richard L. Meyer, J.D. von Pischke, Edward J. Ray and Clark M. Reynolds. Ya hace tiempo olvidé cuáles ideas son de ellos y cuáles mías.

1. La tasa real de interés se define como la tasa nominal de interés (la tasa contractual) ajustada por el cambio en algún índice general de precios. La tasa real es igual a $[(1 + i)/(1 + p)] - 1$, donde i es la tasa nominal de interés y p es el cambio en los precios durante el año.

2. Quienes usan este argumento también ignoran la carga que las políticas de bajas tasas de interés colocan sobre el ahorrante.

3. N.del T. Los argumentos de segunda mejor alternativa *(second best)* se refieren a situaciones en que no se cumplen todas las condiciones para un óptimo de Pareto.

REFERENCIAS

Adams, Dale. W and G. L. Nehman, "Borrowing Costs and the Demand for RuralCredit", *The Journal of Development Studies*, 15(1979): 165-176.

Datey, C. D., "The Financial Cost of Agricultural Credit: A Case Study of Indian Experience", World Bank Staff Working Paper No. 296, Washington, D.C., Octubre 1978.

González Vega, Claudio, "On the Iron Law of Interest Rate Restrictions: Agricultural Credit Policies in Costa Rica and Other Less Developed Countries", Tesis de doctorado, Stanford University, 1976.

Harriss, Barbara, "Money and Commodities, Monopoly and Competition" en *Borrowers and Lenders:* Rural Financial Markets and Institutions in Developing Countries, editado por John Howell, Londres: Overseas Development Institute, 1980, pp. 107-129.

Irvine, Reed J. and Robert F. Emery, "Interest Rate as an Anti-Inflationary Inducement In Taiwan", *National Banking Review*, 4(1966): 29-39.

Moura de Silva, Adroaldo, "Inflaçao e Mercado de Capitais", trabajo no publicado, Fundaçao Instituto da Pesquisas Económicas, Universidad de Sao Paulo, Brasil, Mayo 1978.

Pablo Romero, Alfredo, "Lending Activities Among Groups of Small Farmers in the Bañao Area of The Dominican Republic", Tesis de Maestría, The Ohio State University, 1979.

Shaw, Edward S., *Financial Deepening in Economic Development*, New York: Oxford University Press, 1973.

Schultz, Theodore W., *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven: Yale University Press, 1964.

Singh, Karam, "Structural Analysis of Interest Rates on Consumption Loans in an Indian Village", *Asian Economic Review*, 10(1968): 471-475.

Vogel, Robert C., "Barriers to Financial Reform", Economics and Sociology Occasional Paper No. 643, Departamento de Economía Agrícola y Sociología Rural, The Ohio State University, Agosto, 1979.

Von Pischke, J.D. and Dale W. Adams, "Fungibility and The Design and Evaluation of Agricultural Credit Projects", *American Journal of Agricultural Economics*, 62(1980): 719-726.